

INTERNATIONAL MONETARY FUND	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
Fiscal Affairs Department	Departamento de Assuntos Fiscais
PORTUGAL	PORTUGAL
RETHINKING THE STATE—SELECTED EXPENDITURE REFORM OPTIONS	REPENSAR O ESTADO – OPÇÕES SELECIONADAS DE REFORMA DE DESPESA
Gerd Schwartz, Paulo Lopes, Carlos Mulas Granados, Emily Sinnott, Mauricio Soto, and Platon Tinios	Gerd Schwartz, Paulo Lopes, Carlos Mulas Granados, Emily Sinnott, Mauricio Soto, e Platon Tinios
<p>January 2013 The contents of this report constitute technical advice provided by the staff of the International Monetary Fund (IMF) to the authorities of Portugal (the "TA recipient") in response to their request for technical assistance. This report (in whole or in part) or summaries thereof may be disclosed by the IMF to IMF Executive Directors and members of their staff, as well as to other agencies or instrumentalities of the TA recipient, and upon the their request, to other technical assistance providers with legitimate interest, unless the TA recipient specifically objects to such disclosure (see Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information—http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/040609.pdf). The disclosure of this report (in whole or in part) or summaries thereof to parties outside the IMF other than agencies or instrumentalities of the TA recipient shall require the explicit consent of the TA recipient and the IMF's Fiscal Affairs Department.</p>	<p>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.</p>
ACRONYMS AND ABBREVIATIONS	Acrónimos e abreviaturas
<p>ADSE Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado (Civil Servants Medical Care) ALMPs Active Labor Market Programs CGA Caixa Geral de Aposentações (Civil Service Retirement System) ESAME Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos (Program Monitoring Unit) EC European Commission EU European Union FAD Fiscal Affairs Department (IMF) GCR General Contributory Regime GDP Gross Domestic Product GNP Gross National Product HRM Human Resources Management IAS Indexante dos Apoios Sociais (Social Support Index) MEC Ministry of Education and Science OECD Organisation for Economic Co-operation and Development PISA OECD Programme for International Student Assessment PREMAC Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (Plan for the Reduction and Improvement of Central Administration) RSI Rendimento Social de Inserção (Minimum Guaranteed Income) SGP Stability and Growth Pact SIEP Síntese Estatística do Emprego Público (Statistical Summary of Public Employment) SMP Special Mobility Pool SNS Serviço Nacional de Saúde (National Health Service) SOE State-owned enterprise WHO World Health Organization</p>	<p>ADSE Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado (Civil Servants Medical Care) ALMPs Active Labor Market Programs / Programas de Mercado de Trabalho Activo CGA Caixa Geral de Aposentações (Civil Service Retirement System) ESAME Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos (Program Monitoring Unit) EC European Commission / Comissão Europeia EU European Union / União Europeia FAD Fiscal Affairs Department (IMF) / Departamento de Finanças Públicas (FMI) GCR General Contributory Regime / Regime Contributivo Geral GDP Gross Domestic Product / Produto Interno Bruto (PIB) GNP Gross National Product / Produto Nacional Bruto (PNB) HRM Human Resources Management / Gestão de Recursos Humanos IAS Indexante dos Apoios Sociais (Social Support Index) MEC Ministry of Education and Science / Ministério da Educação e Ciência OECD Organisation for Economic Co-operation and Development / Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) PISA OECD Programme for International Student Assessment / Programa para Avaliação Internacional de Estudantes PREMAC Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado (Plan for the Reduction and Improvement of Central Administration) RSI Rendimento Social de Inserção (Minimum Guaranteed Income) SGP Stability and Growth Pact / Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) SIEP Síntese Estatística do Emprego Público (Statistical Summary of Public Employment) SMP Special Mobility Pool / Bolsa de</p>

	Mobilidade EspecialSNS Serviço Nacional de Saúde (National Health Service)SOE State-owned enterprise / Empresa EstatalWHO World Health Organization / Organização Mundial de Saúde
PREFACE	Prefácio
<p>At the request of the Portuguese authorities, a mission from the International Monetary Fund's Fiscal Affairs Department (FAD) visited Lisbon during October 25–November 7, 2012 to provide: (i) technical advice on selected public expenditure reform options; and (ii) to offer a workshop on technical aspects on including the outcomes of public expenditure reviews into the budget process. This report comprises the mission's findings and recommendations regarding the first task. The overall team was led by Gerd Schwartz (FAD). The team for the first task comprised Mauricio Soto, Carlos Mulas Granados (both FAD), Emily Sinnott (World Bank), Platon Tinios, and Paulo Lopes (both external experts); the team for the second task comprised Richard Hughes and Jason Harris (both FAD), who were in Lisbon during November 4–7. The team for the first task also benefitted from comments and suggestions from staff members of the European Commission and the European Central Bank, the IMF's European Department team, and colleagues in the IMF's Fiscal Affairs Department.</p>	<p>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.</p>
<p>In drafting this report, the team benefited greatly from discussions with Ministers and/or State Secretaries from all 11 ministries as well as their staffs, and with various representatives of other organizations. Specifically, the mission met with Ministers of State Vítor Gaspar (Finance) and Paulo Portas (Foreign Affairs); Ministers José Pedro Aguiar- Branco (National Defense), Miguel Macedo (Internal Administration), Paula Teixeira da Cruz (Justice), Álvaro Santos Pereira (Economy and Employment), Assunção Cristas (Agriculture, Sea, Environment, and Spatial Planning), Paulo Macedo (Health), Nuno Crato (Education and Science), and Pedro Mota Soares (Solidarity and Social Security); and Secretaries of State Carlos Moedas (Prime Minister's Office) and Paulo Simões Júlio (Minister Assistant of Parliamentary Affairs). The mission team greatly benefitted from the guidance provided by State Secretaries Luís Morais Sarmento and Helder Rosalino of the Ministry of Finance, and Miguel Morais Leitão of the Ministry of Foreign Affairs. The team would like to express its sincere appreciation for the excellent discussions and feedback provided by the government officials it met with. It would like to express its gratitude to the staff of ESAME for its outstanding coordination and logistical help during the team's stay in Lisbon.</p>	<p>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 Sarmento 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.</p>
EXECUTIVE SUMMARY	RESUMO EXECUTIVO
<p>This report discusses expenditure reform options in Portugal against the backdrop of the debate on the size and functions of the state, as well as the reform experiences of other countries. The size of the state is a matter of political choice, with European voters traditionally having opted for larger governments. In particular, the "European</p>	<p>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.</p>

Social Model” emphasizes social solidarity, universal access (e.g., to health care and education), and the public provision of services. While big governments have usually been linked to lower growth, they do not necessarily generate worse outcomes. The focus of expenditure reform should be on improving equity and efficiency in the process of achieving certain outcomes. Better equity (e.g., through improved targeting) and better efficiency (e.g., through reduced spending) can often go hand-in-hand, and, together, they lay the foundations for achieving a more robust economic growth, sound public finances, and an exit from the crisis.

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 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.

The report focuses on efficiency- and equity-enhancing reforms in selected spending areas. The Portuguese government seeks to enhance the efficiency of providing goods and services to the population (including by reducing costs and the need for debt financing); focus policies on achieving equitable outcomes; and stimulate economic activity and entrepreneurship. In this context, it intends to achieve by 2014 significant permanent annual expenditure savings. To identify these savings, it intends to carry out, by February, an in- depth expenditure review, and it has already completed an initial benchmarking exercise (which the mission team broadly agrees with). Also, within the scope of the current constitution, the government is assessing the functions of the state to guide the expenditure review. Its goal is to increase spending efficiency and equity, while safeguarding social cohesion and strengthening the sustainability of the welfare state. This report complements the government’s analysis by discussing reform options that would improve equity and efficiency of spending, while supporting social cohesion and strengthening social safety nets.

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).

The government’s spending reduction target can only be achieved by focusing on major budget items, particularly the government wage bill and pension spending. Together, these two items account for 24 percent of GDP and 58 percent of non-interest government spending. It would seem impossible to generate the government’s spending reduction goals without changes in these two areas, and relevant related reforms should take priority.

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.

Reforms related to the wage bill should target areas that promise potentially large efficiency gains and budget savings. Over-employment is of concern in the education sector, the security forces, and with respect to workers with little formal training, while high overtime pay (for doctors) is of concern in the health sector. Other reforms are also important for modernizing the state (e.g., compensation and contract structures to better attract talent, equity between public and private sector employment by reducing the public wage premium, and labor mobility in and out of the public sector), but can be given lower priority in the near term. Focusing on the key areas above allows pursuing a targeted adjustment strategy with a clear rationale and avoids across-the-board cuts.

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

	<p>permite seguir uma estratégia de ajustamento de objectivos com um racional claro e evita cortes em todas as direcções</p>
<p>The size of wage bill savings and related efficiency gains will depend on the tools used. To reduce employment, voluntary departures with financial incentives are the least adversarial but also the most costly option, and may cause the best-qualified to depart. In designing a strategy for employment reductions, the government should target specific areas of over-employment, and it will not have the luxury to choose reform options on the expensive end. This calls for creating targeted redundancies based on careful analysis. To limit overtime pay, remuneration packages in the health sector should be geared toward achieving greater comparability with other EU countries. These considerations make it important to embed employment and pay reductions into meaningful reform strategies for the relevant sectors. For example, reductions in education employment need to go hand in hand with a sector reform strategy that is clearly focused on improving education outcomes.</p>	<p>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.</p>
<p>Further pension reform will be needed to reach the desired expenditure reduction goals, and it should be geared toward improving budgetary affordability and overall equity. Pensions account for 14 percent of GDP and over 80 percent of social transfers, and were the main driver behind the growth in government spending over the last decade. Recent reforms will stabilize pension spending over the long run, but, with the pension system continuing to mature, pension spending will continue to increase in the current decade in the absence of further reform. This is unaffordable. Also, the system is inequitable in at least two dimensions. First, an average pension in the civil service retirement system (CGA) is nearly three times higher than an average pension in the general contributory regime (GCR), and CGA retirees also worked fewer hours per week and fewer years before retiring. Second, the current generation of workers is doubly burdened as they have to pay for the higher pensions of their parents and grandparents while their own pension will be much lower. In addition, the system still provides incentives to retire early, which are costly. Merging the CGA and GCR administrations could provide a strong initial signal toward achieving greater equity.</p>	<p>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.</p>
<p>Various pension reforms would deliver the desired savings, but only accelerating the transition to the new system and modifying entitlements will address existing inequities. A series of incremental reforms of the pension system could manage to deliver the savings desired by the government, but would fail to correct existing inequities. A faster transition to the new pension system (for example, by equalizing the pension formula for all workers including for people who entered into the CGA regime before 1993), and/or a modification of</p>	<p>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</p>

<p>existing rights (for example, by applying a sustainability factor to all pensions) would be needed to correct the existing intergenerational and cross-occupational inequities.</p>	<p>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.</p>
<p>Complementary reforms in three key areas need to accompany the reforms of pensions and government employment and pay. Changes in social spending programs other than pensions (e.g., family benefits, unemployment insurance, minimum income guarantee) should be aimed at enhancing efficiency and equity through better targeting (e.g., through</p>	<p>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 redirecionamento (e.g. através de comprovativo de rendimentos)</p>
<p>means testing) and the consolidation of benefits. While various reforms in this area could generate significant savings, some or even most of these savings should be used to improve the ability of the overall social safety net to support those most in need. In the education system, reforms should focus on improving outcomes while reducing costs and enhancing equity in resource allocation. These reforms are potentially far-reaching. They would involve, for example, reducing the state's role as a supplier of education services (while strengthening its role as a standard setter and overseer), changing teacher contracts, and moving to a new student-based funding formula for public schools. Additional reforms would target greater cost recovery in tertiary education. In the health system, reforms are needed to achieve a more efficient input mix (e.g., more tertiary care/less hospital care); better economies of scale (e.g., by integrating into the National Health Service (SNS) the health system of the security forces); and greater cost recovery. In both education and health, a stronger emphasis on cost recovery should not come at the expense of universal access to quality services.</p>	<p>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.</p>
<p>I. RETHINKING THE STATE—IMPLICATIONS FOR EXPENDITURE REFORM</p>	<p>I. REPENSAR O ESTADO – IMPLICAÇÕES NA REFORMA DA DESPESA</p>
<p>1. This report discusses both general considerations for reforming government spending and specific issues related to Portugal. The current section (Section I) reflects on general options and approaches to efficiency-enhancing expenditure reform, based on the long-standing debate on the appropriate size and functions of the state and the reform experiences of other countries. Section II introduces the specific macroeconomic context and background for reforms in Portugal. The remainder of the report (Sections III–VII) sets out a possible menu of reform options, using an analytical approach that benchmarks Portugal relative to other European countries in terms of spending and spending outputs/outcomes in various sectors. More specifically, Section III focuses on issues related to government wages and employment; Section IV looks at pensions; Section V discusses non-pension social spending; Section VI reviews</p>	<p>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</p>

<p>various (mostly non-wage) issues in the education sector; and Section VII does the same for the health sector.</p>	<p>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.</p>
<p>A. Benchmarking the Size and Functions of the State in Portugal</p>	<p>A. Avaliação do Tamanho e Funções do Estado em Portugal</p>
<p>2. The economic literature offers sharply different views on the desirable size of the state. The contrasting theoretical views may be illustrated by looking at two "classics": Richard Musgrave's Theory of Public Finance and James Buchanan's and Gordon Tullock's The Calculus of Consent.1 Musgrave's book, which provided the first comprehensive and rigorous treatment of public finance, embodied an activist and positive perspective on the role of the public sector in the economy. Musgrave defined three major roles for government: (i) the provision of public goods and other measures to correct for "market failure" in the allocation of resources; (ii) the redistribution of income to achieve an equitable distribution of societal output among households; and (iii) the use of policies to attain high levels of employment with reasonable price stability. In contrast, Buchanan's and Tullock's book, explored the potentially deleterious effects of majoritarian politics on the economy and society. They argued that special interest groups and coalitions push government to institute programs that promote their own interests at the expense of society and the economy at large. The result is a powerful tendency toward public sector overexpansion, with rising tax rates accompanying the increasing levels of transfers and benefits. For this reason, Buchanan and Tullock counseled governments to adopt a set of "rules" or a constitution that effectively constrains public sector expansion. Overall, Musgrave on the one hand and Buchanan and Tullock on the other offer sharply different views of the state: an activist and interventionist state that corrects market failures and redistributes income versus a state that has to be tamed to prevent harm to its citizens. The true optimum is likely somewhere in between.</p>	<p>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 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 e na sociedade. Argumentavam que certos grupos de interesses e ligações 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.</p>
<p>3. Ultimately, however, the size of the state is a matter of political choice, and European voters have generally opted for relatively bigger governments. Government spending (and taxation) in Europe have traditionally been higher (relative to GDP) than in other advanced economies (Figure 1.1). Part of that difference is due to higher than average spending on social protection (pensions and other social benefits) to households. Another key factor that explains the bigger governments in Europe is the strong emphasis on public provision of social services, in particular education and health. The "European Social Model" with its emphasis on social solidarity and the public provision of key services remains a distinguishing element of European economies.</p>	<p>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</p>

	público é um elemento distintivo das economias europeias.
<p>4. Big governments have usually been linked to lower growth. Research using historical data shows a clear association between the size of government and low growth in advanced economies. For example, in a recent survey Bergh and Henrekson² conclude that, in wealthy countries, there is a negative correlation between government size and economic growth—if government size were to increase by 10 percentage points, annual growth rates decrease by 0.5 to 1 percent. The overall findings are also supported by other research, e.g., Afonso and Furceri,³ who show that both size and volatility of government revenue and spending are detrimental to growth in OECD and EU countries. Their research also shows that composition effects matter; on the expenditure side, for example, subsidies and government consumption had the most negative impact on growth.</p>	<p>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 Henrekson⁽²⁾ 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 de Afonso e Furceri⁽³⁾, 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 crescimento.</p>
<p>5. However, while there are thresholds above which more government will do little for growth, government intervention should not only be seen in quantitative terms. Tanzi and Schuknecht have argued that, relative to 1960, when public spending was on average below 30 percent of GDP, they “could not find much evidence that the large growth of government spending over the post-1960 years contributed much to the further achievement of identifiable social and economic objectives.”⁵ Still, some countries with big governments have enjoyed above-average growth, and some countries with small governments have had stagnant economies. The Scandinavian welfare states, for example, have achieved fairly steady growth over the last decade despite having large governments. However, these nations compensate for high taxes through market- and business-friendly policies in other areas. Clearly, the impact of the state on the economy depends not only on size, but also on the marginal impact of taxes and spending on private economic decisions and on the quality of public services that the state provides. Hence, government policy should not primarily aim for a smaller state per se, but rather for an efficient and effective state, that complements and enables private economic activity. Still, achieving a more efficient and effective state is likely to result in a smaller state, even when this is not the primary goal.</p>	<p>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 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.</p>
<p>6. Another way of looking at this issue is to consider that there is not necessarily a tradeoff between equity and efficiency when there is waste in government spending. Sapir⁶ illustrates the idea that more equity tends to be ‘bought’ at some cost to efficiency. However, Sapir’s analysis also shows that countries of Southern Europe (including Portugal and Spain) do badly on both equity and efficiency, while those in Northern Europe scored high in both. These findings are supported by more detailed analyses on the efficiency of producing outputs in different European Economies. There are</p>	<p>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 Sapir 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</p>

<p>many such studies, most of which look at specific sectors. For example, for education spending, Mandl, Dierx, and Ilzkovitz,⁷ find that “Finland, Austria and Portugal spend roughly the same share of GDP on education, but the performance in PISA is very different.” Similarly, Afonso and St. Aubyn⁸ show that, of the 17 countries in their sample and by some measures of efficiency (output efficiency) “Portugal is the least efficient country. Resources employed by the Portuguese in the education sector yield a PISA result 15.6 percent lower than the one under efficient conditions.” Likewise, in analyzing tertiary education in Europe, St. Aubyn and others ⁹ find that “Portugal appears in our analysis as a poor performer, both when we consider only research outputs and only teaching outputs.” The various studies, for the education sector and for other sectors, suggest that, in general, Portugal could improve the efficiency of government spending without hurting equity.</p>	<p>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 Ilzkovitz⁽⁷⁾ 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.Aubyn⁽⁸⁾ mostram que, dos 17 países da sua amostra e em alguns 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 outros⁽⁹⁾ 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.</p>
<p>B. Rethinking the State to Support Exit from the Crisis</p>	<p>B- Repensar o Estado para suportar a saída da crise.</p>
<p>7. An efficient state is essential to lay the groundwork for robust economic growth and sustainable public finances. Portugal confronts the challenge of reducing government budget deficits and public debt while laying the groundwork for sustained and equitable economic growth over the longer term. A broad body of research suggests that expenditure reforms are a crucial ingredient for successful and growth-friendly fiscal adjustments in advanced economies.¹⁰ Reforms to government spending on wages and social transfers are especially important for unlocking the economy’s growth potential through their positive effects on investor confidence, private employment, and economic competitiveness.</p>	<p>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 modernas. 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</p>
<p>8. Altering the composition and priorities of government spending can help to remove obstacles to growth, increase equity, and help to exit from the crisis. The need to bring expenditures in line with a sustainable resource envelope should be seen as a challenge to maintain the promises of the European welfare state through better expenditure efficiency. This, however, requires both a new approach to existing problems, and a proactive attitude toward looming future problems. “Smart” public expenditure reforms, i.e., targeted reforms with a clear rationale (rather than across-the-board austerity), are likely to help convince investors about the long term sustainability of public finances and can play an important role in restarting growth. Thus, expenditure reforms must be guided by three principles:</p>	<p>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 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:</p>
<p>* Improving efficiency. Improving efficiency is often a two-step process. First, priorities need to be defined and spending allocated to priority</p>	<p>Melhorar a eficiência. Melhorar a eficiência é muitas vezes um processo de duas etapas. Primeiro, as prioridades devem ser definidas e os</p>

<p>activities, while low priority spending should be cut. Second, the efficiency of priority spending can be improved by cutting the input costs of producing given outputs. For example, if it is decided that a given priority output should be produced with lower labor costs, the government can reduce the number of employees and/or remuneration. Efficiency gains can also be achieved by reducing distortions on private economic decisions. For instance, social transfers can be redesigned to reward work and savings.</p>	<p>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.</p>
<p>* Improving equity. Government spending promotes equity goals. These can be combating inequality between high and low income and the reduction of poverty, for example by better targeting of social spending and reinforcing the social safety net for the poor. Equity between the young and the old (intergenerational equity), requires attention to age-based spending, like the terms of social insurance and pensions.</p>	<p>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.</p>
<p>* Safeguarding consensus. Potentially, many of the reforms to be considered could promote efficiency and equity goals simultaneously. For example, a growth-inducing retrenchment may have losers in the short term, who would, however, gain in the medium and long term. Making a convincing case for this, places demands on good governance and requires building trust between the government and wider society.</p>	<p>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.</p>
<p>C. Efficiency and Effectiveness of the State</p>	<p>C. Eficiência e Eficácia do Estado</p>
<p>9. An efficient and effective state enables and empowers its citizens to handle the demands of the global economy. In many countries, the state has moved away from being a provider of services (or the sole provider of services) and toward being a setter and enforcer of service standards, while service provision itself is handled by the private sector. Seeing the state as an activator or enabler has important implications in many areas. Taking education as an example, and notwithstanding recent reforms, the Portuguese state still attempts to do (almost) everything: it provides education, sets standards, evaluates (its own) performance, and enforces standards. Yet, the state has been falling behind in providing quality education: of the 50 top schools, 44 are private, 4 are charter schools, and only 2 are public schools. Refocusing the state on setting education standards and evaluating providers of education could promote better equipped and higher-achieving students, which is the ultimate yardstick of success. The state should thus seek options for promoting greater effectiveness while still paying for and ensuring equal access to education. The existence of true competition from alternative providers means that even when the state provides services directly, these services will need to face a "market test" of approval by beneficiaries who have alternatives available.</p>	<p>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.</p>

<p>10. Public sector pay and employment policies need to emphasize competitiveness and providing value for money to the population. A modern enabling state needs to be on par with the private sector in the way it operates—it cannot be seen as sheltering privileges for itself, either in the form of employment conditions or remuneration. International experience is not encouraging: on aggregate, public sector jobs pay too much.¹¹ The reform of public sector pay and employment can boost economic growth by helping reduce private sector labor costs.¹² Public sector employment may be reduced in some areas where it seems too high to produce required outputs. The public sector pay premium should be reduced, particularly for jobs that do not require advanced skills, and options should be considered for rewarding the acquisition of new skills and the achievement of good results and outcomes.</p>	<p>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 pagos. ¹¹ A reforma dos salários e empregos do sector público pode impulsionar o crescimento económico ao ajudar a reduzir os custos do trabalho do sector privado. ¹² O emprego no sector público pode ser reduzido em algumas áreas onde ele parece 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.</p>
<p>11. The state needs to move from passive to active service delivery. There must be greater use of preventive interventions that attack root cause of identified issues, as well as greater coordination across different interventions and a move away from passive income transfers. Social policies need to be designed with an eye not only to addressing immediate needs of citizens but also support longer-term capacity building. For example, unemployment benefits need to link automatically to retraining and job search support to facilitate finding employment. Child benefits need to be designed to enable, rather than hold back, mothers that wish to return to work and increase their incomes. Long-term care needs to be available in the home so that the elderly can remain independent.</p>	<p>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.</p>
<p>12. Achieving greater efficiency and effectiveness requires the state to look at the impact of all interventions on households and businesses. The provision of social protection still lacks strategic consistency. What matters is the effect of the system as a whole, not the performance of each of its parts taken separately. This has application at the level of system planning and strategic clarity, but also at the level of the individual: fragmented systems frequently interact to produce unwanted effects, such as ‘dependency traps,’ where benefits or regulations penalize attempts by beneficiaries to leave the tra</p>	<p>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.</p>
<p>D. Equity and Social Cohesion</p>	<p>D. Equidade e coesão social</p>
<p>13. Portugal’s social protection system could do better in mitigating inequalities. The operation of the contributory social protection system reflects the logic of insiders and outsiders and serves to reinforce the gap between rich and poor. In contrast to many other OECD and EU countries,</p>	<p>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</p>

<p>Portugal's social transfers provide more benefits to upper income groups than to lower income groups, aggravating inequality.¹³ Particularly in times of fiscal distress and growing concerns about social cohesion, a regressive social protection system looks less and less sustainable both economically and conceptually.</p>	<p>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 desigualdades. ¹³ 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.</p>
<p>14. Government spending must be focused where it is most needed and where it will have most results. Effective states set clear priorities and pursue them with focused interventions. Compared to the time when welfare states were founded, the overall level of and prosperity of society is much greater. At the same time, inclusion problems faced by the poor are often more intractable. Limited resources will go a longer way if they prioritize help to the bottom of the income distribution, while the remainder of the population, far from being abandoned, is being provided with the tools to help themselves. In this way, an intervention of a given size is magnified and targeted.</p>	<p>14. A despesa pública deve focar-se nas áreas em que é mais necessária e onde terá 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.</p>
<p>15. Successful targeting of state interventions requires improvements in public sector governance. For focused interventions to work, the needs of individuals and families must be assessed transparently and simply. A good social policy requires effective information processing and efficient interactions with individuals and businesses. For example, taxes need to be payable and benefits receivable electronically. Public services need to be subjected to transparent performance monitoring, using outcome-based indicators and league tables that compare performance.</p>	<p>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 interações 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.</p>
<p>16. The enabling state must also pay more attention to the needs of the young. The existing Portuguese welfare system emphasizes life-long accrual of age-related entitlements. The priority given to older people reflected an expectation of sustained growth, high employment, and limited migration, which have now been disproved. The problems faced by the young—both in entering the labor force and in facing greater income and employment insecurity once they get there—imply a growing distance between those entering the labor market and the more mature population. The issue of intergenerational equity is already important but is likely to increase dramatically in the next decade. The state should thus place greater emphasis on interventions affecting young people's earning capacity (e.g., specific education interventions), and should temper age-related social protection demands and spending, most notably by promoting active ageing.</p>	<p>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 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.</p>

E. Consensus and the Sustainability of Reform	E. Consenso e sustentabilidade da Reforma
<p>17. To be growth enabling, reforms have to be built on consensus. This requires clear ideas of the objectives of social policy, an appreciation of the available options, and an understanding of the crucial distinction between ends and means. Facing issues openly and frankly is the best means of basing reforms on the widest possible consensus in society.</p>	<p>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.</p>
<p>18. An open debate in society enables better reforms to be selected. Recent research shows that, among different types of expenditure retrenchment, the first best option may often be not politically feasible. Frequently, the expenditure items easiest to eliminate in political terms are those that have the greatest long-term beneficial impact, such as investment in human capital. Where this is the case, an open discussion on the tradeoffs implicit in the available policy choices may help to enlarge the effective choice set. A consensus in society as well as the existence of trust could allow, in many cases, a superior package of reforms to be chosen. Trust could enable states to tackle the issue of rights acquired under arrangements that have proven unsustainable, support reform implementation, and enable benefits of reforms to be reaped sooner.</p>	<p>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.</p>
<p>19. The kind of social spending reforms considered in this report can help to foster dialogue and support decision making. A reduction of public spending is clearly needed, but it needs to be achieved with a view to safeguarding social cohesion. An active dialogue with the broader public should highlight potential benefits and the need for various reforms. Building consensus, offering effective social safety nets, and introducing clear procedures</p>	<p>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 introduzindo procedimentos claros</p>
<p>(e.g., means testing) can help to alter the perceived balance of costs and benefits of the spending reforms that are needed, and promote both higher economic growth and a more equitable distribution of income.</p>	<p>(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.</p>
<p>II. MACROECONOMIC CONTEXT AND BACKGROUND</p>	<p>Contexto Macroeconómico e Antecedentes</p>
<p>20. Following a decade of loose fiscal policies, strong adjustment efforts have been underway in 2011–12. By 2010, Portugal’s fiscal position had become unsustainable, with a general government deficit of 10 percent of GDP in 2010 and expenditures at over 51 percent of GDP. Since then, the overall deficit was cut in half and expenditures were reduced to about 45½ percent of GDP.</p>	<p><i>20. Ao fim de uma década de políticas erráticas, foram feitas 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.</i></p>
<p>21. The government plans for further fiscal adjustment during 2013–14, which is needed to return public finances to sustainability. Building on achievements made in 2011–12, the 2013 budget further advances Portugal toward fiscal sustainability. However, also reflecting the partial reinstatement of the 13th and 14th monthly payments to civil servants and pensioners, about 80 percent of the planned adjustment for 2013 will fall on the revenue side of the budget. Government spending, at almost 47 percent of GDP, will still remain high. For 2014, the governments seeks to refocus fiscal adjustment to the expenditure side,</p>	<p>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</p>

where a recent benchmarking exercise¹⁴ suggests that the state remains overextended with respect to comparator countries, with particularly high spending on social protection, education, health, and security—which, taken together, account for about 2/3 of total government outlays. To achieve fiscal sustainability, the government sees a need to reduce spending by about €4 billion (about 2.4 percent of GDP) by 2014; about €0.8 billion of these should be put in place already in 2013.

orçamental do lado da despesa, considerada ainda bastante alta em termos comparativos com outros países, segundo um recente benchmarking (14), 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. The government seeks to ensure that the needed adjustment of spending is carried out within the current constitutional framework, and goes hand-in-hand with increasing efficiency, enhancing equity, and safeguarding social cohesion. The government has called for a review of public spending and for a broader rethinking of the role of the state to guide the review. In this context, it is seeking to identify what functions the state should no longer be involved in, what functions should it continue to be involved in, and how should it be involved in these, given the current constitutional framework and the constraints on affordability. The rethinking (refundação) that has been announced is both useful and timely: while fiscal adjustment is inevitable, it has to be done with a view to improving equity and efficiency, maintaining social cohesion, and avoiding that measures are taken solely for their ease of implementation. The mission team very much shares the governments concerns. As discussed in Section I, the announced rethinking will need to involve moving toward a state that is characterized by both higher equity and higher efficiency, a state that will enable its citizens to participate and compete in a globalized economy, as well as a state that is caring, more flexible, and fully attuned to the changing needs of the population.

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 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. This report provides some initial inputs into the government's spending review and its rethinking of the role of the state. Taking into account the experiences of other European countries, the report provides a menu of potential reform options for selected spending areas that are geared toward strengthening equity and efficiency, and some general thoughts on reforming the state. While leaving aside the question of the exact magnitude of expenditure savings that the government should target, the analysis presented in this report offers a menu of options for achieving expenditure savings in key spending areas. The report also indicates areas, particularly in the area of (non-pension) social spending, where the balance of reforms should be more focused on efficiency gains rather than indentifying expenditure savings per se.

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. GOVERNMENT WAGES AND EMPLOYMENT

III. DESPESA SALARIAL DO ESTADO E EMPREGO

A. Background

A. Antecedentes

24. The government wage bill remains relatively large. Over 600,000 people (12.4 percent of the employed workforce) work in the general government sector. Their compensation, at about 10 percent of GDP in 2012 (projected), represents almost one fourth of total primary spending. At this level, the government wage bill is near the EU average, following a steady decline since 2009

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

<p>(when it stood at 12.7 percent of GDP) that reflects various measures (Figure 3.1). However, these numbers do not take in consideration employees of hospitals in the state-owned enterprise (SOE) sector, which are classified as outside of the general government for statistical purposes, 15 even though the health care system is mostly financed from budgetary resources. Including the wage bill of SOE hospitals (near 1½ percent of GDP) results in a much higher underlying wage bill than what appears in the general government accounts.</p>	<p>descendente constante desde 2009 (quando se situava em 12,7 por cento do PIB) que reflete várias medidas (Figura 3.1). 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 estatísticos, 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.</p>
<p>25. The government workforce is concentrated in education, security, and health care, and also comprises a large share of workers with secondary education or less. Employment in these three key areas accounts for nearly 83 percent of all government workers. Across all areas, a large part (about 40 percent) of the workforce handles mostly administrative or operational tasks; typically these are mid-career workers (average age is 48 years), and the overwhelming majority (90 percent) has at most secondary education qualifications. The central government accounts for 75 percent of general government workers; regional and local governments employ the remaining 25 percent.</p>	<p>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.</p>
<p>26. The compensation structure includes multiple contractual arrangements and the extensive use of wage supplements. While recent reforms have simplified the contracting of government workers, there still are three main contractual arrangements: 15 percent have a "permanent contract" (a fully tenured nomeação contract), 65 percent have an "open-ended contract" (a tenured funções públicas contract, which allows dismissal under some conditions¹⁶), and 15 percent have an "individual contract" (without tenure and with the possibility of dismissal). In addition, major complexities in the wage structures result from wage supplements, which comprise benefits that apply to all workers (e.g., food, function, productivity) and benefits that apply only to some sectors or occupations (e.g., risk, overtime, responsibility). About 15 percent of total compensation is in the form of such supplements and there is a high degree of wage dispersion across the government workforce (Figure 3.2).</p>	<p>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 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 condições), 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 todo 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.</p>
<p>27. Recent efforts have sought to contain the wage bill, but are being partially reversed, in part due to constitutional constraints. Since 2010, the government has significantly reduced the wage bill through both employment reductions and wage cuts.</p>	<p>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.</p>
<p>* Employment: The number of public employees was reduced by 3.2 percent in 2011, and a further reduction by 1.4 percent was implemented in the first semester of 2012.¹⁷ This was done mainly by attrition and reducing the number of workers on individual contracts.</p>	<p>* 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 2012. Tal foi conseguido principalmente por desgaste e pela redução do número de funcionários públicos com contratos individuais.</p>
<p>* Wages: In nominal terms, government wages</p>	<p>* Salários: Em termos nominais, os salários no</p>

<p>were cut on average by 5 percent in 2011. The suspension of the 13th and 14th monthly salaries in 2012 resulted, on average, in an additional 12 percent reduction. Moreover, promotions, performance bonuses, and mobility-related salary changes have been frozen since 2011—a measure that is expected to be in place until at least 2014. However, due to a 2012 Constitutional Court ruling, the 2013 draft budget had to reverse parts of these cuts, reinstating one monthly wage to all public employees. This is projected to increase the government wage bill to 10.4 percent of GDP in 2013. This occurs notwithstanding efforts to reduce by 2 percent the number of employees across the general government, cut overtime compensation by 50 percent, and align sick leave rules to those prevailing in the private sector.</p>	<p>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 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.</p>
<p>B. Key Issues</p>	<p>B. Questões-chave</p>
<p>28. Public sector reform is overdue. While the wage bill has moved closer to the European average due to temporary cuts (and not considering health care workers in SOE hospitals), Portugal is still an above-average spender if controlled for income per capita (Figure 3.3). Savings achieved to date have helped fiscal consolidation, but have not sufficiently addressed structural reform needs. For example, merit increases cannot continue to remain frozen if performance and efficiency are to be increased. Instead, wage bill reductions should be the result of a clear strategy targeted at reducing wasteful spending in specific areas and aimed at developing a more efficient and effective public sector.</p>	<p>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 3.3). 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.</p>
<p>29. Such a reform needs to address key weaknesses, while striking a balance between fiscal consolidation and the need for a more modern and better qualified civil service. It should aim at reducing the number of employees in a targeted manner (i.e., where over-employment exists), further reducing the high public sector wage premium (the difference between public and private pay¹⁸), and generating administrative savings through public sector rationalization. This can be done without reducing outputs if overall efficiency is increased. Any reform should be based on measures of a permanent nature, and should therefore be consistent with the existing constitutional constraints. The following paragraphs describe key components of such a strategy.</p>	<p>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 privado ¹⁸), 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.</p>
<p>30. Excess employment, which is concentrated in the education sector and the security forces, is a key concern. While the overall size of general government employment (in percent of the total population) is in line with the EU average, some areas are clearly overstuffed. For example, public employment in education and the security forces amount to around 2.5 and 1 percent of the total population respectively, which is between 5 and 20 percent above the European average in those categories.¹⁹ These two areas account for more than 60 percent of the government workforce,</p>	<p>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 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 categorias.</p>

<p>significantly above EU comparators.</p>	<p>19 Estas duas áreas representam mais do que 60 por cento da mão-de-obra pública, significativamente acima dos valores comparativos na UE.</p>
<p>* The Ministry of Education (MEC) employs close to 230,000 workers (of which close to 160,000 are teachers and university professors). These numbers are high relative to other countries, particularly given a decreasing the number of students due to demographic trends. According to recent statistics, the ratio of students per teacher is much lower than in most other countries, and, without additional reforms, likely to drop further due to demographic trends (see Section VI). In addition, salaries in education are above the OECD average, particularly for the high end of the compensation scale, with a premium of 25 percent relative to the OECD average pay for primary school teachers, 11 percent for secondary school teachers, and 15 percent for university professors. Portugal was the country with the fourth-largest increase in teachers' salaries among OECD countries between 2005 and 2010 (Figure 2.4).²⁰</p>	<p>* 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 2.4).</p>
<p>* The security forces employ nearly 100,000 individuals. Of these, 37,000 fall under the Ministry of Defense and 53,000 under the Ministry of Internal Administration. In addition, there are 1,700 employed in municipal police force, 1,800 in the scientific police force, and 4,000 prison guards.²¹ Altogether, the security forces represent about 17 percent of government employment, and the density of police forces (470 per 100,000 inhabitants) is also among the highest in Europe (Figure 3.5). Spending for these functions is above EU average, mostly due to the number of active forces, rather than excessive pay. However, excess employment is a concern not only for active forces but also for the reserve forces, due to their impact on the pension system.</p>	<p>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 prisionais [21]. Tudo junto, as forças de segurança representam cerca de 17 por cento da Função Pública, e a densidade de forças policiais (460 por 100,000 habitantes) está também entre as mais altas da Europa (figura 3.5). 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.</p>
<p>31. Another key concern is the extensive use of overtime, particularly in the health sector. The relatively high salaries in the health sector reflect overtime compensation (for work beyond the 35 hour public sector work week). In 2011, Portugal had the lowest average regular working hours per year among OECD countries (Figure 3.6), and government employees were paid 60 million hours of overtime. During the last decade, the health sector alone accounted for 35–45 percent of total annual overtime, and overtime pay represents over 1/3 of the total salary of doctors and explains the relative high levels of compensation (Figure 3.7).²² To address these issues, the Ministry of Health has proposed to increase the work week to 40 hours (equal to the private sector) and change work arrangements at hospitals. While this change is limited in scope, and only applies to part of the public sector, it sends a clear signal for improving equity vis-à-vis the private sector.</p>	<p>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 3.6) 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 3.7).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.</p>

<p>32. The fragmentation of services, overlaps of responsibilities, and duplication of tasks across government agencies also contribute to inefficiencies. Portugal should be able to realize savings by making greater use of shared services and coordinated decisions (until now, human resources decisions have been fully delegated to the Ministries, Figure 3.823). Some initiatives are being taken in this respect, but a comprehensive strategy of shared services should be put in place. This would increase synergies, increase economies of scale, and avoid duplication across entities. For example, each ministry has its own payroll system, international relations department, and even security personnel. Even though some of these units may be small and very specialized, an assessment of potential gains from reducing fragmentation could be undertaken across the public sector. Also, some of the less specific back-office functions could be outsourced to the private sector.</p>	<p>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 compartilhados e decisões coordenadas (até agora, as decisões sobre recursos humanos têm sido inteiramente delegadas aos Ministérios, Figura 3.823). Algumas iniciativas estão a ser tomadas a este respeito, mas uma estratégia abrangente de serviços compartilhados 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.</p>
<p>33. The relatively flat wage structure is costly and impairs talent attraction. The public wage premium is among the highest in Europe even after recent wage cuts and also after controlling for several factors associated with earnings levels, like educational attainment, labor market experience or managerial responsibilities. Most of this disparity is explained by the relatively high pay provided to workers with lower qualifications. In addition, the wage grid is relatively flat and depends mostly on years of experience rather than performance. Hence, private-sector opportunities (with lower entry salaries but steeper increases for performance than in the public sector) remain more attractive to highly-trained and motivated individuals.</p>	<p>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.</p>
<p>34. Recent measures have focused on incremental savings without addressing structural weaknesses. Pay reductions have focused on high earners which have further flattened the public-sector wage structure. This policy has tried to preserve the incomes at the lower end of the pay scale for equity purposes, but it should be noted that these public-sector employees are not at risk of poverty. Moreover, cuts in public sector wages have failed to reduce the public-private sector compensation gap, which is still above EU levels (Figure 3.9). In addition, the sole reliance on attrition to reduce government employment by 2 percent may not adequately address excess employment in certain areas while adversely affecting the provision of public services in others. Also, the existing mobility scheme is currently not being used to reassign personnel across the government.</p>	<p>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 3.9). Acresce também que confiar exclusivamente em dispensas e reformas para reduzir o emprego do governo em 2 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.</p>
<p>C. Reform Options</p>	<p>C. Opções de reforma</p>
<p>35. Public sector compensation reform is urgent, and should help modernize and build a more</p>	<p>35. A reforma da compensação no sector público é urgente, e deve ajudar à modernização e</p>

<p>efficient, nimble, and sustainable public administration. This could include three main elements: (i) reforming public pay rates—including basic salaries bonuses, working hours and overtime compensations, with a view of encouraging meritocracy; (ii) targeting a permanent reduction in the number of employees while opening space to attract skilled younger workers; and (iii) increasing shared services and technology in order to limit duplications and overlaps. In carrying out these various reforms, it will be important to achieve permanent changes. For example, reductions of employment in one part of the public sector (e.g., the central government) should not lead to an increase of employment in another part of the public sector (e.g., state-owned enterprises).</p>	<p>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).</p>
<p>36. Reforming public pay rates is a key element of compensation reform. The reform should increase the steepness of the wage scale, linking it to performance rather than years of experience. Specifically, the reform could consider:</p>	<p>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:</p>
<p>* Adjusting the overall pay scale.²⁴ A revised pay scale could support a streamlined career path and allow for a permanent reduction on the pay level. To avoid the temporary nature of past measures (the 5 percent reduction introduced in 2011 and the suspension of the 14th month pay), starting in 2014, a permanent cut in base salaries could be introduced across the board, that would aim (at a minimum) to attain the same savings generated by the wage cuts of the 2013 budget. For example, reducing the base salary by 3–7 percent could save €325–760 million annually. This would also help to reduce the public wage premium that currently exists, particularly in the lower pay grades, where the private sector tends to adjust faster to the crisis.</p>	<p>Ajustar a escala de pagamentos global. ²⁴. 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 rapidamente à crise.</p>
<p>* Implementing additional reductions in wage supplements. Supplements should complement the basic wage only in specific circumstances, such as overtime above 40 hours a week (see below), night-time work, or to compensate for flexible working hours and additional responsibilities. Currently these supplements vary widely across functions and ministries, but on average represent about 14 percent of the monthly pay (1/3 of which comes from overtime). They should not be transformed into a “regular pay” to increase basic wages (as is currently the case), and their value should be also contained. For example, the introduction of an additional reduction between 20 to 30 percent in supplements that are not related to overtime could save €200–300 million per year.</p>	<p>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 compensarhorários 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 (1/3do 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.</p>
<p>* Increasing working hours and further limiting overtime pay. The standard government work week amounts to 35 hours, and generates additional spending through overtime pay. Conceptually,</p>	<p>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</p>

there is no reason for government employees to have a shorter work week than much of the private sector (40 hours). Hence, the government work week should be brought in line with private-sector work week, with proper rotating schedules (mainly in health and the security forces). Measures to increase the work week have already been taken in the health sector (Law 62/79), and supplementary pay was reduced by the new labor code in August 2012, but overtime is still remunerated with a 25 percent premium in the first hour and up to 50 percent from the third hour onwards. Simplifying this system further across the board, e.g., by using a flat overtime premium of 15 percent per additional overtime hour, could generate substantial savings. In addition, measures could be taken to address work- time related issues in the education sector. For instance, defining a lesson in primary and secondary education as closer to 60 minutes (instead of the current 45 minutes) could help reduce the relevant wage bill by up to 20 percent. These measures could generate substantial savings: increasing the work week to 40 hours could yield savings of about €150 million; together with the measures related to class time for teachers and flat overtime, total savings could reach up to €300 million per year.

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 trabalhoda função pública deve ajustar-se à do sector privado, com adequadoshorários 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 de2012, mas as horas extraordinárias ainda são remuneradas com um prémio de 25 por cento na primeira hora e até 50 por cento a partir daterceira hora. Aumentar generalizadamente a simplificação destesistema, através, por exemplo, de um prémio fixo de de 15 por cento porhora extraordinária suplementar, poderia gerar uma economia substancial. Adicionalmente, podem ser tomadas medidas para resolverproblemas 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 da horário de trabalho semanal para 40 horas pode resultar na economia de cerca de 150 milhões de euros; conjuntamente com as medidas relacionadas com o tempo de aula para os professores e com o valor fixo das horas extraordinárias, a poupança total poderia chegar a300 milhões de euros por ano.

37. Targeted reductions should focus on specific pockets of excessive employment in the public sector, but savings would largely depend on how these are implemented. There are basically two options: targeted reductions of employment or across-the-board reductions by further attrition (Box 1 summarizes international experiences with downsizing of personnel). A targeted approach should clearly identify appropriate goals for workforce reduction across different areas of government. This would imply an assessment of the appropriate level of employment to deliver certain public services. An alternative would be to set a global target number, ideally adapted to capture gaps and surpluses of personnel in different areas (e.g., education and security) and functions (e.g., administrative personnel with low qualifications). Savings from reducing the workforce by between 10 to 20 percent could amount to around €795-2,700 million (0.5–1.6 percent of GDP), distributed across the three different groups highlighted above. Once the target is set, it is crucial to put in place a mechanism for departure with the appropriate incentives and aiming at minimizing costs of adjustment. Several options can be explored:

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 publicos. 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:

* Enhanced use of the special mobility pool (SMP). A more active use of the SMP could yield greater savings over the medium-term without additional up-front costs.25 Usage of the SMP has been low in the past due to inappropriate incentives for both managers and employees.26 A more active use of

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 adicionais.25 O uso do QMP tem sido pouco usado devido aos incentivos inadequados para os gestores e

<p>the SMP generates up-front savings (as the government only pays half of the wage) and can encourage meritocracy if those with below-average performance are targeted for the SMP. A clear mandatory target could be set in order to put a certain number of employees into the SMP, taking into account the rules that currently apply to different contractual arrangements. Participation in the SMP should be temporary, before dismissal from the public sector or re-absorption. The legal act on the SMP could be revised to simplify existing procedures, reassess the maximum duration (limiting it to up to two years), and revise the wage replacement for those in the SMP to decline over time.²⁷ Also, people in the SMP could be given incentives to take up private-sector employment and receipt of SMP pay could be made conditional on participation in training.²⁸</p>	<p>funcionários.²⁶ Uma utilização mais activa de o QME gera poupança imediata (como o 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 tempo.²⁷ 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 formação.</p>
<p>* Voluntary departures. Providing positive incentives for separation through severance packages (as in Canada in the 1990s, or more recently in Estonia and Latvia) increases up-front costs but can also raise the medium-term savings. The key to success is to provide attractive incentives to separate while retaining a veto option for the government to prevent indispensable and/or high performing employees from leaving the civil service. Voluntary departures are usually the least adversarial option. However, these schemes tend to be expensive in the short term and may not be effective in reducing significantly the workforce if the reductions are not targeted appropriately. Given tight budgetary conditions, this option seems more feasible in the future, for example, after some of the up-front savings through more active use of the SMP have been materialized and fiscal adjustment is on track.</p>	<p>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 aumentar a poupança de médio prazo. A chave do sucesso é oferecer incentivos atraentes para a desvinculação, mantendo uma opção de veto para o governo, para evitar 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 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.</p>
<p>* A two-stage approach. Naturally, some combinations of the above-mentioned options are possible, and even a different sequencing. Financing permitting, in the first phase, and for a limited amount of time, public workers could be offered a severance package for voluntary exits. In a second phase, dismissals would take place to meet the pre-established target based on objective criteria.²⁹</p>	<p>* 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 objectivos.</p>
<p>* Further reductions by attrition. Untargeted reductions through attrition are not the best option, but, since sizeable targeted reductions could be difficult to implement in the short run, further reductions by attrition could be considered. While this option would not imply upfront costs, it would yield the lowest level of savings over the medium-term. For example, reducing employment by 2 percent would correspond to an entry-to-exit ratio of 1:3.³⁰ To go further, Portugal could introduce a 1:5 replacement ratio (as in Greece) or a complete temporary freeze (as in Spain).</p>	<p>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</p>

	(como na Grécia) ou uma suspensão temporária por completo (como na Espanha).
38. Reducing overlap and fragmentation will require additional reorganization of the central public administration. Small savings but greater synergies and efficiencies can be generated by reducing fragmentation of services across different ministries (e.g., unifying payroll systems, international relations departments, and general secretaries from different ministries) or of functions (e.g., security forces where different organizations exist in parallel, ³¹ or health where different medical services coexist for different groups). In addition, once the current Plan for the Reduction and Improvement of Central Administration (PREMAC) has been fully implemented, there are still areas in the central administration that could be considered for further streamlining:	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 paralelo, (31) 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 implementado por inteiro, haverá ainda áreas na administração central que poderão ser consideradas para simplificação acrescida:
* Auditing services (inspeções-gerais), could be merged to create a single national auditing office, with major gains for the efficiency and effectiveness of the current auditing functions with the financial perspective included.	* Serviços de auditoria (inspeções 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.
* The concentration of services in the area of economic activities' inspection could also add savings and efficiency gains; for example, the fusion of inspection services dispersed throughout ministries (e.g., economy, agriculture, culture).	* A concentração de serviços na área da inspeção às actividades económicas aumentaria a poupança e ganhos de eficiência; por exemplo, a fusão dos serviços de inspeção dispersos por diferentes ministérios (i.e., economia, agricultura, cultura)
* The financial autonomy of public institutes could be addressed (including of the public institutes with special status) by effectively applying the legal rules that determine the maintenance of the financial autonomy, namely, the rule related with the 2/3 of own revenues.	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.
* In some situations, the allocation of identical competencies throughout a wide number of services, for example, at the level of management of EU funds, brings about somewhat dysfunctional arrangements. The number of services dedicated exclusively or mainly to this competence can be rationalized, with a positive impact at the level of the management of funds and the interaction with the funded entities.	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.
Box 1. Approaches to Downsizing Government Employment: International Experience	Quadro 1. Abordagem para diminuir os funcionários públicos: Experiência Internacional
A wide range of approaches have been used by advanced economies to reduce public sector employment. These included automatic salary cuts imposed on ministries (Australia, Denmark, Finland, New Zealand and Sweden), employment cuts mandated after spending reviews (Australia, Canada, France, Japan, Netherlands, and the United Kingdom), early retirement schemes (Canada), and job cuts and redundancy programs (Australia, Canada, Finland, Netherlands, Sweden, Switzerland, and the United Kingdom). The impact of these programs can be significant (for example, the reduction of public workforce in the United Kingdom, Canada, and Latvia went from 2 to 7 percent of the total public employment).	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, 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 total).
The experience of different countries suggests that it is important to avoid an across-the-board approach, which results in less durable reductions	A experiência de vários países sugere que é importante evitar uma abordagem de aproximação transversal, que resulta em reduções menos

<p>as rehiring is often needed (Haltiwanger and Singh, 1999). Downsizing that targets specific workers is likely to be more successful in achieving permanent reductions in employment. Achieving these targets, however, often requires the use of many different kinds of instruments that complement severance payments, such as training programs. This approach, however, has bigger fiscal costs, in the short run, than an untargeted across-the-board cut of employment. Country experience suggests that voluntary departure schemes have not been very effective, as they usually fall short of employment reduction targets, and suffer from adverse selection problems.</p>	<p>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 seleção.</p>
<p>Sources: OECD, 2011, "Getting it right: restructuring the government workforce," in Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner, and More Equitable Workforce (Paris: OECD Publishing); R. Holzman and others , 2011, "Severance Pay Programs around the World: History, Rationale, Status, and Reforms (Washington: World Bank); J. Haltiwanger and M. Singh, 1999, "Cross-Country Evidence on Public Sector Retrenchment," 1999, The World Bank Economic Review, Vol. 13, No. 1.</p>	<p>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.</p>
<p>IV. PENSIONS</p>	<p>PENSÕES</p>
<p>A. Background</p>	<p>Cenário de fundo</p>
<p>39. This section discusses issues related to the equity and efficiency of the public pension system from a macro-fiscal perspective. Portugal currently spends about 14½ percent of GDP in all of its public pension programs.³² Among the advanced economies, this is one of the largest shares of GDP devoted to pension spending. A key question this section tries to address is whether Portugal could achieve better outcomes in terms of equity (e.g., addressing poverty among the elderly) and efficiency (e.g., promoting participation in the formal employment even at older ages) at lower levels of public spending.</p>	<p>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 por cento do PIB em toda o seu programa de pensão pública. 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.</p>
<p>40. The public pension system has complex administrative and benefit structures. The system has been unified under the General Contributory Regime (GCR) for all new entrants to the labor force after 2006. Still, for those who entered the labor force prior to 2006, including the majority of the workforce and nearly all pensioners, the system remains fragmented. Some 4 million workers and 3 million pensioners are covered by GCR, and 0.5 million workers and 0.6 million retirees are covered by Caixa Geral de Aposentações (CGA, the scheme for public employees). These systems provide old-age, disability, and survivors' benefits. In addition, the retirement income system includes complements (minimum pensions) for those who qualify for low pensions, and non-contributory benefits (means- tested social pensions) for those who do not meet the minimum contribution requirements.</p>	<p>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</p>

	cumprem os requisitos mínimos de contribuição.
41. Public spending on pensions increased rapidly since 2000. Over 2000–2012, public spending on pensions (as a share of GDP) increased from 9 percent to 14½ percent (Figure 4.1). Most of this increase happened already before the crisis. Population ageing only explains about 30 percent (1½ percentage points of GDP) of the increase in spending during the overall period. The remainder is explained by other factors:	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 ½ (Figura 4.1). A maior parte desse aumento já aconteceu antes da crise. O envelhecimento da população explica apenas cerca de 30 por cento (1 ½ pontos percentuais do PIB) do aumento nos gastos durante o período global. O restante é explicado por outros factores.
* About 45 percent (2½ percentage points of GDP) is due to increases in average pensions relative to GDP per capita. For example, over 2000–2012, average annual old-age pensions under the GCR increased by 75 percent (from €3,130 in 2000 to €5,515 in 2012) compared to an increase in GDP per worker of 40 percent over the same period. ³³ Part of this increase reflects efforts to protect the most vulnerable during the early 2000s: the minimum pension increased from €2,300 per year in 2000 to over €3,000 per year in 2005. ³⁴ In addition, new programs were introduced, including a pension complement for the low-income elderly in 2006 (Complemento Solidário para Idosos), at a cost of about 0.2 percent of GDP.	Cerca de 45 por cento (2 ½ pontos percentuais do PIB) é devido ao aumento 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 período. 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 2005. 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.
* About 10 percent (½ percentage point of GDP) is due to increases in the number of retirees beyond what is implied by ageing. This reflects in part the impact of past reforms, which often led to a wave of new (early-retirement) pension claims by workers, given the tradition of protecting pension rights once claimed. In addition, both the CGA and the GCR have been merging some smaller pension schemes from SOEs and private funds into their systems. ³⁵	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 reivindicadas. Além disso, tanto a CGA como o RGC foram fundindo alguns esquemas de pensão de empresas estatais menores e de fundos privados os seus sistemas.
* About 15 percent (1 percentage point of GDP) corresponds to macroeconomic factors. For example, employment dropped from about 72 percent of the population 15–64 in 2000 to nearly 65 percent of the population 15–64 in 2012. ³⁶	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 2012.
42. The various past pension reforms are projected to generate fiscal savings, but these have been backloaded. In the last two decades, several reforms have made the pension system more affordable (by reducing accrual rates and increasing the years used to estimate pensionable contributions); increased retirement ages (by increasing CGA retirement ages to those of the GCR); equalized benefits across all workers (i.e., for men and women, and the private sector and civil service); increased incentives to participate (by increasing accrual rates by years of contributions, raising penalties for early retirement, and rewarding delayed retirement); helped to fight poverty (by introducing targeted complements); and adapted the system to changing demographics (by introducing automatic adjustment factor linked to increasing longevity). ³⁷ However, the reforms have also included extensive grandfathering rules, which protect current retirees while placing the adjustment burden on their children and grandchildren. This has backloaded potential fiscal	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) No entanto, as reformas também incluem extensas regras de direitos adquiridos,

saving: the reforms are projected to stabilize spending only after 2020 and at relatively high levels.³⁸ While some of the most recent measures have tried to address the length of the transition—e.g., by bringing forward to 2013 some of the initial grandfathering of the CGA retirement rules—further efforts would be needed to reign in the growth of pension spending over the next decade.

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 níveis. 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. Key Issues

B. Questões-chave

43. Compared to other countries, Portugal has relatively high average pensions (GCR and CGA), particularly when taking into account its GDP per capita. A useful yardstick for comparing pensions across countries is to look at the economic replacement rate, i.e., the ratio of spending per individual age 65 and older to GDP per worker. The numerator takes into account ageing (e.g., older populations decrease its value, other things equal), the size of benefits per pensioner (e.g., higher benefits per pensioner increase its value, other things equal), and the extent to which early retirement is used (e.g., providing pensions to those younger than 65 increases its value, other things equal). The denominator takes into account the resources available in each country (e.g., countries with higher GDP per capita might be able to afford higher benefits per capita). Using this yardstick suggests that the pension system (GCR and CGA), with an economic replacement rate of currently 37 percent, is substantially more costly from a fiscal perspective than it was in the past (the value for 2000 was 27 percent) and that pensions are relatively higher than in most OECD countries, including Germany, Ireland, Italy, Spain, and Sweden (Figure 4.2). For illustrative purposes only: reducing pensions by about 20 percent—which would generate savings of nearly €4.5 billion (2¾ percent of GDP)—would still result in an economic replacement rate above the level that prevails in countries with similar levels of per-capita GDP and above where Portugal itself was in 2000.

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 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 (2¾% 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. However, Portugal’s public pension system does not protect adequately against old-age poverty and remains inequitable. While Portugal has one of the highest pension spending ratios in the EU, it also has a high share of population that is at risk-of-poverty in old age (defined as the share of the over-65 population with incomes below 60 percent of median household income).³⁹ Hence, old-age spending is inefficient: each percentage point of pension spending reduces old-age poverty by only 4.3 percentage points, well below the European average of 6.8 percent. High pension spending and high elderly poverty are reflective of an inequitable system, where 40 percent of old age

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

<p>pension spending is received by the top quintile in the income distribution (Table 5.2). This suggests that there may be room to reevaluate benefits without compromising equity goals.</p>	<p>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 (gráfico 5.2). Isto sugere que talvez haja espaço para uma reavaliação dos direitos, sem comprometimento dos objectivos de equidade.</p>
<p>45. Like in many other countries, the pension system faces significant challenges in the decade ahead. The pension reforms carried out to date have imposed much of the adjustment burden on the children and grandchildren of current pensioners (i.e., future pensioners) by backloading the impact of the reforms. As a result, Portugal has both one of the largest projected increases in pension spending over 2010–2020 and one of the smallest projected increases in pension spending over 2020–2060 (Figure 4.3). For example, in terms of benefit reductions, the reforms puts only about a third of the adjustment on those who receive pensions over the next two decades, compared to an average of about half of the adjustment burden in the EU27 (Figure 4.4).⁴⁰ In addition, benefit eligibility is rapidly curtailed for younger workers: about 80 percent of the adjustment in eligibility occurs within the next two decades compared to about 60 percent in the EU27.</p>	<p>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.</p>
<p>46. Implicitly, recent reforms place an additional burden on the current generation workers by requiring them to generate the fiscal space through higher tax payments. While this is transitory, the key question is whether Portugal can afford a long transition toward the more affordable pension system envisaged by the reforms. Put differently, do current retirees want their children and grandchildren to pay both higher taxes today and receive lower pensions when they retire?</p>	<p>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?</p>
<p>47. Recent reforms are likely to contain pension spending in the long run, but spending will continue to increase for the next 10 years still; the system remains highly inequitable; and incentives to retire early remain in place. More specifically:</p>	<p>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:</p>
<p>* The reforms enacted so far do not contain pension spending in the near term. Public pension spending increased by 0.6 percent of GDP during 2010–12, and is projected to increase by nearly an additional 0.5 percentage points of GDP in 2013, in part due to reinstating the 13th monthly pension which has been offset somewhat by progressive reductions in high pensions.⁴¹ As a result of these various changes, pension spending has already increased beyond what was projected for 2010–2020 (by 1 percentage point of GDP).</p>	<p>* 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 elevadas. Como resultado destas várias mudanças, o gasto com pensões já aumentou além do previsto para o período 2010-2020 (em 1 ponto percentual do</p>

	PIB).
<p>* The pension system is not equitable. Workers in the civil service and workers in the private sector receive vastly different pensions. Civil servants, who account for about 15 percent of all retirees, receive 35 percent of all pension spending. The average old-age pension in the CGA (€16,052 per year) is nearly three times higher than the average old-age pension in the GCR (€5,515 per year). The differences in average pensions significantly exceed the differences in average earnings (€1,800 vs. €700 per month). This suggests that civil service pensions carry a premium of about 15 percent relative to private sector pensions.⁴² This is further exacerbated by considering that civil servants work fewer hours per week and, in many cases (e.g., for the military, diplomats, judges, and justice officers), have a benefit formula that counts more than one year of contributions for each year of work. Supplemental benefits also exist for some groups which receive relatively high pensions (military forces and retirees from SOEs). In addition, in some cases the accumulation of different pensions can lead to relatively high total benefits. For example, pensioners who receive benefits from their own earnings records are also eligible to receive survivor pensions.</p>	<p>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 privado.⁴² 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, juizes, 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 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.</p>
<p>* The reforms have put most of the burden of the adjustment on future generations of retirees. For example, the 2007 pension reform introduced a sustainability factor equal to the ratio of life expectancy at age 65 in a given year and life expectancy at age 65 in 2006. The intuition of this factor was that each generation of new retirees would receive benefits adjusted to reflect the increasing number of years over which they were expected to receive benefits—partially isolating younger workers from paying higher taxes to finance longevity increases. Today, this factor implies a reduction of 3.92 percent on benefits, reflecting an increase in the remaining life expectancy at 65 from 18 years in 2006 to 18.6 years in 2011. However, this adjustment applies only to those retiring after 2007; those who received pensions before that (or were grandfathered) are exempt from this adjustment. This is a particular concern for CGA pensioners, most of which retired at a lower retirement age and without incurring the adjustment factor.</p>	<p>* 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.</p>
<p>* The pension system does not foster formal labor force participation. High labor force participation rates help keep pension systems sustainable. The current pension system, however, provides adverse incentives for labor force participation (and increases labor market informality). For example, minimum pensions increase in steps with years of contributions: with a minimum contribution history of 15 years, they increase at 20 years of contributions, and then again at 30 years of contributions. Hence, low income workers, who likely receive a minimum pension, do not gain from contributing in years 16–19 and 21–29. In addition,</p>	<p>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</p>

<p>minimum pensions can introduce incentives to underreport, particularly for those with low incomes. For example, with a minimum pension at about 45 percent of the minimum wage, and assuming an annual accrual rate of 2 percent, workers earning 1 to 1.5 times the minimum wage will receive the same benefit after 15 years of contributions (i.e., $1.5 \times 2\% \times 15 = 45\%$). In addition, the current system continues to offer various pathways to early withdrawal from the labor force with a pension, particularly for CGA workers. For example, for the military and police, a “reserve” mechanism is used as an early retirement scheme.⁴³ In the GCR, there continues to be a bridge between unemployment and retirement, which can introduce adverse job search incentives for those who lose their jobs at older ages (§58).⁴⁴</p>	<p>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, $1,5 \times 2\% \times 15 = 45\%$). 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 antecipada. ⁴³ 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</p>
<p>48. Overall, the pension system does not deliver “social insurance” in the traditional sense. The GCR remains roughly a flat-rate system—about 90 percent of the pensioners receive the minimum. This makes the GCR similar to social assistance. By contrast, CGA pensions are relatively high—average public pensions are nearly 100 percent of average public wages, reflecting mostly benefits granted under the old system—and are provided only to a small share of the population. This makes the CGA more similar to a private defined benefit system rather than social insurance, although in an unsustainable</p>	<p>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.</p>
<p>C. Reform Options</p>	<p>Opções de Reforma</p>
<p>49. The current expenditure review offers an opportunity to take up again the dialogue on pension reform. The fiscal adjustment currently underway presents an opportunity to take stock on the status and direction of public pension policy. Building upon the principles from past pension reforms, lasting reform needs to focus on restoring fiscal sustainability, increasing equity (within the workforce and pensioners and across generations), minimizing the incentives for informality and inactivity, and retaining the ground gained on protecting the most vulnerable.⁴⁵</p>	<p>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 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 vulneráveis.</p>
<p>50. There are three possible lines of action. The first is to continue with incremental adjustments to pension payments with a view to delivering short-term savings. This might be an effective option to generate savings in the short term without opening the discussion on pensions. As an illustration, a temporary 10 percent across-the-board reduction for all pensions would generate nearly €2¼ billion in savings. However, this approach will not address the underlying equity and incentive problems of the pension system. In addition, since pension spending is projected to increase at least until</p>	<p>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</p>

<p>2020, this approach might require further rounds of measures over the next decade, increasing the risk of reform fatigue.</p>	<p>com pensões pelo menos até 2020, este enfoque poderá exigir a aplicação de medidas adicionais na próxima década, aumentando o risco de reforma antecipada.</p>
<p>* If such a marginal approach were considered, progressive reductions might be preferable as means to protect the most vulnerable. But the thresholds under which pension reductions are minimized should be appropriately designed to avoid further weakening the link between contributions and benefits. One way to address this is to incorporate a flat cut for all pensions above the minimum. For example, about a 15 percent reduction in pensions above the minimum pension would deliver €1,500 million in savings.</p>	<p>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.</p>
<p>* The 13th and 14th pension payments could be permanently restored but converted into bonuses that depend on GDP growth. For example, these bonuses could be paid only when GDP growth exceeds some threshold (say, 3 percent in nominal terms).⁴⁶ To protect the vulnerable, benefits could be maintained for those with pensions under certain value. Savings could be about €1,000 million on years when GDP grows under the selected threshold while protecting pensioners with benefits under the IAS. Savings would decline to about €500 million if the bonuses are maintained for those with pensions under €1,000 per month.</p>	<p>Poderiam ser reintroduzidos os pagamentos de pensão dos 13º e 14º meses de forma permanente, mas convertendo-os em bônus em função do crescimento do PIB. Por exemplo, pagamento de bônus 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 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 bônus fosse mantido para os com pensões inferiores a € 1.000 por mês.</p>
<p>51. The second option is to curtail benefits for future pensioners by shortening the transition period of the reform. This means addressing grandfathering for those who are not yet retired, and tightening some of the pension eligibility rules, particularly for those who would receive pensions from the CGA. This approach can include several measures:</p>	<p>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:</p>
<p>* Increasing retirement ages. This will entail centering the benefit formula on age 66 instead of age 65. This could generate about €400–600 million per year in savings.</p>	<p>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.</p>
<p>* Retirement formulas should be equalized for all, adopting the formula prevalent in the private sector, including for those who joined CGA prior to 1993.</p>	<p>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.</p>
<p>* Eligibility conditions could be equalized for all who retire starting in 2014— including those in the CGA. This means setting retirement age at 65 with no exceptions other than disability; early retirement could be restricted to those with 40 years of contribution.</p>	<p>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.</p>
<p>* The age at which the minimum pension and other non-contributory old-age benefits are triggered should rise in line with increases in life expectancy—this is an important measure, particularly since most pensioners in the GCR receive the minimum pension and are thus unaffected by the sustainability factor.</p>	<p>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.</p>
<p>* For the CGA, additional measures could include</p>	<p>Para a CGA medidas adicionais podiam incluir a</p>

<p>eliminating all contribution extra credits, including for service before 2006, for all special regimes—for example, for military and police one year counts for more than one year of contributions; eliminating all special provisions—such as the one that increases judges pensions in line with judges wages.</p>	<p>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.</p>
<p>* Other measures could include equalizing the minimum pensions for GCR and CGA so as to increase equity; increasing the reward for additional years of contributions for low income workers by widening the range of minimum pensions by years of contribution; equalizing the assessment and definition of disability between CGA and the GCR (currently CGA disability pensions are awarded to those unable to perform their current jobs and are never audited after first awarded).</p>	<p>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).</p>
<p>* Also, minimum pensions could be reviewed to reduce adverse labor market participation incentives. In particular, the minimum pension could be set to increase in strict proportion to the number of years of contributions. This would eliminate the current steps increases (at 20 and 30 years of contributions) which create incentives for informality.</p>	<p>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</p>
<p>52. The third option is a more radical reform, including to existing pension rights, in order to address inequities and improve incentives. The continued protection of existing pension rights is akin to continued protection of inherent inequities of the system. Also, the international experience suggests that adjustments to existing pension rights could be useful to restore sustainability. For example, in Sweden initial benefits are adjusted to account for improvements in life expectancy—similar to the mechanism in place in Portugal for new pensioners. But then, Swedish pensions are further adjusted to ensure the sustainability of the system, including through nominal reductions. For example, reflecting the crisis, pensions paid were reduced in Sweden by 3 percent in 2010 and by an additional 4.6 percent in 2011.⁴⁷</p>	<p>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 adicionalmente em 4,6 por cento em 2011.⁴⁷</p>
<p>* One option for generating immediate savings and increasing equity is to apply a “sustainability” adjustment to pensioners. For example, applying an immediate reduction based on the improvement in life between 2000 and 2007. This could entail a reduction to current pensioners, including many who received pensions before the sustainability factor was into place. This would be equivalent to an average reduction of about 4 percent in pension spending on those pensions (with savings of about €800 million). To safeguard against poverty, an option could be to apply a sustainability factor only to the portion of pensions above the IAS. This option would reduce spending by up to €500 million.</p>	<p>* Uma opção para gerar poupanças imediatas e aumentar a equidade é aplicar 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.</p>

<p>* A more structural reform could be considered along the lines of the Swedish pension system. This would include estimating the actuarial balance for the overall pension system and adjusting benefits to reflect adverse developments to this balance.</p>	<p>* Uma reforma mais estrutural poderia ser considerada seguindo-se as linhas gerais do sistema de pensões sueco. Isso incluiria estimar o saldo acturial do sistema de pensões total e ajustar os benefícios por forma a reflectir evoluções adversas a esse balanço.</p>
<p>* Additional reductions could be applied to CGA pensioners who retired usually with an accrual rate of 2.5–3 percent, much higher than the 2 percent prevailing in the private sector. To restore equity, this would require a reduction of about 20 percent in the CGA pensions (relative to 2012). This could generate savings of nearly €600 million annually.</p>	<p>* 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.</p>
<p>* Also, it could be considered to impose a pension cap, say at about 12 times the IAS for all pensions, consistent with the view of the 2007 law to limit accruals to that level for past pensions. This could generate savings of about €200 million annually.</p>	<p>* 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.</p>
<p>* Similarly, supplementary pension funds could be phased out. This could be done by first raising the retirement age for those funds to age 70 by 2015, and then offer to those who accrued benefits a lump sum payment equal to a fraction of the net present value of accrued benefits. Another option is to convert them into notional defined contribution plans with adjustment factors that rapidly generate solvency.</p>	<p>* 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.</p>
<p>* Finally, the administration structures of the GCR and CGA could be merged. Although this would generate few savings, it would be an important step towards harmonizing the two systems. This merger could improve monitoring and oversight of the pension systems and eliminate duplicative administrative tasks. It would also contribute to the consolidation of national pension policy under one agency.</p>	<p>* 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.</p>
<p>V. NON-PENSION SOCIAL BENEFITS</p>	<p>V. Benefícios Sociais Extra-Pensões</p>
<p>A. Background</p>	<p>A. Contexto</p>
<p>53. Non-pension social benefits include different programs and account for a small and fairly stable share of the total spending envelope.⁴⁸ These benefits include a relatively large number of programs, comprising contributory (e.g., unemployment benefits) and non-contributory (e.g., minimum guaranteed income) benefits. Spending for these benefits has remained pretty flat over the last decade, and is projected to reach 2.9 percent of GDP in 2012. Also in light of the increasing social needs arising from the crisis, reforms of these various benefits should not necessarily focus on obtaining large spending reductions, but on redeploying budgetary resources to achieve gains in efficiency and equity.</p>	<p>53. Benefícios sociais extra-pensões incluem diferentes programas e representam uma proporção pequena e razoavelmente estável dos custos totais. (48) 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.</p>
<p>54. Unemployment and family benefits represent a large share of non-pension social benefits.</p>	<p>54. Subsídios de desemprego e abonos de família representam uma grande parcela dos benefícios</p>

<p>Unemployment benefits currently accounted for 1.5 percent of GDP (in 2012), reflecting the increase in the unemployment rate due to the crisis. Family benefits are another important component of non-pension benefits and include cash benefits for mothers (income-tested), parental leave, and supplementary benefits for children (which are income-tested since 2003 and depend on the age of children). These larger programs coexist with other small benefits directed at social insurance contributors, such as those for disabled children, funeral and death grants, and prenatal child benefits. The main program against social exclusion is the minimum guaranteed income (rendimento social de inserção, RSI), a last-resort social assistance program with job search requirements, that provides benefits equal to the difference between the claimant's income and a fixed minimum income level, taking into account family composition. The remainder of non-pension social benefits largely consists of various sickness and disability programs.</p>	<p>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.</p>
<p>55. Non-pension social spending is not particularly high compared with EU peers, but some programs are poorly targeted and have relatively high benefits. For example, Portugal's spending on unemployment benefits is below the EU1549 average, despite relatively high unemployment rates. This mostly reflects a narrow coverage, even though benefits are relatively high for those who qualify. Also, spending on benefits for families and children is smaller than in most EU countries (i.e., only above Greece, Italy, and the Netherlands). Similarly, poverty-focused programs are relatively small in budgetary terms compared to the EU15. About 0.7 percent of GDP is devoted to active labor market programs. Spending on active labor market programs (ALMPs) per unemployed worker is higher than in Spain or Greece, but significantly below the EU15 average (Figure 5.1).</p>	<p>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 subsídio de desemprego está abaixo da média da UE a 15 (49), 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 5.1).</p>
<p>56. There is room for improving the design of many benefits, and reforms should mainly aim at strengthening social protection in a cost-efficient way. For instance, social assistance benefits, which are not linked to social insurance contributions, do not go only to those with low income: in fact, the available data show that 56.4 percent was spent on people other than the poorest 20 percent of the population in 2009 (Table 5.1). In particular, housing allowances and child/family-related benefits, though income tested, could be better targeted. At the same time, there is a need to consider options for strengthening social protection arrangements, particularly in light of the current economic crisis. This may not necessarily result in budgetary savings.</p>	<p>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.</p>
<p>B. Key Issues</p>	<p>Questões-chave</p>

<p>57. Overall social protection spending (including pensions) is disproportionately directed at the better off and elderly, and the design of some programs is sub-optimal based on efficiency considerations and labor-market incentives. In 2009, the top quintile of Portuguese income earners received 33.8 percent of total social protection spending, while the bottom quintile received only 13.2 percent (based on the latest available EU-SILC 2010 data).⁵⁰ In contrast, in the EU15, the highest income quintile averaged 24.8 percent of social protection spending, while the bottom income quintile received 16.3 percent. In Portugal, the larger share of spending received by the better off reflects the targeting of social benefits to those with a social insurance contribution history (e.g., pensioners), which goes hand-in-hand with having had permanent and better-paid jobs. Means-testing applied to less than a third of non-retirement benefits in 2012; the criteria used range from the relatively generous ones for family allowances to the tighter requirements of the minimum income program. In general, there is room for better targeting of family/child, housing, and education-related allowances. Similarly, the job-search and activation incentives are weak or even somewhat negative for some of the programs.</p>	<p>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-ótimo 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 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.</p>
<p>58. Unemployment benefits do not promote activation, and leave important equity concerns. The unemployment benefit system has strict eligibility rules, excluding younger job seekers. For those who qualify, the duration of benefits is long (Figure 5.2) and the benefit amount relatively high. In a recent EU benchmarking exercise, Portugal stands out in terms of the duration of benefits compared to the EU average.⁵¹ The reform of unemployment benefits implemented in 2012 introduces some corrections, such as extending benefits to workers with shorter contribution histories and reducing benefits by 10 percent after six months, yet leaves the general character of the system intact. However, the transition of beneficiaries to the new system will be slow; for some of the older unemployed the reform will begin to have an effect only after 2015. This postpones the advantages of the reform in terms of efficiency and equity at a time when these are most needed. Key issues related to unemployment benefits are as follows:</p>	<p>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 5.2) e o valor pago é relativamente alto. Numa avaliação comparativa recente da EU, Portugal destaca-se pela duração do subsídio em relação à média europeia.⁵¹ 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:</p>
<p>* Benefits are relatively high and available for a fairly long period. Even under the new system—which applies to very few beneficiaries—the cut in the duration of the unemployment benefit for those aged 40 and over is offset by the provision of unemployment assistance (subsídio social de desemprego) for a subsequent period. Also, even after the reduction of the maximum benefit amount (to €1,048), it remains more than double the minimum wage (€485), which itself is high relative to the average wage. This creates a strong disincentive for beneficiaries to go back to work.</p>	<p>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 (€485), que em si mesmo é alto relativamente ao salário médio. Isto cria um desincentivo forte para que os beneficiários voltem a trabalhar.</p>
<p>* Coverage is low for the young and high for older workers. Unemployment benefits favor the older</p>	<p>* A cobertura é reduzida para os jovens e elevada para os trabalhadores mais idosos. O subsídio de</p>

<p>and the better off. Tight entitlement conditions still exclude many. Unemployment benefit coverage in 2011 was 8.5 percent for those under age 25, 30 percent for 25–34 year olds, and 71.4 percent for those over * 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 45 (52)</p>	<p>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 45 (52)</p>
<p>* Specific design features reduce work incentives for the unemployed, particularly for older beneficiaries. The system’s design pushes younger workers out and keeps older ones in, and for some of the latter it may operate as a path to early retirement. After drawing on unemployment benefits for up to a maximum of 26 months, older workers can—depending on their contribution history—get subsequent unemployment social benefits for another 26 months. In contrast, workers under the age of 30 can be entitled to as little as five months. Benefits remain almost unchanged for long unemployment spells, and job search requirements are lax. The system also makes it risky for beneficiaries to accept a job if they are not sure they can keep it. Given that a long contribution history translates to higher benefits, accepting a job offer means having to build up again your entitlement history. Moral hazard in favor of remaining unemployed is especially strong for those currently unemployed, as the old (more generous) rules apply as long as they remain unemployed.⁵³ While stricter eligibility criteria would keep fiscal costs down, this would lead to even higher exclusion rates for younger workers.</p>	<p>* 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 desemprego (53). Enquanto que critérios mais rigorosos de elegibilidade manteriam custos fiscais em baixa, isto conduziria a taxas de exclusão ainda maiores para os trabalhadores mais jovens.</p>
<p>* A recovery in labor demand is critical for reducing unemployment. However, once the economy recovers, it will be important to strengthen incentives for workers to search for jobs. Long-term unemployment is significantly above the EU average (Figure 5.3), particularly among older workers. Therefore, the framework for unemployment benefits could be further examined to ensure that it encourages beneficiaries to take jobs once labor market conditions ease.</p>	<p>* 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 5.3), 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.</p>
<p>59. The connection between unemployment benefits and employment policy— particularly ALMPs—could be further strengthened. While Portugal maintains strict eligibility requirements for unemployment benefits, in practice, monitoring and sanctions (e.g., for failure to participate in activation measures) appear far less rigorous. The emphasis on training measures has increased since 2007, with their budget share rising from 37 to 57 percent (Figure 5.4). However, international evidence suggests that job search initiatives are</p>	<p>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 5.4). Contudo, dados</p>

<p>more effective than training measures. Even though the success rate of activation policies is affected by the ongoing crisis (given the compression of the labor market), resources could be reinforced in the area of employment services.</p>	<p>internacionais sugerem que as iniciativas de procura de emprego são mais eficazes do que ações 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.</p>
<p>60. For family/child benefits, and notwithstanding the recent introduction of means testing, over two-thirds of the benefits go to the non-poor. Family benefits have been reduced and eligibility criteria tightened; the benefit now goes to families with incomes under a certain threshold (currently €8,803.62 annually). As the eligibility threshold is currently higher than the minimum wage, further targeting could be justified. However, the government currently has no plans to change the eligibility criteria, also given low birth rates and poverty reduction goals. Nevertheless, while the program does increase the incomes of qualifying families, international evidence is rather discouraging on the role of cash benefits in improving fertility (Box 2).</p>	<p>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).</p>
<p>61. Portugal's minimum guaranteed income scheme (RSI) was designed as a last resort social safety net. The RSI is a social exclusion/insertion benefit that provides cash transfers (minimum guaranteed income) and support for social/professional integration.⁵⁴ Even though the program seems well targeted, it may contribute to welfare dependency and be subject to abuse. Its main characteristics are as follows:</p>	<p>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 / profissional. (54) 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:</p>
<p>* Targeting. Social exclusion/insertion benefits are targeted to the poor. Available data suggest that 89 percent of social exclusion benefits go to the poorest 20 percent of the population (Figure 5.5). The RSI covers 3.6 percent of the population (379,000 beneficiaries as of September 2012) and largely benefits families (70 percent of recipients): about 40 percent of the minimum income beneficiaries are children, overwhelmingly from the lowest income group.</p>	<p>* 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 5.5). 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.</p>
<p>* Welfare dependency. There is a concern that the RSI may contribute to welfare dependency among program recipients when compared with the potential gains from work. In Portugal, the poorest 20 percent rely much more on social exclusion benefits than is the case on average in the EU. These benefits make up almost 40 percent of the disposable incomes of the poor. While this could indicate that benefits are high, it could also mean that income-generating capacity is low. A non-working household with two adults and three or more children would get a minimum income benefit equivalent to the minimum wage of €485 per month. There are many such households amongst the beneficiaries. Further allowances, such as housing benefits from local authorities and health care coverage, are often added to the RSI benefit package. Hence, the system may provide a disincentive for those of working age to take a job.</p>	<p>* 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</p>

<p>Given that beneficiaries on the whole are detached from the labor market, it is necessary to conduct detailed profiling analysis of these recipients to make more definitive conclusions regarding the effects of the RSI on welfare dependency and the changes needed to create greater incentives for certain groups of beneficiaries to work. The adoption of a global cap on non-pension benefits could help to avoid this problem.</p>	<p>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 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.</p>
<p>62. Many of the smaller non-pension social benefits remain fragmented, overlapping, and duplicative. There are large number of sub-programs in the social welfare budget, which add to administrative costs and complicate monitoring and evaluation efforts. There is significant scope for simplification and harmonization of criteria. For example, there are 93 different sickness benefits classified in 39 different types related to such aspects as length of payment, industries (textiles, energy), and type of disease. The fragmentation and complexity of the social benefit system could lead to error and fraud and increases administration costs.</p>	<p>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.</p>
<p>C. Reform Options</p>	<p>C. Opções de Reforma</p>
<p>63. There is some room for fine-tuning non-pension social benefits to promote effectiveness and equity. Improving coverage for the unemployed, while enhancing incentives for those who get unemployment benefits to take up work, would reduce poverty and use limited public resources more effectively. Increasing targeting of social assistance is a further option. Recommendations for making spending more effective include options for further targeting and tightening of benefit regimes for the long-term unemployed to improve effectiveness and expand coverage would yield up to €665 million in gross budgetary savings. However, a large part of these potential savings should be used to strengthen the overall social safety net. The overall thrust of reforming these programs should be to ensure that public money is spent efficiently, i.e., that social benefits go to the right people and provide the correct incentives for people to work, rather than to merely generate budgetary savings.</p>	<p>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.</p>
<p>* For unemployment benefits, limit duration and introduce a larger and more staggered reduction of benefit amounts. While the government has taken steps in this direction, program design could be improved by expanding coverage and reducing work disincentives (e.g., by strengthening the link between unemployment benefits and activation incentives). Also, bringing the duration of unemployment benefits for those with longer work histories in line with the EU average, would make the unemployed graduate more rapidly into means-tested social assistance benefits, thus increasing the incentives to look for work. For illustration, if all those who are unemployed for more than 10</p>	<p>* 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</p>

<p>months were to be moved from the unemployment benefit to a flat benefit equal to the average unemployment assistance benefit (subsídio social de desemprego), the annual savings would be about €300-600 million, while work incentives would be improved. This would impact more than half of current unemployment benefit recipients. Such a system is similar to the flat- benefit job-seeker allowances in the United Kingdom and Ireland. As an option, some of the savings could be used to increase coverage of the young unemployed. Moreover, any new programs would have to be strongly linked to activation policies.</p>	<p>avaliados 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.</p>
<p>* Expand means-testing for family allowances. An option is to eliminate eligibility for family allowances to those in the third income group (for those earning €5,869 and over). This would result in annual savings of approximately minimum €89 million (a reduction in 280,000 benefits of €26.54 per month). Also, the provision of benefits for adult children of 19–24 years who are in full-time education could be reconsidered: this group is already benefiting from government funding of tertiary education. Eliminating the benefit for those aged 19–24 could generate savings of about €10 million.</p>	<p>* 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.</p>
<p>* Improve targeting of certain benefits and eliminate other benefits. Some programs that serve similar purposes should be reformed. For example, the death grant appears to duplicate the function of the funeral allowance and the remaining dependents are already protected by the survivors benefit. Eliminating the death grant for social insurance contributors and public sector employees would yield additional annual savings (€101.4 million for social insurance beneficiaries and €14.4 million from the CGA). Given the number and fragmentation of benefits, further such examples could be identified and the specific programs consolidated. In the longer-term, the authorities need to investigate each cash and in-kind benefit in terms of effectiveness and targeting and eliminate/target spending, including those given out by local governments. For example, the mean-testing for housing benefits given at the local level should be brought in line with the minimum income program (RSI).</p>	<p>* 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).</p>
<p>* Consider a cap on overall or individual social benefits. The government is planning to put in place a system to monitor the total benefits received by households. This would include the range of benefits being provided by the central government (such as RSI and family benefits) and by local governments (such as housing support and other discretionary allowances). In order to ensure that benefit levels do not generate a disincentive to work, the benefit receipt information can provide the basis for placing a total benefit cap for working-</p>	<p>* 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</p>

<p>age households or to cap individual benefits. For example, if a large number of children or high housing costs are deemed to lead to too high a benefit entitlement, the associated family or housing benefits could be capped. Any policy change directed at capping benefits would have to incorporate into its design possible behavioral consequences (i.e., moral hazard), such as couples reacting to benefit design by living apart.</p>	<p>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.</p>
<p>* Improve the control of the minimum guaranteed income. While Portugal's program is considered well-targeted, there may be scope to improve system's control in order to fight abuse (e.g. if individuals with undeclared incomes benefit from the program).</p>	<p>* 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).</p>
<p>* Consolidate the large number of fragmented, duplicate and overlapping sub- programs. Small benefits that lack a clear rationale could be eliminated or absorbed into larger programs.</p>	<p>* 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.</p>
<p>* Integrate the administration of benefits, ALMPs, and employment services. It will be important to implement the public employment services reform announced in February 2012. These measures would make more effective job search assistance and help to enhance effectiveness by evaluating program performance. Full and coordinated implementation will be critical.</p>	<p>* 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.</p>
<p>VI. EDUCATION SPENDING</p>	<p>VI. Despesas com educação</p>
<p>A. Background</p>	<p>A. Contexto</p>
<p>64. Portugal's education system has long underperformed relative to its EU peers, but recent measures have begun to address this issue. At 6.2 percent of GDP (in 2010), education spending was relatively high, including relative to per-capita income. Data for 2006-10 show spending per student as a share of per-capita GDP to be 16 percent above the EU15 average (Figure 6.1), with the wage bill as the main cost driver. However, as many teachers carry a reduced (or zero) workload of teaching assignments, actual class sizes were close to EU and OECD averages. In 2010, education outcomes still were below the EU15 average: for example, while PISA assessment scores have increased sharply, and, in 2010, exceeded those of several EU countries with a higher per-capita income (Figure 6.2), they were still below the EU average. Also, class repetition rates remained high in secondary education. Equity in the allocation of resources is also a concern, with large differences in resources per student across schools, largely reflecting rigidities in teacher pay. Over the last two years, the Portuguese government has been implementing significant reforms focused on strengthening teaching in core subjects, raising curriculum standards (metas curriculares), and improving teacher and student assessments. In addition, to improve cost efficiency and reduce disparities in input indicators relative to other EU countries, the government has also implemented a</p>	<p>64. O sistema de educação em Portugal há muito que tem um desempenho inferior relativamente a 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 6.1), 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 6.2), 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</p>

<p>10-percentage point reduction in the number of educators.</p>	<p>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.</p>
<p>65. The education system is somewhat more fragmented than in other EU countries, with public institutions covering the vast majority of students. The education system has four cycles rather than the usual three: lower and upper primary, and lower and upper secondary. Public primary and secondary education are financed largely at the central government level, including for the most important component, teacher salaries. Private schools and charter schools now cover about 22 percent of pre-primary, basic, and secondary level students, up from 16 percent in 2000. Charter schools (i.e., schools that are publicly funded but privately operated) are subject to the same educational standards and curricula as public schools. In some cases the whole school is run under a charter agreement while in other cases it is only some classes. As of 2012, there were 81 licensed charter schools covering almost 46,000 students. Their per-student cost is lower, and, on average, they produce better student test scores.</p>	<p>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.</p>
<p>66. There have been significant shifts in the composition of demand for education services. Despite a shrinking student-age population, the number of students in the education system has expanded due to increased enrollments at the pre-primary and secondary levels (Figure 6.3).⁵⁵ Only for primary schools there has been a drop in the student population, with enrollment falling by 6 percent during 2000–10, reflecting declining birth rates that will continue to affect the education system in the next two decades. Enrollment at the primary level is projected to shrink by 13 percent over 2010–20, and by 9 percent during 2020–30. Smaller primary school age cohorts will impact on secondary enrollment a decade later, with student numbers projected to fall by 10 percent over 2020–30, notwithstanding the 2011 increase in compulsory schooling from grade 9 to grade 12 (i.e., up to 18 years of age).</p>	<p>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 6.3).⁵⁵ Verificou-se uma queda da população estudantil apenas nas escolas básicas, com uma queda de matrículas de 6% durante o período 2000/2010, refletindo quedas nas taxas de natalidade que continuarão a afetar o sistema educativo nas próximas duas décadas. Projeta-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, projetando-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).</p>
<p>67. Falling student numbers will necessitate major adjustments to the school network on top of the rationalization that has already begun. For rural areas, the need for adjustment is most severe. While Portugal has a legacy of small primary schools across the country, the adverse overall demographics coupled with out-migration from rural areas has meant that hundreds of such facilities no longer have enough students to justify their existence. Already, the government successfully closed 536 rural school facilities since 2010 and transferred their students to new “school clusters” that are being created to consolidate education services in non-urban areas (including,</p>	<p>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 novos agrupamentos escolares</p>

<p>for example, by sharing teaching as well as administrative/oversight staff); there were 150 new clusters as of end-2012.</p>	<p>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.</p>
<p>68. Meeting an increasing demand for higher education is a challenge, also given the limited scope for student fees. In 2010, 15 percent of the student population was in the tertiary education system, as the number of tertiary level students grew to about 384,000 currently (including private institutions) from less than 200,000 in 1990.⁵⁶ The growing demand for university degrees was met by both new private and public universities. This has added pressures on public finances, also given that cost recovery in the public university system is limited by the constitutional stipulation that tertiary education should become progressively free of charge. The nominal value of tuition fees was frozen from 1941 until 1993, when, following a Constitutional Court ruling, these were allowed to increase to take into account inflation. As of 2012/13, the maximum undergraduate fee for public universities was €1,037 per year, but some universities chose to charge less. University attendance in Portugal is still highly correlated with family income and private returns to university education are among the highest in the OECD,⁵⁷ making the impact of tertiary education spending highly regressive (i.e., spending on tertiary education largely benefits the better-off).⁵⁸ Private institutions are an alternative, but they charge substantially more and require generally lower academic standards for attracting and retaining students, sometimes to the extent of compromising the credibility of their degrees.</p>	<p>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, atualmente (incluindo instituições privadas). 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 OCDE, 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). 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.</p>
<p>69. Public school teachers have remained a relatively privileged group within society in general and within the civil service in particular. The compensation of teacher and other staff comprises about 70 percent of education spending. In 2012, out of 230,000 professional staff in public education, 160,000 are teachers (of which 117,000 are tenured teachers, including over 12,000 in regional or local administrations) (Table 6.1). These permanent teachers earn more than other senior civil servants at the top of their pay scales, and work fewer teaching hours (by earning schedule reduction entitlements). To date, their seniority privileges have not been curbed, and, although there are possibilities for teacher mobility, there is no mechanism to forcefully redeploy permanent teachers from overstaffed schools to schools with shortages of teachers.</p>	<p>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."</p>
<p>B. Key Issues</p>	<p>[TRADUÇÃO PARÁGRAFO 170]</p>
<p>70. Portugal's education system remains</p>	<p>70. O sistema educacional português mantém-se</p>

<p>overstaffed and relatively inefficient by international standards. As of September 2012, the MEC employed one out of 25 working-age Portuguese as teachers. With 1.5 million (non-tertiary) students in the system, there are 8 students per educator (including teachers performing non-teaching functions). The result is that the cost of paying teachers dominates education spending to a larger degree than in other OECD countries (Table 6.2). Even a mildly ambitious education sector reform that would bring student-teacher ratios closer to the prevailing EU averages for primary and secondary education (Table 6.3) would imply that 50–60,000 staff (teachers and non- teachers) would have to be cut. 59</p>	<p>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 ativo). 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 setorial 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 cortados em 59.</p>
<p>71. Prevailing rigidities in the education system further aggravate the overstaffing problem. There is limited autonomy at the school level; notably, schools do not control the hiring of teachers—their largest expense. Teachers can apply to move schools every four years, and compete for available slots on the basis of seniority. Under the system, it is not the more qualified teachers who get redeployed to a position of their choice, but the more senior ones. As a result, schools have little control over their budget or their faculty: schools in desirable locations are forced to absorb more senior teachers with higher salaries and lower teaching-hour requirements.</p>	<p>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 escolas em localidades privilegiadas são forçadas a absorver mais professores antigos com salários superiores e menos horas letivas.</p>
<p>72. To date, downsizing measures have not targeted the lowest performing or most highly-paid teachers. Portugal’s public sector employment guarantee precludes the laying off of the tenured teachers, and virtually all the 6,500 reduction in permanent staff over the past two years resulted from attrition, with tenured teachers taking retirement. With some exceptions of voluntary separations, the remaining departures (8,300) were fixed-term contract teachers who did not have their contracts renewed.</p>	<p>72. Até agora, as medidas de contenção não abrangeram os professores com menos carga letiva e simultaneamente mais bem pagos. A garantia de emprego no setor público português impede o despedimento de professores efetivos, 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 efetivos. Com algumas exceções, as saídas remanescentes (8.300) foram de professores contratados a prazo que não viram os seus contratos renovados.</p>
<p>73. The current school financing model generates wide disparities of per-student spending and of the resources available across schools. Two separate studies—one by Portugal’s Tribunal de Contas⁶⁰ and one by a working group commissioned by the MEC to examine per-class costs⁶¹—noted large disparities in spending per student across the country for the 2009/10 school year. The studies found that schools with higher per-student costs do not necessarily perform better academically. In fact, some schools managed to score well in academic tests although they spent less and served a student population that faced more adverse socioeconomic conditions (Figure 6.4). Costs per student tend to be higher in non- urban areas, where smaller student populations prevent economies of scale. However, in urban areas, teachers tend to be more senior and better-paid, and the schools better equipped.</p>	<p>73. O atual modelo de financiamento das escolas gera disparidades na despesa por aluno e dos recursos disponíveis nas escolas. Dois estudos separados – um do Tribunal de Contas e outro dum grupo de trabalho designado pelo MEC para analisar a despesa por turma – constataram grandes disparidades na despesa por aluno em todo o país no ano letivo 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 socioeconómicas (figura 6.4). 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.</p>
<p>74. There is evidence that per-student costs are lower in charter schools compared to public schools. Charter schools receive a fixed amount from the state of €85,000 per class (for grades 5 to 12) to administer the same classes and curriculum</p>	<p>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</p>

<p>as public schools. They hire their own teachers and do not charge fees, except for extra-curricular classes and activities. Where they coexist with public schools, they are often the first choice for parents. The Tribunal de Contas study found that charter school costs were lower by about €400 per student than for regular public schools, while the subsequent MEC working group study estimated the difference at only €50 per student after adjusting for expenditure cuts that have been made since 2009/10. While the charter school program is under revision until the end of the current school year, 62 the government maintains its intention to promote charter schools as well as freedom of choice between public schools and charter schools.</p>	<p>as mesmas aulas e currícula que as escolas públicas. Elas contratam os seus professores e não cobram propinas, exceto para atividades não curriculares. Onde elas coexistem com as escolas públicas, normalmente são a 1.ª escolha dos pais. O 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 escolar, o Governo mantém a intenção de promover estas escolas bem como a liberdade de escolha entre estas e as escolas públicas.</p>
<p>C. Reform Options</p>	<p>C. Opções de Reforma</p>
<p>75. A main challenge for Portugal's education system is to enhance outcomes while reducing costs, i.e., to do more with less. To this end, the government will have to make difficult choices based on cost-efficiency and effectiveness considerations.</p>	<p>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.</p>
<p>76. Continuing the current approach for attrition and school closures would only meet in part the immediate fiscal consolidation goals. With the 2012/13 school year underway, major policy changes can only result in savings after July 2013. As in 2011/12, the default strategy of lowering the number of teachers and administrative staff by a further 14,000 could generate another €300 million (0.2 percent of GDP) in wage savings in 2014, and some productivity gains to the extent that outgoing teachers are replaced with teachers who can deliver more teaching hours. Moreover, any salary savings from attrition would need to take into account additional government expenditures on retirement pensions and unemployment support for departing teachers and other staff.</p>	<p>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 administrativo s 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.</p>
<p>77. Achieving larger savings would require policy options that are geared toward making the education system more flexible and limiting the state's role as a supplier of education services. Under this approach, the state's role would shift more toward setting standards and monitoring their compliance,⁶³ and to pursuing cost recovery in a more equitable way. Key recommendations would be as follows:</p>	<p>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 normas, (Nota 63) e para continuar a recuperação de custos de uma forma mais equitativa. As recomendações chave seriam as seguintes:</p>
<p>* Implement a simple formula-based funding framework that allows money to follow the student. Portugal could opt for a more challenging reorganization of the education system by applying a per-student financing formula, which has the advantage of enhancing equity, reducing inefficiency, and allowing the system to adapt to changing demographics. This would require giving autonomy to schools to hire teachers, and would need to be accompanied by a closer monitoring of school performance and schools being held accountable for education outcomes. If, under the new system, costs were benchmarked to the charter-school limit of €85,288 per class, per-</p>	<p>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 a 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</p>

<p>student cost would fall by at least €400 based on the higher gross public-school costs.⁶⁴ Assuming savings of €400 per student, and further assuming this number to be the same for the primary and secondary education systems, would result in total savings (before separation payments) of as much as €580 million (0.3 percent of GDP) if applied to the total population of 1.5 million primary and secondary education students. The change would inevitably imply a reduction in teacher numbers and salaries down to the levels in effect at charter schools, but would achieve a redistribution of financing from better-off to poorer schools.</p>	<p>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-pública.(Nota 64) 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 publicas independentes (charter schools), mas permite obter uma redistribuição do financiamento das escolas em melhor situação para as escolas mais pobres.</p>
<p>* Apply the special mobility scheme for surplus teachers. Unlike the current voluntary mobility options for teachers, a compulsory mobility scheme should be created for teachers deemed excessive, triggering an immediate reduction in their remuneration levels. Non-teaching employees of the MEC could also be placed in the general civil service mobility scheme and contribute further to savings. This would not only serve to reduce costs and redeploy teachers, but also as a performance incentive for teachers who want to remain outside the mobility lists. It could be designed to allow permanent teachers to move to charter schools without losing their permanent employment guarantee. The potential savings of placing as many as 30–50 thousand staff on mobility could be about €430–710 million, and more in subsequent years if at least some teachers were to depart the civil service permanently (see Section III on wages and employment).</p>	<p>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 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 de mobilidade. 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).</p>
<p>* Increase student fees for tertiary education. Higher university fees, taking into account the cost of supplying tertiary education and the market value of the degrees offered, would aid cost recovery and reduce the extent of redistribution to the better-off. In 2012, the public university system spent about €1.6 billion, of which about €1.0 billion was financed from the education budget, €0.3 billion from enrollment fees, and the remainder from other sources. It seems sensible for the public tertiary education to contribute to the ongoing adjustments in the education system, including through further increases in tuition fees that could help to achieve significant and lasting budgetary savings. However, a stronger emphasis on cost recovery should not come at the expense of access to tertiary education, and may require support for low-income students.</p>	<p>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.</p>

VII. HEALTH	VII. Saúde
A. Background	A. Contexto
<p>78. Among advanced economies, Portugal has experienced one of the largest increases in public health spending over the last three decades.⁶⁵ While Portugal was spending less than 4 percent of GDP on health care in the early 1980s, which was then at the low end of the advanced economies, by 2008 this had grown to about 7 percent of GDP, about the average for advanced economies. While much of the increase occurred in the 1980s and 1990s, public spending on health care (including capital formation) continued to grow through 2010 (e.g., from 6.2 percent of GDP in 2000 to 7 percent of GDP in 2010).⁶⁶</p>	<p>78. De entre as economias desenvolvidas, Portugal tem experienciado um dos maiores aumentos na despesa da saúde pública durante as três últimas décadas.⁶⁵ 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</p>
<p>79. The increases in spending over the last decades have gone hand-in-hand with large improvements in population health status. In 2008, the World Health Organization (WHO) classified Portugal among the top five countries in terms of having made progress in reducing child mortality rates.⁶⁷ This is reflective of the broad and significant progress in a range of standard population health status indicators, all of which have all shown large improvements over the last 30 years.⁶⁸ Today, Portugal's population health status indicators are not very different from other advanced economies. This is a major achievement, and has raised public expectations of high-quality care through the National Health Service (SNS).</p>	<p>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 infantil.⁶⁷ 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 anos.⁶⁸ 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 (SNS).</p>
<p>80. Yet, the health care system remains fragmented, with three main coexisting and overlapping systems. Portugal's public health care system is heavily regulated, with very limited patient choice among providers, and gate-keeping functions play an important role.⁶⁹ The SNS constitutes the largest part of the health care system, and is a universal and largely tax-financed system. The SNS is complemented by special public and private insurance schemes for certain professions (e.g., "health subsystems" for civil servants, the armed forces, and the police) that account for about 20–25 percent of the population, and by voluntary private health insurance.⁷⁰</p>	<p>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 importante.⁶⁹ 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 voluntários.⁷⁰</p>
<p>81. Also, the progress in population health status has been achieved with an expensive input mix that is heavily tilted towards doctors. At end-2011, there were 25,000 doctors, 39,000 nurses, and 57,000 administrative and support staff according to data by the Ministry of Health. According to OECD data for 2010⁷¹ (which also counts support staff with medical training), Portugal employs more doctors and fewer nurses: there were 3.8 medical doctors and 5.7 nurses per 1,000 people, which compares to OECD averages of 3.1 for doctors and 8.7 for nurses. There are shortages in medical professionals in some regions. While the Ministry of Health can induce redeployment to these areas, an expected surge in health care professionals is</p>	<p>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</p>

<p>expected to relieve remaining shortages over the next years, but could also pose new problems (e.g., unemployed health professionals).</p>	<p>o Ministério da Saúde possa induzir transferências para essas áreas, prevê-se que uma vaga esperada de profissionais de cuidados de saúde atenua as faltas remanescentes durante os próximos anos, mas poderá também levantar novos problemas (por exemplo, profissionais de saúde desempregados).</p>
<p>B. Key Issues</p>	<p>B. Questões Essenciais</p>
<p>82. In the aftermath of the 2008 financial crisis, it became clear that the health system had become unsustainable and was in urgent need of reform. While public health care expenditures were similar to OECD averages, continued excess cost growth, an ageing population, and a stagnant number of younger contributors, were projected to continue to exert very high upward pressure on health care spending in the absence of reform.⁷² Without reform, public health spending was projected to increase 2.5–4.6 percentage points of GDP during 2010–2030, significantly above the average for advanced economies.⁷³</p>	<p>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, 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 reforma.⁷² 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 desenvolvidas.⁷³</p>
<p>83. Since 2011, the government has embarked on an ambitious and comprehensive program of health care reforms, aimed at containing spending while safeguarding health outcomes. The government's efforts have focused on controlling spending by (i) achieving a more rational use of health services; (ii) limiting the cost of pharmaceuticals to bring, by 2013, spending more in line with the European average of 1 percent of GDP; and (iii) reducing hospital operating costs.⁷⁴ These consolidation efforts have already reduced public health care spending to about 6½ percent of GDP currently through a number of well-considered measures that will generate further savings in the years ahead.⁷⁵</p>	<p>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 (1) 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 hospitais. ⁷⁴ 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 futuros.⁷⁵</p>
<p>84. While ongoing reforms are potentially far-reaching and need to be sustained, additional reforms are needed. Reflecting the trade-offs between competing reform objectives—such as achieving continued improvements in health outcomes and controlling health costs—health care reforms are necessarily complex. In addition, health reforms have to be implemented at a time when large fiscal adjustments are needed to put public finances on a sustainable footing. While one could be led to think that, at about 6 ½ percent of GDP, options for further spending reductions may be somewhat limited, there are significant inefficiencies that need to be addressed to meet the challenges of continued cost and ageing pressures over the next decades, and to ensure equitable access to health care. This is not only the case in Portugal, but also in other advanced economies, with research showing that exploiting potential efficiency gains could result in savings that average 2 percent of GDP in advanced economies by 2017.⁷⁶ These indications suggest that further reform is warranted.</p>	<p>[T84. 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 2017.⁷⁶ Estas indicações</p>

	sugerem que está justificada uma reforma futura.
C. Reform Options	[TRADUÇÃO PARÁGRAFO 193] – A Traduzir: Paisano
85. Reforms should be targeted at key areas of inefficiencies, where further cost savings could be generated while ensuring high service standards and equitable access.	85. As reformas deverão ser direcionada para as áreas-chave das ineficiências, onde possam ser geradas poupanças adicionais, assegurando contudo padrões elevados de serviços e de acesso equitativo.
In particular, this would involve the following:	Em particular, isto implicará o seguinte:
* Reducing the over-reliance on medical doctors relative to nurses. With an input mix that relies heavily on medical doctors rather than nurses, many routine tasks that are handled by nurses in other countries are tended to by doctors in the case of Portugal. This generates an input mix that seems unnecessarily costly for Portuguese taxpayers.	Reduzir a excessiva confiança que se tem nos médicos em relação aos enfermeiros. Com um "input mix" (distribuição de tarefas?) que depende 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.
* Limiting the routine use of overtime, particularly for doctors, that currently boosts remuneration. Overtime compensation has been used overtly to boost salaries, especially for doctors. As overtime pay is decided at hospital level, it distorts incentives and creates inequities across the system. The government is trying to reduce the cost of overtime. It recently signed an agreement with the doctors' association that adds more normal (non-overtime) hours and more patients to family doctors. In addition, the government intends to align overtime pay in the health sector with overtime pay in the overall public sector. While these are encouraging steps, they are unlikely to prove sufficient to bring the remuneration of doctors fully in line with other advanced economies.	Limitar o recurso rotineiro a horas extraordinárias, especialmente com os médicos, que impulsiona as remunerações atuais. 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 setor 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.
* Reducing the reliance on expensive primary care facilities for cases that could be handled by tertiary care facilities. There is evidence that expensive hospital beds are routinely used for long-term stays of geriatric patients who could instead be handled by more cost-effective tertiary-care facilities. There is a clear difference between private cost and cost to the public: it is cheaper for an elderly patient to stay in a hospital rather than a tertiary care facility, but more expensive to the public. With a growing number of elderly citizens, having an adequate supply of tertiary care facilities becomes a growing concern that needs to be taken up. This issue warrants further study to ensure that incentives are compatible with efficiency considerations, and patients are channeled to the most adequate and cost-effective care available.	Reduzir a dependência em serviços caros de cuidados primários (não serão hospitalares? NT) 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.
* Reducing the reliance on expensive emergency care for non-emergency situations. Access to emergency care is readily available throughout most of the country, but there are indications that emergency care is frequently used for non-emergency situations. Accordingly, 25 percent of all	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

<p>emergency room visits reflect non-emergency situations that could be handled more cost-effectively by other parts of the public health network, e.g., by primary care practitioners who cover almost the full population.</p>	<p>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.</p>
<p>* Addressing inefficiencies that result from the fragmentation of the public health care system. The public health system remains overly fragmented through the various health subsystems for civil servants (ADSE), the armed forces, the police, specific state enterprises, and several other groups. Having different subsystems for producing a single output (population health status) necessarily creates inefficiencies, even when different population groups have different needs. As part of the current fiscal adjustment, some consolidation efforts are underway,⁷⁷ and budget allocations are being capped. While plans exist for increasing the ties between the SNS and the health subsystems, it would seem legitimate to ask whether such plans go far enough in terms of generating efficiency gains. For example, while the armed forces have distinct needs for medical services and facilities, the armed forces and police facilities also provide services that are no different from services that are provided to the general population (e.g., routine exams, and services for family members). While opening the facilities of the subsystems to the general population (e.g., by providing services to the SNS) is one option, further gains could be reaped from fully integrating into the SNS the various health subsystems. This could be achieved over time, and could even involve maintaining an armed forces branch of the SNS, to ensure that the specialized health care needs of the armed forces are being met, including for peak demands. More limited gains could be achieved by shifting family members of armed forces employees to the SNS.</p>	<p>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 consolidação,⁷⁷ 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.</p>
<p>* Controlling inefficiencies that result from overconsumption of health care services. Taxas moderadoras are fees charged to less than 50 percent of the SNS users (over 50 percent of the population is exempt).⁷⁸ They are fairly small and recover less than 2 percent of the health care spending. They start at €5 per medical consultation, come to €20 per emergency room visit, and amount to a maximum of €50 for specific diagnostic tests. Taxas moderadoras can be higher for pharmaceuticals (up to 90 percent of the price for certain pharmaceuticals, depending on patient status).⁷⁹ While the taxas moderadoras have been increased sharply since 2010, they are expected to generate no more than €160 million in revenues in 2012.⁸⁰ A past Constitutional Court ruling established 1/3 as the maximum cost recovery threshold, a level much higher than the taxas moderadoras that are currently being charged. More cost-sharing would help to address concerns about overconsumption while observing the Constitutional constraints. This could involve better targeting (or means testing) of exemptions, introducing higher charges for nonessential medical</p>	<p>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 receitas.⁸⁰ 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.</p>

<p>86. Controlling health care costs without curtailing access or affecting equity can only be achieved by making health care more efficient. With public finances under stress, there is a need to achieve efficiency savings and to rethink the overall system in order to safeguard the main pillars of public health care system, and to continue making progress in improving the health status of the population. While the reforms need to be constrained by fiscal affordability, they have to be guided by considerations of equity and efficiency. The options discussed above could generate both budgetary savings and enhance equity and efficiency. They should be complemented with a number of other interventions. Options for further reform could include, for example, defining more clearly the scope and priorities of publicly funded health benefit packages (i.e., setting clear supply constraints that take into account fiscal affordability); and broadening the role of the private sector, including in health care provision and insurance (including for meeting demands that go beyond the health care benefits provided by the public sector).⁸¹</p>	<p>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 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</p>
<p>Appendix 1. European Experiences with Integrating Security Forces⁸²</p>	<p>Anexo 1. Experiências Europeias com a Integração de Forças de Segurança</p>
<p>Austria. All Austrian law enforcement agencies were merged into the Federal Police, or Bundespolizei, in 2005. Before the reform, the Austrian police consisted of three forces: the gendarmerie (Bundesgendarmerie), which was responsible for about two thirds of the population and approximately 98 percent of the Austrian territory, the federal safety guard (Bundessicherheitswachekorps), and the judicial police (Kriminalbeamtenkorps). The new federal police force comprises a uniformed generalist police force and specialized bodies in certain areas. The main objectives of the 2005 reform were to (1) increase efficiency of crime prevention and repression, (2) maximize the field presence, and (3) streamline administrative processes, flatten hierarchical levels, and avoid of parallel structures. In the reform process, employee satisfaction was taken into account. Several public debates were held across the country in presence of policemen, politicians, trade unionists, and the Interior Minister. The fusion of the different police forces occurred at all the levels of the hierarchy.</p>	<p>Austria. Todos 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.</p>
<p>Belgium. The Belgian police used to be fragmented, comprising the gendarmerie (with military status), the local police, and the judicial police. In addition, there were specialized police forces, principally the railroad police and the military police (marine and air force). As a result, the Belgian police system appeared inefficient and insufficiently coordinated. In the early 1990s, the "Pentecôte" plan contributed to demilitarizing the gendarmerie. Previously, under the supervision of the Defense Ministry, with co-responsibility in the Ministries of the Interior and Justice, the gendarmerie was now placed under the sole supervision of the Interior Ministry. Also, it was changed into a classic police force and its recruitment statutes and training were modified. In 1998, with the "Octopus" agreement,</p>	<p>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</p>

<p>the Belgium authorities decided to create a fully integrated police, merging all general and specialized police forces. This integrated police has two levels: the federal level and the local level. The gendarmerie was abolished and its officers were integrated into the new police force. The reform built upon the principles of the “community-oriented policing”: the decentralization (i.e., responsibilities at the lowest possible level of the organization), deconcentration (i.e., spreading of police forces across the territory), and de-specialization (i.e., police forces have broad-based skills to avoid the need for intervention by other services).</p>	<p>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 ‘policimento orientado para a comunidade’: descentralização (i.e. responsabilidade ao nível mais baixo possível da 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).</p>
<p>Greece. In 1984, the Hellenic Police (Elliniki Astynomia) was created as a result of merging the gendarmerie (Chorofylaki) and the Urban Police Forces (Astynomia Poleon). The aim of abolishing the gendarmerie force was to demilitarize the police system. The police includes central and regional services. The police force is under the supervision of the Ministry for Citizen Protection and consists of police officers, border guards and special police guards.</p>	<p>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 Proteção do Cidadão e é composta por oficiais da policia, guardas de fronteira e guardas especiais da polícia.</p>
<p>Luxembourg. On January 1, 2000, Luxembourg unified its police forces into the Grand Ducal Police (Police Grand-Ducale, PGD), which resulted from a merger of the Gendarmerie and the National Police. The objective was to rationalize means and enhance outcomes. The PGD is under the supervision of Interior Ministry but operates under the ultimate control of the Grand Duke. The PGD is responsible for ensuring Luxembourg’s internal security, maintaining law and order, border control and enforcing all laws and national decrees. It is also responsible for assisting the military in its internal operations.</p>	<p>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.</p>

Notas de Rodapé

<p>1 Richard A. Musgrave, 1959, <i>The Theory of Public Finance</i>, New York: McGraw Hill; and James M. Buchanan and Gordon Tullock, Gordon, 1962, <i>The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy</i>, University of Michigan Press.</p>	<p>1 Richard A. Musgrave, 1959, <i>A Teoria das Finanças Públicas</i>, New York: McGraw Hill e James M. Buchanan e Gordon Tullock, Gordon, 1962, <i>o cálculo de Consentimento: Fundamentos Lógicos da Democracia Constitucional</i>, University of Michigan Press.</p>
<p>2 See, for example, A. Bergh and M. Henrekson, 2011, “Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence,” IFN Working Paper No. 858, Stockholm/Sweden; available at http://tinyurl.com/4yrv5kh.</p>	<p>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.</p>
<p>3 A. Afonso and D. Furceri, 2008, “Government Size, Composition, Volatility and Economic Growth” ECB Working Paper, No. 849 (January 2008), European Central Bank (http://tinyurl.com/bvmkqjs). Similar results can also be found in A. Afonso and J. Tovar Jalles, 2011, “Economic Performance and Government Size,” ECB Working Paper, No. 1399 (November</p>	<p>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</p>

<p>2011), European Central Bank (http://tinyurl.com/6nfr3u8).</p>	<p>BCE, No. 1399 (Novembro 2011), Banco Central Europeu (http://tinyurl.com/6nfr3u8).</p>
<p>4 For revenues, Afonso and Furceri argue that indirect taxes and social contributions are more detrimental to growth than direct taxes. However, their analysis is not in line with theoretical considerations and other empirical studies, which suggest that consumption taxes, recurrent property taxes, and environmental taxes are least detrimental to growth. Hence, a shift away from income (in particular, corporate income) taxation to consumption taxes would be growth-enhancing. See OECD, 2010, Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Publishing, (http://tinyurl.com/bob268v). Also see D. Prammer, 2011, "Quality of Taxation and the Crisis: Tax Shifts from a Growth Perspective," Working Paper No. 29, European Commission (DG TAXUD) (http://tinyurl.com/cm68me9), as well as European Commission, 2012, "Tax reforms in EU Member States 2012—Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability," European Economy, 6/2012 (http://tinyurl.com/c62g5os). The main take-away from this discussion is that composition effects matter.</p>	<p>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.</p>
<p>5 See V. Tanzi and L. Schuknecht, 2000, Public Spending in the 20th Century, Cambridge University Press. Also see V. Tanzi and L. Schuknecht, 2003, "Public Finances and Economic Growth in European Countries," in Fostering Economic Growth in Europe, conference volume of the 31st Economics Conference of the Österreichische Nationalbank, Vienna, 2003, 178–96, available at http://tinyurl.com/chkrb6x. Today it is certainly more difficult (compared to over 50 years ago) to achieve a spending level of 30 percent of GDP, given higher living standards (and expectations), longer life expectancies, and much older population structures.</p>	<p>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 velhas.</p>
<p>6 A. Sapir, 2006, "Globalization and the Reform of European Social Models," Journal of Common Market Studies, Vol. 44, No. 2, pp. 369–90 (http://tinyurl.com/bn8vy6d).</p>	<p>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).</p>
<p>7 U. Mandl, A. Dierx, and F. Ilzkovitz, 2008, "The Effectiveness and Efficiency of Public Spending," European Economy, Economic Papers No. 301, February 2008 (http://tinyurl.com/c9xssoo).</p>	<p>7 U. Mandl, A. Dierx, e F. Ilzkovitz, 2008, "The Effectiveness and Efficiency of Public Spending," <i>Economia Europeia, Documentos de Economia No. 301</i>, Fevereiro 2008 (http://tinyurl.com/c9xssoo).</p>
<p>8 A.. Afonso and M. St. Aubyn, 2005, "Non-parametric Approaches to Educational and Health Expenditures Efficiency in OECD Countries", Journal of Applied Economics, Vol. VIII(2), November, pp.227–46 (http://tinyurl.com/bvt8653). More recent research would support similar conclusions. See, for example, the information on Portugal contained in the data set that is presented in F. Grigoli, 2012, "Public Expenditure in the Slovak Republic: Composition and Technical Efficiency," IMF Working Paper, WP/12/173 (July 2012), IMF/Washington (http://tinyurl.com/cq8lf5q).</p>	<p>8 A.. Afonso e M. St. Aubyn, 2005, "Non-parametric Approaches to Educational and Health Expenditures Efficiency in OECD Countries", <i>Revista de Economia Aplicada</i>, Vol. VIII(2), Novembro, 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/cq8lf5q).</p>

<p>9 M. St. Aubyn , Á. Pina, F. Garcia, and J. Pais, 2009, "Study on the Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education," <i>European Economy, Economic Papers No. 390</i>, November 2009 (http://tinyurl.com/cgfvh6s).</p>	<p>9 M. St. Aubyn , Á. Pina, F. Garcia, e J. Pais, 2009, "Study on the Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education," <i>Economia Europeias, Documentos Económicos No. 390</i>, Novembro 2009 (http://tinyurl.com/cgfvh6s).</p>
<p>10 See, for example, IMF, 2010, <i>From Stimulus to Consolidation</i>, Departmental Paper (Washington: IMF), (http://tinyurl.com/3om47ds). Also see, Margit Molnar, 2012, <i>Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?</i> OECD Working Paper No. 936 (http://tinyurl.com/dxrh6wu).</p>	<p>10 Veja, por exemplo, o FMI, de 2010, do estímulo à Consolidação, <i>Papel Departamental</i> (Washington: FMI), (http://tinyurl.com/3om47ds). Ver também, Margit Molnar, 2012, <i>Consolidação Fiscal: Parte 5. Que factores determinam o sucesso dos esforços de consolidação?</i> OCDE Working Paper No. 936 (http://tinyurl.com/dxrh6wu).</p>
<p>11 See Raffaella Giordano and others, 2011, "The Public Sector Pay Gap in a Selection of Euro Area Countries," ECB Working Paper, No.1406. Available at http://www.ecb.int/pub/pdf/scpwps/ecbwp1406.pdf.</p>	<p>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.</p>
<p>12 See Silvia Ardagna, 2004, "Fiscal Stabilizations: When Do They Work and Why," <i>European Economic Review</i>, Vol. 48 (5), pp.1047-74. Available at http://tinyurl.com/br4bknt.</p>	<p>12 Ver Silvia Ardagna de 2004, "estabilizações fiscais: Quando eles funcionam e por quê", <i>Revista Económica Europeia</i>, vol. 48 (5), pp.1047-74. Disponível em http://tinyurl.com/br4bknt.</p>
<p>13 A. Lemgruber and M. Soto, 2012, "Growth Friendly, Equitable, and Sustainable Fiscal Reform in Portugal" Selected Issues Paper, prepared for the IMF's 2012 Article IV Consultation with Portugal (forthcoming).</p>	<p>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).</p>
<p>14 The benchmarking exercise, which the government carried out earlier this year, analyzes the development of different government expenditures items over time, and compares Portuguese spending patterns and spending outcomes with those of EU comparator countries. The mission team broadly agrees with the analysis.</p>	<p>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.</p>
<p>15 When public hospitals were transformed into corporations and reclassified in the national statistics (as part of the public enterprise sector), the number of SOE hospital employees increased from 55,000 in 2006 to 96,000 in 2010, and their total compensation increased from 1.7 billion (1 percent of GDP) in 2006 to 3 billion (1.7 percent of GDP) in 2010. This reclassification lowered the government wage bill (in the budget) accordingly. For 2012, the total number of SOE hospital employees was estimated at about 90,000.</p>	<p>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.</p>
<p>16 Around 90 percent of those with a funções públicas contract received this contract before 2009 and still have full tenure due to a safeguard clause agreed during the reform.</p>	<p>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.</p>
<p>17 These numbers refer to different universes, given that a broad-coverage statistical database on general government public employment has been launched in 2012. Data on 2011 and earlier years have a narrower coverage (central administration only).</p>	<p>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).</p>

18	18 The public wage premium is high in nominal terms and after controlling for skill differences. This premium increases further when controlling for the number of hours worked and holiday entitlements.	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.
19	19 For a detailed account on how to evaluate the public wage bill see B. Clements and others, 2010, "Evaluating Government Employment and Compensation," IMF Technical Notes and Manuals, IMF (Washington DC).	Para uma descrição pormenorizada de como avaliar a massa salarial pública ver B. Clements and others, 2010, "Evaluating Government Employment and Compensation," <i>IMF Technical Notes and Manuals</i> , IMF (Washington DC).
20	20 R. Giordano, and others, 2011, "The Public Sector Pay in a Selection of Countries," ECB Working Paper, No. 1406. These figures do not take into account the latest measures taken by the authorities in 2011–2012, i.e., the average reduction of 5 percent on public-sector salaries and the elimination of the 14th monthly pay.	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	21 Data are based on information available at http://tinyurl.com/cqg66p8 . Discussions during the mission suggested that there are additional security forces (e.g., courts) that are not included in these data.	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.
22	22 After controlling for purchasing power, the remuneration packages for doctors are above those in Germany, Norway, and Italy.	Depois de comparado o poder de compra, as remunerações pacotes de remuneração para os médicos estão acima na Alemanha, Noruega e Itália.
23	23 The Index of HRM Delegation to the Ministries has been built using data from OECD (Government at a Glance, 2011). The index ranges from 1 to 9 and larger numbers imply that all human resources decisions are delegated to the ministries or department units. The dimensions that this index takes into account are the following: wage setting decisions, flexibility of working conditions, allocations of budgets, performance appraisals, performance bonuses, number of posts within units and decisions to hire new employees.	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 desempenho, gratificações de desempenho, o número de mensagens dentro de unidades e decisões para a contratação de novos funcionários.
24	24 The term "overall pay scale" refers to Tabela Remuneratória Única.	24 O termo "escala de pagamento global" refere-se a Tabela Remuneratória Única.
25	25 The SMP is intended for people who are redundant (i.e., in surplus) as a result of reorganizations within the public administration. It pays full salary for the first 2 months, 66 percent of the salary the next 10 months, and 50 percent from one year onwards. In general terms, under the existing rules, the majority of workers in public administration (comprising "nominees" and "ex-nominees") can stay in the SMP (earning 50 percent of their previous salary and full social security contributions) until they retire.	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 no SMP (ganhando 50 por cento do seu salário anterior e contribuições completas para a segurança social) até que se aposentem .
26	26 There was a significant use of the special mobility pool arising from the former streamlining program (PRACE-2008), but from that time onwards, the mobility pool has been rarely used. The number of workers in the mobility scheme as of June 30th, 2012 was 1,144 (based on SIEP data).	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).

27	<p>27 Part of the difficulty of using the special mobility pool has been attributed to the cumbersome evaluation model that it entails. In order to speed up the process, one possibility could be to introduce a system of online national exams for the public workforce that generates objective criteria to assign workers to the mobility pool.</p>	<p>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.</p>
28	<p>28 For example, the SMP could incorporate retraining activities that retrain participants in new competency areas. To provide incentives (including for voluntary participation in the SMP), this could be combined with an offer to take back those who meet certain qualifications in new positions and at a pay premium. SMP training could be combined with other active labor market tools (e.g., based on the job rotation experiences of the Nordic countries). Also, a limited number of unemployment insurance recipients could be offered to participate in SMP training activities to provide them with relevant training and experiences that could help them to compete for a future job in the government.</p>	<p>28 Por exemplo, a SMP poderia incorporar actividades de reciclagem para os participantes requalificados em áreas de competências novas. Para fornecer incentivos (inclusivé 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.</p>
29	<p>29 The causes for dismissals of public sector workers would have to be modified, especially for those with contratos em funções públicas.</p>	<p>29 As causas para o despedimento de trabalhadores do sector público teriam que ser modificadas, especialmente para aqueles com funções de Contratos Públicas .</p>
30	<p>30 As reference, in 2011-12, gross attrition has been above 3 percent.</p>	<p>30 Como referência, em 2011-12, grande contrição tem sido superior a 3 por cento.</p>
31	<p>31 See Appendix 1 for European experiences with consolidating security forces.</p>	<p>31 Veja o Apêndice 1 para consolidar experiências europeias com as forças de segurança.</p>
32	<p>32 As defined here, the term "pensions" includes both contributory and noncontributory benefits for old age, disability, and survivors.</p>	<p>32 Conforme definido aqui, a expressão "pensões" inclui benefícios tanto contributivo e não contributivo para a velhice, invalidez e sobrevivência.</p>
33	<p>33 The ongoing pension system maturation might also have put pressure on average benefits in the GCR. For example, new GCR retirees have longer contribution histories—the average number of contribution years taken into account for old-age pension calculations increased from 26 years in 2002 to nearly 30 years in 2010. However, this likely played only a small role, since most GCR pensioners receive minimum pensions and the benefit formulas have changed to account for full contribution careers.</p>	<p>33 A maturação do sistema de pensões em curso também pode ter colocado pressão sobre benefícios médios no GCR. Por exemplo, novos aposentados RG 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 RG recebem pensões mínimas e as fórmulas de benefícios mudaram a conta para carreiras contributivas completas.</p>
34	<p>34 After 2006 the minimum pension has been linked to the Social Support Index (IAS), which has grown in line with GDP per worker.</p>	<p>4 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.</p>
35	<p>35 However, these mergers have largely been neutral for the state budget from an actuarial perspective, as the assets transferred to the treasury roughly equaled the net present value of all future benefits to be paid.</p>	<p>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.</p>
36	<p>36 Pension spending to GDP can be decomposed into four factors as follows: spending/GDP =</p>	<p>36 O gasto com pensões para o PIB pode ser decomposto em quatro factores da seguinte</p>

	(population 65+/population 15–64) * (spending/pensioners)/(GDP/worker) * (pensioners/population 65+) * (population 15–64/workers). The last component helps to capture macroeconomic effects.	forma: os gastos / PIB = (população 65 + / população 15-64) * (gastos / pensionistas) / (PIB / trabalhador) * (pensionistas população / 65 +) * população (15-64/workers). O último componente ajuda a capturar efeitos macroeconómicos.
3 7	37 For more information, see 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, and Lei 52/2007.	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
3 8	38 Portugal has one of the lowest projected increases in public pension spending over 2010–2060. See the 2012 Ageing Report of the European Commission (Table 2, Page 38 of http://tinyurl.com/9mada9x).	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).
3 9	39 In advanced Europe, only Belgium, Greece, Ireland, Italy, Slovenia, Spain, and the United Kingdom have higher at-risk-of-poverty rates for the over-65 population.	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.
4 0	40 The 2012 Ageing Report (http://tinyurl.com/9mada9x), which Figure 4.5 draws upon, does not yet fully take into account some of the most recent measures which have reduced benefits for current retirees with relative high pensions and thereby somewhat reduced the future adjustment burden.	40 O Relatório sobre o Envelhecimento 2012 (http://tinyurl.com/9mada9x), que se baseia em Figura 4.5, 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.
4 1	41 These projections were finished by end-2011 and assumed the continuation of the 13th and 14th payments. Thus, assuming that only the 14th payment is eliminated would result in an even lower projected increase over 2010–2020 than originally projected. Note also that earlier projections have proven optimistic. For example, the key study underlying the 2002 pension reform projected spending in the GCR to increase by just 1 percentage point of GDP over 2000–2010, about half the actual increase. See Table 10 of “A sustentabilidade financeira do sistema de solidariedade e segurança social: relatório final,” available at http://tinyurl.com/cpcq5qj .	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 .
4 2	42 Average pensions are calculated using the total amount of old-age spending projected for 2013 (€6,773 million for CGA million and €11,330 for GCR) and the number of pensioners (393,000 and 2,014,000 respectively). Pensionable wages are from Table 10 of the Ageing Report Country Fiche for Portugal.	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.
4 3	43 Recent reforms have curtailed the use of the reserve system for younger ages, but the retirement remains a possibility at age 60 for the military and police forces.	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.
4 4	44 Experiences of European countries (e.g., France, Greece, Italy) also suggest that relatively high pension spending may lower the incentives to participate in the labor market (Figure 4.5).	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 4.5).
4 5	45 Note that these objectives can easily be at odds with each other, and therefore require carefully planned and thought-out measures to	45 Note-se que estes objectivos podem facilmente estar em desacordo com o outro, e, portanto, requerem medidas cuidadosamente

	avoid moral hazard. For example, focusing on benefit reductions for high-end pensions could potentially erode the link between contributions and benefits and increase incentives for informality.	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.
4 6	46 Hungary replaced the 13th pension with a bonus that depends on GDP growth (http://tinyurl.com/d5vatcp).	46 Hungria substituiu a pensão 13 com um bônus que depende o crescimento do PIB (http://tinyurl.com/d5vatcp).
4 7	47 In Sweden, pensions are normally indexed to the rate of growth of earnings minus 1.6 percent. However, when the balance ratio (a measure of actuarial assets to actuarial liabilities) is less than one, pensions are indexed to the growth of earnings minus 1.6 percent minus (1-two year lag of the balance ratio). For example, the balance ratio was 0.9826 in 2008 and the growth rate of wages was 0.3 percent. As a result, pension benefits were reduced by 3 percent in 2010 (0.3-1.6-1.74). See http://bit.ly/swedenpenadi .	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/swedenpenadi .
4 8	48 An overview of non-pension social benefits is given in Table 5.1	48 Uma visão geral de não-benefícios sociais da pensão é dada na Tabela 5.1
4 9	49 The EU15 grouping includes Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, and the United Kingdom.	49 O agrupamento 15 UE inclui Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido.
5 0	50 See Table 5.2. This refers to the EU's "Statistics on Income, Social Inclusion and Living Conditions." For more information, refer to Eurostat at http://tinyurl.com/2vavjxu .	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
5 1	51 K. Stovicek and A. Turrini. 2012, "Benchmarking Unemployment Benefit Systems." European Economy, Economic Papers 454, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, May. (http://tinyurl.com/bmup92g).	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)
5 2	52 OECD, 2012, OECD Economic Surveys: Portugal 2012, OECD Publishing (http://tinyurl.com/bqc2slp).	52 OCDE, 2012, da OCDE Economic Surveys: Portugal 2012, a OCDE Publica (http://tinyurl.com/bqc2slp).
5 3	53 Current workers will be entitled to the benefits under the old rules for their first post-reform unemployment spell. Hence, to be moved to the new system, a worker who becomes newly unemployed or is already unemployed would need to find a new job and then lose it again. This increases risk aversion against accepting a new job in the first place, unless it comes with reasonable job security.	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.
5 4	54 See http://tinyurl.com/dxnb3vc .	54. Ver http://tinyurl.com/dxnb3vc .
5 5	55 The higher pre-primary enrollment reflects an increased supply of such facilities in response to demand (e.g., from families with two income earners). The higher secondary enrollment largely reflects a new high-school equivalency program (Novas Oportunidades) that was introduced in 2005. Novas Oportunidades widens options in vocational education, provides double	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

	certification, and (at the secondary level) is geared toward reducing the number of drop-outs.	amplia as opções na educação profissional, oferece dupla certificação, e (no nível secundário) é direccionado à redução dos números de abandono escolar.
5 6	56 Participation in tertiary education has increased significantly. Currently, total enrollment in tertiary institutions amounts to 62 percent of the 20–24 age cohort, up from 47 percent in 2000.	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.
5 7	57 OECD, 2010, OECD Economic Surveys: Portugal 2010, OECD Publishing. (http://tinyurl.com/d25zi8s).	57 OECD, 2010, OECD Economic Surveys: Portugal 2010, OECD Publishing. (http://tinyurl.com/d25zi8s).
5 8	58 See 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/c3nmtv3).	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/c3nmtv3).
5 9	59 Calculations take into account the reduction in education sector employment that has already taken place during 2010–12 (Table 6.1) and target average student-teacher ratios that are more in line with other advanced countries (12–15), while also assuming some reductions in non-teacher employment in the education sector.	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.
6 0	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).	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).
6 1	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.	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
6 2	62 See http://tinyurl.com/cze4k2n .	62 Ver http://tinyurl.com/cze4k2n .
6 3	63 An example of such a system is the Netherlands, where education policy is determined centrally, but the administration and management of schools is decentralized. Schools have the freedom to manage financial resources and personnel policy. Families are free to choose the school their child attends. It is easy for new providers to enter the market. The result is a substantial degree of competition in the system. The Dutch school choice system not only performs well academically, but also yields these results at a relatively low cost. See http://tinyurl.com/csjquse .	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 não só um bom desempenho académico, como consegue estes resultados a um custo relativamente baixo. Ver http://tinyurl.com/csjquse.
6 4	64 The €400 figure is flagged in the study of the Tribunal de Contas. The MEC working group estimated per- student savings of only €50, but excluded overhead expenditures; if included, much higher savings would result.	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..
6 5	65 See D. Coady and K. Kashiwase, "Public Health Care Spending: Past Trends," in B.	65 Ver D. Coady and K. Kashiwase, "Public Health Care Spending: Past Trends," in B.

	Clements, D. Coady, and S. Gupta (editors), 2012, <i>The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies</i> , International Monetary Fund (Washington DC), pp. 23–36 (http://tinyurl.com/d7q79m9).	Clements, D. Coady, and S. Gupta (editores), 2012, <i>The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies</i> , International Monetary Fund (Washington DC), pág. 23–36 (http://tinyurl.com/d7q79m9).
6 6	66 In addition, Portugal has above-average private health expenditures, which pushed total health expenditures up to 10.7 percent of GDP in 2010, more than 1 percentage point of GDP above the OECD average. Overall, the government accounts for only 2/3 of all health care expenditures, which compares to an average of over 75 percent in OECD and EU-27 countries.	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.
6 7	67 World Health Organization, ACS, 2008, <i>The World Health Report 2008:Primary Health Care – Now More than Ever</i> . Geneva, WHO, available at http://www.who.int/whr/2008/en/index.html .	67 World Health Organization, ACS, 2008, <i>The World Health Report 2008:Primary Health Care – Now More than Ever</i> . Genebra, OMS, disponível em http://www.who.int/whr/2008/en/index.html .
6 8	68 See, for example, World Health Organization, 2010, <i>Portugal Health System Performance Assessment</i> (http://tinyurl.com/cln7q4a), or OECD, 2012, <i>OECD Health Data 2012</i> (http://tinyurl.com/byrv869).	68 Ver, por exemplo, Organização Mundial de Saúde, 2010, <i>Portugal Health System Performance Assessment</i> (http://tinyurl.com/cln7q4a), ou OCDE, 2012, <i>OECD Health Data 2012</i> (http://tinyurl.com/byrv869).
6 9	69 See I. Joumard, C. André and C. Nicq, 2010, "Health Care Systems: Efficiency and Institutions," <i>Economics Department Working Papers No. 769</i> , OECD (Paris) (http://tinyurl.com/cx6wykm).	69 Ver I. Joumard, C. André and C. Nicq, 2010, "Health Care Systems: Efficiency and Institutions," <i>Economics Department Working Papers No. 769</i> , OECD (Paris) (http://tinyurl.com/cx6wykm).
7 0	70 For a detailed review, see, P. Barros, S. Machado, and J. Simões, 2011, "Portugal: Health System Review," <i>Health Systems in Transition</i> , 13(4), pp. 1–156. (http://tinyurl.com/bjmbev).	70 Para uma análise pormenorizada, ver, or a detailed review, see, P. Barros, S. Machado, and J. Simões, 2011, "Portugal: Health System Review," <i>Health Systems in Transition</i> , 13(4), pp. 1–156. (http://tinyurl.com/bjmbev).
7 1	71 See http://www.oecd.org/portugal/briefingnoteportugal2012.pdf .	71 Ver http://www.oecd.org/portugal/briefingnoteportugal2012.pdf .
7 2	72 See M. Soto, B. Shang, and D. Coady, 2012, "New Projections of Public Health Spending, 2010-50," in Benedict Clements et al., <i>The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies</i> , International Monetary Fund (Washington DC), pp. 37–52 (http://tinyurl.com/d7q79m9).	72 Ver M. Soto, B. Shang, and D. Coady, 2012, "New Projections of Public Health Spending, 2010-50," in Benedict Clements et al., <i>The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies</i> , International Monetary Fund (Washington DC), pág. 37–52 (http://tinyurl.com/d7q79m9).
7 3	73 The EC 2012 Ageing Report projects an increase in public health spending of 0.7 percentage points of GDP over 2015–2030. This lower increase relative to the IMF estimates reflects an assumption that technology does not increase costs, which would be a sharp break from past trends. Nevertheless, even under these EC estimates Portugal is projected to experience one of the largest increases in health spending in the EU27 over this period, only surpassed by Austria, Malta, and the Slovak Republic.	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.
7 4	74 In addition, the government has focused on eliminating arrears in the health system. A summary of ongoing and planned health care reforms is contained in the government's reform agenda as set out in its Letters of Intent to the European Commission and the European Central Bank. See, for example, "European Economy: The Economic Adjustment Programme for	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

	<p>Portugal, Fifth Review—Summer 2012,” European Commission Occasional Papers 117 (October 2012), available at http://tinyurl.com/c377b9c , and also earlier Letters of Intent (e.g., http://tinyurl.com/d96jutj).</p>
<p>75 This has included, for example, higher user fees (taxas moderadoras) for the SNS; changes in the pricing and reimbursement of pharmaceuticals; changes in the prescription system (such as compulsory electronic prescriptions) and the monitoring of prescriptions; changes in distribution mark-ups of pharmaceuticals for retailers and wholesalers; reductions in budget allocations for the health subsystems which, together with a review of the scope of health benefits, intend to make these systems self-financed by 2016; a centralization of purchasing and procurement; changes in primary care services and coordination to prevent unnecessary visits to specialists and emergency rooms; and various measures to reduce operational expenditures in hospitals. The various changes have been implemented carefully so far, including by safeguarding access for the poor. See for example, http://tinyurl.com/cozc5vn, regarding exemptions from the taxas moderadoras.</p>	<p>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 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.</p>
<p>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,” available at http://tinyurl.com/buvw6kr.</p>	<p>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.</p>
<p>77 For example, the separate hospitals for the different branches of the security forces are slated for consolidation into one single military hospital (currently under construction) that is to open in 2014.</p>	<p>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.</p>
<p>78 A total of 5.2 million users are exempt on the basis of “insufficient resources” alone. Also exempt are specific categories of patients, including all children up to 12 years of age (regardless of the income of their parents), blood donors, firefighters, and pregnant women. See, ACCS, Revisão de Categorias de Isenção e Atualização das Taxas Moderadoras, available at http://tinyurl.com/cm88jea.</p>	<p>78. Um total de 5,2 milhões de utilizadores estão isentos, com base apenas no critério “recursos insuficientes”. Também são isentas 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.</p>
<p>79 There are four levels of taxas moderadoras for pharmaceuticals: level A (90 percent); level B (69 percent); level C (37 percent); and level D (15 percent). Most medicines are included in levels C and D.</p>	<p>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.</p>
<p>80 Portugal’s Constitution calls for affordable public health care, and increasing taxas moderadoras generates resistance from entrenched interests. As a result, cost recovery from patients, even those who can afford to pay more, is small and partial. An increase of €50 million in user fees was targeted for 2012 but will not be achieved. For 2013, the government projects to collect €190 million.</p>	<p>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</p>

	receber 190 milhões de euros.
<p>8 1</p> <p>81 See for example, J. Tyson et al., 2012, "Containing Public Health Spending: Lessons from Experiences of Advanced Economies," in Benedict Clements et al., <i>The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies</i>, International Monetary Fund (Washington DC), pp. 101–23. (http://tinyurl.com/d7q79m9).</p>	<p>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).</p>
<p>8 2</p> <p>82 Prepared by Jeanne Pavot.</p>	<p>82. Preparado por Jeanne Pavot</p>