

## Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais:T4

### 2. O sector público em Portugal: âmbito, estrutura e contas

- **2.1 As administrações públicas (AP) e o SPE**
  - 2.1.1 As AP: âmbito e estrutura
  - 2.1.2 Os sub-setores das Administrações Públicas
- **2.2 As contas e os saldos das AP**
  - 2.2.1 O saldo global das AP
  - 2.2.2 A classificação económica das receitas e das despesas

---

---

---

---

---

---

---

---

## Conceitos a reter

- Sector público:
  - administrativo (SPA) e empresarial (SPE)
- Administrações públicas
  - *Administração Central*: Estado + FSA
  - *Administração Regional e Local*
  - *Segurança Social*
- Estado (sentido lato e estrito)
- **Descentralização** política e **descentralização** administrativa
- **Desconcentração** administrativa
- Autonomia administrativa e autonomia administrativa e financeira
- Independência orçamental
- Saldo da AP e de cada subsector
- Receitas e despesas efectivas e não efectivas
- Classificação económica (receitas e despesas)

---

---

---

---

---

---

---

---

## Bibliografia

- Livro Economia e Finanças Públicas, Cap. 11, Pág. 359-377 e Cap.12 (pg. 380-383)

---

---

---

---

---

---

---

---

## Âmbito do sector público - introdução

- É comum falar-se de *Estado*, *sector público* ou *administração pública* como se fossem realidades idênticas. Na verdade, não o são. Há a necessidade de clarificar estes conceitos.
- O que constitui o sector público?
  - O sector das administrações públicas?
  - As empresas públicas?
  - As entidades públicas que fornecem bens a preços de mercado?

EFP - ISEG

4

---

---

---

---

---

---

---

---

## Sector Público

- O sector público divide-se em:
  - 1. **Administrações públicas** (ou *sector público administrativo*)
  - 2. **Sector público empresarial** (empresas públicas, empresas municipais, SA de capitais maioritariamente públicos,...)

EFP - ISEG

5

---

---

---

---

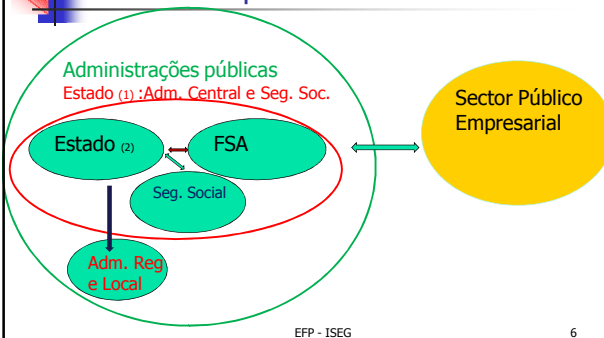
---

---

---

---

## Sector Público: Administrações públicas e SPE



EFP - ISEG

6

---

---

---

---

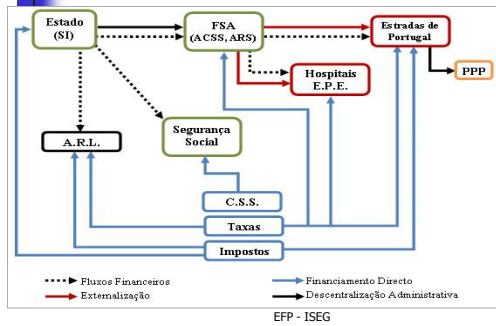
---

---

---

---

## A evolução do Sector Público




---

---

---

---

---

---

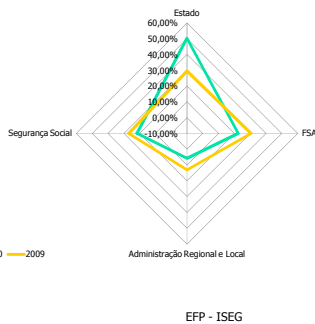
---

---

---

---

## A evolução dos subsectores do SPA




---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## SPA ou AP: diferentes abordagens

*Existe também uma pequena distinção entre:*

- **Sector Público Administrativo (SPA)**
  - Perspectiva mais jurídica-institucional
  - Elaboração da Conta do SPA em Contabilidade Pública (CP)
- **Administrações Públicas (AP)**
  - Perspectiva mais económica
  - Elaboração da Conta do SPA em Contabilidade Nacional (CN)

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## AP: óptica da Contabilidade Nacional

- **Âmbito:** considera exclusivamente as unidades institucionais produtoras de serviços *não mercantis* e redistributivas
- **Critério contabilístico:** operações contabilizadas numa "óptica de compromissos"
  - Ex.: os juros de certificados de aforro vencidos no ano  $t$ , mas pagos no ano  $t+1$ , são contabilizados em  $t$
- É usada na **UEM** (requisitos decorrentes do PEC)

---

---

---

---

---

---

---

---



## SPA: óptica da Contabilidade Pública

- **Âmbito:** são integrados no SPA alguns serviços autónomos produtores de serviços mercantis ( ex.: serviços municipalizados)
- **Critério contabilístico:** as operações são contabilizadas numa "óptica de caixa"
  - Ex.: os juros de certificados de aforro vencidos no ano  $t$ , mas pagos no ano  $t+1$ , são contabilizados em  $t+1$
- É adoptada na elaboração do **Orçamento de Estado** e é a base para o cálculo dos valores em CN

---

---

---

---

---

---

---

---



## Administrações Públicas: âmbito

- O sector das **administrações públicas** inclui:
  - As unidades institucionais **produtores não mercantis** de bens de consumo individual ou colectivo
  - As unidades que **operam redistribuição do rendimento e riqueza**, tendo como principal fonte de financiamento os **pagamentos obrigatórios**
    - **principal** fonte de financiamento **não é** a receita associada a um preço, tarifa ou taxa como contrapartida directa pelos bens ou serviços que fornece **mas** a receita obtida por quotas ou donativos (caso das **associações**), impostos e contribuições sociais (caso do **Estado** e **outras entidades públicas**)

---

---

---

---

---

---

---

---



## Administrações públicas: estrutura

- **Administração Central**
  - *Estado*
  - *Serviços e Fundos Autónomos da AC*
- **Administração Regional e Local**
  - *Órgãos dos governos regionais, municípios e freguesias*
  - *Respectivos fundos e serviços autónomos*
- **Segurança Social**

---

---

---

---

---

---

---

---



## Estado (em sentido lato):

- É um conceito ambíguo, que pode significar
  - *Todo o sector público* (administrativo e empresarial)
  - *O SPA* (AC + ARL + SS)
  - *O conjunto da AC e SS:*
    - Sub-sector com orçamentos e contas integrados num único documento (OE e CGE) porque as suas funções se repercutem em todos os cidadãos do território nacional
    - A *Administração Central* divide-se ainda em:
      - **Estado (sentido estrito)**
      - **Fundos e Serviços Autónomos da AC**

---

---

---

---

---

---

---

---



## O Estado - sentido estrito

- Subsector da AP: integra os ***serviços integrados***
- Está **desconcentrado administrativamente**, i. e. compreende certas unidades institucionais que, não tendo em geral personalidade jurídica, têm contudo ***autonomia administrativa***
  - Os dirigentes dos organismos com **autonomia administrativa** podem tomar decisões de **gestão corrente** com base no respectivo orçamento
  - Estes organismos dispõem de **créditos inscritos no OE** (transferidos por **duodécimos**)
  - **Inexistência de personalidade jurídica**: não têm património, nem receitas próprias, nem recurso ao crédito, nem flexibilidade contratual

---

---

---

---

---

---

---

---



## Os Fundos e Serviços Autónomos

- Fazendo parte integrante da Administração Central, os **FSA** apresentam já um grau de autonomia mais considerável, pois dispõem de ***autonomia administrativa e financeira***

---

---

---

---

---

---

---

---



## Os Fundos e Serviços Autónomos (cont.)

- Que significa ter autonomia administrativa e financeira?
  - 1. Ter personalidade jurídica
  - 2. Poder ter/adquirir património
  - 3. Ter autonomia de tesouraria
  - 4. Ter receitas próprias
  - 5. Poder aceder a crédito
  - 6. Ter maior liberdade contratual

---

---

---

---

---

---

---

---



## Os Fundos e Serviços Autónomos (cont)

- **Que entidades podem ser FSA?**
  - Ter 2/3 de receitas próprias (ou)
  - Gerir fundos comunitários (ou)
  - Ser entidade reguladora (ou)
  - Ser do S.N.S. ou do Ensino Superior
- **Que entidades constituem os FSA?**
  - Hospitais (excluindo os Hospitais Empresa)
  - Universidades e Politécnicos
  - Regiões de Turismo
  - Teatro Nacional

---

---

---

---

---

---

---

---

## Regimes de autonomia: comparação (Ver Quadro 11.3 de EFP)

	Regime Geral: <i>Autonomia Administrativa</i>	Regime Excepcional: <i>Autonomia Administrativa e Financeira</i>
<b>Personalidade jurídica</b>	Não	Sim
<b>Tipo de autonomia</b>	<i>Administrativa</i>	<i>Administrativa, Financeira e Patrimonial</i>
<b>Património próprio</b>	Não	Sim
<b>Poder dos dirigentes</b>	Gestão corrente	Gestão
<b>Recursos</b>	Créditos inscritos no OE	Transferências OE; receitas próprias; transferências UE
<b>Crédito</b>	Não	Sim (com autorização MF)
<b>Pagamento de despesas</b>	Libertação de créditos (duodécimos)	Autorização dos dirigentes

EFP - ISEG

19

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## A Segurança Social

- Engloba as unidades institucionais que têm como função primordial o fornecimento de prestações sociais:
  - Pensões de velhice e invalidez
  - Subsídios de doença e de desemprego
  - Rendimento social de inserção (RSI)
- Principal fonte de financiamento: contribuições sociais obrigatórias (algumas prestações são financiadas pelo OE)

EFP - ISEG

20

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## A Segurança Social (cont.)

- **Concretiza, numa perspectiva nacional, as políticas públicas redistributivas associadas com prestações sociais**
- **A sua autonomia como subsector das AP decorre de uma exigência de transparência do sistema de segurança social**

EFP - ISEG

21

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



## A administração regional e local (ARL)

- Em rigor, trata-se de **duas realidades distintas** associadas à **descentralização política**:
  - Administração Regional
  - Administração Local
- **Autonomia política significa**:
  - Dois níveis de governo
  - Independência orçamental
  - Poder tributário no caso da AR

---

---

---

---

---

---

---

---



## Saldo Global das AP

- As expressões défice ou excedente orçamental referem-se ao valor (negativo ou positivo) do **saldo global das AP**
- O saldo global é apurado com base nas **contas dos subsectores** cuja informação é fundamental para uma boa gestão das finanças públicas

---

---

---

---

---

---

---

---



## Cálculo do Saldo Global: Aspectos a ter em conta

- 1. A contabilização pode ser feita :
    - na óptica da **Contabilidade Nacional** para efeitos de supervisão da política orçamental no quadro da UEM (o PEC estabelece um limite ao défi
ce das AP, em CN – Cap. 6)
  - na óptica da **Contabilidade Pública** para efeitos da elaboração do OE
- 2. São consideradas apenas **receitas e despesas efectivas** (excluindo activos e passivos financeiros), **de todos os sub-sector**es das AP

---

---

---

---

---

---

---

---



### C.N. versus C.P.

- A contabilização em cada óptica permite identificar informação para diferentes fins:
  - **CN:** saldo global para efeitos de supervisão pela UEM
  - **CP:** transferências entre subsectores da AP
- Em regra, o saldo global tem valores muito próximos nas duas ópticas
  - **Nota: far-se-á a análise em termos de CP**

---

---

---

---

---

---

---

---

### 1 – Valores de todos os subsectores das AP

- **Saldo global** das AP:
  - Soma dos saldos globais de:
    - Estado, FSA, Administração Regional e Local (Regiões e Municípios) e Segurança Social
- Saldo global de cada subsector:
  - *Dado pelas receitas efectivas menos as despesas efectivas (não consolidadas)*
- **Nota:** é indiferente calcular o saldo global das AP com valores consolidados ou não consolidados

---

---

---

---

---

---

---

---

### Valores de Adm. Central, regional e Local e Seg. Social AP: 2009 (em Contabilidade nacional)

	Adm. Central	ARL	SS	A.P.
<b>Saldo global</b>	-5.414,3	41,6	1522,2	-3850,5

Quadro 11.4 do Livro EFP (*Linha 21: capacidade (+) ou necessidade (-) de financiamento líquido*)

*Nota: Este valor é o da Proposta de Orçamento de Estado. O valor foi significativamente agravado nos orçamentos "rectificativos".*

---

---

---

---

---

---

---

---

### Valores de todos os sub-sectoros AP: 2009 (em Contabilidade Pública)

	Estado	SFA	ARL	SS	Adm. Pub
Saldo global (OE2009)*	-6313,5	1024,5	-8,3	1554,8	-3742,5
Saldo global (B.E.O.)**	-14057,3	629,8	-789,4	579,4	-13637,5
Diferenças	-7743,8	-394,7	-781,1	-975,4	-9895

Fontes: \* OE 2009 e Livro EFP (Quadro 11.5); \*\* Boletim de Execução Orçamental

Nota 1: Repare-se na diferença entre os **valores orçamentados** (no Orçamento de Estado aprovado) e os **valores executados**.

### Receitas e despesas efectivas e não efectivas

- **Exclui-se do cálculo** do saldo global das AP as **receitas e despesas não efectivas**, isto é, com activos e passivos financeiros
  - **Activos financeiros:** situações credoras
  - **Passivos financeiros:** situações devedoras
- Esta tipologia (efectivas e não efectivas) é obtida a partir da **classificação económica das receitas e das despesas** (Cap.12 de EFP)

### Classificação económica das receitas

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

## Classificação económica das receitas (Cont.)

- **Receitas efectivas:** 1 a 10 e 13.
- **Receitas não efectivas:**
  - **11 - Receitas de activos 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

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## 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>Activos financeiros</i>
4. Transferências correntes	10. <i>Passivos financeiros</i>
5. Subsídios	11. Outras despesas de capital
6. Outras despesas correntes	

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## Classificação económica das despesas (Cont.)

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

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---