



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Do Saldo em Contabilidade Pública ao Saldo em Contabilidade Nacional

Apontamento do Conselho das Finanças Públicas
N.º 1/2014

janeiro de 2014

A série de “*Apontamentos*” tem por objetivo apresentar curtos textos de divulgação sobre matérias ligadas à missão específica do Conselho das Finanças Públicas, que ajudem os observadores interessados a melhor perceber e avaliar as questões envolvidas nos domínios de atividade do Conselho.

Trata-se de uma série sem periodicidade regular, cuja consulta não exige conhecimentos especializados, constituída por textos com extensão que, em regra, não excederá as dez páginas.

O Conselho das Finanças Públicas foi criado pelo artigo 3.º da Lei n.º22/2011, de 20 de maio, que procedeu à 5.ª alteração da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, republicada pela Lei n.º 37/2013, de 14 de junho) e os seus Estatutos aprovados pela Lei n.º 54/2011, de 19 de outubro. O conselho tem como missão proceder a uma avaliação independente sobre a consistência, o cumprimento e a sustentabilidade da política orçamental, promovendo ao mesmo tempo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado.

Documento elaborado por Noémia Goulart e Jorge Garrido.



Conselho das Finanças Públicas
Portuguese Public Finance Council

Do Saldo em Contabilidade Pública ao Saldo em Contabilidade Nacional

Apontamento N.º 1/2014

Lisboa, janeiro de 2014

Índice

1	INTRODUÇÃO	1
2	CONTABILIDADE PÚBLICA E CONTABILIDADE NACIONAL <i>QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS?</i>	1
3	SALDO EM CONTABILIDADE PÚBLICA E NACIONAL <i>QUAL É A DIMENSÃO DAS DIFERENÇAS?</i>	3
4	RECONCILIAÇÃO ENTRE ÓTICAS <i>COMO SE EXPLICA A DIFERENÇA ENTRE O SALDO EM CP E O SALDO EM CN?</i>	4
4.1	DELIMITAÇÃO SECTORIAL <i>QUAL É A DIFERENÇA DE UNIVERSO ENTRE AS DUAS ÓTICAS?</i>	4
4.2	ESPECIALIZAÇÃO ECONÓMICA <i>QUAL É O MOMENTO DO REGISTO CONTABILÍSTICO?</i>	6
4.3	OUTROS AJUSTAMENTOS <i>EXISTEM OPERAÇÕES COM IMPACTO DIFERENTE NO SALDO APURADO EM CONTAS NACIONAIS E EM CONTABILIDADE PÚBLICA?</i>	8
	REFERÊNCIAS	10
	PRINCIPAIS LIGAÇÕES DE INTERESSE	11

1 INTRODUÇÃO

No reporte das contas das administrações públicas são utilizados dois sistemas contabilísticos, de acordo com os quais são apurados agregados e indicadores essenciais para o acompanhamento da situação das finanças públicas: contabilidade pública e contabilidade nacional.

A aferição do cumprimento dos critérios de disciplina orçamental definidos no Tratado de *Maastricht*, designadamente a observância de um défice orçamental abaixo do valor de referência de 3% do PIB, é efetuada com base nas estatísticas das administrações públicas apuradas em contabilidade nacional. Estas estatísticas são publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) com uma periodicidade anual e trimestral, sendo estas últimas disponibilizadas com um desfasamento de 90 dias face ao trimestre de referência.

A informação na ótica da contabilidade pública compilada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) para o conjunto das administrações públicas permite uma monitorização mais tempestiva da evolução das contas públicas, uma vez que fica disponível em momento anterior às estatísticas elaboradas em contabilidade nacional.

Todavia, a diferença entre os resultados produzidos nestas duas óticas tem motivado um crescente interesse no seu esclarecimento. O presente Apontamento procura melhorar o conhecimento dos cidadãos em geral sobre as diferenças entre os saldos orçamentais apurados em contabilidade pública e em contabilidade nacional, habitualmente analisados pelo Conselho das Finanças Públicas (CFP).

2 CONTABILIDADE PÚBLICA E CONTABILIDADE NACIONAL | QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS DIFERENÇAS?

As diferenças entre a informação produzida pelos sistemas da contabilidade pública e da contabilidade nacional refletem essencialmente os diferentes momentos em que foram criados e as diferentes finalidades que servem. Enquanto o sistema de contabilidade pública tem estado mais vocacionado para os aspetos ligados à gestão e ao controlo de tesouraria, a contabilidade nacional é um sistema orientado para a análise e avaliação macroeconómica.

A elaboração das contas nacionais segue o quadro conceptual aplicável a nível europeu – o Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC95).¹ Devido à natureza específica das atividades económicas das administrações públicas, o apuramento das estatísticas deste sector obedece, para além das regras definidas no SEC95, a regras adicionais constantes do Manual do Déficit e da Dívida das Administrações Públicas (MGDD) e a orientações adicionais publicadas pelo Eurostat.

A contabilidade pública baseia-se num quadro legal composto pela Lei de Bases da Contabilidade Pública, pelo Regime Administrativo e Financeiro do Estado, pelo Plano Oficial

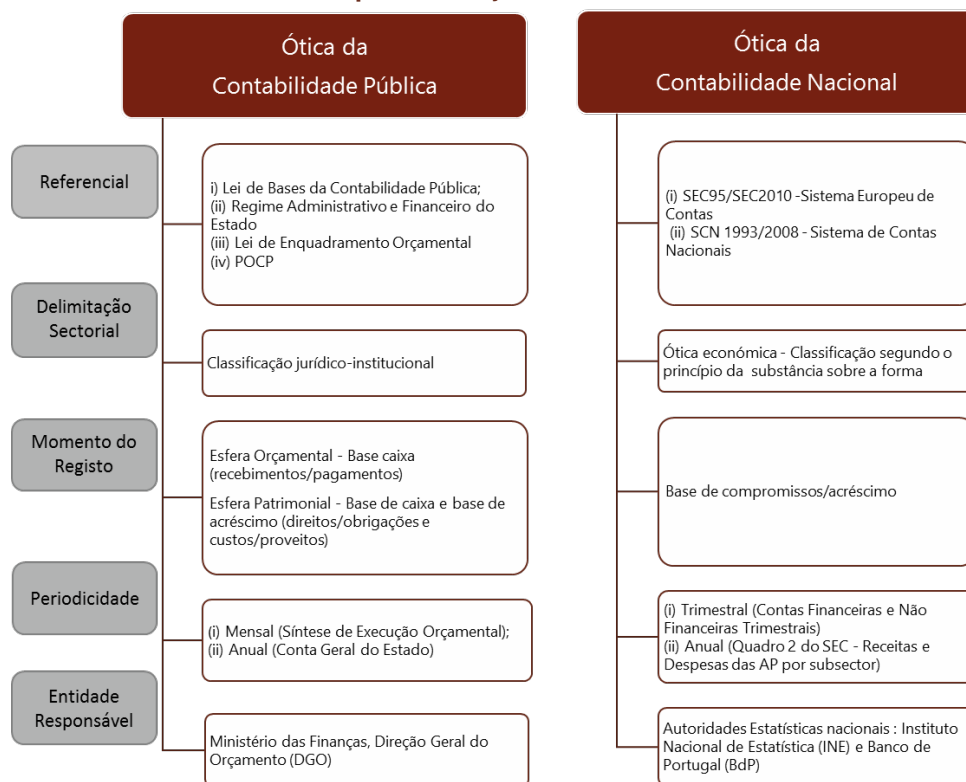
¹ Aprovado pelo Regulamento (CE) n.º 2223/96, de 25 de junho. Este sistema descreve num quadro coerente todas as atividades de um país. Estes princípios também se aplicam ao sector das administrações públicas enquanto sector institucional da economia. A partir de setembro de 2014, o SEC95 será substituído por um quadro conceptual atualizado - SEC2010.

de Contabilidade Pública (POCP) e pela Lei de Enquadramento Orçamental. De acordo com aquele plano de contas, a arquitetura do sistema de contabilidade pública é um sistema completo composto por vários subsistemas independentes e integrados:

- (i) A contabilidade orçamental, onde o registo assenta em recebimentos e pagamentos, ou seja, privilegia o princípio de caixa;
- (ii) A contabilidade patrimonial, que assenta no princípio da especialização do exercício;²
- (iii) A contabilidade analítica, por funções ou atividades.³

A contabilidade orçamental e a contabilidade patrimonial são sistemas de aplicação universal às entidades do sector público administrativo, contrariamente à contabilidade analítica, que é de aplicação facultativa. Porém, a implementação da contabilidade patrimonial tem-se revelado difícil e, apesar dos progressos recentes, encontra-se ainda incompleta, não cobrindo a totalidade dos organismos sujeitos a este plano.⁴ Por esta razão, no Orçamento do Estado e na monitorização do desempenho das contas públicas em contabilidade pública continua a privilegiar-se a contabilidade orçamental, o que nem sempre fornece uma leitura coincidente com a das contas nacionais.

Gráfico 1 – Principais diferenças entre óticas contabilísticas



² O registo em contabilidade patrimonial é efetuado em base de acréscimo, ou seja, reconhece as transações e outros acontecimentos nos períodos a que respeitam, independentemente do momento em que ocorrem os fluxos de caixa. Assim, neste subsistema as responsabilidades entre partes são registadas quando nascem e não no momento em que ocorrem os pagamentos ou recebimentos.

³ A contabilidade analítica consiste num sistema de informação interno de gestão que visa medir e analisar os proveitos, os custos e, conseqüentemente os resultados, associados aos diversos objetivos/atividades.

⁴ De acordo com o Tribunal de Contas, no final do ano de 2012, 98,0% dos Serviços e Fundos Autónomos e 51,6% dos serviços integrados dispunham de contabilidade patrimonial. Para 2013, sem considerar os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, previa-se a aplicação do POCP por todos os serviços, exceto os estabelecimentos de ensino não superior que iniciariam a respetiva aplicação em janeiro de 2014.

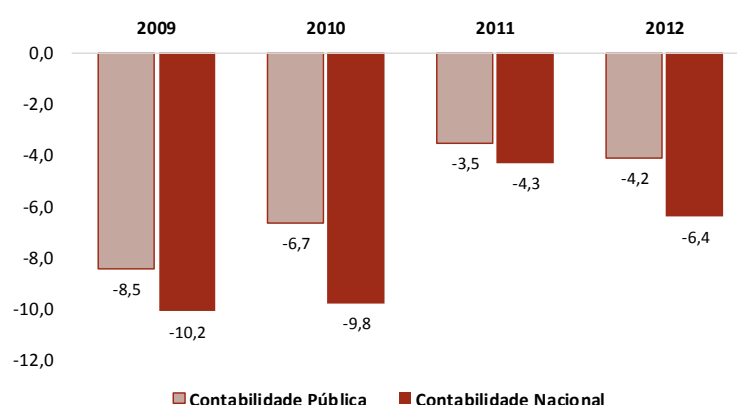
A estrutura conceptual destes dois sistemas contabilísticos (nacional e público) assenta em princípios e critérios distintos para classificar a informação económica e financeira das entidades pertencentes ao sector das administrações públicas. Estas diferenças refletem-se essencialmente no que concerne ao momento de registo e às entidades às quais esses princípios são aplicáveis (delimitação sectorial).

3 SALDO EM CONTABILIDADE PÚBLICA E NACIONAL | QUAL É A DIMENSÃO DAS DIFERENÇAS?

Nas estatísticas das finanças públicas os agregados de receita e despesa traduzem as operações de natureza não financeira entre as administrações públicas e os restantes sectores institucionais.⁵ A diferença entre estes agregados resulta num saldo, habitualmente designado por saldo orçamental, cujo significado traduz a capacidade (superavit) ou a necessidade (défice) líquida de financiamento deste sector⁶.

Os dois sistemas de informação contabilística (pública e nacional) permitem apurar agregados orçamentais consolidados para o sector das administrações públicas. Contudo, conforme já referido, estes sistemas conduzem a resultados de magnitude por vezes significativamente diferente.

Gráfico 2 – Saldo apurado nas duas óticas contabilísticas (em % do PIB)



Fonte: INE. Cálculos do CFP.

No período de 2009 a 2012, os anos de 2010 e 2011 foram aqueles que registaram a maior e a menor diferença entre o saldo apurado em contabilidade pública e contas nacionais (de 3,1 p.p. e 0,8 p.p. do PIB, respetivamente). Apesar de naquele período o défice em contas nacionais ter sido superior ao défice apurado em contabilidade pública, tal não significa que da contabilidade nacional decorra sempre um défice mais desfavorável do que o apurado em contabilidade pública.

A dimensão destas diferenças reflete os vários ajustamentos efetuados, que dependem essencialmente da abrangência e da referência temporal dos registos contabilísticos (contabilidade orçamental ou patrimonial), bem como da natureza das operações pontuais

⁵Estas operações correspondem a todas aquelas que não envolvam ativos e/ou passivos financeiros. Exemplos do lado dos passivos são a obtenção ou amortização de empréstimos, e no lado dos ativos a concessão ou reembolso de empréstimos, a aquisição ou alienação de obrigações e ações.

⁶Este indicador é também designado por saldo global.

efetuadas pelas administrações públicas. Na secção seguinte apresentam-se as categorias de ajustamento que explicam a diferença entre o saldo apurado na ótica da contabilidade pública e na da contabilidade nacional.

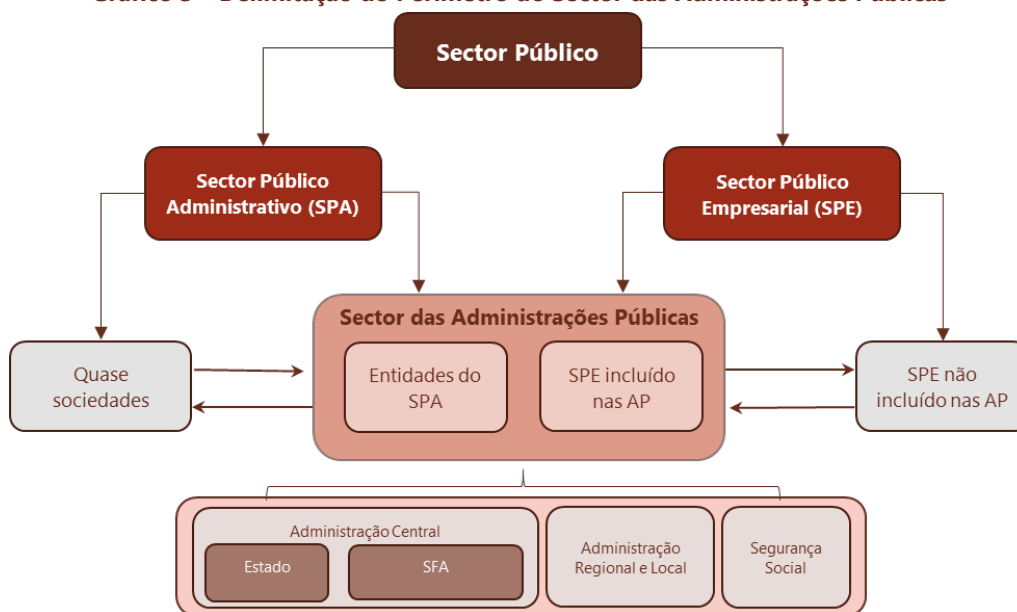
4 RECONCILIAÇÃO ENTRE ÓTICAS | COMO SE EXPLICA A DIFERENÇA ENTRE O SALDO EM CP E O SALDO EM CN?

O apuramento das estatísticas das administrações públicas em contas nacionais baseia-se nos dados do sistema de contabilidade pública.⁷ Para assegurar a sua conformidade com os princípios do SEC é efetuado um conjunto de ajustamentos que podem ser agrupados em três categorias: delimitação sectorial, momento de registo e outros ajustamentos.^{8,9}

4.1 DELIMITAÇÃO SECTORIAL | QUAL É A DIFERENÇA DE UNIVERSO ENTRE AS DUAS ÓTICAS?

Uma das principais diferenças entre a contabilidade pública e a contabilidade nacional tem a ver com a delimitação do universo de consolidação das contas públicas. Esta distinção resulta do facto de em contas nacionais se utilizar a ótica económica como critério de definição do universo relevante, contrariamente à classificação jurídico-institucional das entidades públicas, que é adotada na ótica da contabilidade pública.

Gráfico 3 – Delimitação do Perímetro do Sector das Administrações Públicas



Nota: As linhas a tracejado referem-se à reclassificação de entidades de e para o sector das administrações públicas (AP). SFA designa Serviços e Fundos Autónomos. As quase-sociedades correspondem às entidades mercantis do SPA, sendo por isso integradas nos setores das sociedades não financeiras ou financeiras.

⁷ No âmbito da notificação do Procedimento dos Défices Excessivos (PDE) é apresentada uma reconciliação de saldos em óticas diferentes. Neste reporte o ponto de partida é o saldo global apurado em contabilidade pública pela DGO, acrescido da receita e despesa com ativos financeiros. A inclusão dos ativos financeiros confere maior transparência às contas permitindo identificar e validar todos os ajustamentos de transposição ao saldo em contas nacionais, particularmente no que concerne às operações financeiras que sejam objeto de reclassificação.

⁸ Para mais informação sobre a reconciliação entre óticas consultar <http://www.dgo.pt/EstatisticasFinancasPublicas/>

⁹ O Inventário de Fontes e Métodos do PDE descreve as fontes de informação dos dados reportados no âmbito do PDE e a sua adequação à metodologia SEC95. A última atualização efetuada pelo INE data de abril de 2011.

A diferença entre os dois universos resulta da análise efetuada às entidades que integram o universo da contabilidade pública¹⁰ para identificar, com base no teste de mercantilidade, aquelas cuja atividade apresenta uma natureza mercantil. Estas entidades são excluídas do sector das administrações públicas em contas nacionais, integrando o sector institucional das sociedades não financeiras públicas ou das sociedades financeiras.¹¹ A mesma análise é efetuada às entidades do sector público empresarial, podendo levar à integração de empresas públicas no perímetro das administrações públicas (ver Caixa).

Caixa – Delimitação do universo das administrações públicas – teste de mercantilidade

As entidades públicas podem ser classificadas em unidades institucionais mercantis ou não mercantis. Uma unidade é considerada não mercantil se anualmente as suas vendas não cobrirem pelo menos 50% dos seus custos de produção durante um período prolongado.

Consideram-se vendas, as receitas resultantes do fornecimento de bens ou serviços a preços economicamente significativos, ou seja, a preços que influenciam as quantidades produzidas e consumidas. Excluem-se destas receitas, os pagamentos a produtores, recebidos das administrações públicas (transferências), a menos que estes sejam concedidos a outros produtores que realizem a mesma atividade (indenizações compensatórias). Os custos de produção relevantes correspondem, de uma forma geral, aos custos operacionais, onde se incluem as despesas com pessoal, os consumos intermédios, o consumo de capital fixo e os impostos líquidos de subsídios à produção.

A aplicação do novo quadro conceptual SEC2010, a partir de 2014, introduz novas regras no âmbito da delimitação sectorial. Entre estas destaca-se a consideração dos custos financeiros (juros) para efeitos do cálculo do rácio de mercantilidade e a introdução de critérios qualitativos. Por exemplo, o critério do comprador da produção determina que uma entidade pública cuja produção é totalmente adquirida pela administração pública, e que seja o único fornecedor desses bens ou serviços, será considerada não mercantil, a menos que concorra com um produtor privado.

Estes novos critérios poderão levar à integração de mais empresas públicas no perímetro das administrações públicas, com o conseqüente reflexo no saldo orçamental e no nível de dívida pública.

Na análise e definição do universo das administrações públicas em contas nacionais existem entidades cuja classificação sectorial não é linear. Para estes casos limite, a aplicação do teste de mercantilidade não é pertinente, recorrendo-se a orientações adicionais definidas no MGDD. Exemplos destes casos limite são:

- (i) Agências gestoras de dívida pública: entidades que agem em nome do Estado para obtenção de recursos no mercado financeiro, mas que não executam uma efetiva intermediação financeira (IGCP, E.P.E.);
- (ii) Veículos financeiros de gestão de ativos: entidades que gerem ativos e cujos riscos dessa gestão são assumidos pelo setor das administrações públicas (Parvalorem e Parups);
- (iii) Fundos de pensões: as entidades gestoras de fundos de pensões de contribuição definida, cujos respetivos fundos são considerados sociedades financeiras, não integrando o universo em contas nacionais.

A delimitação do universo em contabilidade pública é de natureza meramente jurídica. Contudo, a 5.ª revisão da Lei de Enquadramento Orçamental, ocorrida em 2011, veio permitir uma maior aproximação entre estes dois universos. A partir de 2012, o universo relevante para a consolidação de contas em contabilidade pública passou a depender do universo subjacente às contas das administrações públicas publicadas pelo INE, referente ao ano anterior ao da apresentação de cada Orçamento do Estado. As entidades que passaram a

¹⁰ A lista das quase-sociedades a retirar ao universo dos SFA em contabilidade pública pode variar de ano para ano, em resultado da alteração da classificação sectorial de algumas entidades, da criação de novas e fusões ou extinções de entidades.

¹¹ As entidades públicas que exercem atividades financeiras são integradas nas sociedades financeiras. Excetuam-se os veículos financeiros de gestão de ativos com financiamento exclusivamente público (Parvalorem e Parups).

integrar o universo em contabilidade pública têm vindo a ser designadas por “Entidades Públicas Reclassificadas”.

4.2 ESPECIALIZAÇÃO ECONÓMICA | QUAL É O MOMENTO DO REGISTO CONTABILÍSTICO?

O SEC estabelece que o registo das operações se deve efetuar de acordo com o princípio da especialização económica, ou seja, no momento em que o valor económico, os direitos ou as obrigações são criados, transformados ou extintos e não no momento em que os fluxos financeiros ocorrem, como sucede com um registo em contabilidade de base caixa.

Em contabilidade pública, a informação orçamental e patrimonial reflete diferentes momentos de registo da informação. Enquanto a primeira privilegia o princípio de caixa (fundamental para o controlo dos fluxos de tesouraria), as demonstrações financeiras elaboradas de acordo com a contabilidade patrimonial relevam os direitos e as obrigações e reconhecem os custos e proveitos independentemente do seu pagamento ou recebimento (especialização económica ou do exercício).

Face à insuficiente implementação da vertente patrimonial do POCP, o reporte mensal da execução em contabilidade pública continua a assentar na base da contabilidade orçamental. Dado que a informação em contabilidade pública constitui o ponto de partida para a elaboração das contas nacionais, esta recorre à informação orçamental, privilegiando-se, sempre que disponível, a informação em contabilidade patrimonial.¹²

Uma vez que o momento de registo em contabilidade orçamental difere do momento em que efetivamente ocorreram as operações económicas, torna-se necessário efetuar um conjunto de ajustamentos de especialização económica para obter as contas na ótica do acréscimo (*accrual*).

Não obstante o critério de registo das contas nacionais ser o da especialização económica, no caso da receita existem algumas exceções. Por forma a eliminar o risco de se sobreavaliar o impacto da receita fiscal e contributiva no saldo das administrações públicas, apenas é registada a receita que as administrações públicas esperam, de um modo realista, cobrar.¹³

Em vários Estados-Membros da União Europeia, incluindo Portugal, a forma de aproximar a receita cobrada líquida aos factos económicos que lhe estão subjacentes segue a metodologia de registo da receita em base caixa com um ajustamento temporal (“caixa ajustado”), que tem em conta o desfasamento entre o momento em que ocorre a transação que dá lugar ao imposto e o da respetiva cobrança. Esta metodologia aplica-se a alguns impostos indiretos (IVA, Imposto sobre Produtos Petrolíferos, Imposto sobre o Tabaco e Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas), assim como às quotizações e contribuições para a segurança social. Nos restantes impostos diretos e indiretos, o registo em contas nacionais efetua-se em base caixa.

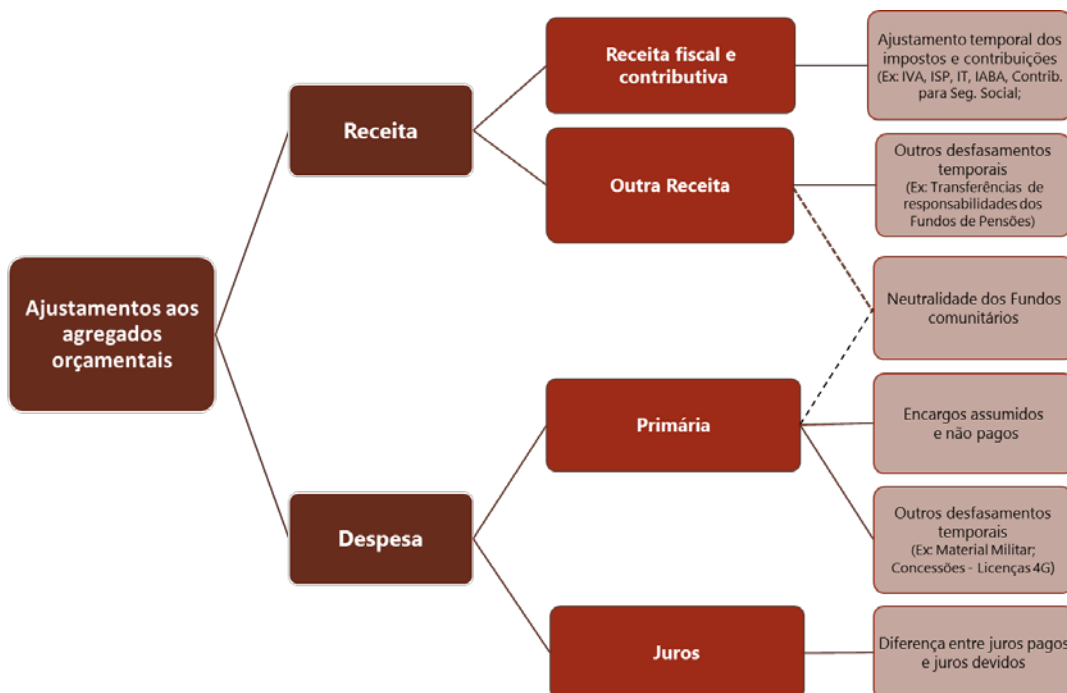
¹² A maior proximidade da contabilidade patrimonial às contas nacionais no que concerne ao momento de registo reduz a diferença relativamente às contas nacionais mas não invalida a necessidade de se proceder, no âmbito da compilação destas, a um conjunto de ajustamentos conceptuais específicos do SEC95. Para mais informação, ver a recente publicação da [OCDE \(Dabbicco 2013\)](#).

¹³ A aprovação do Regulamento (CE) n.º 2156/2000 de 7 de novembro veio estabelecer regras específicas para o momento de registo dos impostos e contribuições sociais, afastando o princípio da especialização económica.

Do lado da receita e da despesa ainda são efetuados os seguintes ajustamentos de especialização económica:

- (i) *Juros*: em contas nacionais a receita e a despesa com juros é registada como vencendo-se continuamente ao longo do tempo, ao contrário do que sucede na contabilidade orçamental, onde é registada no momento do pagamento.
- (ii) *Encargos assumidos e não pagos*: na despesa, a informação da contabilidade orçamental não é diretamente apropriada para a elaboração das contas nacionais, uma vez que do ponto de vista do princípio da especialização económica, não reflete os compromissos incorridos em cada momento, mas apenas os pagamentos efetuados, independentemente do período a que dizem respeito. Esta limitação é ultrapassada recorrendo, quando disponível, a informação sobre a variação das dívidas (passivos) comerciais das entidades que reportam em contabilidade orçamental.¹⁴
- (iii) *Neutralidade dos fundos comunitários*: em contas nacionais os subsídios financiados por fundos comunitários, canalizados através das administrações públicas (na qualidade de intermediários) para outros sectores institucionais, são registados como se fossem pagos diretamente pela UE aos beneficiários finais. Assim, o impacto destas operações é anulado nas contas das administrações públicas, tanto no lado da receita como no da despesa.
- (iv) *Outros desfasamentos temporais (pontuais)*: para além dos ajustamentos regulares existem outros de natureza pontual que afetam também o exercício de especialização quer do lado da receita, quer do lado da despesa. A título de exemplo destacam-se a transferência de fundos de pensões e a aquisição de material militar. Nestes casos, independentemente do encaixe financeiro ou do pagamento ter ocorrido no ano de registo da operação, o seu impacto em contas nacionais é integralmente considerado no ano em que ocorre a transferência de responsabilidades ou da propriedade do equipamento, respetivamente.

Gráfico 4 – Ajustamentos relativos à especialização económica



¹⁴ Para este efeito apenas relevam as dívidas comerciais, ou seja, a dívida das administrações públicas a fornecedores de outros sectores não financeiros.

4.3 OUTROS AJUSTAMENTOS | EXISTEM OPERAÇÕES COM IMPACTO DIFERENTE NO SALDO APURADO EM CONTAS NACIONAIS E EM CONTABILIDADE PÚBLICA?

A categoria de outros ajustamentos abrange operações em vários domínios que, à luz das disposições em contas nacionais e da sua elevada magnitude, justificam um tratamento específico, previsto no MGDD. Estes ajustamentos refletem operações cuja classificação difere entre contabilidade pública e nacional, nomeadamente:

- Receita registada como não financeira em contabilidade pública e que em contabilidade nacional é considerada receita financeira, portanto sem impacto no saldo; e
- Despesa registada como financeira em contabilidade pública e que em contabilidade nacional é considerada despesa não financeira, portanto com impacto no saldo.

O quadro seguinte apresenta alguns exemplos deste tipo de operações ocorridas nos últimos anos.

Quadro 1 – Outros ajustamentos

Domínio	Tipo de operação	Classificação nos agregados orçamentais em CN	Exemplos
Relações das Administrações Públicas com empresas públicas	Injeções de Capital	b) Despesa não financeira	Anos 2007-09: Hospitais EPE
	Superdividendos	a) Receita financeira	Ano 2006: REN, GALP
	Operações no âmbito de privatizações	a) Receita financeira	Ano 2012: Concessão ANA
	Assunção de dívidas	b) Despesa não financeira	Ano 2010-11: Dívidas assumidas pelo Governo Regional da Madeira
Relações das Administrações Públicas com o sector financeiro	Recapitalização de instit. financeiras	b) Despesa não financeira	Ano 2010: BPN Ano 2012: CGD Ano 2013: BANIF
	Imparidades	b) Despesa não financeira	Ano 2012 : BPN
Outros (<i>dos quais</i>):	Reclassificação de ativos associados a PPP	b) Despesa não financeira	Ano 2010: SCUT Norte Litoral, SCUT Costa de Prata Ano 2011: SCUT Algarve
	Execução de Garantias	b) Despesa não financeira	Ano 2010: BPP

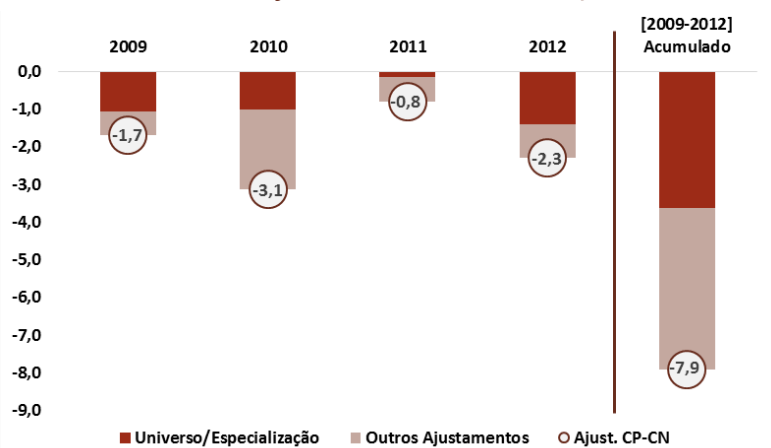
Um exemplo recente de um ajustamento do tipo referido em a) é o encaixe decorrente da concessão do serviço público aeroportuário (ANA-Aeroportos de Portugal, S.A.). A receita decorrente desta operação foi classificada como receita não financeira em contabilidade pública, e em contabilidade nacional foi registada como uma operação financeira, portanto sem impacto no défice. No que concerne os ajustamentos do tipo b), a operação mais recente foi a recapitalização do BANIF ocorrida em 2013, classificada em contas nacionais como uma transferência de capital com impacto no défice, ao contrário do que sucedeu em contabilidade pública, onde foi registada como despesa em ativos financeiros.

Esta divergência de contabilização surge pelo facto de em contas nacionais o registo de operações obedecer sempre ao princípio da substância sobre a forma. Isto significa que as operações são registadas de acordo com a realidade económica subjacente e não em função da forma jurídica que apresentam. Este princípio implica um escrutínio ao papel que as administrações públicas desempenham nessas operações, com base em critérios adicionais definidos no MGDD, designadamente: (i) a propriedade económica dos ativos subjacentes; (ii) a partilha de riscos e proveitos subjacentes a essas operações, e (iii) a expectativa de retorno económico por parte das administrações públicas.

Os princípios que se aplicam na análise das operações entre as administrações públicas e as empresas públicas também se aplicam às relações com empresas privadas, quando estas sejam objeto de apoio financeiro público à manutenção da sua atividade. Nestas circunstâncias, os apoios a estas empresas podem não ser tratados como operações financeiras, conforme sucede na contabilidade pública, mas sim como despesa com impacto no saldo orçamental.

Nos últimos anos a categoria de “outros ajustamentos” contribuiu significativamente para justificar um maior défice em contas nacionais face ao apurado em contabilidade pública, pese embora com uma magnitude variável. Os anos de 2010 e 2011 foram aqueles em que a dimensão deste impacto foi maior (mais de $\frac{2}{3}$ e $\frac{3}{4}$ da diferença entre os saldos nas duas óticas, respetivamente). Assim, no período de 2009-2012 verifica-se que esta categoria explicou mais de 50% da divergência acumulada entre saldos orçamentais nas duas óticas, devido ao efeito das operações identificadas no quadro 1 e a outras de idêntica natureza.

Gráfico 5 – Efeito dos “outros ajustamentos” na reconciliação do saldo entre óticas



Fonte: INE. | Nota: CP designa contabilidade pública e CN designa contabilidade nacional. Os valores de 2009 a 2012 encontram expressos em percentagem do PIB e os valores acumulados em pontos percentuais do PIB.

A progressiva aproximação de universos entre contabilidade pública e nacional, bem como uma efetiva implementação da contabilidade patrimonial em todas as entidades das administrações públicas, tenderá a esbater as diferenças entre os saldos apurados nas duas óticas, no que concerne aos ajustamentos de universo e especialização económica.

Importa notar porém, que existirão sempre divergências entre óticas, refletidas em particular na categoria de outros ajustamentos. Na origem destas diferenças está um registo conceptualmente distinto das relações entre as administrações públicas e outros sectores que, em contas nacionais traduz sempre a realidade económica subjacente, contrariamente à contabilidade pública, onde prevalece a sua forma legal.

REFERÊNCIAS

Caiado, A. C. P. e Pinto, A. C. (2002), *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública*, Lisboa, 2.^a edição

Ministério das Finanças (2006), *Conta Geral de Estado*

Dabbicco, Giovanna. (2013), "The reconciliation of primary accounting data for government entities and balances according to statistical measures: The case of European Deficit Procedure Table 2". *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 13/1, pp. 31-43

Eurostat (2013), *Manual of Government Deficit and Debt*, Luxemburgo, 6.^a edição

Eurostat (2011), *EDP Consolidated Inventory of Sources and Methods – Portugal*, Abril

INE, *Procedimento dos Défices Excessivos – 2.^a notificação* (outubro 2013)

Jesus, M. A. e Jorge, S., (2010), *Da Contabilidade Pública às Contas Nacionais: Ajustamentos de transposição e impacto no défice*, Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa

PRINCIPAIS LIGAÇÕES DE INTERESSE

Banco de Portugal, [Boletim Estatístico](#)

CFP, [Relatórios](#)

DGO, [Estatísticas das Finanças Públicas](#)

DGTF, [Sector Empresarial do Estado](#)

Eurostat, [Government finance statistics](#)

INE, [Contas Nacionais](#)

OCDE, [OECD Journal on Budgeting](#)



Conselho das Finanças Públicas
Praça de Alvalade, n.º 6 – 10.º, 1700-036 Lisboa, Portugal
TEL +351 211 024 400 | FAX +351 211 021 870
www.cfp.pt