

A EVOLUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA: PORTUGAL NO CONTEXTO DA ÁREA DO EURO*

Jorge Correia da Cunha** | Cláudia Braz**



RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar os principais aspetos da evolução da despesa pública em Portugal no período de 1995 a 2011. Os desenvolvimentos na área do euro, na sua atual composição, servem de referencial. A despesa primária em Portugal aumentou substancialmente até 2010, em particular no período de 1995 a 2005. Em termos da classificação económica da despesa, as prestações sociais em dinheiro por via da despesa em pensões e, numa menor medida, as prestações sociais em espécie e o consumo intermédio foram as rubricas que mais contribuíram para o forte crescimento da despesa. Ainda assim, a despesa total em rácio do PIB situou-se ao longo de todo o período abaixo do valor da área do euro e apresentou um padrão de evolução próximo nos anos mais recentes, quando se corrige o impacto de medidas temporárias e fatores especiais em Portugal. No entanto, Portugal foi dos Estados-membros da área do euro que, apesar do aumento pouco significativo do PIB *per capita*, registou uma das maiores subidas da despesa pública em percentagem do PIB no período em análise e, em 2011, surge com um nível de despesa pública total em rácio do PIB mais elevado que diversos países, incluindo alguns com um PIB por habitante substancialmente mais alto. Esta relação está também patente nos quatro principais tipos de despesa de acordo com a classificação funcional (defesa e segurança e ordem pública, saúde, educação e proteção social). Adicionalmente, neste período, Portugal convergiu para a estrutura funcional média da área do euro. Uma avaliação simples da eficiência no setor da saúde revela que se verificou em Portugal uma melhoria substancial dos indicadores do estado de saúde entre 1995 e 2010, situando-se a despesa ligeiramente abaixo da do grupo de países com melhores resultados no último ano deste período. Quanto ao setor da educação, apesar da melhoria ao nível das taxas de participação e dos resultados em exames internacionais, Portugal surge ainda em 2009 como um país com resultados do processo educacional desfavoráveis e uma despesa elevada em termos relativos.

1. Introdução

O nível de despesa pública deverá idealmente decorrer da escolha consciente dos cidadãos acerca dos bens e serviços públicos e prestações sociais que desejam que lhes sejam disponibilizados por via orçamental e dos impostos e outros encargos que deverão suportar para os financiar. Estas escolhas são implementadas em cada país através de um processo de decisão coletiva, em que os representantes eleitos pelos cidadãos têm um papel determinante. Historicamente, entre 1960 e 1980, assistiu-se na

* As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade dos autores, não coincidindo necessariamente com as do Banco de Portugal ou do Eurosistema. Os autores agradecem os comentários de Marta Abreu, Nuno Alves, João Amador, Orlando Caliço, Maria Campos, Mário Centeno, Carlos Coimbra, Paulo Esteves, Ana Leal, Manuel Pereira e Maximiano Pinheiro. Eventuais erros e omissões são da exclusiva responsabilidade dos autores.

** Banco de Portugal, Departamento de Estudos Económicos.

maior parte dos países desenvolvidos a uma forte expansão da despesa pública e, concomitantemente, da carga fiscal¹. Esta evolução foi potenciada pelo rápido crescimento económico e assentava na convicção de que a intervenção do Estado é intrinsecamente benigna, permitindo assegurar a correção das falhas de mercado, uma distribuição equitativa do rendimento e a estabilização da economia. Com efeito, a visão predominante na maior parte dos países não tinha suficientemente em conta a necessidade de adequar o nível da receita e da despesa públicas à capacidade produtiva da economia de forma a garantir a sustentabilidade das finanças públicas. Adicionalmente, não considerava a possibilidade de eventuais falhas do Estado resultantes de limitações de informação e de enviesamentos de natureza diversa no processo de decisão coletiva (como por exemplo, os que decorrem dos ciclos eleitorais, de inconsistências entre os objetivos dos diferentes níveis das administrações públicas e de comportamentos de apropriação de rendas).

Portugal seguiu a tendência geral dos países desenvolvidos, sempre com um desfazamento considerável, explicado, em larga medida, pelo padrão de evolução do seu rendimento. No entanto, no período de 1995 a 2010, a despesa pública em rácio do PIB convergiu para a média da área do euro, dado que o seu crescimento se manteve elevado, enquanto em vários outros países já estava a diminuir. O forte aumento da despesa pública em Portugal ao longo de todo o período contribuiu em larga medida para a orientação expansionista da política orçamental e consequente deterioração da situação das finanças públicas. Só muito recentemente, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira a que Portugal se encontra sujeito desde meados de 2011, se tem observado uma redução da despesa pública.

As principais áreas da despesa pública são a provisão de serviços por via orçamental – defesa e segurança, justiça, educação e saúde, entre outras – e a realização de transferências para assegurar rendimento em situações como a velhice, a invalidez e o desemprego. O seu financiamento é predominantemente assegurado por contribuições obrigatórias de outros setores da economia por via de impostos e contribuições sociais. A este propósito justificam-se várias observações. Em primeiro lugar, ao contrário das transferências, a provisão de serviços, que pode ser grosso modo associada ao consumo e ao investimento públicos, disputa diretamente recursos (trabalho e capital) ao resto da economia. Como tal, o seu valor em rácio do PIB é só por si uma informação relevante. Em segundo lugar, a despesa pública relacionada com a provisão de serviços de natureza não mercantil, na ausência de preços de mercado e de bons indicadores físicos, mede os *outputs* através do custo dos *inputs* utilizados. A análise de eficiência destes processos produtivos é complexa, mas particularmente relevante no desenho de programas de consolidação orçamental, já que permite identificar poupanças potenciais de recursos sem sacrificar os níveis de serviços prestados. Em terceiro lugar, na perspetiva do bem-estar social o objetivo é promover, por exemplo, a formação de capital humano e a saúde dos cidadãos e não maximizar os serviços prestados. Com efeito, tendem a observar-se rendimentos decrescentes, ou seja, a partir de determinados níveis de despesa novos acréscimos podem ser pouco eficazes no sentido de aumentar os indicadores económicos e sociais, que deve ser o objetivo último da atuação das administrações públicas. Em quarto lugar, no que respeita às transferências para cobrir riscos sociais, é importante garantir que as mesmas são bem direcionadas e que existe uma adequação entre os objetivos sociais e a sua implementação prática, evitando o desperdício de recursos. Finalmente, o desenho adequado e a subsequente estabilidade dos sistemas de obtenção de receitas públicas e dos programas de despesa pública são cruciais no sentido de reduzir os custos líquidos em termos de bem-estar (carga excedente) que deles decorrem e a incerteza que os agentes económicos defrontam, aumentando assim o potencial de crescimento da economia.

Este artigo tem por objetivo apresentar os principais aspetos da evolução da despesa pública em Portugal no período de 1995 a 2011. A informação utilizada baseia-se nas Contas Nacionais das administrações públicas, utilizando tanto a classificação económica como a funcional da despesa pública. Os desenvolvimentos na área do euro, na sua atual composição, servem de referencial. A secção 2 refere algumas

1 Para mais detalhes ver Tanzi e Schuknecht (2000).

das principais limitações das comparações internacionais da despesa pública, focando adicionalmente as dificuldades inerentes à avaliação da sua eficiência e eficácia². A secção 3 apresenta a evolução da despesa pública total em Portugal, no contexto da área do euro. Os principais fatores de crescimento da despesa pública em Portugal, na perspetiva da classificação económica são explanados na secção 4. A secção 5 analisa a desagregação da despesa pública com base na classificação funcional em Portugal e compara-a com a situação na área do euro, dando também ênfase à eficiência/eficácia nas áreas da saúde e da educação. Por último, a secção 6 apresenta as considerações finais.

2. Limitações na análise comparativa da despesa pública

A análise que se desenvolve neste artigo baseia-se, no essencial, nas Contas Nacionais para o setor das administrações públicas, sendo utilizadas as classificações económica e funcional da despesa pública. Para além da evolução em Portugal no período 1995 a 2011 (2010 no caso da classificação funcional), analisam-se comparativamente os desenvolvimentos na área do euro, na sua atual composição.

No que respeita à comparação internacional dos diferentes níveis de despesa três limitações devem ser sublinhadas. Em primeiro lugar, a análise é afetada pela delimitação do setor das administrações públicas. Com efeito, é importante saber, relativamente a cada país, em que medida os bens e serviços providos por via orçamental são disponibilizados aos cidadãos por entidades classificadas dentro ou fora do setor das administrações públicas, com particular destaque para as áreas da saúde e da educação. É importante referir que nos casos em que o setor das administrações públicas não oferece diretamente os bens e serviços mas paga a quase totalidade da prestação que é realizada por entidades fora do setor (como, por exemplo, no caso dos hospitais-empresa em Portugal) ainda é válida a comparação do nível da despesa no seu conjunto, bem como a análise baseada na classificação funcional, surgindo apenas problemas de comparabilidade rubrica a rubrica quando é utilizada a classificação económica. Poderão, ainda, existir outros casos em que as diferenças na delimitação do setor geram diferentes padrões temporais de despesa, afetando a análise ano a ano (como, por exemplo, o caso das parcerias público-privadas). Em segundo lugar, diferenças nos sistemas de impostos relativas à tributação de prestações sociais e à existência de benefícios fiscais em vez de despesa explícita podem ter um impacto não negligenciável nas comparações internacionais de níveis de despesa. Por último, outros fatores específicos a cada país são também uma limitação importante neste tipo de análise. Por exemplo, o registo da despesa com o regime de pensões dos funcionários públicos em Portugal no período anterior a 2005, ao considerar como contribuições sociais/despesas com pessoal a totalidade das transferências do Estado destinadas a garantir o equilíbrio financeiro do sistema, ampliava significativamente o crescimento desta rubrica da despesa.

A análise da despesa pública surge frequentemente associada à questão da eficiência na provisão de bens e serviços pelas administrações públicas³. Em termos gerais, a eficiência é medida com base na comparação entre os recursos utilizados e a quantidade/qualidade dos bens e serviços providos. Importa salientar que este tipo de análise defronta diversas dificuldades por vários tipos de motivos. Em primeiro lugar, é muito exigente em termos de dados, requerendo informação muito detalhada. Em segundo lugar, existem frequentemente problemas ao nível da definição do processo produtivo, em particular relacionados com os *inputs* e *outputs*, e da determinação de indicadores que sintetizam os resultados finais. Em terceiro lugar, a ausência de preços de mercado para valorizar a provisão de serviços de natureza não mercantil gera dificuldades na medição dos *outputs*. De referir, por último, que existem várias metodologias alternativas, não existindo consenso na literatura acerca dos seus méritos relativos.

² Na literatura, o conceito de eficiência está habitualmente associado ao desempenho baseado no *output*, enquanto a eficácia é considerada um conceito mais lato que associa o desempenho também aos resultados finais. Por simplificação, não será feita distinção sistemática entre os dois conceitos na análise desenvolvida neste artigo.

³ Para análises recentes do Banco de Portugal sobre eficiência da despesa pública ver Departamento de Estudos Económicos (2009), Pereira (2010) e Pereira (2011).

3. Análise da evolução da despesa pública total: Portugal no contexto da área do euro

Desde meados da década de noventa⁴, a despesa pública⁵ em Portugal, avaliada em termos nominais, registou um aumento contínuo, apenas revertido em 2011 (Quadro 1)⁶. Esta evolução está, no entanto, afetada pelo comportamento da despesa em juros, pelo impacto de algumas medidas temporárias que, no essencial, reduzem a despesa de capital, e por fatores especiais que em 2010 e 2011 agravaram pontualmente várias rubricas da despesa^{7,8}. Assim, corrigindo os efeitos da despesa em juros e de medidas temporárias, o valor nominal da despesa pública duplicou o seu valor entre 1995 e 2005. Em média, neste período, a despesa primária excluindo medidas temporárias registou um acréscimo de 3.6 mil milhões de euros por ano. Em 2006, esta tendência atenua-se, verificando-se depois um crescimento ainda moderado em 2007, mas em forte aceleração em 2008 e 2009. O ano de 2010 foi muito afetado por transações pontuais que agravaram significativamente a despesa. Se a despesa for ajustada por forma a excluir estas operações, ter-se-á assistido a uma quase estabilização num nível superior a 79 mil milhões de euros nesse ano. O mesmo indicador apresentou uma redução muito expressiva em 2011, mantendo-se contudo acima do valor pré-crise. Em 2012 é de antever um novo decréscimo, em torno de 4.5 mil milhões de euros. A evolução de 2012 é explicada em larga medida pela suspensão dos subsídios de férias e de Natal aos funcionários do sector público e pensionistas. O Orçamento do Estado para 2013 (OE2013) contempla a reintrodução parcial destes subsídios, em simultâneo com diversas medidas de redução da despesa, apontando para uma relativa estabilização da despesa primária excluindo medidas temporárias e fatores especiais.

Para além da análise dos valores nominais, é importante expressar a despesa pública em termos relativos. Com efeito, o peso da despesa pública no PIB nominal é o indicador preferencialmente utilizado para análises temporais ou comparações internacionais. O gráfico 1 ilustra a variação anual da despesa primária excluindo medidas temporárias e fatores especiais em rácio do PIB em Portugal entre 1995 e 2011. Este indicador regista um aumento em todos os anos até 2005, cifrando-se em termos acumulados em 7.6 pontos percentuais (p.p.). Note-se que, neste período, a variação da despesa total em percentagem do PIB

Quadro 1

DESPESA PÚBLICA EM PORTUGAL									
	1995	Var. 1995-2005	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Despesa pública total	36 792	35 098	71 890	72 701	75 006	76 933	83 810	88 941	84 441
<i>em % do PIB</i>	41.9	4.7	46.6	45.2	44.3	44.7	49.7	51.5	49.4
Juros da dívida	4 912	-977	3 935	4 455	4 978	5 188	4 775	4 845	6 930
Medidas temporárias	0	202	202	0	-195	-1 853	0	-133	0
Fatores especiais	0	0	0	0	0	0	0	4 938	1 985
Despesa primária excluindo medidas temporárias e fatores especiais	31 879	35 873	67 753	68 246	70 224	73 597	79 035	79 290	75 526
<i>em % do PIB</i>	36.3	7.6	43.9	42.4	41.5	42.8	46.9	45.9	44.2

Fontes: INE e Banco de Portugal.

- 4 Período para o qual existe informação sem quebras de série.
- 5 O conceito utilizado corresponde à despesa total do setor das administrações públicas na ótica das Contas Nacionais.
- 6 Para mais detalhes sobre a evolução da despesa pública em Portugal no período de 1986 a 2008 ver Cunha e Braz (2009).
- 7 Para uma descrição detalhada destes fatores especiais ver "Capítulo 3 Política e situação orçamental" do Relatório Anual 2011, Banco de Portugal e "Caixa 3.1 Algumas considerações sobre a avaliação da orientação da política orçamental" do Boletim Económico do Outono 2012, Banco de Portugal.
- 8 A despesa pública é também afetada pelas condições cíclicas da economia, mas dado que a componente cíclica desta rubrica apresenta, regra geral, uma magnitude reduzida, neste artigo será tida em conta apenas na apresentação dos valores estruturais da despesa em rácio do PIB tendencial.

é consideravelmente inferior, o que significa que o espaço orçamental significativo criado pela diminuição da despesa em juros em rácio do PIB (em cerca de 3 p.p.) foi muito mais do que compensado pelo forte aumento da despesa primária. Em 2006 e 2007, a despesa primária excluindo medidas temporárias e fatores especiais em rácio do PIB diminuiu, retomando em 2008 e 2009 a trajetória de forte expansão. De salientar, pela sua magnitude, o aumento em 4.1 p.p. do PIB observado em 2009. Posteriormente verifica-se uma inversão da tendência de subida da despesa primária excluindo medidas temporárias e fatores especiais em rácio do PIB, com reduções próximas de 1.0 e 2.0 p.p. do PIB em 2010 e 2011, respetivamente. De acordo com a informação disponível, em 2012 deverá ter-se registado novamente uma diminuição em torno de 1.0 p.p. do PIB.

A despesa pública é também afetada pelos desenvolvimentos cíclicos. Na generalidade das metodologias de ajustamento cíclico dos saldos orçamentais considera-se que esta influência surge apenas por via da despesa com subsídios de desemprego. Por uma questão de consistência, a apresentação de valores da despesa ajustada do ciclo deve ser realizada em rácio do PIB nominal tendencial. Neste artigo quer a componente cíclica dos subsídios de desemprego, quer o PIB real tendencial, são obtidos com base na metodologia de ajustamento cíclico adotada no Eurosistema⁹. Deste modo, o gráfico 1 apresenta também a variação da despesa primária excluindo a componente cíclica, medidas temporárias e fatores especiais em rácio do PIB tendencial entre 1995 e 2011. Como se pode observar, as diferenças face à série anterior não são muito significativas e apenas em 2007 e 2010 as conclusões baseadas em cada um dos indicadores são diferentes em termos de sinal. Nos restantes anos, apesar do sentido da variação não se alterar, a magnitude da mesma apurada pelos dois indicadores pode diferir de forma significativa¹⁰.

A taxa de variação da despesa dá também uma perspetiva útil na análise dos desenvolvimentos orçamentais, em particular se a mesma for medida em termos reais. Uma vez que os preços afetam de forma muito diferenciada as diversas componentes da despesa, a determinação de um deflador da despesa pública é um exercício que pode assumir alguma complexidade. Neste contexto, o gráfico 1 apresenta (na escala da direita) a taxa de variação em termos reais da despesa primária estrutural (excluindo a componente cíclica e medidas temporárias), ajustada de fatores especiais, determinada com base na evolução do deflador do consumo privado. Desde 1998 é possível observar um perfil de desaceleração, apesar de até 2005 as taxas de variação anuais deste indicador se situarem em média mais de 2 p.p. acima da variação do PIB real. Em consequência, entre 1995 e 2005, registou-se um aumento da despesa primária estrutural medida em termos reais em aproximadamente 60 por cento, superior ao dobro da variação do PIB real no mesmo período (cerca de 28 por cento). Em 2006, este indicador da despesa diminuiu, estabilizando praticamente no ano seguinte. Em 2008, verifica-se o regresso a variações positivas, sendo de destacar o crescimento de 9.5 por cento em 2009, ano de recessão pronunciada. Nos dois últimos anos do período em análise, a despesa primária estrutural (corrigida de fatores especiais) inverteu a tendência, apresentando diminuições (-1.1 e -8.0 por cento em 2010 e 2011, respetivamente) que se estenderam até 2012.

O gráfico 2 apresenta a evolução da despesa pública total em percentagem do PIB em Portugal e na área do euro no período de 1995 a 2011^{11,12}. Como se pode observar, enquanto na área do euro se verificou uma diminuição seguida de uma quase estabilização até 2007, em Portugal registou-se uma subida acentuada deste indicador até 2005. O aumento da despesa pública em rácio do PIB em 2008 e 2009 foi comum a Portugal e à área do euro no seu conjunto, resultando tanto de pacotes de medidas

⁹ Para mais detalhes sobre a metodologia de ajustamento cíclico adotada no Eurosistema ver Braz (2006).

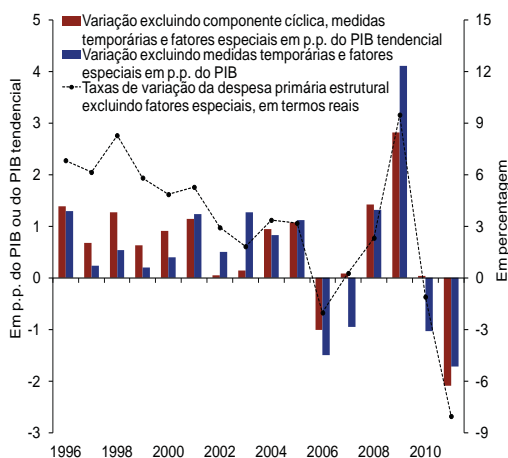
¹⁰ Este resultado justifica que, embora se tenda a privilegiar o uso da despesa estrutural em rácio do PIB tendencial nas análises ano a ano, para períodos mais longos e determinação de tendências o rácio da despesa no PIB é um indicador perfeitamente adequado.

¹¹ Neste artigo, as referências a agregados da área do euro correspondem a médias ponderadas dos indicadores, com exceção das situações em que se indica explicitamente o uso de uma média simples.

¹² Nos gráficos deste artigo os países são identificados com os seguintes acrónimos: Áustria (AT), Bélgica (BE), Chipre (CY), Alemanha (DE), Estónia (EE), Grécia (EL), Espanha (ES), Finlândia (FI), França (FR), Irlanda (IE), Itália (IT), Luxemburgo (LU), Malta (MT), Países Baixos (NL), Portugal (PT), Eslovénia (SI) e Eslováquia (SK).

Gráfico 1

DESPESA PRIMÁRIA EM PORTUGAL

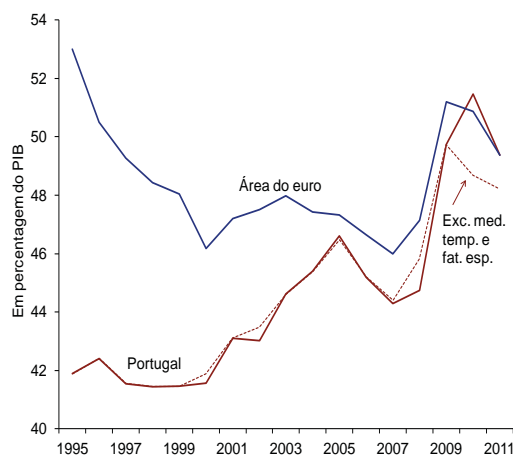


Fontes: INE e Banco de Portugal.

Notas: A componente cíclica da despesa e o PIB real tendencial são calculados de acordo com a metodologia do Eurosistema. O PIB nominal tendencial é obtido pelo produto entre o PIB real tendencial e o deflador do PIB. É utilizado o deflador do consumo privado para calcular a despesa primária em termos reais.

Gráfico 2

DESPESA PÚBLICA TOTAL EM PORTUGAL E NA ÁREA DO EURO



Fontes: Eurostat, INE e Banco de Portugal.

Notas: A despesa pública total inclui os encargos com juros da dívida.

de estímulo orçamental destinados a atenuar os efeitos da queda da atividade (sugeridos, aliás, pelas organizações internacionais, incluindo as europeias), como da própria redução da atividade. A diminuição observada posteriormente foi determinada pelo caráter imperioso da consolidação orçamental decorrente da crise da dívida soberana na área do euro. Ainda assim, em 2011, a despesa pública em rácio do PIB situava-se claramente acima dos valores observados no período anterior à crise. Importa também salientar que, no período considerado, a despesa pública em percentagem do PIB em Portugal convergiu para o valor médio da área do euro. No entanto, corrigindo o efeito de medidas temporárias e fatores especiais, a despesa pública em rácio do PIB em Portugal ficou sempre aquém da média da área do euro, situando-se a diferença em 1.2 p.p. do PIB em 2011¹³.

No gráfico 3 apresenta-se a variação dos níveis da despesa pública total em rácio do PIB em cada um dos países da área do euro¹⁴ e a sua relação com a variação do respetivo PIB por habitante, medido em paridades de poder de compra, entre 1995 e 2011. Esta análise revela que Portugal foi dos Estados-membros da área do euro que, apesar do aumento pouco significativo do PIB *per capita*, registou uma das maiores subidas da despesa pública em percentagem do PIB.

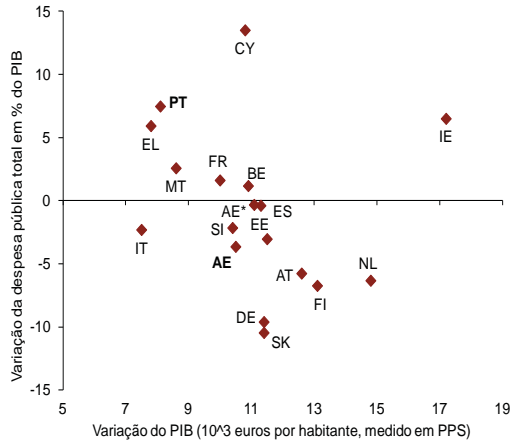
O gráfico 4 ilustra a comparação internacional entre o nível da despesa pública em percentagem do PIB e o nível do PIB *per capita*, medido em paridades de poder de compra, em 2011. Como se pode observar, Portugal surge com um nível de despesa pública total em rácio do PIB mais elevado que diversos países, incluindo alguns com um PIB por habitante substancialmente mais alto.

¹³ Caso fosse utilizada uma média simples da despesa pública em rácio do PIB nos países da área do euro, a despesa pública em Portugal já se situaria acima da média, ascendendo a diferença a 0.5 p.p. em 2011.

¹⁴ O caso do Luxemburgo não foi considerado por ser claramente um valor extremo nesta análise.

Gráfico 3

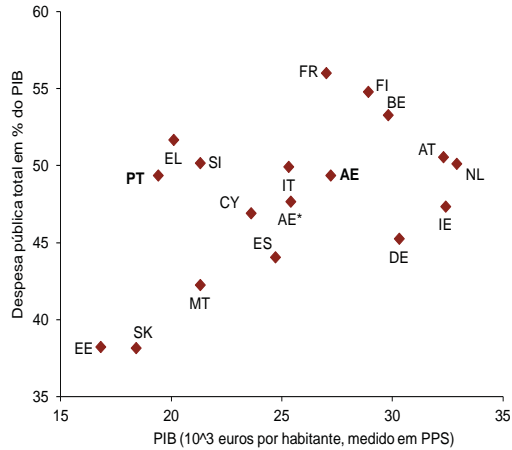
VARIAÇÃO ENTRE 1995 E 2011 DA DESPESA PÚBLICA TOTAL EM RÁCIO DO PIB E DO PIB PER CAPITA MEDIDO EM PPS



Fontes: Eurostat, INE e Banco de Portugal.
Notas: A despesa pública total inclui os encargos com juros da dívida. Os valores para todos os países, incluindo Portugal, não excluem medidas temporárias e fatores especiais. O Luxemburgo não é considerado. A média simples da área do euro está representada por AE*.

Gráfico 4

DESPESA PÚBLICA TOTAL EM RÁCIO DO PIB E PIB PER CAPITA MEDIDO EM PPS EM 2011



Fontes: Eurostat, INE e Banco de Portugal.
Notas: A despesa pública total inclui os encargos com juros da dívida. Os valores para todos os países, incluindo Portugal, não excluem medidas temporárias e fatores especiais. O Luxemburgo não é considerado. A média simples da área do euro está representada por AE*.

4. Desagregação da despesa com base na classificação económica: Portugal

No que respeita à classificação económica da despesa pública em Portugal¹⁵, as duas rubricas mais importantes são as prestações sociais e as despesas com pessoal. Com efeito, em 2011, estas representavam 46 e 24 por cento do total da despesa, respetivamente (50 e 26 por cento da despesa primária).

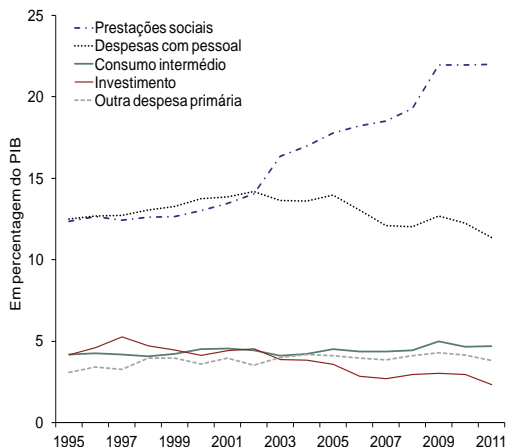
Entre 1995 e 2011, as prestações sociais aumentaram 9.6 p.p. do PIB, dos quais cerca de 2/3 por via da expansão das transferências para as famílias em dinheiro e o remanescente associado às prestações sociais em espécie (Gráfico 5). No caso das prestações sociais em dinheiro, cerca de 80 por cento da variação observada no período (correspondente a 5.2 p.p. do PIB) decorre da evolução da despesa com pensões. Este é, indubitavelmente, um dos principais fatores explicativos para o forte crescimento da despesa primária, em particular após 2000. Subjacente à sua evolução está um crescimento significativo quer do número de pensionistas, quer da pensão média (excluindo a atualização anual)¹⁶. A evolução desta última foi em parte explicada pela maturação do subsistema Segurança Social (Gráfico 6). Em termos de atualizações anuais das pensões, no período anterior à reforma da Segurança Social¹⁷, observaram-se em vários anos aumentos discricionários superiores à inflação esperada, em particular no regime geral. Após 2008, entrou em vigor a nova fórmula de indexação das pensões, que relaciona a atualização das pensões com a inflação, o crescimento real do PIB e o nível das próprias pensões. Refira-se que a aplicação da fórmula foi suspensa em 2010, tendo-se verificado desde essa data o congelamento do valor das pensões, com exceção das pensões mínimas. A nova Lei de Bases da Segurança Social introduziu, ainda, um fator de sustentabilidade, procedeu a alterações na fórmula de cálculo das pensões iniciais e aumentou as penalizações para as reformas antecipadas. Esta reforma, cujos efeitos se farão essen-

¹⁵ A análise para Portugal realizada nesta secção baseia-se em valores da despesa que excluem os efeitos de medidas temporárias e fatores especiais.

¹⁶ De acordo com cálculos dos autores, em 2011, a pensão média mensal ascendia a cerca de 350 euros no subsistema Segurança Social e a aproximadamente 975 euros no subsistema Caixa Geral de Aposentações.

¹⁷ Ver Lei nº 4/2007 de 16 de janeiro e Decreto de Lei nº 187/2007 de 10 de maio para regulamentação específica.

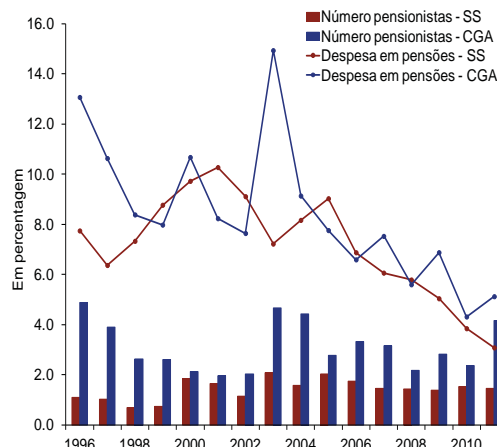
Gráfico 5

DESPESA PÚBLICA EM PORTUGAL:
CLASSIFICAÇÃO ECONÓMICA

Fontes: INE e Banco de Portugal.

Nota: As rubricas estão corrigidas dos efeitos de medidas temporárias e fatores especiais que afetam, no essencial, as rubricas consumo intermédio, investimento e outra despesa primária.

Gráfico 6

VARIÇÃO DA DESPESA EM PENSÕES E DO
NÚMERO DE PENSIONISTAS | SEGURANÇA SOCIAL E
CAIXA GERAL DE APOSENTAÇÕES

Fontes: Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações.

cialmente sentir no médio e longo prazo, foi um passo importante para a melhoria da sustentabilidade das finanças públicas. Este resultado tem naturalmente como contrapartida a redução do valor das pensões futuras, relativamente ao esperado antes da reforma do sistema. De notar que esta diminuição das taxas de substituição deverá também ocorrer no conjunto da área do euro¹⁸. Quanto ao subsistema Caixa Geral de Aposentações, as regras muito favoráveis foram sendo alteradas gradualmente, tendo sido adotadas diversas medidas no sentido de acelerar a convergência para as regras do regime geral¹⁹. Em sentido contrário, as transferências de fundos de pensões para as administrações públicas, dado o seu carácter autorreversivo²⁰, têm contribuído para subidas pontuais do nível da despesa com pensões nos dois subsistemas públicos²¹. No seu conjunto, o impacto das medidas adotadas justifica em larga medida a diminuição do ritmo de crescimento da despesa com pensões. No entanto, em 2011, este ainda se situava em torno de 4 por cento²². O remanescente das prestações sociais em dinheiro²³ foi também aumentando gradualmente em rácio do PIB, tendo registado apenas uma diminuição nos últimos dois anos na sequência das medidas de controlo e da alteração das regras de elegibilidade que têm vindo a ser implementadas.

¹⁸ Ver Economic Policy Committee and European Commission (2012).

¹⁹ As alterações sucessivas das regras no subsistema Caixa Geral de Aposentações têm levado a um aumento considerável dos pedidos de aposentação, dos quais uma parte importante corresponde a reformas antecipadas, sujeitas a penalização.

²⁰ As transferências de fundos de pensões para as administrações públicas beneficiam o défice no ano da sua realização, mas aumentam a despesa com pensões deste setor nos anos seguintes. Em princípio, o montante recebido inicialmente deve igualar o valor atualizado das pensões adicionais a pagar no futuro. O cálculo deste valor depende, no entanto, de diversas hipóteses, em particular relativas à taxa de desconto e às tabelas de mortalidade, que envolvem alguma incerteza.

²¹ O impacto destas transferências na despesa em pensões das administrações públicas ascende a cerca de 0.3 por cento do PIB em cada um dos subsistemas em 2012. Em termos do número de reformados, o efeito no subsistema Segurança Social cifra-se em cerca de 32.000 indivíduos, enquanto no subsistema Caixa Geral de Aposentações foi próximo de 40.000 aposentados.

²² Em 2012, a despesa com pensões deverá diminuir na sequência da suspensão dos subsídios de férias e de Natal, voltando a crescer significativamente em 2013 em resultado de reintrodução de 1.1 subsídios.

²³ Este agregado inclui, entre outras prestações, os subsídios de desemprego, os subsídios por doença, os abonos de família, o Rendimento Social de Inserção e o Complemento Solidário para Idosos.

Os desenvolvimentos nas prestações sociais em espécie devem ser analisados em conjunto com a evolução das despesas com pessoal e consumo intermédio. Com efeito, a empresarialização de hospitais que ocorreu desde 2002, embora fundamentalmente neutra em termos contabilísticos, levou a um aumento das prestações sociais em espécie, por via do pagamento de serviços aos hospitais-empresa, e a uma diminuição das despesas com pessoal e com a aquisição de bens e serviços²⁴. No que respeita às prestações sociais em espécie o aumento ascende a 3.1 p.p. do PIB entre 1995 e 2011 (0.8 p.p. do PIB se se excluir os montantes relativos ao pagamento de serviços aos hospitais-empresa). Para atenuar a tendência de crescimento desta rubrica tem contribuído um conjunto substancial de medidas adotadas no setor da saúde, com particular incidência na despesa em medicamentos.

Para além do referido efeito associado aos hospitais-empresa, as despesas com pessoal refletem também o tratamento da Caixa Geral de Aposentações nas Contas Nacionais no período anterior a 2005²⁵. Os vencimentos (que não estão afetados pela questão do tratamento da Caixa Geral de Aposentações) diminuíram 2.1 p.p. do PIB entre 1995 e 2011. Se esta evolução for ajustada por uma estimativa do impacto da transformação de hospitais em empresas públicas, a redução seria de apenas 0.6 p.p. do PIB. Com efeito, a tendência de forte crescimento desta rubrica, em particular até 2002 (que se cifrou em 1.1 p.p. do PIB), esteve muito associada a um aumento importante do número de funcionários públicos e a revisões extraordinárias de carreiras. Esta evolução é ilustrada no gráfico 7 que apresenta as taxas de variação da despesa em vencimentos e do número de trabalhadores das administrações públicas, bem como a diferença entre as duas séries. Esta diferença capta, no essencial, os efeitos das atualizações das tabelas salariais, das promoções e progressões regulares, das revisões extraordinárias de carreiras e de alterações no salário médio por via da contratação e saída (essencialmente para aposentação) de trabalhadores. Note-se que, até 2002, a análise não está afetada pela criação de hospitais-empresa, classificados fora do setor das administrações públicas. Após essa data, as duas séries representadas no gráfico já refletem as quebras associadas à empresarialização de hospitais, pelo que se torna apenas relevante para análise a diferença entre as mesmas²⁶. A partir de 2002, a moderação nas admissões e as saídas para aposentação²⁷, as alterações nos esquemas de promoções e progressões de carreiras²⁸, alguma contenção na atualização anual da tabela salarial (com o quase congelamento em 2003, 2004 e 2010, apesar de um valor muito acima da inflação em 2009) e, em 2011, o corte de salários em 5 por cento em média, permitiram contrariar a tendência de crescimento acentuado e explicam a diminuição observada²⁹. A redução salarial de 2011, bem como a suspensão dos subsídios de férias e de Natal em 2012, foram realizadas de forma progressiva, devendo ter contribuído para o estreitamento do prémio salarial face ao setor privado que aliás, nos salários mais elevados, já era apenas ligeiramente positivo em 2005³⁰. Quanto ao número de trabalhadores das administrações públicas, com base numa estimativa

24 Ver "Caixa 6.1 *Os hospitais-empresa e a despesa pública*", *Relatório Anual 2007*, Banco de Portugal.

25 No período anterior a 2005, as contribuições patronais associadas aos funcionários públicos subscritores da Caixa Geral de Aposentações são ainda determinadas como o montante necessário para equilibrar o sistema em cada ano. Como a despesa em pensões deste subsistema estava a crescer substancialmente neste período, as contribuições e consequentemente as despesas com pessoal aumentaram, em média, a um ritmo superior ao dos vencimentos.

26 A própria diferença pode ainda estar afetada pela empresarialização de hospitais públicos uma vez que esta também influencia, para além do número de trabalhadores, o salário médio no setor das administrações públicas.

27 Bem como a redução do número de professores e outro pessoal contratado no período recente.

28 O processo iniciou-se em 2004 e está atualmente em vigor a Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro que instituiu o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP). Na prática, as progressões de carreiras passaram efetivamente a ser mais lentas e ligadas ao desempenho dos trabalhadores.

29 Em 2012, a despesa com vencimentos deverá diminuir na sequência da suspensão dos subsídios de férias e de Natal, voltando a crescer significativamente em 2013 em resultado de reintrodução de um subsídio.

30 A este respeito ver Campos e Pereira (2009). De acordo com os autores, o prémio salarial (*i.e.*, a diferença salarial entre trabalhadores das administrações públicas e do setor privado que subsiste controlando para um conjunto de características observáveis) quando avaliado na média da distribuição dos salários ascendia a cerca de 17 por cento em 2005. No entanto, este diminuía ao longo da distribuição de salários, sendo particularmente reduzido nos últimos decis.

dos autores que corrige as quebras motivadas pela empresarialização de hospitais, deverá ter aumentado em cerca de 80.000 indivíduos (aproximadamente 13 por cento) no período de 1995 a 2011, que se podem decompor num aumento em cerca de 120.000 funcionários até 2002 e numa redução próxima de 40.000 indivíduos posteriormente. A este respeito, no atual contexto de elevado número de aposentações, importa salientar a relevância de evitar que a redução do número de funcionários públicos ponha em causa as prioridades estabelecidas para a prestação de serviços públicos.

O consumo intermédio em percentagem do PIB, corrigido do impacto da empresarialização dos hospitais, apresenta uma subida em quase todos os anos até 2009, registando uma redução apenas nos dois últimos anos do período em análise. Em consequência, o valor de 2011 é cerca de 1.5 p.p. do PIB superior ao de 1995. O oposto verificou-se no investimento público, que viu o seu rácio no PIB diminuir de um valor máximo de 5.3 por cento em 1997 para um mínimo histórico de 2.3 por cento em 2011. Parte desta evolução é explicada pelo recurso a parcerias público-privadas neste período e pelo facto da despesa nesta rubrica ser mais fácil de reduzir em períodos de dificuldades orçamentais. Importa salientar, no entanto, que em termos económicos a redução do investimento público não corresponde necessariamente a uma evolução desfavorável, se significar que se estão a excluir projetos com taxas de rentabilidade muito baixas ou mesmo negativas.

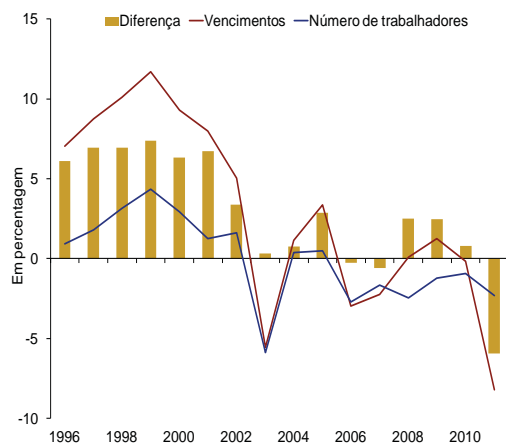
5. Desagregação da despesa com base na classificação funcional: Portugal no contexto da área do euro

Uma outra perspetiva de análise da despesa pública centra-se na sua desagregação de acordo com a classificação funcional³¹. A classificação COFOG é compilada pelos Institutos Nacionais de Estatística e enviada regularmente ao Eurostat, de acordo com as regras estabelecidas para o efeito³². Tal como na classificação económica, é apresentada informação para o setor das administrações públicas na ótica das Contas Nacionais. As categorias da despesa nesta classificação são: i) serviços gerais da administração pública; ii) defesa; iii) segurança e ordem pública; iv) assuntos económicos; v) proteção do ambiente; vi) serviços de habitação e desenvolvimento coletivo; vii) saúde; viii) serviços recreativos, culturais e religiosos; ix) educação; x) proteção social. Este tipo de classificação é habitualmente utilizado em análises de eficiência da despesa pública. Adicionalmente, em termos de comparações internacionais e tal como mencionado atrás, as limitações ao uso da classificação funcional são menores que no caso da classificação económica. A título de exemplo, refira-se o caso da criação de hospitais-empresa em Portugal que afeta diversas rubricas da classificação económica mas é essencialmente neutra na despesa em saúde de acordo com a classificação funcional. No entanto, o conteúdo de algumas rubricas da classificação funcional é menos intuitivo, como por exemplo nos casos da despesa com serviços gerais da administração pública, que inclui a quase totalidade dos juros da dívida, ou da despesa com assuntos económicos que tem uma elevada percentagem da despesa com subsídios e com investimento.

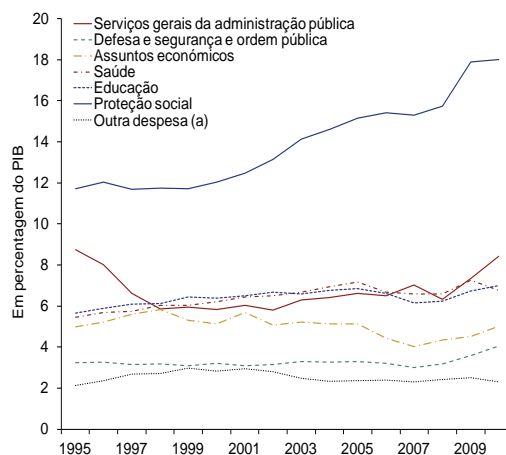
O gráfico 8 apresenta a evolução da despesa pública por funções em rácio do PIB de 1995 a 2010, em Portugal. Neste período é possível observar um aumento muito acentuado da despesa com proteção social em percentagem do PIB (6.3 p.p.). Este resultado é consistente com as conclusões baseadas na classificação económica, uma vez que a rubrica proteção social na classificação funcional corresponde essencialmente à despesa com prestações sociais em dinheiro na classificação económica. A despesa pública em saúde em percentagem do PIB foi subindo gradualmente entre 1995 e 2005 (de 5.4 para 7.2 por cento do PIB), registando depois algumas oscilações. Em 2010, situava-se em 6.8 por cento do PIB. De acordo com dados da OCDE (2012), a despesa privada em saúde manteve-se relativamente estável em rácio do PIB desde 2000, em torno de 3 por cento, registando um aumento no período mais recente (tendo atingido 3.7 por cento do PIB em 2010). A despesa pública em educação também apresentou

³¹ Note-se que esta informação só está ainda disponível nos países da área do euro até 2010.

³² Para mais detalhes ver Eurostat (2007).

Gráfico 7**VARIAÇÃO DA DESPESA EM VENCIMENTOS E DO NÚMERO DE TRABALHADORES DAS ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS****Fonte:** INE.

Nota: O número de trabalhadores das administrações públicas baseia-se em informação do INE para o stock no final de ano. Por forma a melhor refletir a evolução dos vencimentos em cada ano utilizou-se para determinar a taxa de variação do número de trabalhadores a média entre o stock no final do ano e no final do ano anterior, com exceção dos anos de 2003 e 2006 em que se considerou apenas o stock no final do próprio ano uma vez que foram muito afetados pela criação de hospitais-empresa em 2002 e 2005, respetivamente.

Gráfico 8**DESPESA PÚBLICA EM PORTUGAL: CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL****Fontes:** Eurostat e INE.

Nota: (a) Inclui a despesa com proteção do ambiente, serviços de habitação e desenvolvimento coletivo e serviços recreativos, culturais e religiosos.

uma trajetória de crescimento sustentado entre 1995 e 2005, aumentando o seu peso no PIB de 5,6 para 6,8 por cento. Depois, diminuiu até 2008 para um nível ligeiramente superior ao observado no início do período considerado na análise. Em 2009 e 2010 este tipo de despesa regista um novo aumento, que poderá, em parte, ser explicado pela despesa de investimento realizado pela empresa Parque Escolar na modernização das escolas do ensino secundário. De acordo com dados preliminares para 2011 apurados pelo Instituto Nacional de Estatística, a despesa em proteção social e em saúde em rácio do PIB ter permanecido praticamente estável, enquanto no caso da educação se deverá ter observado uma redução.

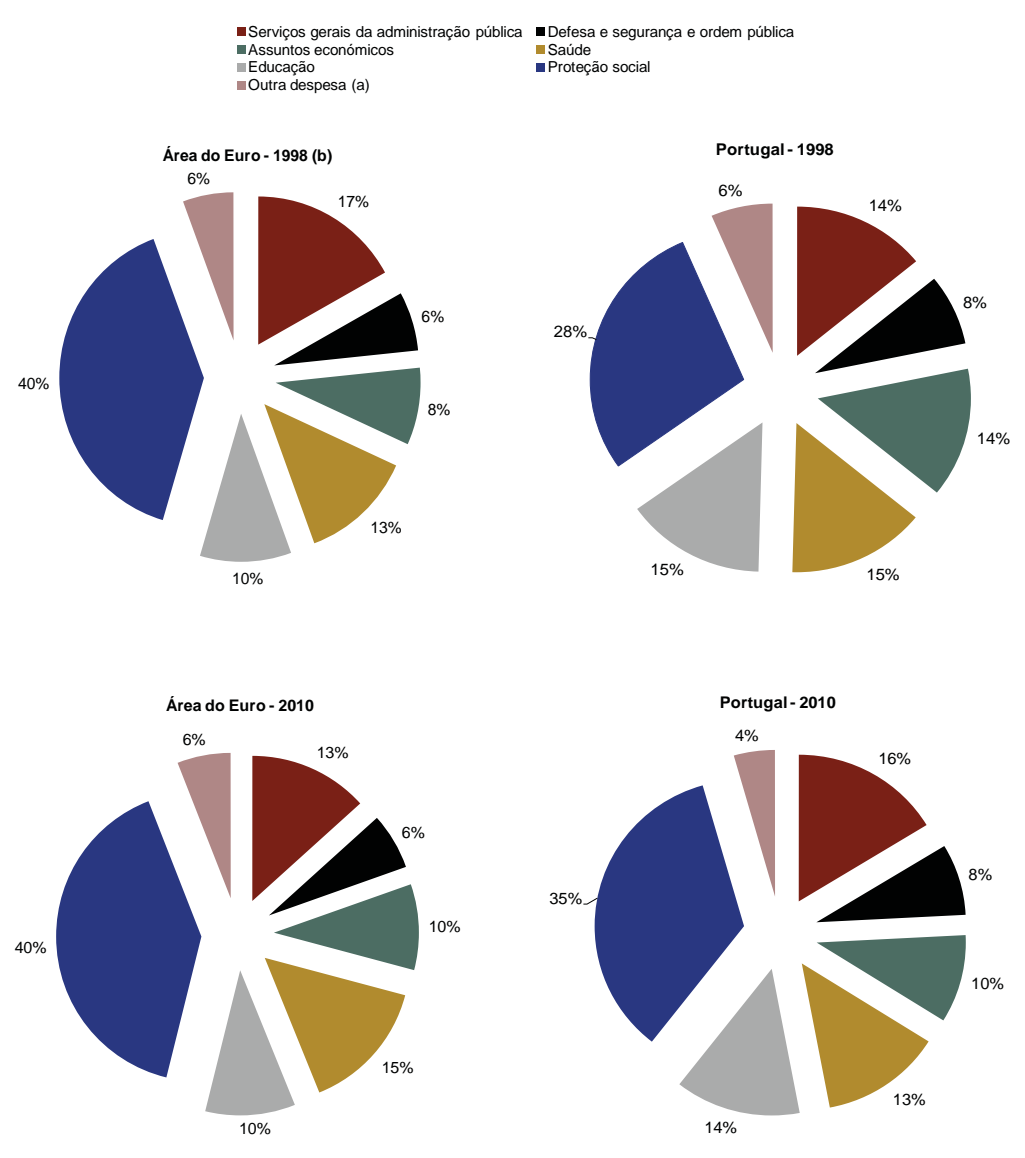
Quanto ao peso de cada uma das funções no total da despesa, Portugal, face à média da área do euro, apresentava em 1998³³ uma maior percentagem de despesa com defesa e segurança e ordem pública, assuntos económicos, saúde e educação e um menor peso em despesa com serviços gerais da administração pública e, principalmente, proteção social (Gráfico 9). Estas diferenças em relação à média da área do euro estão, em 2010, significativamente atenuadas. Com efeito, Portugal continua a apresentar um peso ligeiramente superior nas despesas com defesa e segurança e ordem pública e educação em 2010, a despesa com saúde passa a apresentar um peso inferior ao da média da área do euro e a despesa com serviços gerais da administração pública um peso superior, e a despesa com proteção social regista uma subida muito significativa, embora mantendo a sua percentagem no total aquém do valor na área do euro.

O valor médio da área do euro tem subjacente realidades muito diferentes em cada um dos 17 Estados-membros. Como tal, torna-se interessante uma análise por país da relação da despesa e o respetivo PIB nas funções mais relevantes: defesa e segurança e ordem pública, saúde, educação e proteção social. O gráfico 10 apresenta os resultados para o ano de 2010. Nesta perspetiva, importa destacar que Portugal

33 Optou-se por elaborar o gráfico para 1998 em vez de 1995 para minimizar o impacto muito significativo da redução da despesa com juros em Portugal que ocorreu no período imediatamente anterior à criação do euro.

Gráfico 9

DESPESA PÚBLICA | CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL



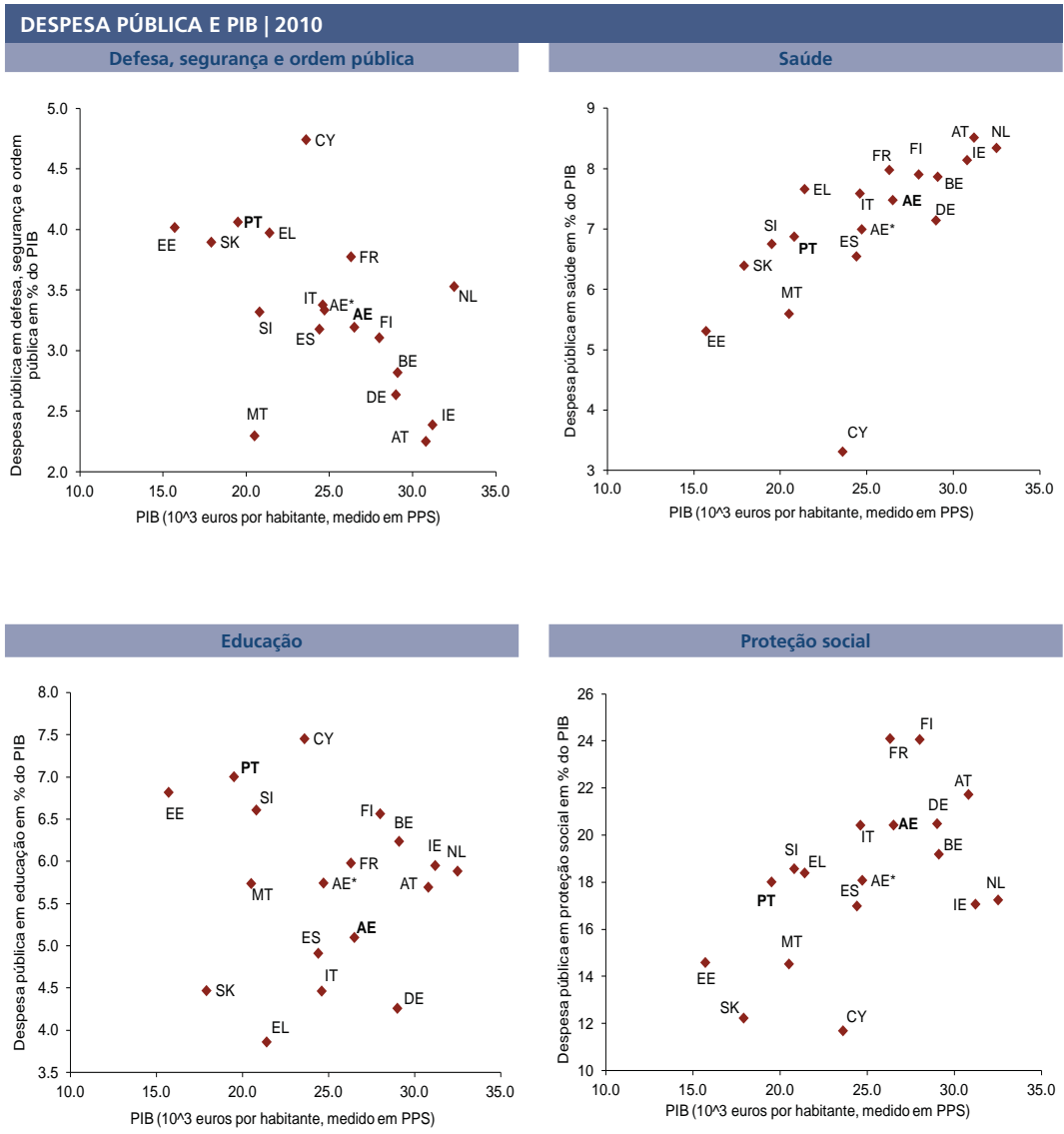
Fontes: Eurostat e INE.

Notas: (a) Inclui a despesa com proteção do ambiente, serviços de habitação e desenvolvimento coletivo e serviços recreativos, culturais e religiosos. (b) Exclui a Eslovénia.

tem um nível de despesa em percentagem do PIB relativamente elevado, mesmo em comparação com países com rendimento *per capita* mais alto, em particular nas funções defesa, segurança e ordem pública e educação³⁴. Quanto à despesa pública em educação, Portugal surge frequentemente referido na literatura como um país com um elevado peso dos encargos com pessoal. A este respeito, importa mencionar que a diferença no peso das despesas com pessoal no total das despesas com educação face

34 De notar que nos casos da despesa em proteção social e, em particular, da despesa em saúde o conjunto de observações sugere uma relação positiva entre a despesa em rácio do PIB e o respetivo PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra, enquanto na despesa em educação esta relação não é clara e na despesa em defesa, segurança e ordem pública, embora estatisticamente pouco significativa, a correlação parece ser negativa. Se se assumisse uma relação linear entre as duas variáveis, Portugal apresentaria mais despesa em termos relativos nos quatro tipos de despesa.

Gráfico 10



Fontes: Eurostat e INE.
Nota: A média simples da área do euro está representada por AE*.

à média da área do euro atingiu um máximo de cerca de 10 p.p. em 2003, reduzindo-se substancialmente nos anos seguintes (em 2010 a diferença situava-se em aproximadamente 4 p.p.). Esta evolução deverá ser explicada em larga medida quer pelas medidas que afetaram a generalidade dos salários dos trabalhadores das administrações públicas, quer pela redução do número de professores contratados. Em contrapartida, a despesa pública em saúde e em proteção social em Portugal situa-se abaixo da média da área do euro, embora a despesa com pensões em rácio do PIB atinja já um valor próximo do conjunto da área do euro.

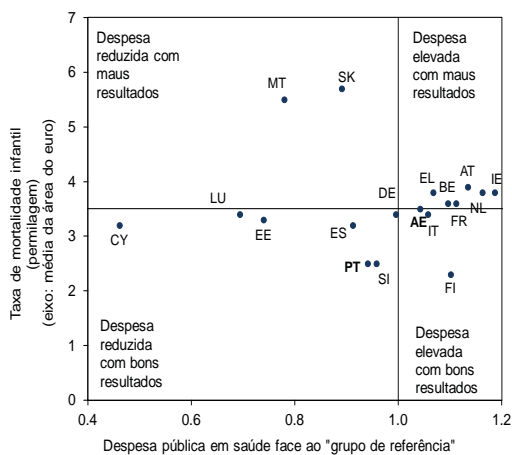
Pela sua importância e também pela disponibilidade de dados, é frequente a análise de eficiência da despesa pública ser focada nos setores da saúde e da educação. No caso do setor da saúde em Portugal, o crescimento da despesa pública ocorreu em simultâneo com a melhoria substancial dos indicadores do estado de saúde. Com efeito, entre 1995 e 2010, a taxa de mortalidade infantil³⁵ diminuiu de 7.4 para 2.5

35 Número de mortes em crianças até um ano de idade em per milagem dos nados-vivos no mesmo período.

por mil, tornando-se a segunda mais baixa no conjunto dos países da área do euro, e a esperança média de vida à nascença aumentou de 75.4 para 79.8 anos, aproximando-se da média da área do euro³⁶. Uma forma simples de ter uma primeira avaliação da eficiência da despesa em saúde consiste na comparação gráfica entre níveis de despesa e indicadores do estado de saúde³⁷. Os gráficos 11 e 12 mostram a relação entre os dois indicadores do estado de saúde selecionados e a despesa pública em saúde em rácio do PIB face a um grupo de referência no ano mais recente para o qual há informação disponível. O grupo de referência é composto pelos três países da área do euro que nesse ano apresentavam os melhores resultados em termos dos indicadores do estado de saúde e a despesa pública em saúde de cada país é apresentada em rácio da média simples do grupo de referência (assim, se o rácio for maior que um o país gasta mais que a média dos países com melhor desempenho e se for menor que um o país gasta menos). Como se pode observar, quanto ao indicador taxa de mortalidade infantil, Portugal pertence ao grupo de referência em 2010 e apresenta uma despesa pública em saúde em percentagem do PIB medida em termos relativos ligeiramente inferior a um. Esta situação contrasta com a verificada em 1995, em que Portugal se situava no quadrante com despesa reduzida em termos relativos mas com maus resultados ao nível deste indicador do estado de saúde. No que respeita à esperança média de vida à nascença, os resultados não são tão favoráveis uma vez que em 2009, apesar de continuar a apresentar uma despesa relativa inferior à unidade, Portugal regista um mau desempenho. Estas conclusões são consistentes com os resultados da literatura em que Portugal assume tipicamente uma posição intermédia no que respeita à eficiência na utilização de recursos no setor da saúde. A este respeito importa ainda destacar que, no período em análise, foram adotadas diversas medidas neste setor que procuraram melhorar o nível de eficiência do sistema tais como: i) a transformação de vários hospitais públicos em empresas públicas com alguma autonomia em termos de gestão e com atividade baseada em contratos com metas para o nível de serviços e fixando os respetivos pagamentos unitários; ii) a racionalização da rede hospitalar e de outras entidades prestadoras de serviços de saúde públicos como os serviços de apoio permanente e

Gráfico 11

DESPESA PÚBLICA EM SAÚDE E TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL, 2010

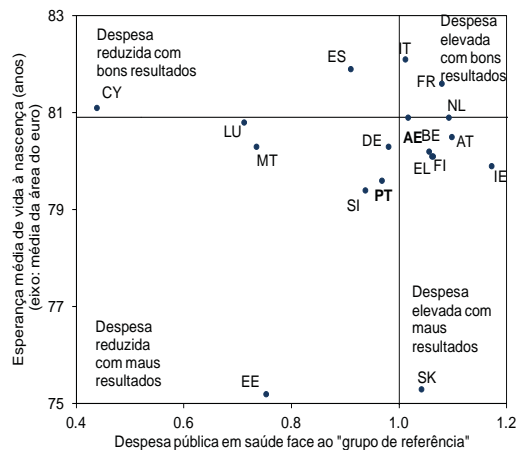


Fontes: Eurostat e INE.

Nota: O grupo de referência é composto pela Eslovénia, Finlândia e Portugal.

Gráfico 12

DESPESA PÚBLICA EM SAÚDE E ESPERANÇA MÉDIA DE VIDA, 2009



Fontes: Eurostat e INE.

Notas: A análise é realizada para 2009 uma vez que os valores de 2010 para a Itália (e, conseqüentemente, para a área do euro) não estão disponíveis. O grupo de referência é composto pela Espanha, França e Itália.

36 Joumard et al. (2008) fazem uma análise extensiva dos indicadores disponíveis e concluem, que embora imperfeitos, os dois selecionados são possivelmente os melhores para avaliar o estado de saúde da população.

37 Para uma revisão da literatura sobre a análise de eficiência da despesa em saúde em Portugal ver Departamento de Estudos Económicos (2009), páginas 380 a 390.

os centros de saúde; iii) a redução dos benefícios nos subsistemas públicos de saúde; iv) a promoção do consumo de medicamentos genéricos e a alteração das regras da comparticipação de medicamentos; v) medidas diversas ao nível da gestão de recursos humanos, em particular relacionadas com o tipo de contrato de trabalho e o sistema remuneratório.

Quanto ao setor da educação, têm-se verificado em Portugal alterações profundas nas últimas décadas³⁸. A redução da natalidade tem contribuído no período mais recente para uma diminuição do número de estudantes matriculados nas escolas mas a taxa de participação, definida como o rácio entre o número de alunos e a população total para um dado escalão etário, tem vindo a aumentar de forma significativa, em particular nos níveis de ensino mais avançados. Com efeito, a percentagem de estudantes nos níveis ISCED³⁹ 1 a 6 em percentagem da população com idades compreendidas entre 5 e 24 anos aumentou de 76.3 por cento em 1998⁴⁰ para 93.6 por cento em 2010. Este resultado coloca Portugal numa situação muito favorável quando comparado com os países que atualmente compõem a área do euro. No entanto, no período mais recente, em particular desde 2007, o número de alunos do ensino não regular tem registado uma subida significativa em resultado da frequência de cursos de educação e formação para adultos e jovens em risco ou que já abandonaram o sistema escolar e de processos de reconhecimento, validação e certificação de competências enquadrados na iniciativa Novas Oportunidades⁴¹. A mesma taxa de participação em Portugal considerando apenas o ensino regular seria 85.4 por cento, ainda assim superior à média da área do euro (82.8 por cento). Em termos da repartição entre ensino não superior e superior, o número de estudantes do ensino regular nos níveis ISCED 1 a 4 em percentagem da população com idades entre 5 e 19 anos ascendia a 93.9 por cento (média da área do euro: 90.7 por cento), enquanto nos níveis ISCED 5 e 6 o rácio relativamente à população com idades entre os 20 e os 24 anos correspondia a 62.4 por cento (média da área do euro: 61.8 por cento). De assinalar que a evolução da taxa de participação em Portugal foi mais pronunciada no ensino superior, ascendendo a cerca de 20 p.p. entre 1998 e 2010 para o indicador apresentado.

A taxa de participação da população estudantil não é um bom indicador para a avaliação da eficiência da despesa uma vez que não tem em conta os resultados do processo educacional. Neste contexto, as classificações dos estudantes no PISA (*Programme for International Student Assessment*) têm sido frequentemente utilizadas na literatura como *proxy* para os resultados do sistema educativo em comparações internacionais. Regra geral, os alunos portugueses não têm apresentado um bom desempenho em exames internacionais mas na edição do PISA de 2009 as classificações melhoraram consideravelmente, tanto em matemática como em leitura, depois de uma relativa estabilização entre as edições de 2003 e 2006, colocando Portugal numa posição intermédia no ranking dos países da União Europeia. No entanto, de acordo com Pereira (2011) a melhoria das pontuações nas três últimas edições do PISA (2003, 2006 e 2009) foi gradual, se se corrigirem os resultados pelas características dos estudantes e o contexto familiar. O gráfico 13 apresenta a média simples dos resultados dos três exames (matemática, leitura e ciência) de PISA 2009 e a despesa pública em educação em rácio do PIB no mesmo ano face ao grupo de referência nos países da área do euro. Tal como no caso da despesa com saúde, o grupo de referência foi construído com os três países que obtiveram as melhores classificações. Como se pode observar, Portugal situava-se na zona do gráfico com despesa superior à do grupo de referência e com resultados mais desfavoráveis que a média da área do euro, sendo o único país situado neste quadrante do gráfico. Em suma, a redução na despesa em educação em rácio do PIB parece ter sido acompanhada pela melhoria dos indicadores de educação, o que sugere um progresso ao nível da eficiência da despesa

38 Para uma análise da evolução no setor da educação em Portugal e uma revisão da literatura ver Departamento de Estudos Económicos (2009), páginas 390 a 400.

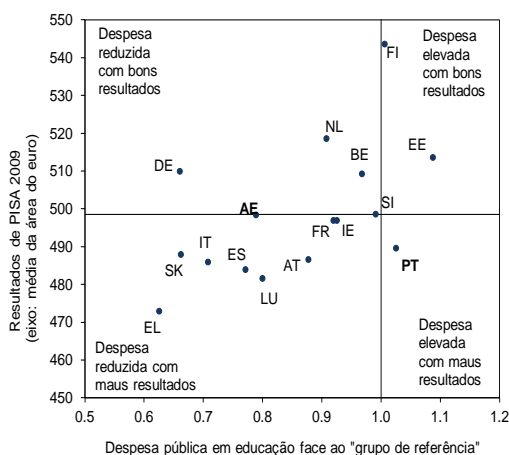
39 *International Standard Classification of Education*. De acordo com a classificação de 1997 o nível 1 corresponde ao ensino primário e os níveis 5 e 6 ao ensino superior.

40 Data a partir da qual há informação disponibilizada pelo Eurostat.

41 Ver Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (2011).

Gráfico 13

DESPESA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO E RESULTADOS DE PISA, 2009



Fontes: OCDE e Eurostat.

Notas: Não existem dados de PISA 2009 para Chipre e Malta. O grupo de referência é composto pela Estónia, Finlândia e Países Baixos.

no setor. Para este resultado terão contribuído as medidas adotadas no período mais recente, sendo de destacar o encerramento de escolas com número reduzido de alunos e a redução do rácio professor-aluno. No entanto, existe claramente margem para redução da despesa e ganhos adicionais ao nível da eficiência neste setor.

6. Considerações finais

A continuação da rápida expansão da despesa pública primária em Portugal, quando a economia entrou numa fase de crescimento muito moderado e a poupança na despesa em juros resultante do processo de convergência nominal se esgotou, exige uma análise que ainda está por fazer em muitas vertentes. Contudo, é possível destacar, à partida, alguns elementos relevantes. Em primeiro lugar, regras particularmente generosas instituídas por legislação passada foram vistas como dando origem a direitos adquiridos, que só dificilmente podiam ser postos em causa, em alguns casos por imperativo constitucional, noutros simplesmente por serem política/eleitoralmente inconvenientes, criando uma grande rigidez da despesa. Em segundo lugar, o recurso a medidas temporárias, a medidas com impacto apenas transitório na taxa de variação da despesa e à redução do investimento das administrações públicas (embora parcialmente compensada por investimento em regime de parceria público-privada) foram permitindo adiar as reformas estruturais, politicamente mais difíceis de concretizar. Em terceiro lugar, as limitações dos procedimentos orçamentais em Portugal, aliadas às fragilidades do sistema de supervisão orçamental multilateral da União Europeia, dificultaram a obtenção de progressos significativos na racionalização e controlo efetivo da despesa pública em Portugal. Finalmente, a tendência de longo prazo de envelhecimento da população foi um fator importante de aumento da despesa, em particular nos sistemas públicos de pensões e de saúde. Em termos do contexto em que se insere a política orçamental, deve destacar-se que houve alguma ilusão sobre o potencial de crescimento da economia portuguesa, que conduziu a uma má avaliação da sustentabilidade das finanças públicas. Com efeito, a perceção de que o crescimento baseado na procura interna e no acesso fácil ao crédito conduziria à estagnação da economia demorou vários anos até se tornar quase consensual.

O percurso atribulado da política orçamental em Portugal desde o início deste século não deve fazer esquecer alguns desenvolvimentos importantes que permitiram mitigar a pressão sobre a despesa, aumentar a transparência e qualidade da informação sobre as finanças públicas e melhorar os procedi-

mentos orçamentais. No primeiro destes planos, merecem particular referência: a reforma dos sistemas públicos de pensões de 2006-2007, que só por si contribuiu para reduzir a insustentabilidade das finanças públicas portuguesas; a limitação das promoções e progressões automáticas nas carreiras da administração pública, ligando-as à avaliação do desempenho; e, a racionalização, mais acelerada nalguns períodos do que noutros, das redes de prestação de serviços públicos, em que avultam pela sua relevância os sistemas de saúde e de educação não superior. Em matéria de transparência e qualidade da informação são de realçar: o alargamento do âmbito da informação divulgada mensalmente pelo Ministério das Finanças; os progressos na elaboração das Contas Nacionais das administrações públicas, incluindo a compilação de contas trimestrais, com um reforço do papel do INE, mas beneficiando da colaboração de outras entidades e de um acompanhamento mais atento por parte do *Eurostat*. Quanto aos procedimentos orçamentais foi dado um passo importante, já em 2011, com a aprovação de um conjunto de alterações à Lei do Enquadramento Orçamental, que incluíram o estabelecimento de um objetivo de médio prazo para o saldo estrutural, a definição de um quadro plurianual de programação orçamental e a criação de um conselho independente de finanças públicas.

O Programa de Assistência Económica e Financeira, na sequência dos pacotes de medidas de austeridade que o antecederam, tem como um dos seus principais objetivos a diminuição do défice das administrações públicas e a inversão da trajetória de crescimento do rácio da dívida pública. Adicionalmente, contempla um conjunto de alterações estruturais, de forma a permitir uma evolução da despesa pública compatível com o crescimento potencial da economia, para além do horizonte do Programa. A redução da despesa tem-se baseado predominantemente em medidas horizontais, afetando todas as rubricas da despesa primária. Pela sua relevância merecem particular destaque o congelamento das tabelas salariais das administrações e empresas públicas e das pensões dos sistemas públicos (excetuando as pensões mínimas), a limitação drástica das promoções e progressões, o controlo muito apertado de admissões e redução do número de contratados a prazo, a redução de salários e pensões acima de um determinado montante e a suspensão total/parcial dos subsídios de férias e de Natal aos trabalhadores das administrações e empresas públicas e aos pensionistas. Estas medidas, com grande impacto no rendimento disponível de muitas famílias, não seriam possíveis fora do quadro de uma situação de emergência como a atual. Contudo, pela sua natureza, são em termos potenciais facilmente reversíveis. De assinalar também que têm eventualmente custos importantes em termos do funcionamento geral das administrações e empresas públicas. Com efeito, por um lado, no essencial, não corrigem adequadamente os prémios salariais existentes no setor público e suspendem os esquemas incipientes de incentivo ao desempenho aprovados nos últimos anos, tornando cada vez mais difícil atrair e reter quadros qualificados. Por outro lado não refletem uma clara definição de prioridades e assentam numa lógica centralizadora, que deixa muito pouca margem de manobra para a gestão a nível dos programas setoriais e dos próprios serviços e empresas públicas.

Mesmo no cenário mais otimista para a evolução da economia portuguesa não será possível voltar ao padrão de crescimento da despesa pública que, com uma ou outra interrupção precária, se verificou até 2010. A necessidade de contenção e cortes da despesa é incontornável dada a indispensabilidade de adequar o nível de despesa pública à capacidade produtiva da economia e à carga fiscal que os agentes económicos no seu conjunto estão dispostos a suportar. Se as instituições nacionais, através de uma atuação rigorosa e disciplinada, não forem capazes de o fazer de forma seletiva e refletindo escolhas coletivas informadas e claras, a redução da despesa será imposta pelos mecanismos de supervisão orçamental a nível da União Europeia e pelos mercados financeiros. Neste contexto, são de sublinhar dois pontos. Por um lado, cortes de despesa têm sempre custos para alguns agentes económicos. Por outro lado, o controlo efetivo da despesa tem necessariamente implicações sobre os serviços providos por via orçamental mas que podem ser minorados através do aumento da eficiência e eficácia da despesa pública. Progressos nesta área dependem, em certa medida, da melhoria da qualidade da governação e gestão orçamental, que deve ser entendida como um processo gradual e contínuo, implicando um grande empenhamento de todas as entidades e agentes diretamente envolvidos e da sociedade em geral.

Referências

- Braz, C. (2006), "O cálculo dos saldos ajustados do ciclo no Banco de Portugal: uma atualização", *Boletim Económico do Inverno*, Banco de Portugal.
- Campos, M. e Pereira, M. (2009), "Salários e incentivos na administração pública em Portugal", *Boletim Económico do Verão*, Banco de Portugal.
- Cunha, J. e Braz, C. (2009), "The main trends in public finance developments in Portugal: 1986-2008", *Occasional Papers no.1*, Banco de Portugal.
- Departamento de Estudos Económicos (2009), *A economia portuguesa no contexto da integração económica, financeira e monetária* – Capítulo 6, Banco de Portugal.
- Economic Policy Committee and European Commission (2012), "The 2012 Ageing Report: economic and budgetary projections for the 27 EU Member States (2010-2060)", *European Economy no. 2*, European Commission.
- Eurostat (2007), *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG statistics*, Eurostat.
- Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (2011), *Educação em números: Portugal 2011*, Ministério da Economia.
- Joumard *et al.* (2008), "Health status determinants: lifestyle, environment, health care resources and efficiency", *OECD Economics Department Working Papers no.627*.
- OECD (2012), *Health at a glance: Europe 2012*, OECD.
- Pereira, M. (2010), "Desempenho educativo e igualdade de oportunidades em Portugal e na Europa: o papel da escola e a influência da família", *Boletim Económico do Inverno*, Banco de Portugal.
- Pereira, M. (2011), "Uma análise da evolução do desempenho dos estudantes portugueses no Programme for International Student Assessment (PISA) da OCDE", *Boletim Económico do Outono*, Banco de Portugal.
- Tanzi, V. e Schuknecht, L. (2000), *Public spending in the 20th century: a global perspective*, Cambridge.