



Tribunal de Contas

---

*TITULO 1*  
*ENQUADRAMENTO*





com.  
març  
2007  
P. P. P.  
S

## TÍTULO 1 – ENQUADRAMENTO GERAL

Nesta primeira parte pretende fazer-se o enquadramento geral do Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2005 em duas vertentes.

A primeira tem a ver com a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2005. A segunda apresenta de forma sintética a visão global dessa execução tal como resulta da Conta Geral do Estado apresentada pelo Governo e que será objecto de análise nos restantes títulos deste Parecer.

A vertente da “Envolvente económica” termina com a apresentação de um quadro sinóptico sobre os principais indicadores económicos do período 2003 – 2005. Por sua vez, a “Síntese da execução orçamental”, inclui a “Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social” relativa ao mesmo período, mas na óptica da contabilidade pública, com os valores apresentados na CGE/2005.

### I – Envolvente Económica

Este capítulo descreve e avalia a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2005.

A sua análise está dividida em duas partes, a primeira parte do capítulo analisa o comportamento das principais variáveis e agregados macroeconómicos – nacionais e internacionais –, quer em termos gerais quer em comparação com os cenários subjacentes ao Orçamento do Estado de 2005 (OE2005) e ao Orçamento do Estado Rectificativo do mesmo ano (OR2005). A segunda parte sintetiza as medidas de política económica com influência directa mais evidente e relevante sobre a execução orçamental de 2005 e apresenta os factores estruturais da economia nacional com maior impacto sobre a evolução das finanças públicas.

O capítulo está organizado da seguinte forma: (1) análise da envolvente externa; (2) avaliação do comportamento da economia portuguesa em 2005; (3) análise comparativa entre o quadro macroeconómico efectivamente verificado e os cenários base que enquadraram o OE2005 e o OR2005; e (4) síntese e avaliação das principais medidas de política económica e da evolução dos aspectos estruturais com maior impacto sobre as contas públicas nacionais.

#### 1. ENVOLVENTE INTERNACIONAL

##### A) Economia Mundial

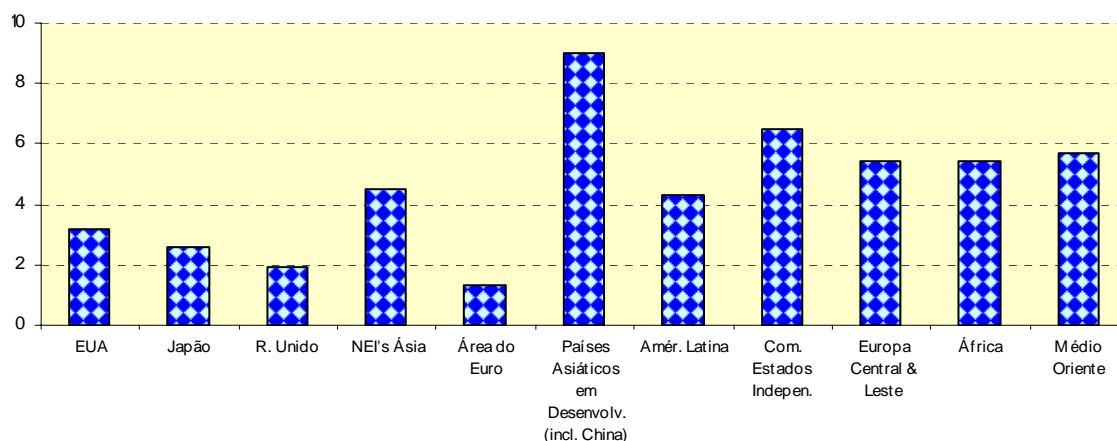
A taxa de crescimento da economia mundial em 2005 foi de 4,9%. Este valor, que representa um abrandamento relativamente ao observado em 2004 (5,3%), supera ainda de forma visível – quase 1,5 pontos percentuais – a taxa anual média de crescimento do Produto Interno Bruto mundial desde 1980. Um dado importante é que a taxa de crescimento da economia mundial registou, ao longo do ano, uma tendência ascendente, recuperando do abrandamento económico verificado na segunda metade de 2004. No último trimestre de 2005, o crescimento homólogo da economia mundial superou já os 5%<sup>1</sup>. O comportamento positivo da economia mundial em 2005 foi extensivo às diversas regiões geográficas do globo, mas beneficiou em particular do bom desempenho económico dos Estados

<sup>1</sup> As principais fontes para os dados apresentados nesta secção são o *World Economic Outlook* (FMI, Setembro de 2006) e o Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal.

Unidos da América (EUA) e da maioria dos países da Ásia, incluindo o Japão. Tomando como critério o nível de desenvolvimento das economias, o realce principal vai para as “economias de mercado emergente e em desenvolvimento”, responsáveis por uma parcela cada vez maior do PIB mundial avaliado em paridades de poder de compra (47,7% em 2005 e 45% em 2004). No conjunto destas economias, o crescimento económico em 2005 foi de 7,4%, destacando-se os casos da China (crescimento de 10,2%), Índia (8,5%), o conjunto dos “países asiáticos em desenvolvimento” (9,0%) e, em menor grau do que em 2004, a “Comunidade de Estados Independentes” (6,5%). Realce também para os países do Médio Oriente, cuja economia cresceu 5,7% em 2005, superando os 5,5% observados em 2004. As economias da América Latina, África e Europa Central e de Leste conseguiram taxas de crescimento agregadas na ordem dos 4% – 5%, algo abaixo das verificadas em 2004, sobretudo no caso da América Latina (e do Brasil, em particular).

As “economias avançadas” cresceram 2,6%, sendo que, de entre as principais economias mundiais, as maiores taxas de crescimento ocorreram nos EUA (3,2%), no Japão (2,6%), e no conjunto das “novas economias industrializadas da Ásia” (4,5%). Na “área do euro”, o crescimento do PIB ficou-se pelos 1,3% – um dado que é analisado à frente com mais detalhe.

Gráfico I.1 – Taxas de crescimento do PIB por regiões



Fonte: World Economic Outlook (FMI, Setembro de 2006).

Os elevados níveis de crescimento económico continuam a estar associados a uma forte integração da economia mundial, evidenciada, designadamente, pelos seguintes factos:

- ◆ As trocas mundiais de bens e serviços cresceram em 2005 a uma taxa superior a 7% face ao ano anterior, sendo que as exportações provenientes das “economias de mercado emergente e em desenvolvimento” aumentaram 11,8% (representando agora cerca de 31% das exportações totais no contexto mundial);
- ◆ Os fluxos globais de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) registaram um acréscimo que rondou os 30%, confirmando a recuperação iniciada em 2004 e beneficiando, desta vez, a quase globalidade da economia mundial (ao contrário do que sucedera em 2004, o fluxo de IDE dirigido ao grupo das “economias avançadas” registou uma subida, sobretudo devido ao acréscimo das entradas líquidas para a União Europeia);
- ◆ O *spread* médio da dívida emitida pelos mercados emergentes reduziu-se para 245 pontos base (de acordo com o índice EMBI+), continuando a tendência descendente dos últimos anos;



20m.  
14/02/07  
[Handwritten signature]

- ◆ As chegadas internacionais de turistas aumentaram 5,5% em 2005 face a 2004, sendo que em termos de influxos as maiores variações ocorreram em África (+10,2%), na Ásia e Pacífico (+7,4%), e no Médio Oriente (+7,0%).

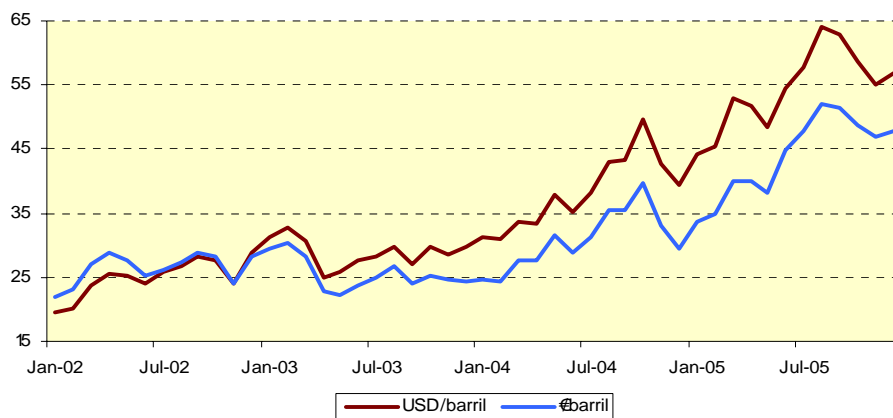
Este forte crescimento económico e a evolução positiva da economia mundial é particularmente notável à luz da tendência de subida das taxas de juro nas principais economias mundiais e do aumento dos preços do petróleo.

Contudo, e sem pôr em causa esta apreciação positiva, é importante notar que, tal como em 2003 e 2004, o elevado crescimento económico mundial em 2005 foi fortemente influenciado pela dinâmica notável da economia chinesa e, em parte, pelos critérios de valoração do peso das economias emergentes (e da China, em particular) no conjunto da economia mundial. Por um lado, a economia da China, que tem um peso relativo superior a 15% da economia mundial em termos do PIB avaliado em paridades de poder de compra, tem crescido sistematicamente acima dos 9% ao ano, desde 2002. Por outro lado, quando para efeitos de agregação da produção económica mundial substituímos o critério das “paridades de poder de compra” pelo das “taxas de câmbio de mercado”, a conclusão é de que a economia mundial cresceu 3,4% em 2005 e 3,9% em 2004, o que, apesar de significativo, se situa visivelmente abaixo dos valores anteriormente enunciados. As principais razões para esta discrepância residem na forma como são medidos os preços nessas economias emergentes e na própria política cambial da China, que em princípio subvaloriza aquela que seria a cotação de mercado da moeda chinesa.

O quadro macroeconómico das economias avançadas manteve-se, em 2005, relativamente estável, embora tenham surgido alguns factores de perturbação, que obrigaram, nalguns casos, a políticas económicas mais prudentes, nomeadamente a nível monetário e orçamental. A taxa de inflação – medida pelo crescimento do índice de preços no consumidor – manteve a tendência ascendente observada desde 2003: a taxa de variação média dos preços em 2005 chegou aos 2,3% (2,0% em 2004). Nos EUA o crescimento dos preços foi de 3,4%, enquanto na área do euro os preços subiram 2,2%. No conjunto das “economias de mercado emergentes e em desenvolvimento” a taxa de inflação em 2005 foi de 5,3%.

Tal como nos dois anos anteriores, esta aceleração no aumento dos preços está fortemente associada à subida dos preços internacionais das matérias-primas, e do petróleo em particular. O crescimento económico, a expansão da procura mundial e alguns fenómenos cuja origem extravasa a área meramente económica contribuíram para que o preço médio internacional das matérias-primas não energéticas aumentasse mais de 10% face a 2004 e para que o preço médio do petróleo *Brent* (medido em dólares ou em euros) subisse mais de 40% face a 2004 – na segunda metade do ano, o preço médio do barril aproximou-se mesmo dos 60 USD, superando em 21 dólares por barril, 55%, o preço médio do barril em 2004. Este movimento ascendente dos preços do petróleo sucede a aumentos de cerca de 15% e 32% em 2003 e 2004, respectivamente.

Gráfico I.2 – Preço do petróleo (*Brent*)



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

Do ponto de vista orçamental e das contas externas, é de realçar a situação dos EUA, cuja economia apresentou em 2005 um défice orçamental de 3,7% do PIB e um défice da Balança Corrente de 6,4%. As “economias avançadas” apresentaram um saldo orçamental negativo igual a 2,7% do PIB e um défice externo equivalente a 1,4% do PIB. Já as “economias de mercado emergente e em desenvolvimento” apresentaram um excedente externo de 4,1% do PIB, naturalmente empolado pelos países exportadores de petróleo (o excedente externo dos países do Médio Oriente atingiu, em 2005, cerca de 20% do PIB). Finalmente, a evolução da taxa de desemprego beneficiou do bom desempenho da economia mundial. A taxa média de desemprego nas economias avançadas desceu de 6,3% em 2004 para 6,0% em 2005, o valor mais baixo desde 2001.

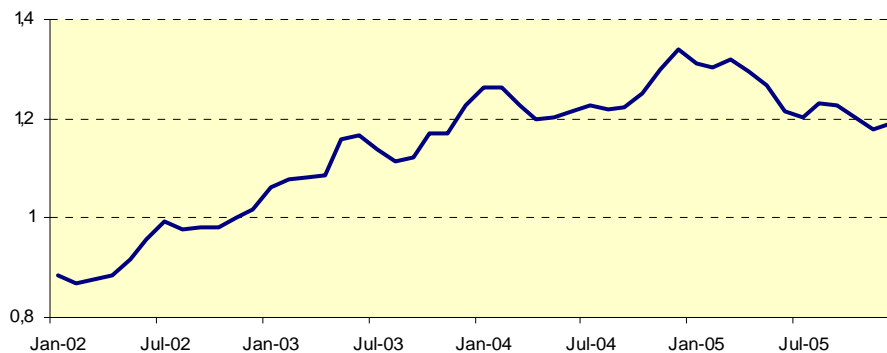
A aceleração no ritmo de crescimento dos preços e o forte crescimento económico foram decisivos para que nas principais economias mundiais (incluindo o Japão) se verificasse uma tendência generalizada para a adopção de uma política monetária mais restritiva, nalguns casos consubstanciada numa subida das taxas de juro. Nos EUA, a principal taxa de referência (*US fed funds*) subiu de 2,25% no final de 2004 para 4,25% no final de 2005. Na “área do euro”, a principal taxa de referência (*ECB refinancing*) subiu, já no final de 2005, para 2,25% (2,0% no final de 2004). A excepção mais relevante ocorreu no Reino Unido, em que a taxa de juro de referência do Banco de Inglaterra (*BOE repo*) desceu 0,25 pontos em 2005, para 4,5%, depois de em 2004 ter subido de 3,75% para 4,75%.

É de destacar ainda a agitação vivida nos mercados cambiais em 2005, muito marcada pelos desequilíbrios macroeconómicos da economia americana e pela política cambial chinesa. A moeda chinesa (*luan*) manteve a sua indexação ao dólar no início de 2005, passando depois a estar indexada a um cabaz de moedas, mas sem que daí resultassem oscilações profundas na sua cotação face ao dólar. A percepção de que o *luan* está subavaliado tem sido um factor de perturbação importante, não só nos mercados financeiros como em termos políticos e comerciais. Também o elevado défice público americano e o crescente défice comercial dos EUA, têm colocado a moeda americana sob pressão negativa. No entanto, ao longo de 2005 o dólar acabou por apresentar uma evolução favorável face ao euro, sobretudo em resultado do diferencial crescente entre as taxas de juro do dólar e do euro, que terá contribuído para o relançamento da economia europeia.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Gráfico I.3 – Cotação do euro face ao dólar



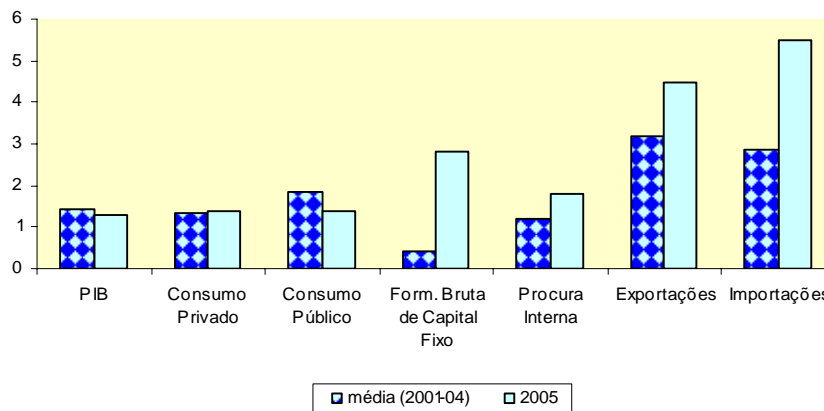
Fonte: Ministério das Finanças, Direcção Geral de Estudos e Previsão.

Realce ainda para a evolução positiva dos mercados financeiros, accionistas e obrigacionistas, que favoreceu e potenciou o aumento do investimento global e a expansão da actividade económica. Para além dos já referidos baixos *spreads* da dívida das economias emergentes, é de notar o comportamento positivo dos principais índices bolsistas mundiais, que apresentaram no final do ano variações oscilando entre 1,0% no caso do NASDAQ (EUA) e 40% no caso do Nikkei 225 (Japão). Em média, no final de 2005 os índices bolsistas mundiais registavam uma subida de cerca de 3% face a 2004. O principal índice bolsista nacional, PSI-20, acompanhou esta tendência positiva, tendo registado em 2005 uma valorização de cerca de 13% face ao final de 2004.

### B) Área do Euro e União Europeia

A economia da “área do euro” (zona euro) cresceu 1,3% em 2005. Este comportamento modesto da economia da zona euro foi particularmente influenciado pelo contributo negativo das exportações líquidas e pelo fraco desempenho do consumo privado. Os sinais mais favoráveis foram dados pelo investimento, que cresceu 2,8%, e pelas exportações, cuja taxa de crescimento rondou os 4,5% (inferior, mesmo assim, ao das importações).

Gráfico I.4 – Taxas de crescimento do PIB e componentes da despesa

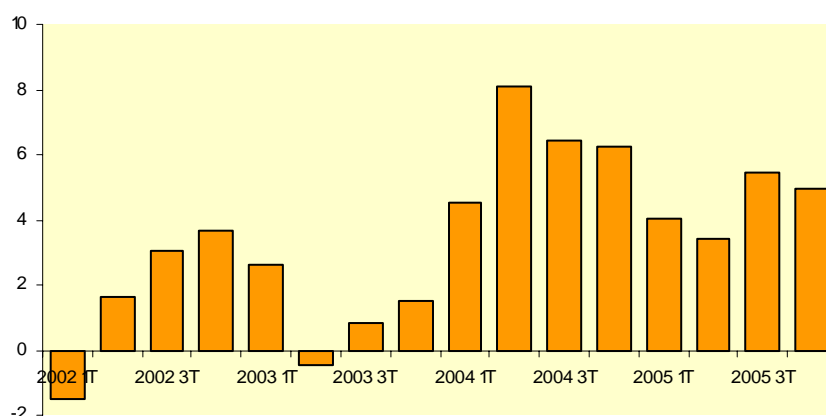


Fontes: World Economic Outlook, FMI, Setembro de 2006, New Cronos Database (Eurostat).

Dito isto, é importante notar que o crescimento médio em 2005 ficou negativamente influenciado pelo abrandamento verificado no final de 2004 – com o correspondente *carryover* desfavorável para 2005 – e que a taxa de crescimento da economia da zona euro foi evoluindo de maneira favorável ao longo de 2005, sendo que no trimestre final cresceu 1,8% em termos homólogos.

Esta evolução favorável do crescimento económico ao longo do ano ficou a dever-se, em parte, à depreciação do euro face ao dólar. Além disso, acompanhou a recuperação verificada na economia mundial, um aspecto particularmente visível no desempenho das exportações da zona euro, que no segundo semestre do ano registaram variações homólogas superiores às verificadas no primeiro semestre em cerca de 1,5 pontos percentuais.

**Gráfico I.5 – Taxa de crescimento de exportações da Zona Euro (variação homóloga trimestral)**



Fonte: Eurostat (New Cronos Database, Setembro de 2006).

O comportamento das economias que constituem a zona euro foi algo desigual, reflectindo fenómenos específicos, alguns de natureza conjuntural, outros de natureza estrutural, incluindo, nestes últimos, a situação das finanças públicas, a demografia e a composição do tecido produtivo, nomeadamente do sector exportador.

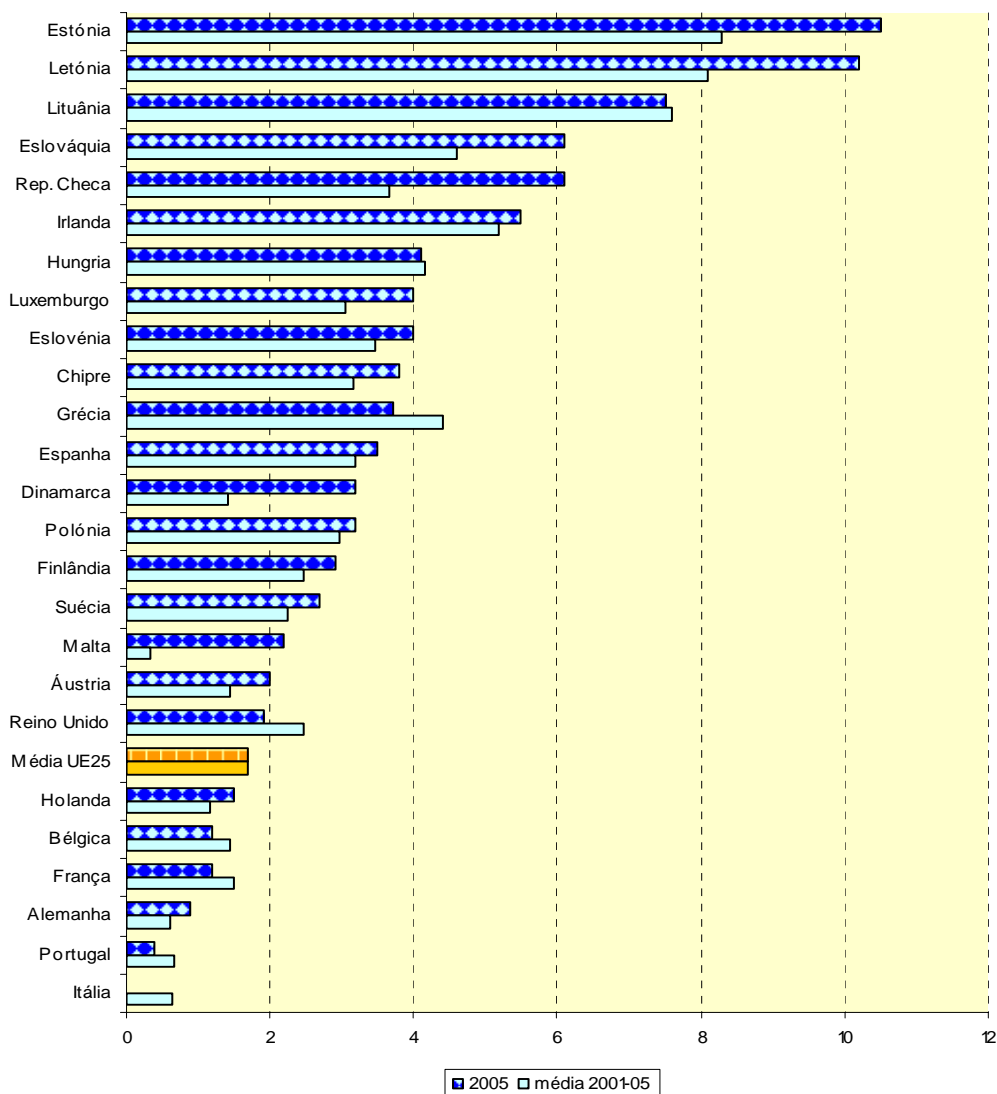
De entre as maiores economias da zona euro, o realce positivo cabe às da Espanha e da Irlanda, onde o crescimento do PIB em 2005 se situou nos 3,4% e 5,5%, respectivamente. Para além destes países, apenas a Grécia, Luxemburgo e Finlândia cresceram acima dos 2%. O PIB alemão cresceu 0,9% em 2005 - um valor modesto e inferior ao verificado em 2004 -, enquanto a França, a Holanda e a Bélgica registaram em 2005 taxas de crescimento do PIB superiores a 1%, mas também inferiores às verificadas no ano anterior. Por sua vez, a Itália registou um crescimento nulo e Portugal um crescimento de apenas 0,4%. Entre as restantes economias da União Europeia, destaque para os países bálticos, com taxas de crescimento superiores a 7,5% do PIB e, mais genericamente, para os países da Europa Central e de Leste que aderiram à União Europeia em Maio de 2004, que registaram taxas de crescimento superiores a 3%, à excepção de Malta (2,4%). Relativamente aos países que compunham a anterior UE-15, mas que não pertencem à área do euro, são de assinalar taxas de crescimento de 2,7% na Suécia e 3,2% na Dinamarca, superando, nomeadamente, o crescimento observado no Reino Unido (1,9%).





com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Gráfico I.6 – Taxas de crescimento do PIB (União Europeia)



Fonte: World Economic Outlook (FMI, Setembro de 2006) e Eurostat/Comissão Europeia (Indicadores Estruturais).

É de referir ainda que o crescimento económico agregado dos principais parceiros comerciais de Portugal foi naturalmente influenciado pelo comportamento modesto da “área do euro”, que é destino para mais de 2/3 das exportações do nosso país. Em 2005, o desempenho favorável da Espanha e a dinâmica comercial da economia alemã não foram suficientes para compensar o abrandamento verificado nas economias de França e do Reino Unido. Ainda assim, a procura externa de mercadorias dirigida a Portugal aumentou 5,8% em 2005 (8,2% em 2004)<sup>1</sup>. Contudo, como se explica na secção seguinte, o crescimento das exportações nacionais esteve longe de corresponder a este aumento da procura externa, pelo que se manteve a tendência de quebra na quota de mercado das exportações portuguesas. Para esta situação têm contribuído factores internos de competitividade conjugados com

<sup>1</sup> 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 no ano anterior ao da análise.

a concorrência acrescida das economias emergentes, em particular da China e dos países do Sudeste Asiático e da Europa Central e do Leste.

O enquadramento macroeconómico da zona euro ficou marcado, na parte final de 2005, pela subida generalizada das taxas de juro. De resto, verificou-se uma ligeira aceleração na taxa de inflação e progressos modestos, mas positivos, na consolidação das finanças públicas.

A taxa de inflação média na zona euro situou-se, em 2005, nos 2,2%, superando em apenas uma décima o valor verificado em 2004. Contudo, ao longo do ano, a taxa de variação dos preços registou alguns valores relativamente elevados (em particular, em Setembro e Outubro, quando a variação homóloga do índice de preços no consumidor igualou ou superou os 2,5%). Esta evolução, o elevado crescimento do crédito e dos agregados monetários, e a tendência gradual de depreciação do euro levaram o Banco Central Europeu a decidir, em Dezembro de 2005, uma subida da sua taxa de juro de referência, de 2,0% para 2,25% – a primeira alteração da taxa de juro de referência do BCE desde Maio de 2003 e a primeira subida desde Outubro de 2000.

Do ponto de vista orçamental, e de acordo com a segunda notificação do défice e da dívida públicos relativos a 2005 (divulgada pela Comissão Europeia/EUROSTAT, em Outubro de 2006), os países da zona euro apresentaram um défice orçamental conjunto equivalente a 2,4% do PIB (2,8% em 2004 e 3,1% em 2003). A dívida pública total ascendeu, em 2005, a 70,8% do PIB, mais 1,0 pontos percentuais do que em 2004. No conjunto da União Europeia o défice orçamental atingiu os 2,3% do PIB, uma melhoria face aos 2,7% verificados em 2004. A dívida pública situou-se nos 63,2% do PIB. Em 2005, sete países da União Europeia apresentaram excedentes orçamentais. Já Portugal, (com 6%), Alemanha (com 3,2), Grécia (com 5,2), Itália (com 4,1), Hungria (com 6,5), Malta (com 3,2) Eslovénia (com 3,1), República Checa (com 3,6) e Reino Unido (com 3,3), terão ultrapassado a barreira dos 3% de défice orçamental em relação ao PIB.

## **2. A ECONOMIA PORTUGUESA EM 2005**

### **A) Contas Nacionais**

A economia portuguesa voltou a exhibir, em 2005, um comportamento muito modesto. De acordo com os dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), o PIB nacional cresceu 0,4% em 2005, depois de ter crescido 1,2% em 2004. O crescimento do PIB em 2005 foi inferior a 1% pela terceira vez nos últimos quatro anos<sup>1</sup>.

Para além do recuo face ao nível de crescimento do PIB conseguido em 2004, verificou-se também um forte abrandamento no crescimento de agregados tão importantes como o investimento, que caiu 3,6% em 2005, depois de subir 1,8% em 2004, e das exportações, que cresceram apenas 0,9%. O reduzido crescimento da economia portuguesa em 2005 reflectiu, sobretudo, este fraco desempenho das exportações. De facto, enquanto a procura interna contribuiu de forma positiva (+0,9 pontos percentuais) para o crescimento do PIB, o contributo da procura externa líquida foi negativo (-0,5 pontos percentuais). No entanto, é importante realçar que a taxa de crescimento da procura interna registou também uma forte desaceleração face a 2004, prejudicada pela evolução do investimento, registando um crescimento de apenas 0,8%, depois de ter aumentado 2,3% em 2004.

---

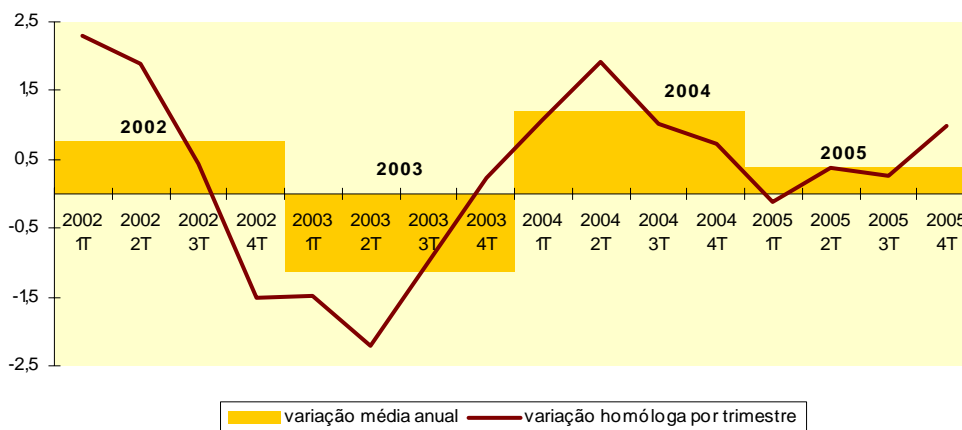
<sup>1</sup> As taxas de crescimento mencionadas neste subcapítulo são apresentadas em termos reais, excepto quando é expressamente mencionado o contrário. Os dados relativos ao crescimento económico têm como fonte o INE (Contas nacionais trimestrais, 2º trimestre de 2006, Setembro de 2006).



com.  
març  
2006  
P. Paulo  
8

O perfil de crescimento intra-anual da actividade económica não denotou uma melhoria substancial ao longo do ano, pelo menos ao nível da apresentada por outros países da zona euro. Ainda assim, a variação homóloga máxima, 1%, foi atingida no último trimestre de 2005.

Gráfico I.7 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal

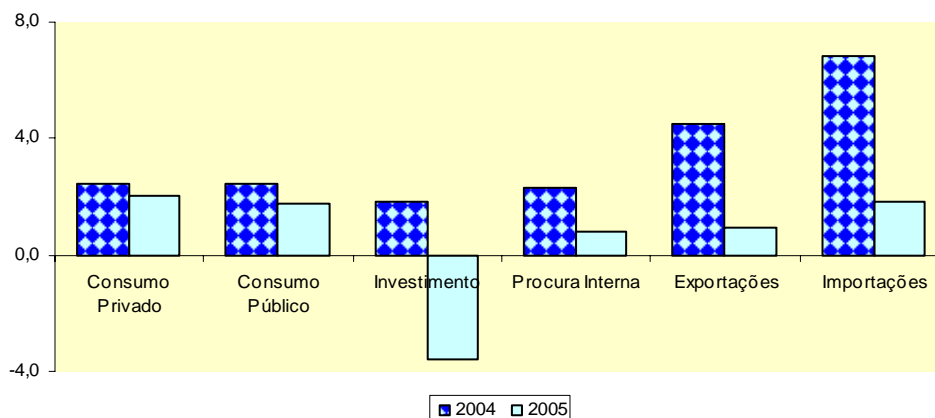


Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Contas Nacionais Trimestrais, 2º trimestre de 2006, Setembro de 2006)

A principal explicação para que a economia portuguesa tenha revelado um comportamento modesto ao longo de todo o ano – não acompanhando, pelo menos na mesma medida, os sinais de recuperação económica que a maior parte dos nossos parceiros europeus exibiu na segunda metade de 2005 – reside nas condicionantes de ordem estrutural que afectam a economia de Portugal, onde se incluem o endividamento dos agentes, a dependência energética e os níveis de competitividade e de produtividade do tecido empresarial português. Assim, a economia portuguesa voltou a ressentir-se fortemente do aumento dos preços do petróleo, reflexo da sua forte dependência energética, enquanto as exportações nacionais foram severamente afectadas pela abertura dos mercados mundiais do têxtil, vestuário e calçado aos produtos chineses. Em 2005, as exportações portuguesas destes produtos e relacionados caíram mais de 6% face a 2004, em termos nominais (destacando-se, em particular, a quebra nominal de 10% verificada no segmento de “vestuário e seus acessórios”).

Para além destes aspectos é de notar também a influência que alguns factores pontuais tiveram no perfil intra-anual da actividade económica. Em primeiro lugar, a ocorrência de eleições legislativas e do domingo de Páscoa (com os correspondentes feriados e período de férias) durante o 1º trimestre do ano, o que deslocou alguma actividade tipicamente exercida no 1º trimestre do ano para o trimestre seguinte. Em segundo lugar, o anúncio antecipado do aumento do IVA em Julho, que levou os agentes económicos a antecipar também, de forma significativa, a sua aquisição de bens sensíveis à taxa normal do IVA, sobretudo bens duradouros, empolando a actividade económica no final do 2º trimestre do ano e prejudicando o comportamento dos indicadores económicos no 3º trimestre.

**Gráfico I.8 – Taxa de crescimento anual das componentes da despesa  
(variações médias)**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Contas Nacionais Trimestrais, 2º trimestre de 2006, Setembro de 2006).

O consumo privado manteve, em 2005, um comportamento positivo, tendo crescido 2,0% face a 2004. Contudo, a sua evolução ao longo do ano foi muito desigual, influenciada sobretudo pelos efeitos, já descritos, da subida do IVA no comportamento dos consumidores e, ainda, provavelmente, pela subida das taxas de juro iniciada na segunda metade do ano<sup>1</sup>. Assim, depois do consumo privado ter registado variações homólogas perto dos 3% nos dois primeiros trimestres de 2005, o crescimento homólogo deste agregado na segunda metade do ano baixou para 1,1%.

Este comportamento positivo do consumo privado deu sequência ao já verificado em 2004, quando cresceu 2,5%, observando-se, desde o 3º trimestre de 2002, que o crescimento homólogo do consumo privado supera o crescimento do PIB (ver Gráfico 9). Acresce que a taxa de crescimento nominal do consumo privado em 2005 superou em quase 1,5 pontos percentuais a taxa de crescimento do rendimento disponível dos particulares. O resultado deste forte crescimento relativo do consumo privado face ao desempenho geral da economia tem sido o agravamento dos já elevados níveis de endividamento das famílias e da economia nacional. Em 2005, a poupança dos particulares caiu 0,5 pontos em percentagem do PIB e 0,7 pontos em percentagem do seu rendimento disponível (situando-se no final do ano nos 9,2%) e o endividamento dos particulares aumentou para 117% do seu rendimento disponível (110% em 2004)<sup>2</sup>.

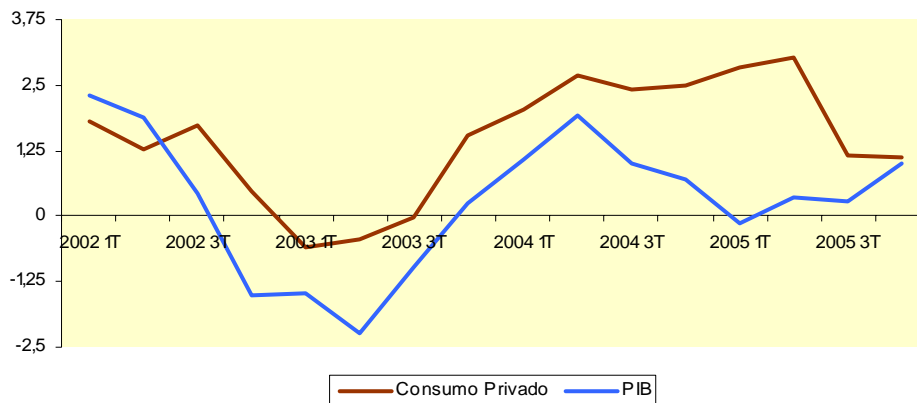
<sup>1</sup> Por exemplo, a taxa de juro Euribor a 3 meses, usada muitas vezes como referencial para as taxas de juros cobradas nos empréstimos bancários, começou a apresentar uma tendência ascendente (em termos da sua média mensal) a partir de Julho de 2005.

<sup>2</sup> Os dados relativos à poupança, ao rendimento disponível e ao endividamento dos particulares são os que constam do Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal. É de notar que as alterações metodológicas introduzidas nas contas nacionais durante 2005 provocaram uma forte revisão destes dados para os anos anteriores.



com.  
març  
2006  
P. Paulo  
8

Gráfico I.9 – Taxa de crescimento do PIB e do consumo privado  
(Portugal, variações homólogas, dados trimestrais)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (Contas Nacionais Trimestrais, 2º trimestre de 2006, Setembro de 2006).

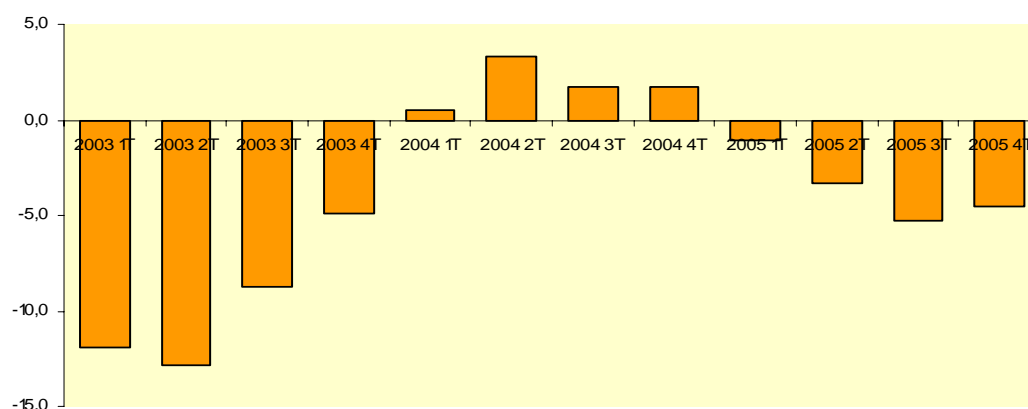
O comportamento do consumo privado continuou a beneficiar, significativamente, das transferências correntes internas a favor dos particulares – nomeadamente, pensões –, cujo crescimento nos últimos cinco anos oscilou entre os 7,2%, em 2005, e os 10,1% em 2001. Por sua vez, em 2005 os rendimentos do trabalho subiram apenas 4,0% em termos nominais, sendo que a variação máxima nos últimos cinco anos foi de 5,5% em 2001.

O Consumo Público registou em 2005 um crescimento de 1,8%, inferior ao verificado em 2004 (2,5%), e as taxas de variação homóloga apresentaram um perfil de evolução fortemente descendente ao longo do ano. Os dados disponíveis sugerem que esta variação se ficou a dever ao aumento do número de funcionários públicos, ao acréscimo da despesa com a aquisição de bens e serviços e a um crescimento significativo dos pagamentos aos hospitais públicos empresarializados<sup>1</sup>.

O ano de 2005 não confirmou os sinais de recuperação do investimento observados em 2004. A taxa de crescimento do investimento (formação bruta de capital) em 2005 foi de -3,6%, sendo que a formação bruta de capital fixo caiu 2,9%. Em 2004, as variações médias haviam sido de 1,8% e 0,9%, respectivamente. Com esta nova quebra, os níveis de investimento em 2005 recuaram, em termos reais, para os valores mínimos desde 1997.

<sup>1</sup> A taxa de crescimento do consumo público é a que resulta dos últimos cálculos do INE. Já as explicações para o aumento do consumo público são baseadas no Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal. Deve ainda assinalar-se que entre estas duas fontes existem divergências importantes.

Gráfico I.10 – Taxa de variação homóloga do investimento (2003 – 2005)



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2006.

Este mau comportamento do investimento resultou, em parte, de uma correcção face às expectativas positivas criadas em 2004, entretanto não confirmadas. Assim, em 2004 verificou-se um crescimento da formação bruta de capital, ou investimento total, que foi empolado pela variação de existências, que terá contribuído em 0,2 pontos percentuais para o crescimento anual do PIB. Esta acumulação de existências e o abrandamento económico verificado na segunda metade de 2004 diminuiu as necessidades de investimento das empresas, penalizando fortemente a evolução deste agregado no final de 2004 e em 2005. Evidência deste fenómeno é o facto de em 2005 a rubrica de variação de existências ter contribuído negativamente para o crescimento do PIB em 0,2 pontos percentuais. Para o mau comportamento do investimento, terão também contribuído as limitações em termos de decisões de investimento que se fizeram sentir na segunda metade de 2005.

A componente externa das contas nacionais apresenta, para além do fraco crescimento das exportações – apenas 0,9% em termos reais – um novo agravamento dos saldos comerciais de Portugal. Este agravamento deveu-se, em parte, ao fraco desempenho das exportações, mas também à deterioração dos termos de troca, uma vez que o custo das importações subiu de maneira substancial, influenciado pelo aumento dos preços dos combustíveis. Note-se, a propósito, que as importações cresceram 1,8% em termos reais, excedendo o crescimento real das exportações à semelhança do verificado em 2004, mas em contraste com o que se verificara entre 2000 e 2003.

Assim, o saldo deficitário da Balança de Mercadorias agravou-se em 2005 em cerca de 2.000 milhões de euros, atingindo 11,4% do PIB (10,5% em 2004). O défice da Balança de Bens e Serviços aumentou um ponto percentual face a 2004, de 7,6% para 8,6% do PIB<sup>1</sup>.

O fraco desempenho das exportações foi transversal aos segmentos de bens e de serviços. O crescimento real das exportações de mercadorias em 2005 foi de 1,0%, enquanto as exportações de serviços aumentaram 0,4%. Mas se no caso dos serviços este desempenho é justificado, em parte, pelo efeito base desfavorável (em 2004, as exportações de serviços aumentaram quase 5%, beneficiando da realização do Euro-2004 em Portugal), já no caso das mercadorias o resultado reflecte sobretudo as debilidades competitivas da economia portuguesa.

É de realçar, no entanto, que durante a segunda metade de 2005 foram visíveis alguns sinais positivos a nível das exportações nacionais, ainda que de natureza pontual. Em particular, deve notar-se a

<sup>1</sup> Cálculos com base nas Contas Nacionais Trimestrais, 2º trimestre de 2006, publicadas pelo INE, e no Boletim Estatístico do Banco de Portugal (Setembro, 2006).



com.  
març  
2005  
P. P. P.  
9

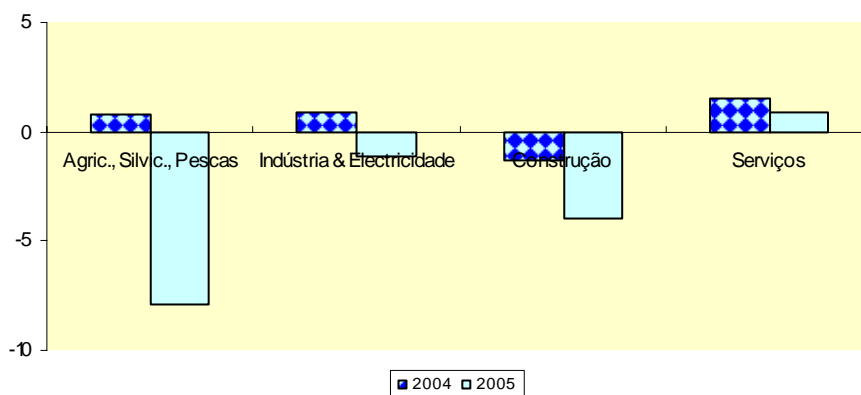
melhoria no comportamento das exportações para países extra-comunitários, que registaram uma variação homóloga nominal de 13,5% no segundo semestre do ano, depois de terem crescido apenas 0,5% no primeiro semestre. Neste particular, merece destaque, pelo seu impacto absoluto, o crescimento das exportações para a China (67% em termos nominais), para os países europeus não comunitários (24%) e para os PALOP (17%), e ainda o forte crescimento das exportações para o Brasil na segunda metade do ano (25%, em termos nominais e homólogos).

O comportamento das importações em 2005 foi muito marcado pela desaceleração da economia nacional. Assim, as importações nacionais cresceram apenas 1,8% em termos reais, depois de terem aumentado 6,8% em 2004. O aumento das importações foi maior no segmento de mercadorias (2,0%) do que no de serviços (0,5%). Ao contrário do verificado no caso das exportações, não se registou uma alteração substancial do perfil das importações ao longo do ano, sendo sobretudo notória a influência do preço dos combustíveis na evolução deste agregado das contas nacionais. De notar que o crescimento nominal das importações de mercadorias em 2005 atingiu 5,5%, mas, excluindo os bens combustíveis, a variação foi apenas de 1,3%.

A análise das contas nacionais do ponto de vista sectorial, baseada na óptica da produção ou do valor acrescentado bruto (VAB), foi dificultada em 2005 pelas alterações metodológicas introduzidas no apuramento das contas nacionais e nas normas contabilísticas aplicadas no sector financeiro, que afectaram sobretudo esta óptica de valorização do produto<sup>1</sup>. Os dados apontam para uma evolução positiva no sector da electricidade, cujo VAB registou em 2005 um crescimento de 2,1%, bem como no sector dos serviços, em que se verificou um crescimento de 0,9%. Nos restantes principais subsectores de actividade verificaram-se crescimentos negativos do VAB em 2005: o sector da indústria caiu 1,6%, o sector da construção registou uma variação de -4,0% e o sector primário (agricultura, silvicultura e pescas) teve variação anual de -7,9%, severamente afectado pela seca que atingiu Portugal em 2005.

<sup>1</sup> A principal alteração metodológica ocorrida no apuramento das contas nacionais diz respeito ao tratamento dos serviços de intermediação financeira indirectamente medidos (SIFIM). Na anterior base (base 1995), o SIFIM não era repartido por tipo de utilização, sendo considerado sempre como consumo intermédio de um sector fictício, cujo valor acrescentado (negativo) era depois deduzido ao valor acrescentado dos ramos de actividade "reais". A modificação introduzida afectou o valor do PIB e forçou também a uma repartição mais rigorosa do VAB pelos vários sectores. Contudo, o aspecto que mais terá condicionado o apuramento dos dados das contas nacionais na óptica do valor acrescentado foi a entrada em vigor das Normas de Contabilidade Ajustadas (NCA) para as instituições financeiras. Neste domínio, o ano de 2005 foi de transição em termos do reporte de informação de natureza contabilística, provocando um atraso nesse reporte por parte das instituições financeiras e dificultando o tratamento e análise da informação sobre o ramo das actividades financeiras (cujo valor acrescentado bruto representa cerca de 13% do PIB e 21% do VAB dos Serviços).

**Gráfico I.11 – Taxa de crescimento anual do VAB por sectores**

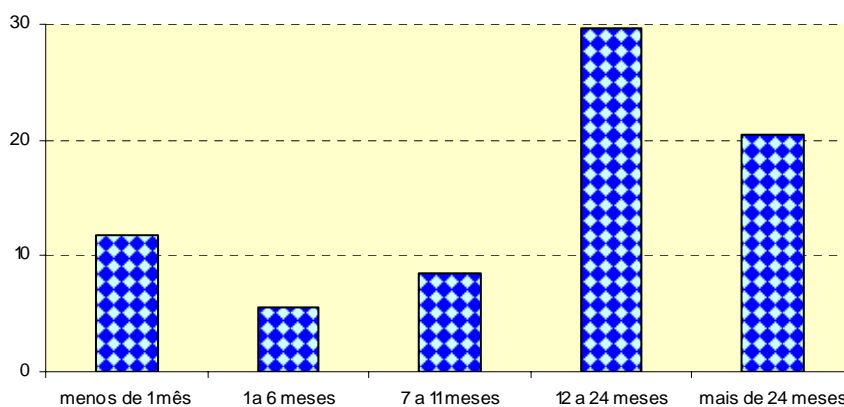


Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2006 (Setembro, 2006).

## B) Mercado de Trabalho

O dado mais marcante da evolução do mercado de trabalho em 2005 foi o aumento substancial da taxa de desemprego. Em termos médios, a taxa de desemprego em 2005 foi de 7,6% da população activa, inferior em 0,9 pontos percentuais à verificada em 2004, tendo atingido 8,0% no último trimestre do ano. O número médio de desempregados em 2005 foi ligeiramente superior a 422 mil, mais 57 mil, 15,7%, do que em 2004. O desemprego foi particularmente elevado entre a população mais jovem (15-24 anos), onde se registou uma taxa média de desemprego de 16,1%, mas o principal aumento percentual no número de desempregados ocorreu no segmento dos 25 aos 34 anos (mais 23,4% do que em 2004). Nota ainda para o desemprego entre licenciados, que registou um crescimento anual de 21,9%. Manteve-se também a tendência de subida do desemprego de longa duração, que em média atingiu 210 mil pessoas em 2005: isto é, cerca de 50% do total de desempregados. A duração média do desemprego em 2005 atingiu os 21,1 meses (19,7 meses em 2004), o que constitui um valor historicamente elevado.

**Gráfico I.12 – Número de desempregados por duração da procura de emprego (taxa de variação anual, 2005)**



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Estatísticas do Emprego.

Ao longo de 2005, o número de empregados estagnou face ao ano anterior. Esta estagnação no nível de emprego resultou de realidades contraditórias, mas que se cancelaram mutuamente. Neste sentido,





com  
março  
2005  
P. P. P.

merecem destaque os seguintes dados relativos à variação do emprego em 2005: (1) mais emprego para trabalhadores com idade igual ou superior a 45 anos (+2,0%), em contraste com uma quebra noutros segmentos etários; (2) crescimento do número de empregados por conta de outrem, com termo (+1,7%) e sem termo (+1,3%), contrastando com uma diminuição no número de trabalhadores por conta própria, como isolados (-0,7%) e, sobretudo, como empregadores (-8,6%); (3) aumento do emprego entre a população licenciada (+1,6%) e com formação ao nível do ensino secundário (+6,2%), mas diminuição do emprego para trabalhadores com formação igual ou inferior ao ensino básico (-1,4%); (4) aumento do emprego nos serviços (+1,4%) e na construção (+1,1%), mas decréscimo do emprego na indústria transformadora (-3,4%) e no sector primário (-1,9%).

Esta decomposição da evolução do emprego por sectores não difere muito da observada em 2004. A excepção qualitativa situa-se no sector da construção, onde o emprego havia caído mais de 6% em 2004, tendo agora aumentado 1,1%. Por outro lado, no sector dos serviços, verifica-se que em 2005 o aumento do emprego se concentrou nos subsectores da “administração pública, defesa e segurança social obrigatória” (+4,8% ou 16 mil empregos), da “saúde e acção social” (+4,4% ou 14 mil empregos), no “alojamento e restauração” (+3,9% ou 10 mil empregos) e na “educação” (+2,7% ou 8 mil empregos), sugerindo que o sector público continuou a ser um dos principais criadores de emprego em Portugal. Os restantes subsectores do sector serviços contribuíram, no seu conjunto, para uma diminuição líquida do emprego.

Esta evolução do emprego (estagnação) e do desemprego (aumento) é semelhante à verificada nos 3 anos anteriores e revela um padrão relativamente novo no mercado de trabalho português. Ao contrário do habitual, o acréscimo do número de desempregados não tem sido acompanhado por uma diminuição relevante do emprego, pelo que em termos quantitativos – e ignorando a composição do emprego – o aumento recente do desemprego equivale, no essencial, ao acréscimo da população activa durante o mesmo período. Uma explicação possível para este resultado é a imigração, um fenómeno também relativamente novo em Portugal, pelo menos na sua dimensão recente.

Segundo os critérios do INE, o número médio de indivíduos desempregados que beneficiaram do subsídio de desemprego aumentou 22,1% em 2005 (de 127 mil para 155 mil), sendo que a percentagem de desempregados que durante o ano não beneficiou do subsídio de desemprego baixou de 48,2% para 46,2%. Já de acordo com os dados da Segurança Social, o número total de indivíduos abrangidos pelos subsídios de desemprego atingiu, em 2005, o valor médio de 295 mil, apenas mais 3,1% do que em 2004, mas menos do que o aumento de 8,5% verificado no valor total dos subsídios de desemprego pagos<sup>1</sup>.

Apesar do panorama modesto que caracterizou a economia nacional e o mercado de trabalho em 2005, a taxa de crescimento real das remunerações por trabalhador superou ligeiramente o aumento da produtividade do trabalho, em contraste com o observado entre 2002 e 2004. Assim, em 2005 as remunerações por trabalhador no total da economia aumentaram 3% em termos nominais, ou 0,7% em termos reais (no sector empresarial, as variações foram de 3,2% e 0,8%, respectivamente). Já o aumento da produtividade foi de apenas 0,3%.

<sup>1</sup> Os valores do INE são obtidos a partir do inquérito ao emprego, uma análise efectuada por amostragem, com a consequente margem de erro. Acresce que no caso do INE se contabilizam apenas os subsídios de desemprego atribuídos aos indivíduos considerados desempregados segundo o critério da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que define como desempregados os indivíduos sem emprego, disponíveis para trabalhar, que tenham feito “diligências [para arranjar emprego] ao longo de um período especificado (período de referência ou nas três semanas anteriores)”. Quanto aos dados da Segurança Social, trata-se de dados físicos, mais próximos da realidade, mas qualitativamente menos elucidativos, dado que misturam desempregados oficiais (de acordo com o critério da OIT) com outros indivíduos sem emprego (por exemplo, indivíduos desmotivados, que não têm procurado emprego).

### **C) Preços**

A taxa de inflação média em 2005, medida pelo índice de preços no consumidor, situou-se nos 2,3%, diminuindo 0,1 pontos percentuais face ao ano anterior. Como nos anos anteriores, a evolução dos preços em 2005 foi fortemente influenciada pela subida dos preços do petróleo: de acordo com os dados do INE a taxa média de inflação subjacente (que exclui os bens cujo preço é supostamente mais volátil, como os produtos energéticos) foi de apenas 1,8% em 2005. A trajectória de evolução dos preços não foi uniforme ao longo do ano. Até ao mês de Julho assistiu-se a um decréscimo gradual da taxa de inflação média anual (até aos 2,1%); depois, esta tendência de quebra inverteu-se em consequência de nova aceleração no ritmo de crescimento dos preços da energia e da subida da taxa normal do IVA, de 19% para 21%, em 1 de Julho de 2005.

Tendo em conta o contexto cambial e monetário em que Portugal está inserido, é de esperar que a taxa de inflação em Portugal apresente uma trajectória convergente com a inflação da zona euro. O percurso recente destas variáveis tem confirmado esta hipótese. Em 2005, a taxa de inflação média em Portugal, medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (o índice usado para medir, de forma comparável, a taxa de inflação nos países da zona euro), ficou abaixo do valor médio verificado para a área do euro<sup>1</sup>.

A subida das taxas de juro de mercado (sobre os empréstimos bancários e sobre as obrigações da dívida pública) na parte final de 2005 é um dos dados mais marcantes do ano, por constituir uma novidade face aos anos anteriores e pelas implicações relevantes que teve e pode vir a ter para a economia portuguesa, face aos elevados níveis de endividamento das famílias, das empresas e do próprio Estado. No entanto, como se disse, esta subida dos juros ocorreu apenas no último trimestre de 2005, pelo que em termos médios anuais as taxas de juro praticadas mantiveram uma trajectória descendente face ao ano anterior. De acordo com os dados do Banco de Portugal, as taxas de juro sobre saldos dos empréstimos bancários baixaram em todas as grandes categorias face a 2004. No caso das sociedades não financeiras, a taxa de juro média passou de 4,4% em 2004 para 4,3% em 2005, nos empréstimos para aquisição de habitação a taxa de juro média caiu de 3,8% para 3,7%, e no crédito a particulares para consumo e outros fins, a taxa média baixou de 7,8% em 2004 para 7,7% em 2005. As taxas de juro da dívida pública nacional acompanharam esta tendência. A taxa de rendibilidade média das Obrigações do Tesouro a 10 anos situou-se, em 2005, nos 3,4%, menos 0,7 pontos percentuais do que em 2004.

Beneficiando da gradual tendência de depreciação do euro, 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 uma ligeira depreciação em 2005, contrariando a tendência observada nos três anos anteriores.

### **D) Balança de Pagamentos<sup>2</sup>**

Em 2005 confirmou-se a debilidade da posição externa da economia nacional. Para além da já referida deterioração dos saldos comerciais, verificou-se também um agravamento generalizado dos saldos das restantes balanças externas, nomeadamente da Balança Corrente mais Capital, que reflecte, para além

---

<sup>1</sup> É verdade que este resultado se deveu, em parte, ao peso muito elevado que os preços na restauração e hotelaria assumem neste índice, o que empolou a taxa da inflação nacional em 2004 devido à realização do Euro-2004. Contudo, a ideia de convergência não deixa de se aplicar.

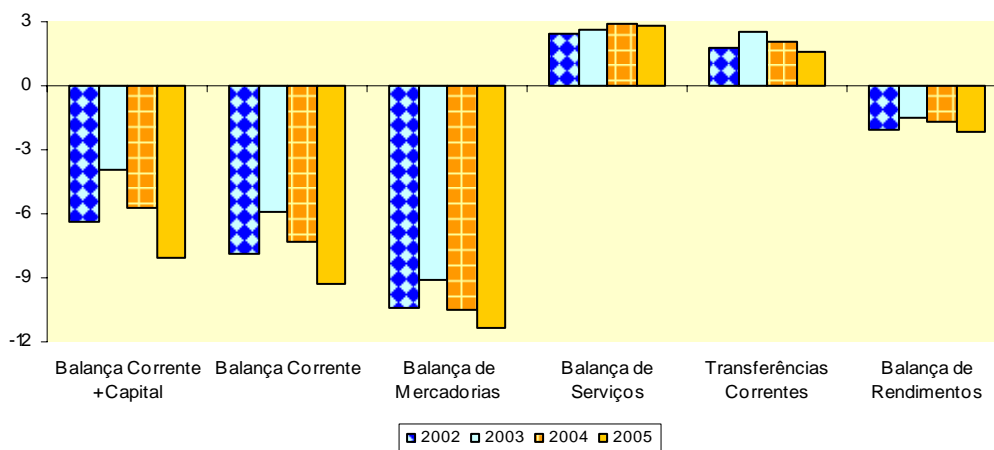
<sup>2</sup> Os dados utilizados para esta análise são os que constam das Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2006, publicadas pelo INE, do Boletim Estatístico do Banco de Portugal, Setembro de 2006 e do Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal. Estes são dados tipicamente sujeitos a revisões, por vezes substanciais.



com  
març  
2006  
P. P. P.

dos fluxos comerciais de bens e serviços, os fluxos internacionais de rendimentos e de transferências correntes e de capital. No ano de 2005, a Balança Corrente mais Capital atingiu um saldo negativo igual a 8,1% do PIB, substancialmente acima dos 5,7% verificados em 2004. A Balança Corrente atingiu um saldo deficitário equivalente a 9,3% do PIB (pouco mais de €13,5 mil milhões). Por componentes, o agravamento do saldo da Balança Corrente mais Capital ficou a dever-se, sobretudo, à deterioração do saldo da Balança de Mercadorias, mas é de registar também a quebra nos saldos da Balança de Rendimentos, das Transferências Correntes e da Balança de Capital.

Gráfico I.13 – Saldos externos (em percentagem do PIB, 2002 – 2005)



Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2006 e Boletim Estatístico do Banco de Portugal (Setembro de 2006).

Acresce a este cenário um agravamento importante da Posição Internacional de Investimento da economia nacional – um indicador que captura aproximadamente o nível de endividamento externo da economia do país –, cujo valor deficitário no final de 2005 era equivalente a 64,2% do PIB (mais 5,2 pontos percentuais do que em 2004).

De acordo com os dados apresentados pelo Banco de Portugal, o agravamento do défice externo de Portugal em 2005 decorreu da deterioração da capacidade líquida de financiamento dos vários grupos de agentes económicos, à excepção dos particulares que registaram um aumento da sua capacidade de financiamento equivalente a 0,5 pontos do PIB. De resto, verificou-se um aumento das necessidades líquidas de financiamento das administrações públicas, do sector financeiro e das sociedades não financeiras. Neste quadro é particularmente importante salientar o caso das empresas, em particular das sociedades não financeiras, que viram as suas necessidades de financiamento aumentar, apesar da quebra no investimento empresarial. Esta evolução reflecte uma diminuição da poupança das empresas (isto é, uma diminuição dos seus resultados), que, de acordo com os dados do Banco de Portugal, afectou sobretudo as empresas situadas no sector dos bens transaccionáveis, em particular as pequenas e médias empresas. Pelo contrário, a generalidade das empresas não financeiras cotadas em bolsa – essencialmente grandes empresas dos sectores não transaccionáveis da economia – continuaram a apresentar um crescimento significativo dos lucros. Esta discrepância é determinada, em larga medida, pelo diferente grau de exposição das empresas e dos sectores à concorrência internacional.

Destaque finalmente para o ligeiro aumento dos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) para Portugal verificado em 2005. Ao longo do ano, o fluxo líquido de IDE para Portugal foi superior

a €2,5 mil milhões (mais cerca de €600 milhões do que em 2004). O fluxo líquido de IDE de Portugal para o exterior atingiu valores negativos (cerca de €-500 milhões)<sup>1</sup>.

### 3. ANÁLISE RETROSPECTIVA DO CENÁRIO ECONÓMICO DE BASE PREVISTO NO ORÇAMENTO DO ESTADO DE 2005

#### A) Contas Nacionais e Mercado de Trabalho

O quadro seguinte sintetiza o cenário base das contas nacionais e do mercado de trabalho incluído nos relatórios do OE2005 e do OR2005, o cenário efectivamente observado e os desvios entre ambos.

**Quadro I.1 – Taxa de Crescimento Real do Produto Interno Bruto e das Componentes da Despesa. Variação do Emprego e Taxa de Desemprego**

	Desvio ente o cenário observado e os cenários base dos OE/2005 e OR/2002 (1)	Cenário observado	Cenário base OE/2005	Cenário base OR/2005
PIB	-2,0/-0,4	0,4	2,4	0,8
Procura interna	-1,6/-0,4	0,8	2,4	1,2
Consumo privado	-0,3/+0,3	2,0	2,3	1,7
Consumo público	+1,8/+1,2	1,8	0,0	0,6
Investimento (FBCF)	-8,1/-4,8	-2,9	5,2	1,9
Exportações	-5,3/-2,4	0,9	6,2	3,3
Importações	-3,8/-2,2	1,8	5,6	4,0
Emprego	-1,2/-0,4	0,0	1,2	0,4
Taxa de desemprego	+1,5/+0,2	7,6	6,1	7,4

(1) Em pontos percentuais.

O dado mais saliente é a forma generalizada como as projecções para o crescimento do PIB e das componentes da despesa inscritas nos relatórios do Orçamento do Estado de 2005 (original e rectificativo) sobrestimaram, por vezes de forma acentuada, a evolução real da economia. A única excepção relevante tem a ver com o consumo público, onde se verificou uma subestimação, também acentuada, do crescimento efectivo. Estes desvios entre o cenário subjacente e os valores reais do crescimento económico são particularmente evidentes no caso do orçamento inicial (OE2005), mas, mesmo dispondo de informação adicional, o cenário base do orçamento rectificativo acabou por manter esta tendência, embora em muito menor grau e com a excepção importante do consumo privado.

O carácter transversal e substancial desta sobreavaliação do crescimento económico significa que os pressupostos enquadraram a elaboração do Orçamento do Estado de 2005 (original e rectificativo) foram demasiado optimistas, sendo legítimo concluir que o ciclo económico contribuiu desfavoravelmente para a qualidade da execução orçamental. A excepção relativa ao consumo público vai no sentido de corroborar esta hipótese.

Contudo, o facto do consumo privado ter exibido um comportamento semelhante ao previsto, sobretudo no caso do orçamento rectificativo, terá contribuído para que a execução a nível da receita fiscal – nomeadamente, a nível dos impostos indirectos, mais relacionados com a evolução do consumo – tenha registado um desempenho razoavelmente em linha com o esperado. Por exemplo, o

<sup>1</sup> Note-se que, se forem excluídas desta análise as empresas situadas nas zonas francas da Madeira e dos Açores, a conclusão qualitativa não se altera, embora os valores sejam ligeiramente diferentes.



Com.  
M. A. J.  
M. A. J.  
M. A. J.  
M. A. J.

Imposto Automóvel (IA) cresceu em linha com o previsto (ou mesmo ligeiramente acima), tal como o IVA, mesmo descontando o efeito directo do aumento da sua taxa normal em Julho de 2005.

Um dos canais mais óbvios – e mais imediatos – pelos quais se processa esta correlação entre o crescimento da economia e a qualidade da execução orçamental é o que envolve o mercado de trabalho, nomeadamente a criação de emprego e a taxa de desemprego. Também no caso destes agregados verificou-se um desvio importante entre as previsões incluídas nos relatórios do Orçamento do Estado de 2005 e os valores reais verificados em 2005. Estas situações terão tido um impacto desfavorável na cobrança do IRS e na despesa com subsídios de desemprego. Com efeito, o crescimento da despesa com subsídios de desemprego em 2005, 8,5%, excedeu substancialmente, em mais de 4 pontos percentuais, o previsto no OE2005. Quanto à cobrança de IRS, o seu crescimento situou-se abaixo do inicialmente orçamentado, embora tenha depois evoluído em linha com o previsto no OR2005.

De resto, o comportamento de variáveis como o investimento, as exportações e as importações poderá ter tido consequências pontuais na execução orçamental de 2005, mas o impacto sobre as finanças públicas da evolução destes agregados é, em princípio, menos contemporâneo e directo do que os outros efeitos já mencionados. Acresce que a alteração verificada a nível da taxa de IRC em 2004 (descida de 30% para 25%) dificulta ainda mais uma análise sobre as consequências da evolução do ciclo económico na cobrança deste imposto em 2005, uma vez que os efeitos orçamentais desta descida da taxa de IRC se fizeram sentir sobretudo neste ano.

### **B) Outros pressupostos**

Os cenários que enquadraram o OE2005 e o OR2005 apresentaram também divergências relevantes face ao efectivamente realizado no que respeita às projecções para a evolução dos preços, incluindo aqui o índice de preços no consumidor, o preço do petróleo e as taxas de juro e de câmbio.

O desvio mais significativo verificou-se relativamente ao preço do petróleo. Os relatórios do OE2005 e do OR2005 previam um preço médio do *Brent* em 2005 na ordem dos 39 USD/barril e 50 USD/barril, respectivamente. O preço médio do barril acabou por superar os 54 USD/barril, excedendo em cerca de 40% a primeira previsão (efectuada em Setembro de 2004) e em quase 10% a segunda previsão (efectuada em Maio de 2005). O relatório do OR2005 previa ainda uma apreciação do euro face ao dólar em cerca de 3% face a 2004 (o que mitigaria o impacto da subida do preço do petróleo em dólares). Contudo, a cotação média do euro face ao dólar em 2005 manteve-se estável relativamente a 2004.

O principal impacto na execução orçamental desta discrepância entre o preço do petróleo previsto e verificado terá sido, em princípio, positivo, via efeito preço e consequente aumento da colecta do IVA. Recorde-se que a liberalização do preço de venda dos combustíveis, a partir de 1 de Janeiro de 2004, permitiu que os aumentos do preço do petróleo passassem a ser repercutidos rapidamente no preço cobrado aos consumidores. Contudo, em 2005, o efeito quantidade – naturalmente negativo (preços mais altos tendem a limitar a procura) – acabou por assumir uma dimensão relevante, prejudicando a cobrança do Imposto sobre Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), em resultado de uma queda da venda total de combustíveis, em termos reais, superior a 2% face a 2004, sendo que as vendas de gasolina desceram 6,2% e as de gasóleo diminuíram 0,6%. Este aumento do preço do petróleo terá contribuído igualmente para o fraco desempenho da actividade económica em 2005, com as consequências já abordadas.

No restante, e seguindo uma prática comum, os pressupostos macroeconómicos para 2005, descritos nos relatórios do OE2005 e OR2005, consideravam uma evolução das taxas de juro de curto prazo e da taxa de câmbio do euro face ao dólar que reflectia a trajectória implícita nos respectivos mercados de futuros, considerados em Setembro de 2004 e Maio de 2005, respectivamente (data da elaboração dos cenários macroeconómicos inscritos nestes relatórios). Os desvios em relação às previsões cambiais foram pouco significativos. No caso das taxas de juro, o pressuposto usado significava, na prática, uma taxa de juro média de curto prazo igual a 2,6% (OE2005) e 2,1% (OR2005). O valor efectivamente verificado situou-se na ordem dos 2,2%, portanto substancialmente abaixo do previsto inicialmente, mas idêntico ao inscrito no OR2005. O efeito mais óbvio desta evolução das taxas de juro sobre a execução orçamental deveria ocorrer via juros da dívida pública, o que acabou por não suceder. No entanto, a importância deste fenómeno deve ser relativizada, dado que o efeito orçamental da subida das taxas de juro de curto prazo depende bastante da composição da dívida (taxa de juro fixa ou variável), do perfil intra-anual da evolução das taxas de juro e do pagamento dos juros da dívida pública, e da maior ou menor correlação entre o comportamento das taxas de juro de curto prazo e de longo prazo.

De resto, o facto das taxas de juro terem permanecido em níveis historicamente baixos terá contribuído para manter uma taxa de crescimento razoável no consumo privado e no recurso ao crédito pelas famílias e empresas, com consequências positivas para o crescimento da economia, pelo menos no curto prazo.

Finalmente, a taxa de inflação média anual que enquadrava a elaboração do OE2005 situava-se nos 2%. O relatório do OR2005 apontava apenas os valores dos deflatores do PIB, 2,9%, e do consumo privado, 2,7%. O valor anual da inflação acabou por situar-se nos 2,3%, apenas ligeiramente acima da taxa de actualização salarial decidida para os funcionários públicos (2,2%) e abaixo do crescimento nominal médio das remunerações por trabalhador (3,0%). Uma vez que a actualização dos escalões de tributação foi feita, na sua maioria, com base no valor da inflação inicialmente previsto (2,0%), esta discrepância terá contribuído, por si só, para aumentar o peso do nível de fiscalidade (relação entre receitas fiscais e PIB) face ao ano anterior.

#### **4. BREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS, MEDIDAS EXTRAORDINÁRIAS E CONDICIONANTES ESTRUTURAIS QUE INFLUENCIARAM A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2005**

##### **A) Linhas Gerais do OE2005 e do OR2005 e Política Económica**

O Orçamento do Estado de 2005 foi aprovado numa altura em que o XVI Governo Constitucional se encontrava já demissionário, pelo que parte significativa da estratégia de política económica que enquadrava esse orçamento acabou por não se concretizar. Apesar de tudo, muitas das medidas inscritas no OE2005, ou que enquadraram a sua elaboração, acabaram por vigorar plenamente em 2005, influenciando decisivamente a execução orçamental.

Entretanto, o XVII Governo assumiu funções em Março de 2005, adoptando políticas e medidas que nalguns casos diferiram significativamente daquelas inscritas no OE2005. A estratégia orçamental e de política económica definida pelo novo Governo acabou por ficar consubstanciada, directa ou indirectamente, no OR2005, acabando por ter uma expressão importante ainda durante o ano de 2005, com influência visível sobre a evolução da situação económica e da execução orçamental.

De entre as medidas consagradas no OE2005, ou que de alguma forma enquadraram a sua elaboração, destacam-se, pelos seus efeitos práticos em 2005:





Com.  
M. A. J.  
M. A. J.  
M. A. J.  
M. A. J.

- ◆ A actualização em 2,2% da tabela salarial da função pública, depois de dois anos de quase congelamento (em 2003 e 2004 apenas se previam actualizações para vencimentos inferiores a €1.000, em 1,5% e 2%, respectivamente);
- ◆ A manutenção das restrições ao endividamento autárquico;
- ◆ A continuação do processo de convergência das pensões mínimas, que se traduziu numa actualização das pensões do regime da segurança social que variou entre os 2,5% e os 9%;
- ◆ A supressão de alguns dos benefícios fiscais associados a produtos de poupança;
- ◆ A redução das taxas médias de imposto aplicáveis aos diferentes escalões do IRS;
- ◆ O aumento do imposto sobre o tabaco e outras alterações pontuais, e menos significativas, a nível fiscal, com incidência sobre o IRS, o IRC e o IVA.

A nível da política fiscal, ao contrário do que tinha acontecido em 2004, em que a taxa de IRC foi reduzida, o XVI Governo decidiu privilegiar uma descida das taxas médias de imposto em sede de IRS, com o intuito declarado de reforçar o poder de compra das famílias, em particular das famílias com menores rendimentos. Esta descida das taxas médias de IRS seria em princípio financiada com as poupanças decorrentes da supressão de alguns dos incentivos fiscais atribuídos a produtos de poupança, como os PPR/E, as Contas Poupança-habitação e os Planos Poupança Acções.

Para além de argumentos de equidade, e outros, enunciados pelo XVI Governo, estas decisões terão sido também muito influenciadas pelas perspectivas de retoma económica que transparecem do cenário base macroeconómico inscrito no relatório do OE2005. Quer o aumento dos vencimentos na função pública, quer a subida das pensões, quer as alterações a nível do IRS tiveram inevitavelmente uma repercussão negativa directa na execução orçamental em 2005 (note-se que a supressão de benefícios fiscais só teve expressão a nível do valor líquido das receitas fiscais a partir de 2006, enquanto a redução das taxas de IRS foram repercutidas imediatamente no exercício de 2005 – via actualização das tabelas de retenção na fonte – ainda que não na sua totalidade). A expectativa seria certamente de que a concretização da retoma permitiria financiar, de alguma maneira, estas opções mais expansionistas do ponto de vista orçamental. Em retrospectiva, contudo, o facto do crescimento económico se ter situado tão abaixo do originalmente previsto sugere que as medidas tomadas não produziram os efeitos desejados.

Neste contexto será apropriado acrescentar uma breve referência sobre as consequências económicas da supressão de alguns dos incentivos fiscais atribuídos a produtos de poupança, como os PPR/E. Apesar do enorme debate em torno deste assunto, não existe uma conclusão definitiva sobre essas consequências. Em todo o caso, tudo parece indicar que o efeito destes benefícios fiscais sobre o nível de poupança na economia é reduzido. É isso que a maior parte dos estudos sugere e que, à posteriori, o comportamento dos agentes parece corroborar. De facto, apesar da supressão dos benefícios fiscais na fase da entrega, a subscrição de produtos de poupança em 2005 não deixou de aumentar, sugerindo que nesta fase de razoável maturidade destes produtos, a principal motivação dos potenciais

aforradores é sobretudo o planeamento futuro e não tanto o ganho fiscal<sup>1</sup>.

Após a sua posse, o XVII Governo Constitucional solicitou a uma Comissão para Análise das Contas Públicas uma avaliação sobre as perspectivas de evolução da situação orçamental em 2005, baseada nos pressupostos do OE2005, no novo cenário macroeconómico e numa análise específica das previsões de despesa<sup>2</sup>. Esta avaliação deu origem a um relatório que apresentou, em Maio de 2005, uma estimativa de défice orçamental para 2005, num cenário “não-fazer-nada”, equivalente a 6,8% do PIB (ou 6,5% uma vez incorporadas as alterações metodológicas no cálculo das Contas Nacionais).

Esta conclusão da referida Comissão, os dados adicionais entretanto conhecidos sobre a conjuntura económica (e que diferiam substancialmente do cenário original) e a reforma do Pacto de Estabilidade e Crescimento decidida pela Comissão Europeia (que passou a permitir que a correcção de uma situação de défice excessivo se prolongue por mais de um ano) serviram de base para a elaboração de um Orçamento do Estado rectificativo e para a implementação de novas medidas de política económica, cujo impacto sobre os números do orçamento e sobre a execução orçamental foi de enorme relevância.

De entre estas medidas – algumas incluídas na Lei do OR2005 outras de mero enquadramento do Orçamento –, destacam-se:

- ◆ O aumento da taxa normal do IVA de 19% para 21% a partir de 1 de Julho de 2005;
- ◆ A actualização adicional do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos;
- ◆ A reposição da tributação em sede de imposto de selo das doações de valores monetários;
- ◆ As alterações no sistema de protecção social e nos subsistemas de saúde dos funcionários públicos, visando uma convergência gradual dos mesmos para com o regime privado (no caso do sistema de protecção social) e para o regime geral da ADSE (no caso dos subsistemas de saúde);
- ◆ A suspensão do regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação (previsto no Decreto-Lei n.º 329/93) e a revogação do regime de antecipação da idade da reforma para os trabalhadores desempregados (previsto no Decreto-Lei n.º 84/2003);
- ◆ A alteração da contribuição mínima para a segurança social dos trabalhadores independentes, aumentando a incidência contributiva;
- ◆ As restrições a nível da admissão e do regime de progressão na carreira da função pública (incluindo o congelamento das progressões automáticas);

---

<sup>1</sup> Importa destacar que, apesar desta supressão, a subscrição de produtos de poupança em 2005 não deixou de aumentar, o que sugere que o efeito dos benefícios fiscais sobre o nível de poupança é reduzido. Com efeito, de acordo com o relatório anual de 2005 da Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios, os montantes líquidos investidos na globalidade dos PPR/E, PPR e PPE aumentaram 18% face a 2004, sendo que o seu valor total no final de 2005 ascendia a quase €11 mil milhões. Esta taxa de crescimento foi apenas ligeiramente inferior à verificada nos valores geridos por Fundos de Pensões (mais 24,5%) e na dimensão da carteira gerida pelo conjunto dos Fundos de Investimento, Mobiliário e Imobiliário, dos Fundos de Pensões e da Gestão de Patrimónios (mais 25,6%). No caso dos Planos Poupança Acções (PPA) verificou-se de facto um desinvestimento líquido, certamente influenciado pela supressão dos benefícios fiscais. No entanto, os montantes em causa no segmento dos PPA são mínimos, representando cerca de 3% dos valores totais investidos na globalidade dos PPR/E, PPR e PPE.

<sup>2</sup> Essa Comissão foi presidida pelo Governador do Banco de Portugal e integrada por técnicos deste Banco e do Instituto Nacional de Estatística.





com.  
març  
2007  
[Signature]

- ◆ A diminuição líquida da despesa de Investimento do Plano;
- ◆ A diminuição das comparticipações dos medicamentos e a revisão dos acordos de serviços de saúde convencionados;
- ◆ A descativação de verbas e o aumento de dotações e das transferências orçamentais para a Saúde, a Educação e a Segurança Social e Caixa Geral de Aposentações;
- ◆ A decisão de não recorrer a receitas extraordinárias de redução do défice orçamental como forma de cumprir a meta dos 3% estabelecida pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, aproveitando as revisões entretanto introduzidas neste Pacto.

A quantificação do efeito destas medidas sobre a execução orçamental e sobre o comportamento da economia não é fácil. Contudo existem algumas considerações objectivas que podem ser feitas.

Com efeito, é evidente que o aumento de impostos decidido pelo XVII Governo e algumas das medidas que visaram a redução da despesa com o sector público, com a segurança social e com o funcionalismo público (quer com vencimentos, quer com outros benefícios, incluindo prestações sociais) contribuíram de forma importante para conter o défice orçamental. Em particular, o efeito líquido do aumento das taxas de imposto sobre a receita terá sido positivo, sugerindo que o efeito negativo desse aumento sobre o crescimento económico não foi suficientemente grande para produzir uma quebra substancial de receitas. Por outras palavras, o efeito preço terá prevalecido, até porque, como foi dito, a parte final de 2005 trouxe já alguns ligeiros sinais de melhoria na situação económica, beneficiando também da conjuntura externa mais favorável. Já as medidas do lado da despesa terão produzido resultados menos visíveis no imediato, até porque em muitos casos – nomeadamente no caso das medidas de alcance estrutural – o seu efeito é diferido ou pode ter sido mitigado pela alteração no comportamento dos visados (nomeadamente, via aumento dos pedidos de reforma antecipada face às intenções iniciais)<sup>1</sup>.

O impacto decisivo do aumento das receitas fiscais na execução orçamental de 2005 está aliás bem expresso nos dados finais da referida execução, sendo no entanto de ressaltar que este resultado se ficou a dever não apenas ao aumento de impostos, mas também a maior eficiência na cobrança fiscal<sup>2</sup>.

A estes dados, e no sentido de melhor compreender a posição orçamental da economia portuguesa, é fundamental acrescentar ainda uma análise sobre o efeito das medidas que, não tendo sido adoptadas em 2005, tiveram mesmo assim um efeito relevante sobre a execução orçamental deste ano. Na maior parte dos casos tratam-se de medidas que agravaram a rigidez da despesa, obrigando a que a redução do défice no curto prazo dependa sobretudo, ou quase exclusivamente, das medidas adoptadas do lado da receita.

De entre essas medidas anteriores relevam, desde logo, aquelas que foram sendo tomadas ao longo dos anos e que de alguma forma contribuíram para o elevado peso das despesas com pessoal na função

<sup>1</sup> De acordo com dados do relatório de contas da Caixa Geral de Aposentações, durante 2005 entraram na CGA 48.107 processos de aposentação e reforma (27.604 em 2004), sendo que no último trimestre de 2005 entraram 19.450 processos (5.614 em 2004). Apesar de tudo, o facto de apenas 19.530 pedidos de aposentação terem sido atendidos ainda em 2005 (face aos 22.264 em 2004) sugere que o efeito deste fenómeno sobre o crescimento da despesa em 2005 foi menor do que uma leitura dos dados brutos poderia sugerir.

<sup>2</sup> O facto de, por exemplo, a cobrança fiscal em sede de IRS ter crescido 4,8%, quando o PIB nominal e a remuneração média por trabalhador cresceram apenas 3%, é um sinal positivo tendo em conta alguns estudos de base macro que sugerem uma elasticidade aproximadamente unitária entre o crescimento das receitas de IRS e as taxas de crescimento destes dois agregados.

pública e com os regimes de protecção social, e para a reduzida eficácia da despesa nos sectores da Saúde e da Educação.

Entre outras medidas, de natureza mais recente e conjuntural, merecem destaque:

- ◆ A descida da taxa nominal de IRC de 30% para 25% decidida no Orçamento do Estado de 2004. O efeito directo desta medida sobre a execução orçamental recai maioritariamente no ano seguinte, altura em que se aplica a nova taxa para cálculo do imposto devido, relativo ao exercício de 2004, sendo certo, por isso, que a colecta em sede de IRC durante 2005 terá sido negativamente afectada pela decisão de reduzir a taxa de IRC a partir de 2004;
- ◆ Uma outra medida particularmente relevante é o da convergência gradual das pensões mínimas para o salário mínimo (ou para um valor indexado ao salário mínimo): um processo que foi iniciado em 2003 e que teve sequência em 2004 e 2005. Esta medida tem efeitos contemporâneos consideráveis sobre a execução orçamental, uma vez que se traduz num ritmo de actualização das pensões superior ao normal (por exemplo, às actualizações salariais na função pública ou à inflação) e abrange um universo considerável de pensionistas<sup>1</sup>. Acresce que esta é uma medida de efeito permanente sobre o valor anual das pensões, pelo que o seu impacto nas execuções orçamentais dos anos posteriores é também substancial (o que significa, em termos simples, que a execução orçamental de 2005 foi triplamente influenciada pelo processo de convergência das pensões iniciado em 2003).
- ◆ O fim do crédito bonificado para a aquisição de habitação própria em 2002, que tem permitido, todos os anos e de forma gradual, diminuir a despesa que lhe estava associada.
- ◆ O regime de flexibilização da idade de acesso à pensão de reforma por antecipação e o regime de antecipação da idade de reforma para os trabalhadores desempregados – entretanto suspenso e revogado, respectivamente, pelo XVII Governo Constitucional em Agosto de 2005 –, que para além de empolarem as despesas com a segurança social poderão ter tornado mais atractivo o abandono do mercado de trabalho e o acesso ao subsídio de desemprego para indivíduos em idade próxima da idade legal de reforma.
- ◆ As parcerias efectuadas no âmbito da construção das auto-estradas sem custos para o utilizador (SCUT), cujos efeitos começam a ser gradualmente maiores na execução orçamental<sup>2</sup>.

A isto acrescem ainda os efeitos de algumas das medidas extraordinárias adoptadas em 2003 e 2004, no sentido de reduzir o défice orçamental naqueles anos, mas com consequências negativas sobre a execução orçamental dos anos posteriores. As principais receitas extraordinárias em 2003 passaram pela cessão de créditos tributários e pela transferência de activos (fundos de pensões) de empresas de capitais públicos para as administrações públicas. Em 2004, as receitas extraordinárias basearam-se sobretudo nesta segunda modalidade. Estas medidas contribuíram para aumentar as receitas

---

<sup>1</sup> Há cerca de 800.000 pensionistas do Regime Geral abrangidos pelas pensões mínimas, sendo que a despesa do Estado com este processo de convergência das pensões tem rondados os €50 milhões por ano.

<sup>2</sup> Independentemente dos diferentes valores que vão sendo referenciados de ano para ano, os sucessivos Governos têm trabalhado com um cenário de aumento gradual dos encargos com as SCUT, desde valores mínimos em 2002 e 2003 até montantes idênticos ou superiores a €700 milhões a partir de 2007. No relatório do OE2005, os encargos inscritos eram de €273 milhões em 2005, €323,6 milhões em 2006 e €699,2 milhões em 2007. Já no relatório do OE2006, os encargos previstos para 2006 são de €278,5 milhões em 2006 e €698,7 milhões em 2007 (que sobem para €705,4 milhões no Relatório do OE/2007). Cfr. igualmente Tribunal de Contas, Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, Vol. I, Lisboa, 2005, págs. 248 e sgs.



Com.  
M. A. J.  
M. J.  
P. J.  
S.

orçamentais em 2003 e 2004, mas têm como contrapartida uma diminuição da receita fiscal e um aumento da despesa com pensões nos anos subsequentes.

Em 2005, o não recurso a novas medidas extraordinárias de forma a reduzir o défice orçamental foi possibilitado pelo alargamento do prazo para a correcção dos défices excessivos consagrado na recente revisão do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e confirmado, no caso de Portugal, pela deliberação da Comissão Europeia que instaurou um procedimento por défice excessivo a Portugal. Estas alterações no PEC permitiram evitar as consequências perversas da utilização das receitas extraordinárias, já descritas acima.

### **B) Condicionantes Estruturais**

Os factores estruturais que influenciam as finanças públicas são, por definição, difíceis de eliminar ou mesmo de mitigar no curto prazo, tendendo aliás a adquirir uma importância crescente no contexto da execução orçamental, devido à sua rigidez. Acresce que as políticas destinadas a contrariar esta situação não só demoram tempo a produzir resultados como costumam ter, no curto prazo, efeitos negativos sobre as contas públicas. As reformas necessárias são normalmente dispendiosas durante o período de transição, só produzindo o impacto desejado no médio a longo prazo.

Entre os factores estruturais que têm condicionado a execução orçamental, destacam-se a composição demográfica da sociedade portuguesa – em particular, o envelhecimento relativo da população, originado quer pelo aumento da esperança de vida quer pela diminuição da fertilidade, o elevado peso do Estado na economia, nomeadamente das despesas com pessoal e das transferências correntes, e a dimensão excessiva da economia paralela. Estes factores estruturais não só limitam, de forma significativa, o potencial de crescimento da economia, como tendem a colocar uma pressão excessiva sobre o valor e a rigidez da despesa.

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<sup>1</sup>.

Também o sistema de ensino não deixará de sentir de forma cada vez mais profunda os efeitos destas alterações demográficas, via diminuição da procura. De acordo com os dados dos últimos Censos verificou-se uma diminuição de 18% dos alunos nos ensinos básico e secundário entre 1991 e 2001 (menos 22% no básico e menos 3% no secundário), sendo que se projecta uma diminuição ainda mais acentuada nos próximos anos. Este movimento poderia levar a poupanças de recursos no sistema de ensino, eventualmente reafectadas para as áreas da segurança social e da saúde. Contudo, o que se observa é que em 1996 havia 129.585 docentes dos ensinos pré-primário, primário, básico e secundário recenseados na função pública. A mais recente caracterização dos recursos humanos da administração pública, que reporta a dados de 31 de Dezembro de 2005, identificou um acréscimo de quase 9 mil docentes<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> O estudo recente do Economic Policy Committee and European Commission (2006), *“The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)”*, estima que entre 2004 e 2050 o peso da despesa pública em Portugal relacionada com o envelhecimento da população aumente quase 10 pontos percentuais do PIB, de 23,9% para 33,6%, caso não sejam tomadas novas medidas, que contrariem esta tendência.

<sup>2</sup> Ver *“A Administração Pública em Números, vol. I, 1º recenseamento”*, IGAP, 1999 e a *“Caracterização dos Recursos Humanos da Administração Pública”*, DGAP, Setembro de 2006.

A dimensão da economia paralela continua excessiva – um estudo recente estima essa dimensão em mais de 22% do PIB<sup>1</sup> – afectando, de forma substancial, o crescimento económico e a cobrança fiscal, quer directa quer indirectamente, uma vez que coloca em causa a sobrevivência das empresas que funcionam num quadro competitivo legal.

De resto, o elevado peso das despesas com pessoal na função pública e das transferências correntes – onde se incluem as prestações sociais – para as famílias e para o Sector Empresarial do Estado condicionam profundamente a margem de manobra do Estado em termos de política orçamental. Os dados de 2005 voltaram a evidenciar isso mesmo.

**Quadro I.2 – Evolução das Despesas com Pessoal e das Transferências Correntes**

	2001	2002	2003	2004	2005 **
<b>Em percentagem do PIB</b>					
Despesas com Pessoal	14,3	14,7	14,2	14,4	14,5
Transferências Correntes	17,4	18,2	20,6	20,9	22,1
para as Famílias	13,9	14,6	16,9	17,0	18,0
para as Empresas (subsídios)	1,4	1,5	1,8	1,6	1,6
<b>Taxa de variação face ao ano anterior</b>					
Despesas com Pessoal	6,9	7,5	-1,4	4,9	3,9
Transferências Correntes	10,2	9,7	15,4	5,1	8,8
para as Famílias	9,1	9,8	18,0	4,2	8,9
para as Empresas (subsídios)	17,3	17,4	19,5	-11,2	4,8

\* A constituição de alguns hospitais-empresa veio alterar a composição da despesa pública a partir de 2002, reduzindo as despesas com pessoal e aumentando as transferências correntes. Os dados não são por isso totalmente comparáveis.

\*\* As despesas com pessoal em 2005 beneficiaram da consignação de uma parcela das receitas provenientes do aumento da taxa normal do IVA de 19% para 21%, pelo que os dados relativos a esta rubrica não são estritamente comparáveis com os de 2004. De acordo com as estimativas apresentadas no relatório do PEC 2005-2009 e no Relatório do OE2006, o montante em causa foi de € 125 milhões em 2005 (€ 450 milhões em 2006), o que corresponde a cerca de 0,06% das despesas totais com pessoal.

Fonte: Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal.

Deste modo, as medidas de política económica mais relevantes no contexto orçamental serão seguramente as que incidirem directamente sobre os fenómenos já mencionados, nalguns casos a montante (e.g., redução da dimensão da economia paralela via combate à evasão fiscal e criação de condições mais favoráveis à iniciativa empresarial, redução do peso do Estado na economia, e reforma do sistema de ensino no sentido de ajustar o nível de oferta e de despesa à eventual diminuição da procura), noutras casos a jusante (e.g., alteração das regras aplicáveis aos sistemas de segurança social, promovendo princípios de equidade e de sustentabilidade, e aos sistemas de saúde, no sentido de obter maior eficiência a nível financeiro e da prestação de serviços).

<sup>1</sup> ANTUNES, A. e T. Cavalcanti, (2006) “*Start up costs, limited enforcement, and the hidden economy*”, a publicar na *European Economic Review*, citado no Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2006.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
8

### Quadro I.3 – Portugal – principais indicadores económicos (2003 – 2005)

	Unidades	2003	2004	2005
<b>Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)</b>				
Produto Interno Bruto	Milhões de Euros	137 523	143 029	147 378
Produto Interno Bruto	t. v. média real, %	-1,1	1,2	0,4
Procura Interna	t. v. média real, %	-2,2	2,3	0,8
Consumo Privado	t. v. média real, %	0,1	2,4	2,0
Consumo Público	t. v. média real, %	0,3	2,5	1,8
Formação Bruta de Capital	t. v. média real, %	-9,7	1,8	-3,6
Exportações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	3,7	4,5	0,9
Importações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	-0,4	6,8	1,8
<b>Rendimento e Poupança (2)</b>				
Rendimento Disponível dos Particulares	t. v. média real, %	-0,3	1,6	1,0
Taxa de Poupança Interna	% PIB	16,9	15,6	13,1
Sector Privado	% PIB	19,5	17,8	15,9
Particulares	% do Rend. Disp.	10,6	9,9	2,2
Administrações Públicas	% PIB	-2,7	-2,2	-2,8
<b>Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho</b>				
Inflação (IPC)	t. v. média, %	3,3	2,4	2,3
Deflator do PIB	t. v. média, %	3,0	2,6	2,4
Deflator das Exportações	t. v. média, %	-1,8	0,7	1,8
Remunerações Nominais por Trabalhador (2)	t. v. média, %	1,8	2,8	3,0
Custos Unitários do Trabalho (2)	t. v. média, %	2,6	1,8	2,7
<b>Mercado de Trabalho</b>				
População Activa	Milhares	5 460,3	5 487,8	5 544,8
Emprego Total	Milhares	5 118,0	5 122,8	5 122,6
Taxa de Actividade	%, Pop. Total	52,3	52,2	52,5
Taxa de Desemprego	%, Pop. Activa	6,3	6,7	7,6
<b>Finanças Públicas (3)</b>				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-2,9	-3,2	-6,0
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-0,1	-0,5	-3,3
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB	57,0	58,6	64,0
<b>Balança de Pagamentos (4)</b>				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-4,0	-5,7	-8,1
Balança Corrente	% PIB	-5,9	-7,3	-9,3
Balança de Mercadorias	% PIB	-9,1	-10,5	-11,4
Balança de Bens e Serviços	% PIB	-6,5	-7,6	-8,6
Balança de Capital	% PIB	1,9	1,6	1,2
<b>Taxas de Juro (5)</b>				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	em % (Dez)	2,1	2,2	2,5
Taxa de Rendibilidade das OT a taxa fixa a 10 anos	em % (Dez)	4,4	3,6	3,5
<b>Taxas de Juro Bancárias</b>				
Crédito a Sociedades Não Financeiras	em % (Dez)	4,4	4,3	4,4
Crédito a Particulares, Habitação	em % (Dez)	3,8	3,8	3,7
<b>Agregados de Crédito Bancário (5)</b>				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom (Dez)	6,2	6,5	7,4
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom (Dez)	2,7	2,5	5,0
Crédito a Particulares	t.v. hom (Dez)	9,6	9,2	9,8
<b>Índice de Cotação de Acções (PSI-20)</b>	<b>t.v. hom (Dez)</b>	<b>15,8</b>	<b>12,6</b>	<b>13,4</b>

t.v. = Taxa de Variação.

(1) Contas Nacionais (Base 2000). Fonte: INE (Contas Nacionais Trimestrais, Setembro de 2006).

(2) Fonte: Relatório Anual 2005, Banco de Portugal (tendo como referência as Contas Nacionais 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 2006.

(4) Fontes: Boletim Estatístico do Banco de Portugal (Setembro de 2006) e Contas Nacionais Trimestrais do INE (Setembro de 2006).

(5) Fonte: Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal.

## II – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2005

Apresenta-se neste ponto, de forma agregada, a informação constante da Conta Geral do Estado de 2005 sobre a execução orçamental, e uma análise sucinta da mesma, relativa a cada um dos subsectores que integram o Orçamento do Estado – serviços integrados, serviços e fundos autónomos e segurança social – 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 do triénio 2003 – 2005. No final, apresenta-se um quadro resumo que retrata a evolução das Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social naquele triénio.

A informação aqui reflectida é a da Conta apresentada pelo Governo nos termos constitucionais e legais, com referência ao ano de 2005, 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 inscritos na Conta Geral do Estado sobre a execução do OE/2005 pelos sectores acima referidos.

#### A) Serviços integrados

O Quadro 1 retrata a execução dos serviços integrados em 2005, em face do respectivo orçamento final e da execução do OE/2004.

**Quadro I.4 – Execução orçamental dos serviços integrados**

(em milhões de euros)

Receitas	2004	2005		Despesas	2004	2005	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes:	30 695	32 312	32 198	Despesas correntes	37 074	39 590	38 626
Impostos directos	11 308	11 411	11 519	Despesas com pessoal	13 110	13 805	13 668
Impostos indirectos	17 075	18 873	18 917	Juros e outros encargos	3 741	4 048	3 969
Outras receitas correntes	2 313	2 029	1 763	Transferências correntes	18 037	19 208	18 863
Receitas de capital efectivas	1 533	793	638	Outras despesas correntes	2 185	2 529	2 126
Outras receitas	456	493	526	Despesas de capital efectivas	5 389	5 952	4 530
Receitas efectivas	32 685	33 598	33 362	Despesas efectivas	42 463	45 542	43 156
Passivos financeiros	38 026	59 185	54 735	Passivos financeiros	28 248	47 241	44 941
<b>Total</b>	<b>70 711</b>	<b>92 783</b>	<b>88 097</b>	<b>Total</b>	<b>70 711</b>	<b>92 783</b>	<b>88 097</b>

Fontes: CGE/2004 e CGE/2005.

Em termos globais registaram-se elevadas taxas de execução quer nas receitas efectivas, 98%, quer nas despesas efectivas, 95%.

Esses resultados ficaram a dever-se ao desempenho das receitas e despesas correntes, que, na execução, atingiram cerca de 100% e 98% das previsões do orçamento final, respectivamente, enquanto o grau de execução das receitas e despesas de capital se quedaram por 79% e 76%, respectivamente.



com  
març  
2007  
P. P. P.  
S

Relativamente às receitas correntes, foram as receitas fiscais, com um peso relativo de 94% e com uma execução de cerca de 100% do orçamentado, que explicaram a elevada taxa de execução referida, já que das receitas correntes não fiscais previstas apenas foram arrecadadas 86%. Por seu turno, o fraco desempenho das receitas de capital foi consequência da fraca execução nos capítulos “Venda de bens de investimento” e “Transferências de capital”, com taxas de 59% e 46%, respectivamente.

No tocante às variações registadas nas receitas arrecadadas no ano em apreço comparativamente a 2004, observou-se uma relativa estabilidade no montante global das receitas efectivas, com um acréscimo de 2%, em resultado do efeito conjugado de um aumento de 5% das receitas correntes e de uma redução de 58% das receitas de capital efectivas.

A análise comparativa das receitas correntes revela um aumento de 7% das receitas fiscais, devido em especial à cobrança dos impostos indirectos, com realce para o IVA, €1.331 milhões, o que representa um acréscimo de 13%, e para o Imposto sobre o Tabaco, €296 milhões, correspondendo a +29%, e uma diminuição das receitas correntes não fiscais, -24%, em que é de destacar o capítulo “Rendimentos da Propriedade” em que a receita arrecadada sofreu uma redução de €362 milhões, -65%, devida, na sua quase totalidade, à diminuição das receitas provenientes de dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras.

Quanto às receitas de capital efectivas, o decréscimo observado, que se cifrou em 58%, explica-se, principalmente, por uma forte descida no capítulo “Activos financeiros”, em que a receita arrecadada foi inferior em €855 milhões à de 2004, o que representa um decréscimo de 67%.

Por fim, verificou-se um forte incremento nos “Passivos Financeiros”, que ficou a dever-se, no essencial, ao financiamento das amortizações de dívida pública, que registaram um crescimento de €16.693 milhões, +58%, e em que as amortizações de dívida flutuante, emitida e amortizada no decurso do ano, terão tido um peso significativo, já que o saldo global do subsector dos serviços integrados se manteve praticamente inalterado, €9.794 milhões em 2005 contra €9.779 milhões em 2004, com um peso muito reduzido no aumento das necessidades de financiamento relativamente ao ano transacto.

Como já se referiu, verificou-se um levado grau de execução das despesas correntes, que se situou próximo dos 100% em quase todos os capítulos mais relevantes, com excepção apenas da “Aquisição de bens e serviços”, com 84%, e dos “Subsídios”, com 88,2%.

A baixa taxa de execução observada nas despesas de capital efectivas explica-se pela execução registada nos capítulos “Aquisição de bens de capital”, com uma dotação de €941 milhões, de que apenas foram despendidos €653 milhões, e “Activos financeiros”, em que os valores correspondentes foram de €1.508 milhões, orçamento final, e €676 milhões, despesa efectuada, o que corresponde a taxas de execução de 69,3% e 45%, respectivamente.

O confronto entre as despesas realizadas em 2004 e 2005 revela um crescimento pouco significativo das despesas efectivas, de apenas 1%, em consequência, porém, de variações de sentido contrário nas despesas correntes, com um crescimento de €1.522 milhões, 3%, a que se contrapôs uma redução de €859 milhões, 17%, nas despesas de capital efectivas.

Relativamente às primeiras, foi na rubrica “Transferências correntes” que se registou o maior aumento em valor absoluto, €826 milhões, representando um acréscimo de 4%.



No tocante às despesas de capital efectivas destaca-se uma quebra de € 832 milhões, 22%, nas “Transferências de capital”, resultante de uma diminuição de €1.422 milhões, 39%, nas transferências para a administração central, a que se contrapôs uma subida de €590 milhões, 223%, das transferências para “Outros sectores”.

A variação observada em “Passivos financeiros”, em que estão inscritas as verbas destinadas à amortização de dívida pública, foi já objecto de análise no âmbito da receita.

## B) Serviços e fundos autónomos

No quadro seguinte dá-se conta da execução orçamental deste subsector em 2005, em confronto com o respectivo orçamento final e a execução orçamental de 2004<sup>1</sup>:

**Quadro I.5 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos**

(em milhões de euros)

Receitas	2004	2005		Despesas	2004	2005	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	27 395	28 606	27 296	Despesas correntes	27 250	28 863	26 986
Contribuições CGA	5 461	5 964	5 873	Despesas com pessoal	3 976	4 501	4 321
Transferências correntes	19 410	19 327	18 707	Aquisição de bens e serviços	6 821	7 631	6 736
Administração central	16 214	16 488	16 324	Transferências correntes	14 733	14 579	14 115
Outras	3 196	2 838	2 382	Administração central	7 090	7 054	6 982
Outras receitas correntes	2 524	3 315	2 715	Outras	7 642	7 525	7 132
Receitas de capital	6 917	5 793	4 180	Outras despesas correntes	1 720	2 150	1 814
Transferências de capital	4 510	3 622	2 681	Despesas de capital	7 193	7 022	4 333
Outras receitas de capital	2 406	2 171	1 498	Transferências de capital	1 346	2 496	1 154
Outras receitas	2 782	2 620	2 612	Outras despesas de capital	5 847	4 525	3 179
<b>Total</b>	<b>37 094</b>	<b>37 020</b>	<b>34 090</b>	<b>Total</b>	<b>34 443</b>	<b>35 885</b>	<b>31 320</b>

Fontes: CGE/2004 e CGE/2005.

Em 2005 verificaram-se elevadas taxas de execução orçamental das receitas correntes, cerca de 95,4%, enquanto a execução das receitas de capital não ultrapassou, em termos globais, 72% das verbas orçamentadas, com baixas taxas de execução em todos os capítulos com maior peso, designadamente as “Transferências de capital”, com 74%, sendo de assinalar, pese embora o seu reduzido peso relativo nas receitas totais, a taxa de execução da rubrica “Venda de bens de investimento”, cerca de 20%.

No tocante às receitas totais, a taxa de execução observada foi de 92%, dado o elevado peso relativo das receitas correntes.

Relativamente às despesas, foi igualmente nas despesas correntes que o grau de execução global foi mais elevado, 94%, face a uma taxa de execução das despesas de capital de 62%, sendo de destacar a “Aquisição de bens de capital”, em que, face a uma verba orçamentada de €1.106 milhões, foram despendidos €598 milhões, e as “Transferências de capital”, em que os valores correspondentes, previstos e executados, foram de €2.497 e €1.154 milhões, o que representa, relativamente a estas rubricas, taxas de execução de 54% e 46%, respectivamente.

<sup>1</sup> Nos valores apresentados na Conta Geral do Estado sobre este subsector não estão incluídos os referentes ao Fundo de Regularização da Dívida Pública devido à especificidade das suas atribuições.





## Tribunal de Contas

com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Dos referidos desvios entre o orçamento e a despesa efectuada, resultou que a taxa de execução das despesas totais se cifrasse em 87%.

O confronto entre as receitas arrecadadas por este subsector no ano em apreço e no ano transacto, revela uma diminuição significativa das receitas totais, de €3.004 milhões, o que representa um decréscimo de 8%, justificado, na sua quase totalidade, pela redução das receitas de capital, em €2.737 milhões, correspondendo a uma quebra de 40%, já que, no seu conjunto, as receitas correntes se mantiveram praticamente inalteradas, com um decréscimo de apenas 0,4%.

A redução verificada nas receitas de capital resultou principalmente da diminuição das “Transferências de capital”, que se cifrou em €1.829 milhões, -54,1%, explicada, no essencial, pelo elevado montante que estas receitas tinham atingido em 2004, resultante das receitas extraordinárias provenientes das transferências de responsabilidades por pensões de reforma por entidades externas às administrações públicas para a Caixa Geral de Aposentações<sup>1</sup>, sendo também de assinalar uma diminuição de €960 milhões, -54,2%, em “Passivos financeiros”.

No que respeita às despesas verificou-se uma redução de 9% nas despesas totais, justificada por uma ligeira descida das despesas correntes, -1%, e uma importante redução das despesas de capital, que atingiu €2.860 milhões, -40%.

Relativamente às despesas correntes há que ter em conta, porém, que a variação observada resultou de variações de sentido contrário nas rubricas que integram este agrupamento.

Com efeito, registaram-se aumentos significativos nas rubricas “Despesas com pessoal”, €345 milhões, e “Subsídios”, €105 milhões, correspondendo a 8,7% e 6,6%, respectivamente, que, no entanto, foram superados por uma diminuição de €617 milhões, 4,2%, nas “Transferências correntes”, devida principalmente à reclassificação pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu das transferências para a Segurança Social, que passaram a ser incluídas em operações extra-orçamentais<sup>2</sup>. Ainda na rubrica “Transferências correntes”, registou-se um aumento de €320 milhões, 4,8%, nas transferências para outros sectores, decorrente do aumento das pensões e atribuição de novas pensões, bem como de pagamentos de pensões pelos quais a Caixa Geral de Aposentações se tornou responsável na sequência da transferência das respectivas responsabilidades, ocorrida em 2004, como acima referido.

No tocante às despesas de capital, o factor mais relevante para a importante redução verificada terá sido a saída do Instituto das Estradas de Portugal deste subsector, dada a sua transformação em entidade pública empresarial, com reflexos, em especial, nas rubricas “Aquisição de bens de capital” e “Transferências de capital”, muito embora se tenham observado também fortes diminuições em “Activos financeiros” e “Passivos financeiros”, 32% e 61%, respectivamente.

### C) Segurança Social

No quadro seguinte apresentam-se as receitas e despesas da segurança social em 2005, em confronto com o respectivo orçamento final e com a execução do OE/2004:

<sup>1</sup> Sobre esta matéria ver Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, Título I, ponto II – “Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2004”, e Título III, ponto I – “Medidas extraordinárias para contenção do défice público”.

<sup>2</sup> Ver Conta Geral do Estado de 2005, Volume I, “Subsector serviços e fundos autónomos”.

**Quadro I.6 – Execução orçamental da Segurança Social**

(em milhões de euros)

Receitas	2004	2005		Despesas	2004	2005	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas Correntes	16 673	17 655	17 819	Despesas Correntes	16 500	17 831	17 641
Contribuições para a Seg. Social:	10 429	10 884	11 037	Transferências correntes:	15 030	16 244	16 157
Transferências correntes:	5 729	6 478	6 454	Famílias	13 438	14 531	14 471
Administração Central	4 808	5 648	5 564	Instituições sem fins lucrativos	1 027	1 106	1 085
Outras	921	830	890	Outras	565	606	601
Outras receitas correntes	515	293	327	Subsídios	912	1 059	986
Receitas de Capital	1 917	4 656	2 158	Outras despesas correntes	559	529	498
Activos financeiros	1 888	4 607	2 124	Despesas de Capital	2 291	5 148	2 215
Outras receitas de capital	29	49	33	Activos financeiros	2 218	5 024	2 148
Outras receitas	905	1 539	1 574	Outras despesas de capital	72	124	67
<b>Total</b>	<b>19 495</b>	<b>23 850</b>	<b>21 551</b>	<b>Total</b>	<b>18 791</b>	<b>22 979</b>	<b>19 856</b>

Fontes: CGE/2004 e CGE/2005.

No ano em apreço, o grau de execução das receitas totais da Segurança Social foi de 90,4%, superior a 100% nas receitas correntes e nas “Outras receitas”, em que todos os capítulos registaram taxas de execução elevadas, mas que, nas receitas de capital, se quedou pelos 46,3%, em resultado quase exclusivamente do capítulo “Activos financeiros” em que se previa uma receita de €4.607 milhões e a receita arrecada não ultrapassou €2.124 milhões, o que representa 46% da previsão orçamental.

Situação semelhante se constatou do lado das despesas, em que, nas despesas correntes, os valores de execução representaram, em termos globais, 99% do montante total orçamentado, enquanto a taxa de execução das despesas de capital se situou em 43%, devido ao desempenho verificado no capítulo “Activos financeiros”, com uma despesa orçamentada de €5.024 milhões dos quais apenas foram aplicados €2.148 milhões, correspondendo a 43% do montante previsto.

Comparativamente a 2004, assistiu-se a um crescimento significativo das receitas totais, 10,5%, tendo as receitas correntes e de capital registado acréscimos de 6,9% e 12,6%, respectivamente, e as “Outras receitas”, uma subida de 74%, devido a um aumento do saldo da gerência anterior no montante de €663 milhões, 88%.

Nas receitas correntes é de realçar o acréscimo registado nas “Transferências correntes”, €725 milhões, 12,7%, devido a um significativo crescimento das transferências da administração central. Quanto às receitas de capital, o acréscimo observado ficou a dever-se, na sua totalidade aos "Activos financeiros", em que se registou um aumento de €237 milhões, +12,5%, relativamente a 2004.

Quanto às variações na execução orçamental de 2005 relativamente à execução do OE/2004, assistiu-se, nas receitas, a um aumento de €2.056 milhões, 10,5%, do total das receitas arrecadadas, particularmente expressivo, em termos relativos, nas “Outras receitas”, que registaram um acréscimo de 87,5%, seguindo-se as receitas de capital, com um acréscimo de 12,6%, e as receitas correntes, com um acréscimo percentual de 7%, mas com o maior aumento em valor absoluto, €1.146 milhões, pelo que, dado o seu peso relativo nas receitas totais, 82,7%, foi o agrupamento que mais contribuiu para o crescimento global verificado.

Através da análise por capítulos verifica-se, nas receitas correntes, que foram as “Transferências correntes” que mais contribuíram para a evolução referida, com um aumento de €725 milhões, representando um acréscimo de 12,7%, sendo de assinalar, contudo uma redução de €206 milhões,



Com.  
M.º  
M.º  
M.º  
M.º

88,9%, na rubrica residual “Outras receitas correntes”. Quanto às receitas de capital, foi às receitas inscritas em “Activos financeiros”, com um acréscimo de €237 milhões, 12,5%, que se ficou a dever, quase exclusivamente, ao crescimento referido, e, relativamente às “Outras receitas”, o incremento no montante de €663 milhões, 87,5% do “Saldo da gerência anterior”.

Na despesa, verificou-se um crescimento claramente mais moderado, €1.065 milhões, 5,7%, explicado por um aumento de €1.140 milhões, 7%, nas despesas correntes, valores, aliás, muito semelhantes aos observados nas receitas correntes, mas registando uma ligeira quebra, €76 milhões, 3,3%, nas despesas de capital.

## 2. CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL

No quadro seguinte apresenta-se a “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”, tal como figura na Conta Geral do Estado, resultante da eliminação das transferências de verbas entre as entidades que integram cada subsector, bem como das que têm lugar entre os diferentes sectores, sendo evidenciados os principais agregados e saldos resultantes da execução orçamental.

Quadro I.7 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social – 2005

(em milhões de euros)

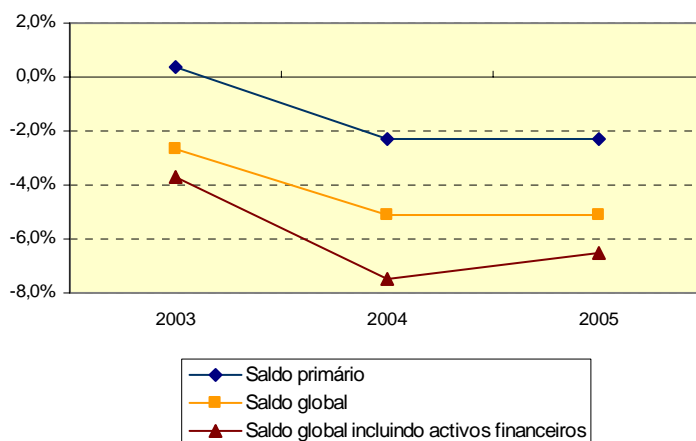
	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. Central	Seg. Social	Adm. Central e Seg. Social
Receitas correntes	32 563,3	21 081,5	43 029,9	17 972,3	54 980,1
Despesas correntes	38 625,6	20 642,9	48 653,6	17 640,7	60 272,1
Saldo corrente	-6 062,3	438,6	-5 623,6	331,6	-5 292,1
Receitas de capital	368,3	2 528,8	2 361,4	33,4	2 370,3
Despesas de capital	3 450,7	1 588,8	4 503,9	67,2	4 546,5
Saldo global sem activos financeiros	-9 144,7	1 378,6	-7 766,1	297,8	-7 468,3
(em percentagem do PIB)	-6,2%	0,9%	-5,3%	0,2%	-5,1%
Saldo primário	-5.176,2	1 429,4	-3 746,8	303,8	-3 443,0
(em percentagem do PIB)	-3,5%	1,0%	-2,5%	0,2%	-2,3%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	649,5	1 378,3	2 027,7	23,3	2 051,1
Saldo global incluindo activos financeiros	-9 794,2	0,3	-9 793,8	274,4	-9 519,4
(em percentagem do PIB)	-6,7%	0,0%	-6,7%	0,2%	-6,5%

Fonte: CGE/2005

Enquanto em 2004 se assistira a importantes quebras dos saldos da conta consolidada relativamente a 2003, quer em valor quer em percentagem do PIB, no ano em apreço o peso relativo dos saldos no PIB estabilizou, apesar de algum agravamento em valor absoluto, com excepção do saldo global incluindo activos financeiros, que registou uma redução significativa em valor, de que resultou uma redução do seu peso relativo no PIB, de -7,5% em 2004 para -6,5% em 2005, em consequência de uma diminuição de €1.190 milhões, 36,7%, dos activos financeiros líquidos.

O gráfico seguinte ilustra o que se referiu sobre a evolução dos saldos da conta consolidada no período 2003 – 2005.

**Gráfico I.14 – Evolução dos saldos da Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social (em % do PIB)**



### 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 2004 e 2005, bem como os valores da despesa inicialmente prevista para 2005.

Os valores relativos a 2004 e 2005 são os que figuram nas Contas Gerais do Estado respectivas, referindo-se na CGE/2005, quanto aos valores ali inscritos, tratar-se de valores com carácter provisório com origem no Departamento de Prospectiva e Planeamento.

**Quadro I.8 – Execução do PIDDAC**

(em milhões de euros)

PIDDAC		2004	2005	
		Execução	Previsão inicial	Execução
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 070,4	2 604,5	2 024,6
	Outras fontes	951,7	1 464,4	675,8
<b>Total – Financiamento Nacional</b>		<b>3 022,1</b>	<b>4 068,9</b>	<b>2 700,4</b>
Financiamento Comunitário	Cap. 50	92,5	254,4	67,8
	Outras fontes	1 450,8	2 400,7	1 497,7
<b>Total – Financiamento Comunitário</b>		<b>1 543,3</b>	<b>2 655,1</b>	<b>1 565,5</b>
<b>Total</b>		<b>4 565,4</b>	<b>6 724,0</b>	<b>4 265,9</b>

Fontes: CGE/2004 e CGE/2005.

A análise dos valores constantes do quadro revela uma baixa taxa de execução em termos globais, 63,4%, significativamente inferior à que se verificara em 2004, 78%.

Este resultado explica-se, principalmente, por uma reduzida utilização do financiamento comunitário previsto, 59%, em especial relativamente às dotações inscritas no Capítulo 50, onde se registou uma taxa de execução de 26,7%. Todavia, também o financiamento nacional apresentou taxas de execução invulgarmente reduzidas – 66,4% em termos globais, e 77,7% e 46,1% no Capítulo 50 e “Outras Fontes”, respectivamente.



## Tribunal de Contas

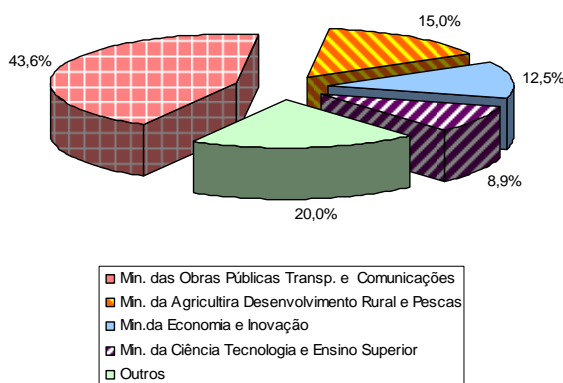
com.  
març  
2005  
P. P. P.  
9

Em valor absoluto, é no financiamento nacional que se assiste a um maior desvio, tendo a despesa realizada sido inferior à prevista em €1.369 milhões, enquanto no tocante ao financiamento comunitário o montante total das verbas previstas e não utilizadas foi de €1.090 milhões.

Face à execução de 2004, observou-se uma redução de 6,6% da despesa total, explicada, no essencial, por uma redução de €276 milhões do financiamento nacional proveniente de “Outras Fontes”, -29%. Relativamente ao financiamento nacional do Capítulo 50, a redução foi de apenas 2,2%, tendo-se registado um ligeiro aumento, de 3,2%, na execução das verbas inscritas em “Outras Fontes” provenientes do financiamento comunitário. Em termos globais, o financiamento nacional sofreu uma quebra de €322 milhões, 10,6%, e o financiamento comunitário um pequeno aumento, €22 milhões, correspondendo a 1,4%.

Quanto à distribuição da despesa por ministérios<sup>1</sup>, verificou-se um predomínio do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com 43,6% da despesa total, seguindo-se os Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, 15%, da Economia e da Inovação, 12,5%, e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, 8,9%, representando estes ministérios 80% do total da despesa efectuada no âmbito do PIDDAC.

Gráfico I.15 – Distribuição da despesa por ministérios



Observou-se ainda, em termos globais, que o financiamento nacional teve um peso relativo de 63,3% do total, cabendo ao financiamento comunitário os restantes 36,7%.

<sup>1</sup> Cfr. Mapa XV – “PIDDAC 2005 – Execução anual”, da CGE/2005.

**Quadro I.9 – Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2003 – 2005  
(na óptica da contabilidade pública)**

(em milhões de euros)

	2003	2004	2005
Receitas correntes	51 337,3	52 314,5	54 980,1
Impostos directos	11 285,6	11 318,4	11 525,8
Impostos indirectos	18 327,6	17 915,6	19 771,0
Contribuições para a Segurança Social	15 335,8	15 984,6	17 010,3
Transferências correntes	2 166,6	2 515,2	2 308,8
das quais:			
Outros subsectores	44,9	20,1	34,3
Resto do Mundo – UE	1 723,8	2 021,2	1 823,6
Outras receitas correntes	4 221,7	4 580,7	4 364,2
Despesas correntes	52 710,7	57 850,3	60 272,1
Pessoal	16 432,2	17 525,9	18 434,4
Bens, serviços e outras despesas correntes	5 251,8	8 607,5	8 408,4
Encargos correntes da dívida	4 072,7	3 799,6	4 025,3
Transferências correntes	24 518,0	25 205,3	26 624,0
das quais:			
Outros subsectores	1 627,1	1 812,1	1 783,6
Resto do Mundo – UE	1 312,6	1 450,6	1 452,7
Subsídios	2 436,0	2 711,9	2 780,1
Saldo corrente	-1 373,4	-5 535,8	-5 292,1
Receitas de capital	3 115,7	3 379,1	2 370,3
Transferências de capital	2 522,8	3 096,2	2 018,7
das quais:			
Outros subsectores	16,1	3,6	11,4
Resto do Mundo – UE	1 297,1	1 184,2	808,9
Outras receitas de capital	592,9	282,9	351,6
Despesas de capital	4 687,0	4 767,4	4 546,5
Aquisição de bens de capital	1 829,3	2 052,7	1 284,9
Transferências de capital	2 785,9	2 680,2	3 232,2
das quais:			
Outros subsectores	1 483,2	1 536,4	1 546,6
Resto do Mundo – UE	0,0	0,0	0,0
Outras despesas de capital	71,7	34,5	29,5
Saldo global	-2 944,7	-6 924,1	-7 468,3
(em percentagem do PIB <sup>(*)</sup> )	-2,1	-4,8	-5,1
Saldo primário	1 128,0	-3 124,4	-3 443,0
(em percentagem do PIB)	0,8	-2,2	-2,3
Activos financeiros líquidos de reembolsos	1 830,5	3 241,1	2 051,1
Saldo global incluindo activos financeiros	-4 775,2	-10 165,1	-9 519,4
(em percentagem do PIB)	-3,2	-7,1	-6,5

(\*) Valores do PIB: € 137 522,8 milhões, € 143 028,8 milhões e € 147 395,4 milhões, em 2003, 2004 e 2005, respectivamente (Quadro 2 – "Indicadores da Evolução Económica e Financeira em Portugal", da CGE/2005).

Fontes: CGE/2003, CGE/2004 e CGE/2005.