

Composição da Despesa Pública e Crescimento Económico

Conceição Amaral*
Ana Oliveira*

Resumo

O presente artigo analisa a composição e a evolução da despesa pública por funções e o seu contributo para o crescimento económico.

A repartição funcional da despesa pública é considerada como sendo a base adequada para examinar a qualidade da despesa pública. A sua análise revela-se de especial interesse na medida em que diversos estudos sugerem que a estrutura da despesa pública é tão ou mais importante para o crescimento económico como o nível da despesa.

Estudos recentes mostram que uma reorientação da despesa pública para infra-estruturas, educação e saúde tem um impacto positivo no crescimento económico de longo prazo enquanto uma reorientação da despesa para serviços públicos gerais ou defesa, por exemplo, tem, em média, um impacto diminuto, mas negativo, e para protecção social, um impacto neutro. Estes efeitos processam-se com grande e assimétrico desfasamento e dependem da forma utilizada para financiar a alteração da despesa pública.

Palavras-Chave: *Eficiência, Eficácia, Despesa Pública, COFOG.*

GABINETE DE PLANEAMENTO, ESTRATÉGIA, AVALIAÇÃO E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA
Av. Infante D. Henrique, 1C – 1º
1100 – 278 LISBOA
www.gpeari.min-financas.pt

*Técnicas do GPEARI-MFAP.

As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade das autoras podendo não coincidir com as da instituição que representa. Todos os erros e omissões são da responsabilidade das autoras.

1. Introdução

Nos últimos anos, a qualidade da despesa pública tem sido objecto de análise em diversos estudos, designadamente em termos da sua composição, eficiência e eficácia e do respectivo contributo para o crescimento económico.

A composição da despesa pública reflecte a utilização dos recursos públicos (*inputs*) com vista a atingir os objectivos das políticas públicas (*outcomes*). A distribuição funcional da despesa pública baseada na classificação COFOG (Classificação da Despesa Pública por Funções) é considerada pela Comissão Europeia¹ a base apropriada para analisar a qualidade da despesa pública, sendo que o nível mais agregado da classificação (COFOG I), correspondente a 10 categorias de despesa, traduz os objectivos mais latos do Estado, enquanto o nível mais desagregado (COFOG II) traduz o meio pelo qual aqueles objectivos são alcançados. De acordo com o Banco Central Europeu (2009), as 10 categorias podem ser agregadas de modo a reflectir as cinco principais funções do Estado (Tabela 1):

- Redistribuição, correspondendo à despesa em protecção social;
- Provisão de bens públicos puros, compreendendo a despesa pública em defesa, segurança e ordem pública;
- Prestação de cuidados de saúde e educação, correspondendo às categorias idênticas da COFOG I;
- Serviços públicos gerais, com equivalência directa na COFOG I, abrangendo gastos administrativos bem como a despesa relacionada com o pagamento dos juros da dívida pública;
- Actividades privadas, i.e., actividades que também podem ser desenvolvidas pelo sector privado ou através de parcerias com o sector privado, compreendendo a despesa pública em assuntos económicos, protecção do ambiente, habitação e actividades de recreação.

¹ Comissão Europeia (2007).

Tabela 1. Repartição funcional da despesa pública

Principais funções do Estado	Categorias COFOG I
A. Redistribuição	10 – Protecção social
B. Bens públicos puros	02 – Defesa
	03 – Segurança e Ordem pública
C. Saúde e educação	07 – Saúde
	09 – Educação
D. Serviços públicos gerais	01 – Serviços gerais da administração pública
E. Actividades privadas	04 – Assuntos económicos
	05 – Protecção do ambiente
	06 – Habitação e equipamentos colectivos
	08 – Recreação, cultura e religião

Fonte: Banco Central Europeu, Boletim Mensal, Abril 2009.

A análise da composição e da evolução da despesa pública por funções revela-se de especial interesse na medida em que diversos estudos² sugerem que a estrutura da despesa pública é tão ou mais importante para o crescimento económico como o nível da despesa.

Este artigo analisa as tendências de evolução da despesa pública por funções na União Europeia e, em particular, em Portugal, e aborda a relação entre a composição da despesa pública e o crescimento económico. Na secção seguinte é feita uma caracterização da despesa pública na União Europeia, no período de 1998 a 2008, último ano para o qual existem dados disponíveis para a despesa pública por funções para todos os Estados-membros da UE27; na secção 3 é analisada a relação entre a composição da despesa pública e o crescimento económico e a secção 4 aborda a eficiência como meio de maximizar os efeitos da despesa pública no crescimento económico. Na Secção 5 são apresentadas as conclusões.

2. Despesa Pública por Funções na União Europeia

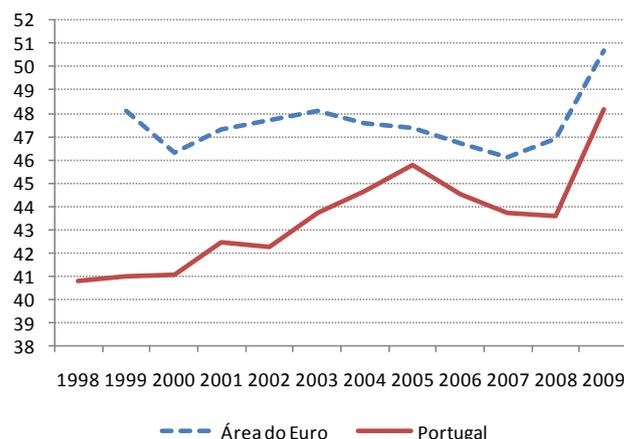
2.1. Evolução

De acordo com as estimativas mais recentes,³ a despesa pública total representava, em 2009, cerca de 50% do PIB, quer na área do euro quer na União Europeia (EU27) (Gráfico 1). A tendência decrescente evidenciada nos últimos anos foi interrompida em 2007, sendo o seu crescimento mais acentuado em 2009 na sequência da recessão internacional, a qual se traduziu num aumento pronunciado da despesa pública na generalidade dos Estados-membros em grande parte resultado quer do funcionamento dos estabilizadores automáticos, quer das medidas de estabilização implementadas pelas várias economias.

² Veja-se, por exemplo, Gemmell, N., R. Kneller e I. Sanz (2009).

³ Eurostat. 2ª notificação dos valores do défice e da dívida públicos de 2009, no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, Outubro 2010. Os valores da Área do Euro são referentes à 1ª notificação.

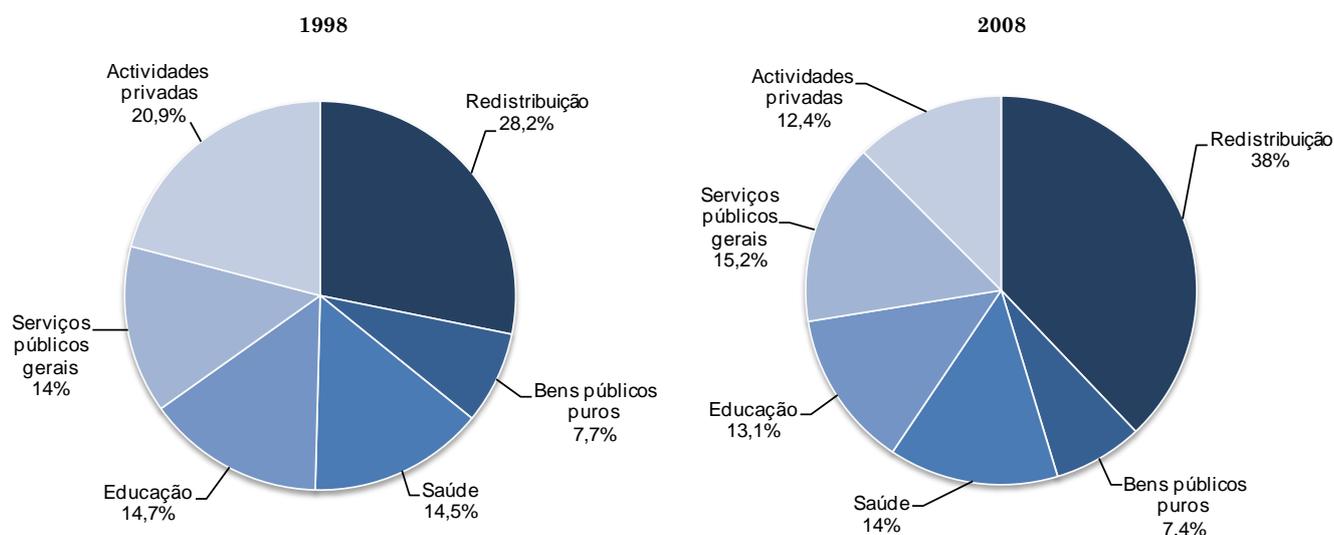
Gráfico 1. Despesa pública total em percentagem do PIB



Fonte: Eurostat.

Em Portugal, o peso da despesa pública no PIB registou uma tendência crescente até 2005, tendo posteriormente diminuído 2,2 pontos percentuais até 2008. O peso da despesa pública no PIB aproximou-se da média europeia, o que se explica, principalmente, pelo crescente peso das despesas com protecção social que, de 1998 a 2008, aumentaram mais de 5 pontos percentuais do PIB, absorvendo mais de 1/3 da despesa pública total (Gráfico 2).

Gráfico 2. Repartição funcional da despesa pública - Portugal



Fonte: Eurostat.

2.2. Caracterização

O quadro seguinte apresenta a despesa pública por funções, em percentagem do PIB, nos 27 Estados-membros da União Europeia, em 1998 e 2008. Estes dados, que permitem também que se faça uma análise da estrutura da despesa, por país, foram examinados de forma a identificar um padrão de referência em termos da relação entre a composição da despesa e o crescimento económico.

Quadro 1. Despesa pública por funções
(em % do PIB)

Categorias COFOG	Serviços gerais da administração pública		Defesa, Segurança e Ordem Pública		Assuntos económicos		Saúde		Educação		Protecção social		Outras		Total	
	G01		G02 e G03		G04		G07		G09		G10		G05, G06 e G08		1998	2008
Código	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008	1998	2008		
Bélgica	11,4	8,5	2,8	2,8	4,4	5,4	6,2	7,4	5,9	5,9	17,9	17,8	2,0	2,1	50,4	50,0
Alemanha	6,7	6,0	2,9	2,6	4,0	3,4	6,1	6,2	4,3	4,0	21,7	19,7	2,3	1,9	48,0	43,7
Irlanda	5,8	:	2,5	:	4,7	:	5,7	:	4,3	:	9,8	:	1,7	:	34,5	42,0
Grécia	12,1	8,6	3,0	3,2	5,6	6,7	3,9	5,1	2,8	3,1	16,0	20,2	1,2	1,3	44,3	48,3
Espanha	6,7	4,7	3,1	3,0	4,8	5,1	5,2	6,1	4,4	4,6	13,6	13,9	3,3	3,7	41,1	41,1
França	7,9	7,1	3,5	3,0	3,2	2,8	7,2	7,8	6,4	5,8	21,2	21,8	3,2	4,3	52,7	52,8
Itália	11,4	9,0	3,0	3,2	4,0	3,7	5,6	7,1	4,8	4,6	17,7	18,8	2,7	2,3	49,2	48,8
Chipre	8,8	9,8	3,8	3,8	4,7	4,2	2,7	3,0	6,0	7,8	7,7	9,9	3,1	4,0	36,7	42,6
Luxemburgo	4,9	4,0	1,3	1,2	4,4	4,4	4,8	4,5	4,9	4,5	16,9	15,7	3,9	3,5	41,1	37,2
Malta	5,5	6,8	2,6	2,3	7,4	7,4	4,6	5,6	5,4	5,5	13,4	14,4	3,9	3,0	43,0	44,8
Países Baixos	9,5	7,3	3,0	3,1	4,6	4,9	3,8	6,0	4,8	5,2	17,8	16,1	3,2	3,2	46,7	45,9
Áustria	8,2	6,5	2,6	2,5	5,3	4,9	8,3	7,7	6,1	5,3	21,2	20,0	2,2	2,0	54,0	49,0
Portugal	6,0	7,0	3,4	3,4	6,4	4,5	6,2	6,4	6,3	6,0	12,1	17,5	2,5	1,2	42,8	46,1
Eslovénia	:	5,1	:	3,0	:	4,7	:	6,1	:	6,2	:	15,9	:	3,4	:	44,3
Eslováquia	6,3	3,7	5,4	3,7	7,8	5,4	5,4	6,7	3,6	3,3	14,5	9,8	2,7	2,1	45,8	34,8
Finlândia	7,8	6,6	3,1	2,8	5,4	4,7	5,8	7,1	6,2	5,9	22,4	20,4	2,1	1,8	52,9	49,5
Área do Euro	8,3	6,7	3,1	2,9	4,1	3,9	6,1	6,9	5,1	4,8	19,4	18,9	2,7	2,9	48,6	46,8
Búlgaria	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	37,3
República Checa	4,0	4,5	3,7	3,2	9,5	7,2	5,8	7,2	4,0	4,7	12,6	12,9	3,4	3,3	43,2	42,9
Dinamarca	9,3	6,7	2,7	2,5	3,6	2,9	6,4	7,8	7,2	7,0	24,2	22,4	2,9	2,6	56,3	51,8
Estónia	4,5	2,9	4,0	4,5	4,7	4,9	4,4	5,2	7,2	6,7	10,8	11,7	3,5	4,0	39,2	39,9
Letónia	8,0	4,0	3,5	3,8	4,4	6,2	2,2	4,8	5,7	6,5	14,2	9,4	2,2	4,0	40,2	38,6
Lituânia	:	3,9	:	3,3	:	4,5	:	5,0	:	5,8	:	12,4	:	2,4	:	37,4
Hungria	11,4	9,3	3,1	2,9	7,5	5,9	5,2	4,9	5,1	5,2	14,9	17,8	3,3	3,2	50,4	49,2
Polónia	:	5,5	:	3,4	:	4,9	:	5,1	:	5,8	:	15,6	:	3,0	:	43,3
Roménia	:	3,8	:	3,8	:	6,2	:	4,2	:	4,8	:	11,9	:	2,9	:	37,6
Suécia	10,2	7,6	3,8	2,9	4,5	5,0	6,2	7,0	7,4	6,9	23,1	21,5	3,7	2,1	58,8	53,1
Reino Unido	5,4	4,5	4,6	5,1	1,9	4,8	5,4	7,4	4,5	6,3	15,4	15,9	2,2	3,3	39,4	47,3
União Europeia	7,9	6,3	3,3	3,3	3,7	4,2	6,0	6,9	5,1	5,2	18,9	18,2	2,6	2,9	47,5	46,9

Fonte: Eurostat. Dados de 2008 de acordo com a 1ª notificação de 2010 dos Estados-membros no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos.

As principais conclusões retiradas dessa análise são de seguida sumariadas. Em 2008:

- A despesa pública com **protecção social** (inclui despesas com pensões de velhice, doença e invalidez, subsídios de desemprego, entre outros) representava a componente com maior peso na despesa em todos os Estados-membros da União Europeia, com excepção da Letónia, variando entre 45% da despesa pública total, na Alemanha, e 23% no Chipre. Em 17 países, mais de 1/3 da despesa pública era afectada a despesas com protecção social, traduzindo a importância da função redistribuição no papel do Estado. Nos países nórdicos, na Alemanha, na Áustria, em França, no Luxemburgo e na Grécia, o peso desta componente na despesa total, era superior à média europeia (39%). Note-se, no entanto, que estes dados podem reflectir diferenças institucionais, designadamente no que se refere aos sistemas de segurança social e aos sistemas fiscais.
- A **saúde** surge como a segunda componente com maior peso na despesa pública, na generalidade dos países da UE27, com excepção da maioria dos novos Estados-membros onde as despesas relacionadas com os assuntos económicos (administração, regulamentação e apoios à actividade económica) assumem maior importância.
- As despesas com **protecção social, saúde e educação** representavam, na generalidade dos países, incluindo Portugal, mais de 2/3 da despesa pública total.
- Em oito Estados-membros (Bélgica, Grécia, Itália, Chipre, Países Baixos, Portugal, Hungria e Suécia), a despesa em **serviços gerais da administração pública** representava a segunda componente com maior importância na despesa pública, a seguir à protecção social, facto que, em Portugal, se verificou a partir de 2007.

No caso de Portugal, e ao contrário da tendência média observada na União Europeia, a despesa em serviços gerais da administração pública apresentou uma evolução crescente, em particular a partir de 2002. Entre 1998 e 2008,

Portugal aumentou a despesa em serviços públicos gerais em 1 ponto percentual do PIB, enquanto a despesa para essa finalidade se reduziu, em média, 1,6 pontos percentuais do PIB, quer na do euro quer na União Europeia.⁴

Esta análise permite aferir que a estrutura da despesa pública apresenta algumas diferenças entre os vários países, reflectindo, em parte, os diferentes níveis de desenvolvimento económico e a importância do Estado-providência. A mera análise comparativa da repartição funcional da despesa entre os vários países não permite tecer considerações sobre a qualidade das finanças públicas no sentido de, à luz das melhores práticas internacionais, saber qual a percentagem da riqueza gerada na economia que é razoável o Estado gastar em apoios à economia, em educação, saúde ou protecção social, contribuindo para maximizar o crescimento económico, da forma mais eficiente. Acresce que, nem sempre os países que gastam mais são necessariamente aqueles que apresentam os melhores *outcomes*, podendo existir margem para melhorar o custo-eficácia da despesa (OCDE, 2010). Para uma melhor compreensão da relação entre despesa pública e crescimento económico é necessário complementar esta análise com a teoria e a evidência empírica sobre os efeitos da composição da despesa no crescimento económico e, adicionalmente, com análises sobre a eficiência da despesa pública.

3. Composição da Despesa Pública e Crescimento Económico

3.1. Resenha da Literatura

A qualidade da despesa pública tem sido objecto de análise em diversos estudos, designadamente em termos da sua composição, eficiência e eficácia e do respectivo contributo para o crescimento económico.⁵ Recentemente, surgiu uma vasta literatura examinando os efeitos no crescimento económico de processos de consolidação orçamental centrados em alteração de impostos ou de despesa. Os resultados encontrados por Alesina (2009) sugerem que, em casos de estímulo orçamental,⁶ reduções de impostos são mais expansionistas do que aumentos da despesa pública. Pelo contrário, nos casos de ajustamento orçamental, reduções da despesa são mais eficazes na redução da dívida pública e em evitar recessões económicas do que aumentos de impostos. Estes resultados estão em linha com estudos previamente realizados por outros autores no início dos anos 90, usando abordagens semelhantes, designadamente Guiavazzi e Pagano (1990) que argumentaram que ajustamentos orçamentais significativos centrados no lado da despesa podiam ser expansionistas (e.g. Irlanda e Dinamarca nos anos 80). Estes resultados foram posteriormente corroborados por outros autores nomeadamente Alesina e Ardagna (1998) e Alesina e Perotti (1997), entre outros.⁷

Os primeiros modelos de crescimento endógeno de Barro (1990) e Barro e Sala-i-Martin (1992) abordavam os efeitos da despesa pública no crescimento económico classificando-a em despesa “produtiva”, i.e., com efeito positivo na produtividade marginal do capital e do trabalho, e “não produtiva”. De acordo com estes modelos, as despesas produtivas afectam a taxa de crescimento económico, via aumento da produtividade do sector privado, enquanto as restantes despesas tendem a aumentar o bem-estar dos cidadãos, e apenas afectam o crescimento se financiadas por impostos distorcionários.⁸ Quando estes modelos são ampliados para incorporar os efeitos de défices/excedentes no crescimento, os resultados podem ser positivos, negativos ou ambíguos dependendo da forma como o défice é financiado (Tabela 2). Estes modelos sugerem que os efeitos da política orçamental no crescimento económico dependem da composição da despesa pública e do tipo de impostos usados para as financiar.

⁴ A mesma conclusão é válida caso se considere a evolução do peso deste componente na despesa pública total.

⁵ Veja-se, por exemplo, S. Deroose e C. Kastrop (2008).

⁶ Os autores definem um período de estímulo (ajustamento) orçamental como um ano no qual o saldo primário ajustado do ciclo regista uma deterioração (melhoria) de, pelo menos, 1,5% do PIB.

⁷ Veja-se, por exemplo, Cournède, B. e Gonand, F. (2006), *Restoring fiscal sustainability in the Euro Area: Raise taxes or curb spending?*, *OECD Economics Department Working Paper No. 520*, OCDE, Paris.

⁸ Impostos que distorcem as decisões de investimento. Incluem, normalmente, os impostos sobre os rendimentos do trabalho e do capital.

Tabela 2. Efeitos da política orçamental sobre o crescimento económico

Financiado por:		Despesa Pública		Défice
		Produtiva	Não produtiva	
Impostos	Distorcionários	Positivo/negativo	Negativo	Ambíguo
	Não distorcionários	Positivo	Nulo	Negativo
Défice orçamental		Ambíguo	Negativo	-

Fonte: adaptado de Gemmell, N., R. Kneller e I. Sanz (2009).

De notar, no entanto, que estes modelos focalizam-se no estudo do impacto de diferentes tipos de impostos sobre o crescimento económico. Do lado da despesa, pelo contrário, os desenvolvimentos que tenham em conta a composição/estrutura da despesa têm sido poucos, surgindo como referencial o estudo de Devarajan *et al.* (1996), segundo o qual os efeitos da despesa pública no crescimento económico dependem da combinação da produtividade relativa das componentes da despesa e do peso relativo inicial de cada uma delas, sugerindo que alterações na combinação da despesa podem ser tão ou mais importantes para o crescimento como o nível da despesa. Estes resultados foram recentemente corroborados por Gemmell, N., R. Kneller e I. Sanz (2009).

3.2. Evidência Empírica nos Países da OCDE

Evidência recente sobre os efeitos da composição funcional da despesa pública no crescimento económico foi desenvolvida por Gemmell, N., R. Kneller e I. Sanz (2009). A metodologia empírica usada neste estudo para examinar impactos no crescimento económico de longo prazo de variações na despesa pública total e de alterações na composição da despesa tem por base o trabalho de Devarajan *et al.* (1996) e foi aplicada a uma amostra de 17 países da OCDE.⁹ A análise desenvolvida tem em conta os aspectos de financiamento de alterações da despesa (através de aumento de impostos, redução de excedentes/aumento de défices orçamentais ou redução de outras componentes da despesa) e, adicionalmente, examina as potenciais relações de endogeneidade entre despesa e crescimento económico, este último aspecto descurado nas análises anteriores e, por isso, considerado pelos autores como uma limitação metodológica desses estudos.

Na Tabela 3 são apresentados os resultados empíricos do estudo considerando que o coeficiente associado a cada uma das componentes da despesa pública mede os efeitos no crescimento económico de longo prazo resultantes de uma variação no peso dessa componente mantendo inalterados a despesa total, receita e, portanto, saldo orçamental. Implicitamente, os resultados são obtidos sob a hipótese de que aumentos numa componente da despesa são financiados por reduções, numa base *pro rata*, nas restantes componentes.

Tabela 3. Impacto da despesa pública no crescimento económico

(Análise por componente funcional da despesa)

Regressão	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Peso de:	Transportes e Comunicações	Educação	Assuntos económicos	Saúde	Protecção social	Actividades recreativas	Serviços públicos gerais	Defesa	Habitação
Componente da despesa	0,156 (3,09)**	0,111 (2,11)	0,062 (1,57)	0,023 (1,10)	0,012 (0,91)	-0,056 (0,21)	-0,067 (2,04)*	-0,200 (3,25)**	-0,555 (5,97)**
Despesa total	0,408 (9,05)**	0,304 (8,01)**	0,381 (9,77)**	0,400 (10,69)**	0,338 (7,88)**	0,302 (6,54)**	0,485 (13,27)**	0,291 (6,45)**	0,314 (8,03)**

Notas: Os resultados foram obtidos controlando as regressões pelos possíveis efeitos de endogeneidade entre a despesa pública e o crescimento económico. A variável dependente é a taxa de crescimento real do PIB. As regressões incluem, como variáveis de controlo, para além das variáveis identificadas na tabela, os impostos desagregados em distorcionários e não distorcionários, o rácio investimento privado não residencial/PIB e a taxa de crescimento do emprego. *, ** Nível de significância de 10 e 5%, respectivamente.

Fonte: Gemmell, N., R. Kneller e I. Sanz (2009).

⁹ Não inclui Portugal, por ausência de informação estatística em algumas das séries cronológicas.

As principais conclusões do estudo são de seguida sumariadas:

- A reorientação da despesa pública para despesas “produtivas” tais como infra-estruturas essenciais ao desenvolvimento económico e educação (regressões 4 e 5), tem um efeito positivo no crescimento económico de longo prazo enquanto o impacto de uma reorientação da despesa, por exemplo, para serviços públicos gerais ou defesa é, em média, diminuto, mas negativo. Estes resultados estão em linha com outros encontrados na literatura.
- Os efeitos (em termos de sinal e magnitude) da composição da despesa sobre o crescimento económico diferem consoante se considere, ou não, a existência de relações de endogeneidade. É por vezes argumentado que, a longo prazo, algumas despesas públicas, tais como educação e saúde, são elásticas em relação ao rendimento no sentido de que períodos de maior crescimento económico induzem maior procura por serviços desta natureza. Esta endogeneidade, caso não seja considerada, pode inverter o sentido do nexo de causalidade, colocando problemas na interpretação dos resultados. Controlando as regressões pela possível endogeneidade, os autores concluem que os resultados mantêm-se relativamente inalterados para a generalidade das componentes da despesa, face à situação inicial em que estes efeitos não são considerados, com excepção da saúde e protecção social. No caso das despesas com saúde, o efeito positivo sobre o crescimento mantém-se, mas é de menor intensidade. A principal alteração ocorre nos resultados das despesas com protecção social, sendo que os efeitos desta componente da despesa pública sobre o crescimento passam de negativos para nulos, corroborando a ideia de que co-movimentos negativos entre despesa social e crescimento, tipicamente observados nos ciclos económicos, parecem ser uma consequência do co-movimento cíclico negativo com o crescimento e não a evidência de impactos adversos sobre o crescimento.
- Os efeitos (em termos de sinal e magnitude) da composição da despesa sobre o crescimento económico diferem consoante o financiamento de aumentos da despesa se processe através de aumento de impostos, redução de excedentes/aumento de défices orçamentais ou redução de outras componentes da despesa. Por exemplo, um aumento da despesa pública total, financiada por impostos não distorcionários tem um efeito ligeiramente positivo no crescimento, enquanto a mesma despesa financiada por uma redução do excedente orçamental ou aumento de impostos distorcionários tem um impacto negativo no crescimento.

O estudo analisa também a dinâmica de transmissão dos efeitos da despesa pública sobre o crescimento. Os resultados mostram que o processo de ajustamento é relativamente lento, variando entre 5 a 15 anos até se concluir o impacto total de uma alteração da despesa no crescimento, sendo que os efeitos positivos no crescimento levam, em média, mais tempo a fazer-se sentir do que os efeitos negativos (Tabela 4).

Tabela 4. Dinâmica de ajustamento

Componentes da despesa	Transportes e comunicações	Educação	Apoios à economia	Saúde	Protecção social	Actividades recreativas	Serviços públicos gerais	Defesa	Habituação
Nº médio de anos necessários para se alcançar 90% do efeito de longo prazo no crescimento	12,1	8,5	14,4	15,3	11,7	9,9	10,8	7,6	5,4

Fonte: Gemmell, N., R. Kneller e I. Sanz (2009).

Estes resultados vão ao encontro do que mostra a experiência no sentido de que, medidas do lado da despesa, demoram tempo a surtir efeito no crescimento económico.

4. Composição e Eficiência da Despesa

Melhorar a eficiência da despesa pública constitui um meio de maximizar os efeitos potenciais da despesa pública sobre o crescimento económico, sendo apontado pela OCDE como uma das melhores práticas a aplicar para promover o crescimento económico a longo prazo.

A análise da composição e dos potenciais ganhos de eficiência da despesa pública ajuda a priorizar a despesa pública, particularmente em períodos de elevado ajustamento orçamental, como é o actual. Adicionalmente, melhorias de eficiência impulsionam a eficácia da despesa.¹⁰

Recentemente, e no âmbito da análise dos episódios de ajustamento orçamental bem sucedidos no passado, ressurgiu o debate a favor da redução das despesas sobre o aumento de impostos como via para a sustentabilidade das finanças públicas, condição prévia para um crescimento económico sustentável.¹¹ Adicionalmente, as preocupações em conciliar crescimento económico e redução da despesa pública, assegurando simultaneamente os serviços públicos considerados prioritários, fizeram renascer, em vários países, o interesse em implementar um "dividendo de eficiência"¹², iniciativa que é, desde há vários anos, prática integrante dos processos orçamentais das economias mais avançadas.

Esta questão é ainda mais premente num contexto em que os países estão sujeitos a forte disciplina orçamental e algumas componentes da despesa estão sob pressão ascendente quer pelas perspectivas de crescimento económico e do emprego moderado, quer ainda pelo efeito continuado da pressão exercida nas finanças públicas devido ao envelhecimento da população.

Tendo em conta estes efeitos, uma abordagem a seguir, mas não necessariamente a mais fácil ou de resultados mais imediatos, consiste em explorar a margem para aumentar a eficiência do sector público através da manutenção dos *outputs* e diminuição dos *inputs*. Recentes estudos da OCDE (2009, 2010) reconhecem ganhos potenciais para os países que adoptem as melhores práticas internacionais em serviços públicos chave como educação e saúde. Por exemplo, em Portugal, a despesa pública em educação é referenciada em vários estudos como sendo ineficiente,¹³ sugerindo que para os mesmos níveis de despesa é possível obter melhores *outcomes*. Na saúde, Portugal gasta menos, em percentagem do PIB, do que outros países, e obtém melhores *outcomes*, sendo considerado, num estudo recente da OCDE sobre a análise comparativa da eficiência dos sistemas de saúde,¹⁴ um país moderadamente eficiente, significando que ainda existe margem para ganhos de eficiência.

Tornar a despesa pública mais eficiente permite libertar recursos para áreas prioritárias, evitando acréscimos na carga fiscal. Em termos gerais, a melhoria da eficiência da despesa pública é um objectivo independente do peso do Estado na economia, sendo uma prática antiga e regular nos países mais avançados.

5. Conclusões

A estrutura da despesa pública por funções apresenta diferenças entre países reflectindo, em parte, diferentes níveis de desenvolvimento económico e a importância do Estado-providência.

Os estudos sobre a relação entre a despesa pública e o crescimento económico mostram que a reorientação da despesa pública para despesas "produtivas" tais como infra-estruturas essenciais ao desenvolvimento económico, educação e saúde, tem um efeito positivo no crescimento económico de longo prazo enquanto uma reorientação da despesa, por exemplo, para serviços públicos gerais ou defesa tem, em média, um impacto diminuto mas negativo e para despesas em protecção social tem um impacto neutro. Estes efeitos processam-se demoradamente e dependem da forma utilizada para financiar a alteração da despesa pública.

A composição da despesa pública deverá, desejavelmente, potenciar os efeitos positivos sobre o crescimento económico de longo prazo. O contexto orçamental actual, caracterizado, nomeadamente, pelo comportamento anti-cíclico das despesas sociais e pelo imperativo de ajustamento orçamental, requer uma maior selectividade na despesa pública com vista a

¹⁰ Veja-se, por exemplo, St. Aubyn, Miguel, A. Pina, F. Garcia e J. Pais (2009), *Study on the efficiency and effectiveness of public spending on tertiary education*, Economic Papers 390, Novembro, Economic and Financial Affairs, Directorate-General, European Commission.

¹¹ Henriksson, J. (2007), Ten lessons about budget consolidation, *Bruegel Essay and Lecture Series*.

¹² Para mais pormenores veja-se, por exemplo, HM Treasury (2010), *The Spending Review Framework* (http://www.hm-treasury.gov.uk/d/spending_review_framework_080610.pdf) e <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/12/efficiency-dividends-what-is-the-magic-number.html>.

¹³ Ver nota de rodapé 10.

¹⁴ Joumard, I., C. André e Chantal Nicq (2010), *Health Care Systems, efficiency and institutions*, *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 627, OCDE, Paris.

maior conciliação entre redução da despesa e crescimento económico. A exploração de ganhos de eficiência, através da manutenção dos *outputs* e diminuição dos *inputs*, não sendo necessariamente o mais fácil nem de resultados imediatos, constitui também uma forma de melhorar os potenciais efeitos da despesa pública no crescimento económico.

Referências

- Alesina, A., e S. Ardagna (2009), Large Changes in Fiscal Policy: Taxes versus Spending, *NBER Working Paper 15438*, Cambridge, MA.
- Banco Central Europeu (2009), The functional composition of government spending in the European Union, *Boletim Mensal*, Abril.
- Castro, C. (2006), Política fiscal e crescimento económico, ESEIG, *Revista de Estudos Politécnicos*, Vol III, n.º 5/6, 087-118, Instituto Politécnico do Porto.
- Comissão Europeia (2007), *Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics*.
- Deroose, S. e C. Kastrop (2008), The Quality of Public Finances: findings of the Economic Policy Committee Working Group (2004-2007), Comissão Europeia, *Occasional Papers 37*, Março.
- Devarajan, S., Swaroop, V., Zou, H., 1996. The composition of public expenditure and economic growth, *Journal of Monetary Economics 37*.
- Gemmell, N., R. Kneller e I. Sanz (2009), The Composition of government expenditure and economic growth: some evidence from OECD countries, Comissão Europeia, *Occasional Papers 45*, Março.
- OCDE (2010), *Economic Outlook*, Volume 2010/1, Nº 87, Maio, Paris.
- OCDE (2009), *Economic Outlook*, Volume 2009/2 Nº 86, Novembro, Paris.