

APENAS PARA USO OFICIAL

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

Departamento de Assuntos Orçamentais



PORTUGAL

Repensar o Estado - Opções Seleccionadas de Reforma de Despesa

Gerd Schwartz, Paulo Lopes, Carlos Mulas Granados, Emily Sinnott,
Mauricio Soto, e Platon Tinios

Tradução colaborativa promovida pelo blog [Aventar](#), 1º rascunho

Foi utilizada a seguinte metodologia nesta tradução:

- O texto original foi dividido em [parágrafos numerados e publicados às 11h 43 de 11-01-2013](#)
- Solicitaram-se voluntários para a tradução, parágrafo a parágrafo do texto.
- Colaboraram: *Bruno Rego, Carla Alexandra Neves Simões, Carolina, Elisabete Figueiredo, Fausto Simões, Isabel G, Joana Lopes, João Bernardino, Jorge F, Jorge F, Leitor Costumeiro, Leonor, Manuel Marques, Marília Costa, Marisa M., Miguel Conceição, Miguel Conceição, Miguel Conceição, NG, Noémia Pinto, Nuno Rumo, Paisano, Pedro Barbosa, Pedro Figueiredo, Renato Rodrigues, Rosa Alves, Rosa Melo, Sandra Guerreiro, Sarah Adamopoulos, Sónia Ariana Dias, Sunisbliss, Susana Fernandes, sxpoz0, tiago lemos Peixoto, Vasco Macedo (e possivelmente outros, a quem pedimos desculpa por não constarem desta listagem)*

a quem deixamos os nossos agradecimentos por esta lição de cidadania, patente na disponibilidade de tantos para, num prazo curto e com uma surpreendente qualidade geral, traduzir o presente documento. Trata-se de uma acção de participação cívica inédita em Portugal, que reflecte de forma eloquente a vontade dos portugueses em participar na vida do País e nos grandes debates que este relatório encerra.

O texto será agora sujeito a uma revisão técnica, mais morosa, razão pela qual se trata de um documento ainda em construção, com naturais incoerências, mas que desde já publicamos.

Fica aberto a críticas e sugestões que podem ser enviadas para traducao.fmi@gmail.com

O conteúdo deste relatório constitui aconselhamento técnico fornecido pela equipa do Fundo Monetário Internacional (FMI) para as autoridades de Portugal (o «destinatário do Conselho Técnico [CT]») como resposta ao seu pedido de assistência técnica. Este relatório (na sua totalidade ou em parte) ou seus resumos podem, por conseguinte, ser revelados pelo FMI aos Directores Executivos do FMI e membros do seu pessoal, assim como a outras agências e instrumentos do destinatário do CT e, de acordo com o seu pedido, a outros fornecedores de assistência técnica com legítimo interesse, a menos que o destinatário do CT especificamente se oponha a tal revelação (Ver as Orientações Operacionais para a Disseminação da Informação de Assistência Técnica –<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf>) A revelação deste relatório (no seu todo ou em parte) ou seus resumos a partes externas ao FMI que não as agências ou instrumentos do destinatário do CT devem requerer o consentimento explícito do destinatário do CT e do Departamento dos Assuntos Fiscais do FMI.

Índice

Acrónimos e abreviaturas.....	vi
Prefácio.....	vii
Resumo Executivo.....	viii
I. REPENSAR O ESTADO – IMPLICAÇÕES NA REFORMA DA DESPESA.....	1
A. Avaliação do Tamanho e Funções do Estado em Portugal.....	1
B - Repensar o Estado para suportar a saída da crise.....	5
C. Eficiência e Eficácia do Estado.....	7
D. Equidade e coesão social.....	8
E. Consenso e sustentabilidade da Reforma.....	10
II. Contexto Macroeconómico e Antecedentes.....	12
III. DESPESA SALARIAL DO ESTADO E EMPREGO.....	14
A. Antecedentes.....	14
B. Questões-chave.....	16
C. Opções de reforma.....	20
IV. PENSÕES.....	32
A. Cenário de fundo.....	32
B. Questões-chave.....	34
C. Opções de Reforma.....	39
V. Benefícios Sociais Extra-Pensões.....	47
A. Contexto.....	47
B. Questões-chave.....	48
C. Opções de Reforma.....	53
VI. Despesas com educação.....	62
A. Contexto.....	62
B. Questões-Chave.....	65
C. Opções de Reforma.....	67
VII. Saúde.....	75
A. Contexto.....	75
B. Questões-Chave.....	76
C. Opções de Reforma.....	78
Anexo 1. Experiências Europeias com a Integração de Forças de Segurança.....	83

Tabelas

Tabela 5.1: Benefícios sociais sem pensões (Resumo).....	59
Tabela 5.2: Distribuição do impacto social dos programas.....	60
Tabela 6.1: Indicadores de educação seleccionados, 2010-13.....	71
Tabela 6.2: Decomposição das despesas de educação, 2009.....	72
Tabela 6.3: Rácio de estudantes para professores em alguns países europeus seleccionados, 2010.....	73

Figuras

Figura 1: Despesa total governamental e despesa primária, 2000 e 2010.....	12
Figura 2: Compensação total de empregados públicos como percentagem do PIB.....	28
Figura 3: Peso relativo dos salários base e suplementos por função em 2011.....	28
Figura 4: Compensação por empregado dividido por PIB per capita em 2011.....	29
Figura 5: Crescimento do salário dos professores, 2005-2010.....	29
Figura 6: Número de polícias por 100 000 habitantes.....	30
Tabela 7: Número de horas de trabalho médias por ano, 2011.....	30
Figura 8: Compensação de médicos e enfermeiras, 2010.....	31
Figura 9: Delegação de decisões chave de RH no governo central, 2010.....	31
Figura 10: Relação Público/Privado da compensação por empregado.....	32
Figura 11: Aumento da despesa pública, 2000-2012.....	45
Figura 12: Taxa de benefícios de sistema público de pensões	45
Figura 13: Aumento de despesas projectados com as pensões, 2010-2020 e 2020-2060	46
Figura 14: Reduções projectadas nos rácios e na ilegibilidade para pensões (2010-2050) e Reduções projectadas conseguidas durante 2010-2030.....	46
Tabela 15: Taxa de despesas com pensões públicas e taxas de emprego de indivíduos mais velhos.....	47
Figura 16: Comparação dos gastos com programas no mercado de trabalho activo, por pessoa desempregada.....	60
Figura 17: Duração do subsídio de desemprego, 2010.....	61
Figura 18: Desemprego de longa duração e de pequena duração (em percentagem do mercado de trabalho).....	61
Figura 19: Despesas em Portugal com as políticas para o mercado de trabalho.....	62
Figura 20: Precisão da atribuição dos subsídios de exclusão social em Portugal, 2009... ..	62

Figura 21: Despesas por estudante como parte do PIB per-capita, 2005-2010 (em percentagem, média para o período).....	73
Figura 22: Qualidade do ensino medida por PISA, 2009.....	74
Figura 23: Evolução da população estudantil em Portugal, 2001-2010.....	74
Figura 24: Performance dos estudantes, condições sócio-económicas e despesas por estudantes em escolas seleccionadas, 2010/2011.....	75

Acrónimos e abreviaturas

ADSE	Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado
ALMPs	Programas de Mercado de Trabalho Activo
CGA	Caixa Geral de Aposentações
ESAME	Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos
EC	Comissão Europeia
EU	União Europeia
FAD	Departamento de Finanças Públicas (FMI)
GCR	Regime Contributivo Geral
GDP	Produto Interno Bruto (PIB)
GNP	Produto Nacional Bruto (PNB)
HRM	Gestão de Recursos Humanos
IAS	Indexante dos Apoios Sociais
MEC	Ministério da Educação e Ciência
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)
PISA	Programa da OCDE para Avaliação Internacional de Estudantes
PREMAC	Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado
RSI	Rendimento Social de Inserção
SGP	Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC)
SIEP	Síntese Estatística do Emprego Público
SMP	Bolsa de Mobilidade Especial
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SOE	Empresa Estatal
WHO	Organização Mundial de Saúde

Prefácio

A pedido das autoridades Portuguesas, uma missão do Departamento dos Assuntos Fiscais (DAF) do Fundo Monetário Internacional visitou Lisboa durante 25 de Outubro e 7 de Novembro de 2012 para providenciar: (i) aconselhamento técnico sobre opções seleccionadas de reforma da despesa pública; e (ii) realizar um workshop sobre aspectos técnicos incluindo os resultados de revisões da despesa pública no processo de orçamento. Este relatório consiste nas conclusões e recomendações relativamente à primeira tarefa. A equipa no seu todo foi liderada por Gerd Schwartz (DAF). A equipa para a primeira tarefa integrou Mauricio Soto, Carlos Mulas Granados (ambos DAF), Emily Sinnott (Banco Mundial), Platon Tinios e Paulo Lopes (ambos peritos externos); a equipa para a segunda tarefa incluiu Richard Hughes e Jason Harris (ambos DAF), que estiveram em Lisboa entre 4 e 7 de Novembro. A equipa para a primeira tarefa também beneficiou dos comentários e sugestões feitos por membros do pessoal da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu, da equipa do Departamento Europeu do FMI e de colegas do Departamento dos Assuntos Fiscais do FMI.

Ao elaborar este relatório, a equipa beneficiou amplamente das trocas de impressões com Ministros e/ ou Secretários de Estado de todos os 11 ministérios, assim como com vários representantes de outras organizações. Especificamente, a missão reuniu com os Ministros de Estado Vítor Gaspar (Finanças) e Paulo Portas (Negócios Estrangeiros); com os Ministros José Pedro Aguiar Branco (Defesa), Miguel Macedo (Administração Interna), Paula Teixeira da Cruz (Justiça), Álvaro Santos Pereira (Economia), Assunção Cristas (Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território), Paulo Macedo (Saúde), Nuno Crato (Educação e Ciência) e Pedro Mota Soares (Solidariedade e Segurança Social); e com os Secretários de Estado Carlos Moedas (Adjunto do Primeiro-Ministro) e Paulo Simões Júlio (Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares). A equipa beneficiou amplamente com a orientação dada pelos Secretários de Estado Luís Morais Sarmiento e Helder Rosalino do Ministério das Finanças e Miguel Morais Leitão do Ministério dos Negócios Estrangeiros. A equipa gostaria de expressar o seu sincero apreço pelas excelentes trocas de impressões e pelo feedback dado pelos representantes do governo com quem se reuniu. Gostaria de expressar a sua gratidão ao pessoal do ESAME pela sua marcante coordenação e ajuda logística durante a sua estadia em Lisboa.

Resumo Executivo

Este relatório discute as opções de reforma da despesa em Portugal contra o pano de fundo do debate sobre o tamanho e funções do estado, assim como sobre as experiências de reforma de outros países. O tamanho do estado é um assunto de escolha política, com os votantes Europeus a optarem tradicionalmente por governos maiores. Em especial, o «Modelo Social Europeu» enfatiza a solidariedade social, o acesso universal (por exemplo, aos cuidados de saúde e à educação) e o fornecimento público de serviços. Enquanto que os governos grandes têm estado ligados a um menor crescimento, eles não geram necessariamente piores resultados. A focalização na reforma da despesa deve visar a melhoria da equidade e da eficiência no processo de atingir determinados resultados. Melhor equidade (por exemplo, através de objectivos melhorados) e melhor eficiência (por exemplo, através de gastos reduzidos) podem frequentemente andar de mãos dadas e, juntas, lançam os alicerces para alcançar um crescimento económico mais robusto, finanças públicas sãs e uma saída da crise.

O relatório concentra-se em reformas que realcem a eficiência e a equidade em áreas seleccionadas de despesa. o governo Português busca melhorar a eficiência de providenciar bens e serviços à população (o que inclui a redução de custos e a necessidade de financiamento de dívidas); foca políticas para atingir resultados equitáveis; e estimula a actividade económica e o empreendedorismo. Neste contexto, pretende atingir em 2014 significativas poupanças permanentes na despesa anual. Para identificar estas poupanças, pretende levar a cabo, em Fevereiro, uma profunda revisão das despesas, e já completou um exercício inicial de benchmarking [análise competitiva] (com o qual a equipa em missão concorda largamente).

A meta de redução de despesa do governo só pode ser atingida se forem focados os itens principais do orçamento, em especial a massa salarial e as despesas com pensões. Em conjunto, estes dois itens representam 24% do PIB e 58% das despesas do governo não relacionadas com juros. Parece impossível alcançar os objectivos de redução de despesa do governo sem alterações nestas duas áreas e deve ser dada prioridade a reformas relevantes com elas relacionadas.

As reformas relacionadas com a massa salarial devem incidir sobre áreas que potencialmente prometam grande ganhos de eficiência e de poupança no orçamento. O sobre-emprego é um problema no sector da educação, das forças de segurança e de trabalhadores com pouca experiência formal, enquanto o elevado

pagamento de horas extraordinárias (a médicos) é uma preocupação no sector da saúde. Há outras reformas que também são importantes para modernizar o Estado (por exemplo, estruturas contratuais e de recompensa para atrair melhor que tem mais talento, equidade entre emprego no sector público e no sector privado, reduzindo os prémios salariais no público, e mobilidade no trabalho dentro e fora do sector público), mas pode ser-lhes dada menor prioridade a curto prazo. Focar as áreas-chave acima mencionadas permite seguir uma estratégia de ajustamento de objectivos com um racional claro e evita cortes em todas as direcções.

O tamanho das poupanças com a massa salarial, e outros ganhos de eficiência relacionados, dependerão das ferramentas que forem utilizadas. Para reduzir o numero de funcionários, os incentivos financeiros para saídas voluntárias são a opção com menos antagonismos, mas também a mais custosa, e podem provocar a partida dos trabalhadores mais qualificados. Ao delinear uma estratégia para a redução de funcionários, o governo deve apontar a áreas específicas de excesso de trabalhadores e não se poderá dar ao luxo de optar por reformas mais dispendiosas. Esta situação exige que se definam redundâncias-alvo baseadas numa análise aprofundada. Para limitar as horas extraordinárias, os pacotes salariais no sector da Saúde devem ser conduzidos no sentido de uma maior paridade com outros países da EU. Estas considerações mostram a importância de incluir reduções de funcionários e de massa salarial nas estratégias de reforma significativa dos sectores relevantes. Por exemplo, reduções de funcionários na Educação devem ser acompanhadas por uma estratégia de reforma desse sector que seja claramente focada na melhoria dos resultados educativos.

Será necessária uma reforma adicional das pensões para alcançar os objectivos desejados de redução de despesa, devendo ser orientada para melhorar a viabilidade orçamental e a equidade geral. As pensões correspondem a 14 por cento do PIB e a mais de 80 por cento das transferências sociais, tendo sido o principal motor do crescimento dos gastos estatais ao longo da última década. Reformas recentes estabilizarão a despesa com as pensões a longo prazo, mas, com o sistema de pensões ainda a vencer-se, esta despesa continuará a avolumar-se na presente década, na ausência de reformas adicionais. Isto é insustentável. Além disso, o sistema não é equitativo em pelo menos duas dimensões. Primeira, uma pensão média no sistema de aposentação da função pública (CGA) é quase três vezes mais elevada que uma pensão média no sistema contributivo geral (SS), e os aposentados da CGA também trabalharam

menos horas por semana e menos anos antes de se aposentarem. Segunda, a actual geração de trabalhadores está duplamente sobrecarregada, visto terem de pagar as pensões mais elevadas dos seus pais e avós, não obstante a sua própria pensão vir a ser muito mais reduzida. Ademais, o sistema continua a oferecer incentivos dispendiosos para uma aposentação antecipada. A fusão da CGA com a SS podia fornecer um forte sinal inicial no sentido da obtenção de maior equidade.

Diversas reformas das pensões proporcionariam as poupanças desejadas, mas só com a aceleração da transição para o novo sistema e com a alteração dos direitos adquiridos se resolverão as desigualdades existentes. Uma sucessão de reformas progressivas do sistema de pensões poderia vir a proporcionar as poupanças desejadas pelo governo, mas não lograria corrigir as desigualdades existentes. Seria necessária uma transição mais rápida para o novo sistema de pensões (por exemplo, através da uniformização da fórmula de cálculo da pensão para todos os trabalhadores, incluindo as pessoas que entraram no regime da CGA antes de 1993) e/ou uma modificação dos direitos existentes (por exemplo, através da aplicação de um factor de sustentabilidade a todas as pensões), para corrigir as desigualdades intergeracionais e entre profissões existentes.

As reformas complementares, em três grandes áreas-chave, devem acompanhar as reformas nas pensões, emprego e salários na função pública. As mudanças nos programas de apoio social, para além das pensões (e.g. Abono de família, subsídio de desemprego, rendimento mínimo de inserção) deviam pautar-se pela melhoria da eficiência e da equidade, através de um melhor redireccionamento (e.g. através de comprovativo de rendimentos) e da consolidação dos benefícios. Embora diversas reformas nesta área possam resultar em poupanças significativas, algumas — ou até mesmo a maioria — destas poupanças devem ser utilizadas para aperfeiçoar a capacidade de toda a rede social de protecção apoiar os mais carenciados. No sistema educativo, as reformas devem concentrar-se em melhorar os resultados, ao mesmo tempo que reduzem os custos e aumentam a equidade na distribuição dos recursos. Estas reformas são potencialmente de longo alcance. Implicariam, por exemplo, reduzir o papel do estado como fornecedor de serviços de educação (ao mesmo tempo que reforçavam o seu papel definidor e supervisor de padrões), alterar os contratos com os professores e avançar para uma nova fórmula de financiamento das escolas públicas, calculado por aluno. Reformas adicionais visariam um maior reembolso dos custos com o

ensino superior. No sistema de saúde, são necessárias reformas para obter uma distribuição mais eficaz (isto é, mais cuidados terciários e menos cuidados hospitalares); melhores economias de escala (por exemplo, através da integração no Serviço Nacional de Saúde (SNS) do subsistema de saúde das forças de segurança); e maior reembolso de custos. Tanto na educação como na saúde, uma maior ênfase no reembolso de custos não deveria promover-se em detrimento do acesso universal a serviços de qualidade.

I. REPENSAR O ESTADO – IMPLICAÇÕES NA REFORMA DA DESPESA

1. Este relatório expõe considerações gerais para reformar os gastos do governo, bem como questões específicas relacionadas com Portugal. A presente secção (Secção I) reflecte sobre opções e abordagens gerais para uma reforma da despesa que a torne mais eficiente, com base no já longo debate sobre o tamanho e funções apropriados para o Estado e as experiências de reforma de outros países. A Secção II apresenta o contexto macroeconómico específico e o pano de fundo para reformas em Portugal. As restantes partes do relatório (Secções III-VII) apresentam uma possível lista de opções de reforma, através de uma abordagem analítica que procede a uma avaliação comparativa de Portugal relativamente a outros países europeus em termos de gastos, quer a montante quer a jusante, em vários sectores. A Secção III incide, mais concretamente, sobre assuntos relacionados com emprego e ordenados governamentais; a Secção IV debruça-se sobre as pensões; a Secção V fala dos gastos sociais que não com pensões; a Secção VI analisa vários assuntos (na sua maioria não salariais) no sector da educação; e a Secção VII faz o mesmo quanto ao sector da saúde.

A. Avaliação do Tamanho e Funções do Estado em Portugal

2. A literatura económica fornece visões muito diferentes do tamanho desejável do Estado. As posições teóricas contrastantes podem ser ilustradas através de dois “clássicos”: *Theory of Public Finance* de Richard Musgrave e *The Calculus of Consent*¹ de James Buchanan e Gordon Tullock(1). O livro de Musgrave, que veio proporcionar o primeiro tratamento abrangente e rigoroso das finanças públicas, encarnava uma perspectiva activista e positiva quanto ao papel do sector público na economia. Musgrave definiu três grandes funções para o governo: (i) o fornecimento de bens públicos e outras medidas para corrigir “deficiências do mercado” na distribuição dos recursos; (ii) a redistribuição de rendimentos de forma a atingir uma distribuição equitativa do output da sociedade entre os agregados familiares; e (iii) o uso de políticas tendentes a obter altos níveis de emprego com razoável estabilidade de preços. Por seu turno, o livro de Buchanan e Tullock explorava os efeitos potencialmente danosos das políticas maioritárias na economia

1 Richard A. Musgrave, 1959, *A Teoria das Finanças Públicas*, New York: McGraw Hill e James M. Buchanan e Gordon Tullock, Gordon, 1962, *o cálculo de Consentimento: Fundamentos Lógicos da Democracia Constitucional*, University of Michigan Press.

e na sociedade. Argumentavam que certos grupos de interesses e coligações levam o governo a instituir programas que promovem os seus próprios interesses, à custa da sociedade e da economia em geral. O resultado é uma poderosa tendência para a sobre-expansão do sector público, com uma subida de impostos a acompanhar o aumento dos níveis de transferências e de benefícios. Por esta razão, Buchanan e Tullock aconselhavam os governos a adoptar um conjunto de “regras” ou uma constituição que restringisse eficazmente a expansão do sector público. Em suma, Musgrave, por um lado, e Buchanan e Tullock, pelo outro, proporcionam pontos de vista extremamente diferentes do Estado: um Estado activista e intervencionista que corrige as deficiências do mercado e redistribui os rendimentos, por um lado, e, por outro, um Estado que tem de ser limitado de forma a proteger os seus cidadãos. O mais provável é que o ideal seja algo de intermédio.

3. No entanto, em última análise, o tamanho de Estado é uma questão de escolha política, e os votantes europeus têm optado geralmente por governos relativamente maiores. A despesa governamental (e os impostos) na Europa têm sido tradicionalmente mais altos (relativamente ao PIB) do que noutras economias de países desenvolvidos (Imagem 1.1). Parte dessa diferença deve-se a gastos acima da média em protecção social (pensões e outros benefícios sociais) aos agregados. Outro factor chave que explica os governos maiores na Europa é a forte ênfase no fornecimento de serviços sociais por parte do sector público, nomeadamente educação e saúde. O “Modelo Social Europeu”, com a sua ênfase na solidariedade social e no fornecimento de serviços fundamentais por parte do sector público é um elemento distintivo das economias europeias.

4. Os grandes governos têm estado tradicionalmente ligados a um baixo crescimento. Uma pesquisa com base em dados históricos mostra uma clara ligação entre o tamanho do governo e o baixo crescimento em economias modernas. Por exemplo, numa sondagem recente, Bergh and Henrekson² concluem que, nos países ricos, existe uma correlação negativa entre o tamanho do governo e o crescimento económico – se o tamanho do governo aumentar 10 pontos percentuais, as taxas de crescimento anual baixam entre 0,5 e 1%. Os resultados gerais são também confirmados por outros trabalhos de pesquisa, como é o caso do

2 Ver, por exemplo, A. Bergh e M. Henrekson, 2011, “Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence,” Relatório IFN No. 858, Stockholm/Suécia; acessível em <http://tinyurl.com/4yrv5kh>.

de Afonso e Furceri³, que mostram que tanto o tamanho como a volatilidade dos rendimentos e despesas do governo são prejudiciais para o crescimento nos países da OCDE e da UE. A sua pesquisa demonstra também que os efeitos da composição não são irrelevantes; no caso da despesa, por exemplo, eram os subsídios e o consumo governamentais que tinham maior impacto negativo no crescimento⁴.

5. No entanto, embora haja limites acima dos quais mais governo afecta pouco o crescimento, a intervenção governamental não deve ser vista em termos quantitativos. Tanzi e Schuknecht argumentaram que, relativamente a 1960, quando a despesa pública era, em média, abaixo de 30% do PIB, não conseguiram “encontrar muitas provas de que o grande crescimento da despesa governamental ao longo dos anos pós-1960 tenha contribuído grandemente para alcançar outros objectivos sociais e económicos identificáveis”⁵. Ainda assim, alguns países com

3 A. Afonso e D. Furceri, 2008, “Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth” Relatório BCE, No. 849 (Janeiro 2008), Banco Central Europeu (<http://tinyurl.com/bvmkqjs>). Resultados semelhantes também podem ser encontrados em A. Afonso e J. Tovar Jalles, 2011, “Economic Performance and Government Size,” Relatório BCE, No. 1399 (Novembro 2011), Banco Central Europeu (<http://tinyurl.com/6nfr3u8>).

4 Para as receitas, Afonso e Furceri argumentam que os impostos indirectos e contribuições sociais são mais prejudiciais para o crescimento do que os impostos directos. No entanto, a sua análise não está em conformidade com as considerações teóricas e de outros estudos empíricos, o que sugere que os impostos de consumo, impostos sobre a propriedade recorrentes, e impostos ambientais são menos prejudiciais ao crescimento. Por isso, uma mudança da renda (em especial, a renda corporativa) tributação para impostos sobre o consumo seria do crescimento. Ver OCDE, 2010, Reforma Política Fiscal e Crescimento Económico, OCDE, (<http://tinyurl.com/bob268v>). Ver também D. Prammer, 2011, “Qualidade de Tributação e Crise: Mudanças fiscais de uma perspectiva de crescimento”, Working Paper n.º 29, da Comissão Europeia (DG TAXUD) (<http://tinyurl.com/cm68me9>), bem como da Comissão Europeia, de 2012, “As reformas fiscais nos Estados-Membros Desafios Fiscais 2012-Política para o Crescimento Económico e Sustentabilidade Fiscal,” Economia Europeia, 6/2012 (<http://tinyurl.com/c62g5os>). A principal conclusão nessa discussão é que a composição de efeitos é importante.

5 Veja V. Tanzi e L. Schuknecht de 2000, a despesa pública no século 20, Cambridge University Press. Veja também V. Tanzi e L. Schuknecht, 2003, “Finanças Públicas e Crescimento Económico em Países europeus”, na promoção do crescimento económico na Europa, o volume da Conferência Economia 31 do National bank Österreichische, Viena, 2003, 178-96, disponível em <http://tinyurl.com/chkrb6x>. Hoje é certamente mais difícil (em comparação com mais de 50 anos) para alcançar um nível de gasto de 30 por cento do PIB, dado os padrões de vida mais elevados (e expectativas), expectativas de vida mais longas, e as estruturas populacionais muito mais

grandes governos gozaram de um crescimento acima da média, e alguns países com governos pequenos tiveram economias estagnantes. Os Estados providência escandinavos, por exemplo, conseguiram um crescimento bastante estável nesta última década, apesar de terem grandes governos. No entanto, estes países compensam a elevada carga fiscal através de políticas pró-mercado e pró-empresariais noutras áreas. Claramente, o impacto do Estado na economia depende não só do tamanho, mas também do impacto marginal dos impostos e da despesa nas decisões de economia privada e na qualidade dos serviços públicos fornecidos pelo Estado. Portanto, a política governamental não deve ter por objectivo principal um Estado pequeno per se, mas antes um Estado eficiente e eficaz, que complemente e permita a actividade da economia privada. No entanto, é provável que procurar ter um Estado mais eficiente e eficaz resulte num Estado mais pequeno, ainda que não seja este o objectivo principal.

6. Uma outra forma de olhar para esta questão é considerar que não existe necessariamente uma relação de permuta entre equidade e eficiência quando há desperdício na despesa governamental. Sapir⁽⁶⁾ ilustra a ideia de que mais equidade tende de alguma forma a ser “comprada” pela eficiência. No entanto, a análise de Sapir⁶ mostra também que os países do Sul da Europa (incluindo Portugal e Espanha) têm maus resultados tanto em matéria de equidade como de eficiência, ao passo que os do Norte da Europa têm bons resultados em ambos os casos. Estes resultados são corroborados por análises mais detalhadas da eficiência na produção de resultados em diferentes economias europeias. Existem muitos estudos deste tipo, a maioria dos quais focados em sectores específicos. Por exemplo, quanto à despesa com educação, Mandl, Dierx, and Ilzkovitz⁷ descobriram que “a Finlândia, a Áustria e Portugal gastam sensivelmente a mesma percentagem do PIB em educação, mas a sua performance no PISA é muito diferente”. Da mesma forma, Afonso e St.Aubyn⁸ mostram que, dos 17 países da sua amostra e em alguns

velhas.

6 A. Sapir, 2006, “A globalização e a reforma dos modelos sociais europeus,” *Jornal de Estudos do Mercado Comum*, vol. 44, No. 2, pp 369-90 (<http://tinyurl.com/bn8vy6d>).

7 U. Mandl, A. Dierx, e F. Ilzkovitz, 2008, “The Effectiveness and Efficiency of Public Spending,” *Economia Europeia*, Documentos de Economia No. 301, Fevereiro 2008 (<http://tinyurl.com/c9xssoo>).

8 A.. Afonso e M. St. Aubyn, 2005, “Non-parametric Approaches to Educational and Health ExpendituresEfficiency in OECD Countries”, *Revista de Economia Aplicada*, Vol. VIII(2), Novembro,

parâmetros de eficiência (potência desenvolvida) “Portugal é o país menos eficiente. Os recursos empregues pelos portugueses no sector da educação conseguem um resultado no PISA inferior em 15,6% a outro em condições de eficiência”. Analogamente, ao analisar a educação terciária na Europa, St.Aubyn e outros⁹ são da opinião que “Portugal surge na nossa análise com maus resultados, tanto em termos de resultados de pesquisa quanto de ensino”. Os vários estudos, para o sector da educação e outros sectores, mostram que, de um modo global, Portugal poderia melhorar a eficiência da despesa governamental sem afectar a equidade.

B - Repensar o Estado para suportar a saída da crise.

7. Um estado eficiente é essencial para lançar as bases para um crescimento económico robusto e finanças públicas sustentáveis. Portugal enfrenta o desafio de reduzir o défice de orçamento governamental em simultâneo com a criação de bases para um crescimento sustentável e equitativo a longo prazo. Consideráveis dados de pesquisa sugerem que reformas nos gastos são um ingrediente crucial para ajustamentos fiscais bem sucedidos e conducentes ao crescimento nas economias modernas¹⁰. Reformas aos custos com pessoal e prestações sociais são de especial importância para desbloquear o potencial de crescimento económico através dos seus efeitos positivos na confiança dos investidores, criação de empregos no sector privado, e competitividade económica

8. Alterar a composição e as prioridades dos gastos governamentais pode ajudar a remover obstáculos ao crescimento, fomentar a equidade, e ajudar a uma saída da crise. A necessidade de alinhar os gastos com uma conjectura de recursos sustentável deve ser vista como um desafio no que diz respeito a manter

pp.227–46(<http://tinyurl.com/bvt8653>). Pesquisas mais recentes chegariam às mesmas conclusões. Ver, por exemplo, a informação sobre Portugal contida no conjunto que é apresentado em F. Grigoli, 2012, “Public Expenditure in the Slovak Republic: Composition and Technical Efficiency,” Documentos do FMI, WP/12/173 (Julho 2012), FMI/Washington (<http://tinyurl.com/cg8lf5g>).

9 M. St. Aubyn, Á. Pina, F. Garcia, e J. Pais, 2009, “Study on the Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education,” Economia Europeias, Documentos Económicos No. 390, Novembro 2009 (<http://tinyurl.com/cgfvh6s>).

10 Veja, por exemplo, o FMI, de 2010, do estímulo à Consolidação, Papel Departamental (Washington: FMI), (<http://tinyurl.com/3om47ds>). Ver também, Margit Molnar, 2012, Consolidação Fiscal: Parte 5. Que factores determinam o sucesso dos esforços de consolidação? OCDE Working Paper No. 936 (<http://tinyurl.com/dxrh6wu>).

as promessas do Estado Social Europeu através de uma melhor eficiência no controle de gastos. Tal necessidade, porém, requer não só uma nova abordagem a problemas já conhecidos como uma atitude proactiva perante previsíveis dificuldades futuras. Reformas de gastos “inteligentes”, isto é, reformas precisas com um objectivo definido (por oposição à austeridade indiscriminada), são passíveis de ajudar a convencer investidores da sustentabilidade a longo curso das finanças públicas e pode ter um papel importante no relançar do crescimento. Assim, as reformas nos gastos devem reger-se por três princípios:

- *Melhorar a eficiência.* Melhorar a eficiência é muitas vezes um processo de duas etapas. Primeiro, as prioridades devem ser definidas e os gastos atribuídos para actividades prioritárias, sendo que, gastos de baixa prioridade devem ser cortados. Em segundo lugar, a eficiência de gastos prioritários pode ser melhorada cortando custos de insumos de produção de saídas dadas. Por exemplo, se for decidido que uma saída de prioridade deve ser produzida com custos de mão de obra mais baixos, o governo pode reduzir o número de empregados e/ ou remuneração. Os ganhos de eficiência também podem ser obtidos através da redução de distorções nas decisões da economia privada. Por exemplo, as transferências sociais podem ser redesenhadas para recompensar o trabalho e a poupança.
- *Melhorar a equidade.* Os gastos governamentais promovem objectivos de equidade. Estes podem combater as desigualdades entre rendimentos altos e baixos, e reduzir a pobreza, por exemplo, com uma melhor focalização dos encargos sociais e reforçando o a rede de apoio aos mais pobres. A equidade entre jovens e idosos (equidade intergeracional) deve levar em conta as especificades do gastos de cada faixa etária, nos termos da segurança social e das pensões.
- *Salvaguardar consensos.* Idealmente, a maioria das reformas a ser consideradas poderiam cumprir os objectivos de eficiência e equidade simultaneamente. Por exemplo cortes na despesa com vista ao crescimento poderão ter prejudicados a curto prazo que poderão sair beneficiados no médio e longo prazo. Argumentar este ponto de forma convincente exige uma boa governação e o estabelecimento de laços de confiança entre o governo e a sociedade civil.

C. Eficiência e Eficácia do Estado

9. Um estado eficiente e efectivo capacita os cidadãos e confere-lhes poderes para lidar com as exigências de uma economia global. Em muitos países, o estado deixou de ser um fornecedor de serviços (ou o único fornecedor de serviços) para ser um definidor e supervisor de normas, enquanto que o fornecimento dos serviços em si é entregue ao sector privado. Tomar o estado como um activador ou facilitador tem importantes implicações em muitas áreas. Por exemplo na educação, e apesar das reformas recentes, o estado Português pretende ainda fazer (quase) tudo: fornece a educação, estipula normas de qualidade, avalia o (seu próprio) desempenho, e zela pelo cumprimento das normas. No entanto, o estado tem vindo a ficar para trás na qualidade da educação: das 50 escolas de topo, 44 são privadas, 4 são escolas cooperativas e só 2 são escolas públicas. Recentrando o estado na fixação de normas de qualidade e na avaliação dos prestadores de serviços de educação, poderia promover estudantes melhor equipados e de elevado nível, que é o referencial último do sucesso. O estado deveria pois procurar opções para promover maior eficácia sem deixar de custear e assegurar o igual acesso à educação. A existência de uma verdadeira competição da parte de diversos prestadores significa que mesmo quando o estado fornece os serviços directamente, ele tem que se confrontar com o “teste de mercado” da aprovação pelos beneficiários que dispõem de alternativas.

10. As políticas de salário e emprego do sector público necessitam de realçar a competitividade e fornecer uma boa relação preço/qualidade à população. Um estado moderno necessita de estar a par do sector privado na forma como funciona – não pode ser visto como abrigando privilégios para si próprio, tanto na forma de condições de emprego como na de remuneração. A experiência internacional não é animadora: de forma agregada, os trabalhos no sector público são demasiado bem pagos¹¹. A reforma dos salários e empregos do sector público pode impulsionar o crescimento económico ao ajudar a reduzir os custos do trabalho do sector privado¹². O emprego no sector público pode ser reduzido em algumas áreas onde ele parece

11 Veja Raffaella Giordano e outros, 2011, “O Sector Público Pay Gap numa selecção de países da zona euro”, Documento de Trabalho do BCE, No.1406. Disponível em <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp1406.pdf>.

12 Ver Silvia Ardagna de 2004, “estabilizações fiscais: Quando eles funcionam e por quê”, Revista Económica Europeia, vol. 48 (5), pp.1047-74. Disponível em <http://tinyurl.com/br4bknt>.

ser demasiado alto para produzir os resultados desejados. O valor das horas extraordinárias no sector público deve ser reduzido, particularmente em trabalhos que não exigem competências avançadas, e deveriam ser tomadas em consideração opções de recompensa para a aquisição de novas competências e o alcance de bons resultados.

11. O Estado precisa de evoluir no sentido de um serviço público activo.

Deverá incrementar-se o uso de intervenções preventivas, que ataquem os problemas identificados na raiz, bem como uma maior coordenação entre as diferentes intervenções e um gradual abandono da passividade relativamente às transferências de prestações sociais. As políticas sociais precisam de ser desenhadas numa lógica que não se limite a considerar as necessidades imediatas dos cidadãos, antes apoiando-se numa capacidade de autonomia a longo termo. Por exemplo, as prestações por desemprego precisam de estar automaticamente associadas à reconversão profissional e ao apoio na procura de emprego. As prestações sociais por maternidade precisam de ser concebidas de modo a possibilitar, em vez de dissuadir, que as mães que o desejem possam regressar ao trabalho e aumentar os seus rendimentos. Os cuidados continuados precisam de estar disponíveis no domicílio, para que os mais velhos possam permanecer independentes.

12. A obtenção de uma maior eficácia e eficiência requer por parte do Estado um acompanhamento do impacto de todas as intervenções junto das famílias e empresas. A provisão de protecção social denota ainda consistência estratégica. O que importa é o efeito do sistema como um todo, e não a performance de cada uma das suas partes tomadas separadamente. Isto tem aplicação ao nível do planeamento do sistema e da clareza da estratégia, mas também a um nível individual: sistemas fragmentados interagem frequentemente no sentido de produzirem efeitos indesejados, tais como ‘armadilhas de dependência’, em que as vantagens ou as regras penalizam as tentativas dos beneficiários em abrir mão da protecção de que gozam.

D. Equidade e coesão social

13. O sistema de protecção social em Portugal podia ter um melhor desempenho em matéria de mitigação das desigualdades. A acção do sistema contributivo de protecção social reflecte a lógica de especialistas e leigos, e serve

para agravar o fosso entre pobres e ricos. Por comparação com vários outros países da OCDE e da UE, as transferências sociais em Portugal asseguram mais benefícios a grupos sociais com maiores rendimentos do que a grupos com menores rendimentos, agravando as desigualdades¹³. Particularmente por tempos de stress fiscal, a que se acrescentam crescentes preocupações com a coesão social, um sistema de protecção social regressivo surge cada vez menos sustentável, económica e conceptualmente.

14. Os gastos do Governo devem focar-se nas áreas onde são mais necessários e onde terão mais resultados. Estados eficientes definem prioridades claras e perseguem-nas com intervenções focadas. Por comparação com os tempos em que os Estados sociais foram fundados, o nível global e o nível de prosperidade da sociedade são muito maiores. Ao mesmo tempo, os problemas de inclusão com que se debatem os pobres são frequentemente mais complicados de ultrapassar. Recursos limitados sê-lo-ão durante mais tempo se for dada prioridade à ajuda através da distribuição de rendimentos mínimos, enquanto que a restante população, longe de ser abandonada, recebe as ferramentas necessárias para a reintegração. Desse modo, uma intervenção de dimensão específica é ampliada e dirigida para a camada de população em questão.

15. Uma escolha bem sucedida de alvos a atingir pelas intervenções do Estado requer melhorias na gestão do sector público. Para que as intervenções específicas funcionem, as necessidades dos indivíduos e das famílias têm de poder ser avaliadas de forma transparente e simples. Uma boa política social requer um processamento eficaz da informação, e interacções eficientes com os indivíduos e as empresas. Por exemplo, os impostos precisam de poder ser pagos e os subsídios recebidos por via electrónica. Os serviços públicos precisam de ser submetidos a uma monitorização transparente da sua performance, usando resultados externos por indicadores e tabelas comuns que comparam performances.

16. O Estado provedor deve também prestar maior atenção às necessidades dos jovens. O actual sistema social estatal assenta num princípio de direitos crescentes em relação directa com a progressão na idade. A prioridade

13 A. Lemgruber and M. Soto, 2012, "Growth Friendly, Equitable, and Sustainable Fiscal Reform in Portugal" Documento de Assuntos Seleccionados, preparado para o artigo de 2012 do FMI entitulado IV Consulta com Portugal (a publicar).

anteriormente dada às pessoas mais velhas reflectia uma expectativa de crescimento sustentado, emprego estável e imigração limitada, factores que a realidade alterou. Os problemas dos mais jovens – seja relacionados com a entrada no mercado de trabalho, seja, uma vez lá chegados, com a crescente insegurança dos rendimentos e da estabilidade do emprego – implicam uma maior separação de águas entre os que estão neste momento a chegar aos mercados de trabalho e a população mais madura. Embora já considerada, a questão da equidade intergeracional deverá tornar-se muito mais importante durante a próxima década. Assim, o Estado deveria enfatizar a sua intervenção ao nível do apoio à capacidade de assegurar rendimentos do trabalho por parte dos mais jovens (designadamente mediante acções educativas específicas), reponderando por outro lado a parte de protecção social com que pode efectivamente comprometer-se, promovendo o envelhecimento activo.

E. Consenso e sustentabilidade da Reforma

17. Para fomentar crescimento, as reformas têm que ser baseadas em consenso. Isto requer ideias claras sobre os objectivos de uma política social, uma apreciação das opções disponíveis, e perceber a distinção crucial entre fins e meios. Encarar as dificuldades aberta e francamente é a melhor maneira de basear as reformas no mais alargado consenso social possível.

18. Um debate aberto no seio da sociedade conduz à escolha de melhores reformas. Pesquisa recente mostra que, de entre diferentes tipos de corte na despesa, a melhor opção pode muitas vezes não ser alcançável politicamente. Frequentemente, as parcelas da despesa politicamente mais fáceis de eliminar são as que têm o maior benefício a longo prazo, como o investimento em capital humano. Quando isto é o caso, uma discussão aberta das contrapartidas provenientes das escolhas disponíveis pode ajudar a aumentar o número de escolhas eficazes. A confiança pode permitir ao estado atacar o problema dos direitos adquiridos em acordos que se mostraram insustentáveis, suportar a implementação de reformas, e fazer com que os benefícios das reformas sejam colhidos mais cedo.

19. O tipo de reformas de despesa consideradas neste relatório pode ajudar a fomentar diálogo e suportar a tomada de decisões. Uma redução da despesa pública é claramente precisa, mas tem que ser alcançada protegendo a coesão

social. Um diálogo activo com o público deve realçar os benefícios potenciais e a necessidade de várias reformas. Construindo consenso, oferecendo redes de protecção eficazes, e introduzido procedimentos claros (por exemplo, a relação rendimento/benefícios) pode ajudar a alterar a percepção do rácio custo/benefício das reformas de despesa necessárias, e promover ao mesmo tempo um maior crescimento económico e uma distribuição mais equitativa dos rendimentos.

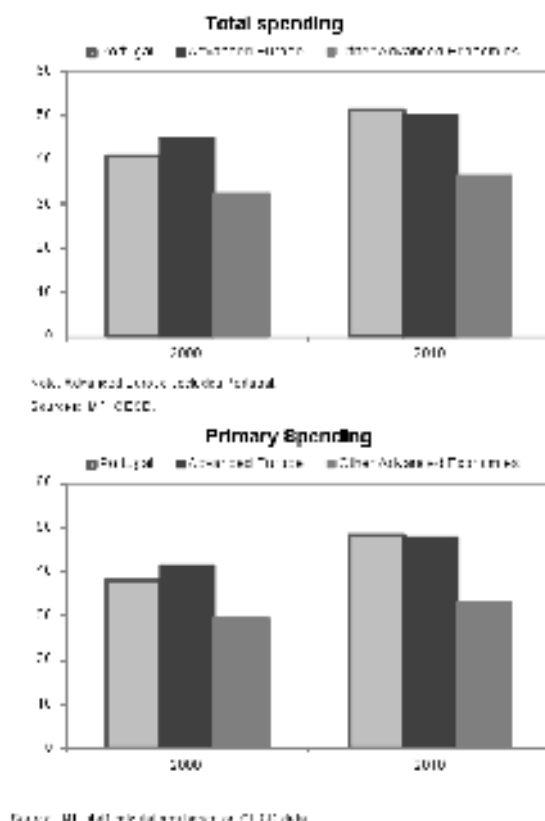


Figura 1: Despesa total governamental e despesa primária, 2000 e 2010

II. Contexto Macroeconómico e Antecedentes

20. Ao fim de uma década de políticas erráticas, foram feitos significativas reformas nos anos 2011-12. A situação financeira de Portugal tinha-se tornado insustentável, com um deficit de 10% do PIB em 2010 e despesas públicas equivalentes a 51% do PIB. Desde então o deficit foi reduzido a metade e a despesa reduzida para 45,5% do PIB.

21. O governo prevê mais ajustamentos para o biénio 2013-14, necessários à recuperação da sustentabilidade das finanças públicas. Baseado em conquistas do exercício de 2011-12, o orçamento de 2013 dá novos passos no sentido da sustentabilidade das contas públicas. No entanto, e em parte devido ao restabelecimento parcial do 13º e 14º mês aos funcionários públicos e aos pensionistas, cerca de 80% do ajustamento previsto para 2013 vai ser feito à custa da receita. A despesa pública, equivalente a quase 47% do PIB, ainda se irá manter alta. Para 2014, o governo pretende recolocar o ajustamento orçamental do lado da despesa, considerada ainda bastante alta em termos comparativos com outros países, segundo um recente benchmarking¹⁴, em particular nos sectores da protecção social, educação, saúde e segurança. Sectores que no conjunto representam 2/3 do total da despesa pública. Para alcançar o equilíbrio das contas públicas o governo considera necessário reduzir a despesa até 2014 em cerca de 4.000 milhões (cerca de 2.4% do PIB), 800 milhões dos quais deverão ser cortados já em 2013.

22. O governo pretende que os ajustamentos da despesa pública se façam dentro do actual quadro constitucional, e que concomitantemente permitam ganhos de eficiência e equidade, salvaguardando ao mesmo tempo a coesão social. O governo tem apelado a uma revisão da despesa pública no âmbito de uma reflexão alargada sobre o papel do Estado. No quadro constitucional existente e no quadro das restrições orçamentais, tenta identificar quais as funções que o Estado deve abandonar, aquelas que deve manter, e em que medida. A refundação que tem sido anunciada é não só útil como oportuna: o ajustamento financeiro sendo inevitável tem de ser feito com o propósito de obter ganhos de equidade e de

¹⁴ O teste de capacidade que o governo levou a cabo no início do ano, analisa o comportamento de várias rubricas da despesa pública ao longo do tempo, e compara os padrões e os resultados de consumo Portugueses com aqueles de países da EU comparáveis. A equipa de missão concorda de forma geral com a análise.

eficiência, mantendo a coesão social e evitando que sejam tomadas medidas não estratégicas só pela sua facilidade de implementação. Esta equipa partilha das preocupações do governo. Como foi referido na secção I, a anunciada refundação terá de evoluir no sentido de um Estado que se caracterize por uma maior equidade e eficiência, um Estado que capacite os seus cidadãos para a participação e competição numa economia global, um Estado que seja também protector, mais flexível e completamente sintonizado com as novas necessidades da população.

23. Este relatório fornece algumas pistas para a revisão da despesa pública e para a redefinição do papel do Estado. Levando em consideração a experiência de outros países europeus, o relatório disponibiliza um menu de reformas possíveis por área de despesa, orientado para o reforço da equidade e da eficiência, e algumas ideias gerais sobre a reforma do Estado. Deixando de lado a questão da exacta medida da poupança que o governo deve almejar, este relatório oferece um menu de opções para obter poupança em áreas chave. O relatório também aponta áreas, nomeadamente no sector da despesa social (com excepção das pensões), onde a reforma deveria incidir sobretudo em ganhos de eficiência mais do que na poupança por si só.

III. DESPESA SALARIAL DO ESTADO E EMPREGO

A. Antecedentes

24. A despesa com salários no Estado permanece relativamente alta. Acima de 600,000 indivíduos (12.4 por cento dos activos) estão empregados no sector Estado. Os seus salários representam quase um quarto do total da despesa primária, cerca de 10% do PIB em 2012 (previsão). A este nível, a despesa com salários no Estado está perto da média da UE, mantendo uma tendência descendente constante desde 2009 (quando se situava em 12,7 por cento do PIB) que reflete várias medidas (Figura 2). Contudo, estes números deixam de fora os funcionários de hospitais no sector empresarial do Estado (SEE), os quais são classificados à parte do Estado para efeitos estatísticos¹⁵, isto embora o SNS seja maioritariamente financiado pelo orçamento. Ao incluir a despesa com salários nos hospitais do SEE (perto de 1,5 por cento do PIB), o resultado é uma despesa real com salários muito superior à que aparece nas contas públicas.

25. O emprego no Estado está concentrado na educação, segurança, e saúde, e também é constituído numa grande parte por funcionários públicos com ou sem o ensino secundário completo. O emprego nestes três sectores chave representa perto de 83% de todo o emprego no Estado. Em todos os sectores, uma parte substancial (cerca de 40 por cento) do funcionalismo público ocupa-se maioritariamente em tarefas administrativas ou operacionais; geralmente trata-se de funcionários públicos a meio da carreira (a média etária é de 48 anos), e a grande maioria (90 por cento) possui habilitações que não ultrapassam o ensino secundário. A Administração Central absorve 75 por cento do emprego no Estado; as Administrações Regional e Local perfazem os restantes 25 por cento.

26. A estrutura de pagamentos inclui regimes contratuais múltiplos e o recurso alargado a complementos salariais. Embora reformas recentes tenham simplificado a contratação de funcionários públicos, ainda existem três importantes

¹⁵ Quando os hospitais públicos foram transformados em empresas e reclassificados nas estatísticas nacionais (como pertencendo ao sector empresarial do estado), o número de funcionários hospitalares do SEE aumentou de 55.000 em 2006 para 96.000 em 2010, e o total do respectivo pagamento aumentou de 1,7 milhar de milhões (1 por cento do POB) em 2006 para 3 milhares de milhões (1,7 por cento do PIB) em 2010. Esta reclassificação baixou de igual modo a despesa com salários do Estado (no orçamento). Em 2012, o número total de funcionários hospitalares no SEE foi estimado em cerca de 90.000.

regimes contratuais: 15 por cento têm um “contrato permanente” (uma contratação vinculativa permanente até à reforma, por nomeação), 65 por cento têm um “contrato a termo indefinido” (uma contratação por vínculo à Função Pública, que permite a desvinculação sob certas condições¹⁶), e 15 por cento têm um “contrato individual” (sem vinculação e que permite o despedimento). Além disto, os complementos salariais introduzem grandes complexidades na estrutura salarial, que incluem benefícios que se aplicam a todos os funcionários públicos (ex. alimentação, função, produtividade) e benefícios que só se aplicam a alguns sectores ou profissões (ex. risco, horas extraordinárias, responsabilidade). Cerca de 15 por cento do total do pagamento assume a forma destes benefícios e há um alto grau de dispersão salarial por toda a Função Pública.

27. Esforços recentes têm tentado conter os gastos em salários, porém estão a ser anulados, em parte devido a condicionantes constitucionais. Desde 2010 o Estado conseguiu reduzir de forma significativa a despesa com salários através de reduções da Função Pública e de cortes nos salários.

- **Emprego:** O número de funcionários públicos foi reduzido em 3,2 por cento durante 2011, e uma redução subsequente de 1,4 por cento teve lugar no primeiro semestre de 2012¹⁷. Tal foi conseguido principalmente por desgaste e pela redução do número de funcionários públicos com contratos individuais.
- **Salários:** Em termos nominais, os salários no Estado foram cortado em média 5 por cento em 2011. A suspensão do 13º e do 14º meses de salário em 2012 resultou, em média, num corte adicional de 12 por cento. Para além disto, promoções, prémios de produtividade, e aumentos salariais associados à mobilidade foram congelados desde 2011 – uma medida que se deve manter até pelo menos 2014. Contudo, devido à decisão do Tribunal Constitucional em 2012, o orçamento provisório de 2013 teve de anular parte daqueles cortes, repondo um mês de salário a todos os funcionários públicos. O que se prevê venha a aumentar a despesa salarial do Estado em 2013 para 10,4 por

16 Cerca de 90 por cento das pessoas com um contrato de Funções Públicas, recebeu este contrato antes de 2009 e ainda tem a posse total devido a uma cláusula de salvaguarda acordada durante a reforma.

17 Estes números referem-se a universos diferentes, uma vez que um banco de dados lançou ampla cobertura estatística sobre o emprego na função pública geral e foi lançado em 2012. Os dados sobre 2011 e anos anteriores tem pequena cobertura (administração central apenas).

cento do PIB. Isto ocorre mesmo levando em conta os esforços em reduzir de 2 por cento o número de funcionários públicos no Estado, em cortar pagamentos das horas extraordinárias em 50 por cento, e em alinhar as regras de baixa médica com as que se praticam no sector privado.

B. Questões-chave

28. A reforma do sector público está atrasada. Enquanto que as despesas salariais aproximaram-se da média Europeia devido a cortes temporários (e não considerando trabalhadores da saúde em Hospitais de Participação Pública), Portugal gasta acima da média com base no rendimento per capita (Figura 4). Poupanças conseguidas até à data têm ajudado à consolidação fiscal, mas não têm resolvido satisfatoriamente a necessidade de reformas estruturais. Por exemplo, promoções por mérito não poderão continuar congeladas se desempenho e eficiência são para aumentar. Em vez disso, reduções da despesa salarial devem ser o resultado de uma estratégia clara visando a redução de gastos supérfluos em áreas específicas e dirigidas ao desenvolvimento de um sector público mais eficiente e eficaz.

29. Tal reforma necessita de dar resposta a fragilidades fundamentais, embora assegurando um equilíbrio entre a consolidação fiscal e a necessidade de uma função pública mais moderna e melhor qualificada. Deverá ter como objetivo a redução do número de funcionários de uma forma precisa (ou seja, onde exista sobre-emprego), reduzindo ainda mais os prémios salariais no sector público (a diferença entre a remuneração do público e do privado¹⁸), e gerando poupanças administrativas através da racionalização do sector público. Isso poderá ser alcançado sem reduzir os resultados se a eficiência geral for aumentada. Qualquer reforma deverá basear-se em medidas de natureza permanente e deverá, por isso, ser consistente com as limitações constitucionais existentes. Os parágrafos seguintes descrevem componentes chave desta estratégia.

30. O emprego excedentário, que se encontra concentrado no sector da educação e das forças de segurança, é uma preocupação chave. Embora a dimensão global do emprego na administração pública (em percentagem da

18 O prémio salarial no sector público é alto em termos nominais e após ajustamento para diferenças em termos de qualificações. Este prémio aumenta consideravelmente quando ajustado ao número de horas trabalhadas e aos direitos relativos a férias.

população total) esteja em consonância com a média da UE, algumas áreas possuem claramente excesso de pessoal. Por exemplo, o emprego público na educação e nas forças de segurança ronda cerca de 2.5 a 1 por cento da população total, respectivamente, o que está entre 5 a 20 por cento acima da média europeia nessas categorias¹⁹. Estas duas áreas representam mais do que 60 por cento da mão-de-obra pública, significativamente acima dos valores comparativos na UE.

- O Ministério da Educação e Ciência (MEC) emprega cerca de 230.000 trabalhadores (dos quais cerca de 160.000 são professores e docentes universitários). Estes números são relativamente elevados em comparação com outros países, em particular dada a redução do número de estudantes devida às tendências demográficas. De acordo com estatísticas recentes, o número de estudantes por professor é muito mais baixo do que na maioria dos outros países, e, sem reformas adicionais, com probabilidade para descer mais devido às tendências demográficas (ver Secção VI). Adicionalmente, os salários na área da educação são superiores à média da OCDE, em particular para os níveis superiores da tabela salarial, superando em 25% a média da OCDE, para os professores do ensino básico, em 11% para os professores do ensino secundário, e em 15% para os professores universitários. Entre 2005 e 2010, Portugal foi o país com o quarto maior aumento nos salários dos professores, de entre os países da OCDE (Figura 5)²⁰.
- As forças de segurança empregam perto de 100,000 indivíduos. Destes, 37,000 estão sob a alçada do Ministério da Defesa e 53,000 do Ministério da Administração Interna. Além destes, há 1,700 empregues em forças policiais municipais, 1,800 na força da Polícia Judiciária, e 4,000 guardas prisionais²¹. Tudo junto, as forças de segurança representam cerca de 17 por cento da

19 Para uma descrição pormenorizada de como avaliar a massa salarial pública ver B. Clements and others, 2010, "Evaluating Government Employment and Compensation," IMF Technical Notes and Manuals, IMF (Washington DC).

20 R. Giordano e outros, 2011, "The Public Sector Pay in a Selection of Countries," ECB Working Paper, No. 140. Estas imagens não têm em conta as últimas medidas tomadas pelo Governo em 2011-2012, como seja a redução média de 5% dos salários do sector público e a eliminação do pagamento do 14.º mês.

21 Data é baseada na informação disponível em <http://tinyurl.com/cqg66p8>. As discussões durante a missão referiram que há forças adicionais que não estão aqui incluídas.

Função Pública, e a densidade de forças policiais (460 por 100,000 habitantes) está também entre as mais altas da Europa (Figura 6). Gastos com estas funções estão acima da média Europeia, em grande medida devido ao número de forças activas e não por conta de vencimentos excessivos. Contudo, emprego em excesso é uma preocupação não apenas para as forças no activo mas também para os efectivos em reserva, devido ao seu impacto no sistema de pensões.

31. Outra preocupação chave é o uso intensivo de horas extraordinárias, em particular no sector da saúde. Os salários relativamente elevados neste sector reflectem as compensações pelo trabalho extraordinário (para lá das 35 horas semanais de trabalho em vigor no sector público). Em 2011, de entre os países da OCDE, Portugal tinha a média mais baixa de horas normais de trabalho por ano (Figura 7) e os funcionários públicos receberam valores correspondentes a 60 milhões de horas extraordinárias. Na última década, só o sector da saúde foi responsável por 35% a 45 % de trabalho extraordinário anual e o pagamento de horas extraordinárias representa 1/3 do salário total dos médicos, o que explica os valores relativamente elevados das remunerações (Figura 8)²². Para enfrentar estes aspectos, o Ministério da Saúde propôs o aumento do horário semanal de trabalho para as 40 horas (igual ao sector privado) e a alteração dos métodos de trabalho nos hospitais. Apesar destas mudanças serem de alcance limitado e de apenas se aplicarem a parte do sector público, constituem um claro sinal de melhoria da igualdade face ao sector privado.

32. A fragmentação de serviços, sobreposições de responsabilidades, e duplicação de tarefas entre agências do governo também contribuem para ineficiência. Portugal deve ser capaz de realizar poupanças ao fazer maior uso de serviços partilhados e decisões coordenadas (até agora, as decisões sobre recursos humanos têm sido inteiramente delegadas aos Ministérios, Figura 9²³).

22 Depois de comparado o poder de compra, as remunerações pacotes de remuneração para os médicos estão acima na Alemanha, Noruega e Itália.

23 O Índice de Delegação HRM aos Ministérios foi construído utilizando dados da OCDE (Um olhar sobre o Governo, 2011). O índice varia de 1 a 9 e números maiores implicam que todas as decisões de recursos humanos são delegadas para as unidades de ministérios ou departamento. As dimensões que este índice leva em conta são os seguintes: as decisões de definição de salários, a flexibilidade das condições de trabalho, as alocações de orçamentos, avaliações de

Algumas iniciativas estão a ser tomadas a este respeito, mas uma estratégia abrangente de serviços partilhados deve ser posta em prática. Isso aumentaria sinergias, aumentaria economias de escala e evitaria a duplicação entre entidades. Por exemplo, cada ministério tem o seu sistema de pagamento de vencimentos, gabinete de relações Internacionais, e até pessoal de segurança. Mesmo que algumas dessas unidades possam ser pequenas e muito especializadas, uma avaliação dos ganhos potenciais com a redução da fragmentação poderia ser realizada em todo o sector público. De igual modo, algumas das funções administrativas (“back-office”) menos específicas poderiam ser adjudicadas ao sector privado.

33. A estrutura salarial relativamente horizontal é dispendiosa e afecta a captação de talento. O prémio salarial da função pública está entre os mais elevados da Europa, mesmo após os recentes cortes salariais e feito o ajustamento de vários factores associados com níveis de rendimentos, como o grau de escolaridade, experiência no mercado de trabalho ou responsabilidades de gestão. Grande parte dessa disparidade é explicada pela remuneração relativamente alta atribuída a trabalhadores de baixa qualificação. Além disso, a grelha salarial é relativamente horizontal e depende principalmente de anos de experiência em vez de desempenho. Assim, as oportunidades do sector privado (com salários mais baixos de início de carreira mas com maiores aumentos para desempenho do que no sector público) continuam a ser mais atraentes para indivíduos altamente treinados e motivados.

34. Medidas recentes têm-se centrado em poupanças incrementais sem visar deficiências estruturais. Reduções salariais têm-se centrado em rendimentos elevados conduzindo ao nivelamento da estrutura salarial do sector público. Esta política tem tentado preservar os rendimentos na base da escala salarial para fins de igualdade, mas deve ser salientado o facto de que esses funcionários públicos não estão em risco de pobreza. Além disso, os cortes nos salários do sector público falharam na redução da disparidade de compensação do sector público-privado, que ainda está acima dos níveis da UE (Figura 10). Acresce também que confiar exclusivamente em dispensas e reformas para reduzir o emprego do governo em 2

desempenho, gratificações de desempenho, o número de mensagens dentro de unidades e decisões para a contratação de novos funcionários.

por cento pode não resolver adequadamente o emprego excessivo em certas áreas afectando negativamente em contrapartida a prestação de serviços públicos em outras. De igual modo, o sistema de mobilidade existente não está a ser usado para transferir pessoal dentro da função pública.

C. Opções de reforma

35. A reforma da compensação no sector público é urgente, e deve ajudar à modernização e construção de uma administração pública mais eficiente, ágil e sustentável. Isto poderia incluir três elementos principais: (i) reformando os escalões de vencimento — incluindo prémios salariais básicos, horário de trabalho e compensações por horas extra, com vista a encorajar a meritocracia; (ii) visando uma redução permanente no número de funcionários abrindo espaço ao mesmo tempo para atrair trabalhadores jovens qualificados, e (iii) aumentando a partilha de serviços e tecnologia, de modo a limitar duplicações e sobreposições. Ao realizar estas diferentes reformas, será importante alcançar mudanças permanentes. Por exemplo, a redução do emprego numa parte do sector público (por exemplo, a administração central) não deve levar a um aumento do emprego noutra parte do sector público (por exemplo, empresas de participação pública).

36. Reformar o pagamento publico de taxas é um elemento chave da reforma das compensações. A reforma deveria aumentar a “inclinação” da escala de pagamentos, privilegiando o desempenho em detrimento da antiguidade. Especificamente, tal reforma poderia considerar:

- **Ajustar a escala de pagamentos global²⁴.** Uma escala de pagamentos revista, poderia suportar carreiras mais simplificadas e permitiria uma redução permanente dos níveis salariais. Para evitar a natureza temporária de medidas tomadas no passado(a redução salarial de 5% introduzida em 2011 e a suspensão do pagamento do 14 mês), começando em 2014, um corte permanente nos salários base, introduzido de forma transversal ao quadro e que visaria (no mínimo) obter a mesma poupança gerada pelos cortes salariais do orçamento de 2013. Por exemplo, reduzindo a base salarial em 3 a 7 por cento poderia poupar €325 a 760 milhões anualmente. Isto poderia ajudar a reduzir os salários do quadro que existem actualmente, particularmente os mais baixos, onde o sector privado tende a ajustar-se mais

24 O termo “escala de pagamento global” refere-se a Tabela Remuneratória Única.

rapidamente à crise.

- **Implementação de novas reduções nos suplementos remuneratórios.** Os suplementos devem complementar o salário-base apenas em circunstâncias específicas, tais como horas extraordinárias para além das 40 horas semanais (ver infra), trabalho nocturno, ou para compensar horários flexíveis e responsabilidades acrescidas. Presentemente, estes suplementos variam muito em todas as funções e ministérios, mas, em média, representam cerca de 14 por cento da remuneração mensal (1/3 do qual provém de horas-extraordinárias). Não devem ser transformados num "pagamento regular" para aumentar os salários-bases (como é actualmente o caso), e seu valor deve ser também reduzido. Por exemplo, a introdução de um corte adicional de entre 20 a 30 por cento em suplementos que não estão relacionados com horas-extraordinárias poderia poupar entre 200 a 300 milhões de euros por ano.

Aumento do horário de trabalho e maiores restrições ao pagamento de horas extraordinárias. A semana de trabalho normal, na função pública, situa-se nas 35 horas e gera despesa adicional através de pagamento de horas extraordinárias. Conceptualmente, não há nenhuma razão para os funcionários públicos terem uma semana de trabalho mais curta do que a maior parte do sector privado (40 horas). Por isso, a semana de trabalho da função pública deve ajustar-se à do sector privado, com adequados horários por turnos (principalmente nas áreas da saúde e das forças de segurança). Medidas para aumentar a semana de trabalho já foram tomadas no sector da saúde (Lei 62/79) e a remuneração por trabalho extraordinário foi reduzida pelo novo Código do Trabalho, em Agosto de 2012, mas as horas extraordinárias ainda são remuneradas com um prémio de 25 por cento na primeira hora e até 50 por cento a partir da terceira hora. Aumentar generalizadamente a simplificação deste sistema, através, por exemplo, de um prémio fixo desde 15 por cento por hora extraordinária suplementar, poderia gerar uma economia substancial. Adicionalmente, podem ser tomadas medidas para resolver problemas relacionados com os horários de trabalho no sector da educação. Por exemplo, definindo o tempo de uma aula nos ensinos básico e secundário mais perto de 60 minutos (em vez dos actuais 45 minutos), pode ajudar a reduzir a massa salarial correspondente em até 20 por cento. Estas medidas poderiam gerar economias substanciais: o aumento do horário de trabalho semanal para 40 horas pode resultar na economia de cerca de

150 milhões de euros; conjuntamente com as medidas relacionadas como tempo de aula para os professores e se com o valor fixo das horas extraordinárias, a poupança total poderia chegar a 300 milhões de euros por ano.

37. Reduções dirigidas devem focar-se em bolsas de sobre emprego do sector publico, mas a poupança dependeria largamente de como estas são implementadas. Existem basicamente 2 opções: reduções de pessoal ou reduções do quadro by further attrition?!(antiguidade) (quadro 1 resume experiências internacionais com reduções de pessoal). Uma abordagem dirigida deveria identificar claramente metas apropriadas para a redução de pessoal nas diferentes áreas do estado. Isto implicaria uma avaliação dos níveis apropriados de emprego para assegurar determinados serviços públicos. Uma alternativa seria, o estabelecimento de objectivo geral a atingir, idealmente adaptado para detectar falhas e sobre-emprego de pessoal nas diferentes áreas(ex. Educação e segurança) e funções (ex. Pessoal administrativo com baixas qualificações). Poupanças com a redução de pessoal de 10 a 20 por cento deveria somar cerca de €795 a 2,700 milhões (0,5 a 1,6 por cento do PNB), distribuído pelos 3 diferentes grupos acima referidos. Uma vez estabelecido o objectivo, é crucial pôr em marcha um mecanismo para a dispensa com os incentivos apropriados e apontando à minimização dos custos do ajustamento. Diversos pontos podem ser explorados:

- **Uma maior utilização do quadro de mobilidade especial (QME).** Uma utilização mais activa do QME poderia render uma maior poupança a médio prazo, sem custos imediatos adicionais²⁵. O uso do QMP tem sido pouco usado devido aos incentivos inadequados para os gestores e funcionários²⁶. Uma utilização mais activa de o QME gera poupança imediata(como o

25 O SMP é destinado a pessoas que são redundantes (ou seja, no excedente), como resultado de reestruturações no âmbito da administração pública. Ele paga o salário completo para os primeiros 2 meses, 66 por cento do salário dos próximos 10 meses, e 50 por cento de um ano em diante. Em termos gerais, segundo as regras existentes, a maioria dos trabalhadores da administração pública (que inclui “nomeados” e “ex-nomeados”) pode permanecer noSMP (ganhando 50 por cento do seu salário anterior e contribuições completas para a segurança social) até que se aposentem .

26 Houve um uso significativo do quadro de mobilidade especial no âmbito do programa de racionalização ex: (PRACE-2008), mas a partir desse momento, o quadro de mobilidade tem sido raramente utilizado. O número de trabalhadores em regime de mobilidade como de 30 de junho de 2012 foi de 1144 (com base em dados SIEP).

governo só paga metade do salário) e pode incentivar a meritocracia se aqueles com desempenho abaixo da média são direccionados para o QME. Um objectivo claro obrigatório poderia ser definido, a fim de colocar(empurrar) um determinado número de funcionários no QME, tendo em conta as regras que actualmente se aplicam a diferentes tipos de contrato. Participação no QME deve ser temporário, antes da demissão do sector público ou re-absorção. O acto jurídico sobre o QME poderá ser revisto, para simplificar os procedimentos existentes, rever a duração máxima (limitando-a até dois anos), e a substituição do salário para aqueles que o QME o for diminuindo ao longo tempo²⁷. Além disso, poderiam ser dados incentivos às pessoas no QME para a entrada do sector privado e o pagamento do QME pode ser tornado condicionado à participação em acções de formação²⁸.

- **Saídas voluntárias.** Criar incentivos à desvinculação, através de pacotes de indemnizações (como no Canadá na década de 1990, ou mais recentemente na Estónia e Letónia), aumenta os custos à partida, mas também pode aumentara poupança de médio prazo. A chave do sucesso é oferecer incentivos atraentes para a desvinculação, mantendo uma opção de veto para o governo, para evita a saída da função pública pública de trabalhadores indispensáveis e/ ou altamente qualificados. As saídas voluntárias são geralmente a opção menos controversa. No entanto, estes sistemas tendem a ser caros no curto prazo e podem não ser eficazes na redução significativa do número de funcionários, se as reduções não forem orientadas de forma

27 Parte da dificuldade de utilizar a mobilidade especial tem sido atribuído ao modelo de avaliação complicado que isso implica. A fim de acelerar o processo, uma possibilidade poderia ser a introdução de um sistema on-line de exames nacionais para a força de trabalho pública que gera critérios objectivos para atribuir trabalhadores para o quadro de mobilidade.

28 Por exemplo, a SMP poderia incorporar actividades de reciclagem para os participantes requalificados em áreas de competências novas. Para fornecer incentivos (inclusive para a participação voluntária no SMP), isso pode ser combinado com uma oferta para ter de volta aqueles que têm certas qualificações em novas posições e um prémio de pagamento. Treinamento SMP pode ser combinado com outros activos do mercado de trabalho de ferramentas (por exemplo, com base nas experiências de trabalho de rotação dos países nórdicos). Além disso, um número limitado de destinatários de seguro-desemprego poderia ser oferecido para participar em actividades de formação de SMP para fornecer-lhes formação e experiências relevantes que poderiam ajudá-los a competir por um futuro emprego no governo.

adequada. Tendo em conta as apertadas condições orçamentais, esta opção parece mais viável no futuro, por exemplo, depois de algumas das economias iniciais através de um uso mais ativo do QME serem implementadas e a reforma fiscal esteja a funcionar.

- **Uma abordagem faseada.** Naturalmente, são possíveis combinações das opções acima mencionadas, e até mesmo numa sequência diferente. Desde que o financiamento o permita, na primeira fase, limitada no tempo, aos trabalhadores públicos poderia ser oferecido um pacote de indemnização para as saídas voluntárias. Numa segunda fase, despedimentos deveriam ter lugar, para cumprir o objectivo pré-estabelecido, com base em critérios objectivos²⁹.
- **Reduções adicionais por rescisão.** Reduções não-direccionadas por meio de rescisões amigáveis e reformas antecipadas não são a melhor opção mas uma vez que reduções dirigidas consideráveis poderão ser difíceis de implementar na curta duração, reduções adicionais por dispensa ou reforma poderão ser contempladas. Enquanto que esta opção não implicaria custos à cabeça, produziria o nível mais baixo de poupança a médio prazo. Por exemplo, a redução do emprego em 2 por cento corresponderia a um rácio de entrada-saída de 1:3.³⁰ Indo mais longe, Portugal poderia introduzir um rácio de substituição de 1:5 (como na Grécia) ou uma suspensão temporária por completo (como na Espanha).

38. Redução de duplicações e fragmentação implicarão a reorganização adicional da administração pública central. Pequenas poupanças mas maiores sinergias e eficiência podem ser geradas através da redução da fragmentação de serviços em diferentes ministérios (por exemplo, unificando o sistema de pagamento de vencimentos) ou de funções (por exemplo, forças de segurança onde existem diferentes organismos em paralelo³¹, ou na saúde onde diferentes serviços médicos coexistem para diferentes grupos). Para além disso, uma vez que o Plano para a Redução e Melhoramento da Administração Central (PREMAC) tiver sido

29 As causas para o despedimento de trabalhadores do sector público teriam que ser modificadas, especialmente para aqueles com funções de Contratos Públicas .

30 Como referência, em 2011-12, grande contração tem sido superior a 3 por cento.

31 Veja o Apêndice 1 para consolidar experiências europeias com as forças de segurança.

implementado por inteiro, haverá ainda áreas na administração central que poderão ser consideradas para simplificação acrescida:

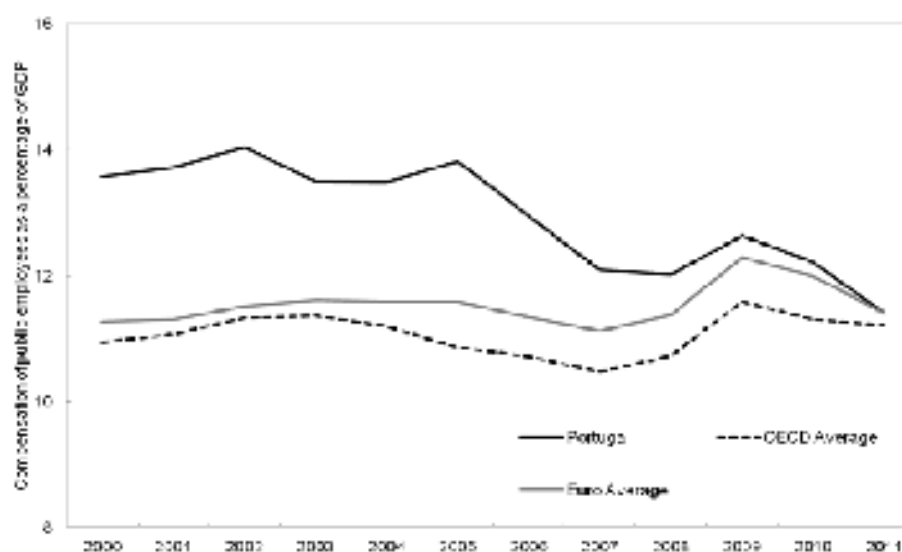
- Serviços de auditoria (inspecções gerais), poderão ser fundidos para criar um único gabinete nacional de auditorias, com maiores ganhos na eficiência e eficácia das funções de auditoria existentes incluindo perspectiva financeira.
- A concentração de serviços na área da inspecção às actividades económicas aumentaria a poupança e ganhos de eficiência; por exemplo, a fusão dos serviços de inspecção dispersos por diferentes ministérios (i.e., economia, agricultura, cultur)
- A autonomia financeira de institutos públicos poderia ser abordada (incluindo os institutos públicos de estatuto especial) ao efectivamente aplicar as regras legais que determinam a manutenção da autonomia financeira, nomeadamente a regra relativa a receitas próprias de 2/3.
- Em algumas situações, a atribuição de competências idênticas num número vasto de serviços, por exemplo, ao nível da gestão de fundos da UE, produz arranjos de algum modo disfuncionais. O número de serviços dedicado exclusivamente ou principalmente a este tipo de competências pode ser racionalizado, com um impacto positivo ao nível da gestão de fundos e da interação com as entidades financiadas.

Quadro 1. Abordagem para diminuir os funcionários públicos: Experiência Internacional

Uma grande variedade de abordagens têm sido usadas pelas economias avançadas para reduzir o emprego no setor público. Estas incluíram cortes salariais automáticos impostos aos ministérios (Austrália, Dinamarca, Finlândia, Nova Zelândia e Suécia), despedimento dos funcionários públicos após as análises das despesas (Austrália, Canadá, França, Japão, Holanda e Reino Unido), regimes de reforma antecipada (Canadá) despedimento de funcionários públicos em excesso (Austrália, Canadá, Finlândia, Holanda, Suécia, Suíça e Reino Unido). O impacto desses programas pode ser significativo (por exemplo, a redução da força de trabalho pública no Reino Unido, Canadá, e na Letónia passou de 2 para 7 por cento do emprego público tota).

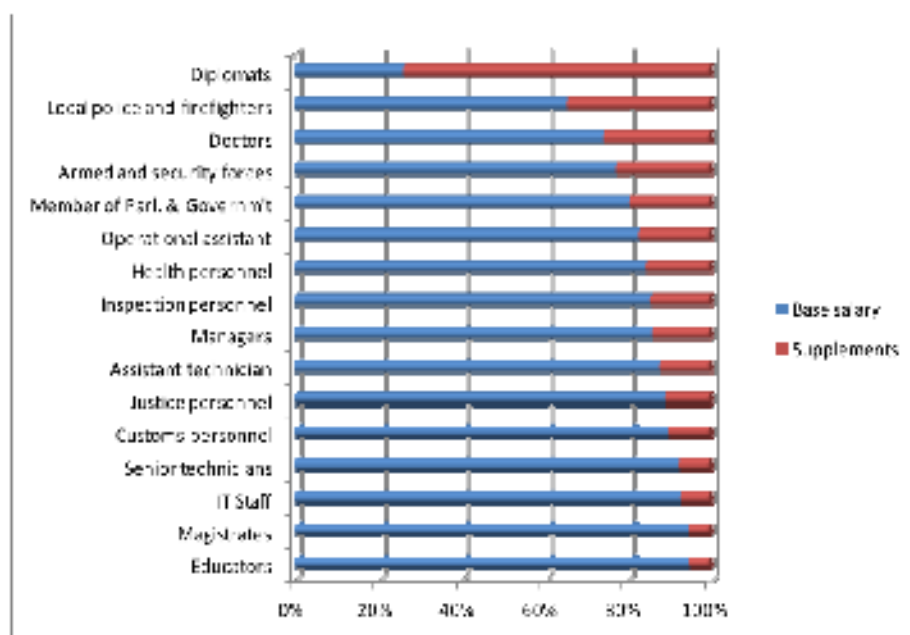
A experiência de vários países sugere que é importante evitar uma abordagem de aproximação transversal, que resulta em reduções menos duráveis e na qual, muitas vezes, é necessário recorrer à recontração (Haltiwanger e Singh, 1999). A redução de Pessoal que tem como alvo os trabalhadores específicos é susceptível de ser mais bem-sucedida em conseguir reduções permanentes no emprego. A consecução destes objectivos, no entanto, muitas vezes requer o uso de diversos tipos de instrumentos que minimizam o pagamento de indemnizações por despedimento como as rescisões de contrato amigáveis. Esta abordagem, no entanto, tem custos fiscais mais elevados a curto prazo, do que uma abordagem não segmentada através do despedimentos em todos os quadros. A experiência dos países sugere que o sistema de saída voluntária não tem sido muito eficaz, pois costumam ficar aquém das metas de redução de emprego e sofrem de problemas adversos de selecção.

Fontes: OCDE, 2011, "Getting It Right: reestruturação dos trabalhadores do governo", em *Funcionários públicos como Parceiros para o Crescimento: para uma força de trabalho forte, mais equitativa e mais justa* (Paris: OCDE Publishing); R. Holzman e outros, 2011, "Programas de indemnizações ao redor do mundo: a História, fundamentos, Status e reformas (Washington: Banco Mundial); J. Haltiwanger e M. Singh, 1999, "Evidências mundiais sobre a Retração do Setor Público", de 1999, do Banco Mundial revisão Económica, vol. 13, No. 1.



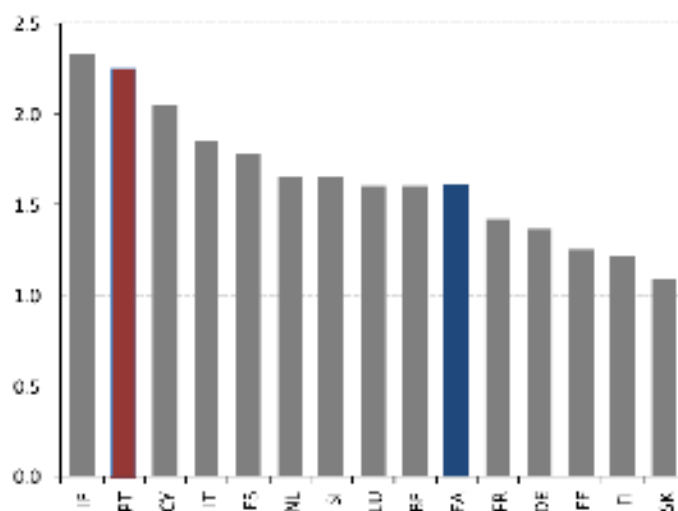
Source: OECD, Eurostat, and IMF calculations.

Figura 2: Compensação total de empregados públicos como percentagem do PIB



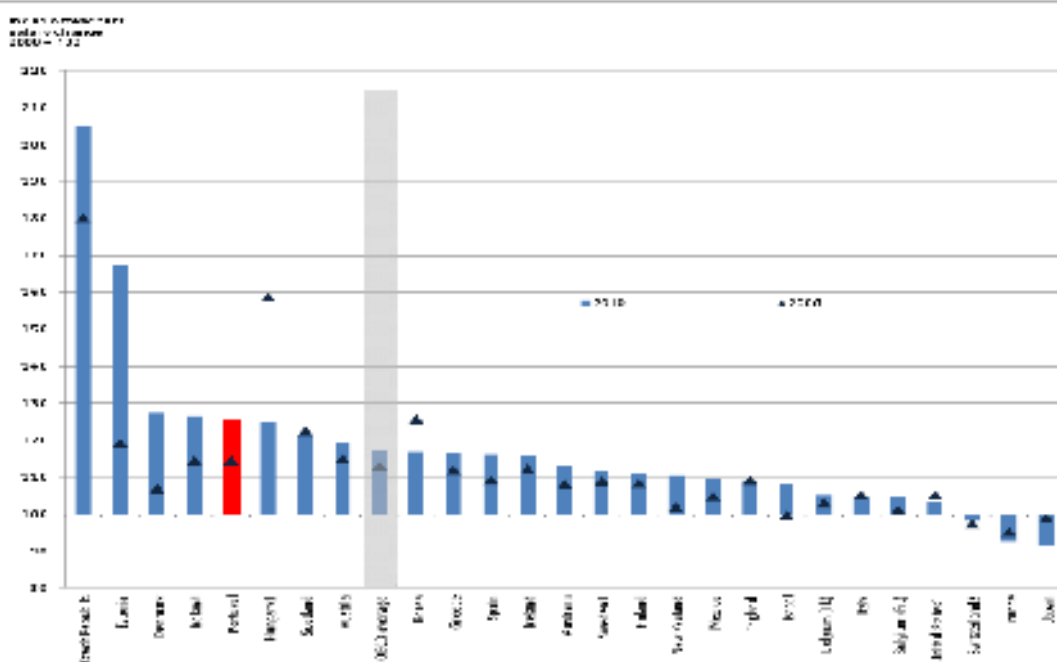
Source: Government of Portugal (SIEP, Oct-12) and IMF calculations.

Figura 3: Peso relativo dos salários base e suplementos por função em 2011



Source: European Commission.

Figura 4: Compensação por empregado dividido por PIB per capita em 2011



Source: OECD, Education at a Glance (2012).

Figura 5: Crescimento do salário dos professores, 2005-2010

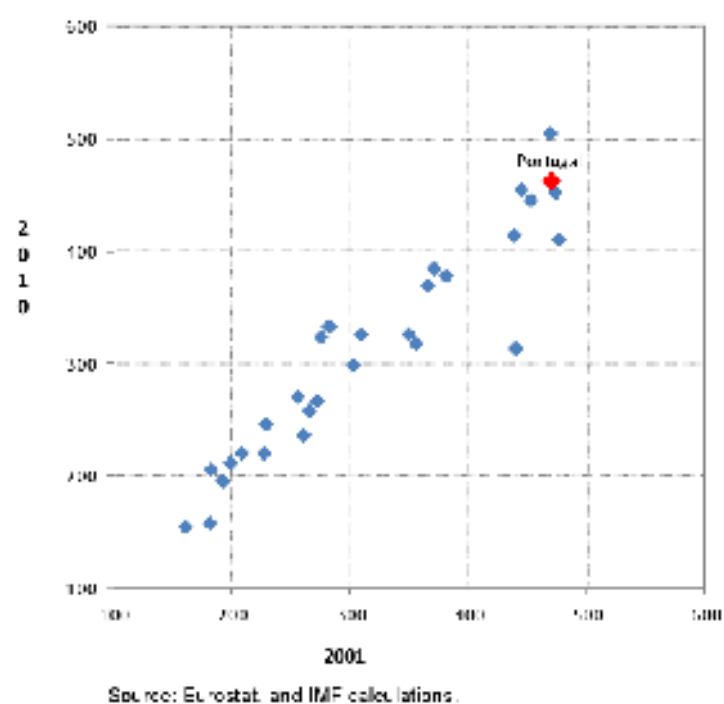


Figura 6: Número de polícias por 100 000 habitantes

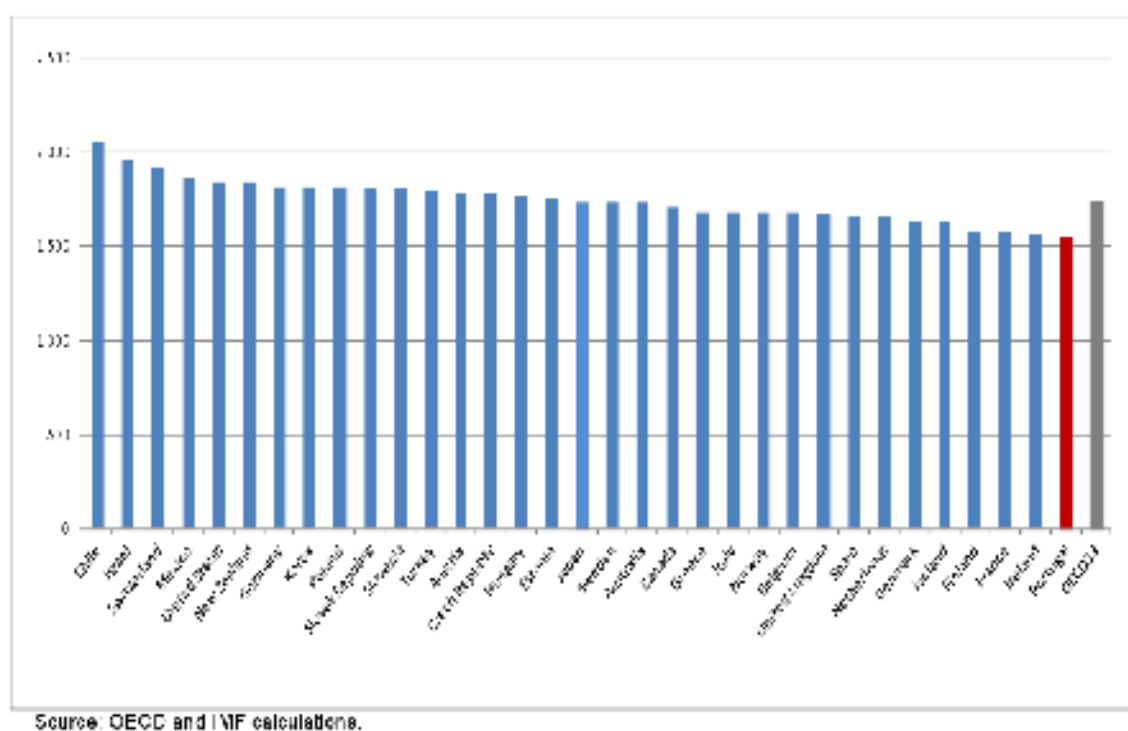
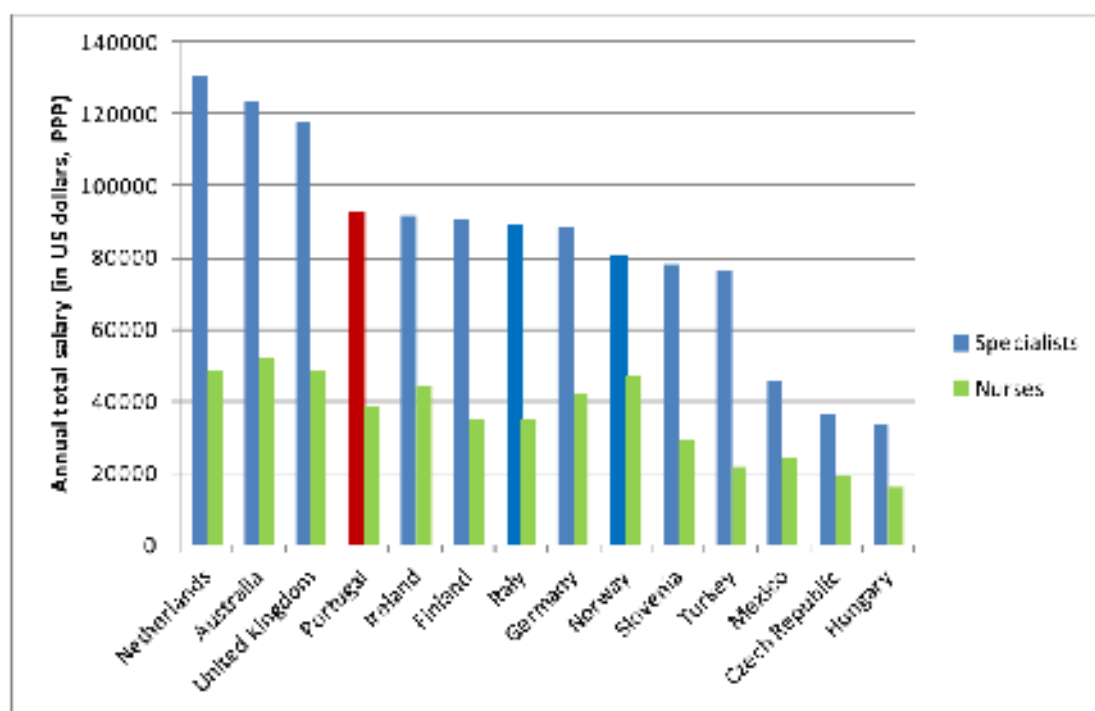
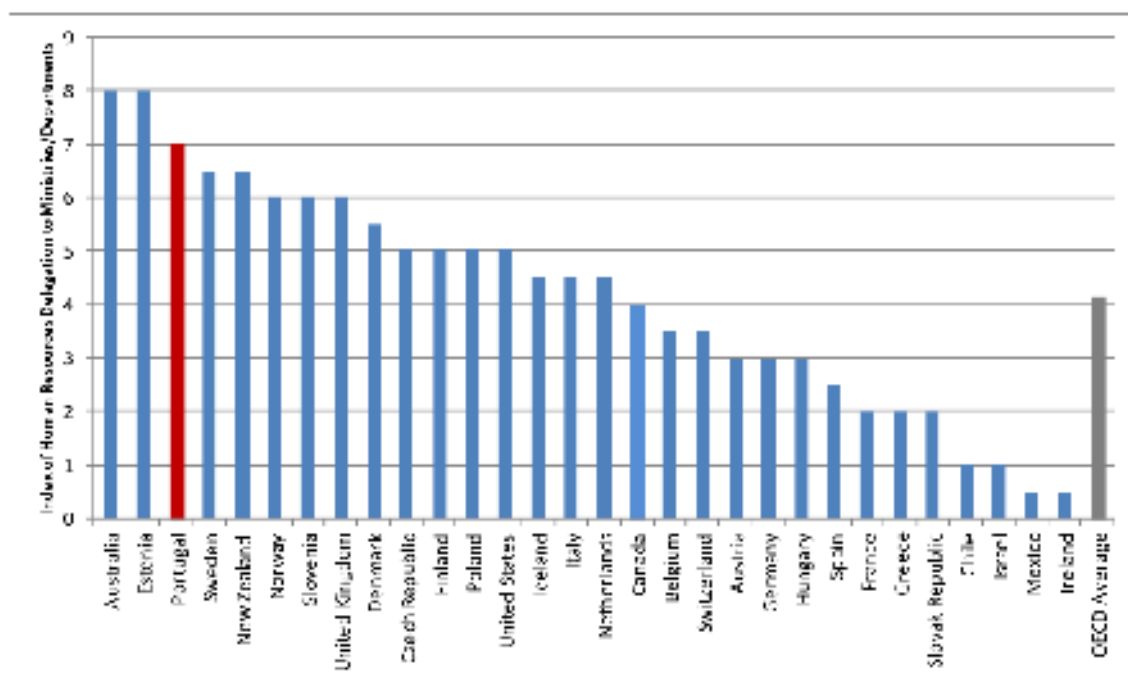


Tabela 7: Número de horas de trabalho médias por ano, 2011



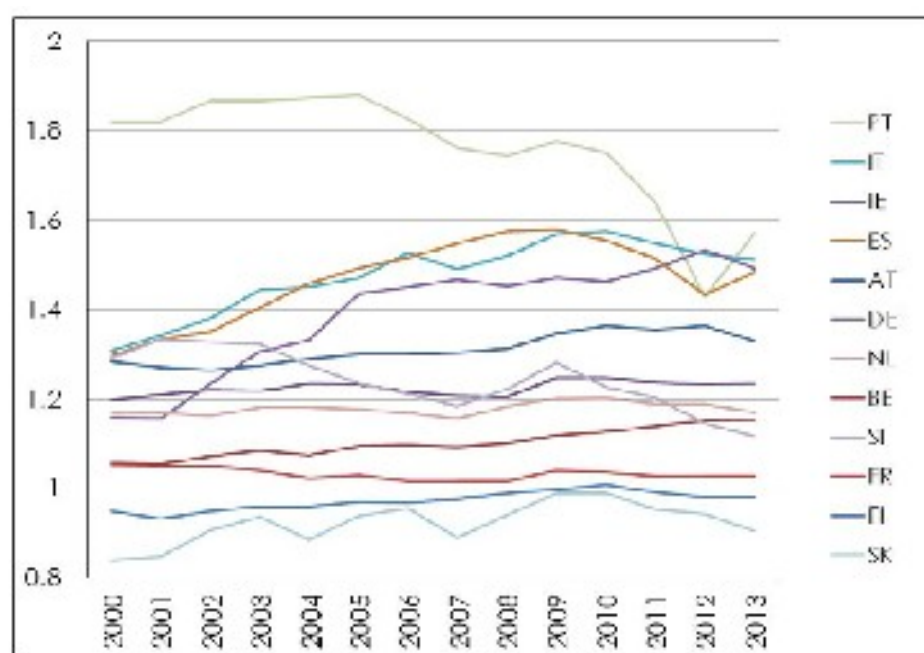
Source: OECD and IMF calculations.

Figura 8: Compensação de médicos e enfermeiras, 2010



Source: OECD, and IMF calculations.

Figura 9: Delegação de decisões chave de RH no governo central, 2010



Source: European Commission.

Figura 10: Relação Público/Privado da compensação por empregado

IV. PENSÕES

A. Cenário de fundo

39. **Esta secção aborda questões relacionadas com a equidade e eficiência do sistema público de pensões a partir de uma perspectiva macro-fiscal.** Portugal gasta actualmente cerca de 14.5 por cento do PIB em todo o seu programa de pensão pública³². Entre as economias avançadas, esta é uma das maiores parcelas do PIB dedicados ao gasto com pensões. Uma questão-chave desta secção tenta resolver se Portugal poderia alcançar melhores resultados em termos de capital próprio (por exemplo, combater a pobreza entre os idosos) e eficiência (por exemplo, promovendo a participação no emprego formal, mesmo em idades mais avançadas) em níveis mais baixos de gastos públicos.

40. **O sistema público de pensões tem complexas estruturas administrativas e benefícios.** O sistema foi unificado sob o Regime Geral Contributivo (RGC) para todos os novos ingressantes na força de trabalho depois de 2006. Ainda assim, para aqueles que entraram na força de trabalho antes de 2006, incluindo a maioria da força de trabalho e quase todos os pensionistas, o sistema permanece fragmentado. Cerca de 4 milhões de trabalhadores e 3 milhões de pensionistas são cobertos por RGC, e 0,5 milhões de trabalhadores e 0,6 milhões de aposentados estão cobertas pela Caixa Geral de Aposentações (CGA, o esquema para os funcionários públicos). Esses sistemas fornecem pensões de velhice, invalidez, e prestações de sobrevivência. Além disso, o sistema inclui a renda de aposentadoria complementar (pensões mínimas) para aqueles que se qualificam para pensões baixas, e não contributivas (condição de recursos à assistência social) para aqueles que não cumprem os requisitos mínimos de contribuição.

41. **A despesa pública com as pensões aumentou rapidamente desde 2000.** Durante 2000-2012, a despesa pública com pensões (em percentagem do PIB) aumentou de 9 por cento para 14 por cento $\frac{1}{2}$ (Figura 11). A maior parte desse aumento já aconteceu antes da crise. O envelhecimento da população explica apenas cerca de 30 por cento ($1 \frac{1}{2}$ pontos percentuais do PIB) do aumento nos gastos durante o período global. O restante é explicado por outros factores.

- Cerca de 45 por cento ($2 \frac{1}{2}$ pontos percentuais do PIB) é devido ao aumento

32 Conforme definido aqui, a expressão “pensões” inclui benefícios tanto contributivo e não contributivo para a velhice, invalidez e sobrevivência.

da pensão média em relação ao PIB per capita. Por exemplo, mais de 2000-2012, a média anual de pensões de velhice sob o GCR aumentou 75 por cento (de 3.130 € em 2000 para € 5.515 em 2012) em comparação com um aumento do PIB por trabalhador de 40 por cento sobre o mesmo período³³. Parte desse aumento reflecte os esforços para proteger os mais vulneráveis durante o início dos anos 2000: a pensão mínima passou de 2.300 € por ano em 2000 para mais de 3000 € por ano em 2005³⁴. Além disso, os novos programas foram introduzidos, incluindo um complemento de reforma para a baixa renda de idosos em 2006 (Complemento Solidário parágrafo Idosos), a um custo de cerca de 0,2 por cento do PIB.

- Cerca de 10 por cento (meio ponto percentual do PIB) é devido ao aumento do número de aposentados além do que está implícito pelo envelhecimento. Isso reflecte, em parte, o impacto das reformas passadas, que muitas vezes levou a uma onda de novos (reforma antecipada) pedidos de pensão por parte dos trabalhadores, dada a tradição de proteger os direitos de pensão, uma vez reinvidicadas. Além disso, tanto a CGA como o RGC foram fundindo alguns esquemas de pensão de empresas estatais menores e de fundos privados os seus sistemas³⁵.
- Cerca de 15 por cento (1 ponto percentual do PIB) corresponde a factores macroeconómicos. Por exemplo, o emprego caiu de cerca de 72 por cento da população 15-64 em 2000 para cerca de 65 por cento da população 15-64 em 2012³⁶.

33 A maturação do sistema de pensões em curso também pode ter colocado pressão sobre benefícios médios no GCR. Por exemplo, novos aposentados RGC têm histórias a mais de contribuição. Número médio de anos de contribuição tidas em conta para o cálculo de pensões de velhice aumentou de 26 anos em 2002 para cerca de 30 anos em 2010. No entanto, isso provavelmente desempenhou apenas um papel pequeno, já que a maioria de pensionistas do RGC recebem pensões mínimas e as fórmulas de benefícios mudaram a conta para carreiras contributivas completas.

34 Depois de 2006, a pensão mínima tem sido associada ao Indexante de Apoios Sociais (IAS), que tem crescido em linha com o PIB por trabalhador.

35 No entanto, essas fusões têm sido largamente neutras para o orçamento do Estado a partir de uma perspectiva actualizada, como os activos transferidos para o Tesouro parcamente igualado ao valor presente líquido de todos os benefícios futuros a serem pagos.

36 O gasto com pensões para o PIB pode ser decomposto em quatro factores da seguinte forma: os

42. As diversas passadas pensões de reformas são projectadas para gerar poupança fiscal, mas estas ficaram atrasadas. Nas últimas duas décadas, várias reformas tornaram o sistema de pensões mais acessível (reduzindo taxas de acumulação e aumentando os anos utilizados para estimar as contribuições de reforma), aumento de idade de reforma (aumentando a idade de reforma da CGA aos do RGC); tornou equivalentes benefícios para todos os trabalhadores (ou seja, para homens e mulheres, e do sector privado e do serviço público); incentivou o aumento de participação (pelo aumento das taxas de acumular de anos de contribuições, elevando penalidades para a reforma antecipada, e aposentadoria atrasada gratificante); ajudou a combater a pobreza (introduzindo algo complementar), e adaptou o sistema para mudanças demográficas (através da introdução de factor de ajuste automático ligado ao aumento da longevidade)³⁷. No entanto, as reformas também incluem extensas regras de direitos adquiridos, que protegem actuais aposentados ao colocar a carga de ajuste em seus filhos e netos. Isso tem atrasado potencial poupança fiscal: as reformas são projectadas para estabilizar gastando apenas depois de 2020 e, relativamente aos altos níveis³⁸. Embora algumas das medidas mais recentes tenham tentado resolver a duração da transição, por exemplo, trazendo para a frente a 2013 alguns dos direitos iniciais adquiridos de regras de aposentadoria CGA, mais esforços seriam necessários para reinar no crescimento da despesa com pensões durante a próxima década.

B. Questões-chave

43. Se comparado com outros países, Portugal têm uma média relativamente elevada de pensões (GCR e CGA), particularmente se considerado o seu PIB per capita. Uma maneira fácil de fazer essa comparação de pensões entre os países é analisando a taxa de crescimento económico, i.e., o ratio de consumo por indivíduo trabalhador de 65 anos e mais relativamente ao PIB por trabalhador. A fracção leva em conta o envelhecimento (a título de exemplo, populações mais

$$\text{gastos} / \text{PIB} = (\text{população } 65+ / \text{população } 15-64) * (\text{gastos} / \text{pensionistas}) / (\text{PIB} / \text{trabalhador}) * (\text{pensionistas população} / 65+) * \text{população } (15-64 / \text{trabalhadores}).$$
 O último componente ajuda a capturar efeitos macroeconómicos.

37 Para mais informações, consulte o Decreto-Lei 277/1993, Decreto-Lei 329/1993, Lei 32/2002, Decreto-Lei 35/2002, Lei 60/2005, Lei 4/2007, Decreto-Lei 187/2007, e Lei 52/2007

38 Portugal tem um dos menores aumentos previstos em mais despesas com pensões públicas em 2010-2060. Veja o Relatório de 2012 Envelhecimento da Comissão Europeia (Tabela 2, Página 38 de <http://tinyurl.com/9mada9x>).

envelhecidas fazem baixar o seu valor, enquanto que outros factores o fazem equivaler), o valor dos subsídios por pensionista (a título de exemplo, subsídios mais altos por pensionista aumentam o seu valor, enquanto que outros factores o fazem equivaler), e a análise da utilização precoce das pensões de reforma (a título de exemplo, a provisão de pensões aos mais novos do que 65 anos aumenta o seu valor, enquanto que outros factores o fazem equivaler). O denominador leva em conta os recursos disponíveis em cada país (a título de exemplo: países com um PIB per capita maior, poderão estar em medida de poder financiar subsídios maiores per capita). A análise das tabelas comparativas sugere que o sistema de pensões (GCR e CGA), com uma taxa de crescimento económico actualmente nos 37%, é substancialmente mais dispendiosa do ponto de vista fiscal do que era no passado (27% em 2000), e também que as pensões estão relativamente mais altas do que na maioria dos países da OCDE, incluindo a Alemanha, a Irlanda, a Itália, a Espanha, e a Suécia (gráfico 4.2). Apenas com o propósito de ilustrá-lo: a redução das pensões em cerca de 20% – o que geraria poupanças na ordem dos €4.5 mil milhões (2¼% do PIB) – resultaria ainda assim numa taxa de crescimento económico abaixo do nível prevalecente em países com valores similares de PIB per capita, e abaixo, ainda, dos próprios valores de Portugal à data de 2000.

44. Contudo, o sistema português de pensões de reforma não representa uma protecção adequada face à pobreza na terceira idade, permanecendo fora dos parâmetros de equidade. Enquanto que Portugal tem, no contexto da UE, um dos mais elevados ratios de despesa com pensões, tem também um elevado valor de risco de pobreza entre os mais velhos (partindo do indicador relativo aos indivíduos com 65 e mais anos cujos rendimentos se situam abaixo dos 60% da média do rendimento das famílias)³⁹. Assim, resulta que a despesa com os mais velhos é ineficiente: cada ponto percentual da despesa com pensões reduz o risco de pobreza na terceira idade em apenas 4.3 por ponto percentual, bem abaixo da média europeia, situada nos 6.8%. A elevada despesa com pensões e os elevados indicadores de pobreza entre os mais velhos reflectem um sistema deficiente na equidade, com 40% da despesa com pensões a beneficiar os que têm rendimentos mais altos (Figura 17). Isto sugere que talvez haja espaço para uma reavaliação dos direitos, sem comprometimento dos objectivos de equidade.

39 Na Europa avançada, apenas a Bélgica, Grécia, Irlanda, Itália, Eslovénia, Espanha e Reino Unido têm mais elevadas taxas de risco de pobreza para a população acima de 65.

45. À semelhança de vários outros países, o sistema de pensões deverá confrontar-se durante a próxima década com desafios significativos. As pensões de reforma que têm sido asseguradas até à data são responsáveis por uma parte considerável do fardo imposto por via dos ajustamentos aos filhos e netos dos actuais pensionistas (ou seja, os futuros pensionistas), que hoje sofrem o impacto das reformas. Como resultado, Portugal tem, a um tempo, o aumento mais alto na despesa com pensões projectado para o período 2010-2020, e um dos mais baixos aumentos da despesa com pensões projectado para o período 2020-2060 (gráfico 4.3) Por exemplo, em termos de redução da despesa com benefícios sociais, as reformas representam apenas cerca de um terço do ajustamento pedido aos que vão receber pensões ao longo das próximas duas décadas, se comparado com a média de cerca de metade do esforço de ajustamento observado na União a 27 (gráfico 4.4)⁴⁰. A somar a isso, a elegibilidade dos direitos dos trabalhadores mais novos é rapidamente reduzida: cerca de 80% do ajustamento elegível ocorrerá durante as próximas duas décadas, por comparação com os cerca de 60% na UE a 27.

46. Implicitamente, as reformas recentes constituem um fardo adicional sobre a actual geração de trabalhadores, exigindo-lhes que gerem receitas fiscais através do pagamento de taxas contributivas mais elevadas. Enquanto isso, a questão está em saber se Portugal tem capacidade para enfrentar a longa transição para o sistema de pensões no âmbito das reformas. Dito de outra forma: quererão os actuais reformados pôr em cima dos seus filhos e netos a responsabilidade de pagarem, ao mesmo tempo, os altos impostos, para virem mais à frente a receber pensões mais reduzidas, quando eles próprios se reformarem?

47. As actuais reformas vão muito provavelmente contemplar a despesa com pensões num longo termo, mas esses gastos vão continuar a aumentar durante os próximos dez anos; o sistema mantém-se altamente injusto; e os incentivos para as reformas precoces mantêm-se em vigor. Mais especificamente:

40 O Relatório sobre o Envelhecimento 2012 (<http://tinyurl.com/9mada9x>), que se baseia na Figura 15, ainda não tendo plenamente em conta algumas das medidas mais recentes que reduziram benefícios para os aposentados actuais com relação a pensões elevadas e, portanto, um pouco reduzido o processo de ajustamento futuro.

- **As reformas aprovadas até agora não incluem o gasto com pensões no curto prazo.** A despesa pública com pensões aumentou 0,6 por cento do PIB no período 2010-2012, e está previsto o seu aumento em cerca de 0,5 pontos percentuais do PIB em 2013, em parte devido ao restabelecimento da pensão de 13º mês que foi parcialmente compensado por reduções progressivas nas pensões elevadas⁴¹. Como resultado destas várias mudanças, o gasto com pensões já aumentou além do previsto para o período 2010–2020 (em 1 ponto percentual do PIB).
- **O sistema de pensões não é equitativo.** Os trabalhadores da função pública e os trabalhadores do sector privado recebem pensões muito diferentes. Os funcionários públicos, que representam cerca de 15 por cento de todos os aposentados, recebem 35 por cento de todos os gastos de pensão. A pensão de velhice média da CGA (€ 16.052 por ano) é quase três vezes maior do que a pensão média de velhice no GCR (€ 5.515 por ano). As diferenças de pensões médias excedem significativamente as diferenças de rendimento médio (1.800 € vs 700 € por mês). Isso sugere que as pensões do serviço público acarretam um prémio de cerca de 15 por cento em relação às pensões do sector privado⁴². Isto é ainda agravado por considerar que os funcionários públicos trabalham menos horas por semana e, em muitos casos (por exemplo, para os militares, diplomatas, juízes, e oficiais de justiça), têm uma fórmula de benefícios que conta com mais de um ano de contribuições para cada ano de trabalho. Benefícios complementares também existem para alguns grupos que recebem pensões relativamente elevadas (forças militares

41 Essas projecções foram concluídas no final de 2011 e assumiram a continuação dos pagamentos de 13 e 14. Assim, assumindo que apenas o pagamento do 14º é eliminado, resultaria num aumento projectado ainda inferior, 2010-2020 do que o inicialmente projectado. Note também que as projecções anteriores provaram-se optimista. Por exemplo, o estudo fundamental subjacente à reforma de pensões de 2002 projectou gastos no GCR para aumentar em apenas 1 ponto percentual do PIB 2000-2010, cerca de metade do aumento real. Consulte a Tabela 10 de “A sustentabilidade financeira do sistema de solidariedade e segurança social”: relatório final disponível em <http://tinyurl.com/cpcq5qj>.

42 Pensões médias são calculadas pelo valor total de velhice os gastos previstos para 2013 (€ 6773 milhões para CGA milhões e € 11.330 para GCR) e do número de pensionistas (393.000 e 2.014.000, respectivamente). Salários de reforma são da Tabela 10 da Ficha Relatório Nacional de Envelhecimento de Portugal.

e aposentados de empresas estatais). Além disso, em alguns casos, a acumulação das pensões diferentes pode levar a benefícios totais relativamente altos. Por exemplo, os aposentados que recebem benefícios de seus próprios registos de ganhos também são elegíveis para receber pensões de sobrevivência.

- **As reformas têm colocado a maior parte do ônus do ajuste nas futuras gerações de aposentados.** Por exemplo, a reforma de 2007 introduziu um factor de sustentabilidade igual à razão da esperança de vida aos 65 anos em um ano e expectativa de vida dada aos 65 anos em 2006. A intuição deste factor foi a de que cada geração de novos aposentados que recebem benefícios ajustados para reflectir o aumento do número de anos em que se esperava para receber benefícios, evitando parcialmente os trabalhadores mais jovens de pagar impostos mais altos para financiar os aumentos da longevidade. Hoje, este factor implica uma redução de 3,92 por cento em benefícios, reflectindo um aumento na expectativa de vida aos 65 anos a partir de 18 anos em 2006 para 18,6 anos em 2011. No entanto, esse ajuste só se aplica aos que se aposentam depois de 2007, os que recebiam a reforma antes disso (ou eram de geração anterior) estão isentos de tal ajuste. Esta é uma preocupação particular para os pensionistas da CGA, a maioria dos que se aposentou numa idade de reforma mais baixa e sem incorrer no factor de ajuste.
- **O sistema de pensões não promove a participação formal da força de trabalho.** Altas taxas de participação na força de trabalho ajudam à sustentabilidade dos sistemas de pensões. O atual sistema de pensões, no entanto, dá incentivos adversos à participação na força de trabalho (e aumenta o mercado de trabalho informal). Por exemplo, ao aumentar as pensões por patamares, com mínimos de anos de contribuições: exigindo uma contribuição mínima de 15 anos, as pensões só aumentam para os com pelo menos 20 anos de contribuição, e depois novamente com pelo menos 30 anos de contribuição. Assim, os trabalhadores de baixos rendimentos, que provavelmente apenas receberão a pensão mínima, não beneficiam em contribuir nos anos 16-19 e 21-29 de trabalho. Além disso, as pensões mínimas podem introduzir incentivos para a sub-notificação, principalmente

para os trabalhadores de baixos rendimentos. Por exemplo, com pensão mínima de cerca de 45 por cento do salário mínimo, e assumindo uma taxa de formação de 2 por cento, os trabalhadores que ganhem 1 a 1,5 vezes o salário mínimo receberão o mesmo benefício até aos 15 anos de contribuição (ou seja, $1,5 * 2\% * 15 = 45\%$). Além disso, o sistema atual continua a possibilitar várias formas para o abandono precoce do mercado de trabalho mantendo o direito a uma pensão, especialmente aos trabalhadores da CGA. Por exemplo, para os militares e polícias, é usado um mecanismo de “reserva” como um esquema de reforma antecipada⁴³. Na GCR, continua a haver uma ponte entre o desemprego e a aposentação, o que pode introduzir incentivos adversos à procura de emprego a quem o perder em idades mais altas (§ 58)⁴⁴.

48. Em geral, o sistema de pensões não distribui “segurança social” no sentido tradicional. O Regime Contributivo Geral (GCR) permanece mais ou menos um sistema de taxa fixa – cerca de 90% dos pensionistas recebem o mínimo. Isto torna o Regime Contributivo Geral (GCR) semelhante à assistência social. Em contraste, as pensões da Caixa Geral de Aposentações (CGA) são relativamente elevadas – a proporção das pensões públicas são quase 100% em média dos salários públicos, reflectindo sobretudo benefícios concedidos pelo sistema antigo – e são dadas apenas a uma pequena percentagem da população. Isto torna a Caixa Geral de Aposentações (CGA) mais parecida com um sistema determinado de benefícios privados do que com um sistema de segurança social, ainda que de forma insustentável.

C. Opções de Reforma

49. A presente análise de despesas possibilita a oportunidade de retomar o diálogo sobre as pensões de reforma. O ajustamento fiscal presentemente em curso apresenta uma oportunidade de dar um novo rumo ao estatuto e direcção da política de pensões públicas. Assente nos princípios anteriores de reforma de pensões, uma reforma duradoura deve concentrar-se na restauração da

⁴³ Recentes reformas reduziram o uso do sistema de reserva para idades mais jovens, mas a aposentadoria permanece uma possibilidade em 60 anos para as forças militares e policiais.

⁴⁴ Experiências de países europeus (por exemplo, França, Grécia, Itália) também sugerem que o gasto com pensões relativamente altas podem reduzir os incentivos à participação no mercado de trabalho (Figura 15).

sustentabilidade fiscal, aumentando a equidade (entre a mão-de-obra, os pensionistas e entre gerações), minimizando os incentivos ao descanso e à inactividade e preservando os progressos feitos para a protecção dos mais vulneráveis⁴⁵.

50. Existem três linhas possíveis de acção. A primeira é prosseguir os ajustamentos progressivos no pagamento de pensões, tendo em vista a distribuição de poupanças de curto prazo. Esta pode ser uma opção eficaz para gerar poupança a curto prazo sem abrir o debate das pensões. Por exemplo, uma redução de 10% em todas as pensões geraria aproximadamente €2¼ mil milhões em poupanças. Contudo, este enfoque não aborda a equidade subjacente e é estímulo de problemas no sistema de pensões. Além do mais, dado que está previsto um aumento nos gastos com pensões pelo menos até 2020, este enfoque poderá exigir a aplicação de medidas adicionais na próxima década, aumentando o risco de reforma antecipada.

- Se se considerar esta abordagem marginal, serão preferíveis reduções progressivas, como forma de proteger os mais vulneráveis. Mas devem ser devidamente planeados os limiares abaixo dos quais são minimizados as reduções de pensões para evitar enfraquecer ainda mais a relação entre contribuições e benefícios. Uma maneira de abordar isto é incorporar um corte fixo para todas as pensões acima da mínima. Por exemplo, uma redução de cerca de 15 por cento nas pensões acima da pensão mínima resultaria em € 1.500 milhões de poupança.
- Poderiam ser reintroduzidos os pagamentos de pensão dos 13º e 14º meses de forma permanente, mas convertendo-os em bónus em função do crescimento do PIB. Por exemplo, pagamento de bónus apenas quando crescimento do PIB superior a determinado limiar (digamos, 3 por cento em termos nominais)⁴⁶. Para proteger os vulneráveis, os benefícios poderiam ser mantidos para os com pensões abaixo de certo valor. Em anos em que o PIB

45 Note-se que estes objectivos podem facilmente estar em desacordo com o outro, e, portanto, requerem medidas cuidadosamente planeadas e pensadas para evitar o risco moral. Por exemplo, com foco na redução de benefícios para pensões com finais elevados poderia corroer a relação entre contribuições e benefícios e aumentar os incentivos para a informalidade.

46 Hungria substituiu a pensão 13 com um bónus que depende o crescimento do PIB (<http://tinyurl.com/d5vatcp>).

crescesse abaixo do limiar selecionado, poder-se-iam obter poupanças de cerca de € 1.000 milhões e, ao mesmo tempo, proteger os pensionistas mais modestos. A poupança cairia para cerca de € 500 milhões, se o bónus fosse mantido para os com pensões inferiores a € 1.000 por mês.

51. A segunda opção é reduzir os benefícios para os futuros pensionistas, encurtando o período de transição da reforma. Isso significa apontar para o respeitar os direitos adquiridos àqueles que ainda não estão aposentados, e restringir algumas das regras de elegibilidade de pensão, sobretudo para aqueles que recebem pensões da CGA. Esta abordagem pode incluir diversas medidas:

- Aumentar as idades de reforma. Isto torna necessário centrar a fórmula de benefícios na idade de 66 em vez de 65. Isto pode gerar cerca de 400-600 milhões de euros por ano em poupança.
- Fórmulas de reformas deveriam ser equalizadas para todos, adoptando a fórmula prevalente no sector privado, incluindo para aqueles que integraram a CGA antes de 1993.
- Condições de elegibilidade podiam ser equalizadas para todos cuja reforma começa em 2014- incluindo os pertencentes a CGA. Isto significa colocar a idade de reforma em 65 sem exceções que não a invalidez; reforma antecipada poderia ser restrita para quem tenha 40 anos de contribuição.
- A idade com que a pensão mínima e outros benefícios não-contributivos a idosos são despoletados deveria aumentar em linha com os aumentos de esperança de vida- esta é uma medida importante, particularmente porque a maior parte dos pensionistas na GCR recebem a pensão mínima e não são então afectados pelo factor de sustentabilidade.
- Para a CGA medidas adicionais podiam incluir a eliminação de todos os benefícios além dos descontos/contribuições, incluindo para a actividade anterior a 2006, para todos os regimes especiais- por exemplo, para os militares e policia um ano conta como mais de um ano em contribuições (de quanto?); eliminando todas as provisões especiais – tais como a que aumenta as pensões dos juízes em linha/função com os seus salários.
- Outras medidas podiam incluir: equalizar as pensões mínimas para a GCR e

a CGA para aumentar a equidade, aumentar a compensação por/para? anos adicionais de contribuições para trabalhadores com baixos salários de forma a aumentar o leque/alcance das pensões mínimas por anos de contribuição; equalizar a avaliação e a definição de invalidez entre CGA e a GCR (actualmente as reformas por invalidez da CGA são concedidas aos que não conseguem desempenhar as suas funções sem nunca mais serem reavaliados).

- Também as pensões mínimas poderiam ser revistas para reduzir os incentivos adversos à participação no mercado de trabalho. Em particular, a pensão mínima podia ser estabelecida de modo a aumentar em proporção estrita consoante o número de anos de contribuições. Isto poderia eliminar as actuais subidas abruptas (aos 20 e 30 anos de contribuições) que incentivam à informalidade

52. A terceira opção é uma reforma mais radical, inclusivamente dos direitos existentes relativos a pensões, no sentido de abordar as desigualdades e melhorar os incentivos. A continuada protecção dos direitos existentes relativos a pensões é semelhante à continuada protecção das desigualdades inerentes ao sistema. Além disso, práticas internacionais sugerem que ajustamentos aos direitos existentes relativos a pensões poderiam ser úteis para restaurar a sua sustentabilidade. Por exemplo, na Suécia os benefícios inicialmente definidos são ajustados de acordo com o aumento da expectativa de vida – semelhante ao mecanismo em vigor em Portugal para novos pensionistas. Mas, de facto, as pensões na Suécia estão mais ajustadas à garantia da sustentabilidade do sistema, incluindo através de reduções nominais. Por exemplo, como reflexo da crise, as pensões pagas foram reduzidos na Suécia em 3 por cento em 2010 e e adicionalmente em 4,6 por cento em 2011⁴⁷.

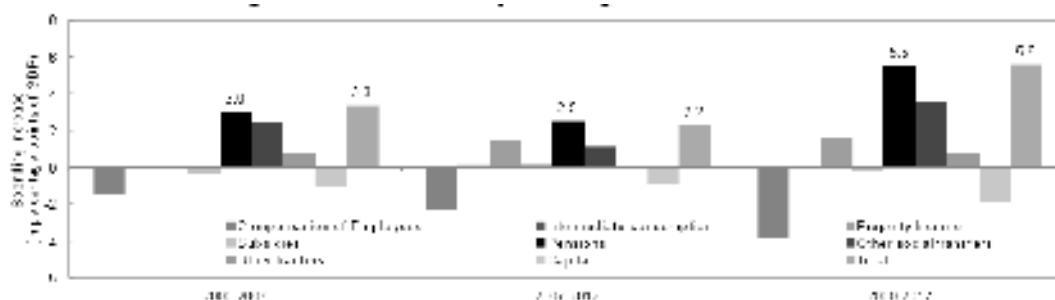
- Uma opção para gerar poupanças imediatas e aumentar a equidade é aplicar

47 Na Suécia, as pensões são normalmente indexadas à taxa de crescimento de lucros menos 1,6 por cento. No entanto, quando a relação de equilíbrio (uma medida de activos actualizados para passivos actualizados) é menor do que um, as pensões são indexadas ao crescimento das receitas de menos 1,6 por cento (incluindo 1-dois anos da relação de equilíbrio). Por exemplo, a relação de equilíbrio foi 0,9826 em 2008 e a taxa de crescimento dos salários foi de 0,3 por cento. Como resultado, os benefícios de pensão foram reduzidas em 3 por cento em 2010 (0.3-1.6-1.74). Veja <http://bit.ly/swedenpenadj>.

um ajustamento de “sustentabilidade” aos pensionistas. Por exemplo, aplicando uma redução imediata baseada no aumento da expectativa de vida entre 2000 e 2007. Isto poderia implicar uma redução aos pensionistas actuais, incluindo muitos que receberam pensões antes da implementação do factor de sustentabilidade. Isto seria equivalente a uma redução média de cerca de 4 por cento nessas pensões (com uma poupança de cerca de € 800 milhões). Como salvaguarda contra a pobreza, uma opção poderia ser a de somente se aplicar um factor de sustentabilidade à parte das pensões acima do IAS. Esta opção reduziria a despesa em cerca de € 500 milhões.

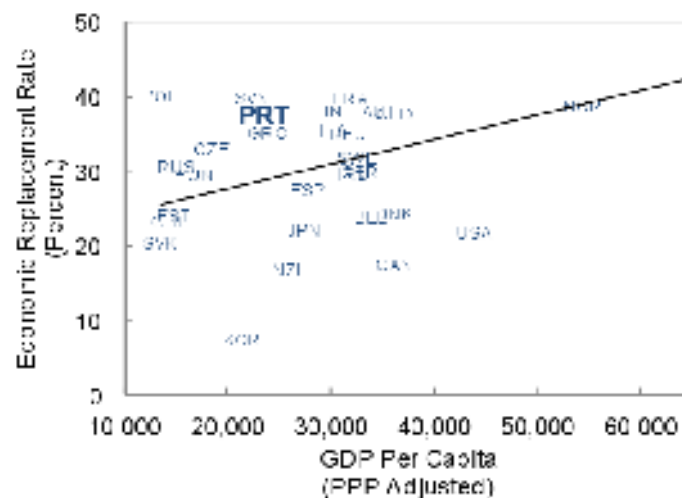
- Uma reforma mais estrutural poderia ser considerada seguindo-se as linhas gerais do sistema de pensões sueco. Isso incluiria estimar o saldo actuarial do sistema de pensões total e ajustar os benefícios por forma a reflectir evoluções adversas a esse balanço.
- Reduções adicionais poderiam ser aplicadas a pensionistas da CGA que se reformaram geralmente com uma taxa de actualização de 2,5-3 por cento, bastante mais alta que a de 2 por cento que prevalece no sector privado. Para repor equidade, seria necessário uma redução de cerca de 20 por cento nas pensões da CGA (relativo a 2012). Isto poderia gerar poupanças anuais perto dos €600 milhões.
- Igualmente, poderia ser considerada a imposição de um tecto máximo para reformas, digamos que de cerca de 12 vezes o IAS para todas as pensões, algo consistente com o espírito da lei de 2007 que limita os aumentos a esse patamar para pensões antigas. Isto poderia gerar uma poupança de cerca de € 200 milhões anuais.
- Da mesma forma, fundos de pensões complementares podem ser progressivamente eliminados. Isto poderia ser feito primeiro através do aumento da idade de reforma respeitante a esses fundos para os 70 anos até 2015, oferecendo depois para aqueles que acumularam benefícios um montante fixo igual a uma fracção do valor líquido actual dos benefícios acumulados. Outra opção é converter estes fundos em planos de contribuição sugeridos com factores de ajustamento que rapidamente geram solvência.
- Por fim, as estruturas de administração do GCR e CGA podem ser fundidas.

Embora isto pudesse gerar poupanças reduzidas, seria um passo importante no sentido de harmonizar os dois sistemas. Esta fusão poderia melhorar o acompanhamento e supervisão dos sistemas de pensões e eliminar a duplicação de tarefas administrativas. Também contribuiria para a consolidação da política nacional de pensões sob uma agência.



Source: IMF statistical calculations, OECD.

Figura 11: Aumento da despesa pública, 2000-2012

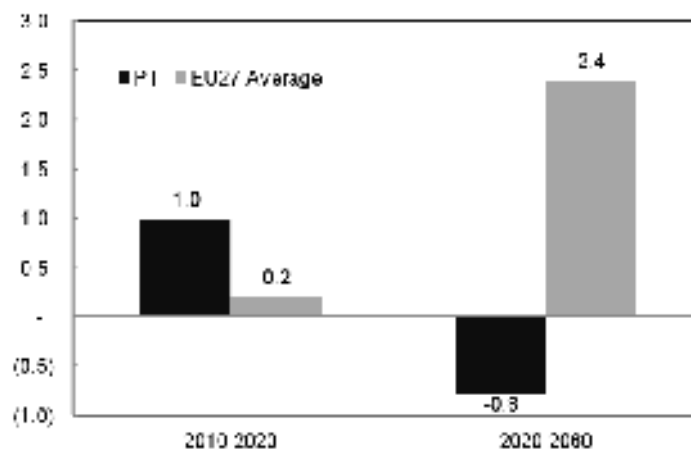


Source: IWT staff calculations, OECD.

Note: Data for 2012 (Portugal) and 2010 (all other countries).

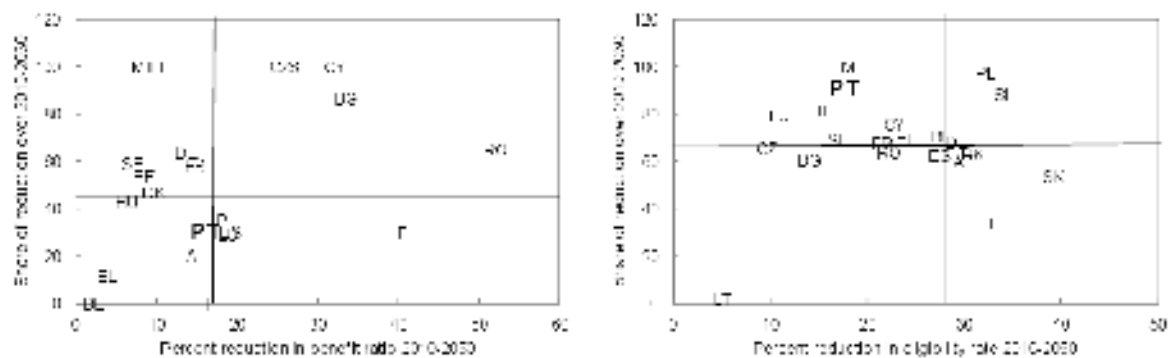
The economic replacement rate is defined as pension spending per individual age 65 and older as a percent of GDP per worker.

Figura 12: Taxa de benefícios de sistema público de pensões



Source: EC 2012 Ageing Report

Figura 13: Aumento de despesas projectados com as pensões, 2010-2020 e 2020-2060



Source: IMF staff calculations, EC 2012 Ageing Report.

Figura 14: Reduções projectadas nos rácios e na ilegibilidade para pensões (2010-2050) e Reduções projectadas conseguidas durante 2010-2030



Source: IMF staff calculations, OECD.

Note: Size of bubbles is proportional to ageing (old-age dependency ratios).

Tabela 15: Taxa de despesas com pensões públicas e
taxas de emprego de indivíduos mais velhos

V. Benefícios Sociais Extra-Pensões

A. Contexto

53. Benefícios sociais extra-pensões incluem diferentes programas e representam uma proporção pequena e razoavelmente estável dos custos totais⁴⁸. Estes benefícios incluem um número relativamente grande de programas, compreendendo o programa contributivo (por exemplo, subsídios de desemprego) e benefícios não-contributivos (por exemplo, o rendimento mínimo garantido). Gastos com estes benefícios têm-se mantido bastante estáveis ao longo da última década, calculado-se que atinjam 2,9 por cento do PIB em 2012. Também à luz das necessidades sociais crescentes decorrentes da crise, as reformas destes vários benefícios não devem necessariamente concentrar-se em obter grandes reduções de gastos, mas na reutilização de recursos orçamentais para a obtenção de ganhos de eficiência e equidade.

54. Subsídios de desemprego e abonos de família representam uma grande parcela dos benefícios sociais extra-pensões. Subsídios de desemprego são actualmente responsáveis por 1,5 por cento do PIB (em 2012), reflectindo o aumento da taxa de desemprego devido à crise. Os abonos de família são outra componente importante de benefícios extra-pensões e incluem benefícios monetários para mães (em função dos rendimentos), licença de maternidade, e benefícios suplementares para crianças (em função dos rendimentos desde 2003 e dependente da idade das crianças). Estes maiores programas coexistem com outros pequenos benefícios dirigidos a contribuintes da segurança social, tais como aqueles para crianças com deficiência, subsídios por morte, e abono de família pré-natal. O principal programa contra a exclusão social é o rendimento mínimo garantido (Rendimento Social de Inserção, RSI), um programa de assistência social de último recurso com requisitos à procura de emprego, que providencia benefícios idênticos à diferença entre o rendimento do requerente e um nível mínimo de rendimento fixo, tendo em conta o agregado familiar. Os restantes benefícios sociais extra-pensão consistem basicamente de diversos programas de doença e deficiência.

55. Gastos Sociais Extra-Pensões não são particularmente elevados em comparação com parceiros da UE, mas alguns programas são mal dirigidos e têm benefícios relativamente altos. Por exemplo, os gastos de Portugal com o

48 Uma visão geral de não-benefícios sociais da pensão é dada na Tabela 5.1

subsídio de desemprego está abaixo da média da UE a 15⁴⁹, apesar de taxas de desemprego relativamente elevadas. Isto reflecte principalmente uma cobertura limitada, ainda que os benefícios sejam relativamente elevados para os abrangidos. Para além disso, os gastos com apoios às famílias e crianças é menor do que na maioria dos países da UE (i.e., apenas acima da Grécia, Itália e Holanda). Da mesma forma, programas de combate à pobreza são relativamente pequenos em termos orçamentais em comparação com a UE a 15. Cerca de 0,7 por cento do PIB é dedicado a programas de formação e procura no mercado de trabalho. Os gastos com estes Programas Activos do Mercado de Trabalho (PAMT) por trabalhador desempregado é maior do que em Espanha ou na Grécia, mas significativamente abaixo da média da UE a 15 (Figura 16).

56. Há espaço para melhorar o modelo de muitos benefícios, e as reformas devem visar principalmente o reforço da protecção social com base no custo-eficácia. Por exemplo, benefícios de assistência social, que não estão ligados a contribuições para a segurança social, não vão apenas para aqueles com baixo rendimento: de facto, os dados disponíveis mostram que 56,4 por cento foi gasto com pessoas que não os 20 por cento mais pobres da população em 2009 (Tabela 5.1). Em particular, subsídios à habitação e abonos de família / criança, embora atribuídos em função do rendimento, poderiam ser melhor direccionados. Ao mesmo tempo, há a necessidade de considerar opções de reforço dos mecanismos de protecção social, em particular à luz da actual crise económica. Isto pode não necessariamente resultar em poupanças orçamentais.

B. Questões-chave

57. No geral, gastos com prestações sociais (incluindo pensões) são desproporcionalmente dirigidos a pessoas com mais rendimentos e aos mais idosos, e a concepção de alguns programas é sub-óptimo em termos de eficiência e de incentivos ao mercado de trabalho. Em 2009, o quintil de pessoas com mais rendimentos recebeu 33.8 por cento de todas as prestações sociais, enquanto o quintil inferior recebeu apenas 13.2 por cento (baseado em dados de 2010 do último EU-SILC)⁵⁰. Ao invés, na UE15, o quintil superior recebeu 24.8 por

49 O agrupamento 15 UE inclui Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido.

50 Veja a Tabela 5.2. Isso refere-se “Estatísticas sobre Inclusão de Renda, Social e Condições de Vida.” da UE. Para mais informações, consulte o Eurostat <http://tinyurl.com/2vavjxu>

cento das prestações sociais, enquanto o quintil inferior recebeu 16.3 por cento. Em Portugal, a maior porção recebida por pessoas com mais rendimentos reflecte o princípio de atribuir prestações sociais àqueles com um histórico de contribuição para a Segurança Social (e.g., pensionistas), na sua maioria estas são pessoas que tiveram contratos de trabalho sem termo e salários mais altos. Em 2012, foi pedido comprovativo de rendimentos para menos de um terço das prestações sociais que não são pensões; os critérios usados variam entre, relativamente generosos para prestações sociais às famílias e critérios mais apertados para o rendimento mínimo. Em geral, há espaço para direccionar melhor prestações relacionadas com: família/crianças, habitação e educação. Similarmente, incentivos à procura de emprego são fracos ou até negativos para alguns dos programas.

58. O subsídio de desemprego não incentiva a procura de emprego, e causa preocupação em termos da sua equidade. O sistema de subsídio de desemprego tem regras rigorosas de elegibilidade, que excluem os mais jovens. Para os elegíveis, a duração do subsídio é longa (Figura 17) e o valor pago é relativamente alto. Numa avaliação comparativa recente da EU, Portugal destaca-se pela duração do subsídio em relação à média europeia⁵¹. A reforma do subsídio de desemprego implementada em 2012 introduz algumas correcções, como estender os subsídios para trabalhadores com um historial contributivo mais curto e reduzir o subsídio 10 por cento após seis meses, deixando no entanto o carácter geral do sistema intacto. No entanto, a transição dos beneficiários para o novo sistema será lenta; alguns dos desempregados mais velhos apenas serão afectados pelas mudanças após 2015. Isto adia as vantagens da reforma em termos de eficiência e equidade na altura em que é mais necessário. Assuntos chave relacionados com o subsídio de desemprego:

- **O subsídio é relativamente alto e com uma duração algo extensa.** Mesmo sob o novo sistema – que se aplica apenas a beneficiários muito recentes – o corte na duração do subsídio de desemprego para aqueles com idade igual ou superior a 40 é compensado pelo subsídio social de desemprego por um período subsequente. Em adição, mesmo depois da redução do valor máximo do subsídio (para €1,048), este permanece mais do dobro do salário mínimo

51 Stovicek e A. Turrini. 2012, "prestações sociais de desemprego de Benchmarking ." Economia Europeia, Documentos Económicos 454, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão Europeia, Maio. ([Http://tinyurl.com/bmup](http://tinyurl.com/bmup))

(€485), que em si mesmo é alto relativamente ao salário médio. Isto cria um desincentivo forte para que os beneficiários voltem a trabalhar.

- **A cobertura é reduzida para os jovens e elevada para os trabalhadores mais idosos.** O subsídio de desemprego favorece os mais idosos e aqueles em situação económica mais abonada. Condições restritas de elegibilidade ainda excluem muitos. A cobertura do subsídio de desemprego em 2011 foi de 8,5 por cento para aqueles com menos de 25 anos, 30 por cento para 25-34 anos e 71,4 por cento para aqueles acima dos 45⁵².
- **As características específicas do modelo reduzem os incentivos à procura de trabalho para os desempregados, particularmente dos beneficiários mais idosos.** O modelo do sistema empurra para fora os trabalhadores mais jovens e mantém os mais idosos, e para alguns deste último grupo, pode operar como um caminho para a reforma antecipada. Depois de beneficiar do subsídio de desemprego até um máximo de 26 meses, trabalhadores mais idosos podem — dependendo do histórico da sua carreira contributiva — obter benefícios sociais de desemprego adicionais por mais 26 meses. Em contrapartida, trabalhadores abaixo dos 30 anos de idade podem ter direito a apenas cinco meses. O subsídio permanece quase inalterado por longos períodos de desemprego, e as exigências de procura de emprego são lassas. O sistema também torna arriscado para os beneficiários aceitar um trabalho se não tiverem a certeza de que poderão vir a mantê-lo. Dado que o histórico da carreira contributiva traduz-se em benefícios mais elevados, aceitar uma oferta de emprego significa ter que construir de novo a sua história de prestações. O risco moral que beneficia a permanência no desemprego é especialmente forte para aqueles actualmente desempregados, dados que as regras antigas (mais generosas) são aplicáveis desde que permaneçam no desemprego⁵³. Enquanto que critérios

52 OCDE, 2012, da OCDE Economic Surveys: Portugal 2012, a OCDE Publica (<http://tinyurl.com/bqc2slp>).

53 Actuais trabalhadores terão direito aos benefícios sob as regras antigas para seu primeiro período de desemprego pós-reforma. Assim, para ser transferido para o novo sistema, um trabalhador que fique recém-desempregados ou já está desempregado precisa encontrar um novo emprego e depois perdê-lo novamente. Isso aumenta a aversão ao risco contra a aceitação de um novo emprego, em primeiro lugar, a menos que ele venha com garantia de emprego razoável.

mais rigorosos de elegibilidade manteriam custos fiscais em baixa, isto conduziria a taxas de exclusão ainda maiores para os trabalhadores mais jovens.

- A recuperação da oferta de trabalho é fundamental para a redução do desemprego. No entanto, assim que a economia recupere, será importante reforçar os incentivos para trabalhadores em busca de trabalho. Desemprego de longa duração é significativamente superior à média da UE (Figura 18), em particular entre os trabalhadores mais idosos. Por essa razão, o enquadramento do subsídio de desemprego poderia ser examinado em maior detalhe para assegurar que incentive os beneficiários a aceitar postos de trabalho assim que as condições do mercado de trabalho melhorem.

59. A ligação entre subsídios de desemprego e a política de emprego — particularmente os PMTA - poderá ser reforçada. Enquanto Portugal mantiver requisitos rigorosos de elegibilidade para os subsídios de desemprego, na prática, a fiscalização e sanções (por exemplo, por não participar em medidas de procura de emprego) parecem ser bem menos rigorosas. O ênfase a medidas de formação tem aumentado desde 2007, com a sua participação no orçamento a crescer de 37 para 57 por cento (Figura 19). Contudo, dados internacionais sugerem que as iniciativas de procura de emprego são mais eficazes do que acções de formação. Ainda que a taxa de sucesso das políticas de procura de emprego esteja prejudicada pela crise em curso (dada a contracção do mercado de trabalho), recursos poderiam ser reforçados na área dos serviços de emprego.

60. Para abonos de família / criança, e não obstante a recente introdução da prova de meios, mais de dois terços dos benefícios vão para os não-pobres. Abonos familiares foram reduzidos e os critérios de elegibilidade restringidos; o abono vai agora para famílias com rendimentos abaixo de um certo patamar (actualmente € 8,803.62 anuais). Como o limiar de elegibilidade é actualmente mais elevado do que o salário mínimo, direccionamento adicional poderá ser justificado. No entanto, o governo não tem actualmente planos de mudança dos critérios de elegibilidade, dadas também as baixas taxas de natalidade e as metas com a redução da pobreza. Contudo, enquanto que o programa aumenta de facto os rendimentos de famílias abrangidas, dados internacionais são bastante desencorajadores quanto ao papel dos benefícios monetários no aumento da

fertilidade (Quadro 2).

61. **O esquema de Portugal do rendimento mínimo garantido (RSI) foi concebido como rede de segurança social de último reduto.** O RSI é um benefício de exclusão / inserção social que oferece transferências de dinheiro (rendimento mínimo garantido) e apoio à integração social / profissional⁵⁴. Ainda que o programa pareça bem dirigido, pode contribuir para a dependência da segurança social e estar sujeito a abusos. As suas principais características são as seguintes:

- **Alvo.** Benefícios de exclusão / inserção social são dirigidos aos pobres. Os dados disponíveis sugerem que 89 por cento dos benefícios de exclusão social vão para os 20 por cento mais pobres da população (Figura 20). O RSI abrange 3,6 por cento da população (379.000 beneficiários em Setembro de 2012) e beneficia largamente agregados familiares (70 por cento dos beneficiários): cerca de 40 por cento dos beneficiários do rendimento mínimo são crianças, maioritariamente do grupo de menores rendimentos.
- **Dependência da Segurança Social.** Há uma preocupação que o RSI possa contribuir para a dependência da segurança social entre os beneficiários do programa quando comparado com os ganhos potenciais obtidos com trabalho. Em Portugal, os 20 por cento mais pobres dependem muito mais dos benefícios de exclusão social do que é o caso, em média, na UE. Esses benefícios representam quase 40 por cento dos rendimentos disponíveis dos pobres. Enquanto isto poderia indicar que os benefícios são altos, também pode significar que a capacidade de gerar rendimentos é reduzida. Um agregado com dois adultos e três ou mais crianças que não trabalhe teria direito a um benefício de rendimento mínimo equivalente ao salário mínimo de € 485 por mês. Existem muitos destes agregados familiares entre os beneficiários. Subsídios adicionais, tais como subsídios à habitação por parte de autoridades locais e cobertura nos cuidados de saúde, são muitas vezes adicionados ao pacote de benefícios do RSI. Assim, o sistema pode oferecer um desincentivo em aceitar um emprego para aqueles em idade activa. Dado que os beneficiários no seu todo estão desligados do mercado de trabalho, é necessário realizar uma análise de perfil detalhada desses beneficiários para tirar conclusões mais definitivas sobre os efeitos do RSI na dependência da

54 Ver <http://tinyurl.com/dxnb3vc>.

segurança social bem como as mudanças necessárias para criar maiores incentivos para que certos grupos de beneficiários trabalhem. A adopção de um limite global dos benefícios extra-pensão poderia ajudar a evitar esse problema.

62. Muitos dos benefícios sociais extra-pensão permanecem fragmentados, sobrepostos, e em duplicado. Há um grande número de sub-programas no orçamento da segurança social, o que aumenta os custos administrativos e complica os esforços de fiscalização e avaliação. Há margem significativa para a simplificação e harmonização de critérios. Por exemplo, existem 93 subsídios de doença diferentes classificados em 39 tipos diferentes relacionados a aspectos tais como a duração do pagamento, indústria (têxtil, energia), e o tipo de doença. A fragmentação e complexidade do sistema de benefício social pode conduzir a erros e fraudes e aumenta os custos administrativos.

C. Opções de Reforma

63. Há algum espaço para ajustar os benefícios sociais extra-pensão para promover a eficácia e equidade. Melhorando a cobertura para os desempregados, aumentando simultaneamente os incentivos para aqueles que beneficiam do subsídio de desemprego para retoma ao trabalho, reduziria a pobreza e utilizaria limitados recursos públicos de uma forma mais eficaz. Aumentar o alvo da assistência social é outra opção adicional. Recomendações para tornar a despesa mais eficaz incluem opções para focar e reforçar os regimes de benefícios aos desempregados de longa duração para melhorar a eficiência e expandir a cobertura, o que renderia até € 665 milhões em poupança orçamental bruta. No entanto, uma grande parte dessas potenciais poupanças devem ser usadas para fortalecer a rede de segurança social no seu todo. A orientação geral da reforma destes programas deve ser a de assegurar que verbas públicas sejam gastas de forma eficiente, ou seja, que os benefícios sociais vão para as pessoas certas e forneçam os incentivos correctos para que as pessoas trabalhem, ao invés de apenas gerar poupanças orçamentais.

- **Quanto ao subsídio de desemprego, limitar a duração e introduzir uma redução maior e mais escalonada dos valores do subsídio.** Enquanto que o governo tem tomado medidas nessa direcção, o modelo do programa poderia ser melhorado com a expansão da cobertura e redução de

desincentivos ao trabalho (por exemplo, através do reforço da ligação entre os subsídios de desemprego e incentivos de procura activa). De igual modo, colocando a duração do subsídio de desemprego em linha com a média da UE para aqueles com percurso de trabalho mais longos, faria com que os desempregados fossem mais rapidamente avalizados para benefícios de assistência social em função do rendimento, aumentando desse modo os incentivos à procura de trabalho. Para ilustrar este ponto, se todos os que estão desempregados há mais de 10 meses fossem transferidos do subsídio de desemprego para um benefício fixo de montante igual à média do subsídio social de desemprego, a poupança anual seria de cerca de € 300-600 milhões, enquanto que incentivos ao trabalho seriam melhorados. Isto teria um impacto em mais de metade dos beneficiários actuais do subsídio de desemprego. Esse sistema é semelhante às bolsas de subsídio fixo para a procura de emprego no Reino Unido e Irlanda. Como opção, alguma da poupança poderia ser utilizada para aumentar a cobertura de jovens desempregados. Para além disso, quaisquer novos programas teriam de ser fortemente ligados às políticas de procura activa.

- **Expandir a prova de rendimentos para abonos de família.** Uma opção é eliminar a elegibilidade para abonos de família no grupo do terceiro escalão de rendimentos (para aqueles que ganham 5869 € ou mais). Isso resultaria numa poupança anual de aproximadamente € 89 milhões no mínimo (uma redução de 280.000 benefícios de 26,54 € por mês). Além disso, a prestação de benefícios para os filhos maiores entre os 19 e 24 anos que estão no ensino a tempo inteiro poderia ser reconsiderada: este grupo já beneficia de financiamento do governo no ensino superior. Ao eliminar o apoio para aqueles entre os 19 e 24 anos de idade poder-se-ia gerar uma poupança de cerca de € 10 milhões.
- **Melhorar o encaminhamento de certos benefícios e eliminar outros benefícios.** Alguns programas que servem propósitos semelhantes devem ser reformados. Por exemplo, o subsídio por morte parece duplicar a função do subsídio de funeral e os restantes membros sobreviventes já estão protegidos pela Pensão de Sobrevivência. Eliminando o subsídio por morte aos contribuintes da Caixa Geral de Aposentações e funcionários do sector

público traria poupanças anuais adicionais (€ 101.400.000 para os beneficiários da segurança social e 14.400.000 € para os da CGA). Dado o número e fragmentação dos subsídios, exemplos adicionais poderiam ser identificados e programas específicos consolidados. A longo prazo, as autoridades precisam de investigar cada benefício em dinheiro e em espécie em termos da sua eficácia e encaminhamento e eliminar / gastos-alvo, incluindo aqueles atribuídos pela administração local. Por exemplo, a prova de rendimentos para subsídios de habitação providenciados ao nível local devem ser uniformizados com o programa de rendimento mínimo (RSI).

- **Considerar um limite nos benefícios sociais totais ou individuais.** O governo está a planear colocar em prática um sistema de monitorização dos benefícios totais recebidos pelas famílias. Isso incluiria um conjunto de benefícios que estão a ser providenciados pela administração central (tais como o RSI e abonos de família) e pela administração local (tais como apoios à habitação e outros apoios discricionários). De modo a assegurar que os níveis de apoio não gerem um desincentivo ao trabalho, a informação de auferição do benefício pode fornecer a base para o estabelecimento de um tecto máximo total do benefício para agregados em idade activa ou para limitar benefícios individuais. Por exemplo, se se considerar um número alargado de crianças ou custos elevados com a habitação como conduzindo a benefícios demasiado elevados, poderão ser colocados limites máximos à família associada ou em termos de apoio à habitação. Qualquer mudança de política dirigida a limitar benefícios teria de integrar no seu modelo possíveis consequências comportamentais (isto é, riscos morais), tais como casais reagirem ao modelo de subsídios vivendo separados.
- **Melhorar a fiscalização do rendimento mínimo garantido.** Enquanto o programa de Portugal é considerado bem-dirigido, poderá haver espaço para melhorar o controle do sistema a fim de combater o abuso (por exemplo, se indivíduos com rendimentos não-declarados beneficiem do programa).
- **Consolidar o grande número de sub-programas fragmentados, duplicados e sobrepostos.** Pequenos subsídios que carecem de motivos claros poderão ser eliminados ou absorvidos por programas maiores.

- **Integrar a gestão de subsídios, PAMT, e serviços de emprego.** Será importante implementar a reforma dos serviços públicos de emprego anunciada em Fevereiro de 2012. Estas medidas tornariam a assistência na procura de emprego mais eficaz e ajudariam a melhorar a eficiência através da avaliação do desempenho do programa. A aplicação integral e coordenada será vital.

Quadro 2: Será que Benefícios pecuniários às famílias promovem o aumento de nascimentos?

Apesar de prestações pecuniárias à família ser uma característica de muitos sistemas, estudos empíricos sobre o impacto das políticas que visam aumentar o número de nascimentos têm encontrado pouco, se algum, impacto. Sobre as intervenções "pró-natalidade", está demonstrado que as medidas financeiras que tentam incentivar os pais a terem mais filhos, - que vão desde bônus por nascimento e incentivos fiscais para crianças, até subsídios mais generosos para nascimentos múltiplos – têm tido pouco ou nenhum impacto individual.¹ Podem induzir os pais que já tinham decidido ter um filho, a antecipar a sua vinda. Examinando dois países com taxas de fertilidade relativamente altas, Suécia e França, confirma-se que os benefícios financeiros, mesmo se bastante generosos, desempenham um papel limitado. A Suécia tem adaptado intervenções de forma a atender às necessidades de famílias que optam por responsabilidade paternal compartilhada, levando alguns a concluir que o "foco persistente sobre igualdade de género é uma estratégia melhor" para que as mulheres "não vejam a maternidade como uma redução da sua liberdade".² Em contraste, a França tem, historicamente, reforçado modelos do tipo homem provedor. Mesmo assim, desde os anos 1990, têm coexistido políticas de promoção ampla de creches e de mais benefícios tradicionais, como parte de uma constelação de 28 intervenções.³ Embora algum impacto dessas políticas tenha tido demonstração empírica, este é pequeno e de duração temporária. Portanto, se Portugal quer envolver-se em políticas para aumentar a fertilidade, seria bom que visasse outras direções, diferentes de benefícios em dinheiro para famílias.

1- A. Gauthier and D. Philipov, 2008, "Can Policies Enhance Fertility in Europe?" Vienna Yearbook of Population Research 2008, pp. 1–16.

2- See, for example, G. Andersson, 2008, "A Review of Policies and Practices Related to the 'highest-low' Fertility of Sweden." Vienna Yearbook of Population Research 2008, pp.89–102.

3- A. Pailhé, C. Rossier, and L. Toulemon., 2008, "French Family Policy: Long Tradition and Diversified Measures," Vienna Yearbook of Population Research 2008, pp. 149–64.

	Tipo de cobertura	Quem é elegível?	Agência responsável	Fonte de financiamento
Segurança social	Benefícios em dinheiro de maternidade / paternidade	Empregadores contribuintes, empregados e auto-empregados	Ministério da Solidariedade e Segurança Social, Directoria geral para a segurança social; CGA para programas para empregados do sector público	Esquema de seguro social obrigatório (pago por contribuições do indivíduo, pelo empregador e por transferências do orçamento geral)
	Incapacidade / Doença			
	Cuidados continuados			
	Subsídio por morte			
	Acidente (de trabalho)	Seguro privado obrigatório para empregados e pessoas auto-empregadas		Financiado pelos empregadores; auto-financiado pelos auto-empregados
Segurança social: programas de mercado de trabalho	Subsídio de desemprego	Empregadores contribuintes, empregados e auto-empregados	Ministério da Solidariedade e Segurança Social, Directoria geral para a segurança social; CGA para programas para empregados do sector público	Esquema de seguro social obrigatório (pago por contribuições do indivíduo, pelo empregador e por transferências do orçamento geral)
	Subsídio de desemprego social	Quase não contributivo. Para empregados com períodos de trabalho menores que o necessário para subsídios de desemprego ou para aumentar a duração dos subsídios de desemprego para beneficiários que permanecem desempregados.		
Assistência social	Educação	Em função do rendimento para estudantes do terceiro nível para despesas diárias e para propinas.	Ministério da Educação e Ciência	Financiado por transferências do Orçamento Geral
	Subsídios à habitação	Não contributivo. Em função do rendimento dos agregados familiares abaixo de um dado valor por pessoa; Este teste é menos estrito que para o RSI.	Municípios	Orçamentos municipais
	Subsídios para menores	Não contributivo. Em função do rendimento dos agregados familiares abaixo de um certo rendimento de referência; O valor de referência é mais alto que para os benefícios do RSI.	Ministério da Solidariedade e Segurança Social, Directoria geral para a segurança social;	Financiado por transferências do Orçamento Geral
	Rendimento mínimo garantido (Rendimento Social de Inserção, RSI)	Não contributivo. Em função do rendimento dos agregados familiares abaixo de um dado valor por pessoa.		
	Subsídio de funeral	Pago à pessoa que pagou o funeral de qualquer membro da sua família ou a qualquer outra pessoa que resida em Portugal e que não tenha direito a um subsídio por morte.		
	Subsídio de assistência de longa duração	Não contributivo; Em função de um teste de rendimentos.	Sistema da Segurança Social e SNS	

Fonte: Dados fornecidos à missão

Tabela 5.1: Benefícios sociais sem pensões (Resumo)

	Quintis do rendimento de assistência social, líquido de todas as transferências de assistência social					Estado de Pobreza	
	Q _{1/5}	Q _{2/5}	Q _{3/5}	Q _{4/5}	Q _{5/5}	P	NP
Toda a protecção social	13.2	17.6	16.4	18.9	33.8	13.3	86.7
Total da Segurança Social	10.5	16.8	15.8	19.3	37.6	10.6	89.4
Prestações para a terceira idade (bruto)	9.3	15.4	14.7	19.0	41.6	9.3	90.7
Prestações na doença (bruto)	20.0	26.1	17.5	27.8	8.6	20.0	80.0
Prestações por invalidez (bruto)	20.9	27.4	22.5	18.8	10.4	21.2	78.8
Prestações de sobrevivência	13.3	19.9	20.1	20.9	25.8	13.3	86.7
Total dos programas para o mercado de trabalho	17.5	25.6	25.3	19.7	11.9	17.7	82.3
Prestações de desemprego (bruto)	17.5	25.6	25.3	19.7	11.9	17.7	82.3
Total da assistência social	43.5	19.9	14.4	13.3	8.9	43.6	56.4
Despesas em educação (bruto)	57.2	20.9	3.9	3.6	14.4	57.2	42.8
Despesas em habitação (bruto)	7.2	24.7	15.0	31.0	22.2	7.2	92.8
Despesas relacionadas com família/crianças (bruto)	30.4	24.1	20.2	15.9	9.4	30.6	69.4
Exclusão social não classificada noutros sitio (bruto)	89.0	6.9	2.5	1.5	0.1	89.0	11.0

Fonte: Cálculos do pessoal do Banco Mundial baseados no EU-SILC 2010, Eurostat.

Notas: A incidência de cada benefício corresponde à percentagem das transferências totais recebidas pela população de cada grupo. Especificamente, a incidência do benefício é: (soma de todas as transferências recebidas por todos os indivíduos no grupo)/(soma de todas as transferências recebidas por todos os indivíduos na população). As quantidades transferidas agregadas são estimadas usando factores de expansão ponderados pelo tamanho dos agregados familiares. A informação sobre transferências sociais no EU SILC não inclui as isenções de pagamento de taxas moderadoras da saúde e dos co-pagamentos farmacêuticos, ou benefícios atribuídos em função das posses para transporte ou energia.

Tabela 5.2: Distribuição do impacto social dos programas

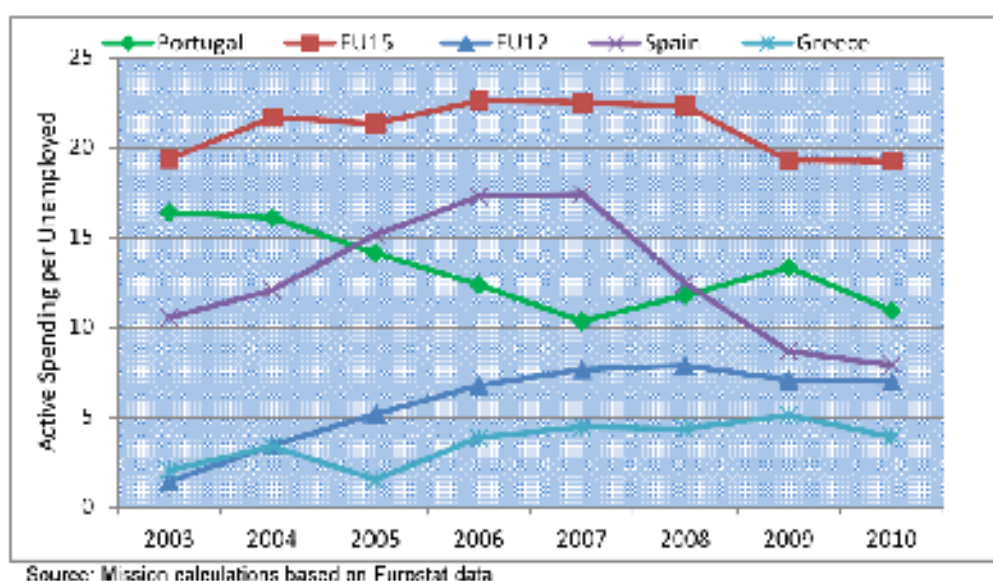
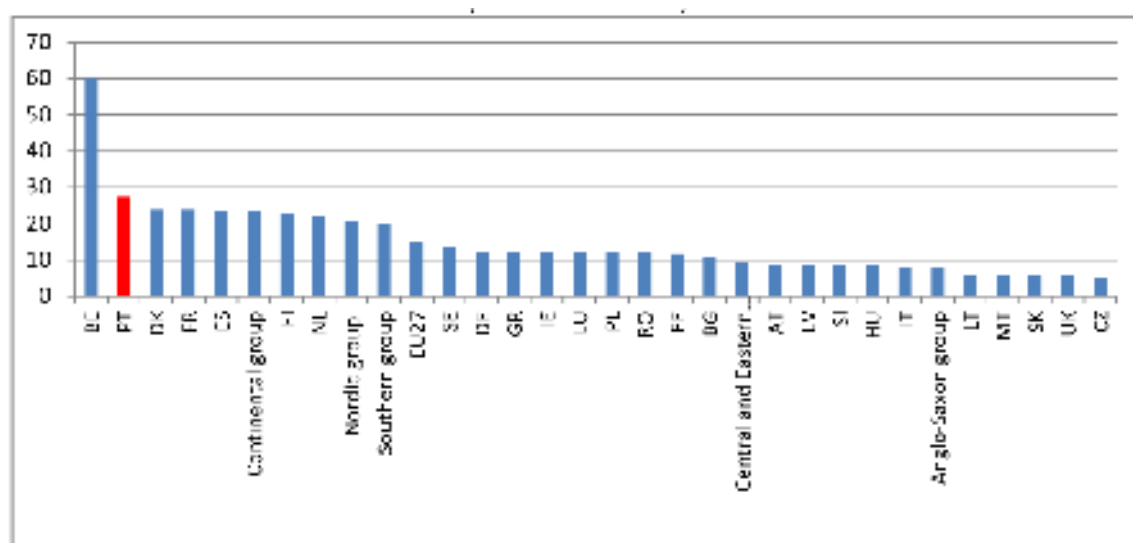


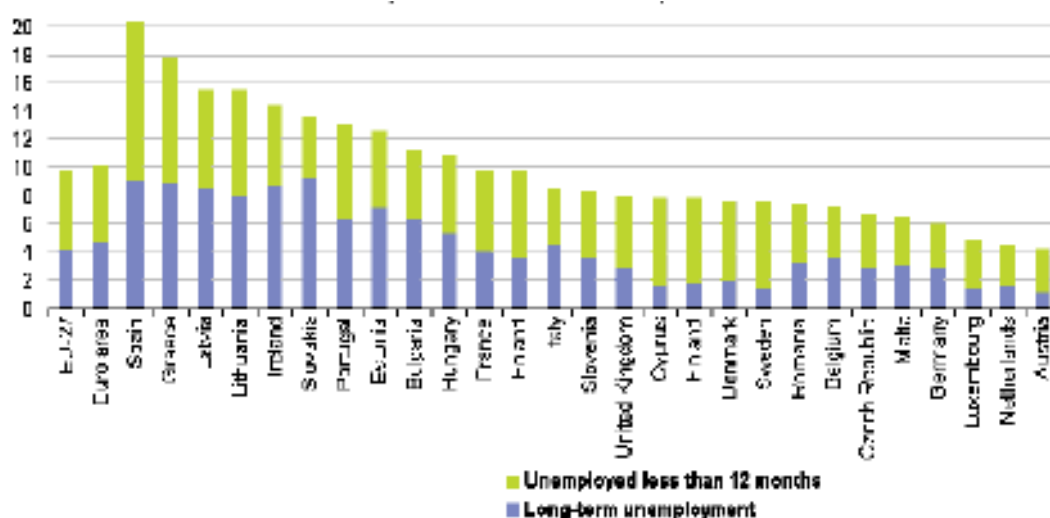
Figura 16: Comparação dos gastos com programas no mercado de trabalho activo, por pessoa desempregada



Source: Joint European Commission-OECD project, using OECD Tax-Benefits model (See <http://tinyurl.com/dtop/ymt>).

Note: The figure shows unemployment insurance duration if the recipient has a contribution history of 22 years. Portugal implemented a reform limiting duration in 2012, but it currently applies to very few beneficiaries.

Figura 17: Duração do subsídio de desemprego, 2010



Source: Mission calculations based on Eurostat data.

Figura 18: Desemprego de longa duração e de pequena duração (em percentagem do mercado de trabalho)

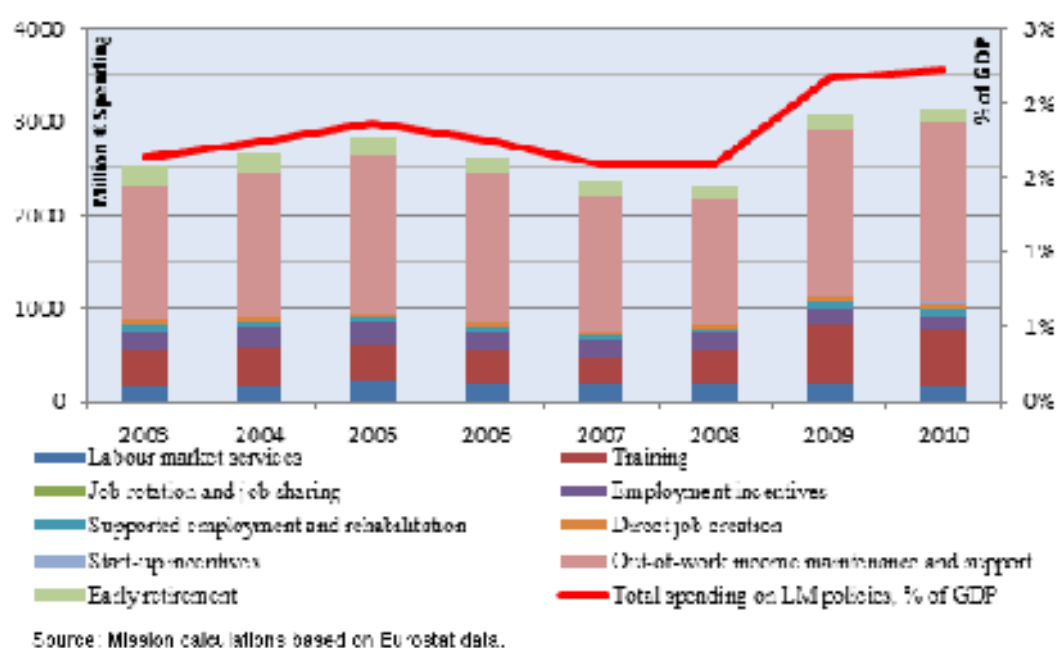
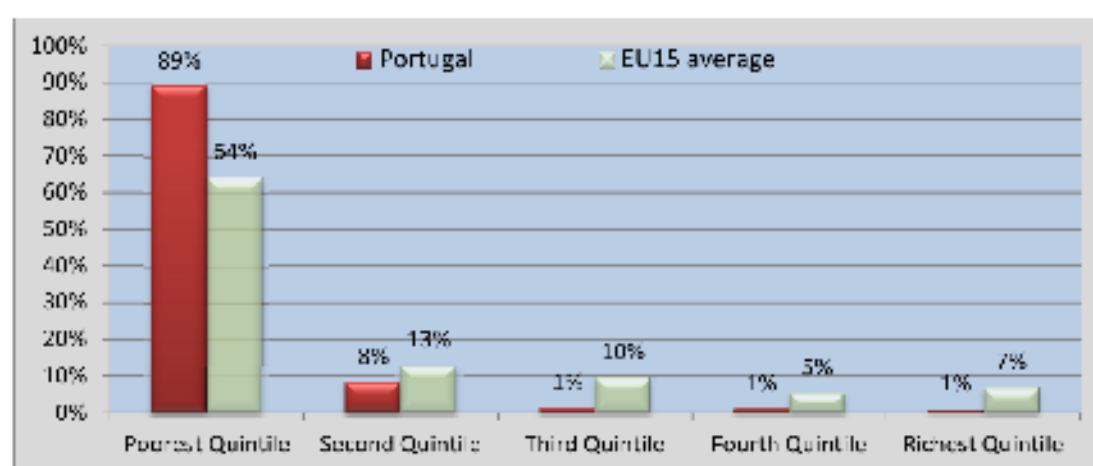


Figura 19: Despesas em Portugal com as políticas para o mercado de trabalho



Source: World Bank staff calculations based on EU SILC 2010

Note: Population weighted average

Figura 20: Precisão da atribuição dos subsídios de exclusão social em Portugal, 2009

VI. Despesas com educação

A. Contexto

64. O sistema de educação em Portugal há muito que tem um desempenho inferior relativamente ao dos seus pares na UE, mas medidas recentes começaram a abordar esta questão. Aos 6,2 por cento do PIB (em 2010), os gastos com educação foram relativamente altos, inclusive em relação ao rendimento per capita. Dados para 2006-10 demonstram que gastos por aluno enquanto parcela do PIB per capita são 16 por cento acima da média da UE a 15 (Figura 21), com as despesas com vencimento como principal gerador de custos. No entanto, enquanto muitos professores carregam um horário de trabalho reduzido (ou a horário zero), o tamanho real das turmas foi próximo das médias da UE e da OCDE. Em 2010, os resultados educativos ainda estavam abaixo da média da UE a 15: por exemplo, enquanto que os resultados do programa de avaliação internacional de estudantes da OCDE (PISA) melhoraram acentuadamente, e, em 2010, terem superado os de vários países da UE com maior rendimento per capita (Figura 22), ainda estão abaixo da média da UE. Para além disso, as taxas de repetência no ensino secundário mantiveram-se elevadas. Equidade na distribuição de recursos é também motivo de preocupação, com grandes diferenças nos recursos por aluno nas escolas, reflectindo em grande medida inflexibilidade no vencimento dos professores. Ao longo dos últimos dois anos, o Governo Português tem vindo a implementar reformas significativas focadas no reforço do ensino em disciplinas centrais, elevando as metas curriculares, e melhorando a avaliação de professores e alunos. Além disso, de modo a melhorar custo-eficiência e reduzir disparidades nos indicadores de entrada relativos a outros países da UE, o governo também implementou uma redução de 10 pontos percentuais no número de educadores.

65. O sistema de ensino é algo mais fragmentado do que noutros países da UE, com as instituições públicas a arrecadarem a grande maioria dos estudantes. O sistema de ensino tem quatro ciclos em vez dos habituais três: básico inferior e superior, e secundário inferior e superior. A educação pública primária e secundária é financiada em grande parte pelo governo central, inclusive na sua componente mais importante, os salários dos professores. Os colégios privados e os colégios financiados com dinheiros públicos abrangem actualmente cerca de 22% dos alunos dos níveis pré-primário, básico e secundário, contra 16% em 2000. Os colégios

privados financiados com dinheiros públicos estão sujeitos aos mesmos padrões educativos e currículos das escolas públicas. Em alguns casos, toda o colégio é gerido sob um contrato de adjudicação de serviços global, enquanto noutros casos este se centra apenas em algumas aulas. Em 2012, estavam licenciados 81 destes colégios que abrangem quase 46 mil alunos. O custo por aluno destes colégios é menor, e, em média, os seus alunos conseguem melhores resultados nas avaliações.

66. Tem havido alterações significativas na composição da procura por serviços de educação. Apesar da diminuição da população em idade estudantil, o número de alunos no sistema de ensino tem-se expandido devido ao aumento do número de matrículas nos níveis pré-primário e secundário (Figura 23)⁵⁵. Verificou-se uma queda da população estudantil apenas nas escolas básicas, com uma queda de matrículas de 6% durante o período 2000/2010, reflectindo quedas nas taxas de natalidade que continuarão a afectar o sistema educativo nas próximas duas décadas. Projecta-se que o número de matrículas no nível primário se reduza em 13% ao longo do período de 2010/2020 e em 9% durante 2020/2030. Uma quantidade de alunos menor nas escolas básicas terá um impacto nas matrículas no secundário uma década depois, projectando-se uma queda do número de alunos de 10% durante 2020/2030, apesar do aumento em 2011 da escolaridade obrigatória do 9º ano para o 12º ano (ou seja, até aos 18 anos de idade).

67. A queda do número de alunos tornará necessário grandes ajustamentos à rede escolar a serem adicionados à racionalização que já se iniciou. A necessidade de ajustamento é mais premente nas áreas rurais. Embora Portugal tenha uma herança de pequenas escolas primárias espalhadas pelo país, os dados demográficos gerais adversos combinados com a emigração em áreas rurais implicou que centenas dessas instalações já não possuam o número suficiente de alunos que justifique a sua existência. O governo já conseguiu fechar com sucesso 536 instalações de escolas rurais desde 2010 tendo transferido os seus alunos para

55 O maior número de matrículas na pré-primária reflete um aumento da oferta de tais serviços, em resposta à procura (por exemplo, de famílias com dois titulares de rendimentos). O maior número de matrículas no secundário reflete em grande parte um programa de equivalências novo (Novas Oportunidades), que foi introduzido em 2005. O programa Novas Oportunidades amplia as opções na educação profissional, oferece dupla certificação, e (no nível secundário) é direccionado à redução dos números de abandono escolar.

novos agrupamentos escolares que estão a ser criados para consolidar os serviços de educação em áreas não urbanas (incluindo, por exemplo, a partilha de funcionários docentes e administrativos ou de supervisão); havia 150 novos agrupamentos no final de 2012.

68. Responder a uma crescente procura de formação superior é um desafio, atendendo, também, às limitações existentes em termos de propinas. Em 2010, 15% da população estudantil encontrava-se no sistema de educação terciária, tendo o número de estudantes neste sistema aumentado de menos de 200.000, em 1990, para cerca de 384.000, actualmente (incluindo instituições privadas)⁵⁶. A crescente procura de graus universitários foi correspondida por novas universidades, públicas e privadas. Isto aumentou a pressão sobre as finanças públicas, até porque a cobertura dos custos no sistema universitário público é limitada por uma disposição constitucional, segundo a qual a educação terciária deve tornar-se progressivamente gratuita. O valor nominal das propinas esteve congelado de 1941 até 1993, quando, na sequência de um acórdão do Tribunal Constitucional, foi permitido o aumento de propinas de acordo com a inflação. Em 2012/2013, a propina máxima para as licenciaturas nas universidades públicas é de 1.037€/ano, mas algumas universidades optaram por fixar um valor inferior. A frequência das Universidades em Portugal está ainda fortemente correlacionada com os rendimentos das famílias, e os benefícios privados de uma formação superior encontram-se entre os mais elevados da OCDE⁵⁷, fazendo com que o impacto da despesa com a formação superior seja fortemente regressiva (ou seja, a despesa na formação superior beneficia fortemente os mais favorecidos)⁵⁸. As instituições privadas são uma alternativa, mas cobram substancialmente mais e requerem, em regra, padrões académicos inferiores, para atrair e manter estudantes, a um nível que, por vezes, compromete a credibilidade dos seus cursos.

56 A participação no ensino superior aumentou significativamente. Actualmente, o total de matrículas em instituições de ensino superior chega aos 62% do escalão etário 20-24, acima dos 47% em 2000.

57 OECD, 2010, OECD Economic Surveys: Portugal 2010, OECD Publishing.
(<http://tinyurl.com/d25zj8s>).

58 Ver S. da Cruz Martins, R. Mauritti, and A. Firmino da Costa, 2005, Condições Socioeconómicas dos Estudantes do Ensino Superior em Portugal, DGES (Ministry of Science, Technology and Higher Learning), Lisbon (<http://tinyurl.com/c3nmty3>).

69. Os professores das escolas públicas têm permanecido um grupo relativamente privilegiado na sociedade em geral, e no funcionalismo público em particular. A remuneração dos professores e outros funcionários representa cerca de 70 por cento dos gastos em educação. Em 2012, de 230 mil profissionais no ensino público, 160 mil são professores (dos quais 117 mil são professores do quadro, incluindo mais de 12 mil nas administrações regionais ou locais) (Tabela 6.1). Estes professores efectivos ganham mais do que outros funcionários públicos posicionados no topo das suas tabelas salariais e executam menos horas lectivas (por terem ganho direitos de redução). Até à data, os seus privilégios de antiguidade não foram contidos e, embora haja possibilidades de mobilidade de professores, não há nenhum mecanismo para forçar a redistribuição de professores efectivos de escolas com excesso de professores para escolas com falta destes profissionais.”

B. Questões-Chave

70. O sistema educacional português mantém-se com excesso de pessoal e relativamente ineficiente pelos padrões internacionais. Até Setembro de 2012, o MEC colocou um em cada 25 portugueses como professores. Com 1.5 milhões (não terciário) de estudantes no sistema, há 8 estudantes por cada educador (incluindo professores que não estão no activo). O resultado é que o custo de professores domina a despesa na educação para um grau mais elevado do que noutros países da OCDE (painel 6.2). Mesmo uma reforma sectorial pouco ambiciosa na educação que aproximasse o rácio estudante-professor da média da União europeia para a educação básica e secundária (painel 6.3) implicaria que 50-60.000 empregados (professores e não professores) teriam de ser cortados⁵⁹.

71. A manter-se a rigidez no sistema educacional mais se agravará o problema de excesso de pessoal. Há pouca autonomia das escolas; as escolas não controlam a colocação de professores – a sua maior despesa. Os professores podem mudar de escola de 4 em 4 anos e competem por vagas com base na antiguidade. Neste sistema, não são os professores mais qualificados que conseguem o lugar que pretendem, mas sim os mais velhos. Consequentemente, as escolas têm pouco controlo sobre o seu orçamento ou o seu corpo docente: as

⁵⁹ Os cálculos tomam em consideração a redução de emprego no sector educativo que já aconteceu durante o período 2010-2012 (Tabela 6.1) e direccionam-se a rácios médios aluno-professor que estão mais alinhados com os de outros países desenvolvidos (12-15), assumindo simultaneamente reduções no emprego não-docente no sector educativo.

escolas em localidades privilegiadas são forçadas a absorver mais professores antigos com salários superiores e menos horas lectivas.

72. Até agora, as medidas de contenção não abrangeram os professores com menos carga lectiva e simultaneamente mais bem pagos. A garantia de emprego no sector público português impede o despedimento de professores efectivos, e virtualmente toda a redução de 6.500 em pessoal permanente nos últimos 2 anos resultou de desgaste, com o pedido de aposentação de professores efectivos. Com algumas excepções, as saídas remanescentes (8.300) foram de professores contratados a prazo que não viram os seus contratos renovados.

73. O actual modelo de financiamento das escolas gera disparidades na despesa por aluno e dos recursos disponíveis nas escolas. Dois estudos separados – um do Tribunal de Contas⁶⁰ e outro dum grupo de trabalho designado pelo MEC para analisar a despesa por turma⁶¹ – constataram grandes disparidades na despesa por aluno em todo o país no ano lectivo 2009/10. Os estudos concluíram que as escolas com mais despesa por aluno não apresentavam necessariamente os melhores resultados escolares. De facto, algumas escolas conseguiram bons resultados nos testes académicos embora gastassem menos e servissem uma população estudantil que enfrentava piores condições sócio-económicas (Figura 24). A despesa por aluno tende a ser maior nas zonas não urbanas, onde menor população estudantil impede economias de gama. Contudo, nas zonas urbanas, os professores são geralmente mais velhos e mais bem pagos, e as escolas melhor equipadas.

74. É evidente que a despesa por aluno é mais baixa nas escolas semiprivadas do que nas públicas. As escolas semiprivadas recebem um montante fixo do Estado de 85 mil euros por turma (do 5.º ano 12.º ano) para administrarem as mesmas aulas e curricula que as escolas públicas. Elas contratam os seus professores e não cobram propinas, excepto para actividades não curriculares. Onde elas coexistem com as escolas públicas, normalmente são a 1.ª escolha dos pais. O

60 Tribunal de Contas, 2012, Apuramento do Custo Médio Por Aluno, Relatório N.º 31/2012 (Proc.º n.º 39/2011), (<http://tinyurl.com/cy8cknh>).

61 P. Roseta (Presidente), A. Egídio dos Reis, C. S. Sarrico, L. Carvalho (Grupo de Trabalho Para o Apuramento do Custo Real Dos Alunos do Ensino Público por Ano de Escolaridade), 2012, Estimativas do Custo por Turma do Ensino Básico (2º e 3º ciclos) e Secundário: Relatório Final. August 31, 2012

estudo do TC concluiu que a despesa das escolas público-privadas era menor do que a pública em 400 euros por aluno enquanto que o estudo do grupo designado pelo MEC estima uma diferença de apenas 50 euros por aluno após os ajustamentos feitos em 2009/10. Enquanto o programa das escolas público-privadas está em revisão até ao fim do presente ano escolar⁶², o Governo mantém a intenção de promover estas escolas bem como a liberdade de escolha entre estas e as escolas públicas.

C. Opções de Reforma

75. O desafio principal do sistema educativo português é conseguir resultados com menores custos, i.e, fazer mais com menos. Para tal, o Governo terá de fazer escolhas difíceis baseadas em considerações de eficácia e eficiência.

76. A abordagem actual de encerramentos de escolas e não-substituição do pessoal que vai saindo (via reformas, rescisões e não renovação de contratos) não permitirá atingir totalmente os objectivos imediatos de consolidação orçamental. Com o ano lectivo de 2012/13 a decorrer, não será possível que grandes alterações políticas tenham impacto antes de Julho de 2013. Tal como em 2011/12, a estratégia de redução adicional de 14000 professores e funcionários administrativos poderia gerar poupanças adicionais em salários de 300 milhões de euros (0,2% do PIB). Haverá também alguns ganhos de produtividade na medida em que os professores que vão saindo são substituídos por docentes com cargas lectivas superiores. É, no entanto, preciso ter em conta que as poupanças com salários se traduzem em maiores gastos com pensões de reforma e subsídios de desemprego.

77. A obtenção de economias de maior dimensão requer opções políticas orientadas para tornar o sistema de ensino mais flexível e para limitar o papel do Estado como fornecedor de serviços de educação. Com esta abordagem, o papel do Estado mudaria mais para o estabelecimento e monitorização do cumprimento de normas⁶³, e para continuar a recuperação de custos de uma forma

⁶² Ver <http://tinyurl.com/cze4k2n>.

⁶³ Um exemplo de tal sistema é a Holanda, onde as políticas de educação são determinadas centralmente, mas a administração e gestão das escolas é descentralizada. As escolas têm a liberdade de gerir os recursos financeiros e a política de pessoal. As famílias têm a liberdade de escolher as escolas dos seus filhos. É fácil novos fornecedores entrarem no mercado. o resultado é um grau substancial de competição no sistema. O sistema de escolha da escola holandesa tem

mais equitativa. As recomendações chave seriam as seguintes:

- **Implementar um sistema de financiamento simples baseado numa fórmula que permita que o dinheiro siga o estudante.** Portugal pode optar por uma reorganização mais desafiadora do sistema de ensino através da aplicação de uma fórmula de financiamento por aluno, que tem vantagem de aumentar a equidade, reduzir a ineficiência, e permite que o sistema se adapte a alterações demográficas. Isto exigiria dar autonomia às escolas para contratar professores, e teria de ser acompanhado por uma monitorização mais próxima do desempenho da escola e as escolas seriam responsabilizadas pelos resultados educacionais obtidos. Se, com o novo sistema, os custos fossem aferidos para o limite de 85.288€ por turma, o custo por aluno diminuiria em pelo menos 400€ tendo como base os custos brutos mais elevados na escola-pública⁶⁴. Assumindo uma poupança de 400€ por estudante, e assumindo que este número possa ser o mesmo para os sistemas de ensino primário e secundário, isto, se aplicado à totalidade da população de 1,5 milhões de estudantes do primário e do secundário, resultaria numa economia total (antes da separação de pagamentos) de até 580 milhões de euros (0,3 por cento do PIB). A mudança implica inevitavelmente uma redução do número de professores e salários para os níveis vigentes em escolas públicas independentes (charter schools), mas permite obter uma redistribuição do financiamento das escolas em melhor situação para as escolas mais pobres.
- **Aplicar o regime de mobilidade especial para os professores excedentes.** Ao contrário do que acontece com as actuais opções de mobilidade voluntária para os professores, deve ser criado um sistema de mobilidade obrigatória para os professores considerados em excesso, desencadeando uma redução imediata nos seus níveis de remuneração. Os funcionários não-docentes do MEC deverão também poder ser colocados no regime de mobilidade geral da função pública e contribuir

não só um bom desempenho académico, como consegue estes resultados a um custo relativamente baixo. Ver <http://tinyurl.com/csjquse>.

64 Os valor de €400 está sinalizado no estudo do Tribunal de Contas. O grupo de trabalho do MEC estimou poupanças de apenas €50 por estudante, mas excluiu despesas gerais; se incluídas, resultaria em muito maiores poupanças..

ainda mais para a poupança. Isto serviria não só para reduzir custos e redistribuir professores, mas funcionaria também como um incentivo ao desempenho dos professores que se queiram manter fora das listas demobilidade. Poderia ser projectado para permitir que os professores do quadro se desloquem para as escolas publicas independentes (charter schools) sem perderem a sua garantia de emprego permanente. O potencial de poupança associado a colocar 30 a 50 mil funcionários em mobilidade poderia ser de 430 a 710 milhões de euros, e ainda mais nos anos seguintes, se alguns dos professores deixarem o serviço público permanentemente (ver Secção III sobre salários e do emprego).

- **Aumentar as taxas de estudantes para o ensino superior.** Taxas universitárias mais elevadas, que tenham em conta o custo da educação superior e o valor de mercado dos graus oferecidos, ajudaria na recuperação de custos e reduziria o grau de redistribuição para os mais abastados. Em 2012, o sistema publico universitário gastou cerca de 1,6 biliões de euros, dos quais cerca de 1,0 bilião foi financiado pelo orçamento da educação, 0.3 biliões das taxas de inscrição, e o restante de outras fontes. Parece razoável que a educação pública superior contribua para os ajustamentos em curso no sistema de ensino, nomeadamente através do aumento das propinas o que poderia ajudar a alcançar significativas e duradouras poupanças orçamentais. No entanto, a forte ênfase na recuperação de custos não deve ser conseguida à custa do acesso ao ensino superior, e pode necessitar de apoio para os alunos com baixos recursos.

	Fim do ano			Orçamento
	2010	2011	2012	2013
(Em milhões de euros)				
(Número, Fim do Ano Escolar)				
Emprego na educação (por ocupação)	249,490	242,259	229,492	215,444
Professores	174,635	170,621	159,484 ¹	147,427
Educação Primária	37,069	35,834	32,958	29,933
Educação Secundária	107,546	104,176	95,987	87,003
Educação Superior	24,768	25,087	24,994	24,941
Educação Especial	5,252	5,524	5,545	5,550
Não professores	74,855	71,638	70,008	68,017
Educação Primária	10,641	9,998	9,587	9,400
Educação Secundária	44,139	42,159	41,493	40,750
Educação Superior	16,026	15,582	15,492	14,500
Educação Especial	0	0	0	0
Nas administrações central e regionais	4,049	3,899	3,436	3,367
Emprego na educação (por estatuto)	249,490	242,259	229,492	215,444
Professores	174,635	170,621	159,484	147,427
Pessoal do quadro	123,427	120,355	116,768	114,441
Contratados a termo certo	50,695	49,953	42,403	32,673
Outros	513	313	313	313
Não professores	74,855	71,638	70,008	68,017
Pessoal do quadro	49,939	48,179	48,177	47,492
Contratados a termo certo	5,302	4,007	2,542	1,875
Outros	19,614	19,452	19,289	18,650
Número de estudantes no sistema	1,881,505	1,844,317	...	...
Primária	565,631	553,512	...	...
Secundária	1,022,046	982,827	...	...
Superior	293,828	307,978	...	...
Outros operadores operacionais	(Unidades)			
Número de profissionais da educação com "horário zero"	...	...	473 ²	985
Número de escolas no sistema	6,091	5,582	5,430	4,970
Primárias	4,854	4,354	4,198	3,938
Secundárias	1,171	1,166	1,170	970
Superiores	66	62	62	62
Receitas das propinas das universidades (milhões de euros)	239	245	316	...

Fonte: Ministério das Finanças e Ministério da Educação e Ciência

Nota: Estas informações reflectem fontes e classificações nacionais e não são necessariamente consistente com informação comparativa da OCDE e do Eurostat e classificações que são usadas noutras partes desta secção. No entanto, as conclusões principais não são afectadas por estas diferenças.

1 - A partir do fim de 2012, o equivalente a tempo inteiro era de 139,633 posições (tem em conta horários incompletos), das quais 19,665 eram na educação superior.

2 - A partir do fim de 2012, o número de "horários zero" era de 756.

Tabela 6.1: Indicadores de educação seleccionados, 2010-13

Educação Primária						Educação Secundária				
Composição dos custos recorrentes						Composição dos custos recorrentes				
	Corrente	Capital	Professores	Pessoal Outros	Outros	Corrente	Capital	Professores	Pessoal Outros	Outros
Áustria	97.2	2.8	61.2	13.4	25.4	98.0	2.0	67.8	9.8	22.4
Bélgica	96.0	4.0	71.2	18.8	10.0	97.3	2.7	73.6	16.3	10.1
República Checa	88.1	11.9	46.3	19.5	34.2	90.5	9.5	47.3	13.9	38.8
Dinamarca	90.8	9.2	50.3	29.9	19.8	94.3	5.7	52	29.8	18.2
Finlândia	93.1	6.9	56.7	9.0	34.3	92.3	7.7	51.7	12.2	36.1
França	91.7	8.3	57.1	20.3	22.6	88.7	11.3	59.5	22.7	17.8
Alemanha	91.7	8.3	.	.	17.2	90.3	9.7	.	.	19.1
Hungria	94.4	5.6	.	.	23.7	94.1	5.9	.	.	23.8
Islândia	89.7	10.3	.	.	21.3	93.3	6.7	.	.	27.4
Irlanda	90.5	9.5	76.1	12.7	11.3	95.2	4.8	69.2	6.3	24.5
Itália	95.3	4.7	63.8	16.9	19.4	96.6	3.4	64.6	18.8	16.5
Luxemburgo	85.4	14.6	78.8	5.0	16.3	86.2	13.8	74.7	12.1	13.3
Holanda	87.2	12.8	.	.	15.5	87.7	12.3	.	.	18.2
Noruega	85.9	14.1	.	.	22.0	85.4	14.6	.	.	22.8
Polónia	92.8	7.2	.	.	30.3	94.9	5.1	.	.	33.9
Portugal	98.1	1.9	80.7	14.0	5.4	89.4	10.6	79.7	11.5	8.8
Eslováquia	95.7	4.3	47.7	14.0	38.3	95.6	4.4	50.4	14.1	35.6
Eslovénia	.	.	.	.	.	91.1	8.9	.	.	21.7
Espanha	91.9	8.1	71.4	10.4	18.2	90.6	9.4	75.3	8.6	16.1
Suécia	93.1	6.9	52.5	17.9	29.6	92.6	7.4	49.7	16.2	34.0
Suíça	90.1	9.9	66.2	15.6	18.1	91.8	8.2	72.6	12.1	15.4
Reino Unido	87.1	12.9	46.8	30.1	23.1	88.4	11.6	57.1	13.3	29.6
EU15+3	91.5	8.5	64.1	16.5	19.4	91.7	8.3	65.2	14.6	20.6

Fonte: OCDE, 2012, *Education at Glance*, Publicações da OCDE

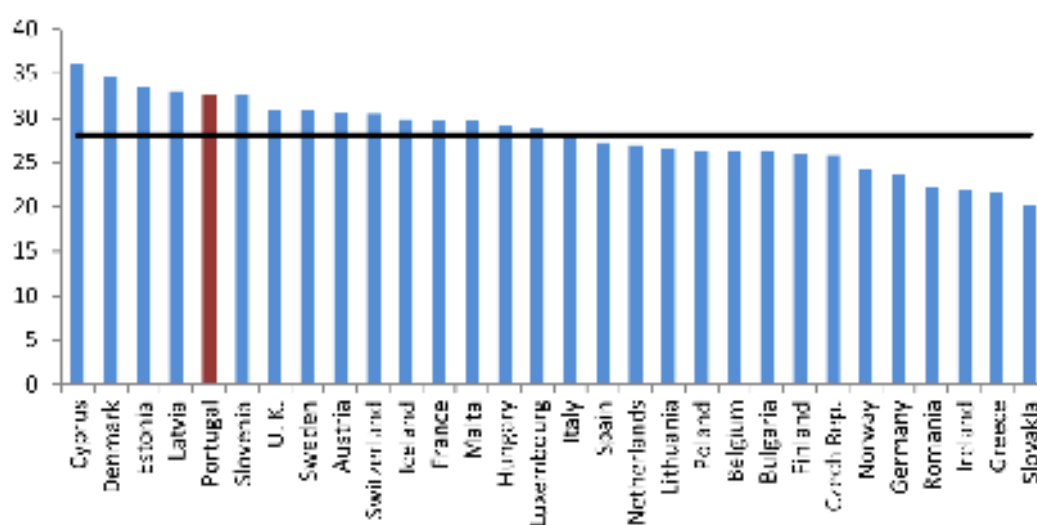
Tabela 6.2: Decomposição das despesas de educação, 2009

(Cálculos feitos com base nos equivalentes a horários completos)

	Nível de Educação		
	Primário	Secundário	Superior
Áustria	12.2	9.6	17.1
Bélgica	12.4	9.4	19.3
República Checa	18.7	11.7	20.0
Finlândia	14.0	13.7	14.4
França	18.7	12.3	15.8
Alemanha	16.7	14.4	11.6
Hungria	10.8	11.6	13.9
Irlanda	15.9	14.4	15.6
Itália	11.3	12.0	18.7
Holanda	15.7	16.5	14.7
Polónia	10.0	12.3	16.0
Portugal	10.9	7.5	14.4
Espanha	13.2	9.9	11.2
Reino Unido	19.8	16.0	18.5
Média da OCDE	15.8	13.8	15.5
Média EU-21	14.3	12.3	15.8

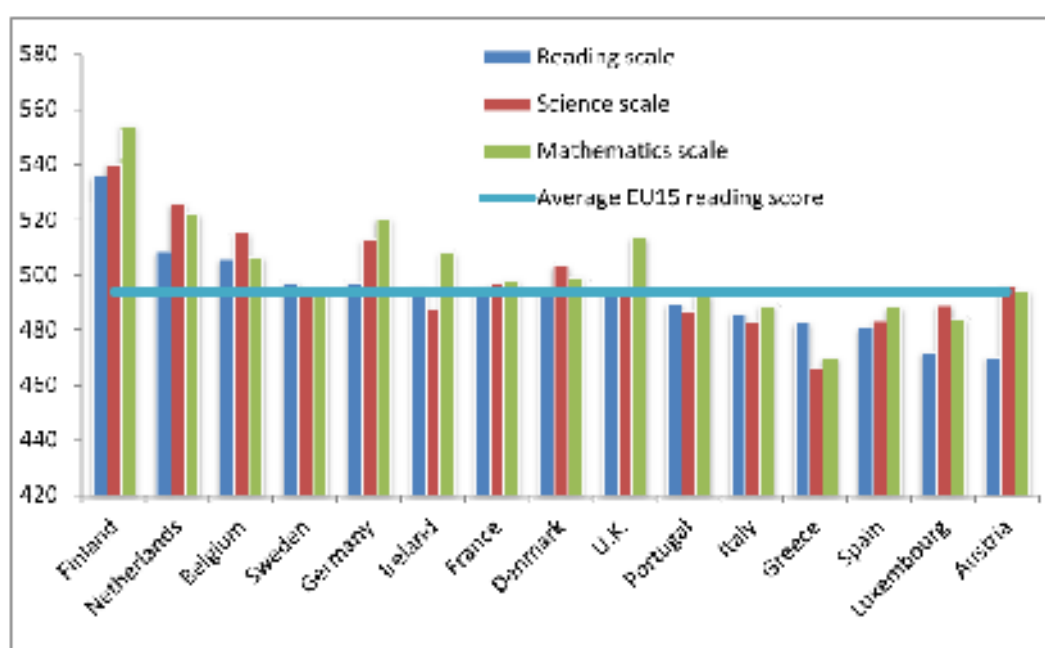
Fonte: OCDE, 2012, *Education at Glance*, Publicações da OCDE

Tabela 6.3: Rácio de estudantes para professores em alguns países europeus seleccionados, 2010



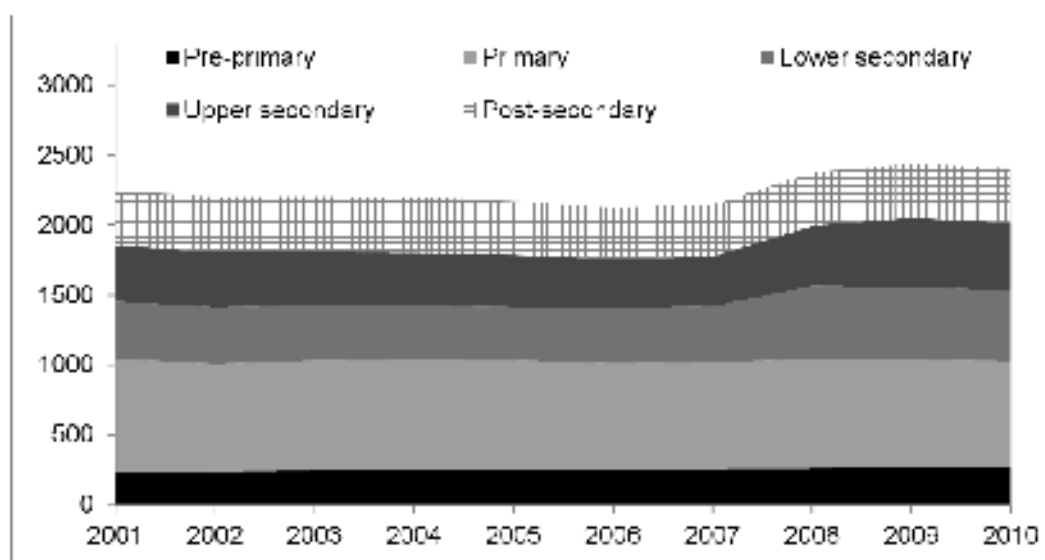
Source: Mission calculations based on Eurostat data

Figura 21: Despesas por estudante como parte do PIB per-capita, 2005-2010 (em percentagem, média para o período)



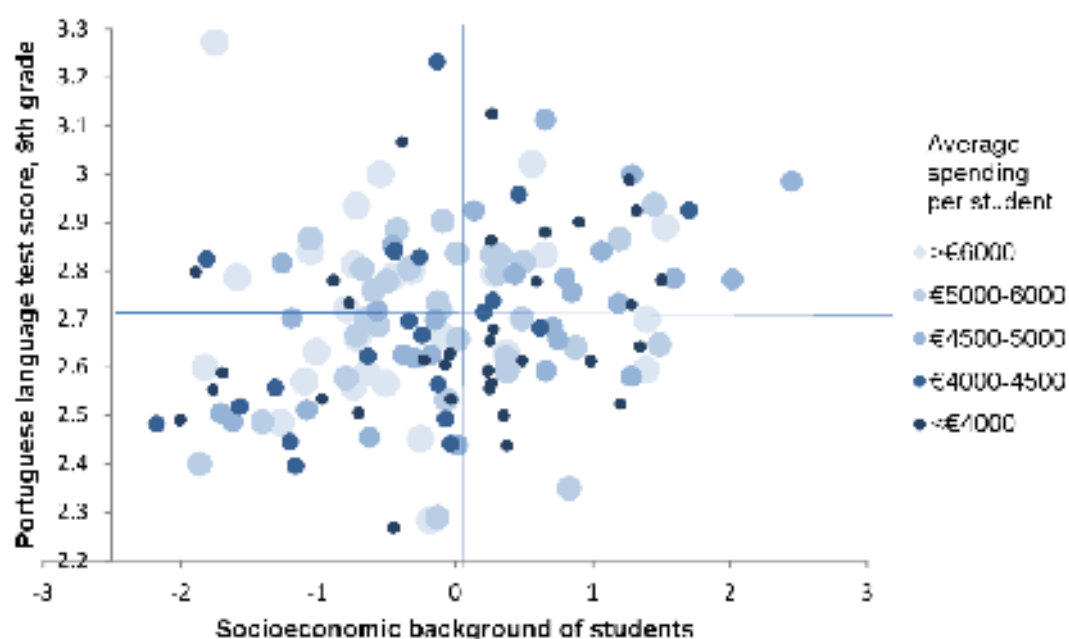
Source: Mission calculations based on OECD data

Figura 22: Qualidade do ensino medida por PISA, 2009



Source: Mission calculations based on Eurostat data

Figura 23: Evolução da população estudantil em Portugal, 2001-2010



Source: World Bank, based on MEC data.

Note: The socioeconomic background of students at a school is measured by an index that combines data on the share of financial aid and the level of schooling attained by students' mothers. Only schools with an average student age of 14.5 years are displayed. The vertical and horizontal lines indicate national averages weighted by enrollment.

Figura 24: Performance dos estudantes, condições sócio-económicas e despesas por estudantes em escolas seleccionadas, 2010/2011

VII. Saúde

A. Contexto

78. De entre as economias desenvolvidas, Portugal tem experimentado um dos maiores aumentos na despesa da saúde pública durante as três últimas décadas⁶⁵. Embora Portugal estivesse a gastar menos de 4% do PIB nos cuidados de saúde no início da década de 80, que nessa altura estava no limite inferior das economias desenvolvidas, por volta de 2008 esta tinha crescido para cerca de 7 por cento do PIB, aproximadamente a média das economias desenvolvidas. Embora grande parte do aumento ocorresse nas décadas de 80 e 90, a despesa pública nos cuidados de saúde (incluindo a formação de capital) continuou a crescer durante 2010 (por exemplo, de 6,2 por cento do PIB em 2000 para 7 por cento do PIB em 2010)⁶⁶.

79. Os aumentos na despesa durante as últimas décadas andaram a par com grandes melhorias no estado de saúde da população. Em 2008, a Organização Mundial de Saúde (WHO) classificou Portugal entre os primeiros cinco países no que diz respeito a terem feito progressos na redução das taxas de mortalidade infantil⁶⁷. Isto é um reflexo do amplo e significativo progresso nos indicadores médios do estado de saúde da população, os quais mostraram na sua totalidade grandes melhorias durante os últimos 30 anos⁶⁸. Actualmente, os indicadores do estado de saúde da população de Portugal não são muito diferentes dos de outras economias desenvolvidas. Esta é uma importante consecução, e deu origem a expectativas públicas de cuidados de elevada qualidade através do Serviço Nacional de Saúde

65 Ver D. Coady and K. Kashiwase, "Public Health Care Spending: Past Trends," in B. Clements, D. Coady, and S. Gupta (editores), 2012, *The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies*, International Monetary Fund (Washington DC), pág. 23–36 (<http://tinyurl.com/d7q79m9>).

66 Além disso, Portugal tem despesas de saúde privada acima da média, que empurram as despesas totais de saúde até aos 10,7 por cento do PIB em 2010, mais do que 1 ponto percentual acima da média da OCDE. No geral, o governo dá conta de apenas 2/3 de todas as despesas dos cuidados de saúde, em comparação a uma média de mais de 75 por cento nos países da OCDE e da UE.

67 World Health Organization, ACS, 2008, *The World Health Report 2008: Primary Health Care – Now More than Ever*. Genebra, OMS, disponível em <http://www.who.int/whr/2008/en/index.html>.

68 Ver, por exemplo, Organização Mundial de Saúde, 2010, *Portugal Health System Performance Assessment* (<http://tinyurl.com/cln7g4a>), ou OCDE, 2012, *OECD Health Data 2012* (<http://tinyurl.com/byrv869>).

(SNS).

80. Contudo, o sistema de cuidados de saúde permanece fragmentado, com três sistemas principais coexistentes e sobrepostos. O sistema de cuidados de saúde pública de Portugal está fortemente regulamentado, com uma escolha muito limitada dos prestadores por parte do paciente, e as funções de portaria desempenham um papel importante⁶⁹. O SNS constitui a parte maior do sistema de cuidados de saúde, e é um sistema universal e grandemente financiado por impostos. O SNS é complementado por planos de seguro especiais públicos e privados para determinadas profissões (por exemplo, “subsistemas de saúde” para os funcionários públicos, as forças armadas e a polícia) que constituem cerca de 20 – 25 por cento da população, e por seguros de saúde privados voluntários⁷⁰.

81. Também, o progresso no estado de saúde da população foi alcançado com uma dispendiosa mistura de investimento fortemente inclinada para os médicos. No final de 2011, existiam 25.000 médicos, 39.000 enfermeiros, e 57.000 administrativos e pessoal de apoio segundo os dados do Ministério da Saúde. Segundo os dados da OCDE para 2010⁷¹ (que também conta com pessoal de apoio com formação médica), Portugal emprega mais médicos e menos enfermeiros: existiam 3,8 médicos de clínica geral e 5,7 enfermeiros para cada 1.000 pessoas, em comparação com as médias da OCDE de 3,1 para médicos e 8,7 para enfermeiros. Há falta de profissionais médicos em algumas regiões. Embora o Ministério da Saúde possa induzir transferências para essas áreas, prevê-se que uma vaga esperada de profissionais de cuidados de saúde atenuar as faltas remanescentes durante os próximos anos, mas poderá também levantar novos problemas (por exemplo, profissionais de saúde desempregados).

B. Questões-Chave

82. No rescaldo da crise financeira de 2008, ficou claro que o sistema de saúde se tornou insustentável e tinha uma urgente necessidade de reforma. Embora as despesas dos cuidados de saúde pública fossem similares às médias da OCDE,

69 Ver I. Joumard, C. André and C. Nicq, 2010, “Health Care Systems: Efficiency and Institutions,” Economics Department Working Papers No. 769, OECD (Paris) (<http://tinyurl.com/cx6wykm>).

70 Para uma análise pormenorizada, ver, or a detailed review, see, P. Barros, S. Machado, and J. Simões, 2011, “Portugal: Health System Review,” Health Systems in Transition, 13(4), pp. 1–156. (<http://tinyurl.com/bjmbevvh>).

71 Ver <http://www.oecd.org/portugal/briefingnoteportugal2012.pdf>.

calculou-se que o excesso continuado do crescimento da despesa, uma população envelhecida e uma quantidade inerte de contribuintes mais jovens iriam continuar a exercer uma pressão ascendente muito alta na despesa dos cuidados de saúde desprovida de reforma⁷². Sem reforma, estimava-se que a despesa da saúde pública aumentaria 2,5 – 4,6 pontos percentuais do PIB durante 2010 – 2030, significativamente acima da média das economias desenvolvidas⁷³.

83. Desde 2011, o governo lançou-se num ambicioso e vasto programa de reformas dos cuidados de saúde, que tinham como objectivo conter a despesa enquanto salvaguardava os resultados da saúde. Os esforços do governo concentraram-se no controlo da despesa (i) efectuando uma utilização mais racional dos serviços de saúde; (ii) limitando o custo dos fármacos para alinhar, em 2013, a despesa com a média Europeia de 1 por cento do PIB; e (iii) reduzindo as despesas de funcionamento dos hospitais⁷⁴. Estes esforços de consolidação reduziram já a despesa dos cuidados de saúde pública para cerca de 6 ½ por cento do PIB actualmente através de uma quantidade de medidas bem consideradas que gerarão mais poupanças nos anos futuros⁷⁵.

72 Ver M. Soto, B. Shang, and D. Coady, 2012, “New Projections of Public Health Spending, 2010–50,” in Benedict Clements et al., *The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies*, International Monetary Fund (Washington DC), pág. 37–52 (<http://tinyurl.com/d7q79m9>).

73 O Relatório sobre o Envelhecimento da CE 2012 estima um aumento na despesa da saúde pública de 0,7 pontos percentuais do PIB durante 2015–2030. Este aumento inferior relativo às estimativas do FMI reflecte uma suposição de que a tecnologia não aumenta os custos, o que seria uma dura quebra das tendências passadas. Não obstante, mesmo sob estas estimativas da CE, Portugal estima experienciar um dos maiores aumentos na despesa da saúde nos 27UE durante este período, apenas superado pela Áustria, Malta e República da Eslováquia.

74 Além disso, o governo concentrou-se na eliminação de dívidas em atraso no sistema de saúde. Um resumo das reformas dos cuidados de saúde em curso e planeadas está contido no plano de reformas do governo conforme exposto nas suas Declarações de Intenções à Comissão Europeia e ao Banco Central Europeu. Ver, por exemplo, “European Economy: The Economic Adjustment Programme for Portugal, Fifth Review—Summer 2012,” European Commission Occasional Papers 117 (Outubro 2012), disponível em <http://tinyurl.com/c377b9c>, e também Declarações de Intenções anteriores (e.g., <http://tinyurl.com/d96jutj>).

75 Isto incluiu, por exemplo, taxas moderadoras mais elevadas para o SNS; mudanças na atribuição de preço e na comparticipação de fármacos; mudanças no sistema de receitas médicas (tais como receitas electrónicas obrigatórias) e a monitorização de receitas; mudanças na margem dos lucros da distribuição de fármacos para retalhistas e grossistas; reduções nas atribuições de orçamento

84. Embora as reformas em curso sejam potencialmente de grande envergadura e precisem de ser sustentadas, são precisas reformas adicionais.

Reflectindo os compromissos entre objectivos de reforma concorrentes – tais como efectuar melhorias continuadas nos resultados da saúde e controlar os custos da saúde – as reformas dos cuidados de saúde são necessariamente complexas. Adicionalmente, as reformas da saúde têm de ser implementadas numa altura em que são precisos grandes ajustes fiscais para colocar as finanças públicas numa posição sustentável. Embora se pudesse ser levado a pensar que, a cerca de 6 ½ por cento do PIB, as opções para mais reduções da despesa podem ser algo limitadas, existem ineficiências significativas que necessitam de ser abordadas para ir ao encontro dos desafios do custo continuado e das pressões do envelhecimento nas próximas décadas, e assegurar um acesso equitativo aos cuidados de saúde. Este é não só o caso em Portugal, mas também noutras economias desenvolvidas, com pesquisas a mostrar que os ganhos de eficiência potencial de exploração poderiam resultar em poupanças que perfazem uma média de 2 por cento do PIB nas economias desenvolvidas até 2017⁷⁶. Estas indicações sugerem que está justificada uma reforma futura.

C. Opções de Reforma

85. As reformas deverão ser direccionada para as áreas-chave das ineficiências, onde possam ser geradas poupanças adicionais, assegurando contudo padrões elevados de serviços e de acesso equitativo.

Em particular, isto implicará o seguinte:

- **Reduzir a excessiva confiança que se tem nos médicos em relação aos enfermeiros.** Com um “input mix” (distribuição de tarefas?) que depende

aos subsistemas de saúde que, juntamente com a análise do âmbito dos benefícios de saúde, pretendem tornar estes sistemas autofinanciáveis até 2016; uma centralização das compras e aquisições; mudanças nos serviços de cuidados primários e coordenação para evitar visitas desnecessárias a especialistas e urgências; e várias medidas para reduzir as despesas de funcionamento nos hospitais. As várias mudanças têm sido até agora implementadas cuidadosamente, incluindo a salvaguarda de acesso aos pobres. Ver, por exemplo, <http://tinyurl.com/cozc5vn>, no que respeita às isenções das taxas moderadoras.

76 I. Joumard, 2011, “Cross-Country Comparison of Health Care System Efficiency,” Presentation at FAD/EUO Conference on “Public Health Care Reforms: Challenges and Lessons for Advanced and Emerging Europe,” disponível em <http://tinyurl.com/buvw6kr>.

fortemente dos médicos, em vez de enfermeiros, muitas tarefas rotineiras que em outros países são desempenhadas por enfermeiros, em Portugal só podem ser executadas por médicos. Isso gera um “input mix” que parece desnecessariamente onerosas para os contribuintes portugueses.

- **Limitar o recurso rotineiro a horas extraordinárias, especialmente com os médicos, que impulsiona as remunerações actuais.** A compensação por horas extraordinárias tem sido usada de modo aberto para aumentar os salários, especialmente dos médicos. Como o pagamento de horas extraordinárias é decidido a nível hospitalar, tal distorce os incentivos e cria desigualdades em todo o sistema. O governo está a tentar reduzir o custo das horas extraordinárias. Assinou recentemente um acordo com as associações de médicos que aumenta o número de horas de trabalho normal (não de horas extraordinárias) e o número de pacientes por cada médico de família. Além disso, o governo pretende alinhar o pagamento de horas extras do sector de saúde com o do sector público em geral. Enquanto estes são passos encorajadores, é improvável que sejam suficientes para alinhar as remunerações dos médicos portugueses com as das outras economias avançadas.
- **Reduzir a dependência em serviços caros de cuidados primários de casos clínicos que podem ser seguidos com cuidados terciários.** Há evidências de que camas hospitalares caras são rotineiramente usadas para pacientes geriátricos com estadias de longa duração que poderiam ser seguidos em serviços terciários mais custo-eficazes. Há uma diferença clara entre o custo privado e o custo público: para um paciente idoso é mais barato permanecer num hospital do que custear a estadia num serviço terciário; mas tal fica mais caro em termos de custo público. Com um número crescente de idosos, o fornecimento adequado de instalações terciárias torna-se uma preocupação crescente a que é necessário dar resposta. Este problema exige mais estudo, de modo a garantir que os incentivos sejam compatíveis com considerações de eficiência, e que os pacientes sejam encaminhados para os serviços de atendimento mais adequados e rentáveis disponíveis.
- **Reduzir a dependência de cuidados dispendiosos de urgência para situações não urgentes.** O acesso aos serviços de Urgência está disponível

na maior parte do país, mas há indícios de que os serviços de Urgência são frequentemente usados para situações não-urgentes. Assim, 25 por cento de todos esses atendimentos são para situações não urgentes que poderiam ser tratadas de forma mais econômica por outros serviços da rede pública de saúde, por exemplo, por profissionais de cuidados primários que cobrem quase toda a população.

- **Encarar as ineficiências que resultam da fragmentação do sistema público de saúde.** O sistema público de saúde permanece fragmentado em vários subsistemas de saúde, dos funcionários públicos (ADSE), das forças armadas, da polícia, de empresas estatais específicas, e de vários outros grupos. Ter subsistemas diferentes a produzir um único produto (estado de saúde da população) cria necessariamente ineficiências, mesmo que diferentes grupos da população possam ter necessidades de saúde diferentes. Como parte do ajuste fiscal, estão em curso alguns esforços de consolidação⁷⁷, e estão a ser programadas dotações orçamentais. Embora existam planos para aumentar a ligação entre o SNS e os subsistemas de saúde, parece legítimo questionar se tais planos são suficientes em termos de ganhos de eficiência. Por exemplo, embora as forças armadas tenham necessidades distintas de serviços médicos e instalações, estes serviços e instalações especiais também prestam serviços não específicos que não são diferentes dos da população em geral (por exemplo, exames de rotina e assistência a familiares) . Embora permitir o acesso dos subsistemas à população em geral (por exemplo, fornecimento de serviços ao SNS) possa ser uma opção, maiores ganhos poderiam ser obtidos com a plena integração no SNS dos diversos subsistemas de saúde. Isto poderia ser conseguido ao longo do tempo, e poderia até mesmo envolver a existência de um sector no SNS para as forças armadas, para garantir que os cuidados de saúde especializados que estas necessitam sejam atendidos, incluindo capacidade de atender aos picos de procura. Ganhos mais limitados poderiam ser alcançado com a transferência para o SNS dos familiares de funcionários das forças armadas.

⁷⁷ Por exemplo, os hospitais separados para os diferentes ramos das forças de segurança estão programados para serem consolidados num único hospital militar (atualmente em construção), para abrir em 2014.

- **Controle de ineficiências que resultam de excesso de consumo de serviços de saúde.** São cobradas taxas moderadoras a menos de 50 por cento dos utilizadores do SNS (mais de 50 por cento da população é isenta)⁷⁸. Tais taxas são relativamente pequenas e pagam menos de 2 por cento dos gastos na saúde. Vão desde €5 por consulta médica, até €20 por ida à Urgência, e até um máximo de €50 para testes diagnósticos específicos. As taxas moderadoras podem ser maiores para produtos farmacêuticos (até 90 por cento sobre o preço de certos medicamentos, dependendo do estado do paciente)⁷⁹. Apesar de as taxas moderadoras terem vindo a aumentar acentuadamente desde 2010, não se espera que em 2012 gerem mais que €160 milhões em receitas⁸⁰. A decisão do Tribunal Constitucional que estabeleceu 1/3 como o limite máximo de recuperação de custos, é um nível muito mais elevado do que o das taxas moderadoras que estão a ser cobradas. Maior partilha de custos ajudaria a resolver o problema do consumo excessivo, mesmo sem ultrapassar as aludidas limitações de natureza constitucional. Isso poderia envolver maior racionalidade na atribuição de isenções e a introdução de taxas mais elevadas para cuidados médicos não-essenciais.

86. Controlar os custos de saúde de cuidados, sem restringir o acesso ou afetar a equidade, só pode ser alcançado com cuidados de saúde mais eficientes. Com as finanças públicas em situação de apertos, há necessidade de obter ganhos de eficiência e de repensar todo o sistema, a fim de salvaguardar os

78 Um total de 5,2 milhões de utilizadores estão isentos, com base apenas no critério “recursos insuficientes”. Também são isentos categorias específicas de pacientes, incluindo todas as crianças de até aos 12 anos de idade (independentemente do rendimento dos seus pais), doadores de sangue, bombeiros, e mulheres grávidas. Ver, ACCS, Revisão de Categorias de Isenção e Atualização das Taxas moderadoras, disponível em <http://tinyurl.com/cm88jea>.

79 Existem quatro níveis de taxas moderadoras para produtos farmacêuticos: nível A (90 por cento); nível B (69 por cento); nível C (37 por cento) e nível D (15 por cento). A maioria dos medicamentos estão incluídos nos níveis C e D.

80 A Constituição Portuguesa apela à existência de cuidados de saúde pública acessíveis, e o aumento das taxas moderadoras gera resistência por parte dos interesses instalados. Como resultado, a recuperação de custos a partir dos pacientes, mesmo daqueles que podem pagar mais, é pequeno e parcial. O objectivo estabelecido para 2012 para aumentar em 50 milhões de euros as taxas de utilização, não será alcançado. Para 2013, o governo tem projectado receber 190 milhões de euros.

principais pilares do sistema público de saúde, e para continuar a fazer progressos na melhoria do estado de saúde da população. Embora as reformas tenham de ser condicionadas pelas disponibilidades de natureza fiscal, têm que ser guiadas por considerações de equidade e eficiência. As opções discutidas acima poderão gerar tanto poupanças orçamentais como aumentar a equidade e eficiência. Devem ser complementadas com uma série de outras intervenções. Opções para reforma poderiam incluir, por exemplo, definição mais clara do âmbito e das prioridades de pacotes de benefícios de saúde com financiamento público (ou seja, estabelecendo restrições de oferta claras que levem em conta as disponibilidades de natureza fiscal), e ampliar o papel do setor privado, incluindo a área de prestação de cuidados de saúde e seguros (incluindo o atendimento de procura para além dos benefícios de saúde prestados pelo sector público)⁸¹.

81 Ver, por exemplo, J. Tyson et al, 2012, "Containing Public Health Spending: Lessons from Experiences of Advanced Economies" (Contendogastos com a saúde pública: lições das experiências com economias avançadas). em Bento Clements et al, "The Economics of Public HealthCare Reform in Advanced and Emerging Economies" (As Economias da Reforma dos Cuidados de Saude Publicos em Economias Avançadas e Emergentes), Fundo Monetário Internacional (Washington DC), pp 101-23.(<http://tinyurl.com/d7q79m9>).

Anexo 1. Experiências Europeias com a Integração de Forças de Segurança⁸²

Austria. Todas as agências responsáveis pela aplicação da lei na Austria fundiram-se na Polícia Federal ou Bundespolizei, em 2005. Antes da reforma, a polícia austríaca consistia em 3 forças: a guarda civil (Bundesgendarmerie) que era responsável por cerca de dois terços da população e aproximadamente 98% do território austríaco; a guarda de segurança federal (Bundessicherheitswachekorps), e a polícia judiciária (Kriminalbeamtenkorps). A nova força policial federal compreende uma força policial generalista uniformizada e corpos especializados em certas áreas. Os principais objetivos da reforma de 2005 foram (1) aumentar a eficiência na prevenção do crime e repressão, (2) maximizar a presença no terreno e (3) simplificar os processos administrativos, reduzir os níveis hierárquicos e evitar estruturas paralelas. No processo de reforma, a satisfação dos empregados foi tida em consideração. Vários debates públicos foram tidos por todo o país com a participação de polícias, políticos, sindicatos e o Ministro do Interior. A fusão das diferentes forças policiais ocorreu em todos os níveis hierárquicos.

Bélgica. A polícia belga era fragmentada, compreendendo a guarda civil (com estatuto militar), a polícia local e a polícia judiciária. Existiam ainda forças policiais especializadas, principalmente a polícia ferroviária e a polícia militar (marítima e força aérea). Em resultado desta fragmentação, o sistema policial belga era ineficiente e insuficientemente coordenado. No início dos anos 90, o Plano Pentecostes contribuiu para a desmilitarização da guarda civil. Previamente, sob a supervisão do Ministro da Defesa em conjunto com os Ministros do Interior e da Justiça, a guarda civil havia sido colocada sob a alçada e supervisão única do Ministério do Interior. Transformou-se numa força policial clássica e os seus estatutos de recrutamento e formação foram modificados. Em 1998, com o acordo 'Octopus' (Polvo), as autoridades belgas decidiram criar uma força policial completamente integrada, fundindo todas as forças policiais generalistas e especializadas. Esta polícia integrada tem agora dois níveis: o nível federal e o nível local. A guarda civil foi abolida e os seus agentes integrados na nova força policial. A reforma foi elaborada com base em princípios do 'policamento orientado para a comunidade': descentralização (i.e. responsabilidade ao nível mais baixo possível da

82 Preparado por Jeanne Pavot

organização), desconcentração (i.e. disseminação das forças policiais por todo o território) e não especialização (i.e. as forças policiais possuem competências mais abrangentes para evitar a necessidade de intervenção de outros serviços).

Grécia. Em 1984, a Polícia Helénica (Elliniki Astynomia) foi criada como resultado da fusão da gendarmerie (Chorofylaki) com as forças policiais urbanas (Astynomia Poleon). O objectivo da abolição da força de gendarmerie foi a desmilitarização do sistema policial. A polícia inclui serviços centrais e regionais. A força policial está sob a supervisão do Ministério de Protecção do Cidadão e é composta por oficiais da polícia, guardas de fronteira e guardas especiais da polícia.

Luxemburgo. Em 1 de janeiro de 2000, Luxemburgo unificou as suas forças policiais na Polícia do Grão-Ducado (Polícia Grand-Ducale, PGD), que resultou da fusão da Gendarmaria e da Polícia Nacional. O objetivo foi racionalizar meios e melhorar os resultados. O PGD está sob a supervisão do Ministério do Interior, mas opera sob o controle final do Grão-duque. O PGD é responsável por garantir a segurança interna do Luxemburgo, mantendo a lei e a ordem, o controlo de fronteiras e fazendo cumprir todas as leis e decretos nacionais. Também é responsável por auxiliar os militares nas suas operações internas.