

# Finanças Públicas: Estado e Autarquias Locais

---

## **2. Finanças Públicas: Conceitos, sustentabilidade e perspectivas**

- **2.1 Finanças: alguns conceitos fundamentais**
  - 2.1.1 As AP: âmbito, estrutura e evolução
  - 2.1.2 Os saldos orçamentais, o défice e a dívida
- **2.2 Restrição orçamental, défice e dívida**
  - 2.2.1 Restrição orçamental e sustentabilidade da dívida
  - 2.2.2 Défice, dívida e crescimento nominal
  - 2.2.3 Supervisão da política orçamental na UEM.



# Conceitos a reter

---

- Estrutura das administrações públicas
- Saldos orçamentais: global, primário, corrente e estrutural
- Componente cíclica e estrutural do saldo global
- Conceito de restrição orçamental
- Dívida pública
- Sustentabilidade (I): défice, dívida e crescimento nominal
- Necessidades de financiamento líquidas e brutas



# Bibliografia

---

## ■ **Leitura Obrigatória:**

- Pereira, P. T., Afonso, A., Santos, J. C. G., Arcanjo, M., & Cabral, R. (2022). *Economia e Finanças Públicas, 6ª ed.* Lisboa: Escolar Editora.
  - Cap. 11 – p. 381 - 434, para saldos orçamentais global e primário e corrente e contas.
  - Cap. 14 - conceito de dívida pública, necessidades de financiamento.

## ■ **Leituras (complementares):**

- Eichengreen, B., El-Ganainy, A., Esteves, R., & Mitchener, K. (2019). "Public debt through the ages". *IMF Working Papers* No. WP/19/6.
- European Commission. (2019a, January). "Part IV – Fiscal outcomes in the EU in a rules-based framework". In: Mohl, P. (Ed.), *Report on public finances in EMU 2018* (p. 105-156). Luxembourg: European Union. doi:10.2765/890835
- European Commission. (2019b, February 13). *Fiscal Sustainability Report 2018*. Retrieved August 29, 2020, from [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_en)
- European Commission. (2019c, April). *Vade mecum on the stability and growth pact, 2019 edition*. Luxembourg: European Union. doi:10.2765/724849



# O âmbito do sector público

---

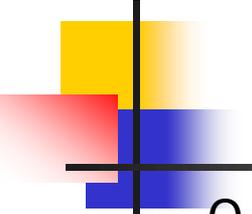
- O conceito de sector público evoluiu ao longo tempo
  - E.g., resultado da adoção de novos instrumentos ou procedimentos e da harmonização de conceitos a nível internacional (ONU e UE)
    - Bancos centrais independentes



# O âmbito do sector público

---

- Ótica da contabilidade pública, i.e., ótica de caixa, mais simples, historicamente utilizada.
- Ótica da contabilidade nacional, dos compromissos, mais sofisticada, adotada na UE a partir de conceitos baseados em critérios económicos, em última instância, definidos pelo Eurostat
  - Inclui unidades institucionais produtoras de serviços não mercantis e redistributivos



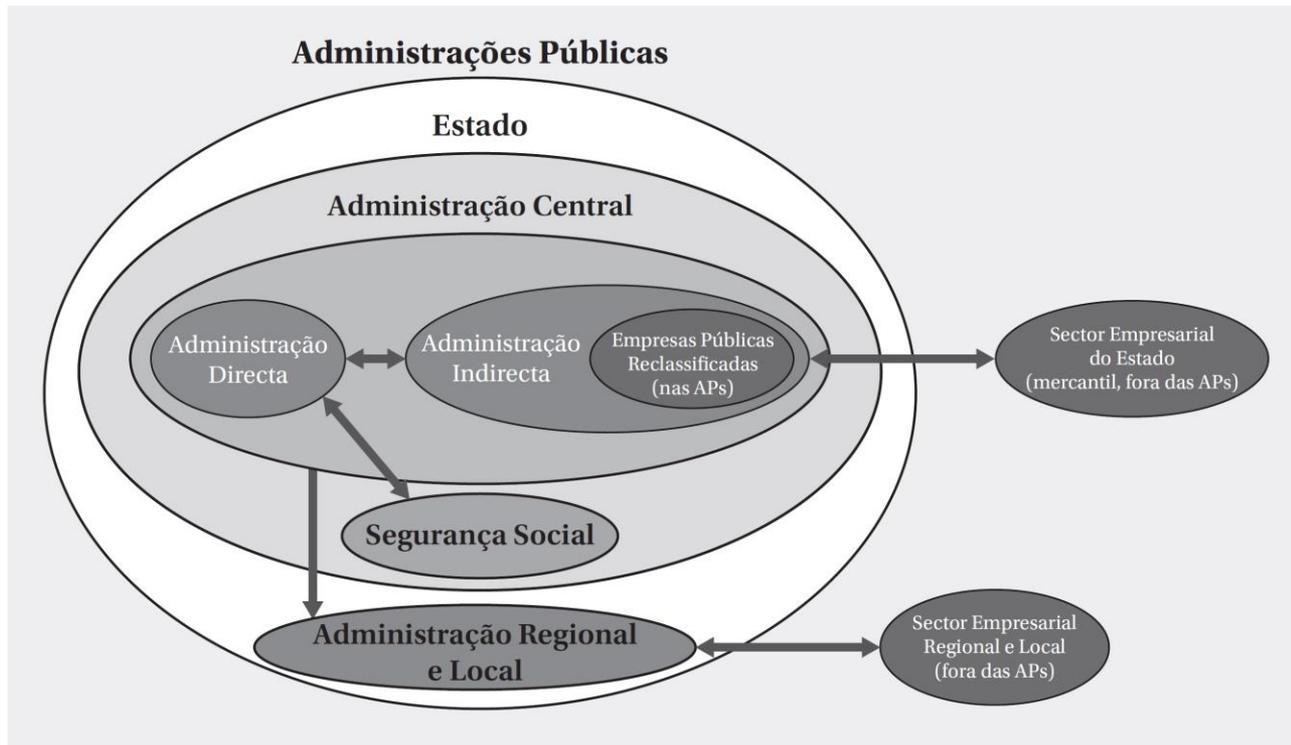
# sector Público

---

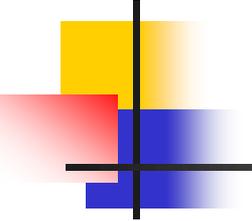
■ O sector público na ótica da contabilidade nacional divide-se em:

- 1. **Administrações públicas** (sobretudo, *sector público administrativo*)
  - Inclui sector público empresarial não mercantil, i.e., dentro do perímetro de consolidação orçamental
- 2. **sector público empresarial** mercantil, fora do perímetro de consolidação orçamental (empresas públicas, empresas municipais, SA de capitais maioritariamente públicos, bancos...)
- 3. **Autoridade monetária** não faz parte das Administrações Públicas  
Lei Orgânica do BdP: Artigo 1.º
  - “O Banco de Portugal, adiante abreviadamente designado por Banco, é uma pessoa coletiva de direito público [...]”

# sector público (ótica da contabilidade nacional)



Fonte: Pereira et al. (2022), Fig. 11.1



# SPA ou AP: diferentes abordagens

---

## ***Existe distinção entre:***

- **Sector Público Administrativo (SPA)**
  - Perspetiva mais jurídica-institucional
  - Elaboração da Conta do SPA em Contabilidade Pública (CP)
- **Administrações Públicas (AP)**
  - Perspetiva mais económica (unidades não mercantis)
  - Elaboração da Conta das AP em Contabilidade Nacional (CN) – SEC2010.

## ***Existe tb. distinção entre óticas contabilísticas***

**Contab. nacional:** as operações são contabilizadas numa "*ótica de compromissos*"

**Contab. pública:** as operações são contabilizadas numa "*ótica de caixa*"

# Clarificações conceituais (I): o défice (1/2)

## O que é o défice?

É a diferença (se negativa e em módulo) entre as **receitas** e as **despesas efetivas** (*excluindo ativos e passivos financeiros*), **de todos os subsectores das AP**

**O saldo global das AP:** corresponde ao somatório dos saldos globais de:

### **1- Administração Central**

**Estado (serviços integrados)**

**Fundos e Serviços Autónomos da A.C.** (Institutos Públicos, Instituições Ensino Superior, Fundos, Empresas Públicas Reclassificadas)

### **2- Administração Regional e Local** (incl. FSA da ARL)

### **3- Segurança Social**

# Clarificações conceptuais (I): o défice (2/2)

A administração central, incluindo as empresas públicas reclassificadas são os principais responsáveis pelo défice.

Porém, o Estado teria largo superavit excluindo as transferências para outros sub-setores.

Member state: Portugal  
Data are in million euro  
Date: 23/09/2021

	2017	2018	2019	2020	2021
	Final	Final	Final	Half-finalized	Planned
<b>Net borrowing (-)/ net lending (+)</b>					
General government	-5 792	- 716	247	-11 684	-9 534
- Central government	-8 352	-3 250	-3 352	-13 646	-10 134
- State government	M	M	M	M	M
- Local government	317	499	624	- 228	- 527
- Social security funds	2 243	2 035	2 975	2 190	1 128
	Final	Final	Final	Half-finalized	Planned
<b>General government consolidated gross debt</b>					
Level at nominal value outstanding at end of year	247 175	249 260	249 977	270 491	273 133
<b>General government expenditure on:</b>					
Gross fixed capital formation	3 496	3 790	3 904	4 452	5 628
Interest (consolidated)	7 399	6 903	6 324	5 791	5 456
<b>Gross domestic product at current market prices</b>	195 947	205 184	214 375	200 088	213 330

Fonte: Procedimento de défices excessivos (out. 2021)

# Quadro A3. 1. Previsão para a conta das Administrações Públicas 2021-2025

(percentagem do PIB)

Componente	% do PIB						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Receita Fiscal</b>	<b>24,7</b>	<b>24,3</b>	<b>23,7</b>	<b>23,2</b>	<b>23,1</b>	<b>23,2</b>	<b>23,2</b>
Impostos sobre a produção e a importação, a receber	15,0	14,4	14,2	13,9	13,8	13,8	13,8
Impostos correntes sobre o rendimento, património	9,7	9,9	9,5	9,3	9,3	9,4	9,4
Contribuições Sociais	11,8	12,6	12,3	12,0	11,9	11,9	11,9
Efetivas	9,6	10,3	10,0	9,8	9,8	9,9	10,0
Vendas	3,5	3,2	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1
Outras Receitas Correntes	2,3	2,2	3,2	2,3	2,3	2,2	2,2
<b>Receita Corrente</b>	<b>42,3</b>	<b>42,4</b>	<b>42,4</b>	<b>40,6</b>	<b>40,5</b>	<b>40,4</b>	<b>40,5</b>
<b>Receita de Capital</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>1,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1,5</b>
<b>Receita Total</b>	<b>42,6</b>	<b>42,8</b>	<b>43,6</b>	<b>42,2</b>	<b>42,2</b>	<b>42,0</b>	<b>41,9</b>
Consumo Intermédio	5,2	5,6	5,6	5,3	5,2	5,2	5,2
Despesas com Pessoal	10,7	11,7	11,5	11,2	11,1	11,0	10,9
Prestações Sociais	18,1	19,8	19,6	18,7	18,5	18,4	18,3
que não em espécie	16,2	17,9	17,6	16,8	16,7	16,5	16,4
Subsídios	0,4	1,8	2,1	0,5	0,5	0,4	0,4
Juros	3,0	2,9	2,6	2,4	2,2	1,9	1,8
Outra Despesa Corrente	2,2	2,6	2,6	2,6	2,3	2,3	2,2
<b>Despesa Corrente</b>	<b>39,6</b>	<b>44,3</b>	<b>44,0</b>	<b>40,7</b>	<b>39,8</b>	<b>39,2</b>	<b>38,8</b>
Formação Bruta de Capital Fixo	1,9	2,2	2,6	3,3	3,6	3,6	3,5
Outras Despesas de Capital	1,0	1,9	1,4	1,4	0,9	0,8	0,7
<b>Despesa de Capital</b>	<b>2,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>	<b>4,4</b>	<b>4,3</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>42,5</b>	<b>48,4</b>	<b>48,1</b>	<b>45,4</b>	<b>44,4</b>	<b>43,6</b>	<b>43,0</b>
<b>Saldo Orçamental</b>	<b>0,1</b>	<b>-5,7</b>	<b>-4,5</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,1</b>
<b>Desp. Excl. Medidas Emergência de comp. confinamento (*)</b>	<b>39,1</b>	<b>42,2</b>	<b>42,1</b>	<b>42,4</b>	<b>42,1</b>	<b>41,7</b>	<b>41,2</b>

(\*) Despesa total primária, excluindo medidas de emergência de compensação do confinamento e medidas *one-off*.

Fonte: Ministério das Finanças.

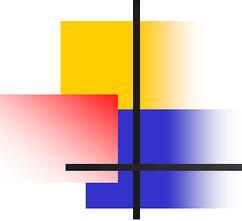
Fonte: Programa de Estabilidade 2021-2025, Abril de 2021

# Clarificações conceptuais (I): saldos orçamentais

## Os saldos mais importantes para a análise da política orçamental\*

- Saldo corrente e “regra de ouro”
- **Saldo global:** receitas menos despesas efetivas (não financeiras)
- **Saldo primário:** receitas efetivas menos despesas primárias (excl. juros)
- Componente cíclica do saldo global
- **Saldo estrutural** (ou saldo ajustado do ciclo) – saldo que existiria sem efeito do ciclo económico
- Saldo estrutural primário – idem mas sem juros.

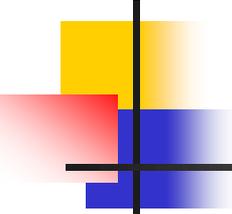
\* *revisões para alguns...*



# Clarificações conceptuais (I): défice, dívida e saldos

---

- A decomposição do saldo global é importante
$$\mathbf{SO} = (\mathbf{SO}^c - \mathbf{Juros}) + \mathbf{So}^e_p$$
- **Componente não discricionária** + **componente discricionária.**
- Componente não discricionária
  - **SO<sup>c</sup> - Juros** = efeitos dos estabilizadores automáticos\* – juros.
  - Estabilizadores automáticos =  $\alpha(\mathbf{Hiato\ do\ produto})$ .
    - $\alpha$  – elasticidade do saldo orçamental face ao PIB.
- Política orçamental discricionária =  $\mathbf{So}^e_p$
- **O cálculo do Hiato do produto (a diferença entre PIB real e PIB potencial é importante!)**



# Componente cíclica e estrutural do saldo orçamental

- A *componente estrutural*, traduzida pelo saldo ajustado do ciclo ( $SO^e$ ), indica qual seria o saldo global se a economia se situasse no nível de tendência, isto é se o produto real observado e o produto potencial fossem idênticos.
- Caso se retirem os juros à despesa, obtém-se o *saldo primário ajustado do ciclo* ( $SO^e_p$ ), cuja variação é o melhor indicador da natureza discricionária da política orçamental.
- Dado que  $SO^e_p = SO^e + \text{Juros}$ , então o *saldo orçamental global* (SO) pode ser dado como a soma da **componente não discricionária** com a **componente discricionária deste modo**:

$$SO = (SO^c - \text{Juros}) + SO^e_p$$

FPEAL - ISEG



## Clarificações conceptuais (II): a dívida

---

### O que é a dívida pública?

A dívida pública engloba quer o conjunto de **títulos emitidos e não amortizados** pelos quatro subsectores das administrações públicas no mercado de capitais, quer os **empréstimos obtidos** e não reembolsados.

No essencial, destina-se a captar os recursos necessários para financiar défices orçamentais.

Para grandes projetos de investimento, cuja implementação se reparte por vários anos, o Estado pode precisar captar recursos adicionais no mercado de capitais

### De que resulta a alteração da dívida de ano para ano?

A dívida do final do ano  $t$ , é a dívida de  $t - 1$  mais as **necessidades líquidas de financiamento do ano  $t$**  (para além do défice, pode ser necessário recapitalizar a banca, ou aumentar capital em empresas públicas (ver slide a seguir).

## Clarificações conceptuais (II): a dívida

	<b>2020</b>
	<b>Dezembro</b>
<b>Dívida na ótica de Maastricht</b>	<b>270491</b>
<b>Numerário e depósitos</b>	<b>32901</b>
<b>Empréstimos</b>	<b>68260</b>
Curto Prazo	1291
Longo Prazo (empréstimos do FMI, CE e BCE, etc.)	66969
<b>Títulos</b>	<b>169247</b>
Curto Prazo (Bilhetes e Certificados do Tesouro)	10749
Longo Prazo (Obrigações do Tesouro, etc.)	158498
<b>Dívida Maastricht Líquida de Depósitos</b>	<b>246516</b>
Dívida Maastricht em % PIBpm	<b>135,2%</b>

Fonte: Banco de Portugal (Dezembro 2020), e INE e IGCP

# Clarificações conceptuais (II): a dívida

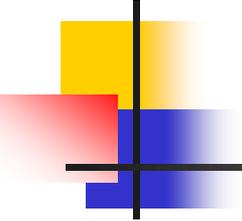


**PROGRAMA DE ESTABILIDADE** 2021-2025

## Quadro A1. 9. Evolução da dívida das Administrações Públicas

% PIB	Código SEC	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>1. Dívida Bruta<sup>1</sup></b>		133,6	128,0	123,0	120,7	117,1	114,3
<b>2. Variação do rácio da dívida bruta</b>		16,8	-5,6	-5,0	-2,3	-3,6	-2,8
<b>Decomposição da variação do rácio da dívida bruta</b>							
<b>3. Saldo primário (simétrico)<sup>2</sup></b>	B.9+D.41	2,8	1,9	0,8	-0,1	-0,3	-0,7
<b>4. Despesas com juros<sup>3</sup></b>	D.41	2,9	2,6	2,4	2,2	1,9	1,8
<b>5. Ajustamentos défice-dívida</b>		4,5	-3,2	-0,7	0,6	-0,6	0,2
<b>p.m.: Taxa de juro implícita na dívida<sup>7</sup></b>		2,3	2,0	2,0	1,9	1,6	1,6

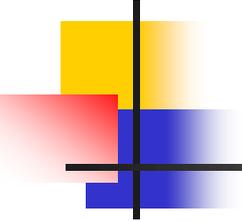
Fonte: Programa de Estabilidade 2021-2025, Abril de 2021



# Restrição Orçamental (1/3)

---

- **O Orçamento do Estado (ou de um município) está sempre equilibrado**, pois é sempre necessário obter receitas públicas (totais) para cobrir todas as despesas públicas (totais).
- Com efeito, caso exista um défice orçamental quando as receitas efetivas (não financeiras) são inferiores às despesas efetivas será necessário recorrer à emissão de dívida pública (receitas de passivos financeiros).



## Restrição Orçamental (2/3)

- A **restrição orçamental** do governo, em termos reais, excluindo receitas de privatizações e de emissão monetária, necessidades de financiamento por outros motivos (e.g. recapitalização da banca) é dada por

$$B_t - B_{t-1} = r_t B_{t-1} + G_t - R_t \quad (1)$$

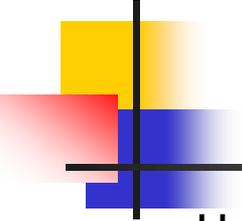
Ou seja, a **emissão de dívida** (líquida) **iguala o simétrico do saldo orçamental** (segundo membro da equação).

$G$  – despesa pública primária

$R$  – receitas públicas

$B$  – stock de dívida pública

$r$  – taxa de juro real.



## Restrição Orçamental (3/3)

Um rearranjo de (1) dá a equação às diferenças (2), que relaciona o stock de dívida em  $t$  com o saldo primário em  $t$ , e os juros da dívida provenientes de  $t-1$ .

$$B_t = (1 + r_t)B_{t-1} + G_t - R_t \quad (2)$$

1. Caso o governo apresente saldos primários nulos ( $G=R$ ), **a taxa de crescimento da dívida pública é igual à taxa de juro real;**
2. Com défices primários,  $G-R>0$ , a taxa de crescimento do *stock* da dívida é superior à taxa de juro real da dívida;
3. Com saldos primários positivos,  $G-R<0$ , a taxa de crescimento do *stock* da dívida é inferior à taxa de juro real.



# Necessidades de financiamento (1/3)

---

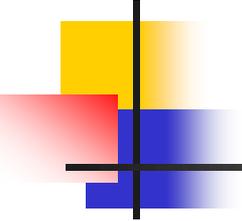
- Num dado ano as **necessidades de financiamento brutas** (NF) (nova emissão de dívida pública) visam cobrir no essencial:
  - Défice orçamental (+)
  - Aquisição líquida de ativos financeiros (+)
  - Amortização da dívida pública (+)  
Deduz-se
  - Receita de privatizações (-)
  - Venda de património (-)



## Necessidades de financiamento (2/3)

---

- Num dado ano as **necessidades de financiamento líquidas** (NFL) são a variação líquida da dívida pública ( $B_t - B_{t-1}$ ):
  - $NFL = NF -$  Amortizações da dívida
  - $NFL =$  Défice orçamental (+)
    - Aquisição líquida de ativos financeiros (+)
    - Receita de privatizações (-)
    - Venda de património (-)

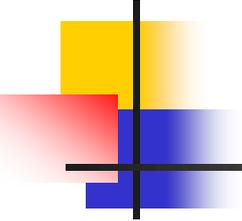


# UEM: Supervisão da Política orçamental

## Introdução (1/3)

---

- A supervisão da Política Orçamental faz-se em função de:
  - 1. Perspetivas de longo prazo para a sustentabilidade das finanças públicas.
  - 2. Valores limites de referência (Trat. Maastricht):
    - **Saldo global: -3% PIB**
    - **Dívida pública: 60% PIB**
  - 3. Evolução dos saldos, em particular, o saldo estrutural (“Tratado Orçamental”). (suspensas em resultado da covid-19)
    - **Melhoria de 0,5 pp. ano até ao objetivo de médio prazo (0,25% do PIBpm).**

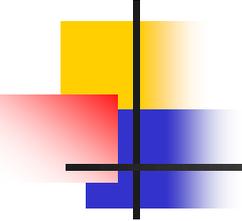


# UEM: Supervisão da Política orçamental

## Introdução (2/3)

---

1. Seis restrições orçamentais principais não-lineares. O valor de referência do **défice (saldo global)**, em termos nominais, é **3% do PIB**.
2. O objetivo da situação orçamental próxima do equilíbrio é para o saldo estrutural (a médio prazo).
3. Quem não respeite (2) deve melhorar o saldo orçamental estrutural em 0,5 pp. cada ano até ao objetivo de médio prazo ser alcançado.
4. Devem ser evitadas PO pró-cíclicas.



# UEM: Supervisão da Política orçamental

## Introdução (3/3)

---

5. Deve ser tida em consideração a sustentabilidade das finanças públicas.
6. Deve acompanhar a evolução do rácio da dívida pública, sobretudo se acima do valor de referência de 60% do PIB. Neste caso (ver Tratado Orçamental), deve reduzi-la(o) à taxa média de 1/20 avos (5%) ao ano.

**NOTA: As regras orçamentais de correção dos desvios estão suspensas até 2022 devido à covid-19.**