



Tribunal de Contas

TITULO 1

ENQUADRAMENTO



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 2006 em duas vertentes.

A primeira tem a ver com a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2006. 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 capítulos deste Parecer.

A vertente da “Envolvente económica” termina com a apresentação de um quadro sinóptico sobre os principais indicadores económicos do período 2004 – 2006. 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/2006.

I – Envolvente económica

Este capítulo descreve e avalia a envolvente económica que enquadrou a execução orçamental de 2006.

A sua análise está dividida em três partes. A primeira parte tem por objecto o comportamento das principais variáveis e agregados macroeconómicos – nacionais e internacionais – apresentando a sua evolução no ano de 2006. Na segunda parte comparam-se os cenários económicos subjacentes ao Orçamento do Estado para 2006 com os efectivamente observados e sintetizam-se as medidas de política económica com influência directa mais evidente e relevante sobre a execução orçamental de 2006. Na terceira parte apresentam-se as condicionantes estruturais com maior impacto sobre a evolução das finanças públicas.

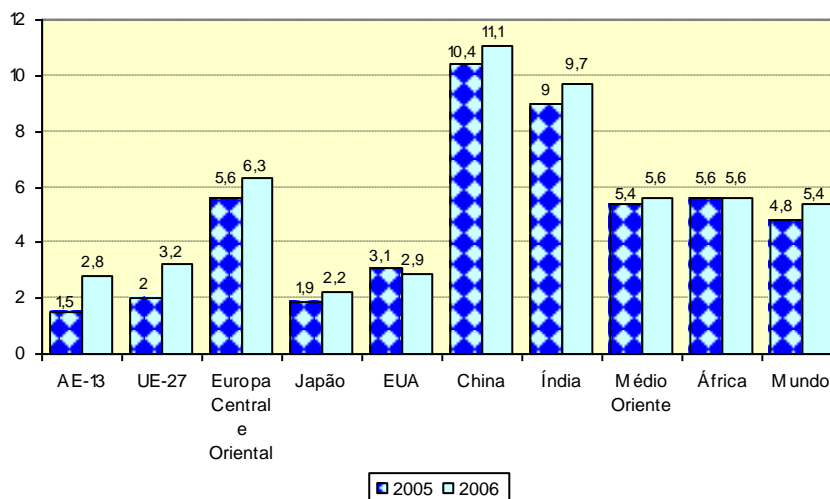
O capítulo está organizado da seguinte forma: (1) análise da envolvente externa; (2) avaliação do comportamento da economia portuguesa em 2006; (3) análise comparativa entre o quadro macroeconómico efectivamente observado e o cenário base que enquadrou o OE/2006; (4) síntese e avaliação das principais medidas de política económica; e (5) condicionantes estruturais com maior impacto sobre as contas públicas nacionais.

1. ENVOLVENTE INTERNACIONAL

A) PIB e comércio internacional

Em 2006, a economia mundial cresceu 5,4%, o valor mais alto verificado desde 2000, superior em 0,6 pontos percentuais ao observado em 2005, 4,8%, e em 1,3 pontos percentuais ao valor médio do período 2000-2005, 4,1%. Segundo as previsões do FMI, contidas no *World Economic Outlook*, tal ritmo de crescimento deverá desacelerar já em 2007.

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



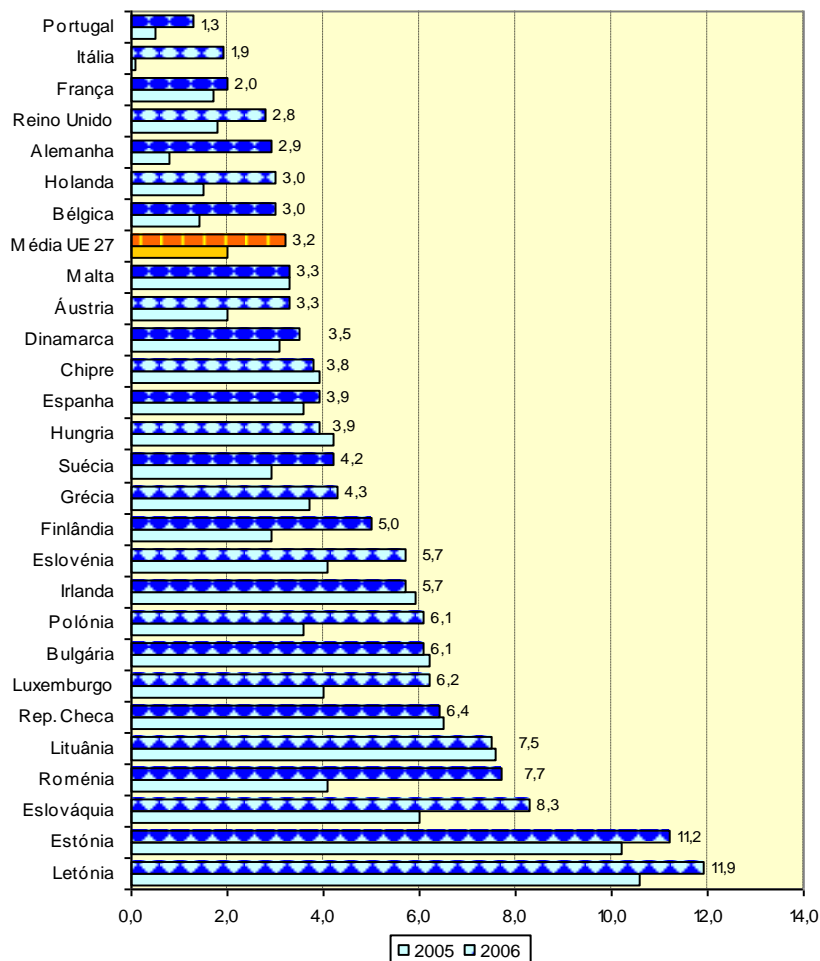
Fonte: World Economic Outlook, FMI, Outubro de 2007

A melhoria verificada em 2006 em relação ao ano anterior é evidenciada no Gráfico I.1, com a notória exceção dos Estados Unidos. Os valores claramente abaixo da média mundial situaram-se na área do euro (AE-13), no Japão e nos EUA; os valores próximos da média em África e no Médio Oriente; e os valores acima da média na Europa Central e Oriental, 6,3%, e, particularmente, na Índia, 9,7%, e na China, 11,1%, países que têm vindo a ganhar peso crescente na economia mundial.

A desagregação da taxa de crescimento da União Europeia por cada um dos 27 países consta do Gráfico I.2, onde sobressaem os países da Europa Central e de Leste, que se situam, em geral, entre os Estados-Membros com taxas de crescimento mais elevadas. Com exceção de Espanha, os países com maior peso na União (Alemanha, França, Reino Unido e Itália) são dos que apresentam taxas de crescimento mais baixas, tendo sido Portugal, contudo, com um aumento do PIB de apenas 1,3%, o país da União Europeia cuja economia menos cresceu. Verifica-se igualmente que, com exceção de Chipre, da Hungria, da Irlanda e da Lituânia, em todos os restantes países da União Europeia se assistiu a aumentos das taxas de crescimento do PIB comparativamente a 2005.



Gráfico I.2 – Taxas de crescimento do PIB na União Europeia



Fonte: World Economic Outlook, FMI, Outubro de 2007.

O crescimento do produto foi acompanhado da intensificação do comércio mundial, tendo-se observado um aumento do volume global do comércio de bens e serviços de 9,2% em 2006 contra 7,5% em 2005. Em 2006, as exportações das economias avançadas cresceram 8,2% e as dos países emergentes e em desenvolvimento 11%; os números correspondentes para as importações foram 7,4% e 14,9%, respectivamente.

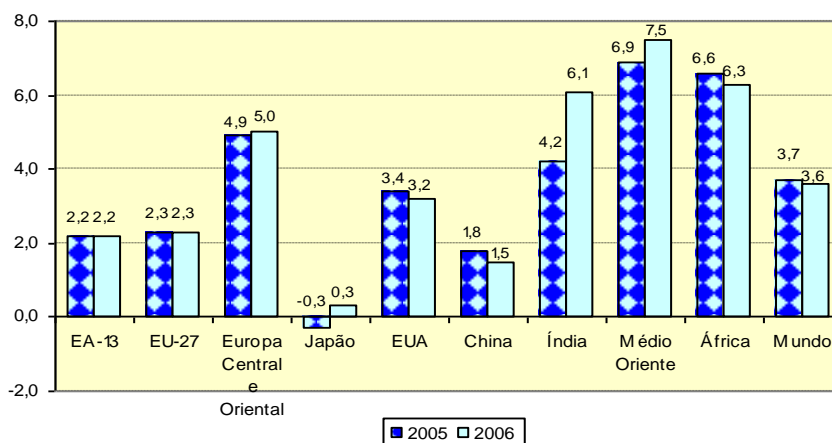
Quanto à área do euro, em 2006 a taxa de crescimento das exportações de bens e serviços igualou a das importações, 7,8%, o que representou um significativo aumento em relação ao ano anterior, em que essas taxas rondaram os 5%.

B) Inflação, preço do petróleo e taxas de câmbio

A aceleração da taxa de crescimento em 2006 não se reflectiu num aumento da taxa de inflação a nível mundial, que se situou uma décima abaixo dos valores médios do ano anterior e do período 2000-2005, 3,6%. No Gráfico I.3 pode observar-se a diminuição das taxas de inflação na China e em África, em contraponto com fortes subidas na Índia e no Médio Oriente. No Japão, o nível médio dos

preços aumentou 0,3%, invertendo-se assim a situação de deflação que persistia desde o ano 2000, e na União Europeia a taxa de inflação manteve-se em 2,3%.

Gráfico I.3 – Taxas de inflação

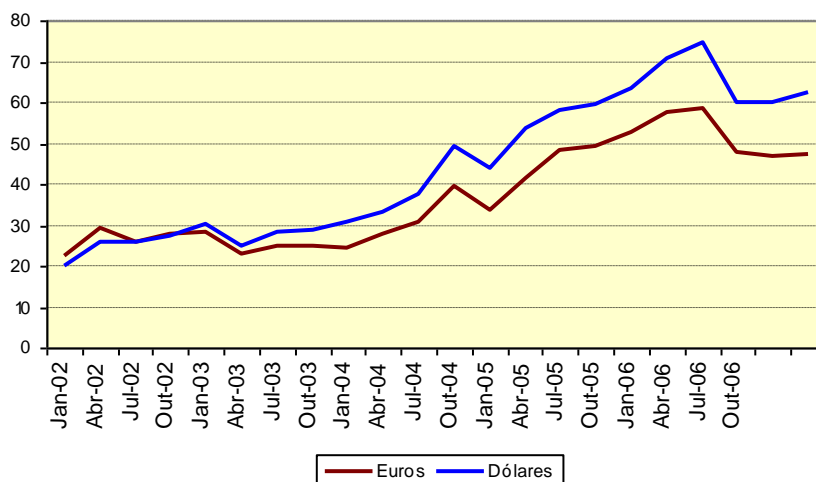


Fonte: World Economic Outlook, FMI, Outubro de 2007. A taxa de inflação é medida através do IPC.

O preço do barril do petróleo não induziu uma aceleração da inflação, como se poderia temer no início do ano, uma vez que, depois de ter atingido um máximo em Agosto de 2006 (78 dólares o barril de *Brent*), iniciou uma trajetória descendente que se manteve até ao final do ano. Em Dezembro de 2006 o preço do barril de *Brent* já se aproximava dos 61 dólares. Em euros, esta variação representou uma descida de cerca de 20% em relação a Agosto.

O Gráfico I.4 mostra a evolução do preço do barril de *Brent* em euros e em dólares de Janeiro de 2002 a Dezembro de 2006, sendo visível a subida sustentada com início em Janeiro de 2005, elevando o preço para um patamar bastante mais elevado (de 30 para cerca de 50 euros).

Gráfico I.4 – Preço do barril de Brent (1 mês “forward”)



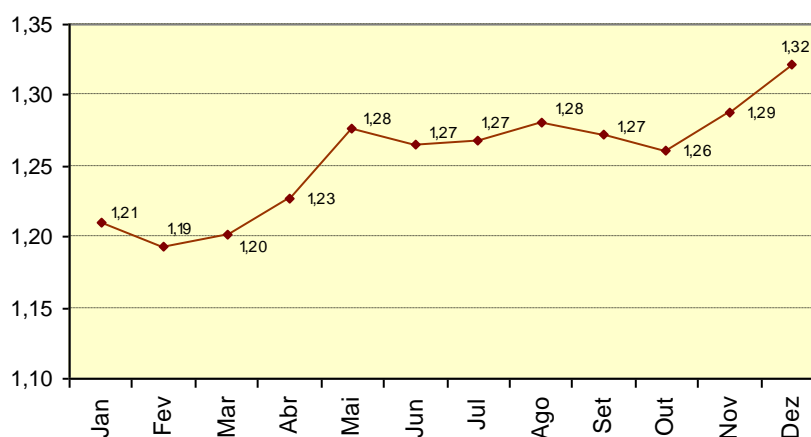
Fonte: Banco Central Europeu. Taxa de câmbio dólar/euro verificada no primeiro dia de cada mês.



Para os países da área do euro, o aumento do preço do crude em dólares foi atenuado devido à apreciação da moeda europeia em relação ao dólar (ver Gráfico I.5). Enquanto, em Janeiro de 2006, um euro valia 1,21 dólares, em Dezembro esse valor ascendia já a 1,32 dólares (uma apreciação de cerca de 9%).

Em termos de taxa de câmbio efectiva real, em 2006 o dólar americano depreciou-se cerca de 4%, enquanto o euro e a libra esterlina se apreciaram aproximadamente 7%.

Gráfico I.5 – Evolução da taxa de câmbio nominal do US dólar em relação ao euro

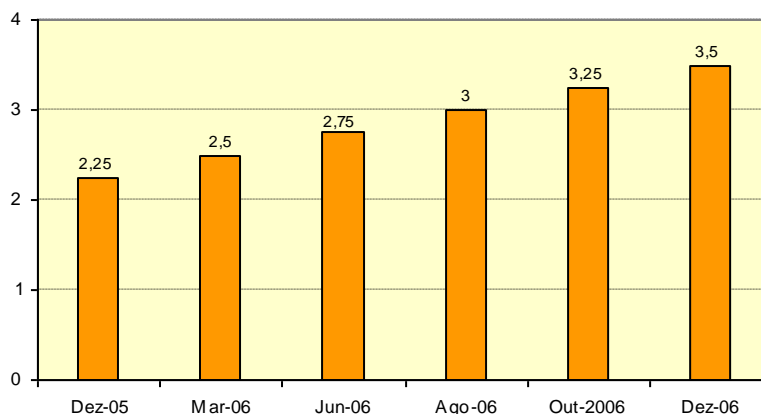


Fonte: Banco Central Europeu.

C) Taxas de juro

Com a descida do preço do *crude*, a partir de Agosto de 2006, as pressões inflacionistas baixaram, o que fez com que os bancos centrais moderassem as subidas das taxas de juro, que, no entanto, se têm situado em valores historicamente baixos, principalmente na Europa.

Como se pode observar pelo Gráfico I.6, o Banco Central Europeu decidiu, durante o ano de 2006, por cinco vezes, subir a sua principal taxa de juro de referência (em Março, Junho, Agosto, Outubro e Dezembro), que terminou o ano 1,25 pontos percentuais mais elevada do que em Dezembro do ano anterior. Todas as subidas foram justificadas pelo BCE com a necessidade de impedir a formação de expectativas de taxas de inflação mais elevadas, alimentadas não só pelos sucessivos aumentos do preço do petróleo como também pelas perspectivas de aceleração da taxa de crescimento na Europa.

Gráfico I.6 – Taxa de juro das operações principais de refinanciamento (Banco Central Europeu)

Fonte: Banco Central Europeu.

Neste contexto, verificaram-se em 2006 subidas significativas das taxas de juro nominais de curto prazo, que atingiram 3,08 na área do euro e 5,2 nos EUA¹ (contra 2,20 e 3,56, respectivamente, em 2005) situando-se, no entanto, em valores inferiores aos verificados em 2000, com exceção do Japão. Neste país, aliás, têm-se registado taxas de juros reais muito próximas de zero, embora com taxas de juro reais de curto prazo positivas, de 0,6 em 2006, enquanto na área do euro e nos EUA aquelas taxas ascenderam a 0,88 e 2,37, respectivamente. Taxas de juro reais negativas de curto prazo só se verificaram nos EUA em 2003 e 2004. Quanto às taxas de juro de longo prazo, verificaram-se aumentos, em 2006, na área do euro, quer em termos nominais (de 3,42 em 2005 para 3,84 em 2006), quer em termos reais (de 1,3 em 2005 para 1,63 em 2006). A mesma tendência verificou-se, em termos nominais e reais, nos EUA. Já no Japão verificou-se um aumento da taxa nominal e um ligeiro decréscimo da taxa real.

D) Finanças públicas

Em 2006, tanto a União Europeia como os Estados Unidos e o Japão diminuíram os seus défices orçamentais em percentagem do PIB relativamente ao ano anterior. O intervalo dessa redução está compreendido entre 0,8 pontos percentuais, na União Europeia, e 1,8 pontos percentuais no Japão, como mostra o Quadro I.1. Os défices orçamentais dos 27 países da União Europeia, muito semelhantes aos dos 13 países da área do euro, situavam-se em 2006 significativamente abaixo da meta dos 3%. Em 2006, o défice norte-americano situou-se igualmente abaixo daquele valor, o que já não se verificava desde 2002.

Quanto ao Japão, conseguiu em 2006 reduzir o seu défice em 1,8 pontos percentuais, aproximando-se da fasquia dos 4%, situação nunca alcançada desde 2001. Deve notar-se, contudo, que a persistência de elevados défices orçamentais neste país tem sido devida à tentativa (por muitos considerada frustrada) de combater a deflação, e a situação de “armadilha da liquidez²”, com que se tem debatido.

¹ Os dados sobre taxas de juro têm por fonte a Comissão Europeia, AMECO, Novembro de 2007.

² Situação em que as taxas de juro são tão baixas que a política monetária se torna ineficaz, dado os agentes económicos estarem dispostos a deter qualquer quantidade de moeda emitida pelo banco central à taxa de juro existente no mercado.



Quadro I.1 – Percentagem do saldo orçamental no PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AE-13	-1,8	-2,6	-3,1	-2,8	-2,6	-1,6
UE-27	-1,4	-2,5	-3,1	-2,8	-2,5	-1,7
EUA	-0,4	-3,8	-4,9	-4,4	-3,6	-2,6
Japão	-6,3	-8,0	-7,9	-6,2	-6,4	-4,6

Fontes: AMECO, Novembro de 2007.

A evolução dos défices orçamentais repercutiu-se, evidentemente, no comportamento do rácio *stock* da dívida pública em percentagem do PIB, que diminuiu em 2006 mais de um ponto percentual na União Europeia e meio ponto percentual nos Estados Unidos (ver Quadro I.2), embora acima da meta de referência europeia de 60%. O peso da dívida pública no Japão tem vindo a aumentar continuamente, atingindo um valor preocupante, embora se tenha observado alguma desaceleração de 2005 para 2006, em contraste com o sucedido desde 2001.

Quadro I.2 – Percentagem da dívida pública no PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AE-13	68,0	67,9	69,1	69,6	70,3	68,6
UE-27	60,9	60,3	62,0	62,3	62,9	61,6
EUA	55,5	57,9	61,3	62,3	62,6	62,1
Japão	145,0	153,5	160,3	167,3	172,1	176,3

Fontes: AMECO, Novembro de 2007.

Em 2006, de acordo com a segunda notificação do défice e da dívida públicos (divulgada pela Comissão Europeia/EUROSTAT em Outubro de 2007), dez países da União Europeia apresentaram excedentes orçamentais. Já Portugal (com 3,9%), Itália (com 4,4%), Hungria (com 9,2%), Polónia (com 3,8%) e Eslováquia (com 3,7%) ultrapassaram a barreira dos 3% do défice orçamental.

E) Investimento directo estrangeiro

O comportamento do investimento directo estrangeiro (IDE) é um dos indicadores das expectativas de evolução das economias dos países ou das regiões, pois tende a privilegiar localizações em que antecipa lucros elevados, associados a um forte crescimento económico, podendo o próprio investimento reforçar e endogeneizar esse crescimento. Dos 1.300 mil milhões de dólares que a UNCTAD estimou de investimento directo estrangeiro em 2006 (e que representou um crescimento de 38% em relação a 2005), 41% destinaram-se à União Europeia, 66% às economias desenvolvidas e 29% às economias em desenvolvimento.

Destaca-se a diminuição do IDE na China em 2006 face ao ano anterior, -4,1%, e o substancial aumento na Índia, 153%, bem como os elevados montantes que estes países investiram no exterior (com taxas de crescimento de saídas que suplantaram em muito as das entradas – ver Quadro I.3). O

IDE em Portugal foi de 7,4 mil milhões de dólares, um aumento de 86% face a 2005, enquanto o investimento feito por Portugal no estrangeiro foi de 3,5 mil milhões de dólares, o que representa um acréscimo de 69% em relação ao ano anterior.

Quadro I.3 – Investimento directo estrangeiro em 2006

(em milhões de US dólares)

	Entradas		Saídas	
	Valor	Taxa de variação anual	Valor	Taxa de variação anual
Portugal	7.371	85,9	3.508	68,8
UE	530.976	9,2	572.440	-6,0
Europa	566.389	14,4	668.698	-3,3
Economias desenvolvidas	857.499	45,3	1.022.711	44,7
Economias em desenvolvimento	379.070	20,6	174.389	50,5
China	69.468	-4,1	16.130	31,6
Índia	16.881	152,9	9.676	287,8
Mundo	1.305.852	38,1	1.215.789	45,2

Fonte: World Investment Report, UNCTAD, Country Fact Sheets – Portugal, China, Índia, Outubro de 2007.

2. A ECONOMIA PORTUGUESA EM 2006

A) Contas Nacionais

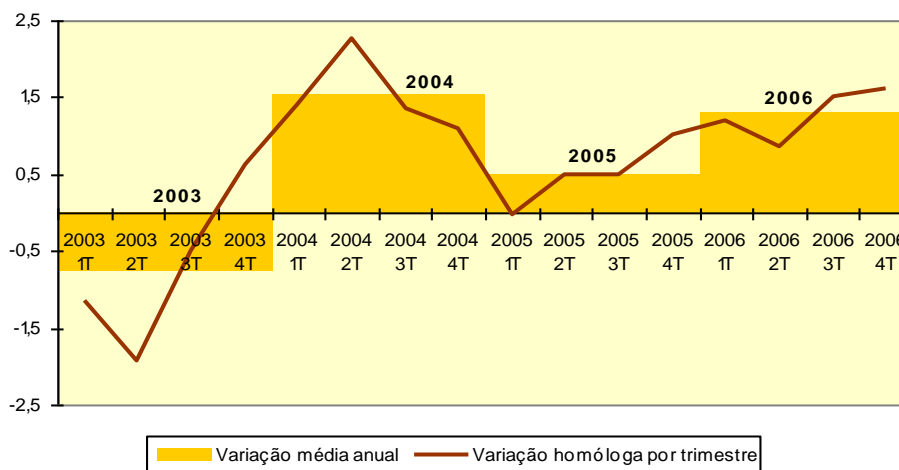
Em 2006, o PIB cresceu a uma taxa de 1,3%, inferior à registada em 2004, 1,5%, mas bastante superior à verificada em 2005, 0,5%, situando-se assim na média das taxas de crescimento anuais do período 2000-2006. Tal crescimento ficou a dever-se, no essencial, ao comportamento das exportações, com um crescimento de 8,9%, já que tanto o consumo público como a formação bruta de capital fixo (FBCF) apresentaram taxas de variação negativas, de - 0,5% e - 1,5%, respectivamente, e o consumo privado cresceu 1,1%, pelo que a procura interna, que em 2005 tinha crescido 0,8%, se quedou em 2006 por um crescimento de 0,2%.

A taxa de crescimento das exportações é tanto mais de salientar quanto foi cerca de sete vezes a verificada no ano anterior, 1,2%, e por ser necessário recuar até 2000 para se observar um valor semelhante.

O comportamento do investimento continuou a ser preocupante, já que, tal como no ano anterior, apresentou uma taxa negativa, de - 1,6%, embora reduzida a cerca de metade (em 2005 o investimento registou um decréscimo de - 3,3%), sendo a única componente da despesa a apresentar uma taxa de crescimento média negativa no período 2000-2006.



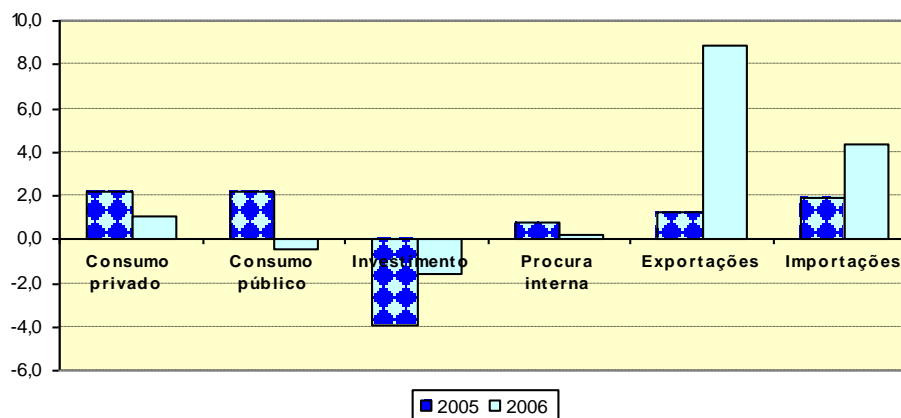
Gráfico I.7 – Taxa de crescimento do PIB em Portugal



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2007 (Setembro de 2007).

Em termos de perfil intra anual da actividade económica, após uma quebra no 2º trimestre de 2006, a segunda parte do ano denotou uma melhoria do PIB, que atingiu uma variação homóloga de 1,6% no último trimestre.

Gráfico I.8 – Taxas de crescimento anuais das componentes da despesa (variações médias)

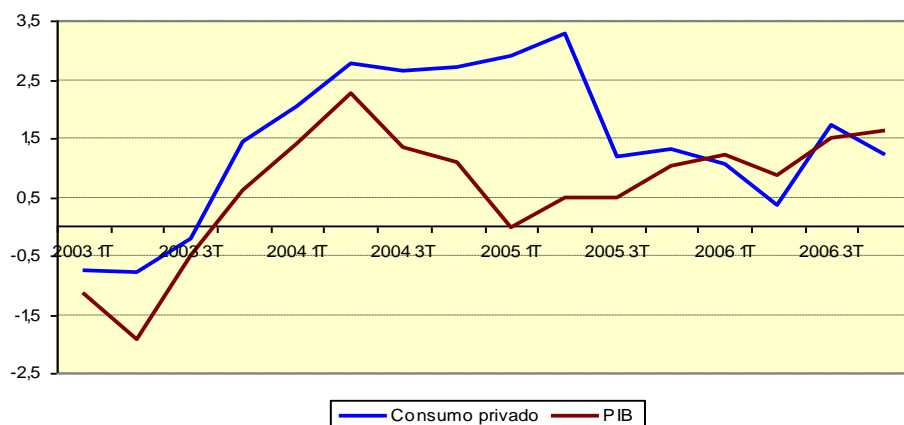


Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2007 (Setembro de 2007).

O consumo privado sofreu em 2006 um abrandamento significativo do seu crescimento face ao verificado em 2005, 2,2%. O seu comportamento ao longo do ano esteve, ao contrário do ano anterior, mais em linha com o crescimento do PIB, mas com uma desaceleração nos dois primeiros trimestres, ultrapassando o PIB no 3º trimestre e voltando a baixar no 4º trimestre. Para esta evolução pode ter contribuído o aumento das taxas de juro verificado ao longo do ano, num contexto de forte endividamento das famílias e de condições adversas no mercado de trabalho. Mesmo assim, o consumo privado terá crescido mais do que o rendimento disponível das famílias – ligeiramente inferior a 1% em termos reais. Em consequência, a taxa de poupança dos particulares (excluindo

transferências externas) voltou a cair em 2006, para se situar em 6,1% do rendimento disponível. Em consequência, o endividamento das famílias manteve a sua tendência para o crescimento, tendo atingido, em 2006, 88,4% do PIB (124% do rendimento disponível).

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



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2007 (Setembro de 2007).

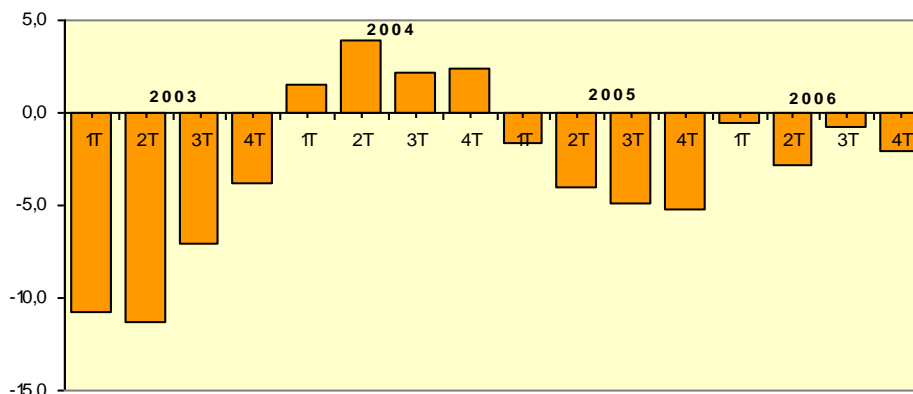
O consumo público registou em 2006 uma quebra de 0,5%, com as taxas de variação homóloga a apresentarem uma tendência decrescente ao longo do ano, na linha do que se tinha já observado no ano anterior, passando a negativas a partir do 2º trimestre.

O investimento, formação bruta de capital, continuou a apresentar uma taxa de crescimento negativa, o que se deverá atribuir à forte quebra verificada no investimento em construção, - 6,3%, valor negativo que só foi ultrapassado em 2003, com - 9,7%, mas que confirmou a tendência registada nos últimos anos.

Destaque para o investimento em material de transporte, que cresceu fortemente em 2006, invertendo as sucessivas quebras registadas desde 2001. Já a taxa de variação anual do investimento em produtos metálicos e equipamentos desceu para 1,4%, inferior à registada no ano anterior, 1,7%.



Gráfico I.10 – Taxas de variação homóloga do investimento (2003 – 2006)



Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2007 (Setembro de 2007).

A componente externa das contas nacionais foi marcada em 2006 pelo já assinalado forte crescimento das exportações, que se verificou ao longo de todo o ano, com destaque para o 4º trimestre em que a taxa de variação homóloga atingiu os 10%. As importações também apresentaram um aumento, mas de menor expressão, o qual atingiu o seu pico no 3º trimestre, com uma taxa de variação homóloga de 5,5%. Em consequência, registou-se, em relação a 2005, uma melhoria de 1 ponto percentual do défice da balança de bens e serviços.

O crescimento de 8,9% das exportações de bens e serviços em 2006 não levou a uma melhoria da quota portuguesa nas exportações mundiais de mercadorias, que se situou ao mesmo nível de 2005 (ver Quadro I.4). A situação em 2006 foi praticamente idêntica à de 2000, no que Portugal acompanhou a Grécia. Já a Irlanda e Espanha perderam quotas de 2000 para 2006. É interessante notar que, tal como Portugal, os restantes países da União Europeia ganharam quotas de exportação de 2000 a 2003, começando a perdê-las a partir de 2004.

Quadro I.4 – Quotas mundiais de exportações de mercadorias (incluindo comércio intra-comunitário)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Irlanda	1,21	1,35	1,37	1,23	1,15	1,06	0,91
Grécia	0,18	0,18	0,16	0,18	0,17	0,17	0,17
Espanha	1,80	1,90	1,96	2,08	2,00	1,86	1,71
Portugal	0,38	0,39	0,40	0,42	0,39	0,37	0,36
AE 13	29,77	31,41	32,00	32,82	32,09	30,23	29,01
UE 27	38,40	40,22	41,03	41,93	41,19	39,20	38,11

Fonte: AMECO, Novembro de 2007.

Detalhando por países de destino, as exportações portuguesas de bens e serviços perderam quotas em França, na Bélgica e no Reino Unido, e ganharam em Espanha e na Alemanha. Houve aumentos

significativos de quotas em mercados fora da área do euro (excluindo o já referido caso do Reino Unido e os Estados Unidos).

Em termos de crescimento das exportações nominais de mercadorias, destaque para o crescimento em 2006 das exportações para Espanha, + 12,4% em termos nominais do que em 2005, cuja importância relativa enquanto parceiro comercial de Portugal voltou assim a acentuar-se, e para a Alemanha e os EUA, que recuperaram significativamente em relação à evolução desfavorável de anos anteriores. Já para o Reino Unido e para a Bélgica voltaram a registar-se quedas das exportações portuguesas. De assinalar também, fora da Europa, o crescimento das vendas de produtos portugueses para Angola, Singapura, México e Brasil, que contribuíram em 2,8 pontos percentuais para o crescimento total das exportações.

Por produtos, as vendas de veículos para a Alemanha, as de metais comuns para Espanha, de combustíveis para os EUA, e de máquinas e aparelhos para Singapura, foram as que mais contribuíram para o crescimento das exportações de mercadorias.

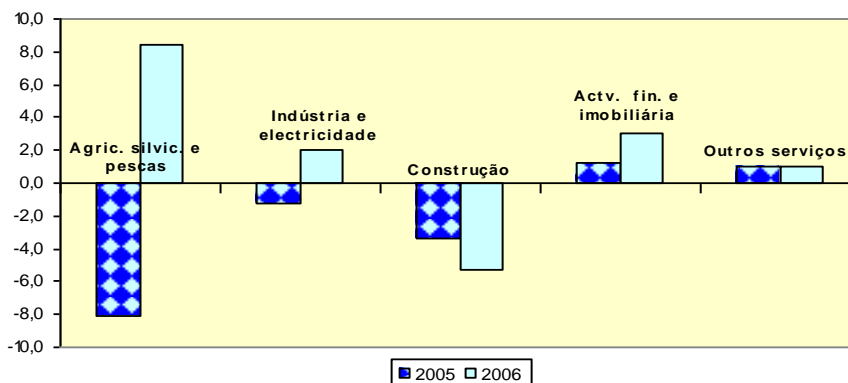
As exportações de bens intermédios e de bens de equipamento cresceram a taxas de 15,5% e 13,6% em 2006, respectivamente (+ 4,4% e - 2,5% por cento em 2005), tendo sido a rubrica “máquinas e aparelhos” a que mais contribuiu para esse crescimento. É também de destacar o bom comportamento das vendas de veículos, associado ao início da produção de um novo modelo automóvel na mais importante empresa do sector, bem como de combustíveis e de alguns minérios, o que poderá ter que ver com as limitações da capacidade de refinação à escala mundial e ao aumento dos preços das matérias-primas. Em contrapartida, as exportações de vestuário e calçado tiveram taxas de variação negativas, à semelhança, aliás, do que se tem verificado em anos anteriores.

As exportações de bens e serviços, em geral, e não só do turismo, também evoluíram favoravelmente em 2006 (+ 4,2% do que em 2005), destacando-se os transportes e os serviços técnico-profissionais.

A análise das contas nacionais do ponto de vista sectorial revela que o sector da construção foi o único que apresentou uma elevada taxa de crescimento negativa em 2006, - 5,3%, enquanto pela positiva se destacaram os sectores da agricultura, silvicultura e pescas, + 8,4%, e da indústria e electricidade, + 4,7%, havendo porém a considerar que, no ano anterior, o sector primário registou uma taxa de variação negativa, - 8,1%, em resultado da seca que atingiu Portugal nesse ano. De 2005 para 2006, os únicos sectores cujas taxas de variação do VAB passaram de negativas para positivas foram, para além da agricultura, silvicultura e pescas e a indústria e electricidade, os transportes e comunicações. A taxa de crescimento da actividade financeira e imobiliária passou de 1,3% em 2005 para 3,0% em 2006.



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



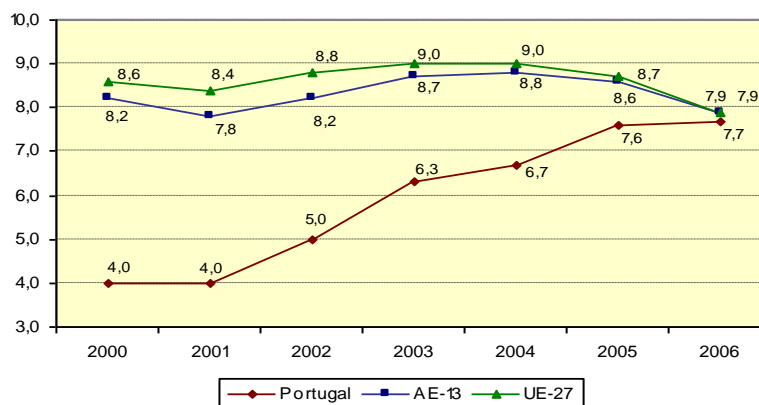
Fonte: Instituto Nacional de Estatística, Contas Nacionais Trimestrais, 2º Trimestre de 2007 (Setembro de 2007).

B) Mercado de trabalho

O volume de emprego, em número de pessoas, cresceu a uma taxa de 0,7% em 2006, o valor mais alto observado desde 2002, embora muito abaixo do alcançado em 2000 e 2001. Por sua vez, o volume de desempregados cresceu 1,3%, a taxa de crescimento mais baixa desde 2000 e muito inferior à verificada em 2005, 15,7%.

Uma vez que a população activa cresceu, em 2006, 0,8%, ou seja, mais do que o emprego, atingindo 5.558 milhões de pessoas, a taxa de desemprego subiu em relação ao ano anterior de 7,6% para 7,7%, a que corresponde um número de desempregados de 428 mil pessoas. A taxa de desemprego de 7,7% em Portugal encontrava-se já perto da média observada na União Europeia, quer se considere a totalidade dos 27 países quer somente os 13 países da área do euro, em se registaram taxas de desemprego de 8,2% e 8,3%, respectivamente. O Gráfico I.12 é bastante elucidativo quanto à acelerada convergência da taxa de desemprego portuguesa em relação à média europeia, que se deve fundamentalmente às baixas taxas de crescimento e à reestruturação que a economia portuguesa está a sofrer, submetida a uma crescente concorrência mundial.

Gráfico I.12 – Taxas de desemprego em Portugal e na União Europeia

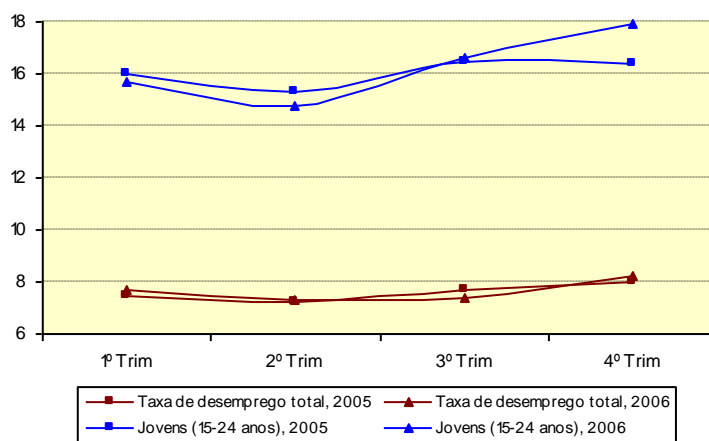


Fonte: AMECO, Novembro de 2007.

O desemprego não afecta os grupos etários da mesma forma, sendo a taxa de desemprego substancialmente mais elevada entre os jovens dos 15 aos 24 anos. Ao longo do ano de 2006, a taxa de desemprego variou, para este grupo, entre 15,7% no 1º trimestre e 17,9% no 4º trimestre, valores que são mais do dobro dos das taxas referentes à população total.

O Gráfico I.13 permite uma comparação entre os valores trimestrais da taxa de desemprego para a população total e para os jovens entre os 15 e os 24 anos, para os anos de 2005 e 2006. Para ambos os grupos representados, as taxas de desemprego trimestrais de 2006 não estão sistematicamente acima, ou abaixo, dos valores homólogos de 2005. No entanto, no quarto trimestre de 2006 a taxa de desemprego dos jovens agravou-se de forma significativa, atingindo o valor de 17,9%, como referido, que compara com 16,4% em 2005.

Gráfico I.13 – Taxas de desemprego total e dos jovens

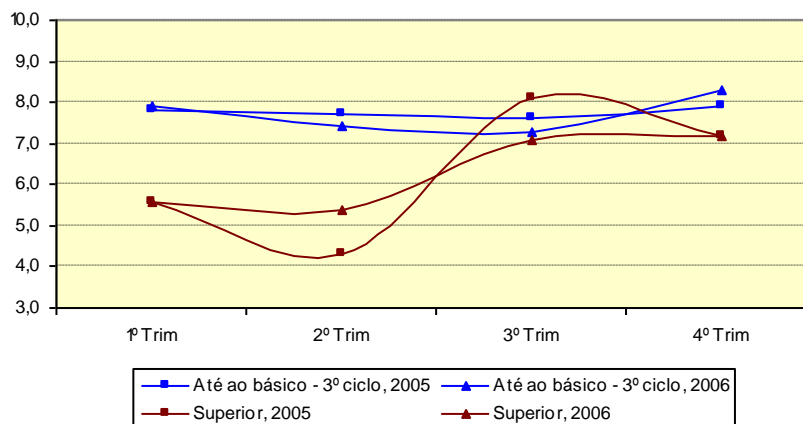


Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 1º trimestre de 2006 e 1º trimestre de 2007

A taxa de desemprego entre os indivíduos licenciados esteve, ao longo do ano de 2006, sempre abaixo da taxa que caracteriza a população com menores qualificações (até ao ensino básico). No Gráfico I.14 dá-se conta das taxas de desemprego homólogas dos trabalhadores que concluíram o ensino superior e as daqueles que apenas frequentaram o ensino básico ao longo dos anos de 2005 e de 2006. Tomando cada um dos grupos em separado, os valores são no essencial semelhantes para os dois anos. De notar a sazonalidade do desemprego entre os licenciados, que nos dois últimos trimestres de cada um dos anos assume valores semelhantes aos do desemprego entre os trabalhadores com menos qualificações.



Gráfico I.14 – Taxa de desemprego dos trabalhadores mais e menos qualificados

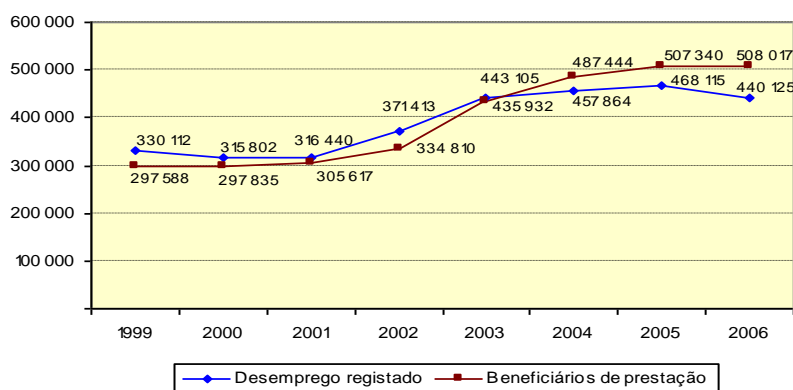


Fonte: INE, Estatísticas do Emprego – 1º trimestre de 2006 e 1º trimestre de 2007.

Com o aumento da experiência individual de desemprego pode agravar-se o desencorajamento e a perda de capital humano e, portanto, diminuir a probabilidade de conseguir novo emprego. Surge assim como preocupante o facto de, ao longo do ano de 2006, os desempregados de longa duração (aqueles que se encontram nessa situação há mais de um ano) constituírem mais de metade do total dos desempregados. Com efeito, em 2006, entre 3,6 e 4,2 pontos percentuais da taxa de desemprego são atribuíveis ao desemprego de longa duração.

A maior parte dos desempregados (cerca de 393 mil no 4º trimestre de 2006) são-no porque deixaram um anterior emprego no sector da indústria ou dos serviços. Todavia, a população desempregada à procura de primeiro emprego aumentou no 2º trimestre de 2006, atingindo 65 mil no último trimestre.

Gráfico I.15 – Desemprego registado e beneficiários com prestação de desemprego no ano



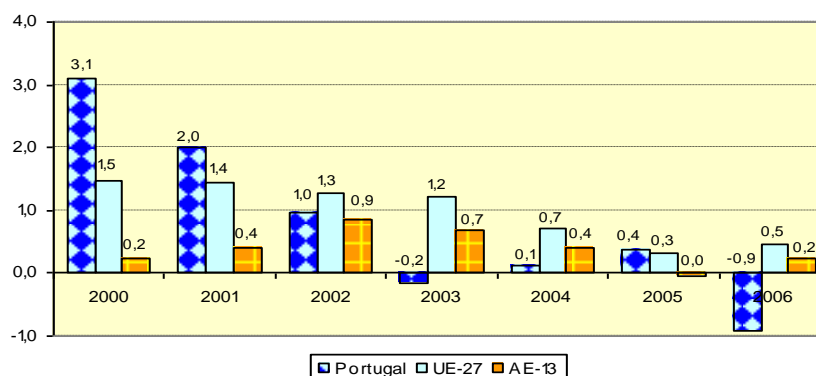
Fonte: INE, IEFP e IIESS.

No Gráfico I.15 compara-se o desemprego registado com o número de beneficiários de prestação de desemprego, de 1999 a 2006. O desemprego registado corresponde ao número de desempregados inscritos nos centros de emprego e é reportado primariamente pelo IEFP (Instituto do Emprego e de Formação Profissional). Difere do número de desempregados apurado pelo Inquérito ao Emprego do

INE, cuja definição obedece a regras internacionais¹. O número de beneficiários de prestação de desemprego inclui dados do Subsídio de Desemprego, do Subsídio Social de Desemprego Inicial, do Subsídio Social de Desemprego Subsequente e do Prolongamento do Subsídio Social de Desemprego, fornecidos pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IESS). A partir de 2004, o número de beneficiários ultrapassou o número de desempregados registados. Este facto indicia um elevado grau de cobertura da subsidiação do desemprego. O número de beneficiários pode exceder o número de desempregados devido a fenómenos de dupla contagem de indivíduos pelo IESS, no caso de beneficiários que tenham lançamentos em mais de um centro distrital no ano, e porque, em certas condições, é possível receber o subsídio de desemprego parcial em situações de emprego a tempo também parcial.

As remunerações por trabalhador em Portugal (excluindo o subsídio para a Caixa Geral de Aposentações) terão crescido em 2006, em termos nominais, no total da economia, 2,4%, e, apesar de esse crescimento ter vindo a desacelerar nos últimos anos, com excepção de 2005, as taxas de crescimento têm sido, em quase todos eles, superiores às observadas na área do euro. Já em termos reais (veja-se o Gráfico I.16), a situação é diferente, visto que, a partir de 2002, a taxa de crescimento anual das remunerações foi, com excepção do ano de 2005, e com valor nulo em 2004, sistematicamente inferior à taxa média na União Europeia. Em 2006, as remunerações reais por trabalhador terão diminuído 0,9%.

**Gráfico I.16 – Taxas de crescimento anuais das remunerações reais
(Total da economia)**



Fonte: AMECO, Novembro de 2007.

C) Preços

A taxa de inflação média em 2006, medida pelo Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), situou-se nos 3%, contra 2,1% em 2005, invertendo assim a tendência decrescente observada desde 2001. No segundo semestre, contudo, verificou-se uma desaceleração, tendo a taxa de variação homóloga descido para cerca de 2,5% no final do ano. A subida da taxa de inflação média de 2,1% em 2005 para 3% em 2006 foi influenciada pelo agravamento da tributação indirecta (consequência da subida da taxa normal do IVA verificada em 2005 e do aumento do imposto sobre o consumo de

¹ Veja-se M^o José Correia e Francisco Lima, "A avaliação do desemprego pelo Inquérito ao Emprego", Estatísticas do Emprego – 2^o Semestre de 2006, INE, para uma explanação completa das diferenças. Sobre as diferenças entre os critérios do INE e do IEFPP veja-se também Tribunal de Contas, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005*, Vol. I, pág. 45.



tabaco no início de 2006) e pela aceleração dos preços de importação dos produtos não energéticos. Já a componente energética do IHPC, apesar dos aumentos do imposto sobre produtos petrolíferos, desacelerou de 10% em 2005 para 8,1% em 2006.

Quadro I.5 – Taxas de inflação (IHPC)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Portugal	2,8	4,4	3,7	3,3	2,5	2,1	3,0
AE 13	2,1	2,4	2,3	2,1	2,1	2,2	2,2
UE 27	3,5	3,2	2,5	2,1	2,3	2,3	2,3

Fonte: AMECO, Novembro de 2007.

Por sua vez, na área do euro, a taxa de variação média do IHPC permaneceu inalterada, em 2,2%, de onde resultou um aumento do diferencial de inflação em relação a Portugal de 0,1 pontos percentuais em 2005 para 0,8 em 2006.

De acordo com os dados do Banco de Portugal, e na linha da subida das taxas de juro oficiais do Banco Central Europeu, as taxas de juro sobre os saldos dos empréstimos bancários subiram em 2006 em todas as grandes categorias, face a 2005, com importantes reflexos sobre a economia portuguesa atendendo ao elevado endividamento das famílias, das empresas e do próprio Estado. No caso das sociedades não financeiras, a taxa de juro média passou de 4,3% em 2005 para 4,9% em 2006; nos empréstimos para aquisição de habitação a taxa de juro média subiu de 3,7% para 4,3%; e no crédito a particulares para consumo e outros fins, a taxa média cresceu de 7,7% em 2005 para 8,1% em 2006. 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 2006, nos 3,9%, mais 0,5 pontos percentuais do que em 2005.

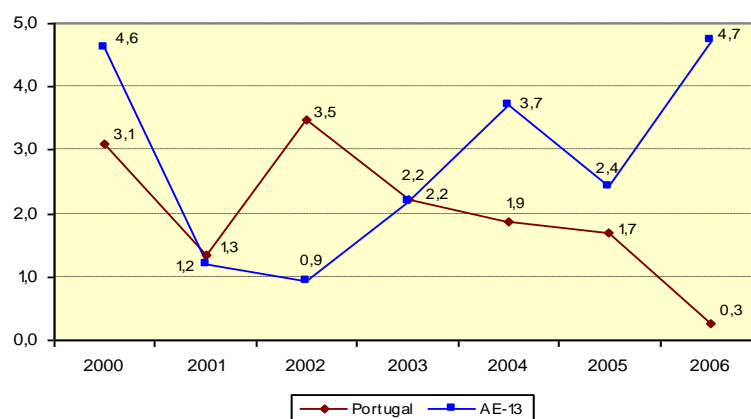
O índice cambial efectivo nominal para Portugal – isto é, a evolução relativa do custo dos bens comercializados por Portugal, ponderado pelos fluxos comerciais do país – registou uma ligeira apreciação em 2006, de 0,2 %, depois de se ter depreciado em 2005, - 0,2 %.

D) Produtividade e competitividade

Em Portugal, de acordo com dados da Comissão Europeia (AMECO, Novembro de 2007) a produtividade no total da economia (PIB por pessoa empregue) terá crescido em 2006 a uma taxa de 0,6%, praticamente ao mesmo nível da verificada em 2005, taxas que, apesar de alguma similitude na sua dinâmica, foram, no período 2000-2006, sistematicamente inferiores às verificadas na área do euro (embora estas se tenham situado sempre abaixo de 2%) mas acentuando, em 2005 e 2006, a sua divergência: em 2004 a taxa de variação em Portugal era mais baixa 0,1 pontos percentuais do que na área do euro, tendo essa diferença passado para 0,5 pontos percentuais em 2005 e para 0,8 pontos percentuais em 2006. Em valores absolutos, em 2006 a produtividade em Portugal foi de 24.990 euros (a preços de 2000), que se compara com a média de € 57.470 para a área do euro e com € 49.770 para os 27 países da União Europeia. Em percentagem, a produtividade em Portugal foi 43% da produtividade na área do euro e cerca de metade da União Europeia.

Já na indústria transformadora, sector em que predomina a produção de bens transaccionáveis, a divergência observada nos últimos três anos entre as taxas de crescimento da produtividade na área do euro e em Portugal foi mais pronunciada, tendo-se acentuado em 2006, em que se registou uma taxa anual de crescimento de 4,7% na área do euro contra 0,3% em Portugal. Em valores absolutos, a produtividade na indústria transformadora terá sido de € 19.020 em 2006, ou seja, cerca de 33% da produtividade média na área do euro, € 58.280.

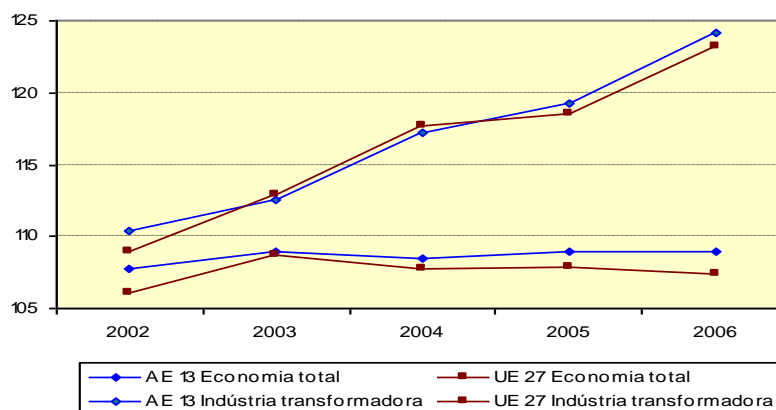
Gráfico I.17 – Taxas de crescimento anuais da produtividade na indústria transformadora



Fonte: AMECO, Novembro de 2007.

Também no que se refere à competitividade, medida pelas relações entre custos unitários do trabalho, se tem assistido, na indústria transformadora, a um agravamento contínuo face à área do euro e à União Europeia, enquanto no conjunto da economia se observou, a partir de 2003, uma estabilização relativamente à área do euro e mesmo alguma melhoria relativamente à União Europeia.

Gráfico I.18 – Indicadores de custos relativos com base nos custos unitários do trabalho (Índice 1999 = 100)



Fonte: European Commission, "Price and cost competitiveness", Third Quarter 2007.

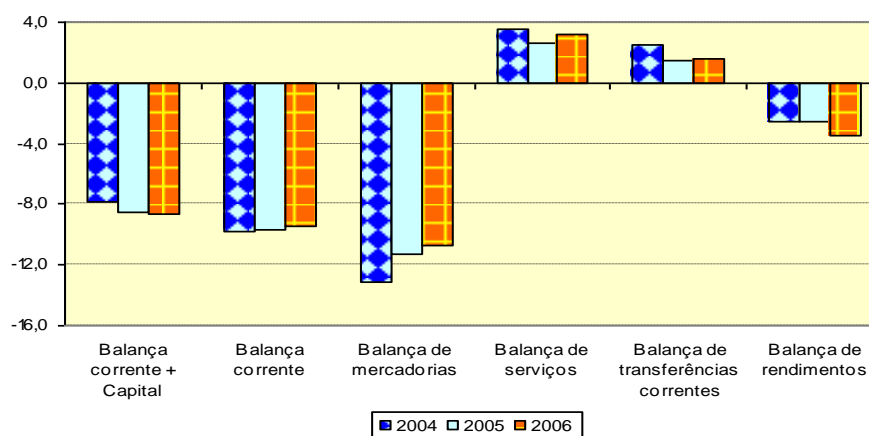


E) Balança de pagamentos

Em 2006 manteve-se praticamente estável a posição externa da economia nacional. No seu conjunto, o défice das balanças corrente e de capital, que reflecte, para além dos fluxos comerciais de bens e serviços, os fluxos internacionais de rendimentos e de transferências correntes e de capital, manteve-se nos 8,6% do PIB atingidos em 2005¹.

A Balança Corrente atingiu um saldo deficitário equivalente a 9,4% do PIB (cerca de € 14,6 mil milhões), melhorando ligeiramente relativamente a 2005, em que o défice atingiu 9,7% do PIB. Esta melhoria ficou a dever-se ao já aludido forte crescimento das exportações de bens e serviços, de onde resultou uma quebra do défice da Balança de Bens e Serviços em 1 ponto percentual. Em contrapartida, registou-se um significativo agravamento do défice da Balança de Rendimentos (que passou de 2,6% do PIB em 2005 para 3,5% em 2006) enquanto o saldo da Balança de Transferências Correntes se manteve relativamente estável. É de registar também uma quebra no saldo positivo da Balança de Capital, atribuível ao decréscimo das transferências da União Europeia no âmbito da execução do Quadro Comunitário de Apoio III.

Gráfico I.19 – Saldos externos em % do PIB (2004-2006)



Fonte: Boletim Estatístico do Banco de Portugal, Outubro de 2007.

Neste contexto, de acordo com os dados apresentados pelo Banco de Portugal, as necessidades líquidas de financiamento externo de Portugal não se alteraram de forma significativa em 2006. Esta evolução foi fruto, por um lado, de uma redução das necessidades de financiamento das administrações públicas (de 6% do PIB em 2005 para 3,9% do PIB em 2006) e, por outro, de um aumento das necessidades de financiamento do sector privado, reflectindo uma divergência significativa entre poupança e investimento, com nova redução das taxas de poupança, quer dos particulares quer das empresas (a taxa de poupança do conjunto do sector privado desceu de 15,7% para 13,7% do PIB, de 2005 para 2006). Mais especificamente, a poupança dos particulares terá passado de 6,7% para 5,9% do PIB, o que, conjugado com uma diminuição das transferências de capital de 2,6% para 1,6%, fez com que a capacidade de financiamento dos mesmos tenha descido de 3,4% para 1,8% do PIB. Por sua vez, as necessidades de financiamento das sociedades não financeiras

¹ Os dados utilizados para esta análise são os que constam do Boletim Estatístico do Banco de Portugal, Outubro de 2007, e do Relatório Anual 2006 do Banco de Portugal. Estes são dados tipicamente sujeitos a revisões, por vezes substanciais.

terão subido de 5,1% para 6,4% do PIB, fundamentalmente em consequência de uma redução da poupança destas sociedades de 7,2% para 5,5% do PIB. Esta redução reflecte uma quebra dos seus resultados, que afectou principalmente o sector dos bens transaccionáveis, sobretudo as pequenas e médias empresas, pois as empresas cotadas em bolsa, essencialmente pertencentes ao sector dos bens não transaccionáveis, continuaram a apresentar elevados lucros. Esta discrepância é determinada, em larga medida, pelo diferente grau de exposição das empresas e dos sectores à concorrência internacional.

Dado significativo é o do importante agravamento da Posição de Investimento Internacional da economia nacional – um indicador que captura aproximadamente o nível de endividamento externo da economia do país –, cujo valor deficitário no final de 2006 era equivalente a 78,9% do PIB (cerca de mais 9 pontos percentuais do que em 2005).

Destaque, finalmente, para o aumento dos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) para Portugal verificado em 2006. Neste ano, o fluxo líquido de IDE para Portugal foi de 3,8% do PIB (contra 2,1% em 2005) enquanto o fluxo líquido de IDE de Portugal para o exterior atingiu 1,8% (contra 1,1% em 2005), pelo que o respectivo saldo correspondeu, em 2006, a uma entrada líquida de fundos de 2% do PIB, o que representa uma recuperação face a anos anteriores.

3. ANÁLISE RETROSPECTIVA DO CENÁRIO ECONÓMICO DE BASE PREVISTO NO ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2006

A) Contas nacionais e mercado de trabalho

O quadro seguinte sintetiza o cenário base das contas nacionais e do mercado de trabalho incluído no relatório do OE2006, o cenário efectivamente observado e os desvios entre ambos.

**Quadro I.6 – 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 o cenário base do OE/2006 (1)	Cenário observado	Cenário base OE/2006
PIB	-0,2	1,3	1,1
Procura interna	0,7	0,2	0,9
Consumo privado	0,2	1,1	1,3
Consumo público	-0,8	-0,5	-1,3
Investimento (FBCF)	3,3	-1,6	1,7
Exportações	-3,2	8,9	5,7
Importações	-0,1	4,3	4,2
Emprego	-0,1	0,7	0,6
Taxa de desemprego	0,0	7,7	7,7

(1) Em pontos percentuais.

O OE2006 manteve a tendência de sobrestimar o crescimento da formação bruta de capital fixo (FBCF) e de subestimar o crescimento do consumo público, mas, em contrapartida, o crescimento observado do PIB e das exportações foi mais favorável do que o previsto, tendo as importações



superado apenas ligeiramente o crescimento constante do cenário orçamental¹. Os maiores desvios verificaram-se na FBCF e nas exportações (em ambos os casos superiores a 3 pontos percentuais), sendo o comportamento excepcionalmente favorável destas últimas o principal responsável pelo crescimento do PIB a uma taxa superior à esperada.

Com efeito, é este comportamento que justifica que, apesar da taxa de juro (Euribor a três meses) ter aumentado ao longo do ano de 2006, para se situar em Dezembro 1,3 pontos percentuais acima da esperada no OE2006, não se tenham verificado os efeitos negativos sobre o crescimento do PIB que seriam de prever de acordo com as análises de sensibilidade do Programa de Estabilidade e Crescimento.

O consumo privado exibiu um comportamento ligeiramente inferior ao previsto, o que está em linha com o facto de as receitas líquidas do IVA, tendo crescido relativamente a 2005, estarem apenas ligeiramente abaixo do esperado no OE2006. Importa, porém, ter em conta que no ano de 2006, apesar dos efeitos positivos sobre a cobrança associados ao aumento da taxa deste imposto de 19% para 21% em Julho de 2005, um crescimento económico mais baseado nas exportações implica um aumento dos reembolsos, para mais tendo também em consideração a alteração dos procedimentos relativos ao reembolso do IVA, o que não deixa de afectar negativamente a cobrança líquida de reembolsos. Em especial, a evolução do consumo de alguns bens terá afectado igualmente a execução orçamental de outros impostos indirectos, o que é particularmente visível no caso do imposto sobre produtos petrolíferos (ISP) em que, apesar de se ter registado um aumento das taxas deste imposto de 2,5 cêntimos por litro em Janeiro de 2006, que se terá reflectido em pronunciados aumentos do preço unitário quer do gasóleo quer da gasolina, as suas receitas apenas cresceram cerca de 2%, o que se deve à queda no consumo, em particular da gasolina; também no tocante ao imposto automóvel, a queda nas vendas de automóveis ligeiros de passageiros e de comerciais ligeiros terá contribuído para a baixa, embora ligeira, das receitas deste imposto.

Um dos canais mais óbvios – e mais imediatos – pelos quais se processa a 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. No caso destes agregados, verificou-se um grande alinhamento entre as previsões incluídas nos relatórios do OE2006 e os valores reais verificados em 2006. Este alinhamento permite admitir que a evolução destas variáveis, por si só, não devem ter tido influência na execução orçamental da despesa com os subsídios de desemprego e apenas poderão ter contribuído muito ligeiramente para as cobranças de IRS².

De resto, o comportamento de variáveis como o investimento, as exportações e as importações poderá ter tido consequências pontuais na execução orçamental de 2006, 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.

Por sua vez, a execução orçamental de 2006 terá contribuído para alguns dos desvios observados entre o cenário constante do OE2006 e o que se veio efectivamente a verificar. Assim, no tocante ao

¹ Uma análise dos desvios entre os cenários previstos no OE e os valores efectivamente observados no período 2000-2006 permite ressaltar algumas regularidades: a tendência para sobrestimar o crescimento do PIB (são excepções os anos de 2000, 2004 e 2006), da FBCF (sempre), das exportações (com excepção apenas dos anos de 2000 e 2006) e das importações (com excepção dos anos de 2004 e 2006); e para subestimar (sempre) o crescimento do consumo público.

² Não obstante, os valores inscritos inicialmente no Orçamento da Segurança Social de 2006 como se baseavam, à data da sua elaboração, num crescimento da taxa de desemprego para 7,7% face à estimativa que esta na altura apresentava para 2005 (7,4%), previam um crescimento de 5% desta despesa, o que não se veio a confirmar – o subsídio de desemprego em 2006 baixou 3% em relação ao valor executado no ano anterior.

consumo público, parte do desvio pode ser atribuído ao facto de as despesas com o pessoal do subsector Estado terem ficado cerca de 0,8% acima do previsto no OE2006. Por outro lado, a circunstância de a execução do PIDDAC ter ficado significativamente abaixo do previsto (a execução situou-se nos 66,8%) pode justificar parte do desvio observado na formação bruta de capital fixo.

B) Outros pressupostos

É importante considerar a eventual influência sobre a execução orçamental de outros cenários enquadradores do OE2006 – de entre eles apresentam especial relevância os relativos às projecções para a evolução do preço do petróleo, das taxas de juro e de câmbio e da inflação.

Quanto ao preço do petróleo, o relatório do OE2006 previa um preço médio do *Brent* em 2006 na ordem dos 65,6 USD/barril. O preço médio do barril acabou por se situar nos 65,1 USD/barril, ou seja, em linha com as previsões feitas. Por outro lado, o relatório do OE2006 previa ainda uma depreciação do euro face ao dólar em cerca de 3,6% face a 2005, mas o que acabou por se verificar foi o contrário – o euro apreciou-se cerca de 9% face ao dólar entre Janeiro e Dezembro de 2006. Esta evolução veio reduzir o impacto dos efeitos potencialmente negativos do aumento do preço do petróleo, o que se reflectiu, através da componente energética, no nível da inflação, e terá influenciado positivamente a evolução da actividade económica.

No restante, os pressupostos macroeconómicos para 2006, descritos no relatório do OE2006, consideravam uma evolução das taxas de juro de curto prazo e da taxa de câmbio do euro face ao dólar de, respectivamente, 2,4% e, como já se referiu, - 3,6%. Os desvios, quer em relação às taxas de juro quer, como atrás se mencionou, relativamente à taxa de câmbio, foram muito significativos. No caso das taxas de juro, o valor efectivamente verificado, em termos médios, situou-se na ordem dos 3,1%, portanto substancialmente acima do previsto, com efeitos quer no consumo privado quer no investimento e, pela via do primeiro, com reflexo imediato na cobrança de IVA. Já o efeito orçamental da subida das taxas de juro de curto prazo em termos de dívida pública não é fácil de estimar, pois dependerá 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, e da maior ou menor correlação entre o comportamento das taxas de juro de curto prazo e de longo prazo. Não obstante, o que se pode constatar é que os encargos com juros subiram em 2006, invocando-se na CGE como uma das explicações para tal precisamente o agravamento das taxas remuneratórias, tendo o valor executado crescido 10,9% relativamente ao ano anterior (a variação prevista no OE2006 para juros e outros encargos era de 8,7%).

Finalmente, o OE2006 previa que a taxa de inflação, medida pela variação média anual do deflador do consumo privado, se manteria ao mesmo nível do estimado para 2005 – 2,3%. No entanto, principalmente no primeiro trimestre verificou-se uma considerável aceleração no aumento do nível geral de preços, que significou uma subida superior a 3% para o conjunto do ano, o que não terá deixado de influenciar as cobranças do IVA. Embora, em 2006, as remunerações nominais por trabalhador no total da economia apenas tenham crescido 2,4%, as remunerações nominais por trabalhador no sector privado terão crescido em linha com o aumento da inflação (a tabela geral dos funcionários públicos foi actualizada apenas em 1,5%). Estes valores são susceptíveis de influenciar a cobrança de IRS, principalmente através da sua comparação com a actualização das tabelas de retenção na fonte aplicáveis em 2006. Tendo a actualização destas sido feita à taxa de 3%, nos casos em que a taxa de crescimento nominal dos salários foi inferior a cobrança de IRS ficou prejudicada.



4. BREVE ANÁLISE DAS POLÍTICAS ECONÓMICAS QUE INFLUENCIARAM A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DE 2006

O Orçamento do Estado para 2006 foi aprovado dentro duma perspectiva de consolidação orçamental, de acordo com os compromissos assumidos no âmbito da União Europeia e consagrados no Pacto de Estabilidade e Crescimento (2005-2009) de redução do défice público em percentagem do PIB em 1,4 pontos percentuais, em 2006.

Neste contexto, de entre as medidas consagradas no OE 2006, ou que de alguma forma enquadraram a sua elaboração, destacam-se, pelos seus efeitos práticos em 2006:

- ◆ A actualização em 1,5% da tabela salarial da função pública (Portaria n.º 229/2006, de 10 de Março), valor inferior ao efectivado em 2005 (em que essas tabelas sofreram uma actualização de 2,2%) depois de dois anos de quase congelamento (em 2003 e 2004 apenas tiveram lugar actualizações para vencimentos inferiores a € 1.000, em 1,5% e 2%, respectivamente);
- ◆ O estabelecimento da regra indicativa de, em termos médios, substituir cada dois funcionários que deixem o serviço activo por um único novo funcionário (Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/06, de 18 de Abril), e reformulação de alguns regimes relativos a pessoal com vista à redução da correspondente despesa (Decreto-Lei n.º 169/2006, de 17 de Agosto);
- ◆ O congelamento ao mesmo nível de 2005 das transferências do Estado para as Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais (art.ºs 90.º e 21.º da LOE, respectivamente);
- ◆ A manutenção das restrições ao endividamento autárquico, com definição do que se entende por endividamento líquido (art.º 33.º da LOE e art.º 46.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março);
- ◆ 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 2,98% e os 10,59% (Portaria n.º 1316/2005, de 22 de Dezembro);
- ◆ A criação do complemento solidário para idosos (Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro, e Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de Fevereiro);
- ◆ A restrição das dotações para investimento público, que sofreram no OE2006 uma queda importante relativamente ao ano anterior – de 27,8% e de 23,3%, respectivamente, nas dotações do PIDDAC total e do Capítulo 50;
- ◆ A redução, para efeitos da determinação do rendimento líquido em IRS, da dedução máxima da categoria Pensões em 9,45%, para € 7.500, com vista a uma harmonização do tratamento fiscal das pensões e dos rendimentos do trabalho dependente, dedução que sofre ainda limitações quando o valor anual deste rendimento exceda € 40.000;
- ◆ A criação de um novo escalão de tributação em IRS para rendimentos colectáveis superiores a € 60.000 (a que é aplicável a taxa de 42%) e a actualização dos restantes escalões em 2,3%;
- ◆ O aumento do limite máximo do pagamento especial por conta em IRC de € 40.000 para € 70.000 e a obrigação para os sujeitos passivos que, no exercício anterior, apenas tenham auferido rendimentos isentos daquele imposto, de fazerem um pagamento especial por conta no montante de € 1.250, líquido dos pagamentos por conta efectuados no exercício anterior;

- ◆ A aplicação, pela primeira vez durante todo o ano, da subida da taxa normal do IVA de 19% para 21%, que entrou em vigor em 1 de Julho de 2005;
- ◆ O aumento em 15% das taxas do imposto sobre o tabaco;
- ◆ O aumento em 2,5 cêntimos por litro do imposto sobre os produtos petrolíferos.

A nível da política fiscal, cumpre ainda referir a reintrodução de benefícios fiscais em IRS associados aos valores aplicados em Planos de Poupança Reforma (PPR) e despendidos na aquisição de computadores pessoais e material informático, benefícios que tinham sido revogados em relação ao ano anterior. Trata-se, porém, de medidas cujos efeitos apenas se fazem sentir aquando da liquidação do IRS de 2006, ou seja, nas cobranças de 2007¹.

Quanto às outras medidas, a execução orçamental em 2006 não pode deixar de ter sido influenciada por elas, muito embora a quantificação dos seus efeitos não seja fácil. Contudo, existem algumas considerações objectivas que podem ser feitas.

Assim, com efeitos em termos de contenção da despesa pública podem referir-se em particular as medidas relativas a despesas com pessoal (restrições significativas de novas admissões, congelamento das progressões automáticas, efeito sobre o salário médio da relação entradas/saídas de funcionários e aumento inferior à inflação para as remunerações), e à redução das comparticipações de medicamentos², bem como à redução das despesas de investimento.

Quanto a despesas com pessoal, de acordo com os números oficiais, o seu montante reduziu-se, no conjunto da administração central e da segurança social, de € 18.434,4 milhões em 2005 para € 17.779,4 milhões em 2006, o que representa um decréscimo de 3,6%. No entanto, se excluirmos o efeito de empresarialização de cinco hospitais públicos que tinham tido em 2005 uma execução de despesas com o pessoal de € 313,4 milhões, essa diminuição desce para 1,9%³.

Por sua vez, o efeito conjugado de menores dotações para investimento e de uma execução orçamental baixa provocou que as despesas de investimento tenham diminuído, em valor executado, de € 4.265,9 milhões em 2005 para € 3.558,8 milhões em 2006, o que corresponde a uma baixa no valor executado do PIDDAC de 16,6 %⁴.

É também de referir que no ano de 2006, como despesa resultante de medidas tomadas anteriormente, foi despendido pelo Estado, relativamente às parcerias efectuadas no âmbito da construções das auto-

¹ Sobre os reduzidos efeitos que a eliminação em 2005 dos benefícios fiscais associados a PPR terão tido no nível de poupança das famílias veja-se o *Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2005*, Vol. I, pág. 52.

² A diminuição da despesa com comparticipação em medicamentos resulta de medidas já tomadas em 2005: redução em 6% do preço de venda ao público de todos os medicamentos, redução em 5% do escalão máximo de comparticipação e eliminação da majoração em 10% da comparticipação em medicamentos genéricos (cf. Portaria n.º 618-A/2005 de 27 de Julho, e Decreto-Lei n.º 129/2005, de 11 de Agosto). Estes últimos, não obstante, registaram em 2006, segundo o Observatório do Medicamento e Produtos de Saúde, um aumento da sua quota na despesa total em medicamentos, subindo esta de 12,7% para 15,2%. Já em 2006 (Decreto-Lei n.º 195/2006, de 3 de Outubro) foram aprovados (para além da avaliação do respectivo valor terapêutico) os critérios de avaliação das vantagens económicas dos medicamentos a adquirir pelos hospitais do Serviço Nacional de Saúde, e que são reservados a tratamento hospitalar.

³ Em termos de contabilidade nacional, também de acordo com os números oficiais, as despesas com pessoal reduziram-se de € 21.327,6 milhões em 2005 para € 20.958,5 milhões em 2006, correspondente a um decréscimo nominal de 1,7%. No entanto, se tomarmos em conta a referida empresarialização de cinco hospitais, a evolução negativa é de menor dimensão, 0,3%. Sobre esta matéria veja-se também o *Relatório do Banco de Portugal de 2006*, pág. 142.

⁴ Para maiores desenvolvimentos veja-se, no Título 2 deste volume, o ponto 1 do Capítulo IV.



estradas sem custos para o utilizador (SCUTs), o montante de € 167,7 milhões, pelo que o valor total despendido até este ano totaliza € 437,6 milhões¹. Relativamente às parcerias público-privadas no âmbito da saúde, a despesa total em 2006 foi de € 122 milhões (€ 4,8 milhões relativos à estrutura de missão das parcerias-saúde e € 117,2 milhões relativos ao Hospital Fernando da Fonseca – HFF), estimando-se que no futuro a despesa com o HFF e com novos hospitais (2007-2038), e com o Centro de Atendimento do SNS e o Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul (2007-2014), se cifrará em € 5.883,1 milhões.

No domínio das prestações sociais é de relevar, em 2006, o crescimento das pensões, quer do subsistema de Segurança Social (+ 6,9%, relativamente a 2005) quer do subsistema da Caixa Geral de Aposentações (+ 6,8%, relativamente a 2005). No caso do primeiro subsistema, dado que o número de pensionistas apenas subiu 1,6% em relação ao ano anterior, o aumento deve ser atribuído sobretudo à actualização das pensões e também ao facto de os novos pensionistas tenderem a ter uma pensão média superior aos que saem por falecimento. No caso da Caixa Geral de Aposentações, o aumento pode ser atribuído, fundamentalmente, ao incremento do número de novas aposentações, em grande parte consequência das alterações legislativas no regime de aposentação aprovadas em 2005. Esta evolução levou a um aumento de 4,1% no número de aposentados e reformados, que atingiu 393,7 milhares no final de 2006². Esta situação só pode ser invertida através de reformas estruturais, cujos efeitos não são imediatos. É o caso da legislação sobre a convergência do regime dos funcionários públicos para o regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e da nova Lei de Bases da Segurança Social, que foram aprovadas já em 2007 – Lei n.º 4/07, de 16 de Janeiro, Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de Maio, e Lei n.º 52/2007, de 31 de Agosto³. Quanto às novas regras do subsídio de desemprego, tendo sido publicadas em Novembro de 2006, pouco efeito em termos orçamentais terão tido nesse ano. O mesmo não se pode dizer, contudo, das alterações ao Rendimento Social de Inserção, publicadas em Fevereiro de 2006, e do estabelecimento do Complemento Solidário para Idosos, regulamentado também em Fevereiro e que beneficiou de uma dotação inicial de € 50 milhões, posteriormente corrigida para € 12,3 milhões, tendo sido executados € 11,8 milhões, abrangendo 17.428 beneficiários.

Também quanto à anunciada reforma da administração pública, pouco se terá feito sentir o seu efeito em 2006. Neste ano, procedeu-se à revisão das leis orgânicas dos Ministérios e iniciou-se a revisão da lei relativa aos institutos públicos, de modo a compatibilizá-las com os objectivos do Programa de Reforma da Administração Central do Estado (PRACE), estabelecido em 2005. Apenas em 25 de Outubro, foi publicado o Decreto-Lei n.º 200/06, que estabelece o regime geral de extinção, fusão e reestruturação de serviços públicos e de racionalização de efectivos e, em 7 de Dezembro, a Lei n.º 53/06, que estabelece o regime comum de mobilidade entre serviços dos funcionários das administrações públicas.

Também sem efeitos em 2006, as novas leis das Finanças Regionais (Lei Orgânica n.º 1/07, de 19 de Fevereiro) e das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro), que se espera que contribuam, a partir de 1 de Janeiro de 2007, para uma maior sustentabilidade das finanças públicas a nível das Regiões Autónomas e a nível autárquico.

No domínio das receitas fiscais (cujas taxas de crescimento em 2006 foram superiores à do PIB nominal: 7,2% e 4,2 %, respectivamente), verificou-se em 2006, relativamente ao IRS e ao IVA, o impacto de medidas tomadas anteriormente. Assim, a cobrança de IRS neste ano foi influenciada

¹ Para o ano de 2007 estima-se uma despesa de € 429,8 milhões, pelo que o total passará para € 867,4 milhões.

² Veja-se adiante, no Título III deste Volume, a Caixa 3 sobre a Caixa Geral de Aposentações.

³ Sobre esta reforma veja-se adiante, neste Título, o ponto 5. “Condicionantes estruturais das finanças públicas”.

positivamente pela revogação feita no OE2005 de alguns benefícios fiscais, em especial os associados às contas poupança-reforma, poupança-habitação e poupança-acções. De acordo com a Conta Geral do Estado, a chamada “despesa fiscal” baixou, em 2006, 21,4% relativamente a 2005, decréscimo que é particularmente significativo no IRS, em que os benefícios fiscais em percentagem da cobrança desceram de 7,3% em 2005 para 3,3% em 2006¹. Quanto ao IVA, fez-se sentir, também, pela positiva, a aplicação durante todo o ano da subida da sua taxa normal de 19% para 21%. Mas, para o aumento da cobrança fiscal, quer destes impostos quer do IRC, cuja receita líquida, segundo os números oficiais, terá crescido, mau grado o ambiente económico, 16,4% relativamente ao ano anterior, (superando mesmo em € 441,2 milhões a receita obtida em 2004, ano imediatamente anterior ao da baixa da taxa nominal de 30% para 25%), contribuiu também uma maior eficácia da administração fiscal².

Quanto às receitas da segurança social, as “Contribuições para a segurança social” cresceram, em 2006, 5,2%, percentagem superior à do incremento nominal das remunerações do trabalho, embora inferior à registada em 2005 (5,7%). Apesar de ter havido medidas que podem explicar parte desta subida – como, por exemplo, a inscrição dos novos funcionários públicos no regime geral da segurança social a partir de 1 de Janeiro de 2006 – o incremento verificado parece também dever-se a maior eficiência na cobrança. É de registar, porém, o aumento do esforço financeiro do Estado – as transferências correntes subiram 14,5% relativamente a 2005 (em parte devido à consignação de 1% do aumento da taxa normal do IVA de 19% para 21% a partir de Julho de 2005) e o chamado IVA social cresceu 6,9%.

No tocante à Caixa Geral de Aposentações, as quotizações apenas cresceram 3,2% em relação ao ano anterior, o que ficou a dever-se às comparticipações recebidas de entidades a tal obrigadas, já que, relativamente a quotas de subscritores, se registou um decréscimo de 3,1%, em linha com o facto de o número de subscritores ter descido 4,1%. O chamado subsídio do Estado também desceu (- 5,5% em relação ao efectivado em 2005), descida compensada, porém, em mais do dobro, com a consignação à Caixa de € 485,5 milhões, correspondentes a metade do já referido aumento da taxa normal do IVA de 19% para 21%, ocorrido em meados de 2005. Em relação à transferência de responsabilidades por pensões de entidades públicas ocorrida em 2003 e 2004, foram ainda recebidos em 2006 € 29,6 milhões, começando a verificar-se o peso que tais receitas extraordinárias têm nos encargos de anos seguintes, bem evidenciado pelo facto de as reservas constituídas na sequência dessas transferências terem diminuído cerca de € 272 milhões em 2006.

¹ Sobre a “despesa fiscal” veja-se adiante, no Título 2 deste volume, o ponto 2 do Capítulo V.

² O Banco de Portugal (cf. *Relatório anual relativo a 2006*, págs. 62 e 63) estima que em 2006 os ganhos adicionais em receita fiscal derivados da melhoria da eficácia da administração fiscal, principalmente no tocante ao IRC, deverão ter-se situado em 0,4 pontos percentuais do PIB, após o valor muito elevado obtido no ano anterior (cerca de 1 ponto percentual do PIB tendencial). Por sua vez, a Comissão Europeia (cf. *“Public Finances in EMU - 2007”*, *European Economy*, n.º 3, 2007, págs. 270-273) analisa a evolução das receitas fiscais no período 1995-2006 e procura identificar os diferentes factores que estiveram na base dessa evolução, designadamente alterações fiscais e evolução macro-económica, tendo concluído que, no período 2001-2006, parte significativa da evolução das receitas fiscais não é explicada por esses factores. A análise permite evidenciar que, a partir de 2004, se verifica que há um conjunto de outros factores que explicam o elevado crescimento das receitas fiscais, entre os quais melhorias nos níveis de cumprimento fiscal e na cobrança fiscal, em especial no IRC, IVA e, mais recentemente, nas contribuições para a segurança social. E conclui dizendo: *“the recent increases have been consistent with improvements in the work of tax administration, namely at the level of improving data management, including information exchange between tax and social contributions administrations or the introduction of automatic systems for clearing tax payments or checking tax declarations”*.



5. CONDICIONANTES ESTRUTURAIS DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A política orçamental de um dado ano insere-se necessariamente num quadro temporal mais vasto. São diversos os canais pelos quais se opera esta inserção. Assim, por um lado, ela resulta directamente da restrição intertemporal das finanças públicas. Deste ponto de vista, as políticas e compromissos agora assumidos terão que ter financiamento assegurado no presente e no futuro. Por outro lado, as políticas agora delineadas têm efeitos dinâmicos, quer em termos conjunturais – uma vez que o sistema económico se caracteriza pela prevalência de desfazamentos diversos, de modo que mesmo os efeitos transitórios prevalecem para além de um período anual – quer, e de forma dominante, em termos estruturais. Deste último ponto de vista, a actuação do Governo e a política orçamental contemporâneas têm grande influência em áreas determinantes, como sejam a saúde, a educação, a distribuição do rendimento, a segurança social, o ambiente ou o ordenamento do território. Os efeitos das diversas políticas, nestas e noutras áreas, têm uma componente de irreversibilidade que justifica uma particular atenção aos aspectos de mais longo prazo.

Além disso, têm também grande importância factores estruturais condicionantes da execução orçamental que vêm do passado e que são difíceis de eliminar ou mesmo mitigar no curto prazo, nos quais se incluem, no caso português, o elevado peso do Estado na economia, nomeadamente das despesas com o pessoal e das transferências correntes, e a dimensão excessiva da economia paralela.

Quadro I.7 – Evolução das despesas com pessoal e das transferências correntes

	2001	2002	2003	2004	2005(*)	2006
Em percentagem do PIB						
Despesas com pessoal	14,3	14,7	14,1	14,1	14,4	13,5
Transferências correntes	17,4	18,2	20,6	21,2	22,2	22,4
para as famílias	13,9	14,6	17,0	17,6	18,3	18,7
para as empresas (subsídios)	1,4	1,5	1,8	1,5	1,6	1,4
Taxas de variação face ao ano anterior						
Despesas com pessoal	6,9	7,5	-1,7	3,9	5,5	-2,3
Transferências correntes	10,2	9,7	15,7	7,5	8,1	5,3
para as famílias	9,1	9,8	18,9	8,2	7,1	6,7
para as empresas (subsídios)	17,3	17,4	19,8	-13,4	10,9	-10,9

(*) A constituição de alguns hospitais - empresas 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.

Excluindo, em 2005, o efeito dos novos hospitais - empresas (ou seja, assumindo que os novos hospitais - empresas estavam fora das administrações públicas e recebiam como pagamento pelos seus serviços um montante equivalente à soma das despesas com pessoal e com consumos intermédios), o rácio das despesas com pessoal seria de 14,2% e o das transferências para as famílias subiria para 18,7%.

Fonte: Relatório Anual 2006 do Banco de Portugal.

Nos factores estruturais, os aspectos demográficos, nomeadamente a tendência para o envelhecimento da população nos países mais desenvolvidos, têm um impacto potencialmente importante sobre as finanças públicas que importa avaliar. Esta preocupação tem vindo a reflectir-se em diversos estudos e relatórios de organizações internacionais, como a OCDE e a União Europeia, nomeadamente em relação ao impacto que a evolução demográfica tem sobre a sustentabilidade das finanças públicas¹.

¹ Ver, nomeadamente, *European Commission, "The Long-Term Sustainability of Public Finance in the European Union"*, Outubro de 2006.

Assumem particular importância, e são em seguida analisadas, as tendências de longo prazo que afectam a segurança social, as despesas com a saúde e as despesas com a educação.

A) Projeções demográficas

O Quadro I.8 apresenta os resultados fundamentais de dois exercícios diferentes de projecções demográficas. Por um lado, indicam-se alguns pressupostos demográficos subjacentes às projecções das despesas com a saúde e com a educação efectuadas pelos serviços da Comissão Europeia e contidas em DG-ECOFIN (2006) e que estão também subjacentes à análise governamental da segurança social. Por outro, sintetizam-se as projecções de um estudo sobre a sustentabilidade da segurança social recorrendo ao modelo MISS e apresentadas por M. Pinheiro e V. Cunha em trabalho publicado pelo Banco de Portugal¹.

Quadro I.8 – Projeções demográficas

	Projeções DG-ECOFIN				Projeções de M. Pinheiro e V. Cunha (Banco de Portugal)			
	2004	2010	2030	2050	2004	2010	2030	2050
População residente (final do ano, milhões)	10,5	10,7	10,7	10,1	10,5	10,9	11,8	12,2
de 0 a 14 anos	1,7	1,7	1,4	1,3	1,6	1,7	1,6	1,7
de 15 a 64 anos	7,1	7,1	6,6	5,5	7,1	7,2	7,3	6,7
de 65 ou mais anos	1,8	1,9	2,6	3,2	1,8	2,0	2,9	3,8
Pop. de 65 a 110 anos / Pop. de 15 a 64 anos (%)	25,2	26,5	39,2	58,5	25,2	27,1	39,6	56,3
Taxa total de fertilidade (soma das taxas dos 15 aos 49 anos (%))	1,45	1,52	1,60	1,60	1,44	1,48	1,55	1,58
Esperança de vida à nascença (anos)								
Masculina	74,2	75,5	79,0	81,2	75,4*	76,7	79,8	81,1
Feminina	81,0	82,2	85,2	86,7	82,2*	83,6	86,9	88,4
Esperança de vida aos 65 anos (anos)								
Masculina	15,6	16,4	18,6	19,9	16,5*	17,4	19,8	20,9
Feminina	19,0	19,8	21,9	23,1	20,3*	21,2	24,0	25,3
Imigração líquida (fluxo anual, milhares)	42	18	15	15	47	50	49	50

(*) Valores para 2005.

As projecções demográficas do estudo publicado pelo Banco de Portugal apontam para um aumento da população residente até meados deste século, ponto a partir do qual se assistiria a um declínio populacional. O aumento da população no período inicial dá-se em virtude do alongamento da esperança de vida masculina e feminina, que progride 5,7 e 6,2 anos, respectivamente, entre 2005 e 2050. Como as taxas de fertilidade se mantêm reduzidas, e não sendo suficientemente compensadas pelos fluxos migratórios previstos (entradas líquidas de cerca de 50 mil indivíduos por ano), a população vai envelhecendo de forma muito acentuada. A população com 65 ou mais anos constitui, em 2050, mais de metade da população em idade activa, aquela que tem uma idade entre os 15 e os 64 anos. Em 2005, essa proporção era de apenas um quarto.

¹ Ver, respectivamente, DG-ECOFIN (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*”, *European Economy, Special Report n.º 1/2006* e M. Pinheiro e V. Cunha, MISS: “Um Modelo para a Avaliação da Sustentabilidade da Segurança Social Pública Portuguesa”, *Occasional Paper 2/2007*, Banco de Portugal.



As projecções DG-ECOFIN diferem um pouco das projecções anteriores. Essas diferenças dizem mais respeito ao crescimento populacional do que à previsão da estrutura etária da população. Na verdade, os rácios de dependência, as taxas de fertilidade e a esperança de vida têm uma evolução próxima em ambas as previsões. Em qualquer dos casos, evidencia-se de uma forma quantitativamente semelhante o envelhecimento da população. No entanto, a população residente, segundo as projecções DG-ECOFIN, começa a declinar mais cedo. Tal ficar-se-á a dever essencialmente a uma previsão de fluxos migratórios mais baixos (cerca de 15 mil indivíduos por ano).

B) Sustentabilidade da segurança social

O progressivo envelhecimento da população traduzir-se-ia, na ausência de medidas correctoras, num aumento das pensões em percentagem do PIB. De um valor de 5,3% em 2005, passar-se-ia para 9,6% em 2050, de acordo com as projecções do Governo, considerando apenas o subsistema previdencial. Este aumento tende a ser de montante superior ao das contribuições, uma vez que o número de pensionistas por activo aumenta de forma significativa. Em consequência, o saldo deteriora-se acentuadamente ao longo do tempo.

**Quadro I.9 – Projecções do saldo da segurança social em % do PIB
(Cenário sem medidas)**

	2005	2010	2030	2050
Projecções governamentais:				
Subsistema previdencial	0,0% ^(*)	-0,2%	-2,4%	-3,5%
Projecções de M. Pinheiro e V. Cunha:				
Subsistema previdencial	-1,2%	-1,2%	-3,7%	-9,5%
CGA	-1,2%	-1,4%	-3,3%	-2,1%
Total consolidado	-2,4%	-2,6%	-7,0%	-11,6%

(*) Valor para 2006.

Fonte: M Pinheiro e V. Cunha (2007) e Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2006), Relatório Técnico Sobre a Sustentabilidade da segurança Social.

Em 2006 foi tomado um conjunto de medidas com o intuito de assegurar a sustentabilidade da segurança social, descritas adiante. O Quadro I.9 apresenta a evolução do saldo da segurança social pública num cenário de ausência dessas medidas. As projecções governamentais apontam – por via de um forte crescimento das pensões, sobretudo de velhice, não acompanhado de aumento semelhante do lado das contribuições – para que o saldo do subsistema previdencial se torne negativo na primeira década do séc. XXI, para atingir um valor de - 3,5% do PIB em 2050. M. Pinheiro e V. Cunha incluem também na sua análise o subsistema da Caixa Geral de Aposentações, próprio do funcionalismo público. Estes autores projectam saldos mais negativos do que os valores governamentais – o subsistema previdencial teria um défice de 9,5% do PIB em 2050 e o sistema global atingiria um saldo negativo, de - 11,6%, no mesmo ano. Segundo os mesmos autores, o valor actualizado para 2005 dos saldos acumulados alcançaria o valor negativo de - 512,8% do PIB.

As principais medidas acordadas entre o governo e os parceiros sociais em 2006 tendo em vista assegurar a sustentabilidade da segurança social foram as seguintes¹:

- ◆ Introdução de um factor de sustentabilidade, ponderando as novas pensões pelo rácio entre a actual esperança média de vida aos 65 anos e o valor que vier a verificar-se no futuro;
- ◆ Aceleração dos mecanismos de transição para uma nova fórmula de cálculo das pensões, em que conta toda a carreira contributiva dos trabalhadores e que garante melhores taxas de formação para salários mais baixos;
- ◆ Nova regra de aumento anual das pensões, em função do crescimento do produto interno bruto real, da evolução do índice de preços no consumidor e do valor das prestações.
- ◆ Agravamento do factor de penalização a aplicar por cada ano de antecipação da reforma.

As avaliações governamental e do estudo publicado pelo Banco de Portugal concordam em que estas medidas têm um impacto significativo na situação financeira da segurança social, como se pode concluir dos saldos apresentados no Quadro I.10, que incluem o efeito das quatro medidas referidas.

**Quadro I.10 – Projecções do saldo da segurança social em % do PIB
(Cenário com medidas)**

	2005	2010	2030	2050
Projecções governamentais:				
Subsistema previdencial	0,0%(*)	-0,4%	-0,8%	-1,6%
Projecções de M. Pinheiro e V. Cunha:				
Subsistema previdencial:	-1,2%	-0,9%	-0,2%	-2,7%
CGA	-1,2%	-1,3%	-2,6%	-1,6%
Total consolidado	-2,4%	-2,2%	-2,8%	-4,3%

Nota: As projecções apresentadas assumem que os pensionistas mantêm a idade de reforma ao longo do tempo, aceitando a penalização da pensão decorrente da elevação da esperança de vida.

(*) Valor para 2006.

Fonte: M Pinheiro e V. Cunha (2007) e Ministério do Trabalho e da Segurança Social (2006), Relatório Técnico Sobre a Sustentabilidade da segurança Social.

Embora as medidas apresentadas não conduzam a um saldo futuro equilibrado, em qualquer das avaliações este torna-se substancialmente menos negativo. Em 2050, de acordo com a avaliação governamental, o saldo do subsistema previdencial baixa de - 3,5% para - 1,6% do PIB. A diferença é ainda mais marcada no estudo publicado pelo Banco de Portugal, já que o défice do subsistema previdencial passa de - 9,5% para - 2,7%.

Saliente-se que o Comité de Política Económica do Conselho da União Europeia decidiu que Portugal vai deixar de integrar o grupo de países de “alto risco” na próxima revisão do “Ageing Report” (2009),

¹ Ver Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, “Medidas de Reforma da Segurança Social”, Documento de Trabalho, Junho de 2006, para uma descrição completa das medidas, que foram incorporadas na Lei de Bases da Segurança Social de 2007 (Lei nº4/2007, de 16 de Janeiro) e no Decreto-Lei nº187/2007, de 10 de Maio.



na sequência destas medidas e validando novas projecções apresentadas pelo Governo Português¹. O estudo do Banco de Portugal já tinha concluído que as medidas recentemente tomadas permitiriam a reclassificação de Portugal de “país de alto risco” para “país de risco médio” segundo os critérios do hiato de sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas da Comissão Europeia².

De notar ainda que, para a OCDE, as medidas mencionadas conduzirão ao controlo do gasto futuro com as pensões³. O Quadro I.11 mostra que a taxa líquida de substituição das pensões, ou seja, o quociente entre as pensões e os rendimentos enquanto activo, líquidos de impostos e contribuições, diminui substancialmente em resultado das medidas tomadas⁴. Sem medidas, essa taxa era superior a 100% e das mais elevadas na OCDE. Com medidas, essa taxa reduz-se substancialmente e aproxima-se da média dos países da OCDE.

**Quadro I.11 – Taxa líquida de substituição das pensões de reforma
(Rendimentos de 50%, 100% e 150% dos rendimentos médios)**

	50%	100%	150%
OCDE 30	83,2	69,7	65,5
Portugal, sem medidas	106,1	113,2	112,1
Portugal, com medidas	81,6	69,2	72,2

Fonte: OCDE, *Pensions at a Glance*, 2007.

C) Despesas com a saúde

Ao longo dos anos a despesa total em saúde tem vindo a aumentar devido à conjugação de múltiplos factores, entre os quais se destacam o aumento da esperança de vida, o rendimento médio *per capita*, o progresso tecnológico e científico, bem como o alargamento da oferta e a melhoria da qualidade da cobertura pública de cuidados de saúde.

Neste contexto, o ritmo de crescimento das despesas totais de saúde em Portugal tem sido muito rápido, atingindo estas, de acordo com dados publicados pela OCDE, em 2005, 10,2% do PIB, o que coloca Portugal acima da média dos países desta organização (9%)⁵. Nestas despesas verifica-se um considerável esforço financeiro por parte do Estado, cerca de 7%. Em termos de consumo final, a despesa com a saúde representava em Portugal 12,6 % em 2005.

¹ Esta decisão foi tomada na reunião de 29 de Outubro de 2007. Veja-se o comunicado de imprensa do Ministério das Finanças de 31 de Outubro de 2007.

² Os hiatos de sustentabilidade referidos são apresentados e calculados em *European Commission “The Long-Term Sustainability of Public Finance in the European Union”*, op. cit.. Veja-se também a Caixa 2.1 do Relatório do Banco de Portugal de 2006. Baseiam-se na magnitude do ajustamento orçamental necessário para que a dívida pública atinja 60% do PIB em 2050, e para que o valor actualizado da dívida pública tenda para zero quando o horizonte de projecção tende para infinito. Os países considerados de alto risco foram Chipre, Eslovénia, Grécia, Hungria, Portugal e República Checa.

³ Ver *Highlights – “Portugal, Pensions at a Glance - Public Policies across OECD countries”*, 2007 Edition, www.oecd.org/els/social/ageing/PAG.

⁴ A taxa líquida de substituição indica a relação entre o rendimento líquido após a reforma e o rendimento líquido durante a vida activa para um trabalhador com uma carreira contributiva completa. Assim, uma taxa líquida de substituição superior a 100% significa que os ganhos na reforma excedem os ganhos na vida activa.

⁵ A fonte, em termos de comparação internacional das despesas de saúde e de indicadores de saúde é OECD, *Health at a Glance*, 2007.

Relativamente à despesa de saúde por habitante, não obstante o seu crescimento em Portugal nos últimos 30 anos, atingindo USD 2.033 em 2005, não foi ainda alcançado o nível da generalidade dos países da OCDE (cuja média é de USD 2.759). É de registar, porém, que, no período 1995-2004, a taxa de crescimento anual da despesa de saúde por habitante apresentou entre nós valores muito elevados em termos reais, 3,8% ao ano, mais do dobro do crescimento médio anual do PIB, o que significa um crescimento acentuado da parte do rendimento nacional afecta à saúde.

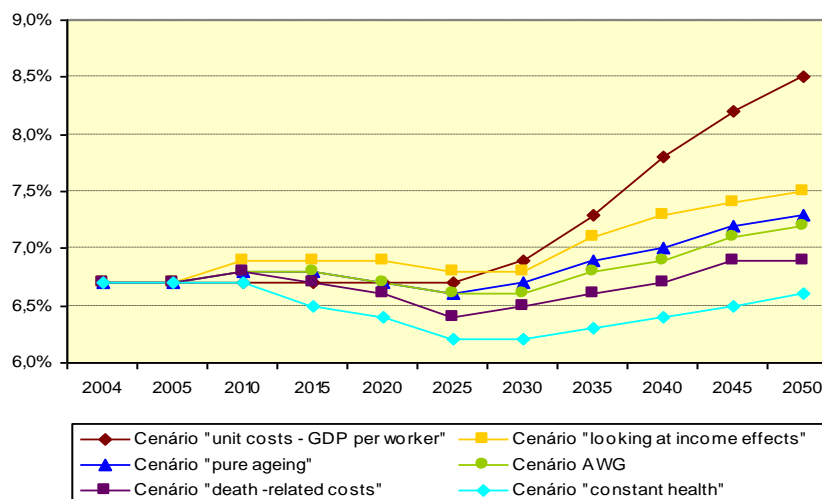
Em contrapartida, a evolução dos indicadores de saúde demonstra bem as melhorias alcançadas em matéria de saúde dos portugueses, porquanto indicadores de esperança de vida e mortalidade apresentam progressos muito significativos (a esperança de vida à nascença passou de 64 anos em 1960 para 78,2 anos em 2005; a mortalidade infantil desceu de 77,5 por mil nados vivos em 1960 para 3,5 em 2005), aproximando-se ou superando a média dos países da OCDE (que em 2005 registava 78,6 anos para a esperança de vida e 5,4 por mil nados vivos para a mortalidade infantil). Porém, há indicadores que denunciam ainda a necessidade da melhoria das condições de saúde dos portugueses, o que, a menos que se verifiquem ganhos de eficiência, provocará pressões para o aumento da despesa. Acresce que as conhecidas assimetrias regionais nos indicadores de saúde precisam de ser corrigidas.

Quanto à estrutura da despesa, deve sublinhar-se o elevado desnível verificado entre Portugal e a média dos países da OCDE quanto a despesas em produtos farmacêuticos: Portugal consagrava ao consumo destes produtos, em 2005, 2,2% do PIB, bem acima da média da OCDE (1,5% do PIB), detendo uma despesa por habitante (USD 445 em 2005, dos quais cerca de 60% são despesa pública) também acima da média da OCDE (USD 413 no mesmo ano). Na década 1995-2005, o crescimento médio anual da despesa com medicamentos em termos reais continuou elevado, 3,7%, mas inferior ao crescimento da despesa de saúde total, 3,8% ao ano, em ambos os casos, contudo, inferior à média da OCDE, mas com a diferença de que aí o crescimento da despesa com medicamentos foi superior ao do total das despesas de saúde.

Em DG-ECOFIN (2006) reconhece-se que, sendo verdade que o envelhecimento das populações pode levar a uma pressão para o aumento da despesa pública no sector da saúde, não se pode tomar o primeiro fenómeno como causa do segundo. No passado, de acordo com o mesmo estudo, a evolução demográfica não foi uma determinante importante do montante de despesas públicas com a saúde, tendo prevalecido, por um lado, o efeito de um maior nível de rendimento, e, por outro, a evolução tecnológica. Os contrastes entre países, quer no que diz respeito aos *inputs* utilizados quer no que se refere aos níveis de despesa e aos indicadores da saúde, sugerem que existem também importantes diferenças relacionadas com a eficiência no aprovisionamento. Ganhos futuros em eficiência podem compensar assim alguma pressão para o aumento da despesa.



Gráfico I.20 – Despesas com a saúde em % do PIB



Fonte: DG-ECOFIN, 2006.

O estudo citado identifica seis cenários possíveis para a evolução da despesa com a saúde (em Portugal e nos outros países da UE):

- ◆ No cenário "*pure ageing*", assume-se que a despesa *per capita* em cuidados de saúde relacionados com a idade permanece constante e semelhante à do ano base, 2004, de tal modo que todos os ganhos em esperança de vida são despendidos com saúde precária;
- ◆ No cenário "*constant health*", parte-se do princípio de que todos os futuros ganhos em esperança de vida são despendidos em bom estado de saúde, ou seja, que o número de anos em saúde precária em 2050 será igual ao verificado em 2004;
- ◆ No cenário "*death-related costs*", as despesas com a saúde tendem a concentrar-se nos anos finais de vida. Dessa forma, quando a esperança de vida aumenta também aumentarão os anos de vida no qual mais se concentram os gastos, o que tende a mitigar de forma acentuada o efeito do envelhecimento sobre a despesa. Assim sendo, em Portugal a despesa com a saúde não ultrapassaria os 7% do PIB em 2050, mantendo valores próximos dos que a caracterizam na actualidade;
- ◆ O cenário "*looking at income effects*" é semelhante ao cenário "*pure ageing*", juntando-lhe uma hipótese de variação da elasticidade rendimento da procura de cuidados de saúde, que atingiria o valor 1,1 em 2004 e progressivamente convergiria para 1 em 2050;
- ◆ O cenário de "*unit-costs – GDP per worker*" é o que implica um maior crescimento da despesa com a saúde em percentagem do PIB. Neste cenário os custos com a saúde crescem de acordo com a produtividade do trabalho e os salários e não com o PIB por habitante¹;
- ◆ Finalmente, o cenário de referência do AWG ("*Working Group on Ageing Populations*") combina elementos dos cinco cenários anteriormente mencionados.

¹ De acordo com o citado estudo, a produtividade do trabalho e os salários tendem a crescer mais do que o rendimento por habitante, pelo que neste cenário os custos unitários no sector da saúde aumentam mais do que na economia como um todo.

Da análise dos valores do Gráfico I.20 poderá concluir-se que existe considerável incerteza na projecção da despesa com a saúde. Alguns dos cenários, mais optimistas, não implicam um aumento da despesa em percentagem do PIB ("*constant health*" ou "*death related costs*"). No cenário mais pessimista ("*unit-costs – GDP per worker*") poder-se-á assistir a um aumento de dois pontos percentuais na despesa com a saúde em percentagem do PIB. Em todos os cenários se nota uma inflexão no sentido de um aumento da despesa a ocorrer entre 2025 e 2030, em resultado das hipóteses demográficas comuns.

D) Despesas com a educação

O investimento em capital humano, traduzido, nomeadamente, no aumento da qualificação e do grau de escolaridade da população activa, é geralmente considerado como um dos mais importantes factores de crescimento económico a longo prazo¹. Desse ponto de vista, a economia portuguesa apresenta um claro défice em relação a outras economias desenvolvidas, como se pode inferir do quadro seguinte:

Quadro I.12 – Escolarização da população adulta (2005). Distribuição da população entre os 25 e os 64 anos, por grau mais elevado de escolaridade alcançado (%)

	Conclusão do ensino básico ou inferior	Conclusão do ensino secundário	Conclusão do ensino superior
Portugal	73	14	13
Média da OCDE	29	41	26

Fonte: OCDE, Education at a Glance, 2007.

Enquanto nos países da OCDE, em média, apenas 29% da população adulta tinha, quando muito, concluído o ensino básico, tal percentagem era, em Portugal, de 73%. Em Portugal, apenas 13% da população tinha formação superior, enquanto na média da OCDE esta percentagem era de 26%.

Dado que a política de educação é fulcral enquanto determinante da capacidade futura de crescimento e desenvolvimento económicos, torna-se importante aferir se as gerações mais jovens estão a alcançar níveis de ensino mais elevados, diminuindo a distância que separa Portugal dos outros países desenvolvidos. A evolução verificada no período 1995-2005 não é encorajadora. A percentagem de jovens que conclui o ensino secundário continuava a ser, em Portugal, inferior à média da OCDE (em 2004, 53% cento em Portugal, para 80% na OCDE). Mais ainda, essa percentagem não tem vindo a aumentar ao longo do tempo. Pelo contrário, passou de 67% em 1995 para apenas 53% em 2004. Prevalecem ainda no nosso país elevadas taxas de abandono e insucesso escolar entre os jovens, que põem em causa a progressão dos níveis de escolaridade da população adulta para patamares mais próprios de uma economia desenvolvida.

¹ Veja-se, por exemplo, de la Fuente e Doménech, 2006, "*Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make?*", *Journal of the European Economic Association*, Vol. 4 (1), que estimam uma relação estatisticamente significativa entre o número de anos médio de escolaridade da população activa e o nível de rendimento por habitante nos países da OCDE. De acordo com Pina e St. Aubyn, 2005, "*Comparing macroeconomic returns on human and public capital: An empirical analysis of the Portuguese case (1960-2001)*" *Journal of Policy Modeling*, Vol. 27 (5), o aumento de um ano de escolaridade média em Portugal conduz, tudo o resto constante, a um aumento do rendimento por trabalhador de 6,6%.



São mais positivos os resultados no que diz respeito ao ensino superior. Assim, a taxa de conclusão deste grau de ensino cresceu de forma notável nos últimos anos: 15% em 1995, passando para 32% em 2005, um valor já próximo da média da OCDE, 36%¹.

O Quadro I.13 contém informação sobre o número total de alunos na educação pré-escolar e no ensino básico e secundário. Comparando o ano lectivo de 2006/2007 com o ano anterior de 2005/2006, observa-se um aumento do número total de alunos de 1,23%. Numa análise por graus de ensino, é de realçar que o maior aumento se verificou no ensino secundário, com 3,45%, indiciando uma progressão da taxa de escolarização a este nível.

Quadro I.13 – Número de alunos na educação pré-escolar e nos ensinos básicos e secundário

	Total	Educação pré-escolar	Ensino básico			Ensino secundário	
			Total	1º Ciclo	2º Ciclo		3º Ciclo
2005/2006	1 649 138	245 736	1 076 360	467 061	240 218	369 081	326 182
2006/2007	1 669 470	247 224	1 084 800	469 443	239 819	375 538	337 446
Variação percentual	1,23%	0,61%	0,78%	0,51%	-0,17%	1,75%	3,45%

Fonte: Ministério da Educação, Recenseamentos Escolares de 2005/2006 e de 2006/2007.

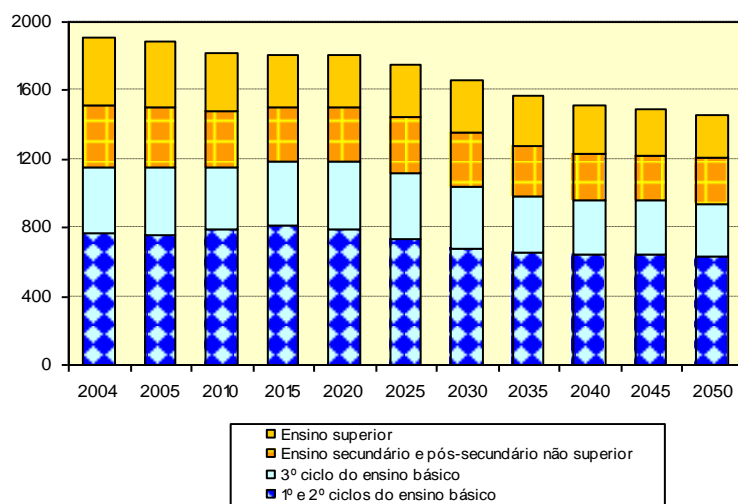
A qualidade do sector educativo será tão ou mais importante que os aspectos puramente quantitativos. Deste ponto de vista, os dados e resultados disponíveis para Portugal revelam algumas fragilidades. De acordo com Afonso e St. Aubyn (2005, 2006), os resultados alcançados pelo sector educativo português eram medíocres tendo em conta os recursos que este emprega². As estimativas mais recentes destes autores indicam que, com os recursos existentes, os resultados em 2003 poderiam ter sido cerca de 16,1% superiores. Ainda de acordo com os mesmos autores, a ineficiência não é exclusivamente intrínseca ao sistema educativo – o meio em que decorre a aprendizagem revela-se importante, nomeadamente a qualificação dos pais e as suas condições económicas. O facto de Portugal ser um país comparativamente pobre no contexto da OCDE, e com uma população adulta que é, ela própria, pouco qualificada, revela-se assim muito importante para a explicação da ineficiência na educação.

Quanto à evolução futura, embora no curto prazo se observe um aumento da população escolar, a verdade é que, segundo a DG – ECOFIN (2006), em resultado das projecções demográficas que apontam para o envelhecimento da população, o número total de estudantes tende a diminuir, como se evidencia no Gráfico I.21.

¹ A fonte para estes dados comparativos entre Portugal e a média da OCDE é *OECD, Education at a Glance, 2007*.

² Veja-se Afonso e St. Aubyn, Miguel, 2006, "Cross-country efficiency of secondary education provision: A semi-parametric analysis with non-discretionary inputs", *Economic Modeling*, Vol. 23 (3) e Afonso e St. Aubyn, 2005, "Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries", *Journal of Applied Economics*, Vol. 8 (2).

Gráfico I.21 – Número de estudantes (milhares)

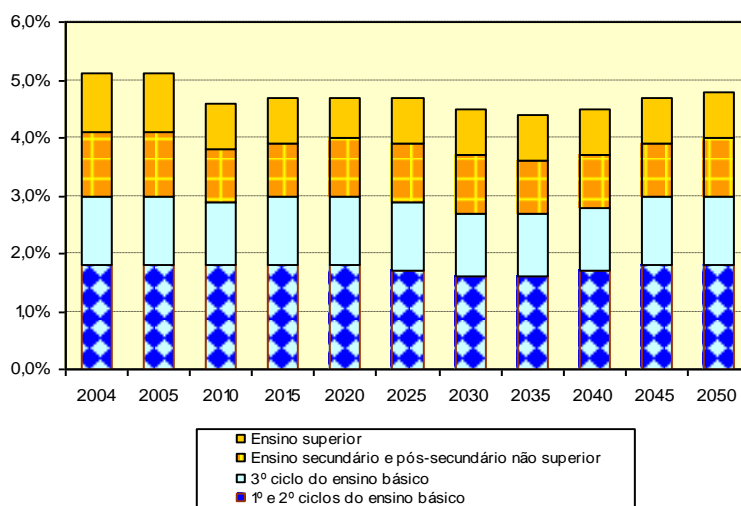


Fonte: DG-ECOFIN, 2006.

O impacto do envelhecimento da população domina o efeito de aumento das taxas de escolarização, sobretudo nos níveis mais elevados de ensino, o que contribuirá para que na primeira parte do período considerado não se assista a uma diminuição tão acentuada.

Em consequência do projectado menor número de alunos, não existe qualquer tendência para o aumento das despesas com educação em percentagem do PIB, como se evidencia no Gráfico I.22.

Gráfico I.22 – Despesas com a educação em % do PIB



Fonte: DG-ECOFIN, 2006.

A tendência é mesmo para uma ligeira diminuição, mantendo-se a despesa em valores inferiores a 5% do PIB, e, portanto, em níveis relativamente mais baixos do que os que caracterizam os anos mais próximos. De notar que as projecções não incluem a educação pré-escolar, em que se espera algum aumento, mas apenas nos próximos anos, até que sejam abrangidas todas as crianças em idade própria.



Quadro I.14 – Portugal – principais indicadores económicos (2004-2006)

	Unidades	2004	2005	2006
Contas Nacionais – Produto e Despesa (1)				
Produto Interno Bruto	Milhões de euros	144 128	148 852	155 131
Produto Interno Bruto	t. v. média real, %	1,5	0,5	1,3
Procura Interna	t. v. média real, %	2,5	0,8	0,2
Consumo Privado	t. v. média real, %	2,5	2,2	1,1
Consumo Público	t. v. média real, %	2,6	2,2	-0,5
Formação Bruta de Capital	t. v. média real, %	2,5	-3,9	-1,5
Exportações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	4,0	1,2	8,9
Importações de Bens e Serviços	t. v. média real, %	6,7	1,9	4,3
Rendimento e Poupança (2)				
Rendimento Disponível dos Particulares (a)	t. v. média nominal, %	3,9	3,1	3,9
Taxa de Poupança Interna	% PIB	15,3	12,6	12,3
Sector Privado	% PIB	17,7	15,7	13,7
Particulares	% do Rend. Disp.	10,2	9,3	8,3
Administrações Públicas	% PIB	-2,4	-3,2	-1,5
Preços, Salários e Custos Unitários do Trabalho				
Inflação (IPC)	t. v. média, %	2,4	2,3	3,1
Deflator do PIB	t. v. média, %	2,7	2,5	2,4
Deflator das Exportações	t. v. média, %	1,0	1,9	4,0
Remunerações Nominais por Trabalhador (a)	t. v. média, %	2,7	2,9	2,4
Custos Unitários do Trabalho (a)	t. v. média, %	1,4	2,4	1,8
Mercado de Trabalho				
População Activa	Milhares	5 488,0	5 545,0	5 587
Emprego Total	Milhares	5 123,0	5 123,0	5 159
Taxa de Actividade	%, Pop. Total	52,2	52,5	52,8
Taxa de Desemprego	%, Pop. Activa	6,7	7,6	7,7
Finanças Públicas (3)				
Saldo Global das Administrações Públicas	% PIB	-3,4	-6,1	-3,9
Saldo Primário das Administrações Públicas	% PIB	-0,7	-3,5	-1,1
Dívida Bruta das Administrações Públicas (consolidada)	% PIB	58,3	63,7	64,8
Balança de Pagamentos (4)				
Balança Corrente + Balança de Capital	% PIB	-7,8	-8,6	-8,6
Balança Corrente	% PIB	-9,7	-9,7	-9,4
Balança de Mercadorias	% PIB	-13,2	-11,3	-10,7
Balança de Bens e Serviços	% PIB	-9,7	-8,7	-7,6
Balança de Capital	% PIB	2,0	1,2	0,8
Taxas de Juro (5)				
Taxa de Juro Euribor a 3 meses	em % (Dez)	2,2	2,5	3,7
Taxa de Rendibilidade das OT a taxa fixa a 10 anos	em % (Dez)	3,6	3,5	4,0
Taxas de Juro Bancárias				
Crédito a Sociedades Não Financeiras	em % (Dez)	4,3	4,4	5,4
Crédito a Particulares, Habitação	em % (Dez)	3,8	3,7	4,8
Agregados de Crédito Bancário (5)				
Crédito ao Sector Não Monetário, excepto A.P.	t.v. hom (Dez)	6,5	7,4	8,6
Crédito a Sociedades Não Financeiras	t.v. hom (Dez)	2,5	5,0	7,1
Crédito a Particulares	t.v. hom (Dez)	9,2	9,8	9,9
Índice de Cotação de Ações (PSI-20)	t.v. hom (Dez)	18,0	17,2	33,3

t.v. = Taxa de Variação.

(a) De acordo com os critérios do Banco de Portugal, os valores são ajustados dos efeitos da cedência de créditos tributários em 2003.

(1) Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais, 2º trimestre de 2007.

(2) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual – 2006.

(3) Fonte: INE, Reporte dos défices excessivos, Setembro de 2007.

(4) Fonte: Banco de Portugal, Boletim Estatístico, Outubro de 2007.

(5) Fonte: Banco de Portugal, Relatório Anual – 2006.

II – Síntese da execução orçamental – Conta Geral do Estado de 2006

Apresenta-se neste ponto, de forma agregada, a informação constante da Conta Geral do Estado de 2006 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 2004 – 2006. No final, apresenta-se um quadro resumo que retrata a evolução das Contas Consolidadas da Administração Central e da Segurança Social naquele triénio, na óptica da contabilidade pública.

A informação aqui reflectida é a da Conta apresentada pelo Governo nos termos constitucionais e legais, com referência ao ano de 2006, 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

A análise que se segue tem por objecto, na óptica referida, a execução do OE/2006 por cada um dos subsectores que o integram.

A) Serviços integrados

No Quadro I.15 dá-se conta, em síntese, das receitas arrecadadas e das despesas efectuadas pelos serviços integrados no decurso de 2006, em confronto com o respectivo orçamento final e com a execução orçamental de 2005.

Quadro I.15 – Execução orçamental dos serviços integrados

(em milhões de euros)

Receitas	2005	2006		Despesas	2005	2006	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	32 198	34 756	35 107	Despesas correntes	38 626	40 651	39 869
Impostos directos	11 519	12 142	12 611	Despesas com pessoal	13 668	13 471	13 297
Impostos indirectos	18 917	20 368	20 016	Juros e outros encargos	3 969	4 401	4 397
Outras receitas correntes	1 763	2 246	2 480	Transferências correntes	18 863	20 241	20 076
Receitas de capital efectivas	638	2 097	1 857	Outras despesas correntes	2 126	2 539	2 099
Activos financeiros	430	1 611	1 541	Despesas de capital efectivas	4 530	6 123	5 088
Outras receitas de capital	207	486	316	Transferências de capital	3 179	4 419	4 164
Outras receitas	526	422	503	Outras despesas de capital	1 351	1 704	924
Receitas efectivas	33 362	37 275	37 467	Despesas efectivas	43 156	46 773	44 957
Passivos financeiros	54 735	60 104	57 246	Passivos financeiros	44 941	50 606	49 755
Total	88 097	97 379	94 712	Total	88 097	97 379	94.712

Fonte: CGE/2005, Quadros 9 e 26 e CGE/2006, Quadros 10 e 26.



A análise do quadro revela elevadas taxas de execução das receitas e das despesas, em termos globais, em especial das receitas efectivas, 100,5%, mas também das despesas efectivas, 96%.

Estes resultados explicam-se pela execução orçamental das receitas e despesas correntes, em que se registaram taxas de execução de 101% e 98%, respectivamente, enquanto, no tocante às receitas e despesas de capital efectivas, os valores correspondentes foram de 88,6% e 83%.

Relativamente às receitas correntes, destaque para os capítulos “*Taxas, multas e outras penalidades*” e “*Rendimentos da propriedade*” em que as receitas arrecadadas representaram 140% e 155%, respectivamente, das receitas previstas.

Por seu turno, nas receitas fiscais observou-se uma taxa de execução de cerca de 100%, em termos globais, com comportamentos distintos dos impostos directos, em que as receitas cobradas excederam as previsões em 4 pontos percentuais, e dos impostos indirectos em que a receita cobrada ficou um pouco aquém do orçamentado, com uma taxa de execução de 98%.

No que respeita às variações relativamente à execução orçamental de 2005 (valores da CGE/2005) observa-se um forte aumento das receitas efectivas, que, em termos globais, atingiu € 4.105 milhões, cerca de 12%.

A análise por grandes agrupamentos revela aumentos de 9% das receitas correntes, de 191,3% das receitas de capital efectivas, e uma diminuição de 4,4% das “*Outras receitas*”.

Quanto às receitas correntes, verificou-se nas receitas fiscais um crescimento da receita líquida no montante de € 2.191 milhões, + 7,2%, destacando-se os impostos directos, com um aumento de € 1.091 milhões, + 9,5%, e, de entre estes, o IRC, em que o crescimento observado ascendeu a € 612 milhões, + 16,4%, enquanto, relativamente ao IRS, se assistiu a um aumento de € 480 milhões, + 6,2%.

Nos impostos indirectos verificou-se um aumento de € 1.100 milhões, + 5,8%, da receita líquida, sendo de assinalar o IVA, que registou um acréscimo superior à média, + 6,3%, no valor de € 730 milhões (sendo de referir que em 2006, pela primeira vez, a taxa normal de 21% esteve em vigor durante todo o ano) e, em sentido contrário, o ISP, com um aumento de apenas 1,7%, e o Imposto Automóvel (IA), que sofreu mesmo uma redução de 0,6%.

O acréscimo nas receitas de capital efectivas é explicado, principalmente, pelo aumento das receitas provenientes da alienação de acções e partes sociais de empresas¹, inscritas no capítulo “*Activos financeiros*”, em que se assistiu a um aumento no montante de € 1.111 milhões, + 258,3%. De referir, porém, que estas receitas não têm influência no saldo deste subsector, dado serem transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, estando o respectivo montante incluído, do lado da despesa, no montante global das “*Transferências de capital*”.

Nas restantes rubricas são de referir as “*Taxas, multas e outras penalidades*” e os “*Rendimentos da propriedade*”² com taxas de crescimento de 58,7% e 212,5%, respectivamente.

¹ As operações deste tipo realizadas em 2006, de que resultou para o subsector dos serviços integrados uma receita de € 1.541 milhões, foram a alienação de acções da GALP, SGPS, SA, no montante de € 581,4 milhões, a quarta fase da reprivatização da GALP, € 476,6 milhões, a última fase da reprivatização da PORTUCEL, € 409 milhões, e a reprivatização da PORTUCEL TEJO, € 38,4 milhões.

² Neste capítulo, foram os dividendos e participações nos lucros de empresas públicas e participadas que tiveram maior peso, destacando-se as entregas efectuadas pela Caixa Geral de Depósitos, € 156 milhões, pela GALP Energia (SGPS),

Relativamente às despesas, verificou-se, como já se referiu, uma alta taxa de execução das despesas correntes, com valores próximos dos 99% nos agrupamentos e capítulos com maior peso relativo, nomeadamente as “*Despesas com pessoal*”, 98,7%, e as “*Transferências correntes*”, 99,7% que, conjuntamente, representam cerca de 84% da despesa corrente total.

Nas despesas de capital efectivas, as “*Transferências de capital*”, com um peso relativo de 82% no respectivo valor global, apresentaram uma taxa de execução elevada, de cerca de 94%, resultando o fraco desempenho deste agrupamento das rubricas “*Aquisição de bens de capital*” e “*Activos financeiros*”, com taxas de execução de apenas 63,8% e 46,6%, respectivamente.

Quanto à evolução relativamente ao ano de 2005, verificou-se um crescimento moderado da despesa efectiva total, 4,2%, € 1.801 milhões, embora, em termos relativos, com um importante crescimento das despesas de capital efectivas, de 12,3%, € 558 milhões, a que se contrapôs, contudo, um acréscimo de apenas 3,2%, € 1.244 milhões, das despesas correntes que, com um peso relativo de 88,7% das despesas totais, contra 11,3% das despesas de capital, foi determinante para a variação global observada.

O crescimento das despesas correntes explica-se pelos aumentos das “*Transferências correntes*”, no valor de € 1.213 milhões, + 6,4%, e dos “*Juros e outros encargos (da dívida)*”, no valor de € 429 milhões, + 10,8%, sendo de assinalar o decréscimo registado nas “*Despesas com pessoal*”, de 2,7%, traduzindo uma redução em valor absoluto de € 372 milhões. No referente às transferências para as administrações regional e local, observou-se uma redução de € 1,9 milhões, - 96%, nas transferências para as regiões autónomas, enquanto as transferências para os municípios registaram um aumento de € 36,5 milhões, + 2,1%.

O aumento referido das despesas de capital efectivas, de 12,3%, resultou exclusivamente do crescimento das “*Transferências de capital*”, que ascendeu a 31%, correspondendo a € 985 milhões, devido na sua totalidade às transferências para a Administração Central, já que se verificaram reduções nas transferências para todos os restantes sectores (que se cifraram em € 15,3 milhões, - 3,7%, e € 16,3 milhões, - 1,7%, nas transferências para as regiões autónomas e municípios, respectivamente), bem como na “*Aquisição de bens de capital*”, com uma diminuição da despesa em € 136 milhões, - 21%, e nos “*Activos financeiros*”, em que se verificou a diminuição da despesa realizada no montante de € 290 milhões, - 42,8%.

B) Serviços e fundos autónomos

No Quadro I.16 apresenta a execução orçamental deste subsector em 2006, em confronto com o respectivo orçamento final e com a execução de 2005, de acordo com os valores constantes das respectivas Contas Gerais do Estado¹.

SA, € 155 milhões, pela PARPÚBLICA – Participações Sociais (SGPS), SA, € 81,7 milhões, pela REN – Rede Eléctrica Nacional, SA, € 70,7 milhões, e pelo Banco de Portugal, € 60,2 milhões.

¹ Os valores apresentados nas Contas Gerais do Estado sobre a execução orçamental deste subsector não incluem os referentes ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) devido à especificidade das suas atribuições. Em 2006, as receitas e despesas do FRDP totalizaram € 3.500 milhões e € 3.123 milhões, respectivamente.



Quadro I.16 – Execução orçamental dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Receitas	2005	2006		Despesas	2005	2006	
	CGE	Orçamento final	CGE		CGE	Orçamento final	CGE
Receitas correntes	27 297	28 379	26 467	Despesas correntes	26 987	28 571	25 674
Contribuições para a CGA	5 874	5 633	5 624	Despesas com pessoal	4 321	4 611	4 046
Transferências correntes	18 708	19 289	18 007	Transferências correntes	14 115	13 978	13 511
Administração central	16 325	16 414	15 765	Administrações públicas	7 127	6 363	6 050
Outras	2 383	2 874	2 241	Outros sectores	6 988	7 614	7 461
Outras receitas correntes	2 716	3 457	2 837	Outras despesas correntes	8 550	9 982	8 117
Receitas de capital	4 180	3 297	2 394	Despesas de capital	4 334	4 544	2 361
Transferências de capital	2 681	2 068	1 634	Transferências de capital	1 154	2 130	1 114
Outras receitas de capital	1 499	1 229	760	Activos financeiros	1 955	1 254	698
Outras receitas	2 613	2 733	2 708	Outras despesas de capital	1 224	1 160	549
Total	34 090	34 409	31 569	Total	31 320	33 114	28 035

Fonte: CGE/2005, Quadros 76 e 77, e CGE/2006, Quadros 85 e 86.

Em termos globais observaram-se, em 2006, taxas de execução orçamental de 91,7% nas receitas totais e de 84,7% nas despesas totais.

No que respeita às receitas, para além das “*Outras receitas*”, em que a execução corresponde à quase totalidade das previsões constantes do orçamento final, foi nas receitas correntes que se registou a taxa de execução mais elevada, 93,3%, enquanto nas receitas de capital apenas foram arrecadados € 2.394 milhões face a receitas orçamentadas no montante de € 3.297 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução de 73,6%.

Nas receitas correntes, as taxas de execução mais elevadas registaram-se nos capítulos “*Transferências correntes*”, e “*Contribuições para a Caixa Geral de Aposentações*”, 93,4% e 99%, respectivamente, e a mais baixa na “*Venda de bens e serviços correntes*”, com uma receita arrecadada de € 907 face a uma previsão de € 1.405, o que representa uma taxa de execução de 64,6%. No tocante às receitas de capital, foram os “*Activos financeiros*” que mais contribuíram para o fraco desempenho global, apenas tendo sido arrecadados € 588 milhões de uma receita orçamentada em € 949 milhões, o que se traduziu numa taxa de execução de 62%.

Relativamente a 2005, a receita arrecadada pelo conjunto de entidades que integram este subsector sofreu uma quebra significativa, de € 2.521 milhões, - 7,4%, em resultado, principalmente, da redução das receitas de capital, no valor de € 1.786 milhões, - 42,7%, mas também das receitas correntes, embora com uma redução bem menos significativa, de € 830 milhões, - 3%.

A diminuição das receitas correntes ficou a dever-se às “*Contribuições para a Caixa Geral de Aposentações*”, com uma redução de € 250 milhões, - 4,3%, e às “*Transferências correntes*”, com uma redução de € 701 milhões, - 3,7%.

No primeiro caso, a diminuição observada foi consequência de uma menor comparticipação do OE no financiamento da Caixa Geral de Aposentações (CGA) na sequência da consignação àquela entidade de 50% da receita adicional resultante da subida da taxa normal do IVA para 21%¹, contabilizada em “*Transferências correntes*”. Esta receita mais do que compensou a diminuição da comparticipação orçamental, tendo-se verificado, em termos globais, um reforço do financiamento da CGA pelo Estado em 7,7%².

No referente à redução das receitas inscritas em “*Transferências correntes*”, a mesma resultou, na sua maior parte, de movimentos de verbas entre diferentes serviços autónomos, que sofreram uma quebra de € 991,5 milhões, - 15,6%, para a qual contribuiu fortemente a saída deste subsector de cinco hospitais, entre os quais os Hospitais de Santa Maria e de S. João, na sequência da sua transformação em entidades públicas empresariais³, para os quais, em 2005, tinham sido transferidas verbas por outros serviços autónomos no valor global de € 590,2 milhões. Por sua vez, passaram a integrar este subsector, em 2006, a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP⁴, e um conjunto de entidades denominadas genericamente “laboratórios do Estado”⁵, totalizando as transferências de serviços e fundos autónomos para estes organismos € 13,2 milhões. Verificou-se também uma redução importante das verbas provenientes da União Europeia, no valor de € 224,6 milhões, - 19,5%, e, em sentido contrário, uma variação positiva das transferências da Administração Central/Estado, que aumentaram € 380,7 milhões, + 3,9%.

Como já referido, registou-se nas receitas de capital uma quebra acentuada, devida em especial à diminuição das “*Transferências de capital*”, no valor de € 1.047 milhões, - 39%, mas também dos “*Passivos financeiros*”, com um valor nulo no ano em apreço, quando em 2005 tinham contabilizado € 813 milhões, significando, neste caso, que em 2006 não se verificou o recurso ao crédito por parte de qualquer das entidades que integram este subsector.

No que respeita às “*Transferências de capital*”, a redução mencionada é consequência dos elevados montantes recebidos no ano anterior de empresas de capitais públicos cujas responsabilidades por pensões foram transferidas para a Caixa Geral de Aposentações, à semelhança do que havia já ocorrido em 2003 e em 2004. De acordo com a Conta Geral do Estado de 2006, estas receitas, contabilizadas como “*receitas extraordinárias da Caixa Geral de Aposentações*”, foram de € 1.826 milhões em 2004, de € 1.164,9 milhões em 2005 e de apenas € 29,3 milhões em 2006⁶.

Relativamente à despesa, como já referido, a taxa de execução foi de 84,7%, em termos globais, sendo de 90% nas despesas correntes e de 52% nas despesas de capital.

¹ Nos termos da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho.

² Sobre esta matéria veja-se adiante, no Título III, a “Caixa 3 – Caixa Geral de Aposentações”.

³ Nos termos do Decreto-Lei n.º 223/2005, de 29 de Dezembro, que determinou igualmente a integração em Centros Hospitalares, EPE, criados pelo mesmo diploma, do Hospital Ortopédico do Outão e dos Hospitais Distritais de Macedo de Cavaleiros e de Mirandela, que integravam este subsector. De referir, também, sobre esta matéria, que as transferências correntes do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde para serviços e fundos autónomos passaram de € 6.050 milhões em 2005 para € 5.130 milhões em 2006, o que representa uma diminuição de € 920 milhões.

⁴ Criada e dotada de autonomia administrativa e financeira pelo Decreto-Lei n.º 16/2005, de 18 de Janeiro.

⁵ Instituto Tecnológico e Nuclear, IP, Instituto de Meteorologia, IP, Instituto de Investigação Científica e Tropical, IP, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Instituto Nacional de Engenharia Tecnologia e Inovação, Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, IP, Direcção-Geral de Protecção das Culturas e Laboratório Nacional de Investigação Veterinária, IP – ver Decreto-Lei n.º 141/2005, de 17 de Agosto.

⁶ Veja-se também, sobre este ponto, a “Caixa 3 – Caixa Geral de Aposentações”.



Nas despesas correntes observaram-se taxas de execução que variaram entre 96,7%, nas “Transferências”, que representaram mais de metade do montante total destas despesas, e 73,8% nos “Subsídios”, em que a despesa realizada foi de € 1.420 milhões face a uma previsão de € 1.925 milhões. Nas despesas de capital, as taxas de execução situaram-se nas, diversas rubricas, próximas do valor global, com excepção dos “Passivos financeiros” (amortização de dívida contraída), em que não foi além de 8,4%.

Comparativamente a 2005, assistiu-se a uma redução importante da despesa, no valor de € 3.285 milhões, - 10,5%, explicada, principalmente, pela diminuição das despesas de capital, em € 1.973 milhões, - 45,5%, mas que foi também significativa nas despesas correntes, em que se assistiu a uma redução de € 1.312 milhões, o que representa um decréscimo de 5%.

Esta redução das despesas correntes decorreu, principalmente, da diminuição das “Transferências correntes”, no valor de € 604 milhões, - 4,3%, devida, no essencial, a uma quebra de € 1.072 milhões, - 15,4%, das transferências da “Administração Central”. Em contrapartida, assistiu-se a um aumento das transferências para “Outros sectores”, no valor de € 473 milhões, + 6,8%, imputável principalmente, segundo a CGE/2006, ao crescimento das despesas da CGA com pensões. No que respeita às transferências para as administrações regional e local, registaram-se, respectivamente, um aumento de € 478 milhares, + 50%, e uma redução de € 8,4 milhões, - 41,2%.

De destacar, igualmente, as reduções das “Despesas com pessoal”, no montante de € 275 milhões, - 6,4%, e dos “Subsídios”, no montante de € 276 milhões, - 16,3%. As primeiras terão reflectido, em especial, a referida transformação do regime jurídico de cinco hospitais e a sua consequente saída deste subsector, e, segundo refere a CGE/2006, a regularização de dívidas acumuladas à CGA, no montante de € 150 milhões, através do Orçamento Rectificativo de 2005. A diminuição da despesa com subsídios ter-se-á ficado a dever, na sua maior parte, ao decréscimo dos pagamentos efectuados pelo Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola por conta do FEOGA – Garantia, e, também, à redução dos subsídios concedidos pelo Instituto do Emprego e da Formação Profissional no âmbito das políticas activas de emprego e formação profissional.

Relativamente às despesas de capital, a explicação para a referida quebra de 45,5% resultou dos decréscimos nas rubricas “Activos financeiros” e “Passivos financeiros”, esta integrada em “Outras despesas de capital”, em que se observaram reduções da despesa realizada nos valores de € 1.258 milhões, - 64,3%, e de € 607 milhões, - 97,8%, respectivamente, significando, no primeiro caso, um muito menor volume de aplicações financeiras, reflectindo a redução da capacidade de gerar excedentes orçamentais, ou de tesouraria, e, no segundo, a ausência de recurso ao crédito no ano em apreço, a que se fez referência quando da análise da receita, pelo que, sendo a dívida contraída, em regra, de curto prazo, o valor das amortizações, inscrita na despesa em “Passivos financeiros”, é meramente residual.

De referir, ainda, que nas transferências de capital para as regiões autónomas se assistiu a um aumento no montante de € 4,4 milhões, + 18%, enquanto as transferências para os municípios sofreram uma diminuição de € 18,7 milhões, - 15,6%.

C) Segurança social

No Quadro II.17 apresentam-se as receitas e despesas da Segurança Social em 2006, em confronto com o respectivo orçamento revisto e com a execução do OE/2005, de acordo com os valores constantes das respectivas Contas Gerais do Estado.

Quadro I.17 – Execução orçamental da segurança social

(em milhões de euros)

Receitas	2005	2006		Despesas	2005	2006	
	CGE	Orçamento revisto	CGE		CGE	Orçamento revisto	CGE
Receitas correntes	17 819	19 115	19 303	Despesas Correntes	17 641	18 833	18 610
Contribuições para a Seg. Social	11 037	11 484	11 608	Transferências correntes	16 157	17 306	17 148
Transferências correntes	6 454	7 298	7 297	Famílias	14 471	15 443	15 325
Administração Central	5 564	6 316	6 317	Instituições sem fins lucrativos	1 085	1 152	1 126
Outras	890	982	980	Outras	601	711	697
Outras receitas correntes	327	333	398	Subsídios	986	1 003	965
Receitas de capital	2 158	4 028	1 698	Outras despesas correntes	498	523	497
Activos financeiros	2 124	3 976	1 664	Despesas de capital	2 215	4 860	2 079
Outras receitas de capital	33	52	34	Activos financeiros	2 148	4 734	1 994
Outras receitas	1 574	1 741	1 749	Outras despesas de capital	67	126	85
Total	21 551	24 884	22 750	Total	19 856	23 693	20.689

Fontes: CGE/2005, Quadro 80, e CGE/2006, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Mapas X, XII e XXII.

Em 2006, verificaram-se, globalmente, taxas de execução orçamental de 91,4% na receita e de 87,3% na despesa, tomando por referência o orçamento revisto.

Do lado das receitas correntes, observaram-se taxas de execução próximas dos 100% nos capítulos com maior peso relativo, enquanto as receitas de capital, à semelhança de anos anteriores, apresentaram na execução um forte desvio relativamente ao orçamento revisto, devido ao fraco desempenho registado nos “*Activos financeiros*”, com uma taxa de execução de apenas 41,8%.

Nas despesas, foi também nas despesas correntes, com uma taxa de execução de 98,8%, que se observaram menores desvios em relação às previsões orçamentais, com uma distribuição equilibrada por todos os capítulos, e as despesas de capital que apresentaram maiores diferenças face às previsões do orçamento revisto, observando-se, em termos globais, uma taxa de execução de 42,8%, com destaque para os “*Activos financeiros*”, que representaram 98% das despesas de capital realizadas, com uma taxa de execução de 42,1%.

A análise comparativa relativamente ao ano de 2005 revela um crescimento de 5,6% das receitas totais, devido às receitas correntes e às “*Outras Receitas*”, com aumentos de € 1.484 milhões, + 8,3%, e € 174,6 milhões, + 11,1%, respectivamente, já que as receitas de capital sofreram uma redução de € 460 milhões, - 21,3%, devida, na sua totalidade, à diminuição da receita de “*Activos financeiros*”, - 21,7%, já que nas restantes rubricas se observaram pequenos aumentos.

Para o aumento das receitas correntes, que se cifrou em € 1.484 milhões, o maior contributo foi das “*Transferências correntes*”, que cresceram € 843 milhões, 13%, com destaque para as transferências provenientes da Administração Central, enquanto o aumento das “*Outras receitas*” se ficou a dever ao crescimento do saldo do ano anterior, no valor de € 183 milhões, 13%.

Nas despesas, registou-se também um aumento relativamente à execução de 2005, embora mais moderado, 4,2%, no valor de € 833 milhões, explicado exclusivamente pelo crescimento das despesas



correntes no valor de € 969 milhões, + 5,5%, tendo-se assistido a uma redução de € 136 milhões, - 6,1%, das despesas de capital, em resultado da diminuição das aplicações financeiras, inscritas em “*Activos financeiros*”, no montante de € 154 milhões, - 7,2%, com pequenos aumentos nas restantes rubricas – “*Aquisição de bens de capital*” e “*Transferências de capital*”.

O crescimento das despesas correntes foi determinado pelo aumento das “*Transferências correntes*”, no valor de € 992 milhões, + 6,1%, decorrente, em especial, das transferências para as famílias, que representaram 89% das transferências efectuadas, e em que se verificou um crescimento de € 854 milhões, + 6%.

2. CONTA CONSOLIDADA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL E DA SEGURANÇA SOCIAL

No Quadro I.18 apresenta-se a conta consolidada da administração central, que retrata, por subsector e de forma agregada, a execução orçamental dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e da Segurança Social, em 2006, excluídos os movimentos de verbas internos a cada subsector, e entre os três subsectores, evidenciando os principais agregados da receita e despesa e os saldos registados no final do ano.

Quadro I.18 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social
(óptica da contabilidade pública)

(em milhões de euros)

	Serviços integrados	Serviços e fundos autónomos	Adm. central	Seg. Social	Adm. central e Seg. Social
Receitas correntes (a)	35 436	21 150	45 772	19 448	58 443
Despesas correntes	39 869	20 324	49 379	18 610	61 211
Saldo corrente	-4 433	826	-3 607	838	-2 768
Receitas de capital	489	1 559	1 507	34	1 499
Despesas de capital	3 196	1 459	4 115	85	4 158
Saldo global sem activos financeiros	-7 140	925	-6 214	787	-5 427
(em percentagem do PIB)	-4,6%	0,6%	-4,0%	0,5%	-3,5%
Saldo primário	-2 743	943	-1 799	789	-1 010
(em percentagem do PIB)	-1,8%	0,6%	-1,2%	0,5%	-0,7%
Activos financeiros líquidos de reembolsos	351	-165	186	330	516
Saldo global incluindo activos financeiros	-7 491	1 090	-6 401	457	-5 943
(em percentagem do PIB)	-4,8%	0,7%	-4,1%	0,3%	-3,8%

(a) No Quadro 5 da Conta Geral do Estado estão incluídas, indevidamente, nas “Receitas correntes”, as reposições não abatidas nos pagamentos.

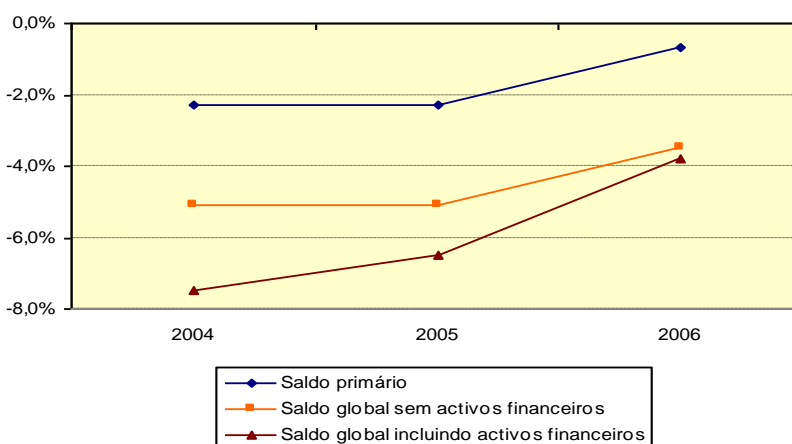
Fonte: CGE/2006, Quadro 5.

Verifica-se que em 2006 o défice (saldo global incluindo activos financeiros) da Administração Central e da Segurança Social se cifrou em € 5.493 milhões, correspondente a - 3,8% do PIB, devido, principalmente, ao saldo negativo apresentado pelos serviços integrados, € - 7.491 milhões, o que se explica por este subsector contribuir em grande medida para o financiamento dos restantes, nos quais se registaram saldos positivos de € 1.090 milhões e € 457 milhões, nos serviços e fundos autónomos e na Segurança Social, respectivamente. O saldo global sem activos financeiros e o saldo primário representaram - 3,5% e - 0,7% do PIB, respectivamente.

Relativamente ao ano anterior, em que se verificara uma estabilização face a 2004, observam-se, assim, em 2006, reduções do peso relativo dos referidos saldos no PIB, de 2,7 pontos percentuais (p.p.) do saldo global com activos financeiros (de - 6,5% em 2005 para - 3,8% em 2006), de 1,6 p.p. do saldo global com activos financeiros (- 5,1% e - 3,5%, respectivamente) e de 1.6 p.p. do saldo primário (- 2,3% e - 0,7%, respectivamente).

O gráfico seguinte ilustra a evolução dos saldos consolidados em percentagem do PIB no período 2004-2006.

Gráfico I.23 – Evolução dos saldos da conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social em % do PIB



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

No Quadro I.19 apresentam-se os valores relativos à execução do PIDDAC em 2005 e 2006, por fontes de financiamento, bem como os valores da despesa prevista no orçamento inicial para 2006.

Quadro I.19 – Execução do PIDDAC

(em milhões de euros)

PIDDAC		2005	2006	
		Execução	Previsão inicial	Execução
Financiamento Nacional	Cap. 50	2 025	1 969	1 703
	Outras fontes	676	777	495
Total – Financiamento Nacional		2 700	2 747	2 198
Financiamento Comunitário	Cap. 50	68	223	58
	Outras fontes	1 498	1 887	1 302
Total – Financiamento Comunitário		1 566	2 110	1 361
Total		4 266	4 857	3.559

Fonte: CGE/2006, Departamento de Prospectiva e Planeamento, Mapa XV.



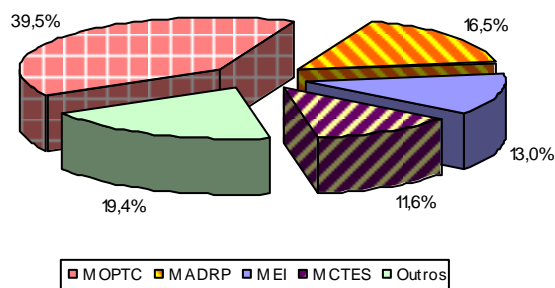
Observa-se, em termos globais, uma baixa taxa de execução face às previsões iniciais, de 73,3%, embora superior à que se registara em 2005, 63,4%. De notar, porém, que, relativamente ao ano anterior, as verbas orçamentadas sofreram em 2006 uma quebra de € 1.867 milhões, -27,8%, respeitando € 1.322 milhões, -32,5%, ao financiamento nacional e € 545 milhões, -20,5%, ao financiamento comunitário.

A fraca taxa de execução global registada resultou, principalmente, da escassa utilização do financiamento comunitário, que, no total, registou uma execução de 64,5% do orçamentado, sendo de referir, em especial, as dotações do Cap. 50, relativamente às quais a taxa de execução não ultrapassou 26,2%. Já o financiamento nacional apresentou, no total, uma taxa de execução de 80%: 86,5% no Cap. 50 e 63,7% nas “Outras fontes”.

Relativamente aos valores de 2005, a despesa global sofreu uma redução de € 707 milhões, -16,6%, acentuando-se a tendência observada naquele ano, em que se tinha verificado uma redução de 6,6%. Esta diminuição foi mais significativa relativamente à despesa com financiamento nacional, em que atingiu € 502 milhões, -18,6%, enquanto, relativamente ao financiamento comunitário, se assistiu a uma quebra de € 205 milhões, -13%.

No que respeita à distribuição da despesa por Ministérios¹, constata-se, à semelhança do ano anterior, o predomínio do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que realizou 39,5% da despesa total, seguindo-se os Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, com 16,5%, da Economia e Inovação, com 13%, e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, com 11,6%.

Gráfico I.24 – PIDDAC – Distribuição da despesa por Ministérios



Quando comparada com o valor do PIB, a evolução do PIDDAC na sua totalidade e a parte que se refere ao Capítulo 50 apresenta um decréscimo significativo relativamente a 2005. Assim, em 2005, o PIDDAC efectivamente realizado representou 2,9% do PIB, enquanto em 2006 esta percentagem não foi além de 2,3%. As percentagens homólogas para o Capítulo 50 foram de 1,4% e 1,1%, respectivamente.

¹ Cfr. Mapa XV – “PIDDAC 2006 – Execução anual”, da Conta Geral do Estado de 2006.

**Quadro I.20 – Conta consolidada da Administração Central e da Segurança Social no período 2004 – 2006
(óptica da contabilidade pública)**

(em milhões de euros)

	2004	2005	2006
Receitas correntes	52 314,5	54 980,1	58 442,7
Impostos directos	11 318,4	11 525,8	12 624,9
Impostos indirectos	17 915,6	19 771,0	20 959,7
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	15 984,6	17 010,3	17 334,4
Transferências correntes	2 515,2	2 308,8	2 388,7
das quais:			
Outros subsectores	20,1	34,3	27,0
Resto do Mundo – UE	2 021,2	1 823,6	1 850,5
Outras receitas correntes	4 580,7	4 364,2	5 135,0
Despesas correntes	57 850,3	60 272,1	61 211,0
Pessoal	17 525,9	18 434,4	17 779,4
Bens, serviços e outras despesas correntes	8 607,5	8 408,4	8 236,3
Encargos correntes da dívida	3 799,6	4 025,3	4 416,8
Transferências correntes	25 205,3	26 624,0	28 203,6
das quais:			
Outros subsectores	1 812,1	1 783,6	1 797,3
Resto do Mundo – UE	1 450,6	1 452,7	1 583,9
Subsídios	2 711,9	2 780,1	2 574,9
Saldo corrente	-5 535,8	-5 292,1	-2 768,3
Receitas de capital	3 379,1	2 370,3	1 499,3
Transferências de capital	3 096,2	2 018,7	973,6
das quais:			
Outros subsectores	3,6	11,4	7
Resto do Mundo – UE	1 184,2	808,9	891,4
Outras receitas de capital	282,9	351,6	525,7
Despesas de capital	4 767,4	4 546,5	4 158,0
Aquisição de bens de capital	2 052,7	1 284,9	1 088,5
Transferências de capital	2 680,2	3 232,2	3 045,2
das quais:			
Outros subsectores	1 536,4	1 546,6	1 505,5
Resto do Mundo – UE	0	0	0,5
Outras despesas de capital	34,5	29,5	24,3
Saldo global	-6 924,1	-7 468,3	-5 427,0
(em percentagem do PIB ^(*))	-4,8	-5,1	-3,5
Saldo primário	-3 124,4	-3 443,0	-1 010,2
(em percentagem do PIB)	-2,2	-2,3	-0,7
Activos financeiros líquidos de reembolsos	3 241,1	2 051,1	516,4
Saldo global incluindo activos financeiros	-10 165,1	-9 519,4	-5 943,4
(em percentagem do PIB)	-7,1	-6,5	-3,8

(*) Os valores do PIB utilizados neste quadro são os constantes do Quadro 2 – “Indicadores da evolução económica e financeira em Portugal”, da CGE/2006: € 144.274 milhões, € 149.021 milhões e € 155.289 milhões, em 2004, 2005 e 2006, respectivamente.

Fonte: CGE/2004, CGE/2005 e CGE/2006, Quadro 5.