

Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais:T5

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

3.1 Duas estratégias para a reforma das receitas e despesas públicas e do Estado: uma visão geral

3.2 As contas das AP

- 3.2.1 O saldo global das AP
- 3.2.2 A classificação económica das receitas e das despesas
- 3.2.3 A importância da consolidação orçamental

FPEAL-MEPP

1

Conceitos a reter

- Receitas e despesas efectivas(não financeiras) e efectivas (financeiras)
- Classificação económica (receitas e despesas)
- A consolidação orçamental de receitas e despesas.
- Saldos Orçamentais: corrente, capital, global
- Estimativas das "contas" das Administrações Públicas (AP)
- Valores não consolidados e Valores consolidados
- Dimensão do SPA (ou AP)
- Grau de centralização/descentralização do SPA
- Subvenções (ou transferências) entre subsectores
- Consolidação e Reforma do Estado

FPEAL-MEPP

2

Bibliografia

- Livro Economia e Finanças Públicas, Cap. 11 (3a ed.) e Cap.12 (pg. 380-383)

Complementar:

Ministério das Finanças (2013) Documento de Estratégia Orçamental

Decreto-Lei 26/2002 de 14 de Fevereiro

Classificador Económico das Receitas e Despesas Públicas

FPEAL-MEPP

3

A estratégia orçamental (I): DEO doc. estratégia Orç. 2013*

	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)
1. Receitas Fiscais	24,6	24,1	24,2	24,4	24,7
2. Contribuições Sociais	12,2	11,9	11,4	11,1	11,1
3. Outras Receitas Correntes	5,3	5,2	5,2	5,2	5
12. Receitas de Capital	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9
RECEITA TOTAL	43,2	42,1	41,7	41,6	41,7
5. Consumo Intermédio	4,4	4,4	4,1	4	3,9
6. Despesas com Pessoal	10,6	9,9	9,1	8,7	8,4
7. Prestações Sociais	23,9	22,7	22,1	21,7	21,3
8. Juros (PDE)	4,4	4,4	4,3	4,4	4,4
9. Outra Despesa Corrente (incluindo Subsídios)	2,9	2,8	2,6	2,4	2,4
15. Total Despesas de Capital	1,9	2	1,9	1,7	1,7
DESPEZA TOTAL	48,1	46,2	44,1	42,9	42,1
18. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (16-17)	-4,9	-4,1	-2,4	-1,3	-0,4

* 2013 ajustamento PTP para obter défice de 4,9% em 2013 e não 5,5%

FPEAL-MEPP

4

A estratégia orçamental (I): DEO doc. estratégia Orç. 2013*

- 1- Que objectivos para a redução do défice?
- 2- Como é feita a estratégia de consolidação?
- 3- O que acontece aos salários nominais e reais na função pública assumindo uma taxa de crescimento nominal de 2,2% em 2014 (1,2% real mais 1% inflação) e de 2,5% até 2017?
- 4- O que acontece às pensões com as mesmas hipóteses?

FPEAL-MEPP

5

Outra estratégia orçamental (II)

	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)
1. Receitas Fiscais	24,6	25,5	26,4	27,2	27,9
2. Contribuições Sociais	12,2	11,9	11,8	11,7	11,6
3. Outras Receitas Correntes	5,3	5,2	5,2	5,2	5
12. Receitas de Capital	1,1	0,9	0,9	0,9	0,9
RECEITA TOTAL	43,2	43,5	44,25	44,95	45,4
5. Consumo Intermédio	4,4	4,4	4,1	4	3,9
6. Despesas com Pessoal	10,6	10,3	10,1	9,8	9,6
7. Prestações Sociais	23,9	23,6	23	22,6	22,4
8. Juros (PDE)	4,4	4,4	4,3	4,4	4,4
9. Outra Despesa Corrente (incluindo Subsídios)	2,9	2,8	2,6	2,4	2,4
15. Total Despesas de Capital	1,9	2	1,9	1,7	1,7
DESPEZA TOTAL	48,1	47,5	46,75	46,25	45,8
18. Cap. (+)/ Nec. (-) Financiamento Líquido (16-17)	-4,9	-4	-2,5	-1,3	-0,4

FPEAL-MEPP

6

A estratégia orçamental (II): DEO doc. estratégia Orç. 2013*

- 1- Que objectivos para a redução do défice?
 - 2- Como é feita a estratégia de consolidação?
 - 3- O que acontece aos salários nominais e reais na função pública assumindo uma taxa de crescimento nominal de 2,2% em 2014 (1,2% real mais 1% inflação) e de 2,5% até 2017?
 - 4- O que acontece às pensões com as mesmas hipóteses?
- Como compara os dois cenários? E se houver reestruturação da dívida?

FPEAL-MEPP

7

Receitas e despesas efectivas e não efectivas

- **O saldo global das administrações públicas é a soma dos saldos globais dos vários subsectores (consolidado ou não consolidado).**
- **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)

FPEAL-MEPP

8

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	14. 15. 16. 17
8. Outras receitas correntes	

FPEAL-MEPP

9

Classificação económica das receitas (Cont.)

- **Receitas efectivas (não financeiras):** 1 a 10 e 13.
 - São as que contam para o saldo orçamental.
 - Nota: Salvo uma excepção, aumentam o património do Estado
- **Receitas não efectivas (financeiras):**
 - **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

FPEAL-MEPP

10

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	

FPEAL-MEPP

11

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)
 - São as que contam para o saldo orçamental.
 - 10 – com passivos financeiros (ex. amortização da dívida ou execução de avales e garantias)

FPEAL-MEPP

12

Orçamentos das Administrações Públicas (valores não consolidados)

- **Valores não consolidados para cada sub-sector**
 - Servem para fazer uma análise de cada sub-sector
 - Reflectem as receitas efectivas e despesas efectivas de cada sub-sector
 - Permitem uma análise "vertical" da estrutura de receitas e despesas em cada sub-sector
- **Valores consolidados para o total das administrações públicas**

FPEAL-MEPP

13

Orçamentos 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 no que se designa por **Conta das AP**
 - **Valores orçamentados ou executados**
- Importante distinguir entre a análise **não consolidada** e **consolidada** das receitas e despesas
- **Ilustração:**
 - Receita Corrente e Despesa Corrente – Quadro 11.5

14

Orçamentos das AP (valores não consolidados)

- **Valores para cada sub-sector: não consolidados**
 - Reflectem as receitas efectivas e despesas efectivas de cada sub-sector
 - Permitem uma análise da estrutura de receitas e despesas em cada sub-sector (análise *vertical*)
- **Valores para o total das administrações públicas: consolidados**

EFP -ISEG

15

Receitas correntes não consolidadas* (CP): 2011

	Estado	SFA	ARL	SS	AP
REC. CORRENTE	38.034,8	22.997,9	7.367,8	23.885,7	66.610,9
Imp. directos	14.831,3	20,8	2.884,7	0,0	17.736,8
Imp. Indirectos	19.327,5	381,1	852,8	715,2	21.276,7
Cont. SS	585,1	3.986,4	10,9	13.854,1	18.436,5
Outras Rec. Cor.	3.290,9	18.609,6	3.619,3	9.316,4	9.160,9
(das quais: <i>transf de outros subsectores</i>)	1.133,0	15.586,1	1.959,0	6.997,2	0,0

* Há excepção das receitas totais das Adm. Públicas

16

Receitas correntes não consolidadas (CP): 2011

Da análise do quadro anterior é possível verificar que:

- O somatório da Receita Corrente dos quatro subsectores totaliza 92.286,2 milhões de euros; **valor não consolidado**
- A Receita Corrente das AP = 66.610,9 milhões de euros; **valor consolidado**
 - O que explica esta diferença?
 - As transferências realizadas entre os subsectores que totalizam (*ultima linha*) 25.675,3 milhões de euros

17

Receitas correntes não consolidadas (CP): 2011

- A Receita Corrente **não consolidada** permite calcular a importância relativa de cada tipo de receita dentro de cada subsector
 - 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 SFA, ARL e Segurança Social

18

Receitas correntes não consolidadas em 2011: estrutura vertical (%)

	Estado	SFA	ARL	SS
REC. CORRENTE	100.0	100.0	100.0	100.0
Imp. directos	39.0	0.1	39.2	0.0
Imp. Indirectos	50.8	1.7	11.6	3.0
Cont. SS	1.5	17.3	0.1	58.0
Outras Rec. Cor.	8.7	80.9	49.1	39.0
(das quais: transf de outros subsectores)	3.0	67.8	26.6	29.3

19

Despesas correntes não consolidadas (CP): 2011

	Estado	SFA	ARL	SS	AP
DESP. CORRENTE	46.276,2	22.609,3	7.143,0	22.973,8	73.327,0
Consumo público	13.058,9	11.360,7	5.887,3	474,0	30.780,9
Desp. pessoal	10.485,3	2.832,2	3.301,7	336,7	16.956,0
Aq. bens serviços	2.573,6	8.528,5	2.585,5	137,3	13.824,9
Subsidios	614,9	567,8	221,8	805,2	2.209,7
Juros	6.372,7	33,5	202,2	0,2	6.608,5
Transf. correntes	26.229,7	10.647,3	831,8	21.694,4	33.727,8
(das quais: transf para outros subsectores)	23.364,0	871,5	53,4	1.398,9	0,0

Nota: há discrepâncias na consolidação devido a erros nos dados apresentado no OE2012.

20

Cont.

Pela análise do quadro anterior é possível verificar que:

- A Despesa Corrente das AP = 73.327,0 milhões euros
- Mas, o somatório da Despesa Corrente dos quatro subsectores é de 99.002,3 milhões euros
- A diferença corresponde, mais uma vez, ao total das transferências intersectorais i.e. 25.687,3 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

21

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
- Onde, a análise das transferências entre subsectores só é possível na óptica da CP e com valores não consolidados

FPEAL-MEPP

22

A consolidação das receitas correntes

- **Como se consolidam os valores?**
 - Subtraindo à receita corrente de cada subsector as transferências provindas de outros
- **O que se obtêm?**
 - valor das receitas correntes obtidas por cada subsector fora das AP
- **O que se pode concluir?**
 - O Estado é o grande arrecadador de receitas correntes enquanto a ARL obtém apenas parcela bastante menor.

FPEAL-MEPP

23

A consolidação das despesas

- 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 de
 - [A.C (Estado +FSA)+SS+ARL] / PIB
 2. **Grau de Centralização das Adm. Pub:**
 - Despesas consolidadas de
 - [A.C. (Estado +FSA)+SS] / (A.C+SS+ARL)

FPEAL-MEPP

24



A consolidação das despesas

- **Consolidação:** *método já referido*
- **O que se obtém?**
 - Valores da despesa corrente, capital e efectiva associada às competências de cada subsector
- **O que se pode concluir?**
 - 1- A *despesa efectiva* com as funções directamente acomedidas a cada subsector.
 - 2- Só com consolidação se pode perceber quem tem estado a diminuir a despesa pública. Porquê?

FPEAL-MEPP

25



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.
- Existem importantes fluxos financeiros da **Administração Central** para o **Sector Público Empresarial (SPE)** que são despesa pública (ex: indemnizações compensatórias a empresas públicas ou aquisições de serviços para Hospitais EPE. Esta desorçamentação acaba em 2014 (SEC2010) o que provocará aumento da despesa com pessoal, diminuição dos consumos intermédios (aquisição de serviços) e ligeiro agravamento do défice.

FPEAL-MEPP

26



Notas finais (2)

- **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 **defícice, 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...

FPEAL-MEPP

27