



Tribunal de Contas

TITULO I

ENQUADRAMENTO GERAL



TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Nesta primeira parte pretende-se fazer o enquadramento geral do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2004 (CGE/2004) em duas vertentes.

A primeira tem que ver com a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2004. A segunda apresenta de forma sintética a visão global dessa execução orçamental tal como resulta da CGE apresentada pelo Governo e que será objecto de análise e apreciação nos restantes títulos deste Parecer.

A vertente da *envolvente económica* termina com uma apresentação de um quadro sinóptico, sobre os principais indicadores económicos no período de 2002 a 2004. Por sua vez, a *visão sobre a execução orçamental global*, na óptica da contabilidade pública, inclui a “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” com os valores apresentados nas CGE do mesmo período supra referido.

I – ENVOLVENTE ECONÓMICA

Este capítulo analisa a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2004. A análise está dividida em duas partes.

A primeira parte descreve e avalia o comportamento das principais variáveis e agregados macroeconómicos – nacionais e internacionais –, quer numa perspectiva absoluta quer em termos comparativos face ao cenário de base inscrito no Relatório do Orçamento do Estado de 2004 (OE/2004). A segunda parte sintetiza as medidas de política económica com influência directa evidente sobre a execução orçamental de 2004 e, ainda, os factores estruturais da economia portuguesa com maior impacto sobre as finanças públicas.

O capítulo está organizado com a seguinte sequência: (1) análise da envolvente externa; (2) avaliação do comportamento da economia portuguesa em 2004; (3) estudo comparativo entre o cenário macroeconómico observado e o cenário que enquadrou o OE/2004; e (4) síntese das principais medidas de política económica e dos factores estruturais da economia portuguesa com maior impacto sobre as contas públicas nacionais em 2004.

1. ENVOLVENTE INTERNACIONAL

Economia Mundial

A taxa de crescimento da economia mundial em 2004 foi de 5,1%. Este valor é o mais elevado dos últimos 25 anos e supera em cerca de 1,5 pontos percentuais a média de crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) mundial desde 1980.

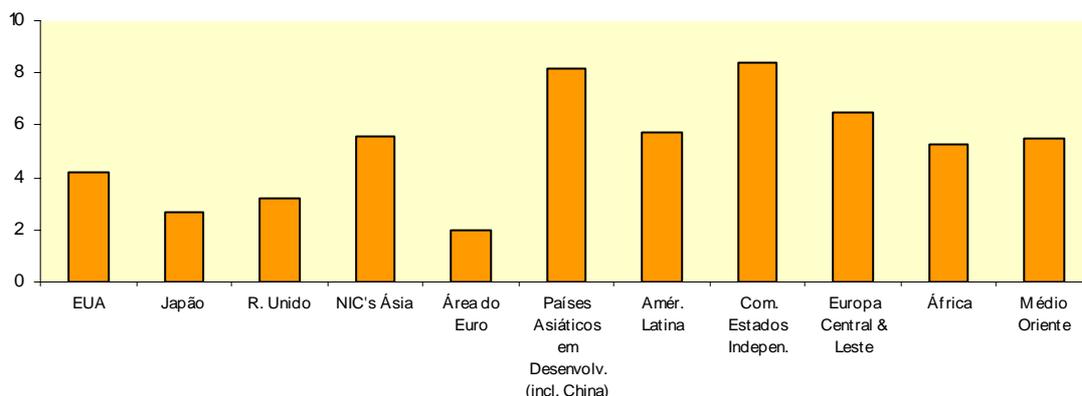
Refira-se, contudo, que o perfil de crescimento da economia mundial ao longo de 2004 não foi uniforme. Enquanto o primeiro semestre confirmou a tendência de subida da taxa de crescimento da economia mundial iniciada em 2002, o segundo semestre testemunhou já uma ligeira inversão nessa tendência. De facto, o crescimento homólogo do PIB mundial abrandou de 5,4% no primeiro semestre de 2004 para 4,5% na segunda metade do ano – um abrandamento cujas principais explicações

parecem ter sido o aumento do preço do petróleo e ainda alguns aspectos específicos das maiores economias mundiais, que são desenvolvidos mais adiante.

O comportamento favorável da economia mundial durante 2004 foi extensivo às diversas regiões geográficas do globo, embora tivesse sido particularmente notório nos Estados Unidos da América (EUA) e na Ásia.

Tomando como critério o nível de desenvolvimento das economias, o realce principal vai para as “economias de mercado emergente e em desenvolvimento”. Nestas economias, responsáveis por cerca de 45% do PIB mundial avaliado em paridades de poder de compra, o crescimento económico em 2004 foi de 7,3%, destacando-se os casos da China (crescimento de 9,5%), Índia (7,3%) e Comunidade de Estados Independentes (8,4%). As “economias avançadas” – que pesam os restantes 55% do PIB mundial – cresceram 3,3%, sendo que as maiores taxas de crescimento ocorreram nos EUA (4,2%) e nas “novas economias industrializadas da Ásia” (5,6%). Nesta análise agregada do crescimento económico mundial, o valor menos positivo provém da “área do euro”, cujo PIB cresceu apenas 2,0% – um dado que é analisado à frente com algum detalhe. A economia do Japão, cuja performance nos últimos 15 anos tem sido francamente modesta, cresceu 2,7% em 2004¹.

Gráfico 1 – Taxas de Crescimento do PIB por Regiões (2004)



Fonte: World Economic Outlook – FMI, Setembro de 2005

Esta natureza generalizada do crescimento económico é em parte explicada pelo crescente nível de integração da economia mundial, bem ilustrado pelos seguintes dados:

- ◆ As trocas mundiais de bens e serviços cresceram em 2004 a uma taxa superior a 10% face ao ano anterior, duplicando o crescimento registado em 2003 e superando largamente a taxa média de crescimento do comércio mundial nos últimos 25 anos (cerca de 6% ao ano);
- ◆ Os fluxos globais de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) voltaram a aumentar em 2004, depois de três anos consecutivos de quebras. Este crescimento é explicado sobretudo pelo aumento do IDE destinado às “economias de mercado emergente e em desenvolvimento”,

¹ Dados baseados no *World Economic Outlook* (FMI, Setembro de 2005). As “economias de mercado emergente e em desenvolvimento” integram países asiáticos em desenvolvimento, nomeadamente China, Índia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia, países da América Latina e países da Europa Central e de Leste. Como “novas economias industrializadas da Ásia” são consideradas a Coreia, Hong-Kong, Taiwan e Singapura.



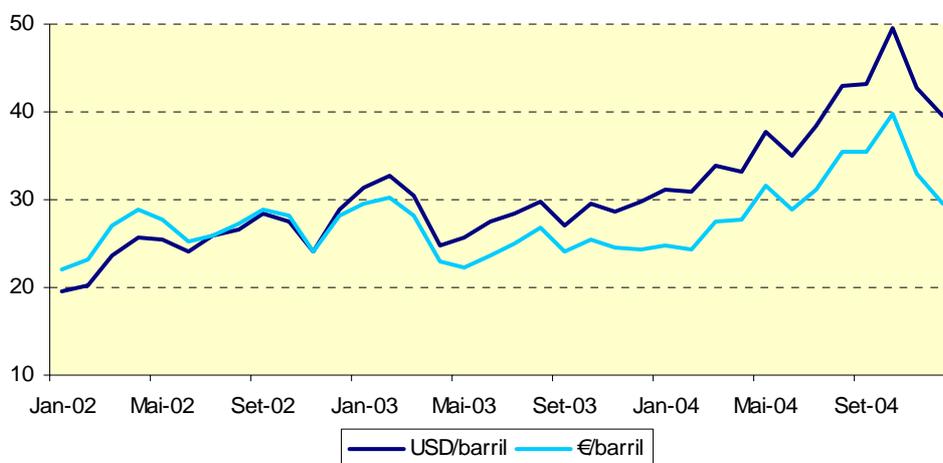
uma vez que o fluxo de IDE dirigido ao grupo das “economias avançadas” registou nova descida, devido essencialmente ao decréscimo de fluxos para a “área do euro”.

Deve, no entanto, reconhecer-se que grande parte do comportamento positivo da economia mundial, e das variáveis acima referidas, em 2004 é explicado pela dinâmica notável da economia chinesa, que cresceu acima dos 9% pelo segundo ano consecutivo, impulsionada pelo investimento e pelas exportações. A China tornou-se um mercado importante, não apenas a nível regional mas também mundial, sendo hoje responsável por cerca de 6% das importações globais. Apesar de tudo, a China continua a captar menos de 0,5% das exportações portuguesas, pelo que o seu impacto na evolução da economia portuguesa é sobretudo de segunda ordem.

O quadro macroeconómico das economias avançadas caracterizou-se em 2004 por uma relativa estabilidade. A inflação manteve-se moderada, em torno dos 2,0% (3,7% na economia mundial), embora nos Estados Unidos da América (EUA) o crescimento dos preços tenha chegado aos 2,7%. Ainda assim, estes dados representam uma pequena aceleração face a 2002 e 2003. Este ligeiro aumento da inflação está em parte relacionado com a forte subida dos preços internacionais das matérias-primas verificada em 2004. O crescimento económico e a correspondente expansão da procura mundial contribuíram para que o preço médio internacional das matérias-primas não energéticas aumentasse quase 22%, depois de ter crescido 14% em 2003 e 4,5% em 2002.

Ainda mais notável foi a subida dos preços do petróleo, impulsionada não só pelo aumento da procura, mas também por limitações do lado da oferta e por factores que extravasam a área meramente económica. O preço médio do petróleo *Brent* subiu mais de 30% face a 2003 quando medido em dólares (USD) – cerca de 20% quando calculado em euros – atingindo um máximo histórico, em termos nominais, de 50 USD/barril no final de Outubro. Deve notar-se, entretanto, que o movimento de alta dos preços do petróleo foi sobretudo pronunciado na segunda metade de 2004, quando a variação homóloga do preço do *Brent*, avaliado em USD, se aproximou dos 50%. Perante este dado, é legítimo admitir que o abrandamento da economia mundial verificado no segundo semestre de 2004 se deveu, em parte, ao encarecimento do petróleo.

Gráfico 2– Preço do Petróleo (Brent)



Fonte: Ministério das Finanças, Direcção Geral de Estudos e Previsão

A aceleração no ritmo de crescimento dos preços e o elevado crescimento económico terão contribuído também para uma subida das taxas de juro nos EUA e no Reino Unido¹.

O comportamento dos mercados cambiais foi muito marcado pelos desequilíbrios macroeconómicos da economia dos EUA e pela indexação da moeda chinesa (*iuán*) ao dólar. O elevado défice público americano e o crescente défice comercial dos EUA, nomeadamente face à China, colocaram a moeda americana sob grande pressão negativa; mas uma vez que o *iuán* se manteve indexado ao USD, o ajustamento cambial da economia americana acabou por ser feito quase exclusivamente contra o euro. Em 2004, o dólar registou uma depreciação média face ao euro na ordem dos 10%, o que sucedeu a uma depreciação de 20% em 2003.

Gráfico 3 – Cotação do Euro face ao Dólar



Fonte: Ministério das Finanças, Direcção Geral de Estudos e Previsão.

Realce também para a evolução positiva dos mercados financeiros, accionistas e obrigacionistas, o que favoreceu e potenciou o aumento do investimento global e a expansão da actividade económica, num contexto de reduzidas taxas de juro e de baixos *spreads* da dívida das economias emergentes. Como ilustração desta evolução positiva dos mercados financeiros refiram-se a subida generalizada dos principais índices bolsistas mundiais – com variações médias em 2004 que oscilaram entre os 12% no caso do FTSE100 (Reino Unido) e os 21% no caso do NASDAQ (EUA) – e o comportamento favorável do índice global dos mercados obrigacionistas, *Citigroup World Government Bond Index* (WGBI), que valorizou cerca de 10% em 2004².

Área do Euro e União Europeia

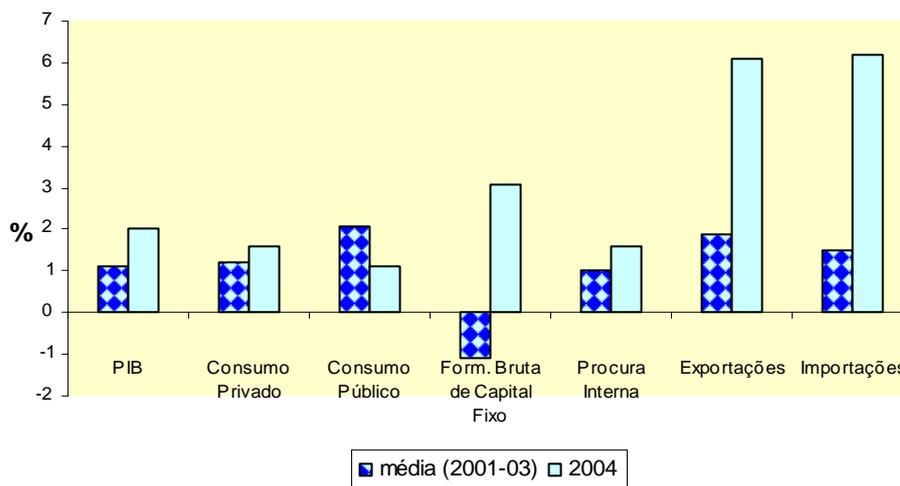
Como foi dito, a economia da “área do euro” (zona euro) cresceu 2,0% em 2004, o que, apesar de tudo, constitui a taxa mais elevada de crescimento do PIB da zona euro desde 2000. Em termos agregados, este comportamento modesto da economia da zona euro ficou a dever-se sobretudo ao contributo negativo das exportações líquidas, uma vez que se assistiu a uma ligeira recuperação da procura interna, em particular do investimento.

¹ Nos EUA, a principal taxa de referência (*US fed funds*) subiu de 1% no início de 2004 para 2,25% no final do ano. No Reino Unido, a taxa de juro de referência do Banco de Inglaterra (*BOE repo*) subiu 1 ponto percentual, de 3,75% para 4,75%. Na “área do euro” e no Japão, as principais taxas de referência dos bancos centrais (*ECB refinancing* e *BOJ overnight call*, respectivamente) mantiveram-se inalteradas.

² O principal índice bolsista nacional, PSI-20, acompanhou esta tendência positiva, tendo registado em 2004 uma valorização média de cerca de 25% face a 2003.



Gráfico 4 – Taxas de Crescimento do PIB e Componentes (Zona Euro)



Dito isto, é importante notar que o comportamento da economia da zona euro foi desigual ao longo de 2004. Enquanto nos dois primeiros trimestres de 2004 o crescimento do PIB superou, em termos anualizados, os 2% (isto é, situou-se próximo ou acima do seu potencial), no segundo semestre de 2004 o crescimento do PIB anualizado não chegou a 1%. Este perfil desigual de crescimento ao longo do ano – comum à economia mundial – terá ficado a dever-se, em grande medida, ao forte aumento do preço do petróleo e à apreciação do euro durante a parte final de 2004¹. A zona euro terá sido particularmente afectada por estes fenómenos dada a sua fragilidade económica motivada por factores como o desequilíbrio das finanças públicas nalguns países-membros, o envelhecimento da população, os elevados níveis de desemprego, a baixa confiança de empresários e consumidores, e a debilidade da procura interna em economias tão importantes como a alemã.

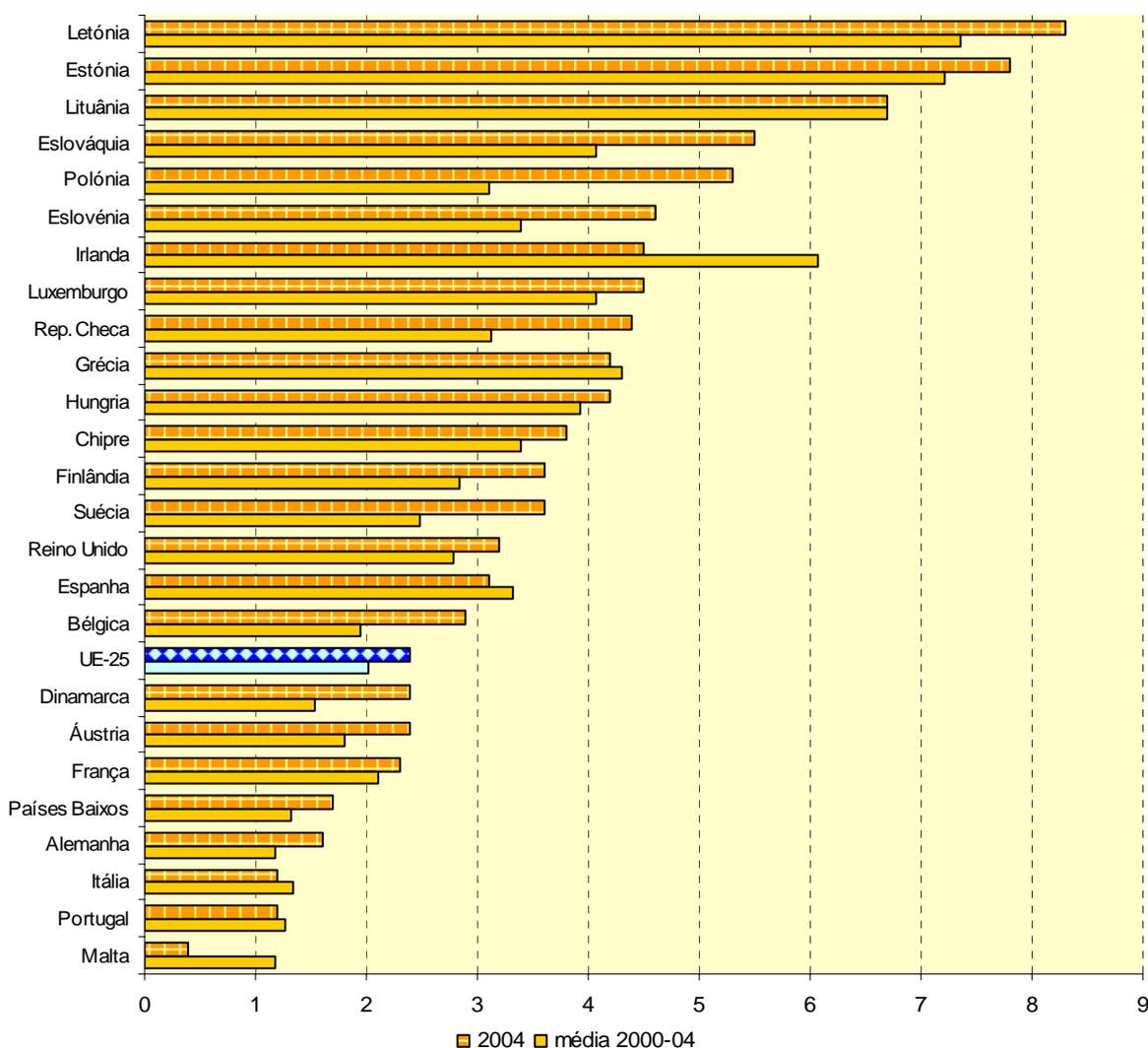
Também o comportamento das diferentes economias que constituem a zona euro foi desigual. De entre as maiores economias da zona euro, o realce positivo cabe às economias da Espanha e da França, onde o crescimento do PIB em 2004 – 3,1% e 2,0%, respectivamente – superou ou igualou a média da “área do euro”. Em ambos os casos, o crescimento assentou principalmente no comportamento positivo da procura interna. No lado oposto, destaque para as economias alemã e italiana, cujas taxas de crescimento do PIB em 2004 se situaram, respectivamente, em 1,6% e 1,2%, sustentadas quase exclusivamente pela evolução positiva da componente externa.

A situação macroeconómica na zona euro continuou estável. De facto, a taxa de inflação média na zona euro permaneceu em 2,1%, enquanto a taxa de juro de refinanciamento do Banco Central Europeu se manteve nos 2,0% durante todo o ano de 2004. O elemento de maior perturbação teve origem no mercado cambial, uma vez que a moeda única europeia registou uma apreciação média face ao dólar superior a 10%.

¹ A Comissão Europeia estima que, em certos cenários, uma apreciação de 10% do euro face ao dólar – como a verificada em 2004 – pode custar cerca de 0,4 pontos percentuais ao crescimento anual do PIB da zona euro (vide *Quarterly Report on the Euro Area*, Vol. 4, nº 2, 2005).

Do ponto de vista orçamental, e de acordo com a segunda notificação do défice e da dívida públicos para 2004 (divulgada pela Comissão Europeia em 26 de Setembro de 2005), os países da zona euro apresentaram um défice orçamental conjunto igual a 2,7% do PIB (3,0% em 2003 e 2,5% em 2002). A dívida pública ascendeu a 70,8% do PIB, mais 0,4 pontos percentuais do que em 2003 e 1,6 pontos percentuais do que em 2002. De entre os países com melhor desempenho durante 2004, salientam-se os casos da Finlândia e da Irlanda, com excedentes orçamentais de 2,1% e 1,4% do PIB, respectivamente. O único país da zona euro que registou um excedente orçamental foi a Bélgica com €5 milhões, o que equivale a +0,0% do PIB. A Alemanha (- 3,7%), Grécia (- 6,6%), França (- 3,6%) e Itália (- 3,2%) foram os países da zona euro que ultrapassaram a barreira dos 3% de défice em relação ao PIB.

Gráfico 5 – Taxas de Crescimento do PIB (União Europeia)



Fonte: Eurostat/Comissão Europeia (Indicadores Estruturais, Setembro de 2005)

Entre as restantes economias da União Europeia, e voltando ao crescimento económico, destaque para o comportamento das economias do Reino Unido e, em particular, dos países da Europa Central e de



Leste (UE-10) que aderiram à União Europeia em Maio de 2004. O PIB do Reino Unido cresceu, em 2004, a uma taxa média de 3,2%, o valor mais alto desde 2000. As economias da UE-10 cresceram cerca de 5,5%, reflectindo o ambiente positivo que rodeou a sua adesão à União Europeia e que impulsionou uma forte expansão do investimento.

É de referir, finalmente, que o crescimento económico agregado dos principais parceiros comerciais de Portugal foi naturalmente influenciado pelo comportamento menos positivo da “área do euro”, que é destino para mais de 2/3 das exportações do nosso país. Ainda assim, mercê do desempenho favorável de países como a Espanha, a França e o Reino Unido, e da forte dinâmica comercial da economia alemã, a procura externa de mercadorias dirigida a Portugal aumentou 8,2% em 2004, superando largamente os valores registados entre 2001 e 2003¹.

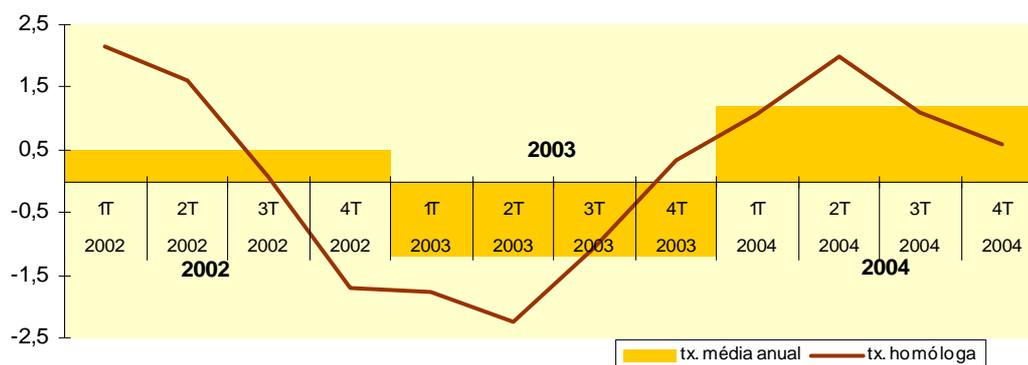
Contudo, como se explica na secção seguinte, aquela expansão não teve um reflexo equivalente no crescimento das exportações nacionais, indiciando uma quebra na quota de mercado das exportações portuguesas para a qual terão contribuído não apenas factores internos de competitividade, mas também a concorrência acrescida das economias emergentes, em particular da China e dos países da Europa Central e de Leste.

2. A ECONOMIA PORTUGUESA EM 2004

Contas Nacionais

Em termos gerais, a economia portuguesa registou uma evolução favorável face aos dois anos anteriores. De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), o PIB nacional cresceu 1,2% em 2004, depois de ter contraído 1,2% em 2003 e de em 2002 ter registado um crescimento de apenas 0,5%².

Gráfico 6 – Taxa de Crescimento do PIB em Portugal (preços constantes)



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005

¹ Procura externa de mercadorias dirigida a Portugal: média do crescimento real das importações de bens dos 17 principais parceiros comerciais, ponderada pelo peso de cada país como mercado de exportação de Portugal em 2003.

² Estes valores e os dados utilizados nesta secção reflectem já as alterações introduzidas pelo INE no apuramento das Contas Nacionais. Excepto indicação expressa em contrário, a fonte é a publicação do INE relativa às Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005.

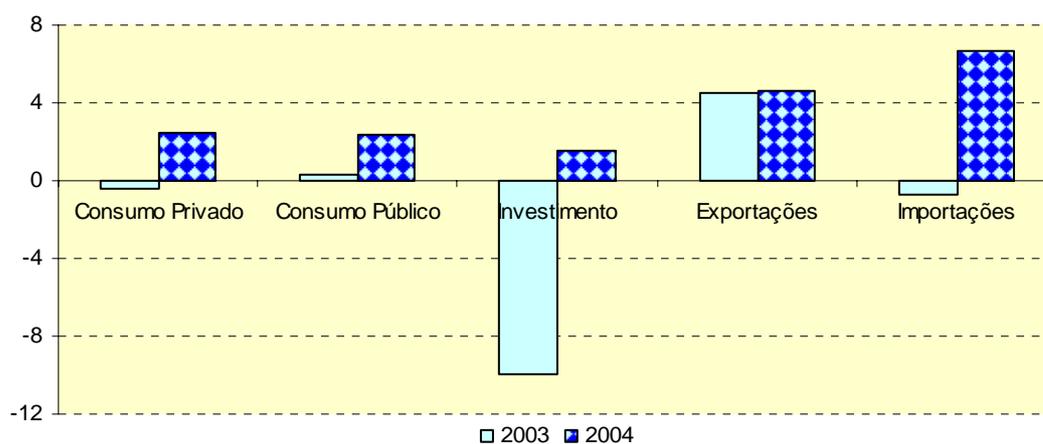
Apesar da melhoria verificada em termos médios anuais, a tendência de aumento da taxa de crescimento do PIB em Portugal não foi extensiva a todo o ano. De facto, a actividade económica em Portugal conheceu um abrandamento substancial na segunda metade de 2004 face à primeira metade do ano, traduzido numa diminuição da taxa de crescimento homóloga do PIB de 1,5% no primeiro semestre para 0,9% no segundo semestre. Este abrandamento reflectiu, sobretudo, a forte desaceleração das exportações e a quebra no ritmo de recuperação do investimento, uma vez que o consumo privado registou um comportamento positivo uniforme ao longo do ano.

Na medida em que este abrandamento da actividade económica verificado durante a segunda metade de 2004 foi comum à economia mundial e, em particular, à economia da zona euro, ele traduz, em grande medida, factores transversais como a subida dos preços do petróleo e a apreciação do euro.

Contudo, é possível que a magnitude deste abrandamento tenha sido particularmente acentuada em Portugal. Por um lado, porque a economia portuguesa é bastante sensível à envolvente externa e tem uma forte dependência energética. Por outro lado, porque para além das debilidades estruturais da economia portuguesa, houve ainda uma série de factores específicos – realização de eventos de dimensão internacional (v.g. EURO 2004) e número anormalmente elevado de dias úteis¹ – que empolaram substancialmente o crescimento na primeira metade do ano e alteraram o perfil habitual da actividade económica no nosso país, acabando por prejudicar o crescimento do PIB no segundo semestre. Acresce que, em Portugal, a segunda metade de 2004 foi marcada por alguma incerteza ou instabilidade política, com natural reflexo negativo no nível da actividade económica.

O crescimento do PIB em 2004 assentou sobretudo na evolução favorável da procura interna, em particular do consumo privado e, em menor grau, do investimento. A procura interna cresceu 2,2% em 2004, contribuindo em 2,5 pontos percentuais para o crescimento do PIB. Pelo contrário, a procura externa líquida (exportações menos importações) teve um contributo negativo para o crescimento do PIB (-1,3 pontos percentuais), apesar das exportações terem crescido 4,6%.

Gráfico 7 – Taxa de Crescimento Anual das Componentes da Despesa



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005

¹ Em 2004, o número de dias úteis foi anormalmente elevado (253 face a uma média de 249 nos anos 2000 a 2003). A diferença foi sobretudo visível no 1º semestre, que registou mais 5 dias úteis do que em igual período de 2003. Uma vez que os dados das Contas Nacionais não são corrigidos de dias úteis é natural que este acréscimo tenha beneficiado as estatísticas de produção e investimento em 2004.



Como se disse, o consumo privado registou em 2004 um comportamento positivo, tendo crescido 2,5% face ao ano anterior. A taxa de crescimento do consumo privado em 2004 foi a mais elevada desde 2000, marcando também uma interrupção no ajustamento do consumo das famílias face aos seus altos níveis de endividamento. De facto, em 2004, o crescimento do consumo privado superou a taxa de crescimento do rendimento disponível dos particulares em quase 1,5 pontos percentuais. Em consequência, o valor nominal da poupança caiu mais de 8% face ao ano anterior e o endividamento dos particulares aumentou para 117% do seu rendimento disponível (110% em 2003).

O aumento do consumo privado foi transversal às várias classes de bens, embora tenha sido sobretudo acentuado nos bens duradouros, em particular na aquisição de veículos automóveis (as verbas despendidas na aquisição de veículos ligeiros de passageiros cresceram em 2004 cerca de 4%, após uma redução de cerca de 16% em 2003).

A realização do Euro-2004 no nosso país justificou, em parte, aquele aumento do consumo (e, nesse sentido, aquele indicador poderá não traduzir uma maior propensão real ao consumo por parte das famílias).

No entanto, a tendência persistente deste aumento do consumo privado ao longo do ano e o seu carácter transversal sugerem que este aumento reflectiu, de facto, uma percepção mais favorável das famílias sobre a situação económica e a existência de condições propícias ao aumento do consumo. Algumas justificações para este cenário são o comportamento descendente das taxas de juro, o ligeiro aumento do emprego verificado em 2004 e o crescimento elevado das remunerações do trabalho (+4,6%) e das transferências correntes – nomeadamente, pensões – a favor dos particulares¹.

O consumo público registou em 2004 um crescimento superior ao verificado em 2003 e 2002, tendo registado, em 2004, uma taxa de crescimento de 2,4%, face aos 0,3% observados em 2003. De acordo com os valores das Contas Nacionais Trimestrais, é possível dizer que esta aceleração no consumo público foi relativamente uniforme ao longo de 2004.

Tendo em conta que o número de funcionários públicos se terá mantido estável face ao ano anterior e que os vencimentos na função pública evoluíram de forma modesta, aquele crescimento real do consumo público ter-se-á ficado a dever sobretudo ao aumento das despesas em bens e serviços, em particular as relacionadas com as transferências em espécie a favor das famílias (crescimento de 7,0% em 2004, depois de uma quebra de 1,6% em 2003), incluindo as participações em actos médicos e medicamentos, cujo crescimento em 2004 foi de 9,8% (0,9% em 2003)².

Um dos sinais mais positivos da economia portuguesa durante o ano de 2004 foi a recuperação do investimento. A taxa de crescimento deste agregado em 2004 foi de 1,5%, depois de quebras sucessivas em 2003 (-9,9%) e 2002 (-4,8%). Para além de relativamente positivo, o comportamento do investimento em 2004 foi também algo surpreendente face à sua dinâmica recente, sendo de referir, contudo, que a recuperação verificada em 2004 foi claramente insuficiente para compensar as quebras ocorridas em 2002 e 2003, que haviam já sucedido a uma forte desaceleração em 2001.

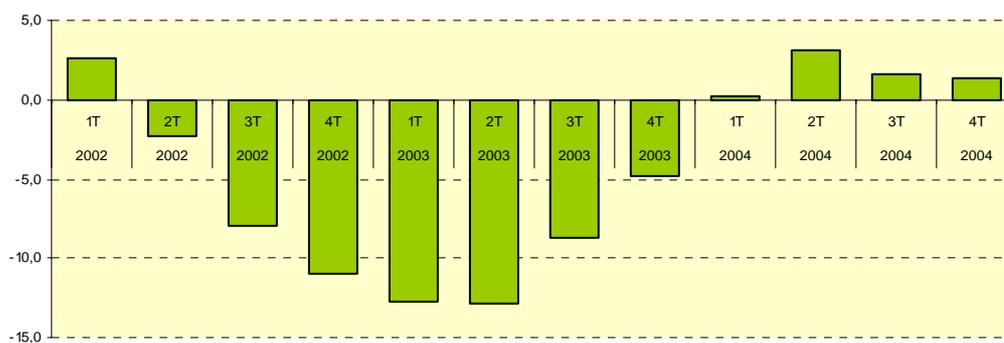
No entanto, importa ter em consideração que o crescimento da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF), ou investimento total, terá sido empolado pela variação de existências, que terá contribuído

¹ De acordo com as estimativas incluídas no Relatório Anual 2004 do Banco de Portugal, e anteriores ao reporte do défice excessivo enviado em Setembro de 2005 à Comissão Europeia, as transferências correntes a favor dos particulares terão crescido 7,5% em 2004.

² Dados constantes do Relatório Anual 2004 do Banco de Portugal.

em 0,2 pontos percentuais para o crescimento anual do PIB, o que está associado a expectativas de retoma da economia criada até meados do ano, que não se viriam a confirmar.

Gráfico 8 – Taxa de Crescimento Homóloga do Investimento (2002 - 2004)



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005

A evolução do investimento foi particularmente favorável na componente empresarial, dado que o investimento público continuou condicionado pelas restrições orçamentais. Dentro da componente empresarial, destaque para o investimento em bens de equipamento excluindo material de transporte. A Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) em construção manteve-se praticamente constante, revelando uma certa melhoria face aos últimos anos, mas insuficiente para inverter a tendência globalmente negativa que continua a marcar o sector.

Na componente externa das contas nacionais, destaque para o agravamento dos saldos comerciais de Portugal em 2004. Este agravamento deveu-se, essencialmente, ao crescimento elevado das importações e, em parte, à evolução desfavorável dos termos de troca, explicada largamente pelo aumento do preço dos combustíveis. Em 2004, o saldo deficitário da Balança de Mercadorias ter-se-á agravado em cerca de €2.500 milhões, atingindo os 10,6% do PIB, enquanto a Balança de Bens e Serviços terá apresentado um défice de 7,9% do PIB (1,1 pontos percentuais acima do verificado em 2003).

Como se disse, o crescimento real das exportações em 2004 terá sido de 4,6%. Este dado não é, em si mesmo, negativo, mas não deixa de revelar as fragilidades competitivas da economia portuguesa.

De facto, tendo em conta que a procura externa dirigida a Portugal cresceu em 2004 a uma taxa superior a 8%, o crescimento de 4,6% das exportações nacionais traduz uma forte quebra na quota de mercado das mesmas, que foi aliás transversal aos diversos tipos de produtos exportados.

Acresce que o crescimento das exportações em 2004 se deveu, em muito, à realização do Euro-2004 em Portugal, o que contribuiu para um aumento extraordinário das exportações na componente “serviços de turismo” (superior a 8% em termos reais de acordo com o Relatório Anual 2004 do Banco de Portugal).

Um dado adicional importante é o comportamento desigual das exportações ao longo do ano, reflectindo em parte o impacto do Euro-2004 neste agregado e também o abrandamento da economia europeia verificado na segunda metade de 2004. Assim, enquanto no primeiro semestre do ano se verificou uma aceleração na dinâmica exportadora da economia nacional (com um crescimento



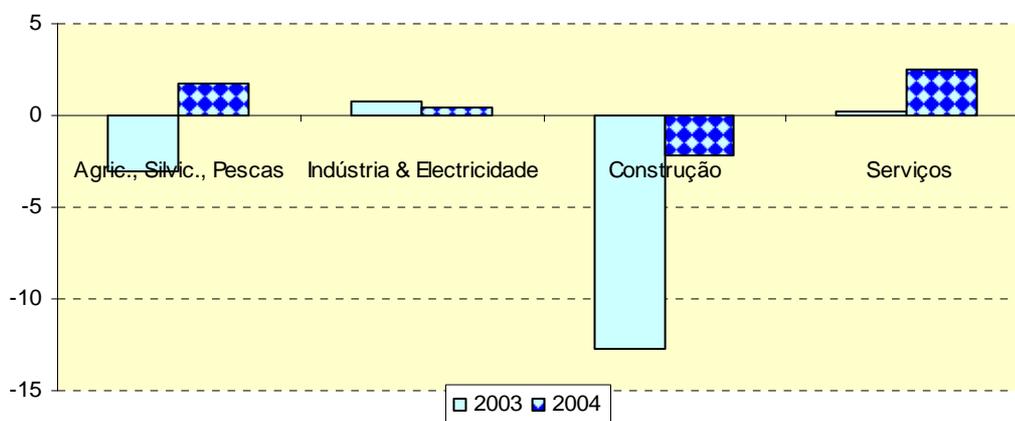
homólogo de 6,7%), o segundo semestre caracterizou-se por uma forte tendência de desaceleração (com um crescimento homólogo de apenas 2,5%).

O comportamento das importações em 2004 ficou marcado por um crescimento robusto, que atingiu os 6,7% (depois de ligeiras quebras em 2002 e 2003), e pela manutenção de uma dinâmica positiva de crescimento ao longo de todo o ano, contrariando a noção de que a aceleração verificada no início de 2004 se devia, quase exclusivamente, à realização do campeonato europeu de futebol em Portugal.

Aquele comportamento das importações ter-se-á ficado a dever à ligeira recuperação do investimento verificada em 2004 e, sobretudo, ao crescimento elevado e persistente do consumo privado, embora reflecta também os efeitos diferidos e contemporâneos da apreciação relativa do euro ocorrida em 2003 e 2004. Por outro lado, a expansão das importações traduz também – embora em menor escala – as dificuldades competitivas de alguns dos nossos sectores tradicionais, o que estará a forçar um processo de renovação do tecido produtivo.

A análise das contas nacionais do ponto de vista sectorial, baseada na óptica da produção ou do valor acrescentado bruto, permite concluir que em 2004 se verificou uma recuperação da actividade no sector dos serviços, que registou um crescimento anual de 2,5%. Esta situação contrasta com a quase estagnação do sector da Indústria e Electricidade (crescimento de 0,4%) e, sobretudo, com a quebra acentuada e contínua no sector da Construção (-2,2% em 2004). O sector primário (Agricultura, Silvicultura e Pescas) registou um crescimento positivo perto dos 1,8%, invertendo a forte quebra verificada em 2003.

Gráfico 9 – Taxa de Crescimento Anual do VAB por sectores

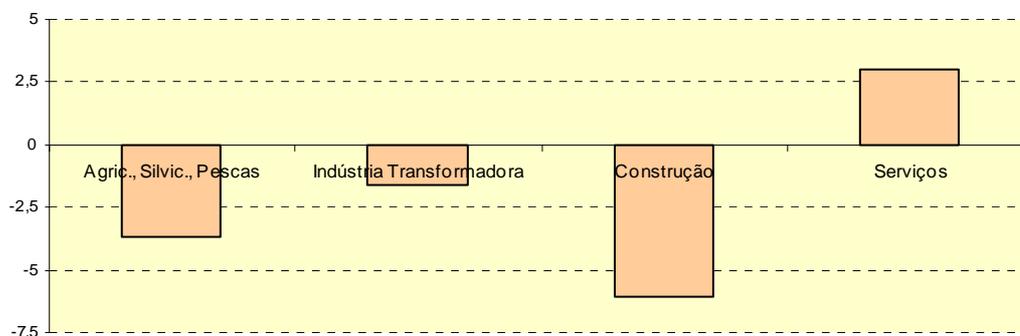


Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005.

Mercado de Trabalho

Ao longo de 2004, o emprego registou um crescimento médio de apenas 0,1% face ao ano anterior (isto é, cerca de mais 5 mil empregos do que em 2003). Decompondo os dados por sectores principais de actividade verifica-se que o acréscimo do emprego se concentrou no sector dos Serviços (+3,0%, em termos médios anuais), sendo que nos restantes sectores se verificaram quebras, nalguns casos substanciais (por exemplo, no sector da Construção o número de empregos caiu 6,1%).

Gráfico 10 – Taxa de Crescimento do Emprego por Sectores (2004)



Fonte: INE, Estatísticas do Emprego, 2004

O ligeiro aumento do número de empregos supra referido foi, no entanto, insuficiente para compensar o crescimento da população activa (mais 0,5% face a 2003).

Na verdade, de acordo com o “inquérito ao emprego” do INE, o desemprego voltou a aumentar em 2004, em particular na segunda metade do ano, colocando o número médio de desempregados em 365 mil, mais cerca de 23 mil do que em 2003¹.

A taxa de desemprego média em 2004 foi de 6,7%, mais 0,4 pontos percentuais do que em 2003 e mais 1,7 pontos percentuais do que em 2002. Note-se ainda que a taxa de desemprego no 4º trimestre de 2004 chegou aos 7,1%, o valor máximo desde 1998 (altura em que a actual série da taxa de desemprego foi iniciada), correspondente a cerca de 390 mil desempregados, de acordo com os dados do INE.

A taxa de desemprego foi particularmente elevada entre a população mais jovem (15-24 anos), onde registou um valor médio anual de 15,3%. Além disso, verificou-se uma subida acentuada do desemprego de longa duração, que constituiu em 2004 mais de 46% do desemprego total (37,7% em 2003), indiciando alguma persistência na actual tendência de agravamento do desemprego.

Compreensivelmente, perante estes dados, o número médio de indivíduos beneficiários de subsídios de desemprego cresceu significativamente em 2004, ficando perto dos 290 mil (mais cerca de 18% do que em 2003). A este respeito é particularmente notório o facto de este crescimento ter sido superior ao crescimento do desemprego, traduzindo também um aumento da percentagem de indivíduos desempregados que foram beneficiários de subsídios de desemprego.

Apesar desta tendência de agravamento do desemprego, verificou-se uma ligeira recuperação na taxa de crescimento das remunerações por trabalhador, que acompanhou em parte o aumento da produtividade do trabalho, cuja taxa de crescimento em 2004 se situou em torno do 1%².

¹ Nos Centros de Emprego, o número de desempregados registados — normalmente superior ao contabilizado pelo “inquérito” realizado pelo INE — atingiu um valor médio anual superior a 460 mil, mais 7,9% ou seja mais 34 mil desempregados do que em 2003.

² Este é o valor estimado pelo Banco de Portugal (Relatório Anual 2004) antes da revisão metodológica das Contas Nacionais levada a cabo pelo INE. Tendo em conta que esta revisão colocou o crescimento do PIB em 2004 acima do inicialmente estimado — passou de 1,0% para 1,2% — e que os dados do crescimento do emprego não foram modificados, é possível concluir que o aumento da produtividade em 2004 se situou ligeiramente acima de 1%.



Assim, as remunerações por trabalhador no sector privado subiram, em termos nominais, 3,2% face a 2003, enquanto no sector público aumentaram 1,4% (reflectindo o congelamento parcial dos vencimentos na função pública) e no total da economia registaram um crescimento de 2,6%, um valor superior à inflação. Esta situação justifica também, em parte, a aceleração do consumo privado verificada em 2004.

Preços

A inflação média em 2004 situou-se nos 2,4%, o que significa uma diminuição de 0,9 pontos percentuais face ao ano anterior. Para esta diminuição contribuíram quase todas as categorias de bens, excepto os bens energéticos, que registaram um aumento da sua inflação média de 4,9% em 2003 para 5,4% em 2004.

Apesar da subida do preço dos combustíveis e da evolução positiva da procura interna, a inflação em Portugal manteve-se estável durante 2004, com uma ligeira excepção no período do Euro-2004, reflexo sobretudo da pressão concorrencial a que a economia está sujeita (por exemplo, o preço das importações de bens de consumo continuou a cair) e do contexto cambial e monetário em que Portugal está inserido.

A este respeito são bem ilustrativos os seguintes dados:

- ◆ O diferencial da inflação média entre Portugal e a zona euro tem vindo a diminuir gradualmente desde 2001, aproximando-se rapidamente de um valor nulo.
- ◆ Apenas nas áreas menos sujeitas à concorrência, nomeadamente no sector dos serviços, continuamos a observar valores de inflação relativamente elevados. Mesmo assim, a inflação no sector dos serviços revela também uma tendência decrescente nos últimos anos, tendo atingido os 3,8% em 2004 (4,5% em 2003 e 6,0% em 2002).

No que respeita às taxas de juro, o ano de 2004 foi marcado por uma nova descida dos seus valores médios. No caso do crédito às sociedades não financeiras, a taxa de juro média passou de 4,6% em 2003 para 4,4% em 2004, enquanto a taxa de juro média dos saldos de empréstimos para aquisição de habitação caiu de 4,3% para 3,8%. Esta quebra reflecte o nível historicamente baixo das taxas praticadas nos novos empréstimos para aquisição de habitação, que se situaram abaixo dos 3,4% durante praticamente todo o ano de 2004. Este cenário de descida das taxas de juro e, ainda, as condições de crédito menos restritivas adoptadas pelos bancos, sobretudo na parte final do ano, contribuíram para o já referido aumento substancial do endividamento dos particulares e, também, das sociedades não financeiras.

A evolução favorável dos mercados financeiros internacionais, e em particular dos mercados da dívida, acabou por ser extensível também à economia portuguesa, contribuindo para uma nova descida das taxas de juro da dívida pública nacional – sobretudo no segundo semestre –, as quais atingiram níveis historicamente baixos (no último trimestre de 2004, a taxa média das Obrigações do Tesouro a 10 anos situou-se já abaixo dos 4%).

O índice cambial efectivo nominal para Portugal – isto é, a evolução relativa do custo dos bens comercializados por Portugal, ponderado pelos fluxos comerciais do país – registou nova apreciação em 2004 (0,6% versus 2,6% em 2003, de acordo com os cálculos do Banco de Portugal). Esta apreciação, que se traduz numa diminuição da competitividade dos produtos nacionais no exterior, fica a dever-se sobretudo à apreciação do euro.

Balança de Pagamentos¹

Um dos fenómenos mais marcantes na evolução da economia portuguesa em 2004 foi o agravamento das contas externas de Portugal, o que interrompeu a trajectória de correcção iniciada em 2002.

Para além da deterioração (já analisada) dos saldos comerciais, verificou-se também um agravamento significativo dos saldos das balanças corrente e de capital, que reflectem, para além dos fluxos comerciais de bens e serviços, os fluxos internacionais de rendimentos e de transferências correntes e de capital.

A balança corrente atingiu um saldo deficitário em 2004 equivalente a 7,5% do PIB (pouco mais de €10.500 milhões), e a balança corrente mais capital atingiu um saldo negativo igual a 5,9% do PIB, acima dos 3,7% verificados em 2003. Nas componentes desta balança corrente mais capital deve notar-se que, para além do agravamento dos saldos comerciais, houve ainda uma deterioração importante da balança de rendimentos (de 0,7 pontos percentuais em rácio do PIB) e da balança de capital (de 0,4 pontos percentuais). O primeiro caso deveu-se essencialmente a uma correcção face a uma situação temporária favorável verificada em 2003, enquanto o caso da balança de capital traduz em grande parte a diminuição das transferências de capital da União Europeia para o nosso país (de 2,0% do PIB em 2003 para 1,6% em 2004)².

De acordo com os dados apresentados pelo Banco de Portugal, o agravamento do défice externo de Portugal em 2004 reflectiu sobretudo o comportamento do sector privado (em especial das sociedades não financeiras), que passou de uma situação de capacidade líquida de financiamento em 2003 para uma situação de necessidade líquida de financiamento em 2004.

Note-se, no entanto, que o valor global das necessidades líquidas de financiamento externo verificadas em 2004 coincide basicamente com as necessidades líquidas de financiamento das Administrações Públicas corrigidas de receitas extraordinárias (cerca de 5,2% do PIB, de acordo com o reporte de défice excessivo de Setembro de 2005 enviado à Comissão Europeia).

A deterioração da situação líquida do sector privado face ao exterior foi sobretudo visível no caso das empresas, em particular das sociedades não financeiras. Esta evolução deveu-se em parte à já referida recuperação do investimento empresarial, mas sobretudo à diminuição da poupança das empresas (isto é, à diminuição dos seus resultados). Ainda assim, os dados existentes neste domínio referem uma evolução díspar entre as empresas exportadoras (onde se verificou uma diminuição dos resultados) e as empresas situadas no sector dos bens não transaccionáveis, as quais terão apresentado um crescimento substancial dos resultados em 2004.

No caso dos particulares houve também uma diminuição acentuada da capacidade líquida de financiamento face a 2003 (de facto, face aos 3 anos anteriores), explicada pela evolução favorável das condições de financiamento durante 2004 e pelo aumento da confiança dos consumidores, factores que se traduziram num aumento do endividamento e do consumo privado.

¹ Os dados que servem de base a esta análise sobre a evolução da Balança de Pagamentos são os que constam das Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005, do Boletim Estatístico do Banco de Portugal, Setembro de 2005 e do Relatório Anual 2004 do Banco de Portugal.

² As transferências da UE para Portugal, de acordo com a Conta Geral do Estado de 2004, diminuíram de €4 896,2 milhões em 2003 para €4 301,4 milhões em 2004, sobretudo em virtude de uma quebra nas transferências FEDER (-22,8%), que, em 2003, tinham registado um crescimento especialmente elevado em relação ao ano anterior (+65,3 %). Veja-se adiante no Título 2, Capítulo XI – *Execução dos Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia*



3. ANÁLISE RETROSPECTIVA DO CENÁRIO MACROECONÓMICO DE BASE PREVISTO NO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2004

Contas Nacionais

O quadro seguinte sintetiza o cenário base das Contas Nacionais incluído no relatório do OE/ 2004, o cenário efectivamente observado e os desvios entre ambos.

Quadro 1 – Taxas de Crescimento Real do Produto Interno Bruto e das Componentes da Despesa (2004)

(em %)

	Desvio entre o cenário observado e o ponto médio do cenário de base do OE/2004	Cenário Base OE/2004	Cenário Observado (a)
PIB	+0,2	(0,5: 1,5)	1,2
Consumo Privado	+2,0	(0: 1)	2,5
Consumo Público	+2,9	(-0,75: -0,25)	2,4
Investimento (b)	-1,0	(1: 4)	1,5
Procura Interna	+1,5	(0: 1,5)	2,2
Exportações	-0,9	(4,5: 6,5)	4,6
Importações	+2,6	(2,75: 5,5)	6,7

(a) Os dados usados nesta coluna incorporam já a revisão metodológica introduzida pelo INE no apuramento das Contas Nacionais. A fonte é as Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000), 2º Trimestre de 2005.

(b) No caso do Investimento, a previsão de crescimento incluída no Cenário Base é referente à FBCF e, presume-se, à FBC, uma vez que não existe qualquer referência à previsão sobre a Variação de Existências. Desta forma, a comparação aqui feita não assume diferenças qualitativas nestas componentes do Investimento.

Um primeiro dado saliente é o facto da projecção para a taxa de crescimento real do PIB em 2004 estar próxima (apenas ligeiramente abaixo) da efectivamente observada, o que atribui alguma fiabilidade ao cenário macroeconómico que enquadrou a elaboração do OE/ 2004 e às previsões relativas a variáveis cuja correlação com o crescimento do PIB é elevada, como a taxa de desemprego.

Contudo, a composição prevista do crescimento do PIB ficou relativamente longe da efectivamente realizada, o que não deixa de ter um impacto importante nalguns aspectos da execução orçamental.

Assim, o comportamento do consumo privado, e da procura interna na sua globalidade, foi bastante mais positivo do que o previsto, o que, entre outros efeitos, terá contribuído favoravelmente para as colectas fiscais em sede de IVA e, provavelmente, de IRC.

De facto, como foi mencionado, a evolução dos resultados médios das empresas situadas no sector dos bens não transaccionáveis terá sido bastante favorável em 2004, o que, quanto ao IRC, se terá repercutido positivamente, em especial, nos pagamentos por conta efectuados no final do ano, que se mantiveram ao mesmo nível de 2003, apesar da descida da taxa nominal de IRC, em 2004, de 30% para 25%.

Acresce que a evolução do consumo privado ficou particularmente associada ao aumento da aquisição de viaturas, o que certamente favoreceu a colecta fiscal em sede de Imposto Automóvel (IA), que apresenta um crescimento de 13,8% (+ €136,1 milhões) face a 2003.

O aumento bastante superior ao esperado do consumo público está, por definição, ligado a um ritmo de crescimento da despesa superior ao previsto no OE/ 2004. Como se disse, a aceleração do Consumo Público verificou-se ao longo de todo o ano e é explicada em grande medida pelo aumento das despesas em bens e serviços, nomeadamente as relacionadas com o sector da saúde. Ainda assim, a expectativa de retoma que se gerou no início de 2004 pode também ter contribuído para aliviar algumas restrições à despesa.

Outros pressupostos

Em relação ao mercado de trabalho, o relatório do OE/ 2004 previa um crescimento ligeiramente positivo (embora não quantificado) do emprego e um agravamento moderado da taxa de desemprego.

Ambos os cenários se vieram a confirmar, em linha aliás com o acerto das previsões quanto ao crescimento do PIB. No entanto, a previsão inscrita no OE/ 2004 relativa ao aumento dos subsídios de desemprego acabou por se revelar desadequada (abaixo da realizada).

Este desfasamento entre o crescimento do desemprego e o aumento dos subsídios de desemprego pode significar que o cenário do OE/ 2004 subestimou de facto a subida real da taxa de desemprego – uma hipótese que adquire plausibilidade, mau grado a influência de outros factores, perante as performances orçamentais relativamente modestas em termos da colecta do IRS (que relativamente ao ano anterior, apresenta um crescimento nominal de apenas 0,3%) e das contribuições para a segurança social (que decresceram 0,2% relativamente a período homólogo do ano anterior)¹.

Note-se, a propósito, que nos dois primeiros trimestre de 2003 (para os quais havia informação na altura da elaboração do cenário base do OE/ 2004) havia-se registado uma relativa estabilização da taxa de desemprego, o que pode ter contribuído para que as previsões sobre o nível do desemprego em 2004 fossem relativamente mais optimistas do que o efectivamente observado.

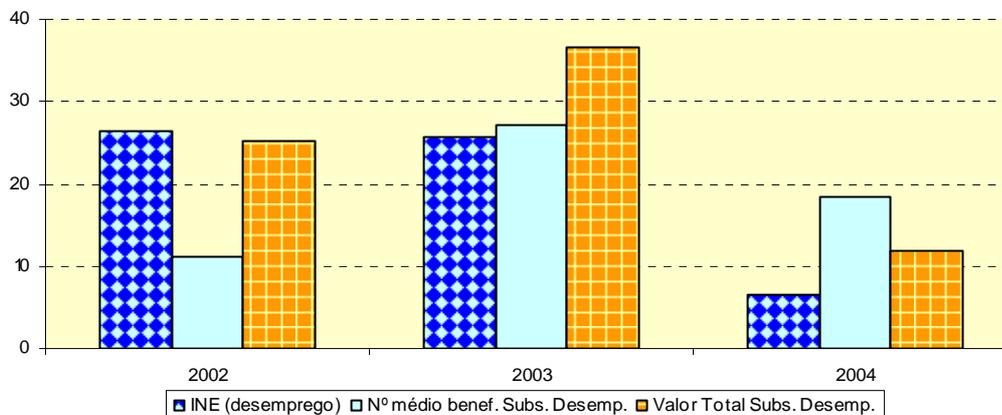
Contudo, a principal razão para o aumento dos subsídios de desemprego sem a equivalente contrapartida no crescimento do desemprego terá sido a alteração introduzida em 2003 no regime de acesso ao subsídio de desemprego, tornando-o mais fácil e também mais atraente para os indivíduos em idade próxima da idade legal de reforma². Esta situação terá conduzido a um grau de cobertura pelo subsídio de desemprego superior ao implícito nas previsões orçamentais.

¹ Importa, no entanto, ter em conta que, em 2003, as receitas do IRS e de contribuições para a segurança social foram acrescidas com os montantes correspondentes à operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, que aumentou as correspondentes receitas em, respectivamente, €180,9 e €306,9 milhões. Sem a consideração dessas receitas extraordinárias em 2003, a variação seria de +3,7% quanto ao IRS e +2,8% nas contribuições para a segurança social.

² O Decreto-Lei n.º 84/2003 de 24 de Abril, que introduz as alterações no regime de acesso ao subsídio de desemprego, enuncia como um dos seus objectivos facilitar o acesso não penalizado a “uma pensão de velhice antecipada aos desempregados [...] a partir dos 58 anos”. Este objectivo é concretizado no art. 13.º do referido Decreto-Lei, disposição que, entretanto, foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 125/2005, de 3 de Agosto.



Gráfico 11 – Taxas de Crescimento do Desemprego e dos Subsídios de Desemprego



Fonte: Inquérito ao Emprego (INE), Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, Ministério das Finanças – Direcção Geral de Estudos e Previsão

No que respeita ao mercado de trabalho, deve notar-se ainda o comportamento desigual do mesmo ao longo do ano, uma vez que se verificou uma forte aceleração do desemprego na segunda metade de 2004 após uma relativa estabilização no início do ano. Este facto terá contribuído para variações ao longo do ano na cobrança do IRS por retenção na fonte.

Nesta análise comparativa entre o cenário base que enquadrou o OE/ 2004 e o cenário económico realizado, o dado mais notável tem a ver com a evolução do preço do petróleo. O relatório do OE/ 2004 previa um valor médio para o preço do *Brent* em 2004 na ordem dos 26 USD/barril: isto é, cerca de 30% abaixo do valor efectivamente verificado (esta subestimação, quando avaliada em euros, é parcialmente mitigada pela apreciação do euro, não antecipada no cenário base do OE/ 2004).

O principal impacto de primeira ordem do aumento do preço do petróleo na execução orçamental terá sido, em princípio, positivo, via efeito preço e conseqüente aumento da colecta do IVA. O efeito quantidade foi certamente negativo (preços mais altos tendem a limitar a expansão da procura). Todavia, de acordo com as estatísticas das vendas de combustíveis o referido efeito quantidade terá sido pouco acentuado, um resultado que se compreende dada a baixa elasticidade preço-procura associada ao consumo de combustíveis. Um outro efeito importante, embora de segunda ordem, deste aumento do preço do petróleo terá sido o abrandamento da actividade económica no final do ano, com as conseqüências já referidas.

A este propósito não pode deixar de ser mencionada a liberalização, a partir de 1 de Janeiro de 2004, do preço de venda dos combustíveis, que deixaram de estar sujeitos ao regime de preços máximos. Na medida em que esta alteração coincidiu com a subida acentuada dos preços do petróleo a nível internacional, acabou por se traduzir também numa acentuada subida dos preços dos combustíveis no consumidor. Tal situação poderá, por um lado, ter contribuído para uma ligeira diminuição da actividade económica. Por outro lado, contudo, terá beneficiado as receitas fiscais do Estado associadas ao consumo de bens energéticos, uma vez que a procura destes bens é relativamente rígida, pelo menos no curto prazo.

No restante, os pressupostos do OE/ 2004 apontavam para uma manutenção das taxas de juro e da taxa de câmbio do euro aos níveis do início de Setembro de 2003.

O que se verificou, no entanto, foi uma apreciação acentuada do euro em 2004 (quase 14% em termos médios face aos valores no início de Setembro de 2003) e uma ligeira descida das taxas de juro, mais evidente no final de 2004. Este comportamento favorável das taxas de juro justifica em parte o elevado ritmo de crescimento do consumo privado e, muito provavelmente, a elevada taxa de crescimento do crédito para a aquisição de habitação, o que terá tido, juntamente com a reforma operada na tributação do património, impacto positivo nas receitas fiscais ligadas ao imobiliário, que, na sua maioria, constituem impostos municipais.

Finalmente, a taxa de inflação média anual que enquadrou a elaboração do OE/ 2004 situava-se no intervalo (1,5% : 2,5%). O valor anual verificado (2,4%) acabou por se situar dentro do intervalo de previsão, mas acima do seu ponto médio (2,0%). Tendo em conta que a actualização dos escalões de tributação foi feita, na sua maioria, com base neste ponto médio, esta discrepância não deixará de se reflectir na variação do nível de fiscalidade (relação entre receitas fiscais e PIB) face ao ano anterior (recorde-se que o crescimento nominal médio das remunerações por trabalhador terá ficado nos 2,6%).

4. BREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS E CONDICIONANTES ESTRUTURAIS QUE INFLUENCIARAM A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2004

Linhas Gerais do OE/ 2004 e Política Económica

A tendência geral preconizada na elaboração do OE/ 2004 apontava explicitamente para uma filosofia essencialmente restritiva, limitadora da despesa, explicada em grande medida pelas exigências do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), mais do que por circunstâncias do ciclo económico.

No entanto, o OE/ 2004 apresentou algumas medidas importantes de carácter potencialmente expansionista, com maiores ou menores efeitos sobre a execução orçamental.

Assim, a medida mais emblemática de política económica contida no OE/ 2004 foi a descida da taxa nominal de IRC de 30% para 25%.

O efeito directo daquela medida sobre a execução orçamental de 2004 foi limitado, uma vez que o seu impacto (directo) sobre a cobrança fiscal tende a recair maioritariamente no ano seguinte, apesar das decisões das empresas relativas aos seus pagamentos por conta em 2004, poderem já incorporar o facto dos lucros virem a ser taxados em 2005 a uma taxa inferior àquela que serviu de referência ao cálculo do valor desses pagamentos por conta.

Os dados existentes sobre esta matéria impedem uma conclusão minimamente sustentada sobre o impacto desta descida da taxa de IRC no investimento e no crescimento económico em 2004. Aliás, esta medida tende a actuar sobretudo por via diferida, libertando capital para um maior investimento futuro e alterando a atractividade relativa do investimento empresarial em Portugal. Acresce que, do ponto de vista prático, esta limitação é ainda mais pertinente no nosso país e na actual conjuntura económica, dados os óbvios desincentivos conjunturais ao investimento e o universo reduzido de empresas que procedem efectivamente ao pagamento do IRC.

Perante isto, e uma vez que, como já se referiu, há alguma evidência de que a descida da taxa de IRC não prejudicou substancialmente os pagamentos por conta previstos para o final de 2004, é pouco provável que a descida da taxa de IRC tenha influenciado de forma significativa a execução orçamental de 2004. Aliás, as receitas líquidas de IRC, expurgadas dos valores relativos à cessão de



créditos, apresentam, em relação ao ano anterior, um crescimento de cerca de 15,6%, para o que pode igualmente ter contribuído um aumento da eficiência da administração fiscal.

Uma outra medida relevante – e também expansionista – incluída no OE/ 2004 é a continuação do processo gradual de convergência das pensões mínimas para o salário mínimo (ou para um valor indexado ao salário mínimo), iniciado em 2003¹, o qual abrangerá um universo considerável de pensionistas.

Aquela medida tem dois tipos de efeitos imediatos sobre a execução orçamental. Em primeiro lugar, um efeito directo no aumento das despesas com pensões da segurança social (esta medida representou em 2004 uma despesa adicional para o Estado na ordem dos €43 milhões). Aliás, tendo em conta que esta é uma medida de efeito permanente sobre o valor anual das pensões, o seu impacto também se faz sentir nas execuções orçamentais dos anos posteriores (o que significa, em termos simples, que a execução orçamental de 2004 foi duplamente influenciada pelo processo de convergência das pensões iniciado em 2003). Em segundo lugar, este processo de convergência de pensões pode ter também um impacto expansionista na economia (em particular, no consumo privado), uma vez que aumenta de forma permanente o rendimento disponível das famílias. Esta possibilidade é ainda mais forte no caso específico desta política uma vez que a propensão marginal a consumir tende a ser maior entre a população mais idosa ou com menores rendimentos.

Assim, o processo de convergência das pensões ajudaria assim a explicar – naturalmente de forma parcial – o comportamento positivo do consumo privado e, de forma indirecta, o aumento da colecta fiscal dos impostos que sejam influenciados pelo rendimento disponível.

Uma terceira política de carácter também potencialmente relevante em várias dimensões – mas não incluída expressamente no OE/ 2004 – é a reforma da tributação do património².

A linha geral daquela reforma apontava para um aumento da carga fiscal sobre as habitações mais antigas e para uma diminuição do ónus tributário sobre as construções mais recentes³. O efeito desta reforma em termos de receita fiscal devia ser tendencialmente neutro, sendo ainda prematuro determinar o seu impacto financeiro efectivo.

No essencial, estas são as principais políticas de carácter expansionista contidas (ou implícitas) no OE/ 2004⁴.

A maior parte das restantes medidas de política económica incluídas no OE/ 2004 – ou que influenciaram a sua execução –, e cuja relevância extrapassa o mero impacto directo na execução orçamental, revelam a já mencionada tendência restritiva: isto é, são medidas que limitam o crescimento da despesa ou aumentam de forma relevante o nível da receita, influenciando também o comportamento dos agentes económicos e o crescimento económico de curto prazo.

¹ Veja-se o artº 38º da Lei nº 32/ 2002, de 20 de Dezembro

² Sobre esta matéria veja-se no Título 2, Capítulo III – “Execução do orçamento da despesa”, a Caixa 2 – “Finanças locais: Transferências financeiras do Estado e Impostos municipais”.

³ Neste contexto, destaque também, pelas suas implicações na execução orçamental de 2004, para a eliminação do Imposto sobre Sucessões e Doações, parcialmente compensada contudo pela maior incidência do Imposto de Selo, em cuja sede passaram a ser tributadas as transmissões por morte ou doação a favor de beneficiários que não o cônjuge, descendentes ou ascendentes.

⁴ Por exemplo, a Reserva Fiscal de Investimento teve objectivos semelhantes – mas de mais curto prazo – aos da descida do IRC. É possível contudo que a eficácia desta Reserva Fiscal de Investimento tenha sido reduzida, até pela incerteza gerada em torno da medida.

De entre estas medidas merecem destaque:

- ◆ O congelamento dos vencimentos superiores a 1.000 euros / mês para os funcionários públicos, conjugado com o controlo das admissões e da progressão de carreiras nos quadros da administração pública e com a limitação das contratações temporárias na função pública.
- ◆ A manutenção das limitações ao endividamento das autarquias locais e regiões autónomas¹.
- ◆ A já referida actualização dos escalões fiscais para vários impostos – nomeadamente, o IRS – a uma taxa inferior à inflação média (2% versus 2,4%).

Há ainda a salientar um outro conjunto de medidas e factores que, apesar de mais claramente relacionados com exercícios orçamentais de anos anteriores, tiveram um impacto visível e relevante na execução orçamental de 2004. De entre estes, destacam-se os seguintes:

- ◆ As medidas extraordinárias de contenção do défice implementadas em 2003 (ver análise adiante).
- ◆ A alteração do regime dos pagamentos especiais por conta, nomeadamente o aumento do limite mínimo dos pagamentos e o carácter mais abrangente da sua base de cálculo.
- ◆ O fim do crédito bonificado para a aquisição de habitação própria em 2002, o que teve o duplo efeito de travar o crescimento dos subsídios do Estado destinados a este fim e de, simultaneamente, diminuir gradualmente o seu valor, produzindo um impacto cumulativo cada vez mais notório na redução da despesa.
- ◆ A alteração das regras de aposentação na função pública, anunciada em 2002, mas concretizada apenas no início de 2004², que pode constituir um factor de contenção da despesa no médio prazo, uma vez que penaliza as reformas antecipadas e define que as novas pensões são baseadas nos salários líquidos de contribuições sociais e não nos salários brutos. Contudo, esta medida terá tido um efeito negativo sobre a execução orçamental de 2004 – embora provavelmente não tão notório como em 2003 – devido ao desfasamento temporal ocorrido entre o seu anúncio e a sua efectiva implementação, o que terá contribuído para um aumento anormal do número de pedidos de aposentação em 2002 e 2003³.
- ◆ O novo regime de acesso aos subsídios de desemprego, o qual terá ajudado a uma ligeira quebra no valor da prestação média paga por beneficiário, mas que terá também criado incentivos para um maior abandono do mercado de trabalho por parte dos indivíduos com

¹ No tocante às autarquias locais, o artº 20º da Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004), mantém genericamente as restrições ao endividamento das autarquias locais constantes da Lei nº 32-B/ 2002, de 30 de Dezembro, mas introduzindo alguns factores de flexibilização. No entanto, esta disciplina aplica-se a empréstimos, pelo que não acompanhou, em termos claros, a evolução do mercado de produtos bancários, nomeadamente em matéria de contratos de *factoring*, locação financeira e outros, com impacto num efectivo endividamento das autarquias locais. Sobre este assunto, vejam-se as Deliberações do Tribunal de Contas nºs 1/2004 – AUD – 1ª Secção e 2/ 2004 – AUD – 1ª Secção, relativas a contratos de natureza financeira celebrados por autarquias locais – disponíveis em www.tcontas.pt. Na proposta de lei do Orçamento do Estado para 2006 (artº 33º, nº 8), dá-se sequência a estas recomendações do Tribunal de Contas.

² Devido às reservas entretanto manifestadas pelo Tribunal Constitucional relativamente a algumas das disposições constantes do diploma inicial.

³ Em 7 dos 12 meses de 2002, o número de pedidos de aposentação na Caixa Geral de Aposentações rondou ou superou os 3 mil, atingindo o seu valor máximo no final do ano (mais de 5 mil pedidos em Dezembro de 2002). No final de 2003 e início de 2004 voltaram-se a registar números elevados de pedidos de aposentação (cerca de 3 mil por mês no último trimestre de 2003 e no primeiro trimestre de 2004). Como termo de comparação note-se que depois do primeiro trimestre de 2004 o número de pedidos de aposentação caiu para cerca de 2 mil/mês.



idade perto da idade legal de reforma (com as consequências já referidas sobre o crescimento da despesa, nomeadamente dos subsídios de desemprego).

- ◆ O défice acumulado do Serviço Nacional de Saúde (SNS), que constituiu a principal razão para o Orçamento do Estado Rectificativo apresentado no final de 2004 (Lei nº 55/ 2004, de 30 de Dezembro). Nesta alteração de €2 851,7 milhões no total da despesa, foi destinado à regularização de dívidas do SNS o montante de €1 851,8 milhões, dos quais €580,0 milhões são relativos a despesas de 2004.
- ◆ As parcerias efectuadas no âmbito da construção das auto-estradas sem custos para o utilizador (SCUT), cujos custos começam a ser gradualmente visíveis na execução orçamental e cujo peso crescerá nos anos seguintes¹.

Exigem ainda uma referência especial as reformas implementadas no sector da saúde, dado que incidiram sobre uma das mais importantes preocupações de natureza estrutural no âmbito das contas públicas: a sustentabilidade do SNS.

A principal medida neste domínio foi a empresarialização de hospitais, com a transformação em 2003 de 34 hospitais em 31 sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos. No plano das intenções, esta transformação visou introduzir critérios de gestão mais eficientes e rigorosos, complementando o aumento da produção com uma maior sustentabilidade financeira do sistema de saúde. Do ponto de vista orçamental e da qualidade dos serviços, a urgência de medidas neste sentido é evidente. Já o impacto de curto prazo desta empresarialização é naturalmente mais incerto, dada a juventude desta experiência.

Uma segunda medida importante no domínio da saúde é a chamada política do medicamento, a qual resultou já num inequívoco aumento da taxa de penetração dos genéricos, que passou de menos de 2% no final de 2002 para 5,6% no final de 2003 e cerca de 8,2% no final de 2004. Neste contexto, foi também adoptado um (novo) sistema de preços de referência potencialmente limitador dos encargos do SNS em medicamentos, outro aspecto particularmente importante face aos elevados gastos dos portugueses em medicamentos.

Medidas Extraordinárias

O carácter especial das medidas extraordinárias usadas nos últimos anos – especificamente, 2003 e 2004 – para manter o défice orçamental abaixo dos 3% do PIB, justifica um tratamento separado do seu impacto na execução orçamental de 2004 e dos seus efeitos sobre a economia durante este ano.

As principais medidas extraordinárias implementadas em 2003 com efeitos extensíveis a 2004 foram a cessão de créditos tributários e a transferência de activos (fundos de pensões) de empresas de capitais públicos para as administrações públicas.

Qualquer daquelas medidas caracterizou-se por aumentar as receitas da execução orçamental de 2003 com a contrapartida de uma diminuição da receita ou de um aumento da despesa nos anos subsequentes. Neste sentido, o seu impacto mais notório centra-se a nível da execução orçamental (beneficiando a de 2003 e prejudicando a de 2004).

Contudo, no caso da cessão de créditos tributários há também que considerar o seu possível impacto sobre o nível da actividade económica nacional, uma vez que esta medida envolve transferências de capitais entre Portugal e o exterior. Em 2003, o Estado português recebeu de um consórcio

¹ Veja-se no Título 3 – Capítulo II – *Parcerias Público-Privadas*.

internacional cerca de €1.760 milhões (ou 1,3% do PIB) pela cessão de créditos tributários¹. Apesar desta operação ter sido contabilizada no âmbito do exercício orçamental de 2003, a verdade é que por ter sido concretizada já no final de 2003, significa que a mesma pode ter tido algum impacto na actividade económica do nosso país (provavelmente favorecendo ainda mais a recuperação económica de Portugal na primeira metade do ano)². Este efeito terá sido, entretanto, mitigado em virtude dos pagamentos que o Estado tem de efectuar regularmente a esse consórcio com base nas cobranças de créditos, que atingiram cerca de €480 milhões em 2003 e 2004. Estes pagamentos continuarão nos anos seguintes, pelo que se trata de uma medida com “efeitos reversíveis” também a nível económico.

As medidas extraordinárias adoptadas em 2004, no valor total de cerca de €3 058 milhões (2,16% do PIB), consistiram sobretudo na transferência de activos (fundos de pensões) de empresas de capitais públicos para as administrações públicas, pelo que o seu impacto no comportamento da economia tende a ser mínimo, apesar da sua enorme relevância a nível da execução orçamental³.

Condicionantes Estruturais

Para além dos aspectos de natureza conjuntural e dos efeitos específicos das medidas de política económica, há uma série de factores estruturais que influenciam de forma bastante evidente o comportamento das finanças públicas e cuja importância neste contexto tende a ser cada vez maior.

De entre estes factores estruturais, destacam-se:

- ◆ A composição demográfica da nossa sociedade e o envelhecimento relativo da população decorrentes quer do aumento da esperança de vida (com a inevitável pressão sobre os sistemas de segurança social e saúde) quer da diminuição da taxa de natalidade (e seus reflexos potenciais no sistema de ensino);
- ◆ O elevado peso do Estado na economia, em particular das despesas com pessoal e das transferências correntes; e
- ◆ A dimensão excessiva da economia paralela.

Estes factores estruturais assumem uma importância duplamente relevante. Por um lado, limitam de forma significativa o potencial de crescimento da economia. Por outro lado, têm implicações directas substanciais sobre a execução orçamental, na medida em que tendem simultaneamente a agravar o desequilíbrio das finanças públicas e a aumentar a rigidez da despesa.

São vários os dados que ilustram a dimensão da transformação demográfica em curso em Portugal e o impacto (directo) que a mesma pode vir a ter nas contas públicas.

Por um lado, a taxa de natalidade tem vindo a decrescer⁴ e a taxa de crescimento natural da população tem vindo a cair fortemente¹. O impacto destes factores no crescimento da população tem sido

¹ Sobre esta operação, veja-se “*Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2003*”, volume II, página II.25 e seguintes, disponível em www.tcontas.pt.

² Esta operação poderá ter conduzido, no limite, a uma injeção de liquidez na economia nacional superior a 1% do PIB, o que pelo menos no curto prazo tende a exercer um efeito expansionista sobre a actividade económica, via aumento do número de transacções ou maior facilidade na concessão de crédito. Os dados do Banco de Portugal relativos ao final de 2003/início de 2004 revelam de facto um aumento importante dos depósitos bancários (principalmente atribuível à Administração Central) e um maior crescimento posterior da massa monetária. Estes efeitos, contudo, diluíram-se rapidamente.

³ Veja-se adiante Título 3 – Capítulo I – *Medidas extraordinárias para contenção do défice público*.

⁴ Em 2003, o número de nados-vivos por 1000 habitantes foi cerca de 10,8.



parcialmente compensado pela imigração, mas sem que isso seja suficiente para alterar as tendências de evolução demográfica já existentes, em particular o acentuado envelhecimento da população.

A este respeito, note-se que esperança média de vida à nascença subiu cerca de 12 anos desde 1960, a população residente com mais de 65 anos é desde 2000 mais numerosa do que a população residente com menos de 15 anos, e a percentagem de residentes com idade superior a 65 anos – em 1996 cerca de 15% – tenderá para valores em torno dos 25% nos próximos 40 anos. Como exemplo, projecta-se que esta evolução demográfica resulte num aumento das despesas totais com segurança social de cerca de 2,5 pontos percentuais do PIB nos próximos 25 anos².

Por contraste, observamos nos Censos que a população com idades compreendidas entre os 6 e os 17 anos diminuiu 23% entre 1991 e 2001 (menos 390 mil jovens) e que se projecta uma diminuição adicional de 5% entre 2001 e 2006 (menos 69 mil jovens).

A estes números corresponde uma diminuição de 18% dos alunos nos ensinos básico e secundário entre 1991 e 2001 (menos 22% no básico e menos 3% no secundário). Hipoteticamente estas reduções poderiam levar a poupanças de recursos no sistema de ensino que poderiam ser reafectadas para as áreas da segurança social e saúde, o que de facto não tem sucedido. A despesa pública com o ensino pré-primário, primário e secundário representava 3,7% do PIB em 1999 tendo aumentado para 3,8% do PIB em 2003.

O envelhecimento da população e a diminuição da população activa traduzem-se num acréscimo permanente e cumulativo da despesa dos sistemas de segurança social e saúde, cujo impacto será agravado pela diminuição das contribuições dos trabalhadores para o financiamento destes sistemas.

O sistema de ensino não deixará de sentir de forma cada vez mais intensa os efeitos destas alterações demográficas, via diminuição da procura, implicando uma organização racional do sistema e reduções progressivas das correspondentes despesas.

Por outro lado, o elevado peso das despesas com pessoal na função pública (cerca de 15% do PIB) e das transferências correntes para as famílias e para o Sector Empresarial do Estado condicionam de maneira decisiva a margem de manobra do Estado em termos de política orçamental (veja-se Quadro 2). E a dimensão da economia paralela (estimada em mais de 20% do PIB) afecta, de forma notória, a cobrança fiscal, quer directa quer indirectamente, e coloca em causa a sobrevivência das empresas que funcionam num quadro competitivo legal.

¹ Em 2003, o saldo natural foi inferior a 4 mil pessoas.

² Dados constantes do Relatório do OE/ 2004 e baseados no Eurostat e no estudo de Rodrigues, P. (2002) “*Social Security in Portugal: An Update of Long-Term Projections*”, Direcção-Geral de Estudos e Previsão do Ministério das Finanças, Documento de Trabalho nº 27.

Quadro 2 – Evolução das Despesas com Pessoal e das Transferências Correntes

	2000	2001	2002 (a)	2002 (b)	2003	2004
	(Em percentagem do PIB)					
Despesas com Pessoal	15,0	15,1	15,4	14,7	15,0	15,0
Transferências Correntes	17,5	18,2	18,7	19,8	21,4	22,0
para as Famílias	14,0	14,4	14,9	15,9	17,1	17,9
para as Empresas	1,1	1,3	1,4	1,4	1,6	1,6
	(Em percentagem da Despesa Corrente Total)					
Despesas com Pessoal	37,4	37,1	37,2	35,7	34,9	34,4
Transferências Correntes	42,7	44,7	45,2	48,1	49,8	50,4
para as Famílias	34,9	35,4	36,0	38,6	39,8	41,1
para as Empresas	2,7	3,2	3,4	3,4	3,7	3,7

A constituição de alguns hospitais-empresa vai alterar a composição da despesa pública a partir de 2002. Assim, para possibilitar uma análise comparativa mais correcta o ano de 2002 apresenta os valores para os casos em que (a) os hospitais-empresa não são excluídos das administrações públicas e (b) os hospitais-empresa são excluídos das administrações públicas. Os valores posteriores a 2002 consideram os hospitais-empresa fora das administrações públicas. Também para fins comparativos os dados referem-se todos à metodologia SEC95 (Base 1995) de apuramento das contas nacionais. As fontes são os relatórios anuais do Banco de Portugal.

Como se disse, a influência relativa destes factores estruturais na execução orçamental tenderá a acentuar-se ano após ano, especialmente no caso das questões demográficas.

Deste modo, as medidas de política económica mais relevantes no contexto orçamental serão seguramente as que incidirem directamente sobre estas condicionantes.

Nalguns casos a montante, como serão a redução da dimensão da economia paralela via combate à evasão fiscal, a criação de condições mais favoráveis à iniciativa empresarial e a reforma do sistema de ensino no sentido de ajustar o nível de oferta e de despesa à eventual diminuição da procura.

Noutros casos a jusante, tais como os que resultam da alteração das regras aplicáveis aos sistemas de segurança social promovendo princípios de equidade e de sustentabilidade e da maior eficiência financeira na prestação de serviços no sistema de saúde.



Quadro 3 – Portugal – Principais indicadores económicos (2002 – 2004)

Contas Nacionais	Unidades	2002	2003	2004
Produto e Despesa (1)				
Produto Interno Bruto	Milhões de Euros	133.826	135.822	141.115
Produto Interno Bruto	t. v. média real, %	0,5	-1,2	1,2
Procura Interna	t. v. média real, %	-0,1	-2,5	2,2
Consumo Privado	t. v. média real, %	1,2	-0,4	2,5
Consumo Público	t. v. média real, %	2,3	0,3	2,4
Formação Bruta da Capital	t. v. média real, %	-4,8	-9,9	1,5
Exportações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	1,5	4,5	4,6
Importações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	-0,5	-0,7	6,7
Rendimento e Poupança (2)				
Rendimento Disponível dos Particulares	t. v. média real, %	0,6	-0,1	1,0
Taxa de Poupança Interna	% PIB	18,1	17,8	16,0
Sector Privado	% PIB	18,4	20,4	18,1
Famílias	% do Rend. Disp.	11,8	11,8	10,4
Administrações Públicas	% PIB	-0,4	-2,6	-2,1
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho				
Inflação (IPC)	t. v. média, %	3,6	3,3	2,4
Deflador do PIB	t. v. média, %	4,3	2,8	2,8
Deflador das Exportações	t. v. média, %	-0,7	-2,8	1,4
Remunerações Nominais por Trabalhador	t. v. média, %	3,9	2,6	2,6
Custos Unitários do Trabalho	t. v. média, %	3,9	3,3	1,6
Mercado de Trabalho				
População Activa	Milhares	5.407,8	5460,3	5487,8
Emprego Total	Milhares	5137,3	5118,0	5122,8
Taxa de Emprego (15-64 anos)	%, Pop. Total	68,7	68,0	67,8
Taxa de Desemprego	%, Pop. Activa	5,0	6,3	6,7
Finanças Públicas (3)				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-2,8	-2,9	-3,0
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	0,1	-0,1	-0,3
Dívida Bruta das Administrações. Públicas (consolidada)	% PIB	56,1	57,7	59,4
Balança de Pagamentos (4)				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-6,2	-3,7	-5,9
Balança Corrente	% PIB	-7,7	-5,6	-7,5
Balança de Mercadorias	% PIB	-10,4	-9,2	-10,6
Balança de Capital	% PIB	1,5	2,0	1,6
Taxas de Juro (5)				
Taxa de Rendibilidade das OT a taxa fixa a 10 anos	em % (Dez)	4,5	4,4	3,6
Taxas de Juro Bancárias	em % (Dez)			
Crédito a Sociedades Não Financeiras	em % (Dez)	5,3	4,4	4,3
Crédito a Particulares, Habitação	em % (Dez)	5,2	3,8	3,8
Agregados de Crédito Bancário (6)				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom (Dez)	8,2	6,2	7,0

(...)

(...)

Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom (Dez)	6,0	2,7	4,1
Crédito a Particulares	t.v. hom (Dez)	11,6	9,6	9,2
Índice de Cotação de Acções (PSI-20)	t.v. hom (Dez)	-25,6	15,8	12,6

t.v. = Taxa de Variação.

(1) Contas Nacionais (Base 2000). Fonte: INE (Contas Nacionais Trimestrais, Setembro de 2005).

(2) Fonte: Relatório Anual 2004, Banco de Portugal (tendo como referência as Contas Nacionais (Base 1995) do INE). De acordo com os critérios do Banco de Portugal, os valores são ajustados dos efeitos directos da cedência de créditos tributários (2003) e das transferências de reservas de empresas de capitais públicos para as administrações públicas (2003 e 2004).

(3) De acordo com o reporte dos défices excessivos, Setembro de 2005. Indicadores calculados na óptica da Contabilidade Nacional (SEC 95)

(4) Fontes: Boletim Estatístico do Banco de Portugal (Setembro de 2005) e Contas Nacionais Trimestrais (Base 2000) do INE (Setembro de 2005).

(5) Fonte: Relatório Anual 2004 do Banco de Portugal

(6) Ajustados de Operações de Titularização. Fonte: Boletim Estatístico do Banco de Portugal (Setembro de 2005).

II – SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL – CONTA GERAL DO ESTADO DE 2004

Apresenta-se neste ponto, de forma agregada, a informação constante da Conta Geral do Estado de 2004 sobre a execução orçamental, e uma análise sucinta da mesma, relativa a cada um dos subsectores que integram o Orçamento do Estado e ao PIDDAC. Analisa-se, igualmente, a “Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social” e a evolução dos saldos consolidados das administrações públicas no decurso dos últimos anos. No final, é apresentado um quadro resumo que retrata a evolução das Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social no período 2002 - 2004.

A informação aqui reflectida é a da Conta apresentada pelo Governo nos termos constitucionais e legais, com referência ao ano de 2004, e que é objecto do Parecer do Tribunal de Contas.

O juízo do Tribunal sobre esta Conta, bem como as recomendações dele derivadas, serão objecto do Título 2 do presente Parecer.

1. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL POR SUBSECTORES

De seguida, apresentam-se os valores constantes da Conta Geral do Estado sobre a execução do OE/2004 pelos subsectores que, nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental, são abrangidos pelo Orçamento do Estado.

Serviços integrados

O Quadro 4 retrata a execução orçamental dos serviços integrados em 2004, em face do respectivo orçamento final, e a execução do OE/2003:



Quadro 4 – Execução orçamental dos Serviços Integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2003	2004		Despesas	2003	2004	
	CGE	Orçament o final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	30.650	30.627	30.695	Despesas correntes	33.096	38.148	37.074
Impostos directos	11.255	10.846	11.308	Despesas com pessoal	12.245	13.236	13.110
Impostos indirectos	17.338	17.544	17.075	Transferências correntes	14.613	18.349	18.037
Outras receitas correntes	2.057	2.237	2.313	Juros e outros encargos	4.030	3.872	3.741
Receitas de capital efectivas	626	3.329	1.533	Outras despesas correntes	2.207	2.692	2.185
Outras Receitas	406	471	456	Despesas de capital efectivas	3.535	6.777	5.389
Receitas efectivas	31.681	34.428	32.685	Despesas efectivas	36.630	44.925	42.463
Passivos financeiros	34.357	48.807	38.026	Passivos financeiros	29.409	38.309	28.248
Total	66.039	83.234	70.711	Total	66.039	83.234	70.711

Fontes: CGE/2003, OE/2004 e CGE/2004

No que respeita às receitas, registam-se elevadas taxas de execução nas receitas correntes, os impostos directos têm mesmo uma taxa de execução superior a 100%, a que se contrapõem baixas taxas de execução nas receitas de capital, especialmente nas receitas de capital efectivas, cerca de 46%, mas também nos Passivos Financeiros, com cerca de 78%.

A baixa taxa de execução observada nas receitas de capital efectivas deve-se, na sua quase totalidade, ao capítulo “Venda de bens de investimento”, em que, face a uma receita orçamentada de €1.005 milhões, a receita arrecadada não ultrapassou €11 milhões.

Situação semelhante se observa relativamente às despesas, em que, com excepção das “Outras Despesas correntes”, com uma execução de cerca de 80%, nos restantes capítulos que integram as despesas correntes foram despendidas mais de 95% das verbas orçamentadas. Já no tocante às despesas de capital, observam-se taxas de execução de 79,5% nas despesas efectivas e de apenas 74% nos Passivos Financeiros.

Comparativamente a 2003, é de realçar, nas receitas de capital efectivas, um aumento de 145%, explicado integralmente pelas receitas provenientes da alienação de partes sociais de empresas, inscritas em “Activos Financeiros”. Nas receitas correntes, o aumento é de apenas 0,1%, em termos globais, observando-se mesmo um decréscimo de 1,5% nos impostos indirectos. Do efeito conjugado dos aumentos das receitas correntes e de capital, resulta um acréscimo do total das receitas efectivas de 3,2%.

Todavia, há que ter em conta que nas receitas de 2003 estão incluídas receitas extraordinárias provenientes da operação de cessão de créditos para titularização, no valor de €1.453 milhões, dos quais €1.385,1 acresceram às receitas fiscais cobradas no ano¹.

Abstraindo das referidas receitas extraordinárias de 2003, o que se justifica pela sua excepcionalidade, verificar-se-ia em 2004 um acréscimo das receitas correntes de 5,1%, em termos globais, de 5,9% e 3,3% nos impostos directos e indirectos, respectivamente, e de 8,1% no total das receitas efectivas.

¹ As receitas obtidas através desta operação foram afectas aos serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social, proporcionalmente ao valor nominal dos créditos cedidos.

No que se refere às despesas, é igualmente nas despesas de capital efectivas que se regista o maior acréscimo em termos relativos, cerca de 52%, neste caso devido a aumentos do capital de empresas públicas inscritos na rubrica “Activos Financeiros”. Todavia, em valor absoluto, são as “Transferências Correntes” que têm um crescimento mais significativo, €3.224 milhões¹. De referir que, na sua maior parte, este aumento não se encontrava previsto inicialmente, tendo resultado do reforço de verbas decorrente do orçamento rectificativo aprovado pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, no valor global de € 2.859,7 milhões, dos quais €2.196,5 milhões destinados a transferências correntes.

Serviços e fundos autónomos

No Quadro 5 dá-se conta da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos em 2004, em confronto com o respectivo orçamento final e a execução do OE/2003.

De referir que, nos valores apresentados na Conta Geral do Estado sobre este subsector, não estão incluídos os referentes ao Fundo de Regularização da Dívida Pública, pela natureza específica de que se revestem, à Assembleia da República, por não ter sido efectuado o registo da sua conta de gerência na respectiva aplicação informática (SIFO/SFA), bem como à Universidade de Coimbra – Faculdade de Ciências e Tecnologia e ao Instituto de Conservação da Natureza, estes últimos por não terem enviado as suas contas de gerência².

Quadro 5 – Execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2003	2004		Despesas	2003	2004	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	21.829	29.236	27.395	Despesas correntes	21.846	29.461	27.250
Contribuições CGA	4.795	5.552	5.461	Despesas com pessoal	3.855	4.203	3.976
Transferências correntes	14.496	20.193	19.410	Aquisição de bens e serviços	3.624	8.103	6.821
Administração central	12.267	16.520	16.214	Transferências correntes	12.883	15.132	14.733
Outras	2.230	3.673	3.196	Administração central	5.293	7.216	7.090
Outras receitas correntes	2.537	3.490	2.524	Outras	7.589	7.916	7.642
Receitas de capital	6.515	8.348	6.917	Outras despesas correntes	1.484	2.022	1.720
Transferências de capital	4.627	5.162	4.510	Despesas de capital	6.052	9.704	7.193
Outras receitas de capital	1.888	3.186	2.406	Transferências de capital	2.267	2.634	1.346
Outras receitas	2.444	2.769	2.782	Outras despesas de capital	3.786	7.070	5.847
Total	30.788	40.353	37.094	Total	27.898	39.164	34.443

Fontes: CGE/2003, OE/2004 e CGE/2004

Observam-se, nas receitas, elevadas taxas de execução nas receitas correntes, cerca de 94% em termos globais, atingindo 98,4% e 96% nas “Contribuições para a Caixa Geral de Aposentações” e nas “Transferências correntes”, respectivamente, enquanto nas receitas de capital a taxa de execução global foi de cerca de 83%, sendo de notar que na rubrica residual “Outras receitas de capital” a receita arrecadada não ultrapassou 75% da receita prevista no orçamento final.

¹ €18.037 milhões – €14.813 milhões.

² Cfr. CGE/2004, ponto 1.5. Subsector serviços e fundos autónomos, 1.5.1. Introdução.



Também nas despesas, são as de natureza corrente que apresentam valores de execução mais próximos dos orçamentados, com uma taxa de cerca de 93% em termos globais, face a uma taxa de execução de 74% nas despesas de capital, destacando-se, quanto a estas, o desvio registado nas “Transferências de capital”, com uma taxa de execução de apenas 51%.

Comparativamente a 2003, observam-se acréscimos significativos em quase todas as rubricas das receitas, com excepção das “Outras receitas correntes”, que sofrem um ligeiro decréscimo, e nas “Transferências de capital”, que registam uma redução de 2,5%.

Os maiores aumentos verificam-se nas receitas provenientes de “Transferências correntes”, 34%, e nas “Outras receitas de capital”, cerca de 27%, este último explicado pelos acréscimos nas rubricas “Activos financeiros”, cerca de 28%, e “Passivos financeiros”, 22,6%, sendo este devido, principalmente ao empréstimo de €600 milhões concedido pela Direcção-Geral do Tesouro ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) destinados a pagamentos a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde.

De notar que as verbas inscritas nas rubricas de receita relativas a “Transferências”, bem como as variações relativamente ao ano anterior, são influenciadas por diversos factores:

- ◆ A inscrição em “Transferências de capital”, tal como tinha já ocorrido em 2003, de receitas extraordinárias provenientes da transferência de fundos de pensões de entidades externas às administrações públicas¹ para a Caixa Geral de Aposentações, que, de acordo com a Conta Geral do Estado, ascenderam a €1.826,2 milhões;
- ◆ O reforço das “Transferências correntes” em €1.852 milhões, destinado a diversas entidades do Serviço Nacional de Saúde, e das “Transferências de capital”, em €137 milhões, para o Instituto das Estradas de Portugal, através do Orçamento Rectificativo para 2004; e
- ◆ A reclassificação pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu das transferências provenientes deste Fundo, que, em 2004, passaram a ser classificadas como “Transferências correntes”, quando anteriormente eram classificadas como “Transferências de capital”².

Da conjugação destes factores resultou um importante aumento das receitas registadas em “Transferências correntes”, 34%, e a já referida diminuição das “Transferências de capital” em 2,5%, de onde se pode inferir que, nesta rubrica, o efeito positivo das transferências dos Fundos de Pensões foi superado pela redução resultante da reclassificação das transferências do Fundo Social Europeu.

Relativamente às despesas registam-se aumentos de cerca de 25% nas de natureza corrente e de 19% nas despesas de capital, de onde resulta um crescimento de 23,5% em termos globais.

O aumento das despesas correntes deve-se no essencial à “Aquisição de bens e serviços”, 88%, e às “Transferências correntes”, 14,4%. Importa referir, relativamente às “Aquisições de bens e serviços”, que, segundo a Conta Geral do Estado, o forte crescimento registado em 2004 se ficou a dever à reclassificação naquela rubrica das transferências do Instituto de Gestão Informática e Financeira da

¹ Dos CTT e da RDP em 2003, e, em 2004, da Caixa Geral de Depósitos, da NAV – Navegação Aérea de Portugal, da ANA – Aeroportos de Portugal e da Imprensa Nacional – Casa da Moeda. Veja-se no Título 3 – Questões de Sustentabilidade, I – “Medidas extraordinárias para contenção do défice público”.

² Cfr. Relatório do Orçamento do Estado para 2004, ponto 2.5. “Serviços e fundos autónomos”.

Saúde (IGIF) para os Hospitais, SA, que em 2003 haviam sido registadas em transferências para sociedades não financeiras públicas¹.

Quanto às despesas de capital, o referido aumento de 19% decorre de variações de sinal contrário das “Transferências de capital”, que sofrem uma redução de 41%, e das “Outras despesas de capital”, em que se assiste a um acréscimo de 54,4%, resultante, na sua quase totalidade, dos “Activos financeiros”, que registam um crescimento de 93%.

Segurança Social

A informação constante da Conta Geral do Estado sobre a execução orçamental da Segurança Social é assumida, pelo terceiro ano consecutivo, como tendo natureza não definitiva, o que levou o Tribunal, em relação aos anos de 2003 e 2004, a não emitir o seu Parecer sobre a mesma (veja-se, no Título 2, Cap. XII). Não obstante, na Conta Geral do Estado são apresentados valores provisórios para a execução orçamental da Segurança Social, os quais constam do Quadro 6.

Quadro 6 – Execução orçamental da Segurança Social

(em milhões de euros)

Receitas	2003	2004		Despesas	2003	2004	
	CGE (a)	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas Correntes	15.887	17.101	16.673	Despesas Correntes	15.218	16.975	16.500
Contribuições para a Seg. Social		10.786	10.429	Transferências correntes:		15.170	15.030
Transferências correntes:		5.870	5.729	Famílias		13.524	13.438
Administração Central		4.808	4.808	Instituições sem fins lucrativos		1.053	1.027
Outras		1.062	921	Outras		593	565
Outras receitas correntes		445	515	Subsídios		1.205	912
Receitas de Capital	1.246	5.255	1.917	Outras despesas correntes		601	559
Activos financeiros		5.081	1.888	Despesas de Capital	1.913	5.736	2.291
Outras receitas de capital		173	29	Activos financeiros		5.483	2.218
Outras receitas	663	791	905	Outras despesas de capital		253	72
Total das receitas	17.796	23.146	19.495	Total das despesas	17.130	22.711	18.791

(a) Não é possível, relativamente à execução orçamental de 2003, a desagregação das receitas e das despesas de acordo com os actuais códigos e rubricas de classificação económica por, na execução orçamental da Segurança Social, tal classificação ter sido adoptada pela primeira vez na Conta de 2004.

Fontes: CGE/2003, OE/2004 e CGE/2004

A análise do quadro revela elevadas taxas de execução nas receitas e despesas correntes, que contrastam com taxas de execução reduzidas nas receitas e despesas de capital

Assim, em termos globais, as receitas correntes apresentam uma taxa de execução de 97,5% sendo as mais elevadas as registadas pelo conjunto de rubricas agrupadas em “Outras”², 116%, que em valor absoluto, porém, têm pouco peso no total das receitas, e as “Transferências de capital”, com uma taxa

¹ Cfr. CGE/2004, ponto 1.3. “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”.

² “Taxas, multas e outras penalidades”, Venda de bens e serviços correntes” e “Outras receitas correntes”.



de execução de 97%. Quanto às receitas de capital, o valor executado ficou-se por 36,5% do orçamentado: 37% nos “Activos financeiros” e apenas 17% no agrupamento residual “Outras”¹.

Do lado das despesas, verifica-se uma taxa de execução global das despesas correntes de 97%, registando-se a mais elevada nas “Transferências correntes”, 99%, e a mais baixa nos “Subsídios”, 76%. Por sua vez, no tocante às despesas de capital, apenas foram despendidas, no total, 40% das verbas orçamentadas, com taxas de execução de 41% nos “Activos financeiros” e de 29% em “Outras”².

No que respeita à estrutura das receitas e despesas deste subsector, constata-se, nas receitas, um forte predomínio das receitas correntes, com um peso relativo de 85,5%, explicado, no essencial, pelas “Contribuições para a Segurança Social” e as “Transferências correntes”, que representam, 53,5% e 29% do total, respectivamente. O peso relativo das receitas de capital é de cerca de 10%, devido, na sua quase totalidade, aos “Activos financeiros”, com 9,7%, enquanto as “Outras receitas” representam cerca de 4,5% do montante global arrecadado.

Situação semelhante se observa nas despesas, com uma importância relativa de cerca de 88% das despesas correntes, destacando-se, de entre estas, as “Transferências correntes”, que constituem 80% da despesa realizada, enquanto as despesas de capital têm um peso relativo de cerca de 12%, explicado, no essencial, pelos “Activos financeiros”, que representam cerca de 11,8% das despesas de capital efectuadas.

A análise comparativa face aos valores da execução de 2003 é prejudicada pelo facto de apenas na CGE/2004 os valores da execução orçamental da Segurança Social serem apresentados de acordo com os novos códigos e rubricas de classificação económica das receitas e despesas públicas³, pelo que, relativamente à execução de 2003, não é possível proceder à desagregação das receitas e despesas, limitando-se a apreciação das variações verificadas aos valores globais e aos principais agrupamentos.

Deste modo, no que respeita às receitas, observou-se um significativo aumento das receitas totais, de 9,5%, com maior influência, em valores absolutos, das receitas correntes, dada a sua importância relativa, já que em termos percentuais o acréscimo verificado cifrou-se em 5% enquanto nas receitas de capital atingiu os 54%.

Quanto às “Outras receitas”, os valores não são comparáveis, dado que em 2004 o valor indicado no quadro, €905 milhões, inclui “Reposições não abatidas nos pagamentos” no montante de €147,4 milhões, rubrica que, pelos motivos antes referidos, não é apresentada na Conta de 2003.

Do lado das despesas, regista-se, no total, um aumento de 9,7%, observando-se igualmente que, face a um maior aumento das despesas correntes em termos absolutos, em termos relativos assiste-se a um crescimento bem mais significativo das receitas de capital, 19,8%, que compara com 8,4% nas despesas correntes.

¹ Que inclui as rubricas “Venda de bens de investimento”, “Transferências de capital”, “Passivos financeiros (empréstimos de curto prazo)” e “Outras receitas de capital”.

² Que inclui as rubricas “Aquisição de bens de capital”, “Transferências de capital”, e “Passivos financeiros (empréstimos de curto prazo)”.

³ Aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

2. CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL

A Conta Geral do Estado apresenta a “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”.

A consolidação das contas dos subsectores que integram a Conta, cujas receitas e despesas foram apresentadas e analisadas nos pontos anteriores, é feita pela Direcção-Geral do Orçamento através da eliminação das transferências, correntes e de capital, entre as entidades que integram cada subsector, e, posteriormente, da eliminação dos montantes globais das transferências entre subsectores.

No quadro seguinte apresentam-se os principais agregados e saldos constantes da referida conta.

Quadro 7 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social 2004¹

(em milhões de euros)

	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. central	Seg. social	Adm. central e seg. social
Receitas correntes	31 047,9	20 201,4	40 971,4	16 820,4	52 314,5
Despesas correntes	37 072,6	20 032,4	46 827,2	16 500,4	57 850,3
Saldo corrente	-6 024,7	169	-5 855,7	320	-5 535,8
Receitas de capital	349,2	4 351,4	3 376,2	28,6	3 379,1
Despesas de capital	3 572,7	2 472,4	4 720,8	72,4	4 767,4
Saldo global sem activos financeiros	-9 248,2	2 048,0	-7 200,3	276,2	-6 924,1
(em percentagem do PIB) (*)	-6,8%	1,5 %	-5,3%	0,2%	-5,1%
Saldo primário	-5 506,8	2 103,4	-3 403,4	279	-3 124,4
(em percentagem do PIB) (*)	-4,1%	1,6%	-2,5%	0,2%	-2,3%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	530,4	2 380,4	2 910,8	330,2	3 241,1
Saldo global incluindo activos financeiros	-9 778,6	-332,5	-10 111,1	-54	-10 165,1
(em percentagem do PIB) (*)	-7,2%	-0,2%	-7,5%	0,0%	-7,5%

(*) O valor do PIB utilizado neste quadro é o da Conta Geral do Estado, anterior, portanto, às alterações introduzidas pelo INE no apuramento das Contas Nacionais

Fonte: CGE/2004

Verificou-se no ano em apreço uma quebra generalizada dos saldos da conta consolidada comparativamente aos valores indicados na Conta Geral do Estado 2003², quer em valor quer em percentagem do PIB (veja-se o quadro sinóptico da execução orçamental da Administração Central e da Segurança Social, no período 2002 – 2004, em termos consolidados, no final deste capítulo).

Assim, o peso relativo do saldo global, sem activos financeiros, no PIB, passou de -2,3% em 2003 para -5,1% no ano em apreço, em consequência, no essencial, do comportamento do saldo corrente, que sofreu um agravamento superior a 300%, o que explica, igualmente, que o saldo primário, tenha passado de 1% do PIB em 2003 para -2,3% em 2004, embora, neste caso, também a redução dos encargos correntes da dívida registada no ano em apreço tenha alguma influência naquela variação.

A maior quebra, porém, verificou-se no saldo global com activos financeiros, que atingiu -7,5% do PIB, quando em 2003 se cifrara em -3,7%, o que representa uma redução de 3,8 pontos percentuais.

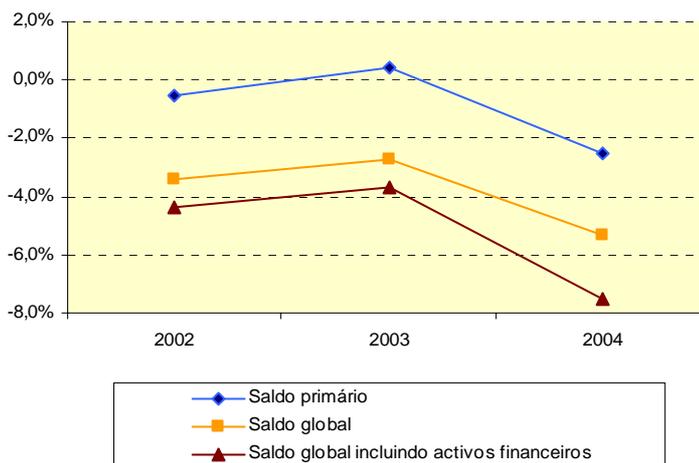
¹ Não inclui o subsector das Administrações Regional e Local.

² Quadro 1.3.A – “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”.



O gráfico seguinte ilustra a evolução dos saldos da conta consolidada da administração central e da segurança social no período 2002 – 2004:

Gráfico 12 – Evolução dos saldos da “Conta Consolidada da Administração central e da Segurança social” em % do PIB



É assim evidenciado o importante agravamento registado no ano em apreço, que se segue a uma recuperação significativa no ano transacto relativamente a 2002.

3. EXECUÇÃO DO PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL – PIDDAC

No quadro seguinte apresentam-se os valores de execução do PIDDAC por fontes de financiamento, em 2003 e 2004, segundo as Contas Gerais do Estado respectivas, bem como os valores da despesa prevista para 2004, de acordo com a “Programação financeira plurianual” constante do correspondente Orçamento do Estado.

Quadro 8 – Execução do PIDDAC

(em milhões de euros)

PIDDAC		2003	2004	
		Execução	Previsão inicial	Execução
Financiamento Nacional	Cap. 50.º	2.000,7	2.361,7	2.070,4
	Outras fontes	1.030,5	891,8	951,7
Total – Financiamento Nacional		3.031,2	3.253,5	3.022,1
Financiamento Comunitário	Cap. 50.º	109,7	332,4	92,5
	Outras fontes	1.668,9	2.275,3	1.450,8
Total – Financiamento Comunitário		1.778,6	2.607,7	1.543,3
Total		4.809,8	5.861,2	4.565,4

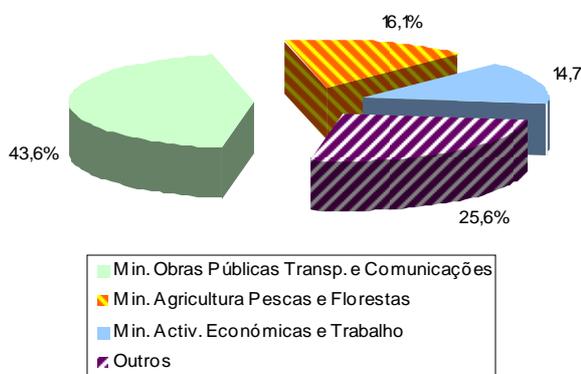
Fonte: CGE/2003, OE/2004 e CGE/2004

Pela análise do quadro constata-se, em termos globais, uma baixa taxa de execução, de 78%, explicada pela reduzida utilização do financiamento comunitário, relativamente ao qual apenas foram despendidas 59% das verbas previstas, enquanto no tocante ao financiamento nacional se registou uma taxa de execução de 93%. Ainda sobre o financiamento comunitário, destaca-se, em termos relativos, o ocorrido relativamente às dotações orçamentais inscritas no Cap. 50º – “Investimentos do Plano”, que tiveram uma execução de apenas 28%. Em valor absoluto, porém, é na utilização das verbas comunitárias inscritas em “Outras fontes” que se verifica o maior desvio, porquanto, de um total de €2.275,3 milhões programados para o financiamento em 2004 de programas inscritos no PIDDAC, apenas foram despendidos €1.450,8 milhões.

Por sua vez, confrontando a execução de 2004 com a de 2003, observa-se uma redução em termos globais de cerca de 5%, explicada na sua quase totalidade pelos decréscimos registados na despesa financiada por fundos comunitários, -15,7% no Cap. 50º e -13% em “Outras Fontes”, já que no que se refere à despesa efectuada com recurso ao financiamento nacional se verificou uma redução de apenas 0,3%, com comportamentos diferenciados relativamente ao Cap. 50º, em que se verificou um aumento de 3,5%, e às “Outras fontes”, com um decréscimo de 7,6%.

No que respeita à distribuição da despesa por Ministérios¹, regista-se uma forte concentração nos Ministérios da Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), com 43,6% do total da despesa, Agricultura, Pescas e Florestas (MAPF), 16,1%, e Actividades Económicas e Trabalho (MAET), 14,7%, significando que, no seu conjunto, estes três Ministérios são responsáveis por 74,4% da despesa realizada no âmbito do PIDDAC, situação que se ilustra no gráfico seguinte:

Gráfico 13 – Distribuição da despesa por Ministérios (PIDDAC)



Quanto à importância relativa do financiamento nacional e comunitário, verificou-se que em 2004 o financiamento nacional representou 66,2% do total contra 33,8% do financiamento comunitário.

Observam-se, contudo, diferenças muito acentuadas entre Ministérios. Assim, reportando-nos, a título de exemplo, aos Ministérios acima referidos, constata-se que, enquanto no MOPTC o financiamento nacional representou cerca de 80% do total, no Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho a situação é inversa, predominando o financiamento comunitário, com um peso relativo de 75,7%.

¹ Cfr. Mapa XV – “PIDDAC – Despesa efectiva por Ministérios segundo as fontes de financiamento”.



Quadro 9 – Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social no período 2002 – 2004

(na óptica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

	2002	2003	2004
Receitas correntes	49.638,1	51.337,3	52.314,5
Impostos directos	11.905,7	11.285,6	11.318,4
Impostos indirectos	17.417,7	18.327,6	17.915,6
Contribuições para a Segurança Social	10.160,8	15.335,8	15.984,6
Transferências correntes	1.493,7	2.166,6	2.515,2
das quais:			
Outros subsectores	17,8	44,9	20,1
Resto do Mundo – UE	892,1	1.723,8	2.021,2
Outras receitas correntes	–	4.221,7	4.580,7
Despesas correntes	51.429,9	52.710,7	57.850,3
Pessoal	17.468,7	16.432,2	17.525,9
Bens, serviços e outras despesas correntes	5.880,5	5.251,8	8.607,5
Encargos correntes da dívida	3.844,3	4.072,7	3.799,6
Transferências correntes	21.676,8	24.518,0	25.205,3
das quais:			
Outros subsectores	1.553,9	1.627,1	1.812,1
Resto do Mundo – UE	1.307,3	1.312,6	1.450,6
Subsídios	–	2.436,0	2.711,9
Saldo corrente	-1.791,8	-1.373,4	-5.535,8
Receitas de capital	3.421,8	3.115,7	3.379,1
Transferências de capital	1.925,0	2.522,8	3.096,2
das quais:			
Outros subsectores	12,5	16,1	3,6
Resto do Mundo – UE	1.755,4	1.297,1	1.184,2
Outras receitas de capital	1.496,7	592,9	282,9
Despesas de capital	5.240,2	4.687,0	4.767,4
Aquisição de bens de capital	1.928,8	1.829,3	2.052,7
Transferências de capital	3.180,3	2.785,9	2.680,2
das quais:			
Outros subsectores	1.445,2	1.483,2	1.536,4
Resto do Mundo – UE	–	0,0	0,0
Outras despesas de capital	131,1	71,7	34,5
Saldo global	-3.610,2	-2.944,7	-6.924,1
(em percentagem do PIB)	-2,8	-2,3	-5,1
Saldo primário	234,0	1.128,0	-3.124,4
(em percentagem do PIB)	0,2	0,9	-2,3
Activos financeiros líquidos de reembolsos	1.877,7	1.830,5	3.241,1
Saldo global incluindo activos financeiros	-5.487,9	-4.775,2	-10.165,1
(em percentagem do PIB)	-4,2	-3,7	-7,5

O valor do PIB utilizado neste quadro é o da Conta Geral do Estado, anterior, portanto, às alterações introduzidas pelo INE no apuramento das Contas Nacionais

Fontes: CGE/2002, CGE/2003 e CGE/2004

