



REPÚBLICA PORTUGUESA

**PROGRAMA DE
ESTABILIDADE E CRESCIMENTO
2005-2009**

Junho de 2005

Este Programa de Estabilidade e Crescimento para o período de 2005 a 2009 foi apresentado à Comissão Europeia pelo Governo português no quadro da supervisão multilateral das posições orçamentais e da coordenação de políticas económicas na União Europeia. O Programa foi aprovado em Conselho de Ministros no dia 2 de Junho de 2005, após o que foi discutido na Assembleia da República em 9 de Junho de 2005. A apresentação tardia do Programa, face ao calendário habitual (Dezembro), deveu-se à realização em Fevereiro de 2005 de eleições legislativas antecipadas, pelo que não existiram condições políticas para a apresentação dum actualização completa no final de 2004.

ÍNDICE

	Página:
1. Sumário e principais objectivos	3
2. Enquadramento macroeconómico e orçamental	13
2.1. A economia portuguesa em 2004	13
2.2. As finanças públicas em 2004	21
2.3. As finanças públicas em 2005 sem medidas adicionais: a Comissão Constâncio	25
3. Uma estratégia de consolidação orçamental para a legislatura	30
3.1. A crise orçamental portuguesa	30
3.2. Linhas de força da estratégia	32
3.3. As principais medidas e reformas	34
4. Projecções macroeconómicas e objectivos orçamentais	50
4.1. Cenário base: hipóteses	50
4.2. Cenário base: projecções macroeconómicas	51
4.3. Cenário base: projecções das contas públicas	56
4.4. Sensibilidade a hipóteses mais desfavoráveis	60
4.5. Comparação com o Programa de Dezembro de 2003	62
5. Sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas portuguesas ...	63
Anexo: Quadros estatísticos	64

1. Sumário e principais objectivos

Com o presente Programa de Estabilidade e Crescimento o Governo Português adopta uma estratégia de desenvolvimento económico e de consolidação das contas públicas para o período 2005 a 2009, que inclui medidas e reformas destinadas a enfrentar a actual situação orçamental portuguesa, que é muito preocupante, e a criar as condições para um crescimento económico sustentado.

Conforme referido no Relatório de 23 de Maio da comissão independente presidida pelo Governador do Banco de Portugal (adiante designada por “Comissão Constâncio”), na ausência de medidas adicionais, a tendência estrutural de crescimento da despesa social, as decisões tomadas no decurso da execução orçamental de 2004 e as insuficiências de orçamentação no Orçamento de Estado para 2005 levariam previsivelmente o défice público a atingir 6.8% do PIB no final deste ano.

Em paralelo, o rácio da dívida pública, depois do mínimo de cerca de 53% do PIB observado em 2000, tem vindo a crescer acentuadamente desde então. Em 2003, ultrapassou mesmo o valor de referência de 60% do PIB, para atingir cerca de 62% no final de 2004. A referida Comissão Constâncio aponta para um valor próximo de 67% no final de 2005.

As medidas de combate ao défice adoptadas em Portugal entre 2002 e 2004 visaram a contenção da despesa corrente primária (sobretudo congelamento das tabelas salariais da função pública e cortes horizontais no consumo intermédio da administração central) e o aumento de receita fiscal (nomeadamente, aumento do IVA de 17 para 19%). Se é verdade que, quanto a 2002, os valores disponíveis para a variação do indicador de saldo primário subjacente (entendido como o saldo primário ajustado do ciclo¹, excluindo medidas temporárias e vendas de activos) apontam para uma ligeira consolidação (0.5% do PIB), já em 2003 e 2004 se assistiu ao forte crescimento da despesa, designadamente em áreas como a segurança social e a saúde. Acresce que as medidas de contenção, de carácter essencialmente suspensivo, não foram complementadas por reformas estruturais que assegurassem uma contenção sustentada da despesa pública e atacassem as causas do seu crescimento. Por outro lado, do lado da receita, as medidas adoptadas não tiveram os efeitos esperados pelo Governo de então, em resultado da recessão económica que se

¹ Utilizando o método dos serviços da Comissão Europeia

verificou. Assim, nos dois últimos anos, o défice público português, embora formalmente inferior ao limite de 3% do PIB, situou-se, de facto, claramente acima de 5% do PIB, quando se abstrai do efeito dos elevados montantes de receitas extraordinárias. Por outro lado, o Orçamento de Estado para 2005 emitiu sinais contraditórios quanto ao rumo da política orçamental e ficou longe de traduzir a verdadeira dimensão da despesa e do próprio défice, em resultado de diversas situações de sub-orçamentação e da previsão de avultadas receitas extraordinárias, aliás todas elas inviáveis ou inexistentes.

O fraco crescimento da economia portuguesa nos últimos anos tem contribuído, obviamente, para o agravamento da situação orçamental. No período 2002-2005, a taxa de crescimento média anual do PIB não deverá ultrapassar 0.3% (cerca de menos 1 ponto percentual do que no conjunto da área do euro).

Face a esta situação orçamental - e à associada dinâmica muito desfavorável da dívida pública - o Governo Português afirma neste Programa a sua determinação em prosseguir uma estratégia coerente de consolidação orçamental, adoptando medidas de carácter estrutural para conter a expansão da despesa pública corrente primária. Dada a dimensão do défice e a debilidade da situação económica e social em Portugal, que se arrasta há já vários anos, a estratégia de consolidação orçamental do Governo será prosseguida de modo gradual, embora muito firme e exigente, ao longo dos próximos anos, sem perder de vista os objectivos essenciais do crescimento económico e da criação de emprego.

Como já tinha sido anunciado no Programa do Governo, apreciado na Assembleia da República em 22 de Março de 2005, a consolidação orçamental será prosseguida sem recurso a expedientes contabilísticos, que frequentemente melhoram artificialmente o saldo das contas públicas num determinado ano e prejudicam os exercícios orçamentais futuros. Assim, o Governo está empenhado em aumentar a transparência das contas públicas, bem como do próprio processo orçamental, considerando que essa transparência é um factor importante não apenas para a credibilização da política económico-financeira, como também para a mobilização da sociedade portuguesa para o esforço de consolidação efectiva que é necessário prosseguir.

Nestes termos, o Programa de Estabilidade e Crescimento, para o período 2005-2009 assume como objectivos centrais: uma trajectória de crescimento económico que permita retomar a convergência com a média Europeia e alcançar em 2009 um crescimento

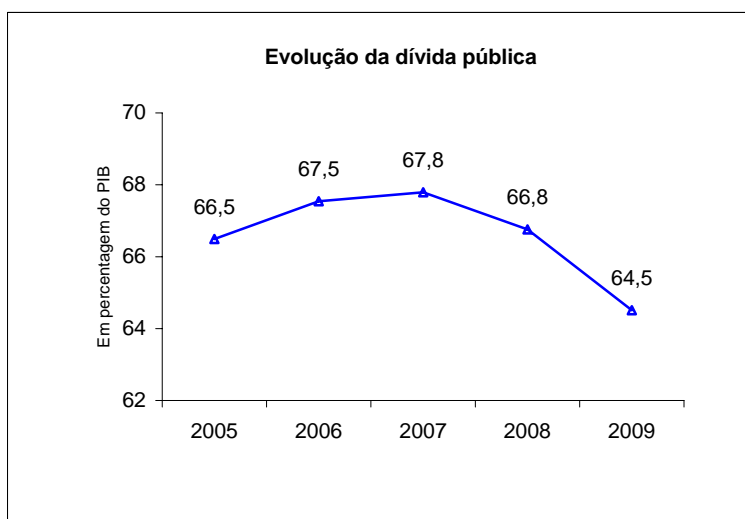
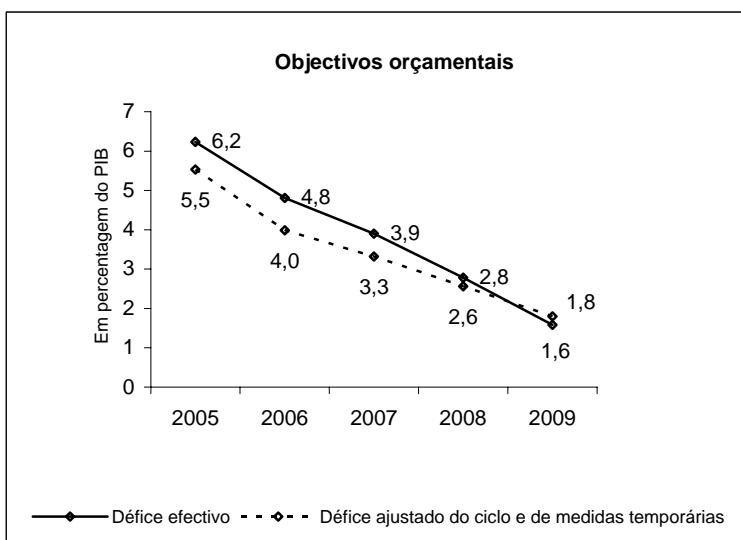
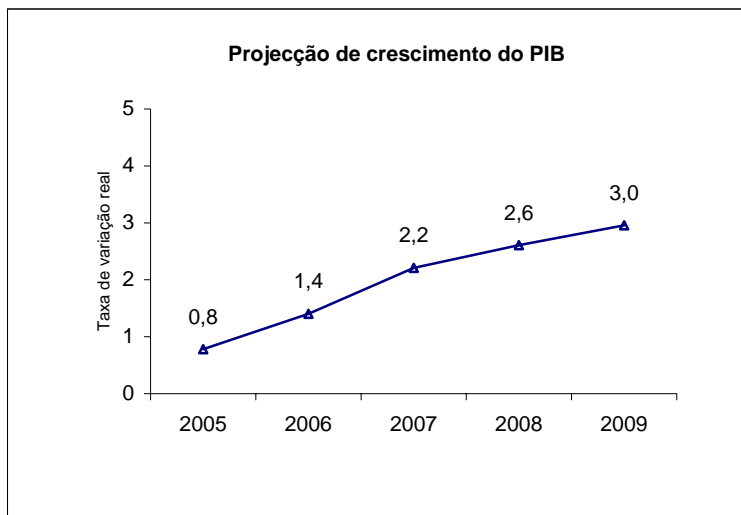
do PIB de 3%; uma fortíssima redução do défice dos actuais 6,8% para um valor abaixo dos 3% já em 2008 e um esforço de redução da dívida pública, dos actuais 67% para 64,5% em 2009.

Em matéria de consolidação orçamental, o primeiro objectivo visado pelo Governo é, portanto, reduzir o défice dos previstos 6,8% do PIB (previstos pela Comissão Constâncio para 2005, sem medidas adicionais), para um valor inferior a 3% em 2008 (sem recurso a receitas extraordinárias). Para este efeito, o Programa preconiza uma redução gradual, mas acentuada, do valor do défice, de modo a que já em 2005 o valor do défice seja reduzido para 6,2, baixando depois para 4,8, 3,9, 2,8 e 1,6%, respectivamente em 2006, 2007, 2008 e 2009 (veja-se Gráfico 1.1).

Desejavelmente, os Programas de Estabilidade e Crescimento deverão apresentar, pelo menos no último ano do horizonte, um objectivo para o saldo das contas públicas em percentagem do PIB consistente com um objectivo de médio prazo. Este objectivo deverá garantir, nomeadamente, uma margem de segurança suficiente para evitar que seja ultrapassado o limite de 3% em condições cíclicas normais, quando se deixam funcionar os estabilizadores orçamentais automáticos, e, por outro lado, deverá ter em conta o nível da dívida pública. De acordo com os serviços da Comissão, o objectivo de médio prazo desejável deveria corresponder, no caso português, a um défice subjacente de cerca de 0,5% do PIB. Todavia, dado o elevado défice de partida e apesar do intenso esforço de consolidação, o défice subjacente projectado para 2009 será ainda de 1,6% do PIB, não sendo realista pretender ir ainda mais longe no período considerado. Tal significa que o processo de consolidação orçamental português, agora iniciado, não se esgota no final da corrente legislatura e no futuro terá que ser continuado o esforço de contenção do crescimento das despesas públicas.

Não obstante o ambicioso conjunto de medidas orçamentais deste Programa e a continuação do programa de privatizações de empresas públicas, o rácio da dívida pública continuará a subir até 2007, ano em que atingirá cerca de 68% do PIB. Esta inércia manifestar-se-á, inevitavelmente, em 2005, atendendo ao elevado valor do défice e ao ainda fraco crescimento económico. Em 2008 e 2009, em resultado de menores défices e de um maior dinamismo económico, o rácio da dívida pública retomará uma trajectória descendente, projectando-se, como acima se refere, um valor ligeiramente inferior a 65% do PIB para 2009.

Gráfico 1.1
Projeções de crescimento e orçamentais



O Programa de Estabilidade adoptado pelo Governo é também um Programa de Crescimento, assumindo, nomeadamente, objectivos de crescimento económico, de convergência e de reforço da competitividade, em linha com os desígnios da Estratégia de Lisboa.

Neste domínio, é de salientar que há um esforço para que a consolidação orçamental não seja feita à custa do investimento público. Assim, na sua componente não comparticipada pela UE, o investimento público aumentará em média cerca de 15% ao ano ao longo da legislatura, compensando parcialmente a esperada redução do fluxo de fundos estruturais nos anos finais do III Quadro Comunitário de Apoio e nos primeiros anos do próximo Quadro.

Este esforço de investimento - enquadrado pelo Plano Tecnológico, recentemente adoptado pelo Governo - será selectivo e qualificado, dirigindo-se, essencialmente, para o conhecimento, a qualificação dos recursos humanos, o progresso tecnológico e a inovação – em suma, para os factores decisivos para a melhoria da produtividade e da competitividade, em boa articulação com o tecido empresarial, especialmente no que se refere às empresas do sector exportador.

O Governo está consciente de que a evolução da economia portuguesa nas próximas décadas vai depender criticamente da resposta que for dada ao aumento da concorrência no mercado mundial e do ritmo de transformação tecnológica em sectores inovadores. Por isso, o referido Plano Tecnológico não é essencialmente um programa de investimento público ou de intervencionismo do Estado mas de apelo às capacidades da sociedade e das empresas. Em geral, pretende-se fomentar a investigação científica e facilitar a transferência de capacidades entre universidades e empresas, bem como promover políticas que facilitem a criação e o crescimento de empresas inovadoras, especialmente as associadas a novas tecnologias e à criação de empregos qualificados.

Estas e outras opções da política económica do Governo, que não se esgota na estratégia de consolidação orçamental, poderão contribuir para reduzir o potencial impacto negativo sobre o crescimento económico que possa resultar das medidas de contenção adoptadas.

A redução do défice estrutural resultará, sobretudo, dos efeitos do pacote de medidas de consolidação adoptadas pelo Governo. Assim, e utilizando o método proposto pelos serviços da Comissão Europeia, verifica-se que o progresso acumulado no indicador

de saldo ajustado de efeitos cíclicos e de medidas temporárias (e vendas de activos) – o chamado saldo subjacente – ascenderá a 2.8 p.p. do PIB entre 2004 e 2009, ultrapassando todos os anos o esforço anual mínimo recomendado de 0.5 pontos percentuais, com excepção do ano já em curso. Note-se que, ainda assim, e não obstante os efeitos das medidas agora adoptadas pelo Governo se referirem apenas à segunda metade do ano, a melhoria do saldo em 2005 será já de 0.6%, face ao valor previsto pela Comissão Constâncio.

Do conjunto de medidas de consolidação descritas neste Programa, destacam-se, em primeiro lugar, as referentes à reestruturação da administração pública e despesas com pessoal, componente da despesa corrente primária de particular importância. O Governo Português está consciente de que um dos grandes desafios que se coloca à política económica portuguesa nos próximos anos será a compatibilização do objectivo de apertado controlo do crescimento da despesa com pessoal, que promova a sua redução em percentagem do PIB, com o objectivo de melhoria significativa da qualidade dos serviços públicos.

Como medida de contenção de âmbito mais estrutural, o Governo, cumprindo todos os procedimentos legais, fará aprovar em 2006, para vigorar a partir do início de 2007, a revisão de carreiras e sistema de remunerações da função pública. O novo sistema será orientado no sentido de criar incentivos aos funcionários com melhor desempenho e de dar aos gestores de organismos públicos condições de flexibilização da gestão dos recursos humanos. No plano mais imediato, e até à entrada em vigor da referida revisão, serão moderadas as actualizações de tabelas salariais e ficarão congeladas as progressões automáticas de carreiras.

Ainda a bem da justiça e da equidade, e embora sem reflexo directo nas contas públicas, o Governo vai também limitar as regalias e as remunerações dos administradores de empresas de capitais públicos.

Serão também revistas as condições de colocação de funcionários públicos numa Bolsa de Supranumerários, com vista a aumentar a mobilidade na função pública e a melhor afectar os seus recursos humanos às necessidades dos serviços.

Vai iniciar-se, igualmente, um amplo programa de reestruturação e modernização da administração pública, que incluirá a revisão, Ministério a Ministério, das respectivas funções, orgânica, dimensionamento, recursos e procedimentos, num processo orientado,

por um lado, para a melhoria da eficiência e eficácia dos serviços e, por outro, para a contenção selectiva e qualificação da despesa pública.

Independentemente da conclusão do referido programa de reestruturação, o Governo apresentará programas sectoriais de medidas, ao nível dos vários Ministérios, tendo em vista a intervenção imediata em matéria de controlo da despesa, designadamente nas áreas que mais concorrem para a despesa total, como é o caso da saúde e da educação.

Por outro lado, serão adoptadas medidas para racionalizar a gestão do património do Estado e a logística da administração.

Nos Orçamentos de Estado, bem como nas novas Leis das Finanças Regionais e Locais, serão também adoptadas medidas para assegurar que as administrações regional e local contribuam para este esforço de consolidação orçamental e controlo da despesa.

Na área da segurança social, o Programa prevê medidas destinadas a assegurar a sustentabilidade e a equidade na protecção social, as quais proporcionarão um impacto positivo sobre a estrutura da despesa pública, sem prejuízo dos objectivos de maior justiça social e de redução dos níveis de pobreza que ainda afectam alguns estratos da população, designadamente entre os idosos.

Um dos problemas mais agudos de sustentabilidade da segurança social está associado ao subsistema dos funcionários públicos, bastante mais generoso do que o chamado regime geral da segurança social. O Governo vai, por isso, adoptar um ambicioso programa de reformas no sentido da convergência e da equidade dos regimes de segurança social, no sector público e no sector privado. Assim, e sem prejuízo dos direitos adquiridos, o subsistema dos funcionários públicos será progressivamente harmonizado e integrado no regime geral da segurança social.

A partir de Janeiro de 2006, todos os novos funcionários públicos deixarão de ser inscritos na Caixa Geral de Aposentações (CGA) e passarão a estar sujeitos às regras da segurança social dos restantes trabalhadores.

Em relação aos actuais funcionários públicos, a fórmula de cálculo das pensões, a idade da reforma e o número de anos de serviço requeridos para obtenção da pensão completa serão progressivamente aproximados das condições que já hoje em vigoram para os trabalhadores sujeitos ao regime geral da segurança social.

Por outro lado, serão revistos ou eliminados vários regimes de excepção referentes à idade de reforma, fórmula de cálculo das pensões ou prestações excepcionais hoje previstos para diverso tipo de corpos especiais e também para os próprios titulares de cargos políticos.

No que respeita ao chamado regime geral da Segurança Social, será feita uma avaliação técnica sobre as suas condições de sustentabilidade a longo prazo, de forma a habilitar o Governo a tomar decisões sobre as medidas necessárias.

Todavia, são desde já adoptadas diversas medidas relevantes. Desde logo, estão previstas medidas para reduzir significativamente as reformas antecipadas que não sejam atribuídas por invalidez do trabalhador, bem como as situações excepcionais em que a legislação permite, de forma inadequada, idades de reforma inferiores a 65 anos.

Altera-se, ainda, de 1 para 1.5 salários mínimos a remuneração de referência utilizada para a determinação das contribuições mínimas para a segurança social de trabalhadores independentes.

Tendo em vista o objectivo de promoção da justiça social, o Governo não deixará, no entanto, de adoptar medidas para reduzir os níveis de pobreza ainda existentes em Portugal, nomeadamente através da introdução gradual de um complemento de rendimento de que beneficiarão os cidadãos mais idosos, de modo a assegurar-lhes um mínimo mensal de 300 euros.

Tendo em conta que algumas das medidas previstas do lado da despesa levarão algum tempo a produzir efeitos e que é necessário compensar a deterioração da situação financeira da segurança social, incluindo a Caixa Geral de Aposentações, este Programa de Estabilidade e Crescimento prevê a subida de 19 para 21% da taxa normal do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), a ser aplicada a partir de 1 de Julho de 2005, afectando-se a receita fiscal deste aumento à Segurança Social e à Caixa Geral de Aposentações.

A dimensão do desequilíbrio orçamental português torna inevitável apoiar o pacote de medidas de contenção da despesa com um outro conjunto de medidas destinadas a proporcionar o aumento da receita fiscal. Assim, dois impostos indirectos serão ajustados acima da inflação no consumidor: o Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP) e o Imposto sobre o Tabaco. Adicionalmente, no que respeita a impostos directos e tendo em vista, mais uma vez, a justiça e a equidade, prevê-se a criação de um novo escalão no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), que permita tributar os rendimentos

anuais superiores a 60 mil euros à taxa marginal de 42%, assegurando-se assim, um maior contributo para o esforço de consolidação orçamental por parte dos contribuintes com maiores rendimentos.

Em paralelo com a simplificação e moralização do sistema fiscal, através, sobretudo, da redução de regimes especiais e da revisão do sistema de benefícios fiscais, bem como com a melhoria da eficiência da Administração Fiscal, o Programa prevê medidas para uma diminuição drástica da evasão e fraude fiscais – igualmente essencial para uma maior justiça na distribuição dos custos da consolidação orçamental. De entre todas as medidas previstas, destaca-se a limitação do sigilo fiscal, de forma a permitir a divulgação pública dos rendimentos ilíquidos obtidos anualmente pelos contribuintes e assim desincentivar a fuga ao fisco.

Proceder-se-á, também, à racionalização da gestão de activos financeiros e imobiliários do Estado.

Em relação aos activos financeiros, será redefinida e racionalizada a carteira de participações do Estado, com a conseqüente privatização de empresas inseridas em sectores de actividade que não revistam interesse estratégico para o Estado, permitindo limitar a dinâmica transitoriamente desfavorável da dívida pública.

No que concerne aos imóveis do Estado, o melhor aproveitamento do espaço pelos serviços, a própria diminuição do número de organismos e uma gestão mais racional do património imobiliário excedentário permitirão a rentabilização do património, quer por via da sua alienação, quer através da sua ocupação por serviços que actualmente alugam imóveis não pertencentes ao Estado.

Apesar do vasto conjunto de medidas de consolidação a adoptar, que demonstram a determinação do Governo Português em enfrentar a actual crise orçamental de uma forma sustentada, as projecções orçamentais constantes do Programa não podem iludir a incerteza própria das projecções macroeconómicas subjacentes, incluindo as que possam advir da amplitude do ajustamento necessário. Uma análise de sensibilidade das projecções mostra que o objectivo de conseguir um défice público inferior a 3% do PIB a partir de 2008 pode ser posto em causa, naturalmente, se alguns riscos se materializarem e se nesse caso não forem tomadas medidas correctivas adicionais. Tal poderá acontecer, nomeadamente, se o enquadramento externo da economia portuguesa se deteriorar durante o horizonte do Programa ou se os efeitos negativos sobre as quotas de mercado de

exportação resultantes da abertura de comércio a produtos originários da China se revelar mais pronunciada do que o admitido. Outro potencial factor limitador do crescimento, e com impacto negativo no cenário orçamental, será uma eventual subida de taxas de juro mais acentuada do que a assumida na projecção central.

Desde que as diferenças de cenário macroeconómico não sejam demasiado expressivas, o Governo Português estará atento á evolução da situação e compromete-se a adoptar medidas adicionais de forma a manter, mesmo nessas condições menos favoráveis, o objectivo de conseguir um défice público inferior a 3% do PIB em 2008. Na situação contrária, de se materializarem cenários favoráveis para o crescimento, o Governo compromete-se a não enfraquecer o pacote de medidas considerado neste Programa, de modo a que seja conseguido um ajustamento orçamental mais rápido para o objectivo de médio prazo de equilíbrio orçamental.

Com o presente Programa de Estabilidade e Crescimento o Governo espera promover, num prazo tão curto quanto possível, uma efectiva consolidação orçamental, a qual constitui, sem dúvida, uma importante condição necessária – embora não suficiente - para que a economia portuguesa atinja um ritmo de crescimento económico mais elevado e menos sujeito a grandes amplitudes cíclicas.

2. Enquadramento macroeconómico e orçamental

2.1. A economia portuguesa em 2004

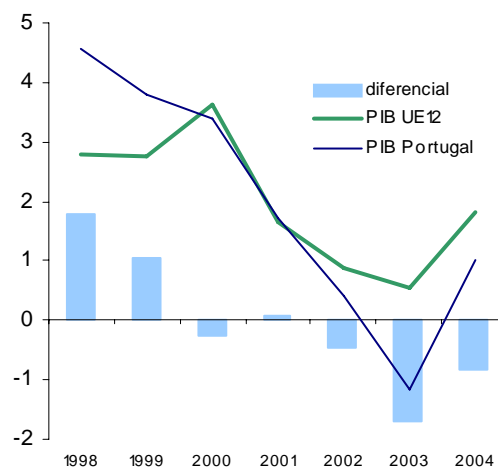
Em 2004, a economia portuguesa cresceu 1.0%, após a queda de 1.1% observada em 2003 (Quadro 2.1). O perfil de recuperação não foi uniforme ao longo do ano, tendo-se verificado uma significativa aceleração no primeiro semestre, seguida de uma desaceleração na segunda metade do ano. Apesar da recuperação, a actividade económica continuou a apresentar uma taxa de crescimento claramente inferior à do conjunto da área do euro, pelo terceiro ano consecutivo (Gráfico 2.1).

Quadro 2.1
PIB e componentes da despesa
Taxa de variação em volume, %

	2001	2002	2003	2004
Consumo Privado	1,2	1,1	-0,3	2,3
Consumo Público	3,3	2,3	0,3	1,2
Investimento (FBCF)	0,8	-5,1	-9,9	1,3
Procura Interna	1,5	-0,3	-2,5	2,1
Exportações	1,4	2,0	5,0	5,1
Importações	1,1	-0,2	-0,1	7,0
PIB	1,7	0,4	-1,1	1,0
Contributos p/ crescimento real do PIB (pontos percentuais):				
Procura Interna	1,7	-0,2	-2,6	2,0
Exportações Líquidas	0,0	0,7	1,5	-1,0

Fonte: INE, Contas Nacionais Trimestrais e Ministério das Finanças.

Gráfico 2.1
Produto Interno Bruto
Taxa de variação homóloga, em volume, %



Fonte: INE e Eurostat.

Em 2004, no entanto, o diferencial negativo de crescimento face à área do euro assumiu características distintas dos registados nos dois anos anteriores. Enquanto em 2002 e 2003 os diferenciais de crescimento assentaram em contributos negativos da procura interna para o crescimento do PIB, em 2004 o contributo da procura interna foi positivo e relativamente elevado. Pelo contrário, o contributo das exportações líquidas, que tinha sido positivo nos dois anos anteriores, tornou-se negativo em 2004, anulando parte do efeito da recuperação da procura interna.

Quadro 2.2
PIB e principais componentes da despesa

Taxa de variação real homóloga

	2003				2004			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Consumo privado	-1,3	-0,9	-0,2	1,2	1,7	2,9	2,2	2,6
Consumo público	0,7	0,2	0,0	0,2	0,6	1,1	1,5	1,8
FBCF	-12,8	-12,8	-8,2	-4,9	0,5	3,6	2,0	2,2
Exportações	7,3	1,8	4,8	6,2	5,3	8,2	4,1	3,0
Importações	-1,2	-3,1	0,4	3,4	5,8	9,4	6,1	6,7
PIB	-1,4	-2,2	-1,0	0,0	0,7	1,8	0,9	0,6

Fonte: INE.

O consumo privado e a formação bruta de capital fixo (FBCF), que tinham atingido as suas taxas de variação homóloga mais negativas no primeiro semestre de 2003, começaram a recuperar de forma gradual na segunda metade desse ano. No primeiro semestre de 2004, ocorreu uma intensificação do crescimento, que atingiu a expressão mais elevada no segundo trimestre (Quadro 2.2). Posteriormente, verificou-se alguma desaceleração, mas a procura interna manteve, ainda assim, uma taxa de variação considerável, com crescimentos homólogos do consumo privado e da FBCF acima de 2%.

A evolução do consumo privado em 2004 foi acompanhada por uma redução significativa da taxa de poupança dos particulares, em cerca de 1.5 pontos percentuais do rendimento disponível. Possivelmente, a percepção pelas famílias de que a deterioração da situação no mercado de trabalho não seria muito gravosa e de que o esforço de consolidação orçamental seria menos intenso do que inicialmente esperado em 2002, contribuíram para descomprimir as expectativas dos consumidores, nomeadamente no que respeita a decisões de aquisição de bens duradouros. Um outro elemento importante na explicação do comportamento do consumo privado e da taxa de poupança terão sido condições financeiras muito favoráveis. A manutenção das taxas de juro em níveis extremamente baixos e o enfraquecimento das expectativas de subida destas taxas, aliadas a condições pouco restritivas de concessão de crédito bancário e de facilitação do serviço da dívida (por exemplo, através do diferimento no tempo das amortizações do

crédito hipotecário), resultantes de maior concorrência neste sector, também justificam a forte expansão da despesa das famílias. Por último, a realização em Portugal do campeonato europeu de futebol, em Junho de 2004, terá igualmente contribuído, de forma temporária, para um clima mais propício ao crescimento do consumo privado.

No que respeita à FBCF, a perspectiva da melhoria das procuras interna e externa no final de 2003 e início de 2004 deverá estar na base da recuperação evidenciada pela componente privada deste agregado. As condições financeiras favoráveis, bem como alguns investimentos associados à realização do campeonato Euro 2004, são factores explicativos adicionais com alguma relevância.

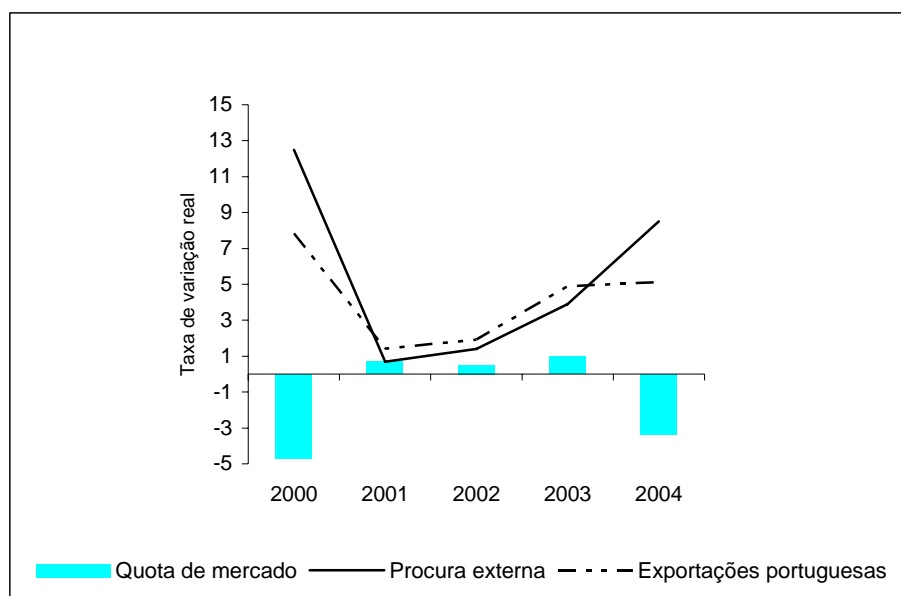
Como referido, o contributo das exportações líquidas anulou parte do efeito resultante do dinamismo da procura interna, contribuindo decisivamente para uma taxa de crescimento moderada do PIB.

As exportações de bens e serviços mantiveram em 2004 um crescimento real próximo do observado em 2003, de cerca de 5%, mostrando uma forte desaceleração no segundo semestre (taxa de variação real homóloga de 3.0% no quarto trimestre, que compara com um pico de 8.2% no segundo trimestre). A manutenção em 2004 da taxa média anual face a 2003 aconteceu não obstante o enquadramento internacional ter sido bastante mais favorável ao crescimento das exportações. De facto, a economia mundial evoluiu em 2004 à taxa mais elevada dos últimos 25 anos (5,1 por cento) e o comércio mundial de bens e serviços aumentou cerca de 10 por cento (o dobro do crescimento verificado em 2003). As condições nos mercados financeiros internacionais apresentaram igualmente uma melhoria generalizada. Neste contexto, a taxa de variação da procura externa de bens e serviços dirigida à economia portuguesa passou de 3.9% em 2003 para 8.5% em 2004, o que implicou uma significativa perda de quota de mercado das exportações portuguesas (Gráfico 2.2), particularmente acentuada no segundo semestre.

A realização do campeonato europeu de futebol permitiu uma expansão considerável, de mais de 8% em termos reais, das exportações de serviços, pelo que a perda de quota se concentrou nas exportações de mercadorias, tendo sido extensiva aos comércios intra-área do euro e extra-área do euro. A apreciação do euro e algum desvio de comércio para o mercado interno, numa conjuntura de crescimento da procura interna, podem ser apontados como factores de explicação para este fenómeno de acentuada perda de quota de exportação no comércio de mercadorias. Outro factor importante terá

sido a concorrência acrescida dos produtos oriundos dos novos Estados-membros da União Europeia e de alguns países asiáticos, nomeadamente da China.

Gráfico 2.2
Quota de mercado das exportações portuguesas



Fonte: INE e Comissão Europeia.

O surpreendente crescimento das importações constituiu também uma manifestação preocupante de perda de competitividade da economia portuguesa em 2004. Com efeito, a preços constantes, as importações de bens e serviços cresceram 7.0%, após variações praticamente nulas nos dois anos anteriores. A apreciação do euro favoreceu a compra de produtos de origem extra-comunitária, e a composição da procura interna permite também explicar parte deste dinamismo das compras ao exterior. Em particular, são de destacar os crescimentos das importações de veículos automóveis, de equipamentos informáticos, aparelhos de rádio e televisão e, em geral, equipamentos de telecomunicações. Porém, a evolução das importações em 2004 reflecte também uma penetração acrescida de importações de produtos mais tradicionais, como o vestuário e calçado.

As evoluções reais das importações e exportações de bens e serviços, agravadas por uma perda de termos de troca (devida, em grande parte, ao aumento do preço do petróleo), levaram a um alargamento do défice da balança de bens e serviços portuguesa em 2004 de 6.4 para 7.7% do PIB (Quadro 2.3). Verificou-se também um significativo

aumento do défice da balança de rendimentos, de 1.2 para 1.8%, que esteve sobretudo associado a um efeito de base em 2003, devido ao crescimento anormalmente elevado nesse ano de recebimentos de dividendos e lucros distribuídos de empresas localizadas na zona franca da Madeira. Por sua vez, o excedente da balança de capital, que reflecte as transferências de capital recebidas da União Europeia, reduziu-se de 2.0 para 1.6% do PIB, contribuindo igualmente para o aumento das necessidades líquidas de financiamento da economia portuguesa face ao exterior. O défice conjunto das balanças corrente e de capital, que corresponde a essas necessidades, agravou-se de 3.3 para 5.9% do PIB, interrompendo o movimento de redução do desequilíbrio externo português observado nos dois anos anteriores.

Quadro 2.3
Balança de Pagamentos

SalDOS em percentagem do PIB				
	2001	2002	2003	2004
Balança corrente	-10,1	-7,6	-5,4	-7,5
Bens	-12,4	-10,5	-9,1	-10,8
Serviços	2,3	2,6	2,7	3,1
Rendimentos	-3,1	-2,0	-1,2	-1,8
Transferências correntes	3,0	2,3	2,2	2,1
Balança de capital	1,0	1,6	2,0	1,6
Balança corrente e de capital	-9,1	-6,0	-3,3	-5,9
Balança financeira (a)	9,4	4,2	3,5	6,2
Investimento directo	0,1	1,3	-0,5	-3,0
excluindo zonas francas (b)	0,2	-1,2	-0,1	-0,8
Investimento de carteira	1,7	2,4	-3,9	0,9
Derivados financeiros	0,3	0,0	0,0	0,0
Outro investimento	7,9	2,6	3,5	8,0
Activos de reserva	-0,8	-0,9	4,4	1,1
Erros e omissões	-0,1	0,6	-0,3	-1,1

Fonte: Banco de Portugal.

Nota:

(a) Um sinal (+) significa um aumento de passivos externos ou uma diminuição de activos externos, isto é, uma entrada de fundos. Um sinal (-) significa uma diminuição de passivos externos ou um aumento de activos externos, isto é, uma saída de fundos.

(b) da Madeira e de Santa Maria dos Açores.

O alargamento do défice externo em 2004, que traduziu maiores necessidades de financiamento das famílias e empresas residentes, foi financiado, sobretudo, por um aumento do endividamento dos grupos bancários portugueses nos mercados internacionais, que lhes permitiu manter a expansão do crédito interno. No entanto, em 2004, verificou-se também um maior financiamento directo de empresas não financeiras no exterior, através da emissão de papel comercial e de recurso acrescido a crédito comercial. A colocação de dívida pública portuguesa junto de não residentes continuou a ser importante, representando mais de 4% do PIB, nível próximo do verificado no ano anterior. Quanto aos fluxos de investimento directo, a exemplo do que tem ocorrido nos últimos anos, em 2004 foram negativos mas pouco significativos em percentagem do PIB (-0.8 por cento, quando se excluem as zonas francas da Madeira e de Santa Maria dos Açores), tanto para o investimento directo do exterior em Portugal como para o investimento de Portugal no exterior.

Quadro 2.4
Mercado de trabalho

Taxas de variação homóloga

	2002	2003	2004	2004		2005
				III	IV	
Contratação colectiva	3,7	2,9	2,9	2,9	2,9	2,7
Remunerações por trabalhador na Indústria	4,5	2,9	2,9	3,1	2,9	2,3
Remunerações por trabalhador no Comércio a retalho	3,7	4,0	4,4	4,2	4,4	4,1
Emprego total	0,5	-0,4	0,1	-0,1	0,3	-0,3
Taxa de desemprego (em % da população activa)	5,0	6,3	6,7	6,8	7,1	7,5

Fonte: Ministério do Trabalho e Solidariedade Social e INE.

No mercado de trabalho, assistiu-se em 2004 a uma virtual estagnação do emprego e a uma subida da taxa de desemprego, de 6.3 para 6.7% da população activa. Esta subida foi mais acentuada no segundo semestre, quando a economia voltou a desacelerar, tendo prosseguido no primeiro trimestre de 2005 (período em que atingiu 7.5%). De acordo com a informação disponível, a taxa de variação da remuneração nominal média por trabalhador para o conjunto da economia manteve-se relativamente estabilizada em 2004. Tendo em

conta um aumento da produtividade aparente do trabalho de cerca de 1%, o indicador de custo unitário de trabalho para a economia portuguesa terá desacelerado cerca de 1 ponto percentual. Estimativas do Banco de Portugal apontam para um aumento de 1.6% destes custos unitários de trabalho em 2004, superior em cerca de 1 ponto percentual à variação do correspondente indicador para o conjunto da área do euro. Para além dos factores cambial e de abertura de comércio assinalados mais acima, o diferencial sistematicamente positivo de custos com o factor trabalho face ao observado nos principais mercados de exportação portugueses, continuou também a influenciar desfavoravelmente a competitividade da economia portuguesa.

Quadro 2.5
IPC - total e principais agregados

Taxas de variação média anual (2000 a 2004) e homólogas (2004:I a 2005:I)

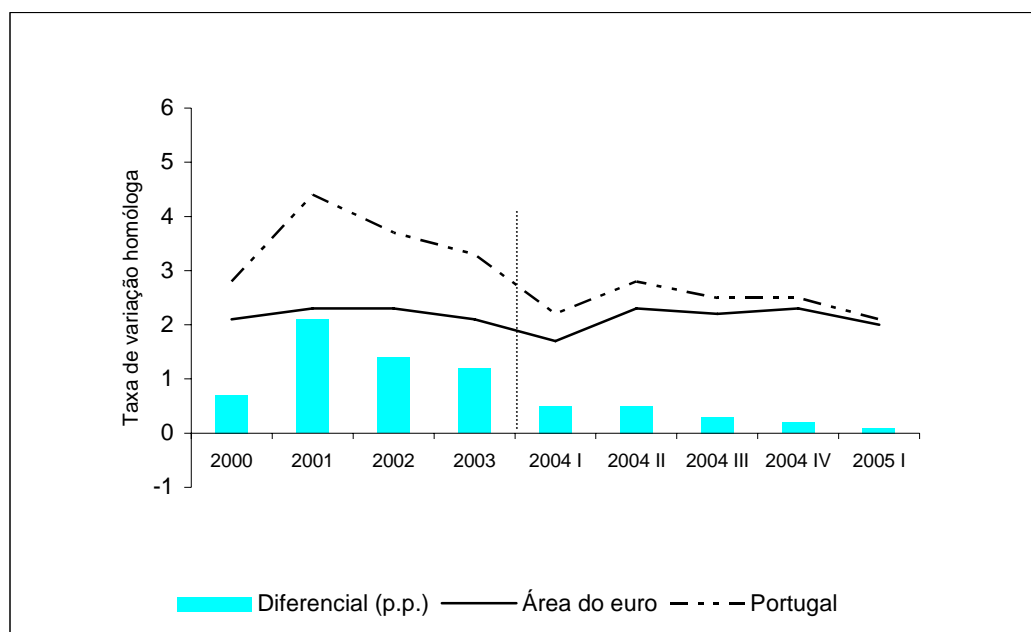
	2000	2001	2002	2003	2004	2004				2005
						I	II	III	IV	I
Total	2,9	4,4	3,6	3,3	2,4	2,2	2,5	2,4	2,4	2,1
Agregados										
Bens	2,2	4,2	2,4	2,7	1,6	1,3	1,7	1,6	1,8	1,7
Alimentares	1,9	6,1	1,9	2,9	1,4	1,8	2,0	1,4	0,2	0,0
Não transformados	2,5	8,8	0,3	2,6	0,0	0,3	0,8	-0,1	-1,0	-0,6
Transformados	1,4	3,1	3,8	3,1	2,9	3,5	3,3	3,0	1,6	0,6
Industriais	2,4	3,1	2,7	2,6	1,7	1,0	1,6	1,7	2,6	2,6
Não energéticos	1,4	2,5	3,1	2,0	0,8	0,9	1,0	0,4	0,9	1,2
Energéticos	6,1	5,2	1,2	4,9	5,4	1,1	3,6	7,0	9,8	8,1
Serviços	4,2	4,8	6,0	4,5	3,8	3,9	3,9	3,9	3,5	3,0

Fonte: INE.

Depois da forte desaceleração da subida dos preços registada em 2003, num contexto de contracção da procura interna, a taxa de variação homóloga do Índice de Preços no Consumidor (IPC) manteve-se relativamente estável ao longo de 2004, em torno dos níveis registados no final de 2003. O máximo anual desta taxa durante 2004 ocorreu no início do Verão, aquando da realização do campeonato europeu de futebol (que afectou em especial os preços de serviços de alojamento). Em termos médios anuais, a inflação no

consumidor (medida pela variação do Índice de Preços no Consumidor - IPC) baixou de 3.3% em 2003 para 2.4% em 2004. Nos primeiros meses de 2005, tem sido observado um ligeiro movimento de descida da inflação homóloga, que se situava em 2.1% no mês de Abril. Esta descida deve prosseguir até Junho, devido ao efeito de base resultante do referido campeonato europeu de futebol de 2004. Deste modo, não obstante a subida do preço do petróleo e de muitas matérias-primas, a evolução moderada dos preços dos bens de consumo importados, num contexto de concorrência acrescida destes bens no mercado interno, permitiram a estabilização da inflação homóloga ao longo de 2004 e ligeira descida no início de 2005. Esta última descida reflecte também a desaceleração dos preços de alguns serviços nos últimos meses.

Gráfico 2.3
Índice Harmonizado de Preços no Consumidor



Fonte: INE e Eurostat.

Desde meados de 2000 que o diferencial de inflação homóloga entre Portugal e o conjunto da área do euro, medido pela diferença das taxas de variação homóloga do Índice Harmonizado de Preços no Consumidor (IHPC), assumia valores substanciais, próximos ou superiores a 1 ponto percentual. Nos últimos meses de 2003, esta situação começou a mudar e os diferenciais reduziram-se substancialmente. Para isso contribuiu a recessão económica e a dissipação dos efeitos da subida da taxa normal do IVA ocorrida em meados

de 2002. Durante 2004, com excepção dos meses de Junho e Julho, devido à realização do Euro 2004, os diferenciais de inflação face à área do euro foram pouco significativos, em especial a partir de Agosto, assumindo mesmo valores ligeiramente negativos em alguns dos meses.

2.2. As finanças públicas portuguesas em 2004

Em 2004, o défice das administrações públicas, numa óptica de contabilidade nacional, situou-se em 2.9% do PIB, percentagem idêntica à verificada em 2003 (Quadro 2.6). Em ambos os anos, o défice só manteve um valor inferior ao limite de 3% porque se recorreu a receitas extraordinárias de montante muito elevado, parte das quais com efeitos reversíveis de agravamento do défice dos anos seguintes. Excluindo essas receitas extraordinárias, os défices públicos atingiram 5.4 e 5.2% do PIB, respectivamente, em 2003 e 2004. Se forem também abstraídas vendas de activos, os défices nestes anos passam a 5.7 e 5.3% do PIB, respectivamente.

Em 2004, considerando apenas os efeitos directos, abstraindo portanto os efeitos subsequentes de aumento de despesa, as receitas extraordinárias totalizaram € 3052 milhões e corresponderam a transferências de fundos de pensões de empresas de capitais públicos para a Caixa Geral de Aposentações (CGA), o organismo que gere o sub-sistema de pensões dos funcionários públicos:

- Caixa Geral de Depósitos, transferência de € 2504 milhões;
- Navegação Aérea de Portugal, transferência de € 236 milhões;
- Aeroportos de Portugal, transferência de € 174 milhões;
- Imprensa Nacional Casa da Moeda, transferência de € 138 milhões.

Com excepção da Caixa Geral de Depósitos, o montante transferido pelas outras três empresas não cobre as responsabilidades com futuros pagamentos de pensões aos respectivos funcionários, porque os fundos de pensões dessas empresas se encontravam claramente sub-provisionados². Quanto às vendas líquidas de activos pelas administrações públicas (que abatem à despesa de capital), estas atingiram € 198 milhões em 2004³.

² Em 2003 já tinha sido transferido e registado como receita de capital das administrações públicas o fundo de pensões, também sub-provisionado, da empresa de correios portugueses (CTT), no montante de 1300 milhões de euros. A outra receita extraordinária importante de 2003 (cerca de 1.3% do PIB) consistiu na cessão de créditos tributários a uma sociedade financeira, que os titularizou e colocou no mercado

³ Tinham sido € 384 milhões em 2003.

Quadro 2.6
Contas públicas com e sem receitas extraordinárias em 2003 e 2004

	Em percentagem do PIB				Variação de 2003 a 2004 sem receitas extraordinárias	
	Com receitas extraordinárias		Sem receitas extraordinárias		Taxa cresc.	p.p. PIB
	2003	2004	2003	2004		
RECEITAS TOTAIS	44,6	45,4	42,1	43,2	6,0	1,0
Receita corrente	41,8	41,6	40,3	41,6	6,8	1,3
Impostos sobre o rendimento e património	9,2	9,2	8,7	9,2	9,3	0,5
Impostos sobre a produção e a importação	15,5	15,0	14,8	15,0	4,7	0,2
Contribuições sociais	12,8	13,0	12,6	13,0	6,8	0,4
<i>d.q. Subsídio do Estado para a CGA</i>	1,9	2,3	1,9	2,3	22,2	0,4
Outras receitas correntes	1,8	2,0	1,8	2,0	12,5	0,2
Vendas	2,4	2,4	2,4	2,4	6,3	0,1
Receitas de capital	2,8	3,8	1,8	1,6	-11,0	-0,3
DESPESAS TOTAIS	47,6	48,4	47,6	48,4	5,2	0,8
Despesa corrente	43,0	43,7	43,0	43,7	5,1	0,7
Transferências correntes	21,4	22,0	21,4	22,0	6,2	0,6
P/a famílias	17,2	17,9	17,2	17,9	8,0	0,7
<i>d.q. Pensões</i>	10,7	11,3	10,7	11,3	9,6	0,6
P/a empresas	1,6	1,6	1,6	1,6	6,3	0,0
Outras transferências correntes	2,7	2,5	2,7	2,5	-5,0	-0,2
Juros (incluindo <i>swaps</i> e <i>fras</i>)	2,9	2,8	2,9	2,8	1,4	-0,1
Despesas com pessoal	15,0	15,0	15,0	15,0	3,9	0,1
Consumo intermédio	3,7	3,8	3,7	3,8	6,1	0,1
Despesas de capital	4,6	4,7	4,6	4,7	6,9	0,2
Formação bruta de capital fixo	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	0,0
<i>d.q. Venda de edifícios e outros activos</i>	0,2	0,2	0,2	0,2	-19,3	0,0
Aquisição líquida de activos n/ finan. n/ produzidos	-0,1	0,0	-0,1	0,0	n.a.	0,1
Transferências de capital	1,3	1,4	1,3	1,4	8,3	0,1
SALDO (PDE)	-2,9	-2,9	-5,4	-5,2		0,2
Saldo sem vendas líquidas de activos (a)	-3,2	-3,0	-5,7	-5,3		0,4
Dívida pública	60,1	61,9				
Ajustamentos défice-dívida (em relação ao saldo PDE)	-0,4	0,9				

Fonte: INE, Ministério das Finanças e Banco de Portugal.

Nota:

(a) Obtido retirando ao saldo anterior o valor da venda de edifícios e outros activos (que entra a subtrair na formação bruta de capital fixo) e adicionando o valor da aquisição líquida de activos não financeiros não produzidos (valor esse negativo quando as vendas superam as aquisições).

O rácio da dívida pública manteve em 2004 a trajectória de acentuado crescimento que vem registando desde 2000, situando-se no final do ano em 61.9% do PIB, mais 1.8 p.p. do PIB do que no final de 2003. Esta subida deveu-se ao diferencial positivo entre a taxa de juro implícita da dívida pública e a taxa de crescimento nominal do PIB, bem como aos elevados ajustamentos défice-dívida, que resultaram essencialmente dos pagamentos de dívidas comerciais de anos anteriores decididos no âmbito do Orçamento Rectificativo de 2004, aprovado no último trimestre do ano.

A redução do défice público entre 2003 e 2004, de 5.4 para 5.2% do PIB, quando excluídas as receitas extraordinárias (e de 5.7 para 5.3% do PIB quando se excluem igualmente as vendas de activos), num contexto de crescimento moderado do produto, poderia indicar, à primeira vista, uma orientação ligeiramente restritiva da política orçamental no último ano. Com efeito, é nesse sentido que apontam os indicadores habitualmente utilizados para aferir essa orientação: o saldo global e o saldo primário subjacentes melhoram 0.5 e 0.4 p.p. do PIB, respectivamente, em 2004 (Quadro 2.7). Porém, estes indicadores são demasiados grosseiros e não reflectem vários factores especiais de dimensão mais reduzida do que as receitas extraordinárias acima identificadas, mas que no seu conjunto beneficiaram significativamente o saldo de 2004, vários deles implicando, por contrapartida, um agravamento do saldo de 2005.

Quadro 2.7
Saldos orçamentais subjacentes ^(a)

Em percentagem do PIB					
	2000	2001	2002	2003	2004
Global	-4,1	-5,1	-4,4	-5,0	-4,5
Primário	-1,0	-1,9	-1,4	-2,1	-1,7

Fonte: Comissão Europeia, INE e Ministério das Finanças.

Nota:

(a) Ajustado dos efeitos cíclicos (pelo método da Comissão Europeia), de medidas temporárias e das receitas provenientes da venda de activos.

A existência deste tipo de factores torna-se patente quando se analisa os principais contributos das várias rubricas de receita e despesa para a variação do défice de 2003 para

2004, em percentagem do PIB, excluindo as receitas extraordinárias (Quadro 2.6): a receita corrente e a despesa corrente primária aumentaram 1.3 p.p. e 0.8 p.p. do PIB, respectivamente.

No que respeita à despesa corrente primária, a variação esteve concentrada nas transferências correntes para as famílias (mais 0.7 p.p. do PIB do que em 2003), embora o consumo intermédio das administrações também tivesse aumentado 0.1 p.p. do PIB. Tal como nos anos anteriores, a subida das transferências para as famílias reflecte, sobretudo, o aumento da despesa com pagamento de pensões (mais 0.6 p.p. do PIB). Para o aumento restante contribuem essencialmente as despesas com a saúde. Deste modo, não foi a despesa corrente primária que explicou a ligeira redução do défice em 2004. A melhoria dos indicadores de saldo subjacente deveu-se apenas ao substancial aumento da receita corrente, que passou de 40.3% do PIB, em 2003, para 41.6%. Esta melhoria é generalizada a todas as grandes componentes da receita corrente, com particular destaque para os impostos sobre o rendimento e património e para as contribuições sociais.

Relativamente às contribuições sociais, a melhoria é apenas aparente, porque se deve ao aumento da transferência do Estado para a CGA, destinado a cobrir o défice de exploração do sub-sistema de pensões dos funcionários públicos⁴. Quanto à receita de impostos sobre o rendimento e património, o aumento concentrou-se no Imposto sobre Rendimento de Pessoas Colectivas (IRC), que subiu 0.4 pontos percentuais do PIB face a 2003. Num contexto de crescimento económico muito moderado, e da descida da taxa deste imposto de 30 para 25% introduzida no Orçamento de Estado para 2004, este aumento é explicado essencialmente por alguns factores especiais que afectaram a cobrança do imposto⁵, por algumas iniciativas dos serviços tributários no sentido da melhoria da cobrança de impostos em atraso e, ainda, por o impacto da descida da taxa sobre a suspensão de pagamentos por conta no final de 2004 não ter sido expressivo (o que implica que se fará sentir apenas nas cobranças em 2005). Tal significa que a receita que mais contribuiu para a melhoria do saldo em 2004 foi precisamente aquela onde tinha

⁴ Por essa razão, este aumento não traduz uma melhoria do défice público, mas uma deterioração, porque o mesmo montante é registado do lado da despesa na rubrica de despesas com pessoal e assinala que o crescimento das pensões pagas a ex-funcionários está a exceder o crescimento das outras fontes de financiamento da CGA.

⁵ Um destes efeitos factores especiais foi o aumento da colecta dos chamados pagamentos especiais por conta, cuja última prestação referente a 2003 só foi paga no início de 2004. Outro efeito de base foi o resultado muito favorável das autoliquidações em 2004 referentes ao ano de 2003, que indicia que no ano anterior os pagamentos por conta (previstos nos artigos 96º e 97º do Código do IRC) foram inferiores ao que seria de esperar tendo em conta os resultados apurados pelas empresas.

havido uma decisão discricionária de baixar a taxa de imposto, o que ilustra bem as limitações dos indicadores de saldo subjacente tal como habitualmente calculados quando são aplicados à realidade orçamental portuguesa de 2004.

A receita dos impostos sobre produção e importação também registou um aumento em 2004, em percentagem do PIB, de 0.2 p.p.. Mais de metade desta subida (€ 150 milhões) deve-se a um factor especial relacionado com a cobrança do Imposto sobre o Tabaco. No Orçamento de Estado para 2005 foi incluído um aumento deste imposto, que levou a principal empresa produtora a antecipar a introdução no consumo de grandes quantidades de tabaco, ainda à taxa anterior, para abastecer o mercado antes do referido aumento. Deste modo, uma decisão do Orçamento de Estado para 2005 acabou por beneficiar receita de 2004, esvaziando de forma simétrica a receita deste imposto em 2005.

Finalmente, deve ser referido que os recebimentos de dividendos de empresas públicas ou empresas com participação pública no capital, incluídos nas “Outras receitas correntes”, foram beneficiados em 2004 quer por recebimentos de natureza não repetível, quer por antecipações de entregas de dividendos que, em situação normal, só deveriam ter sido recebidos pelo Estado em 2005.

2.3. As finanças públicas em 2005 sem medidas adicionais: a Comissão Constâncio

Na sequência das eleições legislativas antecipadas de Fevereiro de 2005, perante dúvidas generalizadas sobre o realismo das projecções orçamentais para 2005 que resultavam do Orçamento de Estado aprovado no final do ano anterior, o Governo nomeou uma comissão de avaliação técnica independente, presidida pelo Governador do Banco de Portugal – a Comissão Constâncio. O mandato atribuído a esta Comissão foi a reavaliação das projecções orçamentais para 2005, com vista a analisar possíveis situações de sobre-orçamentação da receita e sub-orçamentação de despesa e na hipótese de não serem tomadas medidas discricionárias adicionais para além daquelas já reflectidas no Orçamento de Estado aprovado. Os trabalhos desta Comissão, composta por técnicos do Banco de Portugal e do Instituto Nacional de Estatística, decorreram durante cerca de dois meses, tendo as conclusões sido apresentadas publicamente em 23 de Maio⁶.

⁶ Relatório da Comissão Constâncio disponível no portal do Governo na Internet em www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/8C462111-828C-4DA2-A1D4-CEFB37F85ABB/0/Relatorio_Comissao_OE2005.pdf

Quadro 2.8
Revisões da Comissão Constâncio ao Saldo
de 2005 previsto no Orçamento de Estado para 2005

	Milhões de euros	% do PIB
(1) Saldo total das administrações públicas, incluído no Relatório do OE-2005, numa óptica de Contabilidade Nacional	-3.999,8	-2,86
(2) Anulação de efeitos de medidas temporárias:		
Transferências de fundos de pensões	-422,0	-0,30
Dividendos da GALP	-548,0	-0,39
Venda de património	-500,0	-0,36
Venda de concessões	-500,0	-0,36
	-1.970,0	-1,41
(3) Revisões no saldo total:		
Receita fiscal das administrações públicas	-23,9	-0,02
Dividendos (inclui correcção do IRC dos dividendos)	-740,3	-0,53
Cativações	-614,1	-0,44
Dotação provisional	-180,0	-0,13
Despesas com pessoal	-360,0	-0,26
Despesas de capital	180,0	0,13
Serviço Nacional de Saúde	-1.512,8	-1,08
Estradas de Portugal, E.P.E.	-458,3	-0,33
Segurança Social	-598,8	-0,43
Caixa Geral de Aposentações	-228,3	-0,16
Investimento público	796,2	0,57
Contribuição para UE com base no PNB	85,3	0,06
Aumentos de capital reclassificados	-55,7	-0,04
Despesas em juros ⁽¹⁾	-52,0	-0,04
	-3.582,7	-2,56
(4)=(1)+(2) +(3) Saldo total das administrações públicas, numa óptica de Contabilidade Nacional, revisto pela Comissão	-9.552,5	-6,83

Fonte: Relatório da Comissão Constâncio.

A Comissão seleccionou e analisou informação referente a um conjunto de áreas onde recaíam as maiores suspeitas de problemas de orçamentação⁷ (Quadro 2.8). Entre as principais conclusões destacam-se:

- a previsão de receita fiscal para 2005 incluída no Orçamento era relativamente prudente, pelo que, apesar da significativa revisão em baixa das projecções de crescimento, não necessita de grande ajustamento;

⁷ Algumas áreas importantes, como a das finanças regionais e locais, não foram analisadas pela Comissão por restrições de tempo e de informação disponíveis.

- a previsão inscrita no Orçamento de Estado para 2005 para recebimento pelo Estado de dividendos de empresas públicas sobrestima em € 740 milhões a estimativa actual dos serviços para estes dividendos;
- as necessidades de financiamento de vários organismos públicos tinham sido grosseiramente sub-orçamentadas, com destaque para o Serviço Nacional de Saúde (revistas em € 1513 milhões), para a Segurança Social (revistas em € 599 milhões no Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e em € 228 milhões na Caixa Geral de Aposentações) e para as Estradas de Portugal (revistas em € 458 milhões)⁸;
- algumas outras hipóteses orçamentais mostram-se também irrealistas e necessitam ser revistas, nomeadamente a hipótese de não execução de despesas públicas cativadas (revista em € 614 milhões) e a insuficiência da verba inscrita para dotação provisional para despesas imprevistas e para a actualização de 2.25% atribuída aos funcionários públicos (revista em € 180 milhões).

A estas revisões acresce a retirada de várias receitas extraordinárias não especificadas ou sobre as quais o Eurostat já tinha exprimido dúvidas relativamente ao respeito pelas normas contabilísticas, e que representavam 1.4% do PIB. Em termos globais, a Comissão Constâncio concluiu que, comparando com o valor inscrito no Relatório do Orçamento discutido e aprovado no último trimestre de 2004, o défice corrigido de 2005, sem medidas adicionais para além das consideradas nesse Orçamento de Estado, ascenderia a 6.8% do PIB, o que representa uma revisão em alta de 4 p.p. do PIB.

Face a 2004, continuando a não considerar medidas adicionais, o valor projectado pela Comissão Constâncio implica um aumento do défice de 1.6 p.p. do PIB, quando se abstraem as receitas de transferência de fundos de pensões naquele ano. Como referido na secção anterior, esta diferença está ampliada por um conjunto de factores especiais que beneficiaram a receita em 2004 e a vão prejudicar em 2005, factores esses já tidos em conta nas projecções da Comissão Constâncio. Numa estimativa conservadora, pelo menos 0.5 pontos percentuais da diferença entre o défice de 2004 e a projecção para 2005 resulta desses factores especiais.

⁸ Esta empresa, antes designada Instituto de Estradas de Portugal, tinha sido indevidamente retirada do perímetro de consolidação das administrações públicas no Orçamento de Estado para 2005, dado que as suas receitas próprias estão longe de cobrir 50% dos custos da empresa.

Outra explicação para a diferença, que representa 0.3-0.4 p.p. do PIB, é a forte redução esperada em 2005 dos dividendos pagos ao Estado por empresas com capitais públicos. Esses dividendos, que em 2003 e 2004 tinham sido respectivamente € 426 milhões e € 484 milhões, apenas ascenderão a € 38 milhões em 2005, de acordo com a melhor previsão disponível (Quadro 2.9). Mais de metade desta redução de receita face a 2004 resulta da previsão de não pagamento de dividendos pelo banco público Caixa Geral de Depósitos, em virtude das menos valias que teve que assumir no contexto da operação de transferência para a CGA de parte do fundo de pensões dos seus funcionários. Por outro lado, as antecipações de pagamentos de dividendos mencionadas no final da secção 2.2 também explicam parte da redução da previsão de dividendos em 2005. Por outro lado ainda, uma importante participação detida pelo Tesouro foi em parte alienada no final de 2004 e em parte entregue na mesma altura para reforço do capital da Caixa Geral de Depósitos, deixando por isso os respectivos dividendos de contribuir para a receita das administrações públicas em 2005.

Quadro 2.9
Dividendos recebidos pelas Administrações Públicas

Em milhões de euros

	2003		2004		2005	
	Execução	OE	Execução	OE	Execução	
Dividendos e participações nos lucros de sociedade e quase-sociedades não financeiras	111,1	59,3	176,7	792,5	12,4	
Dos quais: GALP	12,8		24,1	548,0		
Dividendos e participações nos lucros de sociedades financeiras	313,4	245,0	306,8	275,5	25,0	
dos quais: CGD	271,1		272,3			
Participações nos lucros das administrações públicas	1,4	1,7	n.d.	0,5	0,5	
TOTAL	425,9	306,0	483,5	1068,5	37,9	

Fonte: Ministério das Finanças e Relatório da Comissão Constâncio.

A parte remanescente da diferença entre o défice de 2004 e o défice projectado sem medidas adicionais para 2005 é explicada pela tendência estrutural de forte crescimento da despesa social, em particular com pensões e com saúde. De acordo com os resultados da Comissão Constâncio, após corrigir a sub-orçamentação nestas rubricas, as transferências

para as famílias deverão aumentar 0.7 p.p. do PIB, enquanto o consumo intermédio (que inclui parte das despesas de funcionamento do Serviço Nacional de Saúde) deverá crescer 0.2 p.p. do PIB (Quadro 2.10).

Quadro 2.10
Decomposição da variação do saldo de 2004 para 2005

Em percentagem do PIB

	2004 (sem med. extraord)	Variação da comp. cíclica	Efeitos de med. discric.	Outros efeitos	Previsão 'Comissão' 2005	Variação 2004-2005
RECEITA TOTAL	43,1	0,0	-0,4	-0,2	42,6	-0,6
Receitas correntes	41,6	0,0	-0,4	-0,1	41,1	-0,5
Receitas fiscais	37,1	0,0	-0,4	0,4	37,2	0,0
Impostos sobre o rend. e património	9,2	0,0	-0,5	0,0	8,8	-0,5
Impostos sobre as famílias	5,8	0,0	0,0	0,2	6,0	0,2
Impostos sobre as empresas	3,4	0,0	-0,5	-0,2	2,7	-0,7
Contribuições sociais	12,9	0,0	-	0,0	13,0	0,0
Efectivas	11,9	0,0	-	0,0	11,9	0,0
Regime geral	7,9	0,0	-	-0,1	7,8	-0,1
Regime dos func. públicos	3,9	-	-	0,1	4,0	0,1
Imputadas	1,1	-	-	0,0	1,1	0,0
Impostos sobre a prod. e importação	15,0	0,0	0,1	0,3	15,4	0,4
Vendas de bens e serviços	2,4	-	-	0,0	2,4	0,0
Outras receitas correntes	2,0	-	-	-0,5	1,5	-0,5
Receitas de capital	1,6	-	-	-0,1	1,5	-0,1
DESPESA TOTAL	48,3	0,1	0,3	0,6	49,3	1,0
Despesas correntes	43,6	0,1	0,3	0,8	44,8	1,2
Despesas com pessoal	15,0	-	0,1	0,2	15,3	0,3
Consumo intermédio	3,8	-	0,1	0,1	4,0	0,2
Juros da dívida	2,8	-	-	0,1	3,0	0,1
Transferências correntes	22,0	0,1	0,2	0,5	22,7	0,7
para as famílias	17,9	0,1	0,2	0,4	18,5	0,6
em dinheiro	14,9	0,1	0,2	0,3	15,5	0,6
d.q.:subsídios de desemprego	1,2	0,1	-	0,0	1,3	0,1
Pensões do regime geral	7,3	-	0,1	0,2	7,6	0,3
pensões func. públicos	4,0	-	0,0	0,1	4,1	0,2
em espécie	3,0	-	-	0,1	3,1	0,1
Subsídios	1,6	-	-	0,0	1,7	0,0
outras transferências	2,5	-	-	0,1	2,6	0,1
Despesas de capital	4,7	-	-	-0,2	4,4	-0,2
Investimento	3,3	-	-	-0,1	3,2	-0,1
Aq. líquida activos não finan. não prod.	0,0	-	-	0,0	0,0	0,0
Outras despesas de capital	1,4	-	-	-0,1	1,2	-0,1
SALDO TOTAL	-5,2	-0,1	-0,7	-0,8	-6,8	-1,6
<i>Por memória:</i>						
Despesa corrente primária	40,8	0,1	0,3	0,9	42,1	1,3
Saldo de capital	-3,1	-	-	0,2	-2,9	0,2
Saldo primário	-2,3	-0,1	-0,7	0,8	-3,9	-1,6

Fonte: Relatório da Comissão Constâncio.

3. Uma estratégia de consolidação orçamental para a legislatura

3.1 A crise orçamental portuguesa

Défices públicos muito elevados, quando excluídas as medidas temporárias, são a característica mais visível da crise orçamental portuguesa. Mesmo quando ajustado de efeitos cíclicos, o défice público português tem atingido níveis claramente excessivos, o que mostra que a crise orçamental não decorre somente do actual período de baixo crescimento da economia portuguesa, embora este seja, obviamente, um importante factor de agravamento. Elevados défices públicos implicam uma drenagem nos recursos disponíveis para fins produtivos e um aumento do risco para os agentes económicos privados, afectando negativamente o crescimento económico e o emprego no longo prazo.

O Quadro 3.1 documenta a evolução das principais rubricas das contas públicas no período de 1990 a 2004, excluindo os efeitos das medidas temporárias nos últimos três anos, para melhor se perceberem as tendências subjacentes. A comparação entre os anos de 1995 e de 2004 é particularmente instrutiva, por duas razões. Tal como 2004, o ano de 1995 seguiu-se a um período de fraco crescimento da economia portuguesa, não sendo por isso a comparação muito distorcida por efeitos cíclicos. A segunda razão é que o valor do défice foi semelhante nos dois anos, em percentagem do PIB.

Saliente-se, em primeiro lugar, que não tem havido um problema de crescimento da receita corrente. Entre 1995 e 2004, a receita fiscal aumentou a sua percentagem no PIB em 1.7 pontos percentuais (devido sobretudo aos impostos indirectos). Por sua vez, as contribuições sociais efectivas do regime geral da segurança social (a cargo de trabalhadores e empregadores) aumentaram 0.7 pontos percentuais no mesmo período (as quotizações para a segurança social a cargo dos funcionários públicos mantiveram-se estabilizadas em 1.1% do PIB). Por outro lado, devido à substancial diminuição das taxas de juro, o rácio no PIB das despesas com pagamento de juros da dívida pública baixou 3.5 pontos percentuais.

Quadro 3.1
Evolução das contas públicas portuguesas: 1990-2004

Em percentagem do PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(*)	2003(*)	2004(*)
Receitas totais	35,2	37,4	41,4	39,8	38,4	39,6	41,0	41,2	41,0	42,4	42,3	41,9	42,3	42,1	43,1
Receita corrente	33,8	35,6	39,3	38,0	36,6	37,7	39,0	38,9	39,4	40,6	40,8	40,2	40,5	40,3	41,6
Impostos sobre o rendimento e património	7,6	8,4	9,5	8,7	8,4	8,9	9,5	9,6	9,3	9,8	10,4	9,9	9,3	8,7	9,2
Impostos sobre a produção e a importação	12,8	12,9	13,7	13,1	13,6	13,6	14,0	13,8	14,3	14,8	14,4	14,2	14,6	14,8	15,0
Contribuições sociais	9,4	9,9	10,3	10,7	10,8	11,0	10,9	11,2	11,2	11,4	11,8	12,0	12,1	12,5	12,9
Efectivas	8,5	9,0	9,2	9,5	9,7	10,1	10,2	10,5	10,5	10,6	10,9	11,1	11,2	11,6	11,8
efectivas - regime geral	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	7,1	7,0	7,3	7,3	7,4	7,5	7,8	7,7	7,8	7,8
efectivas - regime dos funcionários públicos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,9	3,1	3,2	3,2	3,2	3,4	3,3	3,5	3,7	4,0
das quais: quotizações a cargo funcionários	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Imputadas	0,9	1,0	1,1	1,2	1,1	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9	1,1	1,1
Outras receitas correntes	2,2	2,6	3,9	3,7	1,9	2,4	2,6	2,3	2,2	2,2	1,7	1,7	2,1	1,8	2,0
Vendas	1,8	1,7	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	2,2	2,5	2,5	2,3	2,4	2,4	2,4
Receitas de capital	1,4	1,8	2,1	1,9	1,7	1,9	2,1	2,3	1,6	1,8	1,4	1,8	1,8	1,8	1,6
Despesas totais	41,8	44,9	46,1	47,9	46,1	45,0	45,8	44,8	44,1	45,2	45,1	46,3	46,4	47,5	48,3
Despesa corrente	36,7	39,6	40,2	42,0	41,0	39,8	39,8	38,5	38,1	39,3	40,1	40,8	41,7	42,9	43,6
Transferências correntes	13,3	14,3	14,9	16,8	17,4	16,2	16,8	16,5	16,9	17,5	17,5	18,2	19,0	21,4	22,0
Para famílias	10,4	11,2	11,5	12,7	14,0	13,2	13,4	13,3	13,4	13,6	14,0	14,5	15,0	17,1	17,9
Prestações sociais não em espécie	9,3	10,0	10,2	11,3	12,7	11,8	11,8	11,7	11,7	11,9	12,4	12,7	13,2	14,3	14,9
Prestações sociais em espécie (**)	1,1	1,2	1,3	1,5	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	2,9	3,0
Para empresas	1,7	1,6	1,9	2,4	1,7	1,3	1,5	1,2	1,5	1,7	1,1	1,3	1,5	1,6	1,6
Desp. com acções de formação profissional	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,6	0,7	0,6	0,7	0,8	0,4	0,5	0,8	0,6	0,7
indemnizações compensatórias	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
bonificações de juros à habitação	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,4	0,2
Outras transferências para empresas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,8	0,3	0,2	0,3	0,4	0,1	0,3	0,1	0,4	0,4
Outras	1,2	1,5	1,4	1,7	1,6	1,6	1,9	2,0	2,1	2,2	2,4	2,5	2,5	2,7	2,5
Juros	8,5	8,7	8,5	7,8	6,6	6,3	5,4	4,2	3,5	3,2	3,2	3,2	3,0	2,9	2,8
Despesas com pessoal (**)	11,8	12,8	13,8	14,1	13,6	13,6	13,7	13,8	14,0	14,4	15,0	15,1	15,4	15,0	15,0
Consumo intermédio (**)	3,1	3,8	3,0	3,3	3,4	3,7	3,9	3,9	3,8	4,2	4,4	4,3	4,3	3,7	3,8
Despesas de capital	5,1	5,3	5,9	5,9	5,0	5,3	6,0	6,3	6,0	5,9	5,0	5,5	4,7	4,5	4,7
Formação bruta de capital fixo	3,3	3,5	3,9	4,0	3,7	3,7	4,2	4,4	3,9	4,1	3,8	4,0	3,6	3,3	3,3
da qual: Venda de edifícios e outros activos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	-0,1	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Outra FBCF	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,9	4,3	4,4	4,1	4,4	4,0	4,1	3,7	3,5	3,5
Aquisição líquida de activos não finan. não prod.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	-0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0
Transferências de capital	1,8	1,8	2,1	1,8	1,3	1,5	1,7	1,9	1,9	1,8	1,4	1,5	1,1	1,3	1,4
Excedente (+) ou défice (-) (PDE)	-6,6	-7,6	-4,7	-8,1	-7,7	-5,5	-4,8	-3,6	-3,2	-2,8	-2,8	-4,4	-4,1	-5,4	-5,2

Fonte: INE e Ministério das Finanças

Notas: (*) Excluindo medidas temporárias; (**) Quebra de série no final de 2002, motivada pela empresarialização de vários hospitais (que deixaram de fazer parte do sector das administrações públicas). A quebra implicou um aumento das transferências correntes em espécie para as famílias em cerca de 1.1% do PIB, com compensação no decréscimo dos valores das despesas com pessoal e de consumo intermédio (em ambos os casos em cerca de 0.6% do PIB) e das receitas de vendas (em cerca de 0.2% do PIB).

Estas evoluções favoráveis foram, no entanto, compensadas pelas tendências de forte crescimento das despesas com transferências para as famílias, das despesas com pessoal das administrações públicas e de consumo intermédio, que registaram agravamentos de 3.6, 2.0 e 0.7 pontos percentuais do PIB, respectivamente, quando se corrigem as quebras de série associadas à empresarialização de vários hospitais no final de 2002. A subida do peso no PIB dos vencimentos dos funcionários públicos atingiu 1.1 pontos percentuais (apesar do quase congelamento das tabelas nos últimos dois anos do período), sendo os restantes 0.9 pontos percentuais de aumento das despesas com pessoal explicados pelo acréscimo das contribuições sociais a cargo do Estado.

Se o período de análise for estendido para 2005, com base nas perspectivas traçadas pela Comissão Constâncio, na hipótese de ausência de medidas orçamentais adicionais, ainda se torna mais agudo o quadro de não consolidação das contas públicas em resultado da tendência insustentável de crescimento da despesa corrente primária.

Nos últimos anos começou também a desenhar-se uma forte dinâmica de crescimento do nível da dívida pública em consequência dos elevados défices orçamentais ocorridos, do recurso a um conjunto de medidas temporárias de contenção geradoras da deterioração de resultados orçamentais em anos futuros, da assunção de dívidas, de injeções de capital em empresas públicas e do diferencial positivo entre a taxa de juro implícita da dívida pública e a taxa de crescimento do PIB nominal. O nível da dívida pública subiu nos últimos anos do mínimo de 53 por cento do PIB atingido no ano 2000, para cerca de 62 por cento do PIB no final de 2004. Se nada fosse feito para travar este crescimento, os mercados financeiros exigiriam um prémio de risco crescente para financiarem as necessidades orçamentais da República, que agravaria ainda mais a dinâmica da dívida e limitaria o próprio crescimento económico.

3.2 Linhas de força da estratégia

Faz sentido que a estratégia de consolidação orçamental adoptada pelo Governo assente primordialmente no controlo firme do crescimento da despesa corrente primária, identificada como a principal fonte dos problemas orçamentais portugueses. Como demonstram as experiências bem sucedidas de consolidação orçamental levadas a cabo noutros países, o sucesso da estratégia portuguesa no médio e longo prazos vai depender criticamente do sucesso das reformas de controlo da despesa pública. O desafio consistirá

na compatibilização do objectivo de controlo apertado desta despesa com o objectivo de melhoria significativa da qualidade dos serviços públicos, em áreas como a educação, a saúde e a justiça. Os estudos comparativos internacionais são unânimes em reconhecer uma profunda ineficiência da despesa pública nestas áreas, pelo que os dois objectivos têm que ser conciliados. A área da segurança social requer, igualmente, uma acção determinada, quer para melhorar as condições de sustentabilidade de longo prazo, quer para controlar no curto e médio prazos, a elevada pressão financeira que tem vindo a exercer sobre as contas públicas.

No entanto, a estratégia de consolidação orçamental não poderá deixar de recorrer, igualmente, a um conjunto de medidas de aumento da receita, de forma a permitir uma trajectória mais rápida de decréscimo do défice. Uma redução rápida do défice tem de ser conseguida, por três ordens de razões:

- (i) As reformas estruturais do lado da despesa pública levam algum tempo a implementar e a produzir efeitos significativos de poupança orçamental;
- (ii) Só uma rápida redução do défice vai permitir travar a dinâmica desfavorável da dívida pública, antes que esta cause danos significativos na economia portuguesa e na capacidade de a República se financiar nos mercados financeiros;
- (iii) O respeito dos compromissos do Estado Português no âmbito do Tratado da União Europeia e do Pacto de Estabilidade e Crescimento exige a rápida tomada de medidas correctoras das contas públicas.

É importante salientar que as receitas adicionais não serão conseguidas através de medidas temporárias que prejudiquem os saldos futuros. Conforme indicado no Programa de Governo, recentemente apresentado na Assembleia da República, foi assumido o compromisso de não recorrer a expedientes contabilísticos para esconder o verdadeiro nível do défice público e criar uma ilusão de resolução da crise orçamental. As receitas extraordinárias dos últimos dois anos foram particularmente gravosas para as contas públicas portuguesas, porque aumentaram encargos ou diminuíram receitas dos anos seguintes, dificultando ainda mais a resolução sustentada do problema orçamental.

No respeito pelos princípios enunciados, serão cinco as linhas de força da estratégia de consolidação orçamental que o Governo Português irá prosseguir, a saber:

- (i) Reforma da administração pública e, em particular da gestão dos seus recursos humanos, visando conter decisivamente o crescimento das

despesas com pessoal e, em simultâneo, visando promover a flexibilidade de gestão dos serviços e premiar o desempenho dos funcionários;

- (ii) Promoção das condições de sustentabilidade de longo prazo da segurança social em simultâneo com o alívio, no curto e médio prazos, da pressão orçamental resultante do envelhecimento da população e da maturação do actual sistema;
- (iii) Criação de incentivos para a melhoria da qualidade da despesa pública e da utilização de infra-estruturas e recursos públicos;
- (iv) Simplificação e moralização do sistema fiscal, melhoria da eficiência da Administração Fiscal e combate à evasão e fraude fiscal;
- (v) Prossecução de uma política de privatizações que permita a redução do peso do Estado no sector empresarial da actividade económica, favorecendo, por um lado, o uso eficiente dos recursos económicos e, por outro lado, a sustentabilidade das finanças públicas.

No ponto seguinte, serão descritas as principais medidas e reformas que o Governo irá introduzir para prosseguir o seu objectivo de consolidação orçamental.

3.3. As principais medidas e reformas

3.3.1. Reforma da administração pública e da gestão dos seus recursos humanos

As despesas com pessoal são, a par com o crescimento das despesas com pensões, o factor explicativo mais relevante para a dinâmica desfavorável da despesa pública. Estas despesas, em percentagem do PIB, são as mais elevadas no conjunto dos países da zona Euro e na OCDE apenas a Dinamarca e a Suécia apresentam valores superiores⁹. As despesas com pessoal das administrações públicas em Portugal foram ainda as que mais subiram em percentagem do PIB no conjunto dos países da OCDE desde 1995, sendo que para a maioria dos países se verificou, pelo contrário, uma redução do seu peso. Em 2004, este indicador atingiu em Portugal 15%, valor que compara com uma média inferior a 11% no conjunto da área do euro.

⁹ Veja-se, por exemplo, *OECD Economic Survey – Portugal 2004*, capítulo 3 (disponível em <http://www.oecd.org>)

O aumento das despesas com pessoal em Portugal tem resultado da conjugação de três factores: o crescimento do número de serviços públicos e das suas estruturas internas, o crescimento elevado do número de funcionários públicos e crescimentos anuais da remuneração média muito acima da variação da actualização das tabelas dos vencimentos (o chamado *wage drift* dos funcionários públicos).

As medidas de consolidação que serão adoptadas na organização da administração pública e na gestão dos seus recursos humanos são dirigidas para a resolução dos três problemas identificados, com a preocupação adicional de introduzir mecanismos que permitam efectiva poupança orçamental face às regras vigentes, mas que premeiem o mérito e o desempenho dos funcionários.

a) Reestruturação da Administração Central

Na sequência da reavaliação em curso das funções do Estado um amplo programa de reestruturação e modernização da administração pública, que incluirá a revisão, Ministério a Ministério, das respectivas funções, orgânica, dimensionamento, recursos e procedimentos, num processo orientado, por um lado, para a melhoria da eficiência e eficácia dos serviços e, por outro, para a contenção selectiva e qualificação da despesa pública. O Governo fixa como objectivo uma redução, ao longo da legislatura, de 10% dos consumos intermédios do conjunto da Administração Central

b) Dinamização da Bolsa de Supranumerários

Outra peça fundamental da reforma da gestão dos recursos humanos da administração pública será a dinamização de uma Bolsa de Supranumerários, sendo intenção do Governo introduzir as necessárias alterações legislativas durante 2005. Actualmente, já existe essa Bolsa, mas a verdade, é que não tem sido utilizada, frustrando os objectivos que levaram à sua criação. O Governo irá redefinir e alargar os termos da utilização da Bolsa de modo a que nela possam ser efectivamente colocados os trabalhadores considerados excedentários ou inadequados ao serviço, que ficarão a aguardar colocação alternativa. Ao fim de três meses de permanência na Bolsa, os funcionários perderão o chamado “vencimento de exercício”, que corresponde sensivelmente a um sexto do seu vencimento anterior. Enquanto na Bolsa, um funcionário não poderá recusar uma proposta de colocação, em condições a estabelecer, sob pena de perder o vínculo à função pública. Finalmente, como incentivo de promoção da mobilidade

para o sector privado, entre outras medidas que se introduzirão, qualquer funcionário colocado na Bolsa terá o direito automático a usufruir de licenças sem vencimento.

c) Reforma do sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos

O actual sistema de carreiras e remunerações dos funcionários públicos é de extrema complexidade e rigidez, com cerca de 1050 carreiras profissionais diferentes, imperando os mecanismos automáticos de movimentação na carreira e de progressão salarial, de forma independente do desempenho profissional. O Governo compromete-se a reformar profundamente este sistema de carreiras e remunerações até ao final de 2006, reduzindo substancialmente o número de carreiras, bem como limitando drasticamente os elementos de progressão automática actualmente existentes.

Pretende-se que a progressão salarial passe a ser fortemente condicionada pela avaliação do desempenho dos funcionários. Os funcionários cujo desempenho seja menos satisfatório poderão não ver os seus vencimentos actualizados, para que o bom desempenho doutros funcionários possa ser premiado através de maiores variações de remuneração. Vão também iniciar-se avaliações externas do desempenho global dos serviços públicos (sempre que possível através de indicadores objectivos de quantidade e qualidade do serviço prestado), que passarão a ter reflexo directo no orçamento para variações salariais dos organismos, penalizando globalmente os serviços com pior desempenho global. O objectivo prosseguido pelo Governo com esta reforma é a contenção do *wage drift* dos funcionários públicos, em simultâneo com a introdução de incentivos adequados à melhoria da qualidade dos serviços públicos e sem prejudicar a progressão salarial, antes pelo contrário, pretendendo acelerá-la para os funcionários com bom desempenho.

Dada a complexidade desta reforma, e o processo negocial que ela implica, não será possível que os seus contornos exactos estejam definidos e traduzidos na lei antes do final do Verão de 2006. Por isso, os efeitos orçamentais da reforma só deverão fazer-se sentir na execução orçamental de 2007. Entretanto, para evitar a derrapagem das despesas com pessoal, o Governo suspende desde já todas as progressões automáticas de funcionários públicos e continua a condicionar as promoções ao respectivo cabimento nos orçamentos dos organismos proponentes, tal como tem sido a prática dos últimos anos.

O Governo irá igualmente rever, na área específica da saúde, o regime de remuneração dos médicos que trabalham em urgências hospitalares e dos centros de

saúde, com a criação de um novo regime semelhante ao estabelecido no Decreto-Lei nº 117/98 de 5 de Maio.

d) Controlo das novas admissões de funcionários públicos

Com o objectivo de reduzir o efectivo de funcionários públicos, o Governo irá utilizar diversos mecanismos. Por um lado, o Governo continuará a exercer um controlo apertado de novas admissões na administração central, procedendo-se a uma substituição apenas parcial dos trabalhadores que abandonem o activo, seja porque passem a uma situação de reforma (que serão menos do que nos últimos anos devido à extensão gradual da idade da reforma), seja porque abandonem a função pública, aplicando-se a regra indicativa de, em termos médios, substituir cada dois funcionários que deixem o serviço activo por um único novo funcionário.

Serão igualmente introduzidas alterações legislativas que limitem de forma efectiva a admissão de novos funcionários no subsector da administração regional e local, onde se têm observado uma expansão continuada, mesmo nos anos mais recentes.

3.3.2 Segurança social

A esperança de vida à nascença, actualmente superior a 77 anos, tem crescido de forma sustentada, cerca de 10 anos nas últimas três décadas. Se forem considerados indicadores de esperança de vida para cidadãos com 60 ou 65 anos de idade (as idades de referência para a reforma, respectivamente nos sistemas dos funcionários públicos e do regime geral de segurança social), entre 1970 e 2000 estes indicadores aumentaram entre 3 e 4 anos. No caso de cidadãos que tinham 65 anos de idade em 2000, o número de anos de vida adicionais esperados era de 15.3 e 18.7 anos, respectivamente para homens e mulheres. Os valores correspondentes para cidadãos que tinham 60 anos nessa data eram de 19.0 e 23.0 anos¹⁰. Para estes aumentos da esperança de vida contribuíram quer os avanços da Medicina, quer a clara melhoria das condições sócio-económicas da população portuguesa, em particular dos cuidados de saúde. Ora, é previsível que o aumento da esperança de vida prossiga no futuro.

¹⁰ Fonte: Nações Unidas e Eurostat (dados disponíveis, respectivamente, em <http://esa.un.org/unpp> e <http://epp.eurostat.cec.eu.int>).

Este fenómeno demográfico tem contribuído, através do aumento do número de pensionistas, para explicar a forte expansão da despesa com pensões, quer do regime dos funcionários públicos, quer do regime geral. Adicionalmente, a par do aumento do número de pensionistas, em ambos os regimes tem-se manifestado um expressivo aumento da pensão média, muito superior à actualização anual das tabelas de pensões. Este “efeito de composição” decorre das pensões auferidas pelos novos pensionistas serem bastante superiores às dos pensionistas que deixam o sistema por falecimento.

De modo a combater a deterioração da situação financeira da segurança social e eliminar a diferenciação das condições ainda existentes entre o regime dos funcionários públicos e o regime geral da segurança social, fonte de iniquidades e restritivo da mobilidade laboral entre o sector público administrativo e o sector privado, o Governo decidiu avançar com as seguintes medidas:

- a) A Caixa Geral de Aposentações – CGA – passará a ser um subsistema “fechado” no final de 2005, isto é, não admitirá novas inscrições, e processar-se-á gradualmente a convergência para as condições do regime geral. Esta medida envolve os seguintes aspectos:
- Todos os funcionários públicos admitidos após 1 de Janeiro de 2006 serão integrados no regime geral da segurança social;
 - Para os novos funcionários públicos admitidos a partir de 1 de Janeiro de 2006, as taxas de contribuição a pagar, quer seja pelo trabalhador, quer seja pela entidade patronal (classificada ou não no sector das administrações públicas) serão as mesmas que estão em vigor no regime geral da segurança social;
 - A idade legal de reforma dos funcionários públicos será aumentada de forma gradual dos 60 anos para 65 anos, seis meses por cada ano, durante o período de 2006 a 2015 (o que significa que idade de reforma será 60 anos e seis meses de idade durante 2006, 61 anos de idade durante 2007, e assim sucessivamente);
 - O número de anos de serviço necessário para usufruir da pensão completa será estendido, gradualmente, de 36 para 40 anos, seis meses por cada ano durante o período 2006-2013;

- A fórmula de cálculo da pensão de reforma/aposentação dos funcionários públicos admitidos antes de 1993 será alterada, passando a ser obtida como a média ponderada da pensão que receberiam com a aplicação da fórmula actual e da pensão calculada aplicando a fórmula do regime geral da segurança social, sendo os ponderadores dados pelas proporções do tempo de contribuição até ao final de 2005 (CGA) e após 2005 (segurança social)¹¹.
- b) A partir de 1 de Julho de 2005, os subsistemas de saúde, existentes para certas categorias de funcionários públicos e que são mais favoráveis do que o regime geral da ADSE, deixarão de admitir novas inscrições. Tal implica que a partir daquela data os novos funcionários, agentes e demais servidores dos três ramos das Forças Armadas, das forças de segurança e dos serviços e instituições de justiça passarão a ser obrigatoriamente inscritos na ADSE. Os actuais funcionários manter-se-ão nos respectivos sub-sistemas, mas o regime destes será conformado ao da ADSE até 1 de Outubro do corrente ano.
- c) Tanto no respeitante ao regime dos funcionários públicos como ao regime geral da segurança social, serão revistos todos os regimes especiais de aposentação/reforma existentes na legislação actual que permitam uma idade de reforma legal inferior aos 60 ou 65 anos, respectivamente, com vista ou a eliminá-los ou a reduzi-los significativamente.
- d) No respeitante ao regime geral da segurança social, o Governo adoptará medidas estruturais que permitam poupanças orçamentais adicionais que de 150 milhões de euros em 2006 crescerão até 750 milhões de euros em 2009. Dado o seu carácter estrutural, estas medidas visarão também aumentar a sustentabilidade do sistema a longo prazo, tendo em conta a evolução da esperança de vida. De modo a habilitar o Governo a tomar as medidas mais adequadas nesta área foi criado um Grupo de Trabalho encarregado de estudar e avaliar diferentes alternativas de medidas, que deverá entregar a sua avaliação no último trimestre do corrente ano.

¹¹ Exemplo ilustrativo: um funcionário público que tenha descontado desde 1981 para a CGA, atingirá a idade da reforma em finais de 2020 e receberá uma pensão que será uma média ponderada da pensão que receberia se não houvesse alteração de regra (com ponderação de 25/40) e a pensão calculada de acordo com a regra do regime geral de segurança social (com ponderação 15/40).

- e) Serão eliminadas as taxas reduzidas, inferiores a 20%, de contribuição patronal de organismos e instituições com trabalhadores inscritos na CGA.
- f) As remunerações de referência usadas para a determinação das contribuições mínimas para a segurança social por parte dos trabalhadores independentes são aumentadas, de um salário mínimo nacional para um salário e meio.
- g) Serão ainda tomadas medidas visando reduzir significativamente a prática de concessão de reformas antecipadas por motivos que não a invalidez do trabalhador. As reformas antecipadas, embora favorecendo as empresas e os trabalhadores directamente envolvidos, têm normalmente um custo financeiro elevado para a Segurança Social (porque os beneficiários deixam de trabalhar e contribuir em idades relativamente baixas, passando a receber uma pensão durante períodos de reforma excepcionalmente longos).
- h) Tendo em conta que algumas destas medidas levarão algum tempo a produzir efeitos e que é necessário compensar, no curto e médio prazos, a deterioração da situação financeira da segurança social, é aumentada em 2 p.p. a taxa normal do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), a partir de 1 de Julho de 2005. A receita adicional resultante deste aumento da taxa normal do IVA, de 19 para 21%, será transferida para o financiamento da segurança social (incluindo a CGA).
- i) Finalmente, e por forma a aumentar a justiça social e reduzir os níveis de pobreza ainda existentes em Portugal nos estratos mais seniores da população, o Governo irá introduzir um complemento de rendimento de que beneficiarão os cidadãos mais idosos, de modo a assegurar um rendimento mensal não inferior a 300 euros. Esta medida será introduzida faseadamente já a partir de 2006.

3.3.3 Melhoria da qualidade da despesa pública e da utilização de infra-estruturas e recursos públicos.

a) Património Imobiliário

Existe na sociedade portuguesa um reconhecimento generalizado que o património imobiliário do Estado é excessivo e é gerido de forma deficiente. De facto, por um lado, existem muitos prédios rústicos e urbanos desocupados (ou arrendados a privados) que não se justifica serem propriedade do Estado. Por outro lado, a ocupação de espaços pelos serviços públicos não respeita, em muitas situações, critérios básicos de eficiência. Adicionalmente, apesar do excessivo património imobiliário, alguns serviços arrendam a entidades privadas os espaços que ocupam, contribuindo também para aumentar a ineficiência na gestão do imobiliário público. O Governo pretende alterar progressivamente esta situação, para o que actuará em duas frentes.

O Governo irá propor, ainda no decurso de 2005, regras objectivas e céleres para a reclassificação de tipo de uso e para a atribuição de índices urbanísticos a imóveis que são propriedade do Estado, de Institutos Públicos e de empresas de capitais exclusivamente públicos que não estejam a ser utilizados, com vista à sua progressiva alienação.

Por outro lado, o Governo irá lançar, também em 2005, um inventário de todos os espaços actualmente ocupados por serviços da Administração Central. Os resultados desse inventário exaustivo permitirão definir referências de utilização de espaço, tendo em conta a informação sobre a dimensão e a natureza de cada serviço, bem como o tipo de imóvel onde está instalado. Com esta iniciativa será identificado um conjunto de espaços sobrantes, que poderão ser reafectados ou alienados.

Adicionalmente, pretende-se que, a partir de 2007, cada serviço receba do Tesouro um crédito anual no montante da renda correspondente a uma utilização de espaço considerada eficiente, passando, em contrapartida, a pagar ao Tesouro uma renda calculada em função do espaço efectivamente utilizado. O potencial de poupança desta medida decorrerá da diferença entre o total de espaços actualmente ocupados por serviços públicos e o total de espaços correspondentes às ocupações de referência definidas. O pagamento de rendas no âmbito desta medida será limitado, como é natural, aos imóveis que sejam propriedade do Estado e que são presentemente disponibilizados a título gratuito aos serviços. A definição de referências será igualmente efectuada para organismos que ocupam espaços arrendados a entidades não pertencentes às administrações públicas. Paralelamente, será estudada a deslocação de serviços de áreas de grande centralidade nos principais centros urbanos, cujo espaço tem maior valor de mercado, para zonas menos centrais, se dessa deslocação resultar uma poupança orçamental significativa, sem prejuízo da qualidade e eficiência do serviço.

b) Programas sectoriais de reforma

As áreas sectoriais da saúde, da educação e da justiça são também áreas prioritárias de reforma, onde o desafio é melhorar substancialmente a qualidade do serviço, não deixando de controlar firmemente a despesa pública. O Governo compromete-se a proceder, nos próximos meses, a uma avaliação das práticas de gestão da despesa pública em cada um destes sectores, com propostas concretas de resolução dos problemas e estrangulamentos identificados, sem recurso a aumentos de despesa global. Estes programas sectoriais de reforma serão integrados em planos plurianuais de redução da despesa corrente, que o Governo apresentará à Assembleia da República.

Na área da saúde, uma das mais críticas em termos de pressão sobre as despesas orçamentais, a estratégia a adoptar passará pela aplicação progressiva do modelo de entidades públicas empresariais a todos os hospitais do Serviço Nacional de Saúde (SNS), como forma de melhorar as práticas de gestão desses hospitais e responsabilizar os seus gestores pelos resultados conseguidos, contribuindo para eliminar as sucessivas derrapagens orçamentais do SNS e a falta de transparência deste Serviço.

Complementarmente, proceder-se-á à extinção progressiva das sub-regiões de saúde, até final de 2006, associada à reformulação de funções das Administrações Regionais de Saúde e dos centros de saúde, acompanhadas de formação intensiva e reorientação dos excedentes de pessoal gerados pela reorganização dos serviços .

No muito curto prazo, ainda durante o mês de Junho, será tomado um primeiro conjunto de medidas para evitar a deterioração da situação financeira do SNS, entre as quais:

- Extinção da bonificação de 10% na comparticipação de medicamentos genéricos;
- Revisão do escalão A de comparticipação de medicamentos, com passagem de 100 a 95%, e reembolso a doentes crónicos mediante prova de meios, nas situações de rendimento igual ou inferior ao salário mínimo nacional;
- Revisão em baixa dos preços de medicamentos comparticipados em 3%;
- Redução em 3 pontos percentuais das margens de comercialização por grosso e a retalho dos medicamentos;

- Promoção de um novo sistema de conferência de facturas de fornecedores externos, que permita combater eficazmente desperdícios e fraudes no SNS;
- Alteração legislativa para dificultar situações de utilização abusiva da comparticipação acrescida de medicamentos a falsos pensionistas de baixos rendimentos.

Para ajudar a financiar as pressões estruturais no sentido do crescimento da despesa no sector da saúde, o Governo irá ainda proceder, ao longo da legislatura, ao aumento gradual do imposto sobre o tabaco. Tal ocorrerá por via do ajustamento dos elementos específicos e/ou *ad valorem* que traduzam uma subida nominal média do imposto arrecadado por maço de tabaco de 15% em cada ano de 2006 a 2009. Este aumento visa, em simultâneo com o aumento da receita, criar um desincentivo adicional ao consumo de tabaco, que é responsável, directa ou indirectamente, por uma parte não negligenciável dos custos de saúde.

Na área do ensino básico e secundário, existe também o objectivo de controlar eficazmente o número de novos professores, através de um conjunto de medidas que permitirão limitar as situações de redução total ou parcial da componente lectiva do horário de trabalho e conseqüentemente diminuir o recurso a contratos anuais de professores com a correspondente poupança orçamental. Para esse efeito, o Governo irá, a curto prazo:

- revogar o Art. 121º do Estatuto da Carreira Docente, que permite a dispensa de actividade lectiva no ano escolar em que os professores atingem o limite de idade.
- alterar o Estatuto da Carreira Docente, de modo a que o docente que desempenhe cargos de natureza pedagógica beneficie apenas da redução da componente lectiva e não de compensações remuneratórias adicionais¹².
- reduzir o período de tempo máximo de recuperação do docente, incapacitado ou diminuído para o cumprimento integral do exercício de funções (actualmente de 2 anos - alínea (d) do nº 1 do Artigo 81º do Estatuto da Carreira Docente), enquanto condição de dispensa da componente lectiva, e exercer maior fiscalização neste tipo de dispensas;

¹² Excepto se o docente já beneficiar da redução da componente lectiva semanal, nos termos do Art. 79º do referido Estatuto.

- deixar de atribuir turmas, cessando o direito a retribuição, aos alunos dos estágios pedagógicos do ramo educacional e das licenciaturas em ensino associados a modalidades de prática pedagógica supervisionada.

c) Financiamento adicional de políticas públicas

Não obstante todas as medidas de contenção de despesa que o Governo vai empreender, incluindo através dos programas sectoriais supra-referidos, torna-se necessário assegurar um financiamento adicional das políticas públicas.

Na verdade, a actual expressão do défice orçamental significa objectivamente a insuficiência dos recursos disponíveis para fazer face às necessidades, particularmente em sectores críticos como a saúde, a educação, a justiça ou as obras públicas. Neste último sector, importa, nomeadamente, prosseguir o esforço de modernização e conservação das infra-estruturas, as políticas de solidariedade nacional em apoio ao desenvolvimento regional, incluindo através das SCUT e da contrapartida nacional para os investimentos financiados por fundos comunitários.

Assim, o Governo entendeu ser necessário prever, desde já, um aumento faseado do imposto sobre produtos petrolíferos (ISP), de 2.5 cêntimos por litro em média¹³, a serem introduzidos em 1 de Janeiro de 2006, 2007 e 2008. Estes aumentos serão adicionais aos aumentos anuais necessários para manter o imposto unitário constante em termos reais. Se o preço internacional do petróleo vier a baixar relativamente aos elevados níveis actuais, este aumento do imposto poderá não implicar subidas dos preços no consumidor dos combustíveis face aos valores que têm sido praticados nos últimos meses, atenuando apenas a descida que ocorreria se não fosse ajustado o ISP. A receita adicional resultante desta medida é estimada em cerca de 210 milhões, em 2006, subindo para 630 milhões, em 2009.

d) Finanças regionais e locais

O Governo, para além das medidas a adoptar em sede de Orçamento de Estado, preparará propostas de reforma do financiamento das Regiões Autónomas e Autarquias Locais. Conforme enunciado no Programa do Governo, as revisões da Lei das Finanças Regionais e da Lei das Finanças Locais são essenciais para melhorar a solidariedade

¹³ O valor concreto de aumento a aplicar a cada produto dependerá da sua elasticidade procura-preço e dos preços praticados em mercados fronteiriços.

financeira entre as Administrações Central, Regionais e Locais, devendo assegurar também que os esforços de consolidação orçamental sejam partilhados pelos diferentes níveis da Administração Pública.

3.2.4 Simplificação e moralização do sistema fiscal, melhoria da eficiência da Administração Fiscal, combate à evasão e fraude fiscal

O sistema fiscal português é de uma extrema complexidade, dada a variedade de regimes especiais e de benefícios fiscais que têm sido introduzidos ao longo do tempo, distorcendo irremediavelmente os princípios de simplicidade, equidade e transparência que o deveriam orientar. Mesmo que as intenções iniciais desses tratamentos fiscais especiais ou bonificados tenha sido, em alguma fase, a promoção de uma hipotética maior justiça fiscal, eles acabam por potenciar comportamentos de “planeamento fiscal agressivo” (entendido como o aproveitamento das inconsistências da legislação fiscal para reduzir drasticamente o pagamento de impostos) por parte de interesses económicos organizados. Noutros casos, são criadas inércias que impedem a revogação de regimes especiais ou bonificações quando se deixam de verificar (ou mesmo, se inverteram) as condições que levaram à sua implementação. Tomados no seu conjunto, os múltiplos regimes especiais e bonificações têm ainda o efeito extremamente pernicioso de tornarem muito mais difícil e cara a acção administrativa de repressão à fraude e evasão fiscais.

Neste quadro, a actuação da política fiscal concentrar-se-á em três áreas: simplificação e moralização do sistema fiscal, melhoria da eficiência da Administração Fiscal e combate à evasão e fraude fiscais.

a) Simplificação e moralização do sistema fiscal

No âmbito da simplificação e moralização do sistema fiscal serão introduzidas limitações aos benefícios e deduções ao nível dos diferentes impostos, introduzidas alterações ao IRS, e será revisto o regime simplificado de tributação.

O Governo introduzirá no decurso do ano de 2005, uma série de limitações aos benefícios fiscais em vigor, dos quais se salienta os benefícios fiscais à reestruturação de empresas (DL 404/90), as regras de dedução parcial do IVA, o âmbito de aplicação do art.º 69 do Código do IRC, e supressão do nº 4 do art.º 33-A do Estatuto de Benefícios Fiscais sobre zonas francas. Serão também criados mecanismos efectivos que evitem a “lavagem”

de dividendos por via de operações que tenham por objecto participações sociais ou direitos conexos com essas mesmas participações, celebradas entre entidades sujeitas a IRC e entidades que beneficiem de isenção desse imposto ou de regime mais favorável;

No que respeita ao IRS, vão ser igualmente introduzidas alterações legislativas para vigorarem a partir de 2006, nomeadamente: a aproximação gradual do valor da dedução específica das pensões ao valor da dedução específica dos trabalhadores dependentes, e a criação de um escalão adicional, com uma taxa marginal de 42%, a ser aplicado a rendimentos anuais superiores a 60 mil euros.

Saliente-se, ainda, que outras medidas poderão ser apresentadas em resultado das conclusões do trabalho de duas Comissões recentemente constituídas por iniciativa do Governo. Uma dessas Comissões debruçar-se-á sobre a reavaliação dos incentivos e benefícios fiscais. Esta Comissão tem como mandato apresentar, até 15 de Setembro, propostas de simplificação fiscal, para que eventuais medidas possam ser ainda incorporadas no Orçamento de Estado para 2006. Em particular, esta Comissão avaliará as vantagens e desvantagens de diversas modalidades de incentivos fiscais à poupança a introduzir, quer do tipo dos eliminados no Orçamento de Estado de 2005 quer de outro tipo. Neste aspecto concreto, o Governo compromete-se a reintroduzir incentivos fiscais à poupança sem nunca pôr em causa o esforço de consolidação orçamental. A segunda Comissão foi criada com o objectivo de propor medidas de simplificação do sistema fiscal e, em particular, da criação de Regimes Simplificados de Tributação para os operadores económicos de dimensão mais reduzida. As propostas desta Comissão deverão ser apresentadas ao Governo no decurso de 2006, para que medidas nesta área possam entrar em vigor no início de 2007.

b) Melhoria da eficiência da administração fiscal e combate à fraude e evasões fiscais

No domínio da melhoria da eficiência da administração fiscal e do combate à evasão fiscais, o Governo implementará um programa integrado de medidas de carácter legislativo, operativo e tecnológico, com vista a abranger todas as vertentes relevantes de um fenómeno que é complexo e multifacetado. Entre o leque variado de iniciativas legislativas cuja implementação está programada, salientam-se a apresentação à Assembleia da República de propostas de normativos visando:

- a divulgação pública de rendimentos ilíquidos obtidos anualmente pelos contribuintes singulares (proposta a apresentar até final de 2005);
- a divulgação pública da lista de empresas com dívidas em mora, de natureza fiscal ou contributiva (proposta a apresentar até Setembro);
- a reposição de tributação em imposto de selo das doações de valores monetários (proposta a apresentar até Setembro);

No plano operacional, várias iniciativas estão actualmente em curso:

- o acesso efectivo à informação bancária dos contribuintes em situações de particular risco de fraude e evasão fiscais;
- o aprofundamento do cruzamento de dados com outros organismos, nomeadamente a Segurança Social, o Ministério da Justiça, o INGA, os Serviços Municipalizados e os Notários;
- a implementação de um sistema informático de liquidações oficiosas por falta de entrega de declaração de IRS e de IRC;
- a implementação de um plano de acção com vista a minorar o risco de prescrição das dívidas fiscais;
- o envio de avisos personalizados aos contribuintes com dívidas fiscais e bens penhoráveis;
- a aceleração do processo de avaliação de imóveis objecto de transacção;
- e a introdução de compensações de reembolsos com dívidas fiscais de outros impostos.

3.3.5 Privatizações

O processo de privatizações prosseguido em Portugal nos últimos 20 anos contribuiu para reduzir o peso do Estado no sector empresarial e aumentar a concorrência, favorecendo uma eficiente aplicação dos recursos económicos e o aumento da competitividade das empresas. Igualmente, na medida em que o valor gerado pela venda dos activos tenha sido superior ao valor actual dos resultados futuros expectáveis dos activos alienados, a política de privatizações contribuiu para a consolidação orçamental e a sustentabilidade das finanças públicas.

Durante os próximos anos, o Governo pretende assumir um papel de maior relevo da definição de políticas de financiamento globais para o Sector Empresarial do Estado, definindo limites ao crescimento do endividamento e, no respeito pleno das regras relativas à concorrência, melhorando as suas condições de acesso ao mercado financeiro através do reforço do peso negocial do conjunto destas empresas.

Esta actuação, que na prática é semelhante à de qualquer accionista privado, permitirá um reforço dos mecanismos de controlo ao nível do financiamento das empresas públicas e uma redução dos encargos da dívida indirecta do Estado que, pela sua trajectória crescente, tem vindo a assumir-se como uma condicionante à consolidação futura das contas públicas.

Neste contexto, o Governo pretende alterar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, no sentido de passar a aplicar, a partir de 2006, mais de 80% das receitas de privatizações na amortização de dívida pública. Estas medidas de optimização da gestão dos passivos financeiros directos e indirectos do Estado deverão resultar, ainda, numa libertação de capacidade creditícia do sistema financeiro nacional para o sector privado, contrariando assim o efeito de *crowding-out* associado ao comportamento desconcertado do Estado e das empresas públicas em matéria de financiamento.

O Governo pretende, ainda, prosseguir uma política de privatizações que, para além do contributo para a consolidação das finanças públicas, através da redução da dívida pública, favoreça também o crescimento económico. Neste sentido, o Governo procurará que a aplicação das receitas originadas no processo de privatizações concilie a redução da dívida pública com a reestruturação das empresas prestadoras de serviços públicos, executada de forma direccionada e com objectivos bem definidos. Essa reestruturação deverá não só passar pela aplicação de fundos públicos, mas também pela privatização de participadas indirectas, em áreas de negócio não estratégicas para essas empresas públicas, num movimento de racionalização global do Sector Empresarial do Estado.

3.3.6 Uma avaliação global dos efeitos das medidas e reformas durante a legislatura

O Quadro 3.2 apresenta uma síntese das medidas e reformas descritas nos pontos anteriores desta secção, bem como os efeitos de primeira ordem estimados que se encontram considerados no cenário-base das projecções macroeconómicas e orçamentais apresentadas na secção 4 deste Programa.

Saliente-se o crescente efeito acumulado das medidas tomadas, tendo por base os efeitos de primeira ordem, e as características do ajustamento. De facto, enquanto nos primeiros dois anos do programa o ajustamento é feito predominantemente à custa do impacto das medidas geradoras de novas receitas orçamentais, já nos dois últimos anos o efeito preponderante é o da redução do peso das despesas públicas.

Quadro 3.2
EFEITOS DIRECTOS CUMULATIVOS DAS PRINCIPAIS MEDIDAS DE CONSOLIDAÇÃO

Em milhões de euros, a preços de 2005

	2005	2006	2007	2008	2009
RECEITA					
Impostos sobre rendimento e património					
(i) Medidas de combate à evasão fiscal e aumento da eficiência da máquina fiscal	150	300	400	400	400
(ii) Benefícios fiscais	0	200	300	350	400
-- Redução da dedução específica em sede de IRS ao rendimento de pensões mais elevadas					
-- Benefícios fiscais à reestruturação de empresas (DL 404/90)					
-- Limitação do âmbito de aplicação do artigo 69º do CIRC					
-- Supressão nº 4 do artigo 33º-A do EBF sobre zonas francas (reposição redacção anterior ao OE-2005)					
(iii) Criação de novo escalão com taxa marginal de 42% para rendimentos superiores a 60 mil euros	0	25	25	25	25
IVA					
(i) combate à evasão fiscal	100	200	200	200	200
(ii) subida da taxa normal de 19 para 21%	400	900	900	900	900
(iii) Benefícios fiscais	30	100	100	100	100
-- Revisão da isenção de IVA no contexto de reestruturação de grupos do sector financeiro					
-- Redução das regras de dedução parcial do IVA					
ISP (para além do aumento anual para compensar inflação, incluindo em 2005)	0	210	420	630	630
-- sobre-taxa de €0.075/litro, a introduzir em três etapas de €0.025/litro em início de 2006, 2007 e 2008					
Imposto sobre tabaco	0	180	360	540	720
-- aumento de 15% do imposto médio cobrado por maço de tabaco, em cada ano de 2006 a 2009					
Contribuições para a segurança social					
(i) Aumento da remuneração de referência de trabalhadores independentes de 1 para 1.5 salários mínimos	30	60	60	60	60
(ii) Medidas de combate à fraude e evasão	0	50	100	150	200
DESPESA					
Contenção da despesa com Segurança Social					
(i) regime geral	0	200	420	630	840
(ii) funcionários públicos	0	230	460	700	950
Prestação extraordinária para combate à pobreza dos idosos	0	-50	-100	-150	-200
Despesas com participações em medicamentos	25	100	100	100	100
Moderação dos custos com pessoal da administração pública					
(i) Actualização da tabela salarial em 2% ao ano	100	400	700	1000	1300
(ii) Redução do drift salarial (isto é, do efeito de aumento salarial médio além da tabela) através de:					
-- Novo sistema retributivo da função pública a partir de 1 de Janeiro de 2007					
-- Congelamento de progressões automáticas até à entrada em vigor do novo sistema retributivo					
-- Contenção de promoções até à entrada em vigor do novo sistema retributivo					
-- Contenção do crescimento das contribuições sociais imputadas dos funcionários públicos (a)					
-- Flexibilização das regras de afectação de funcionários à Bolsa de Supranumerários (b)					
-- Revisão do regime de remuneração de trabalho extraordinário dos médicos					
-- Limitação de remuneração de actividades não lectivas dos professores e não remuneração de estágios pedagógicos					
Redução e racionalização dos recursos humanos (face a benchmark exigente de 0% de variação)	0	75	150	225	300
-- Substituição apenas parcial de funcionários que se reformam					
-- Alteração do Estatuto da Carreira Docente, para limitar nº professores com horário zero/reduzido					
-- Eventuais saídas de funcionários da Bolsa de Supranumerários para o sector privado					
-- Limitação ao crescimento de funcionários na administração regional e local					
Crescimento investimento público não participado pela UE a cerca de 15% ao ano em média	-40	-110	-190	-450	-850
Face a benchmark de crescimento nominal de 5%					
Venda de terrenos e edifícios do Estado (vagos ou arrendados a entidades fora das adm.públicas)	100	200	200	200	200
TOTAL DE EFEITOS DE PRIMEIRA ORDEM DE MEDIDAS QUE AFECTAM O DÉFICE	895	3270	4605	5610	6275
Por memória: PIB	140094	142059	145197	148985	153392
TOTAL DE EFEITOS DE PRIMEIRA ORDEM DE MEDIDAS QUE AFECTAM O DÉFICE (% PIB)	0,6	2,3	3,2	3,8	4,1

Notas:

(a) Convergência dos sub-sistemas de saúde para a ADSE

(b) Os funcionários, após 3 meses de permanência na Bolsa, deixam de receber o "vencimento de exercício".

4. Projecções macroeconómicas e objectivos orçamentais

4.1. Cenário base: hipóteses

O enquadramento externo para a economia portuguesa tomado como base para a elaboração das projecções macroeconómicas e orçamentais corresponde a uma actualização do que foi considerado nas Previsões Económicas da Primavera de 2005 apresentadas em Abril pela Comissão Europeia. Nessas previsões, a procura externa de bens e serviços relevante para Portugal crescia 7.6 e 7.0%, respectivamente em 2005 e 2006. A informação entretanto disponibilizada para o corrente ano recomenda a revisão em baixa do crescimento desta variável. Deste modo, neste Programa foi considerado um crescimento de 6.6%, em 2005, menos 1 p.p. do que nas Previsões de Primavera da Comissão Europeia, mantendo-se a taxa de 7.0% para 2006, que foi igualmente a variação admitida para os restantes anos do horizonte (Quadro 4.1).

Quadro 4.1
Hipóteses subjacentes

Em percentagem

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Procura externa relevante (a)	8,5	6,6	7,0	7,0	7,0	7,0
Preço do petróleo (<i>Brent</i> , USD/barril)	37,9	50,1	50,3	49,0	47,0	46,0
Taxa de câmbio efectiva para Portugal (a)	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxa de câmbio USD/EUR (b)	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Taxa de juro de curto prazo (b)	2,1	2,1	2,5	2,9	3,3	3,6
Taxa de juro de longo prazo (b)	4,1	3,9	4,5	5,0	5,0	5,0

Fonte: Ministério das Finanças, baseado em informação do Banco de Portugal, *Bloomberg* e Comissão Europeia.

Notas:

(a) Taxa de variação anual.

(b) Valores médios anuais.

Como referido na secção 2, em 2004, observou-se uma significativa perda de quota de mercado das exportações portuguesas, parte da qual devido à concorrência de produtos

oriundos dos novos Estados-membros da União Europeia e da China. Abstraindo dos efeitos dos restantes determinantes das exportações portuguesas, e a exemplo da hipótese implícita nas últimas previsões da Comissão Europeia, admitiu-se neste Programa que a perda de quota de mercado continuará a ser intensa em 2005 e, em menor grau, em 2006¹⁴. Neste último ano, a perda será parcialmente compensada pelo previsível aumento de exportações automóveis resultante da fabricação de um novo modelo de viatura numa das principais fábricas do sector. De 2007 em diante, supôs-se que não continuará a perda estrutural de quota portuguesa, admitindo-se, pelo contrário, um ligeiro ganho anual associado aos efeitos desfasados da referida produção do novo modelo automóvel e, sobretudo, ao contributo da actividade turística.

No que respeita a taxas de juro de mercado e às taxas de câmbio, foi considerado um conjunto de hipóteses técnicas, entre as quais se destacam as seguintes:

- A evolução da taxa de juro de curto prazo e a do preço do petróleo foram projectadas, a partir de 6 de Maio de 2005, tendo por base os contratos de futuros negociados nessa data (e valores observados até essa data) relativos, respectivamente, à Euribor a 3 meses e ao preço do *brent* (em dólares norte americanos – USD – por barril);
- No caso da taxa de rendibilidade das obrigações do Tesouro a 10 anos, assumiram-se para 2005 e 2006 os valores considerados pela Comissão Europeia nas suas previsões da Primavera, admitindo-se a manutenção da taxa de 2006 para os restantes anos do horizonte;
- A taxa de câmbio do USD face ao euro foi estimada pela hipótese de manutenção do seu valor (*carry-over*) a partir de 6 de Maio, o mesmo se aplicando ao índice cambial efectivo nominal para a economia portuguesa.

O cenário base apresentado neste Programa tem ainda subjacente o conjunto de medidas e reformas com impacto orçamental que foram descritas na secção 3.

4.2 Cenário base: projecções macroeconómicas

O PIB português deverá acelerar gradualmente ao longo do horizonte do Programa, de 0.8% em termos reais, em 2005, para 3.0% em 2009 (Quadro 4.2). Esta

¹⁴ Refira-se que o cenário macroeconómico central deste Programa já considera contributos para perda de quota associados a este fenómeno de 2.5 e 2 pontos percentuais em 2005 e 2006, respectivamente.

aceleração beneficiará do crescimento robusto da procura externa e da dissipação do impacto da concorrência acrescida aos produtos portugueses oriunda dos novos Estados-membros e da China. Depois da aceleração brusca e insustentável da procura interna observada em 2004, as suas principais componentes terão um ritmo de crescimento mais moderado em 2005 e 2006, antes de iniciarem uma trajectória de recuperação gradual. A maior restritividade da política orçamental contribuirá também, no curto prazo, para o menor dinamismo da procura interna, quer por via directa, quer por via indirecta.

Quadro 4.2
Principais indicadores macro 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taxas de variação real						
PIB	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
Consumo privado	2,3	1,7	1,2	1,7	2,1	2,5
Consumo público	1,2	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3
Investimento	2,1	1,9	3,0	5,1	6,7	7,9
Exportações de bens e serviços	5,1	3,3	6,5	8,1	7,9	7,9
Importações de bens e serviços	7,0	4,0	5,1	6,4	7,0	7,7
Taxa de desemprego (em % população activa)	6,7	7,4	7,7	7,6	7,3	6,9
Emprego total (taxa de variação)	0,1	0,4	0,7	1,1	1,3	1,5
Deflator do consumo privado (taxa de variação)	2,3	2,7	2,9	2,5	2,5	2,4
Taxa de poupança dos particulares (em % Rendimento disponível)	10,4	10,2	10,0	10,0	10,0	9,9

Fonte: Ministério das Finanças (Informação de 2004 do INE e Banco de Portugal).

No que toca aos efeitos directos sobre a despesa, o consumo público manterá crescimentos reais apenas ligeiramente positivos durante todo o horizonte do Programa, e o investimento público (abstraindo vendas de activos) sofrerá mesmo alguma redução real até 2007. Esta diminuição do investimento público decorre essencialmente do perfil esperado dos fundos estruturais recebidos da União Europeia nos últimos anos do III

Quadro Comunitário de Apoio vigente¹⁵, apesar de um significativo esforço de aumento do crescimento do investimento não participado pela União Europeia, cujo crescimento nominal será em torno de 10% em 2005, 2006 e 2007 (atingindo taxas de 20 e 25% nos dois últimos anos do horizonte, respectivamente, sem comprometer o objectivo de colocar o défice público numa trajectória de redução acentuada).

Os efeitos indirectos da política orçamental sobre a despesa interna decorrerão do impacto sobre o rendimento disponível real dos ajustamentos de impostos indirectos, nomeadamente do IVA e do ISP. Espera-se que de 2007 a 2009 esses efeitos se tenham dissipado, permitindo que a procura interna privada volte a crescer a um ritmo mais forte, sem que isso implique um maior desequilíbrio macroeconómico, contrariamente ao que aconteceu em 2004.

A taxa de desemprego, em média anual, deverá atingir 7.4% em média durante o ano de 2005. O baixo nível de crescimento da actividade económica só deverá permitir a descida gradual deste indicador a partir de 2007. Esta projecção é consistente com a evidência histórica, que indica ser necessário um crescimento do PIB superior a 2% ao ano para que a taxa de desemprego se reduza. O emprego deve recuperar gradualmente, permitindo uma progressiva aceleração da produtividade média por trabalhador ao longo do período. Depois de muitos anos em que os crescimentos salariais reais se situaram acima do crescimento da produtividade, é essencial que no horizonte do Programa a negociação salarial seja realista e tenha em conta as condições de concorrência acrescida nos mercados internacionais e no mercado doméstico com que deparam hoje os produtos portugueses. Neste contexto, espera-se um crescimento moderado das remunerações reais dos trabalhadores, abaixo do crescimento da produtividade. Uma evolução excessiva dos salários teria como consequência um acentuar da perda de competitividade da economia portuguesa, e um aumento mais forte do desemprego. No passado, nas fases cíclicas menos favoráveis, o mercado de trabalho português conseguiu ajustar nos salários e evitar subidas mais expressivas do desemprego. As projecções neste programa extrapolam para o horizonte do Programa este tipo de comportamento dos salários reais, não obstante o

¹⁵ Numa óptica de contas nacionais (isto é, em base *accrual*), a diminuição dos fundos será mais intensa do que numa óptica de caixa. Com efeito, de acordo com as regras contabilísticas em vigor, têm sido registadas nas contas públicas portuguesas receitas de capital superiores às efectivamente recebidas numa óptica de caixa, na medida de adiantamentos efectuados pelo Tesouro português nos últimos anos por conta de fundos estruturais a receber posteriormente. Assim sendo, quando essas verbas são efectivamente entregues pela Comissão Europeia às autoridades portuguesas, já não são novamente registadas como receita.

enquadramento macroeconómico ser agora diferente doutros episódios de ajustamento no passado (nomeadamente, a taxa de inflação ser muito mais baixa).

Admitindo moderação salarial, a taxa de inflação no consumidor deverá aumentar já este ano de 2005 para 2.7% (média anual, que compara com 2.3% em 2004), após o que deverá atingir um máximo de 2.9% em 2006, também em média anual. Nos restantes anos do horizonte, espera-se que a inflação volte a baixar para valores em torno de 2.5%. A subida da taxa de inflação decorre dos aumentos de impostos indirectos (IVA, ISP e Imposto do Tabaco) incluídos no programa de ajustamento orçamental. Note-se que, se for confirmada a hipótese para o preço do petróleo considerada no cenário base, parte dos efeitos da subida do ISP poderão ser compensados pela gradual e ligeira redução do preço internacional desta matéria-prima.

A taxa de poupança dos particulares deverá manter-se relativamente estabilizada em torno de 10% do rendimento disponível durante todo o horizonte do Programa, após a acentuada queda deste indicador verificada em 2004. Numa primeira fase, 2005 e 2006, num contexto de subida do desemprego, dois efeitos tenderão a anular-se mutuamente: por um lado, um efeito de precaução associado ao crescimento do desemprego; por outro lado, um efeito de alisamento do consumo das famílias perante o impacto da subida da inflação sobre o rendimento disponível real. Na segunda parte do horizonte, a partir de 2007, estes dois efeitos diminuirão de intensidade.

Quadro 4.3
Balança corrente e balança de capital

Saldos em percentagem do PIB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Balança corrente e de capital	-5,9	-6,2	-6,0	-5,7	-5,4	-5,3
Balança corrente	-7,5	-7,9	-7,6	-7,1	-6,7	-6,5
Balança de bens e serviços	-7,7	-8,3	-7,6	-6,8	-6,2	-5,9
Rendimentos	-1,9	-1,8	-2,1	-2,4	-2,5	-2,5
Transferências correntes	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,0
Públicas	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
Privadas	1,7	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
Balança de capital	1,6	1,7	1,5	1,4	1,2	1,1
da qual: Transferências de capital públicas	1,7	1,7	1,5	1,4	1,2	1,1

Fonte: Ministério das Finanças (Informação de 2004 do Banco de Portugal).

Como referido na secção 2, em 2004, o défice conjunto das balanças corrente e de capital situou-se em 5.9% do PIB (Quadro 4.3). Em 2005, projecta-se que este défice suba ligeiramente para 6.2%, iniciando depois uma trajectória de redução ligeira, apesar da recuperação do crescimento económico. O crescimento claramente anómalo das importações de 2004 não é extrapolado para o futuro, admitindo-se um retorno a reacções deste agregado mais consentâneas com a evolução da despesa global. Deste modo, espera-se uma redução gradual do défice comercial de um máximo de 8.3% do PIB em 2005 para 5.9% do PIB em 2009. Contudo, esta diminuição não se reflectirá integralmente no défice conjunto da balança corrente e de capital devido a dois efeitos de sinal contrário. O défice da balança de rendimentos aumentará gradualmente ao longo do período, reflectindo uma posição externa líquida mais negativa e o aumento das taxas de juro de mercado. Além disso, a previsível redução das transferências de capital recebidas da União Europeia também contrariará a melhoria da balança de bens e serviços.

Quadro 4.4
Financiamento da economia

Em percentagem do PIB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Necessidade líq. de financiamento face ao exterior = saldo da balança corrente + balança de capital	-5,9	-6,2	-6,0	-5,7	-5,4	-5,3
Cap./ Nec. líq. de financiamento do sector privado (a)	-0,7	0,2	-1,2	-1,8	-2,6	-3,8
Nec. Líq. de financiamento das admin. públicas (a)	-5,2	-6,4	-4,8	-3,9	-2,8	-1,6

Fonte: Ministério das Finanças (informação de 2004 do Banco de Portugal).

Nota: (a) Excluindo as receitas extraordinárias das administrações públicas em 2004 (€ 3051,5 milhões) e em 2005 (€ 200 milhões).

O défice conjunto das balanças corrente e de capital traduz as necessidades líquidas de financiamento face ao exterior dos agentes económicos residentes na economia portuguesa. Dado que, em 2005, são muito semelhantes os níveis projectados para os défices público e externo, tal significa que este último traduz basicamente as necessidades de financiamento das administrações públicas portuguesas (traduzidas pelo défice público), e que a capacidade / necessidade líquida de financiamento do conjunto do sector privado

está relativamente equilibrada (Quadro 4.4). Projecta-se que esta situação evolua ao longo do horizonte, com a diminuição da necessidade de financiamento das administrações públicas a ser parcialmente compensada pelo progressivo aumento das necessidades de financiamento das empresas portuguesas, num contexto de expansão do respectivo investimento.

4.3. Cenário base: projecções das contas públicas

Quadro 4.5
Perspectivas orçamentais das administrações públicas

Em percentagem do PIB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Receitas totais	45,4	42,9	43,9	44,1	44,3	44,5
Receita corrente	41,6	41,6	42,7	43,0	43,3	43,5
d.q. Impostos indirectos	15,0	15,6	16,2	16,4	16,6	16,8
Impostos directos	9,2	8,9	9,2	9,5	9,8	10,2
Outros impostos s/ rendimento e património	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
Contribuições sociais	13,0	13,1	13,1	12,9	12,8	12,7
Receita de capital	3,8	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9
Despesas totais	48,4	49,1	48,7	48,0	47,1	46,0
Despesa corrente	43,7	44,7	44,7	44,4	43,6	42,7
d.q. Despesas com o pessoal	15,0	15,1	14,9	14,5	14,2	13,8
Prestações sociais em espécie	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0	2,9
Prestações sociais que não em espécie	14,9	15,6	15,6	15,5	15,3	15,1
Pensões	11,3	11,8	11,8	11,8	11,7	11,6
Subsídios de desemprego	1,2	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2
Despesas com juros (incluindo <i>swaps</i> e <i>FRA</i> s)	2,8	2,9	3,3	3,4	3,4	3,4
Despesa de capital	4,7	4,4	3,9	3,6	3,4	3,4
d.q. Formação bruta de capital fixo	3,3	3,3	3,0	2,8	2,7	2,8
Saldo global	-2,9	-6,2	-4,8	-3,9	-2,8	-1,6
Saldo primário	-0,1	-3,3	-1,6	-0,5	0,7	1,8
Saldo corrente	-2,0	-3,2	-2,1	-1,4	-0,3	0,9
Saldo de capital	-0,9	-3,1	-2,7	-2,5	-2,4	-2,5
<i>Por memória:</i>						
Saldo global excluindo receitas extraordinárias	-5,2	-6,4	-4,8	-3,9	-2,8	-1,6
Saldo global excl. rec. extraord. e vendas de activos	-5,3	-6,6	-5,1	-4,1	-3,0	-1,8
Saldo primário excl. rec. extraord. e vendas de activos	-2,5	-3,6	-1,8	-0,7	0,4	1,6

Fonte: Ministério das Finanças.

Num quadro de recuperação gradual do crescimento económico, com a taxa de variação real do PIB a acelerar de 0.8%, em 2005, para 2.6 e 3.0%, nos dois últimos anos do horizonte, e tendo em conta o vasto conjunto de medidas de consolidação descritas na secção 3, projecta-se uma substancial redução do défice público português. O cenário base, que aponta para défices de 6.2, 4.8, 3.9, 2.8 e 1.6% do PIB ao longo do horizonte, é consistente com o objectivo do Governo português em colocar o défice público abaixo de 3% e 2%, respectivamente em 2008 e 2009, não recorrendo para o efeito a expedientes contabilísticos (Quadro 4.5).

A poupança orçamental projectada de 2005 até 2009 será obtida essencialmente através de um aumento do saldo primário corrente, dado que se projecta apenas uma pequena redução do défice de capital e uma subida dos encargos com juros (por efeito do aumento das taxas de juro e também, nos primeiros anos, do *stock* de dívida pública). A melhoria substancial do saldo corrente primário entre 2005 e 2009 será conseguida através de um aumento da receita corrente (1.9 p.p. do PIB) e de uma descida da despesa primária corrente (2.5 p.p. do PIB).

Por componentes, do lado da receita corrente, o principal contributo é dado pela receita fiscal, o que reflecte a natureza das medidas de consolidação. As contribuições sociais, por seu turno, devem manter o seu peso no PIB, com uma ligeira tendência de diminuição. Do lado da despesa corrente primária, a maior contenção é projectada ao nível do crescimento das despesas com o pessoal, que deverão ver reduzida a sua importância no PIB em 1.3 p.p. do PIB até 2009, na sequência das medidas respeitantes às alterações no sistema remunerativo, bolsa de supranumerários e contenção de admissões na função pública. Ainda ao nível da despesa corrente primária, projecta-se a virtual manutenção das despesas com pensões em percentagem do PIB, em contraste com a tendência de acentuado crescimento dos últimos anos.

Analisando a evolução do saldo orçamental corrigido dos efeitos da posição cíclica da economia, de medidas temporárias e da venda de activos¹⁶, o chamado saldo subjacente, confirma-se uma trajectória de consolidação em todo o horizonte do Programa (Quadro 4.6). Como seria natural de esperar, o progresso do indicador é mais acentuado até 2006 (redução do défice em 1.5 p.p), mas mantém-se superior a 0.5 por cento do PIB em todos os anos seguintes. Utilizando este indicador, também se atinge um défice inferior

¹⁶ Nomeadamente as receitas provenientes da venda de imóveis.

a 3% do PIB em 2008 (2.6%), o qual se reduz para 1.8% em 2009. Dado o ponto de partida muito desfavorável, este nível de défice subjacente, apesar do substancial esforço de consolidação, ainda é superior ao objectivo de médio-prazo sugerido pelos serviços da Comissão Europeia para Portugal (0.5% do PIB). Tal implica que o esforço de consolidação orçamental português não se completa no horizonte do Programa actual.

Quadro 4.6
Evolução do saldo subjacente das administrações públicas

Em percentagem do PIB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Saldo global excluindo medidas temporárias e vendas de activos (1)	-5,3	-6,6	-5,1	-4,1	-3,0	-1,8
Saldo primário excluindo medidas temporárias e vendas de activos (2)	-2,5	-3,6	-1,8	-0,7	0,4	1,6
Componente cíclica (3) ^(a)	-0,8	-1,0	-1,1	-0,8	-0,4	0,0
Saldo subjacente (1)-(3)	-4,5	-5,5	-4,0	-3,3	-2,6	-1,8
Saldo primário subjacente (2)-(3)	-1,7	-2,6	-0,7	0,1	0,9	1,6

Fonte: Ministério das Finanças.

Nota:

(a) Calculada pelo método da Comissão Europeia (função de produção).

Quanto à evolução da dívida pública, o objectivo principal é mantê-la contida abaixo de 70% do PIB e inverter a trajectória crescente na parte final do horizonte. A projecção do cenário central também é consistente com este objectivo, apontando para um rácio máximo de cerca de 68% do PIB no final de 2007, diminuindo já em 2008 e 2009, ano em que será ligeiramente inferior a 65% do PIB (Quadro 4.7).

A variação projectada do rácio da dívida em 2005, de 4.6 p.p. do PIB, é explicada principalmente pelo valor muito negativo do saldo primário (que atingirá -3.3 por cento do PIB). O efeito dos encargos com juros líquido do efeito do crescimento do produto (o chamado “efeito *snow-ball*”) também contribuirá para o aumento do rácio da dívida (em 0.7 p.p. do PIB), enquanto os restantes ajustamentos défice-dívida terão um efeito estimado de 0.6 p.p. do PIB. Nesta componente, têm particular relevância as aquisições de activos

financeiros (0.5 p.p. do PIB), nomeadamente as dotações de capital previstas para a criação de novos “hospitais-empresa”, as quais são parcialmente compensadas pelas receitas das privatizações programadas ainda para este ano (0.3 p.p. do PIB). Adicionalmente, prevêem-se regularizações de dívidas equivalentes a 0.4 p.p. do PIB.

A partir de 2006, o comportamento previsto para o saldo primário, com uma subida continuada ao longo do horizonte de previsão, bem como a redução do diferencial de crescimento entre a taxa de juro implícita na dívida e a taxa de variação nominal do produto, a par com contribuições negativas ou nulas dos ajustamentos défice-dívida, vão permitir uma diminuição da variação do rácio da dívida pública em percentagem do PIB, e o referido projectado decréscimo deste indicador em 2008 e 2009. No conjunto dos ajustamentos de passagem do défice à variação da dívida, destacam-se as receitas de privatizações previstas (para 2006, de cerca de 1 p.p. do PIB e, nos anos seguintes, cerca de 0.5 p.p.) que deverão ser utilizadas essencialmente na amortização de dívida, dado que se pretende que as aquisições de activos financeiros não tenham um peso muito significativo no PIB a partir de 2006.

Quadro 4.7
Evolução da dívida pública

Em percentagem do PIB

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dívida bruta	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
Variação do rácio da dívida (1)	1,8	4,6	1,1	0,2	-1,0	-2,2
Decomposição da variação do rácio da dívida (a)						
Saldo primário excluindo receitas extraordinárias (2)	-2,4	-3,4	-1,6	-0,5	0,7	1,8
Receitas extraordinárias (3)	2,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Efeito "snow-ball" (4)	0,9	0,7	0,2	-0,1	-0,3	-0,4
Ajustamentos défice-dívida (5)= (1)+(2)+(3) – (4)	0,9	0,6	-0,7	-0,1	-0,1	0,0
d.q. Aquisição líquida de activos financeiros	0,0	0,2	-1,0	-0,4	-0,3	-0,2
Receitas de privatizações	0,8	0,3	1,1	0,5	0,4	0,4

Fonte: Ministério das Finanças.

Nota:

(a) A variação do rácio da dívida bruta pode ser decomposta da seguinte forma:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

onde t é a referência tempo; D , PD , Y e SF são o stock de dívida pública, o défice primário, o PIB nominal e o ajustamento stock-fluxo (ie, défice-dívida), respectivamente, e i e y representam o crescimento do encargo

médio da dívida e do PIB nominal. O termo entre parênteses representa o chamado efeito “snow-ball”.

4.4. Análise de sensibilidade a diferentes hipóteses de cenário macroeconómico

As hipóteses em que assenta o cenário base consideram um crescimento robusto da procura externa relevante para a economia portuguesa, em torno de 7 por cento ao ano durante todo o horizonte do Programa. Para o preço internacional do petróleo, espera-se que se mantenha a um nível relativamente elevado, embora apresentando uma tendência decrescente. A estas duas hipóteses está associado um balanço de riscos em que a probabilidade dominante vai no sentido de uma revisão em baixa da procura externa e uma correcção em alta da trajectória do preço do petróleo. Para ensaiar o impacto sobre o cenário macroeconómico e orçamental português que resultaria de tais revisões, foi considerado um cenário alternativo – cenário I – em que se admitiu menos 1 p.p. de crescimento da procura externa em todos os anos¹⁷. Em simultâneo, neste cenário alternativo I, substituiu-se a hipótese de ligeira descida do preço do *brent* baseada nos mercados de futuros por uma hipótese de manutenção desse preço em todos os anos no nível médio de 2005 (50.1 USD por barril).

O Quadro 4.8 compara as projecções obtidas com a do cenário base, constatando-se, como seria de esperar, um diferencial de crescimento negativo da actividade económica em todos os anos e, conseqüentemente, maior défice orçamental e maior nível de dívida pública. Assim, se não forem tomadas medidas de consolidação orçamental adicionais, não será atingido o objectivo de baixar o défice público para menos de 3% do PIB em 2008, e só apenas em 2009 tal acontecerá marginalmente. Quanto à dívida pública, ela continuará a aumentar até 2008, embora não ultrapasse em nenhum ano 70% do PIB.

Um segundo cenário alternativo – cenário alternativo II – foi também construído para ensaiar a sensibilidade das projecções a uma subida mais marcada das taxas de juro. Para o efeito consideraram-se taxas de juro de curto e longo prazos 1 ponto percentual acima das admitidas no cenário base a partir de meados de 2005 e até ao final do horizonte¹⁸. Os resultados deste exercício são igualmente apresentados no Quadro 4.8, sendo patente que as taxas de juro mais elevadas têm um custo em termos de crescimento da economia, sobretudo na parte inicial do horizonte, após a subida da taxa. No que respeita ao efeito sobre o défice e dívida públicos, ao impacto do menor crescimento económico sobre estas

¹⁷ Incluindo em 2005. Face à procura externa relevante para a economia portuguesa considerada nas últimas previsões da Primavera da Comissão Europeia, o diferencial neste cenário alternativo I é de -2 p.p. em 2005.

¹⁸ Tal implicou aumentar todas as taxas médias anuais em 0.5 p.p. no ano 2005 e 1 p.p. nos restantes anos.

variáveis, acrescem os efeitos directos por via dos encargos com juros e, no caso da dívida, a alteração desfavorável da relação entre a taxa de juro implícita na dívida e a taxa de crescimento nominal do PIB.

Quadro 4.8
Análise de sensibilidade

	2005	2006	2007	2008	2009
Cenário alternativo I – Menor crescimento da procura externa e preço do petróleo constante (a)					
PIB (t.v.r.)	0,5	1,1	1,8	2,1	2,5
Deflator do consumo privado	2,6	2,8	2,4	2,4	2,2
Taxa de desemprego (%)	7,6	8,0	8,1	8,0	7,8
Necessidade líq. financiamento da economia (% PIB)	-6,4	-6,3	-6,2	-6,0	-6,0
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-6,4	-5,1	-4,5	-3,7	-2,9
Dívida bruta (% PIB)	66,8	68,4	69,5	69,7	69,0
Diferenças face ao cenário base					
PIB (t.v.r.)	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5	-0,5
Deflator do consumo privado	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Taxa de desemprego (%)	0,1	0,3	0,5	0,7	0,9
Necessidade líq. financiamento da economia (% PIB)	-0,1	-0,3	-0,4	-0,6	-0,6
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-0,1	-0,3	-0,6	-0,9	-1,4
Dívida bruta (% PIB)	0,3	0,8	1,7	2,9	4,5
Cenário alternativo II – Taxas de juro mais altas (b)					
PIB (t.v.r.)	0,4	1,0	1,9	2,5	2,8
Deflator do consumo privado	2,7	2,8	2,4	2,4	2,2
Taxa de desemprego (%)	7,5	8,0	8,0	7,8	7,4
Necessidade líq. financiamento da economia (% PIB)	-6,4	-6,3	-5,8	-5,3	-5,1
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-6,6	-5,5	-4,9	-4,0	-3,0
Dívida bruta (% PIB)	67,1	69,1	70,4	70,6	69,7
Diferenças face ao cenário base					
PIB (t.v.r.)	-0,4	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1
Deflator do consumo privado	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Taxa de desemprego (%)	0,1	0,3	0,4	0,5	0,5
Necessidade líq. financiamento da economia (% PIB)	-0,1	-0,3	0,0	0,1	0,3
Saldo das administrações públicas (% PIB)	-0,3	-0,7	-1,0	-1,2	-1,4
Dívida bruta (% PIB)	0,6	1,5	2,6	3,8	5,2

Fonte: Ministério das Finanças.

Notas:

(a) Crescimento da procura externa com -1 p.p. do que no cenário base e preço do barril de petróleo constante ao nível médio de 2005.

(b) Taxas de juro de curto e longo prazo 1 p.p. acima das utilizadas no cenário base, a partir de meados de 2005.

Assim sendo, também neste segundo cenário alternativo, sem medidas adicionais não será possível atingir o objectivo de colocar o défice público abaixo de 3% do PIB em 2008. Adicionalmente, neste cenário o rácio da dívida pública aumenta mais do que no cenário alternativo I, ultrapassando ligeiramente os 70% do PIB em 2007 e 2008.

4.5. Comparação com a actualização de Dezembro de 2003

Comparando o cenário base apresentado neste Programa como o da actualização de Dezembro de 2003, excluindo receitas extraordinárias e vendas de activos em ambos os exercícios, a trajectória actual para o défice é significativamente superior para os anos em comum (2004-2007): mais 0.4 p.p. em 2004 e mais cerca de 2.5 p.p. nos anos seguintes (Quadro 4.9). Esta maior necessidade de financiamento das administrações públicas é explicada em parte por um crescimento económico menor do que o previsto no exercício anterior, nomeadamente para 2005 e anos subsequentes. A deterioração dos saldos orçamentais face à actualização de 2003 repercute-se numa trajectória projectada para a dívida pública substancialmente superior, ultrapassando agora o valor de referência de 60 por cento do PIB (entre 2 e 8 p.p. no período considerado).

Quadro 4.9
Diferenças face à actualização de Dezembro de 2003

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB (t.v.r.) (%)						
Actualização Dez 2003 (1)	1,0	2,5	2,8	3,0	-	-
Actualização Maio 2005 (2)	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
Diferença (2)-(1)	0,0	-1,7	-1,4	-0,8	-	-
Saldo das administrações públicas (% do PIB)						
Actualização Dez 2003	-2,8	-2,2	-1,6	-1,1	-	-
Actualização Dez 2003 sem receitas extraord. (1)	-4,8	-3,6	-2,3	-1,4	-	-
Actualização Maio 2005 ^(a) (2)	-5,2	-6,2	-4,8	-3,9	-2,8	-1,6
Diferença ^(b) (2)-(1)	-0,4	-2,6	-2,5	-2,5	-	-
Dívida bruta das adm. públicas (% do PIB)						
Actualização Dez 2003 (1)	60,0	59,7	58,6	57,0	-	-
Actualização Maio 2005 (2)	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
Diferença (2)-(1)	1,9	6,8	8,9	10,8	-	-

Fonte: Ministério das Finanças.

Notas: (a) Os valores actuais excluem receitas extraordinárias; (b) Excluindo receitas extraordinárias em ambas as actualizações.

5. Sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas

O Governo, como mencionado supra, criou um grupo de trabalho para estudar e avaliar a sustentabilidade a prazo da Segurança Social. Como esse estudo ainda está em curso não se inclui uma análise da sustentabilidade de longo prazo das finanças públicas.

ANEXO
Quadros Estatísticos

Quadro 1.a Perspectivas Macroeconómicas

	Código SEC	2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		nível (10 ⁶ euros)	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. PIB (real) [1]	B1*g	131805	1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
2. PIB (nominal)	B1*g	135035	3,5	3,7	4,9	5,5	5,9	6,1
Componentes do PIB em termos reais								
3. Consumo privado	P.3	82837	2,3	1,7	1,2	1,7	2,1	2,5
4. Consumo público	P.3	28015	1,2	0,6	0,3	0,3	0,3	0,3
5. Formação bruta de capital fixo	P.51	29868	1,3	1,1	2,3	4,4	6,1	7,2
6. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor (% do PIB)	P.52 + P.53		0,9	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7
7. Exportações de bens e serviços	P.6	41276	5,1	3,3	6,5	8,1	7,9	7,9
8. Importações de bens e serviços	P.7	50974	7,0	4,0	5,1	6,4	7,0	7,7
Contributos para o crescimento do PIB em termos reais								
9. Procura interna			2,0	1,3	1,4	2,1	2,8	3,4
10. Variação de existências e aquisição líquida de objectos de valor	P.52 + P.53		0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
11. Procura externa líquida	B.11		-1,0	-0,5	0,1	0,1	-0,2	-0,4

^[1] O PIB em termos reais é calculado a preços do ano anterior.

Quadro 1b. Evolução dos Preços

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Deflator do PIB	2,5	2,9	3,4	3,2	3,2	3,0
2. Deflator do consumo privado	2,3	2,7	2,9	2,5	2,5	2,4
3. IHPC	2,5	2,5	2,9	2,5	2,5	2,4
4. Deflator do consumo público	2,9	4,5	3,3	3,8	3,1	2,9
5. Deflator do investimento	2,1	2,5	2,7	2,4	2,5	2,7
6. Deflator das exportações (bens e serviços)	1,0	2,0	1,8	2,1	1,9	1,9
7. Deflator das importações (bens e serviços)	1,9	2,3	0,8	1,0	0,7	0,8

Quadro 1c. Evolução do Mercado de trabalho

	Código SEC	2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		nível	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação	taxa de variação
1. Emprego total (nº de pessoas) [1]		5122800	0,1	0,4	0,7	1,1	1,3	1,5
2. Taxa de desemprego (%) [2]			6,7	7,4	7,7	7,6	7,3	6,9
3. Produtividade por trabalhador [3]			0,9	0,4	0,7	1,1	1,3	1,5
4. Remunerações dos empregados [4]	D1	68918	2,6	2,9	2,9	2,8	3,0	3,5

[1] População empregada, de acordo com a definição das Contas Nacionais portuguesas.

[2] Conceito harmonizado Eurostat.

[3] PIB real por trabalhador.

[4] Taxas de variação das remunerações por trabalhador por conta de outrem, excluindo o subsídio do Estado para a CGA.

Quadro 1d. Financiamento da economia

% do PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Capacidade/ necessidade líquida de financiamento face ao exterior	-5,9	-6,2	-6,0	-5,7	-5,4	-5,3
da qual:	-7,7	-8,3	-7,6	-6,8	-6,2	-5,9
- Saldo da balança de bens e serviços						
- Saldo da balança de rendimentos primários e transferências	0,2	0,3	0,0	-0,3	-0,4	-0,5
- Saldo da balança de capital	1,6	1,7	1,5	1,4	1,2	1,1
2. Capacidade/ necessidade líquida de financiamento do sector privado	-3,0	0,0	-1,2	-1,8	-2,6	-3,8
2. Capacidade/ necessidade líquida de financiamento das administrações públicas	-2,9	-6,2	-4,8	-3,9	-2,8	-1,6

Quadro 2. Perspectivas orçamentais das administrações públicas

	Código SEC	2004	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		nível (10 ⁶ euros)	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB	% do PIB
Capacidade de financiamento (B9) por sub-sector								
1. Administrações públicas	S.13	-3953	-2,9	-6,2	-4,8	-3,9	-2,8	-1,6
2. Administração central	S.1311	-7281	-5,4	-6,0	-4,6	-3,8	-2,8	-1,6
3. Administração local	S.1313	103	0,1	-0,2	-0,1	0,0	-0,1	-0,2
4. Fundos de segurança social	S.1314	3225	2,4	0,0	-0,1	0,0	0,1	0,2
Administrações públicas (S13)								
5. Receita total	TR	61366	45,4	42,9	43,9	44,1	44,3	44,5
6. Despesa total	TE ⁽¹⁾	65319	48,4	49,1	48,7	48,0	47,1	46,0
7. Capacidade/necessidade de financiamento	PDE B.9	-3953	-2,9	-6,2	-4,8	-3,9	-2,8	-1,6
8. Despesas com juros	PDE D.41	3831	2,8	2,9	3,3	3,4	3,4	3,4
9. Saldo primário	⁽²⁾	-122	-0,1	-3,3	-1,6	-0,5	0,7	1,8
Decomposição da receita								
10. Impostos indirectos	D.2	20249	15,0	15,6	16,2	16,4	16,6	16,8
11. Impostos directos	D.5	11977	8,9	8,3	8,7	9,0	9,3	9,7
12. Outros impostos sobre o rendimento e património	D.91	500	0,4	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
13. Contribuições sociais	D.61	17491	13,0	13,1	13,1	12,9	12,8	12,7
14. Rendimentos de propriedade	D.4	1079	0,8	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
15. Outras (15=16-(10+11+12+13+14))		10070	7,5	5,0	4,8	4,7	4,6	4,4
16=5. Receita total	TR	61366	45,4	42,9	43,9	44,1	44,3	44,5
p.m.: Carga fiscal (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995) (3)		50216	37,2	37,5	38,5	38,9	39,3	39,7
Decomposição da despesa								
17. Consumo colectivo	P.32	24812	18,4	18,6	18,3	18,0	17,6	17,1
18. Prestações sociais em espécie	P.31= D.63	4015	3,0	3,1	3,0	3,0	3,0	2,9
19. Prestações sociais que não em espécie	D.62	20156	14,9	15,6	15,6	15,5	15,3	15,1
20=8. Despesas com juros	PDE D.41	3831	2,8	2,9	3,3	3,4	3,4	3,4
21. Subsídios	D.3	2213	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4
22. Formação bruta de capital fixo	P.51	4480	3,3	3,3	3,0	2,8	2,7	2,8
23. Outra (23=24-(17+18+19+20+21+22))		5811,6	4,3	4,0	3,9	3,7	3,6	3,4
24=6. Despesa total	TE ⁽⁴⁾	65318,8	48,4	49,1	48,7	48,0	47,1	46,0
pm: despesas com pessoal ⁽⁵⁾		17206	12,7	12,7	12,4	12,0	11,7	11,3
vencimentos func. públicos ⁽⁶⁾		15059	11,2	11,1	10,8	10,5	10,2	9,9
despesas com pessoal totais	DI	20312	15,0	15,1	14,9	14,5	14,2	13,8

⁽¹⁾ Ajustada pelo fluxo líquido de rendimentos de swaps, pelo que TR-TE=PDE B.9.

⁽²⁾ O saldo primário é calculado como (PDE B.9, item 7) menos (PDE D.41, item 8).

⁽³⁾ Incluindo os impostos que constituem receita da UE.

⁽⁴⁾ Ajustada pelo fluxo líquido de rendimentos de swaps, pelo que TR-TE=PDE B.9.

⁽⁵⁾ Exclui o subsídio do Estado para a CGA.

⁽⁶⁾ Exclui as contribuições sociais patronais, o subsídio do Estado para a CGA e as contribuições sociais imputadas dos funcionários públicos.

Quadro 3. Evolução da dívida das administrações públicas

% do PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. Dívida bruta [1]	61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
2. Variação do rácio da dívida bruta	1,8	4,6	1,1	0,2	-1,0	-2,2
Decomposição da variação do rácio da dívida bruta [2]						
3. Saldo primário [3]	-0,1	-3,3	-1,6	-0,5	0,7	1,8
4. Efeito “snow-ball”	0,9	0,7	0,2	-0,1	-0,3	-0,4
5. Ajustamentos défice-dívida	0,9	0,6	-0,7	-0,1	-0,1	0,0
d.q.:						
-aquisição líq. de activos financeiros	0,0	0,2	-1,0	-0,4	-0,3	-0,2
-receitas de privatização	0,8	0,3	1,1	0,5	0,4	0,4
p.m. taxa de juro implícita na dívida [4]	5,0	4,9	5,1	5,3	5,4	5,4

[1] Como definida no Regulamento n° 3605/93 (não conceito SEC).

[2] A variação do rácio da dívida bruta pode ser decomposta da seguinte forma:

$$\frac{D_t}{Y_t} - \frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} = \frac{PD_t}{Y_t} + \left(\frac{D_{t-1}}{Y_{t-1}} * \frac{i_t - y_t}{1 + y_t} \right) + \frac{SF_t}{Y_t}$$

onde t é a referência tempo; D , PD , Y e SF são o stock de dívida pública, o défice primário, o PIB nominal e o ajustamento stock-fluxo (ie, défice-dívida), respectivamente, e i e y representam o crescimento do encargo médio da dívida e do PIB nominal. O termo entre parêntesis representa o efeito “snow-ball”.

[3] Cf. item 9 no Quadro 2.

[4] Aproximada pelo rácio entre as despesas com juros e o nível da dívida do ano anterior.

Quadro 4. Evolução dos saldos ajustados do ciclo

% do PIB	Código SEC	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1. PIB (t.v.r.) (%)		1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
2. Saldo das administrações públicas	PDE B.9	-2,9	-6,2	-4,8	-3,9	-2,8	-1,6
2a. p.m. excluindo medidas temporárias (a)		-5,3	-6,6	-5,1	-4,1	-3,0	-1,8
3. Despesas com juros	PDE D.41	2,8	2,9	3,3	3,4	3,4	3,4
4. Crescimento do PIB potencial (%)		1,5	1,4	1,5	1,5	1,6	1,8
contributos:							
- trabalho		0,7	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3
- capital		0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0
- produtividade		0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
5. Hiato do produto		-2,0	-2,6	-2,7	-2,0	-1,1	0,0
6. Componente cíclica		-0,8	-1,0	-1,1	-0,8	-0,4	0,0
7. Saldo ajustado do ciclo (2-6)		-2,1	-5,2	-3,7	-3,1	-2,3	-1,6
7a. p.m. saldo ajustado do ciclo e de medidas temporárias (2a-6)		-4,5	-5,5	-4,0	-3,3	-2,6	-1,8
8. Saldo primário ajustado do ciclo (7-3)		0,7	-2,3	-0,5	0,3	1,1	1,8
p.m. saldo primário ajustado do ciclo e de medidas temporárias (7a-3)		-1,7	-2,6	-0,7	0,1	0,9	1,6

(a) Estão excluídas as receitas extraordinárias em 2004 (€3051.5 milhões) e em 2005 (€200 milhões) e, em todos os anos, excluíram-se as receitas provenientes da venda de imóveis.

Quadro 5. Diferenças face à actualização de Dezembro de 2003

	Código SEC	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB (t.v.r.) (%)							
Actualização Dez 2003		1,0	2,5	2,8	3,0	-	-
Actualização Maio 2005		1,0	0,8	1,4	2,2	2,6	3,0
Diferença		0,0	-1,7	-1,4	-0,8	-	-
Saldo das administrações públicas (% do PIB)							
Actualização Dez 2003	PDE B.9	-2,8	-2,2	-1,6	-1,1	-	-
Actual. Dez 2003 sem medidas temporárias		-4,8	-3,6	-2,3	-1,4	-	-
Actual. Maio 2005 (a)		-5,2	-6,2	-4,8	-3,9	-2,8	-1,6
Diferença (b)		-0,4	-2,6	-2,5	-2,5	-	-
Dívida bruta das administrações públicas (% do PIB)							
Actualização Dez 2003		60,0	59,7	58,6	57,0	-	-
Actualização Maio 2005		61,9	66,5	67,5	67,8	66,8	64,5
Diferença		1,9	6,8	8,9	10,8	-	-

(a) Os valores actuais excluem receitas extraordinárias.

(b) Excluindo receitas extraordinárias em ambas as actualizações.

Quadro 6. Hipóteses subjacentes

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taxa de juro de curto prazo (média anual)	2,1	2,1	2,5	2,9	3,3	3,6
Taxa de juro de longo prazo (média anual)	4,1	3,9	4,5	5,0	5,0	5,0
Taxa de câmbio USD/€ (média anual)	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Taxa de câmbio efectiva nominal (variação anual)	0,6	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Crescimento do PIB mundial, excluindo UE	5,7	4,8	4,6	4,6	4,6	4,6
Crescimento do PIB UE-25	2,4	1,6	2,3	2,3	2,3	2,3
Crescimento da procura externa	8,5	6,6	7,0	7,0	7,0	7,0
Crescimento das importações em volume, excluindo UE	12,8	9,1	7,7	7,7	7,7	7,7
Preço do petróleo, (Brent, USD/barril)	37,9	50,1	50,3	49,0	47,0	46,0