



Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais: T4

4. O Estado em Portugal: âmbito, estrutura e contas

- Os vários conceitos de Estado
- Receitas e despesas efetivas e não efetivas
- Receitas e despesas consolidadas e não consolidadas.
- A dimensão e o grau de centralização da Despesa Pública.



Conceitos a reter

O Estado em sentido estrito e sentido lato.

Receitas e despesas efetivas e não efetivas

Receitas e despesas consolidadas e não consolidadas.

As transferências entre sub-setores

As transferências de e para fora das Adm. Públicas

Dimensão e grau de centralização do setor público



Bibliografia

■ **Obrigatória:**

- Pereira, P. et al. (2022) Economia e Finanças Públicas, 6ª ed. Lisboa: Escolar Editora
 - Cap. 11 – p. 381 - 434, sobre consolidação de contas.
 - Cap. 12 – p. 435 – 443, sobre regra de equilíbrio, saldos orçamentais e classificação de despesas e receitas

Leituras complementares:

Institute of Public Policy (2021) Orçamento para o Cidadão.

Bases de Dados Europeias:

AMECO, EUROSTAT

Bases de dados nacionais:

INE, Pordata, Banco de Portugal

Duas concepções de Estado

Estado (1)

S. I. Estado (2)

Fundos e
Serv. Aut.

Seg. Social

Adm. Reg
e Local

Sector
Emp.
Reg e
Local

EPR
Estr. Port.,
Metros,
Refer,...

**Sector
Empresarial do Estado**
fora das Administr. Púb.

CGD, Águas de Portugal,
TAP, etc.

Nota: Em 2014 Hospitais
EPE (e outras EPR)
Voltaram para as Aps.



Receitas e despesas efetivas e Não efetivas

- O **saldo global das administrações públicas** é a **soma dos saldos globais dos vários subsectores das administrações públicas** (consolidado ou não consolidado ver adiante).
- O **saldo global do Estado (1)** é a **soma dos saldos globais da administração central e segurança social**.
- **Exclui-se do cálculo** do saldo global das AP (ou do Estado, ou do município) as **receitas e despesas não efetivas**, isto é, com ativos e passivos financeiros
 - **Ativos financeiros:** situações credoras
 - **Passivos financeiros:** situações devedoras
- Esta tipologia (efetivas e não efetivas) é obtida a partir da **classificação económica das receitas e das despesas**



Classificação Económica das Receitas

Receitas Correntes	Receitas de Capital
1. Impostos diretos	9. Venda bens investimento
2. Impostos indiretos	10. Transferências capital
3. Contrib. sociais	11. <i>Ativos financeiros</i>
4. Taxas, multas (...)	12. <i>Passivos financeiros</i>
5. Rendimentos de propriedade	13. Outras receitas capital
6. Transferências correntes	
7. Venda de bens e serviços	
8. Outras receitas correntes	

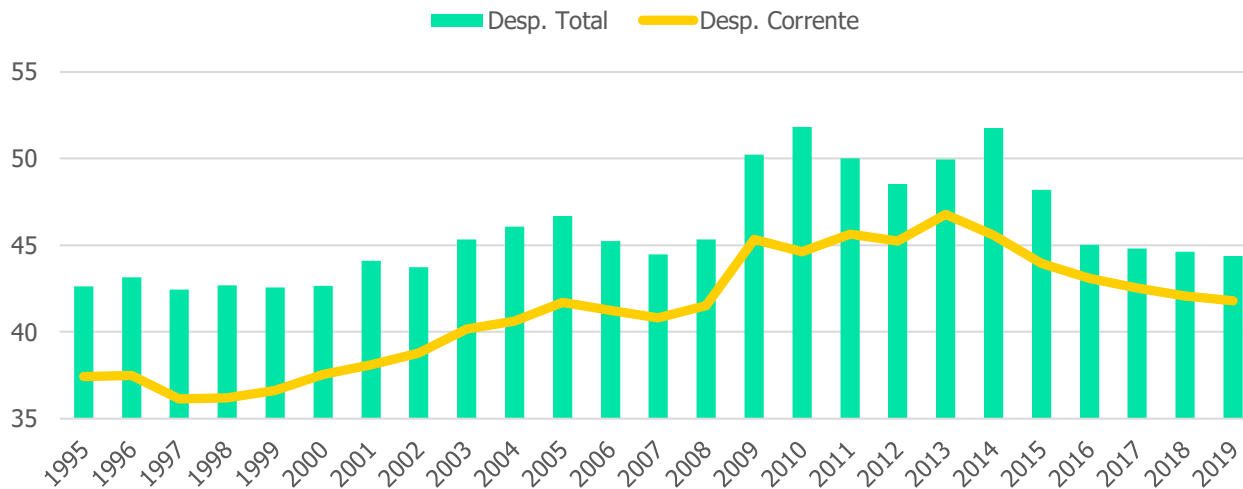


Classificação económica das receitas

- **Receitas efetivas (não financeiras):** 1 a 10 e 13.
 - São as que contam para o saldo orçamental.
 - Nota: Salvo uma exceção, aumentam o património do Estado
- **Receitas não efetivas (financeiras):**
 - **11 - Receitas de ativos financeiros** (venda de títulos de crédito e reembolso de empréstimos concedidos)
 - **12 – Receitas de passivos financeiros** (emissão de obrigações e empréstimos contraídos)
 - Nota: Grande parte do défice é coberto com receitas de passivos financeiros

A evolução da despesa pública

Despesa pública % do PIB em Portugal



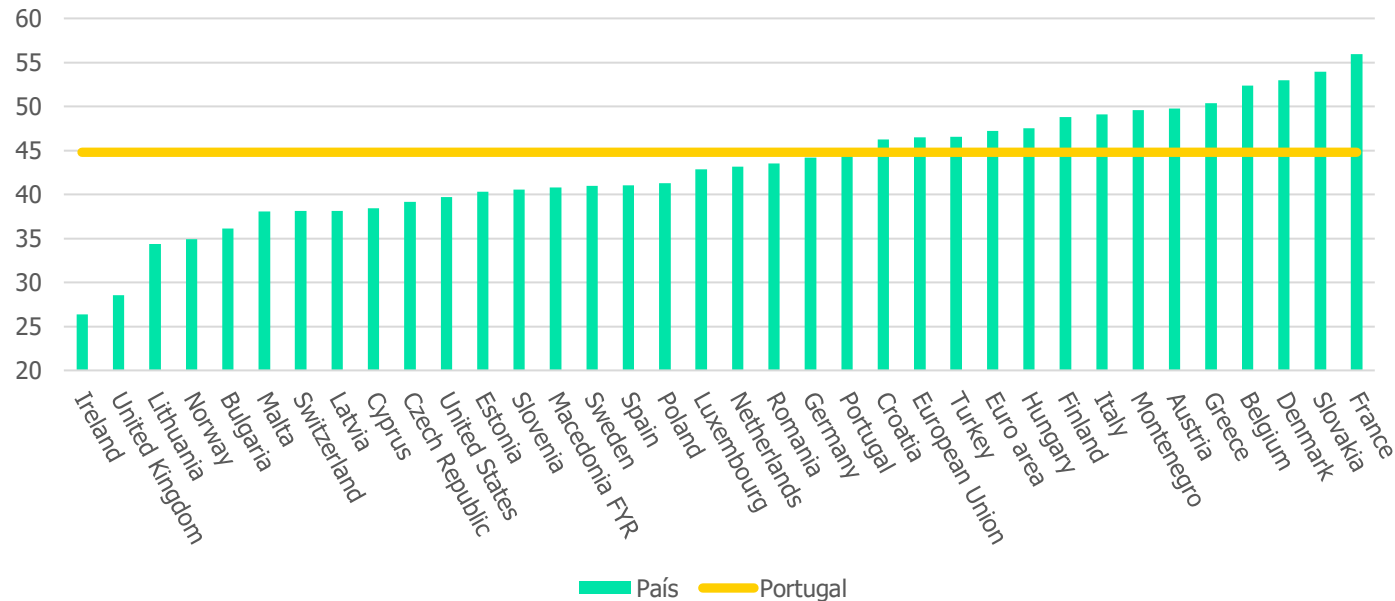
Fonte: AMECO, Fevereiro de 2018

A que se deveu a diminuição do peso da despesa pública de 2010-2012? E de 2014 a 2019?

O peso do Estado na economia: comparação internacional

Despesa pública % do PIB em 2017

Preços correntes



Fonte: AMECO, fevereiro de 2018.

Como se situa Portugal em termos comparativos europeus?



Classificadores das Despesas

- **As despesas são especificadas de acordo com quatro classificadores distintos: económico, funcional, orgânico e por programas. Na económica distingue-se:**

- **Despesas correntes**
 - **Fazem-se no decurso de um ano e esgotam-se nesse mesmo ano:**
 - vencimentos dos funcionários públicos;
 - aquisição de bens não duradouros;
 - transferências correntes;
 - juros da dívida pública.

- **Despesas capital**
 - **Fazem-se no decurso de um ano mas os seus efeitos prolongam-se por vários anos:**
 - Formação bruta de capital fixo.



Classificação Económica das Despesas

Despesas Correntes	Despesas de Capital
1. Despesas com pessoal	7. Aquisição bens de capital
2. Aquisição bens e serviços	8. Transferências de capital
3. Encargos correntes da dívida	9. <i>Ativos financeiros</i>
4. Transferências correntes	10. <i>Passivos financeiros</i>
5. Subsídios	11. Outras despesas de capital
6. Outras despesas correntes	

- **Despesas efetivas:** 1 a 8 e 11; **Despesas não efetivas:**
 - 9 – com ativos financeiros (ex. compra de títulos e concessão de empréstimos)
 - 10 – com passivos financeiros (ex. amortização da dívida ou execução de avales e garantias)



Classificação funcional das despesas públicas

- **Funções gerais de soberania**
 - Serviços gerais da Administração Pública, defesa, segurança e ordem pública.
- **Funções sociais**
 - Educação, saúde, segurança e ação sociais, habitação e serviços coletivos, serviços culturais, recreativos e religiosos.
- **Funções económicas**
 - Agricultura, indústria, transportes, comércio e turismo.
- **Outras funções**
 - Operações da dívida pública, etc.
- **As despesas públicas:**
 - podem, ou não, contribuir para a criação de rendimento;
 - podem, ou não, contribuir para o aumento do produto.



Orçamentos das administrações públicas

- Valores **não consolidados** para cada subsector
 - Servem para fazer uma análise de cada subsector
 - Refletem as receitas efetivas e despesas efetivas de cada subsector
 - Permitem uma análise “vertical” da estrutura de receitas e despesas em cada subsector
- Valores **consolidados** para o total das administrações públicas



Orçamentos e Contas das administrações públicas

- As receitas e as despesas (segundo a classificação económica) bem como os saldos das AP e dos seus subsectores encontra-se sintetizada quer no **Orçamento do Estado** (*valores orçamentados*) quer na **Conta Geral do Estado** (*valores executados*)
- Importante distinguir entre a análise **não consolidada** e **consolidada** das receitas e despesas publicas.
- **Ilustração:**
 - Receita Corrente e Despesa Corrente – Quadro 11.5

Receitas correntes não consolidadas* (CP): 2021

	Adm. Central	Ad. Reg. Local	Seg. Social	Administr. Públicas
REC. CORRENTE	62 631	11 340	33 479	89 704
Imp. directos	19 955	3 987	0	23 942
Imp. Indirectos	26 138	1 095	212	27 444
Cont. SS	4 170	0	19 943	24 195
Outras rec. corr.	7 046	1 850		11 062
Transf. corr.	3 643	4 409	12 247	3 019
<i>(das quais: transf de outros subsectores)</i>	2 176	4 232	10 871	0

Fonte: DGO, Síntese de Execução Orçamental, Jan. 2022



Receitas correntes não consolidadas (CP): 2015

Da análise do quadro anterior é possível verificar que:

- O somatório da Receita Corrente dos três subsectores totaliza **107 450** milhões de euros; **valor não consolidado** que não tem significado económico.
- A Receita Corrente das AP = **89 704** milhões de euros; **valor consolidado**
 - O que explica esta diferença?
 - As transferências realizadas entre os subsectores que totalizam (*ultima linha*) **17 279** milhões de euros (e erros de consolidação)

Receitas correntes não consolidadas* (CP): 2015

	Adm. Central	Ad. Reg. Local	Seg. Social	Administr. Públicas
REC. CORRENTE	54 627,9	8 418,1	25 237,9	74 571,5
Imp. directos	18 219,9	3 112,2	0,0	21 332,1
Imp. Indirectos	22 093,8	1 078,6	170,4	23 342,8
Cont. SS	4 731,3	10,1	14 345, 8	19 087,2
Outras rec. corr.	9 582,9	4 217,2	10 721,7	10 809,4
<i>(das quais: transf de outros subsectores)</i>	1 855,6	2 713,3	9 143,5	0,0

Fonte: MF, Orçamento de Estado para 2015



Receitas correntes não consolidadas (CP): 2015

Da análise do quadro anterior é possível verificar que:

- O somatório da Receita Corrente dos três subsectores totaliza **88 283,9** milhões de euros; **valor não consolidado** que não tem significado económico.
- A Receita Corrente das AP = **74 571,5** milhões de euros; **valor consolidado**
 - O que explica esta diferença?
 - As transferências realizadas entre os subsectores que totalizam (*ultima linha*)

13 721,4 milhões de euros



Receitas correntes não consolidadas (CP): 2015

- Um tipo de análise da conta das AP investiga a importância relativa de certas receitas (e também despesas) dentro de cada subsetor
 - As estruturas verticais apresentadas no slide seguinte permitem destacar o peso
 - das receitas fiscais (Estado e ARL) e da receita em contribuições sociais (Seg. Social)
 - das transferências recebidas pelos AC, ARL e Segurança Social

Receitas correntes não consolidadas em 2015: estrutura vertical (%)

	AC	ARL	SS
REC. CORRENTE	100,0%	100,0%	100,0%
Imp. directos	33,4%	37,0%	0,0%
Imp. Indirectos	40,4%	12,8%	0,7%
Cont. SS	8,7%	0,1%	56,8%
Outras Rec. Cor.	17,5%	50,1%	42,5%
(das quais: <i>transf de outros subsectores</i>)	3,4%	32,2%	36,2%

Receitas correntes consolidadas em 2015: estrutura horizontal (%)

	AC	ARL	SS	AP
REC. CORRENTE	54.627,9	8.418,1	25.237,9	74.571,5
(<i>das quais: Transf. de outros subsectores</i>)	<i>1.855,6</i>	<i>2.713,3</i>	<i>9.143,5</i>	<i>0,0</i>
REC. CORRENTE CONSOLIDADA	52.772,3	5.704,8	16.094,4	74.571,5
Receita corrente em % do total das AP	70,8	7,6	21,6	100%

Despesas correntes não consolidadas (CP) de cada subsector: 2015

	AC	ARL	Ssoc.	AP
DESP. CORRENTE	58 794,4	7 112,5	24 357,7	76 552,2
Consumo público				
<i>Desp. pessoal</i>	<i>14 856,6</i>	<i>3 445,7</i>	<i>269,5</i>	<i>18 571,8</i>
<i>Aq. bens serviços</i>	<i>8 418,8</i>	<i>2 371,6</i>	<i>103,0</i>	<i>10 893,4</i>
Subsídios	710,6	220,4	339,4	1 270,4
Juros	8 201,7	404,9	7,9	8 614,5
Transf. correntes	24 898,3	537,5	23 623,6	35 347,0
(das quais: <i>transf para outros subsectores</i>)	11 799,9	50,9	1 861,6	0,0
Outras des. corr.	1 708,4	132,4	14,3	1 855,1



Despesas correntes não consolidadas e consolidadas (CP): 2015

Pela análise do quadro anterior é possível verificar que:

- A Despesa Corrente das AP = **76 552,2** milhões euros (**valor consolidado**)
- Mas, o somatório da Despesa Corrente dos três subsectores é de **90 264,69** milhões euros (**valor não consolidado**) sem significado económico.
- A diferença corresponde, mais uma vez, ao total das transferências intersectorais i.e. **13 712.4** milhões euros
 - Este valor está **duplicado** na despesa dos subsectores (**valores não consolidados**)
 - enquanto que o total da despesa corrente das AP é líquido das transferências (**valor consolidado**)
 - **Notar que este valor é igual ao valor calculado para as Receitas Correntes**



Despesa efetiva consolidada de cada subsector

	AC	ARL	SS	AP
DESP. CORRENTE Consolidada	46 994,5	7 061,6	22 496,1	76 552,2
DESP. CAPITAL Consolidada	3 742,3	2 096,7	44,9	5 883,9
DESP. EFETIVA consolidada	<i>50 736,8</i>	<i>9 158,3</i>	<i>22 541,0</i>	82 436,1
<i>% do Total das AP</i>	<i>61,4%</i>	<i>11,1%</i>	<i>29,3%</i>	<i>100,0%</i>

Para se calcular a despesa (ou receita) efetiva de cada subsector basta subtrair à despesa (ou receita), as transferências para (ou de) outros subsectores.



Transferências entre subsectores das AP

Valores consolidados e não consolidados

- A síntese do “orçamento” das AP, em *contabilidade pública* pode ser apresentada com:
 - **Valores não consolidados**
 - Encontram-se autonomizadas as transferências entre subsectores, ao nível das receitas e despesas (correntes e de capital)
 - **Valores consolidados:**
 - Todos os valores são líquidos de transferências intersectoriais
- Donde, a análise das transferências entre subsectores só é possível na ótica da Contabilidade Pública e com valores não consolidados



A consolidação das despesas

O que se obtém?

Valores da despesa corrente, capital e efetiva associada às competências de cada subsector

O que se pode concluir?

1- A *despesa efetiva* com as funções diretamente acometidas a cada subsector.

2- Só com consolidação da despesa se pode perceber quem tem estado a diminuir a despesa pública.



A dimensão e o grau de centralização do setor público

A partir dos valores consolidados é possível calcular **dois rácios** relativos à *dimensão* e ao *grau de centralização* das AP:

1. Dimensão do sector público administrativo:

- Despesas consolidadas das administrações públicas no PIB
- $[A.C + SS + ARL] / PIB$

2. Grau de Centralização das Adm. Públicas:

- Despesas consolidadas de
 - $[A.C. + SS] / (A.C + SS + ARL) = \text{Despesa do Estado (lato) / Despesa das Adm. Pub.}$
 - *Neste caso para o cálculo da despesa do Estado precisaríamos de ter informação sobre as transf AC para Segurança social e vice-versa.*



Notas finais (1)

Os **diversos tipos de saldos** das Administrações Públicas (AP) são dados por certas receitas menos certas despesas dos quatro subsectores.

O **saldo global das AP** é a soma dos saldos globais dos quatro subsectores (é indiferente se são consolidados ou não)

O **Estado** (em sentido restrito) é o subsector com maiores receitas fiscais e maiores transferências inter-SPA.



Notas finais (2)

Existiram importantes fluxos financeiros da **Administração Central** para o **Sector Público Empresarial mercantil (SPEm)** que são despesa pública (ex: indemnizações compensatórias a empresas públicas ou aquisições de serviços para Hospitais EPE) e afetam o saldo orçamental.

As transferências de capital para o Sector Público Empresarial não mercantil (SPEnm) (ex. Hospitais EPE, Metro de Lisboa, Metro do Porto, etc.) são despesa efetiva, mas não afectam o saldo orçamental.

Esta desorçamentação acabou em 2014 (SEC2010) o que provocou um aumento da despesa com pessoal, diminuição dos consumos intermédios (aquisição de serviços) e ligeiro agravamento do défice.

Os fluxos financeiros da **Administração Central (AC)** para o **Sector Privado** são despesa pública (ex: a transferência de capital do Fundo de Resolução (incorporado na A.C.) para o Novo Banco (maioritariamente privado)).



Notas finais (3)

Para se analisar a “Reforma da Despesa Pública” tem que se perceber:

- A evolução do sector público administrativo, empresarial e os fluxos entre ambos.
- O Impacto da integração dos fundos de pensões (SEC2010).
- Nas administrações públicas trabalhar sempre com valores consolidados para se perceber o que está acontecer e o que se pretende que aconteça.
 - Para se analisar o **défice, e quem contribui para ele**, tem que se considerar o saldo global e o saldo primário de cada subsector, os mesmos saldos com valores consolidados de cada um dos quatro subsectores e finalmente a variação do saldo estrutural primário, com algumas cautelas...



Anexo: Exercício

Calcule os saldos não consolidados e consolidados dos vários sub-setores das administrações públicas e o saldo global e verifique que:

- a) os saldos são significativamente diferentes. Interprete.
- b) a soma dos saldos globais dos vários sub-setores (quer usando os saldos com valores consolidados quer não consolidados é igual)