

Parte III — Contas do sector público administrativo

Notas metodológicas

1. Introdução

As contas do Sector Público Administrativo (SPA), na óptica da contabilidade nacional, começaram a ser elaboradas regularmente pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) a partir de 1947 em relação à Administração Central e Previdência Social e a partir de 1951 relativamente à Administração Local.

Desde o seu início que as estimativas se basearam em elementos constantes na Conta Geral do Estado e nas contas de gerência dos Fundos e Serviços Autónomos e das Autarquias Locais, assim como nas contas das várias instituições incluídas na Segurança Social.

Ao longo do período 1947-1993 não só se modificaram os planos e as regras contabilísticas subjacentes à apresentação das contas públicas, como também foi evoluindo a experiência e a técnica nesta matéria, a par do desenvolvimento introduzido nos sistemas de contabilidade nacional.

As Contas Nacionais portuguesas foram adoptando durante aquele período as directrizes internacionais constantes do “Sistema Normalizado de Contabilidade Nacional” edição de 1952 da OECE (SNCN/52), do “Sistema Normalizado de Contabilidade Nacional” edição de 1958 da OCDE (SNCN/58) e do “Sistema Europeu de Contas Económicas Integradas” edição de 1979 do Eurostat (SEC/79).

Em relação às contas do SPA é possível identificar os quatro períodos que se referenciam e a que correspondem características específicas, de que resultaram algumas quebras nas séries:

- 1947-1958 SNCN/52 (ano base 1954);
- 1959-1976 SNCN/58 (ano base 1963);
- 1977-1985 SEC/79 (ano base 1977);
- 1986-1993 SEC/79 (ano base 1986).

2.

A delimitação do Sector Público Administrativo

A delimitação do Sector Público Administrativo adoptada pelas Contas Nacionais (CN) durante o período em que estas foram elaboradas segundo o Sistema Normalizado de Contabilidade Nacional manteve-se quase inalterada com a passagem para o SEC. Ou seja, o Sector das Administrações Públicas, na terminologia do SEC, corresponde em larga medida ao “Sector Público”⁽¹⁾ na terminologia do SNCN. A própria divisão em subsectores que actualmente é seguida é praticamente idêntica à que foi adoptada desde o início pelas CN.

Existem, no entanto, duas diferenças que importa salientar. A primeira diz respeito aos ramos mercantis das Administrações Públicas, que correspondem ao que no SNCN era designado por empresas públicas não autónomas e que, por conseguinte, ficavam fora do sector público. Contudo, a estreita ligação existente entre estas “empresas” e o sector público, fez com que o tratamento que lhes foi dado no SNCN, nomeadamente para os anos posteriores a 1959, fosse quase idêntico àquele que é preconizado pelo SEC relativamente às operações pertencentes à conta de rendimento e seguintes. Designadamente, o seu excedente bruto de exploração era adicionado aos rendimentos recebidos pelo sector público e o seu investimento aparecia conjuntamente com o investimento público. Era o caso, por exemplo, dos serviços camarários de distribuição de água e electricidade sem autonomia (designados por serviços municipalizáveis).

(1) Esta foi a designação adoptada pelas CN portuguesas. A designação original do sistema (versão em francês) era *Etat*.

A segunda diferença refere-se às instituições particulares sem fim lucrativo, que o SEC inclui nas Administrações Públicas se forem maioritariamente financiadas por este sector. Note-se que não foi possível nestas séries incluir as referidas instituições no período 1947-76, pela falta de dados que possibilitassem a elaboração de estimativas aceitáveis. São exemplo deste tipo de instituições algumas Misericórdias e Fundações.

As restantes alterações que ao longo do tempo se verificaram na delimitação do Sector foram originadas por diferentes interpretações das funções de certas unidades institucionais. Referenciam-se as mais importantes:

- A Junta Autónoma de Estradas (JAE), inicialmente incluída no Estado (1947-58), foi depois considerada empresa pública (1959-85) e, a partir de 1986, classificada como Serviço Autónomo (com a sua actividade distribuída por ramos mercantis e não mercantis).
- As Juntas Autónomas dos Portos, Arsenal do Alfeite e Fábrica Nacional de Cordoaria, desde 1947 considerados pelas CN como empresas públicas, foram incluídos a partir de 1986 nos Serviços Autónomos, como ramos mercantis.
- O Fundo de Garantia de Riscos Cambiais foi incluído até 1985 nos Fundos Autónomos, passando a partir desse ano para o Sector das Instituições de Crédito.
- A Caixa Geral de Aposentações (CGA) e o Montepio dos Servidores do Estado (MSE), instituições integradas na Segurança Social, não foram considerados pelas CN entre 1959-76.

Salienta-se também que, pelas mesmas razões, a delimitação entre os diferentes subsectores públicos sofreu algumas modificações, nomeadamente:

- A Assistência na Doença aos Servidores do Estado (ADSE), classificada inicialmente como Serviço Autónomo, foi em 1977 incluída na Segurança Social.
- As contas privativas de organismos cuja actividade principal era abrangida pela Conta Geral do Estado foram até 1976 parcialmente consideradas pelas CN.⁽²⁾ A partir de 1977 foi

criado um subsector específico — Fundos Privativos — onde foram agrupados. A partir de 1986 alguns destes organismos, como o Cofre Geral dos Tribunais e do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça, passaram novamente para os Serviços Autónomos.

- A Santa Casa da Misericórdia de Lisboa considerada desde 1977 no subsector das Instituições Particulares sem fim lucrativo passou em 1986 para os Serviços Autónomos.

3. Âmbito geográfico

A partir de 1986 as Contas Nacionais portuguesas, no quadro da aplicação da “Directiva PNB” da Comunidade, passaram a abranger não só o Continente, mas também as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Para o período anterior a 1986 houve assim necessidade de elaborar estimativas das contas da Administração Regional (Governos Regionais e Fundos e Serviços Autónomos Regionais), da Administração Local (Câmaras Municipais, Juntas de Freguesia e, até 1976, Juntas Gerais dos Distritos Autónomos) e da Segurança Social daquelas Regiões.

4. Metodologia geral

O trabalho realizado consistiu em apresentar as contas das Administrações Públicas harmonizadas com as CN actuais, pelo que se tomou como padrão a metodologia de elaboração das contas no ano de 1986 (ano base).

Para o período 1947-85 procedeu-se à reconstituição das CN em certos anos “chave” detectando-se assim as especificidades inerentes aos diferentes períodos. A partir desse levantamento introduziram-se nas estimativas do INE as necessárias alterações para as adequar à base actual.

Este trabalho foi bastante dificultado pelo facto de os números publicados ao longo dos anos não serem acompanhados, mesmo em anos recentes, de notas metodológicas. Apenas para o período inicial, 1947-58, as contas foram publicadas com uma descrição bastante pormenorizada dos

(2) Nos Serviços Autónomos.

métodos e fontes utilizados, fazendo parte dos *Estudos n.º 34*. Mas mesmo esses comentários não se mostraram suficientes para permitir uma reconstituição exaustiva das operações.

Refira-se que, em alguns casos, não existiam contas de alguns subsectores (por exemplo, as contas das Autarquias Locais do continente de 1947 a 1950 e das Regiões Autónomas de 1947 a 1985), e estimativas de certas operações (por exemplo, transferências correntes entre subsectores de 1947 a 1958), pelo que se teve de proceder a apuramentos “de raiz”.

As contas nacionais foram elaboradas até 1976 segundo o SNCN e, a partir de 1977, segundo o SEC. No que se refere às contas do SPA, apesar de não existirem entre os dois sistemas divergências de fundo, verificam-se algumas particularidades que decorrem quer do modo como estão estruturados os sistemas quer da interpretação que foi feita das suas recomendações. Essas particularidades são da seguinte natureza.

Existem em cada um dos sistemas operações que não têm paralelo no outro. É o que acontece com o circuito das “contribuições sociais fictícias/prestações sociais directas”, no SEC, e com a imputação no valor acrescentado bruto (VAB) e no consumo público das rendas dos edifícios de que o SPA é proprietário e que são utilizados por serviços públicos, previsto no SNCN. É ainda o caso do conceito de “pagamentos parciais” inexistente no SNCN.

O conteúdo de certas operações, embora próximo, não tem uma definição exactamente idêntica nos dois sistemas, como por exemplo o dos “impostos directos” no SNCN e o dos “impostos correntes sobre o rendimento e património” no SEC, designadamente pela não inclusão no primeiro sistema dos impostos que incidem sobre a posse ou utilização pelos particulares de certos bens duradouros.

Independentemente do sistema de contas utilizado, as CN deram ao longo do tempo tratamento diverso às mesmas operações. Como exemplos citam-se: o investimento em portos e aeroportos financiado pelo Estado entre 1947 e 1976, que umas vezes foi tratado como formação bruta de capital fixo (FBCF) e outras vezes como transferência de capital; certas despesas do Serviço Nacional de Saúde (SNS) foram consideradas como

consumo público na base 77 e como transferências para particulares na base 86.

A informação sobre o SPA, apresentada pelas CN no período em que estas seguiam o SNCN, tomava a forma de quadros de receitas e despesas, correspondendo a uma versão resumida da informação que o SEC coloca nas contas de rendimento, utilização do rendimento, capital e financeira. Ou seja, não se apresentavam estimativas das variáveis enquadradas nas contas de produção e de exploração (excepto para o VAB) e que, ventiladas por ramos, constam também do Quadro de Entradas-Saídas.

Desde o seu início que os sistemas adoptaram como princípio geral que as transacções entre unidades institucionais devem ser registadas no momento em que direitos e obrigações são criados, transformados ou extintos, isto é, numa óptica patrimonial. No entanto este princípio não foi seguido pelas CN até 1976 (em parte porque as contas dos organismos públicos são apresentadas numa óptica de caixa). A partir de 1977 algumas operações passaram a ser registadas segundo o referido princípio, como se pode ver pelos dois exemplos seguintes:

- As contribuições sociais efectivas devem ser registadas no momento em que são devidos os ordenados e salários, isto é, quando o trabalho é executado. Para aproximar as contribuições cobradas pela Segurança Social às devidas no ano, de 1977 a 1989 as CN corrigiram as contribuições cobradas com a variação de dívidas, e, a partir de 1990, consideraram as contribuições declaradas.
- O consumo intermédio e as prestações sociais concedidas pelo Serviço Nacional de Saúde são registados, respectivamente, no momento em que os produtos entram no processo produtivo ou em que os bens e serviços são fornecidos às Famílias, isto é, para além dos montantes efectivamente pagos as CN consideraram também as dívidas do SNS, designadamente às farmácias e aos convencionados.

No trabalho apresentado procurou seguir-se, sempre que possível, o princípio atrás enunciado, imputando as operações aos anos a que são atribuíveis, independentemente de se terem efectiva-

mente realizado nesses anos. Para além dos dois casos, cita-se ainda o seguinte.

- Em 1985 o Fundo de Abastecimento procedeu ao pagamento de subsídios em dívida relativos aos anos de 1980 a 1984, que as CN registaram como transferências de capital. O procedimento seguido foi o de imputar esses subsídios aos anos em que eram devidos, anulando-se a referida transferência.

Embora de uma forma limitada, entrou-se em linha de conta com operações extra-orçamentais, contabilizadas em Operações de Tesouraria, não consideradas pelas Contas Nacionais. Por dificuldade no acesso à informação não se avançou nesta área tanto quanto se desejaria. No entanto, ainda foi possível fazer reflectir nestas séries algumas operações relativas ao pagamento de dívidas do Estado (ex: bonificações de juros) e à liquidação de organismos extintos (ex: Fundo de Abastecimento).

5. Apresentação dos resultados

Os resultados são apresentados sob a forma de “quadros de receitas e despesas” contendo informação relativa às operações integradas nas contas de rendimento, utilização do rendimento e de capital, obedecendo à seguinte classificação:

- Receitas correntes — *impostos correntes sobre o rendimento e património, contribuições sociais efectivas, impostos ligados à produção e importação, rendimento de propriedade e da empresa, consumo de capital fixo, transferências correntes e transferências de subsectores públicos* ;
- Despesas correntes — *consumo público (remunerações e outras despesas correntes), juros, subsídios, transferências correntes e transferências para subsectores públicos*;
- Receitas de capital — *transferências de capital e transferências de subsectores públicos*;
- Despesas de capital — *FBCF e aquisição líquida de terrenos, transferências de capital e transferências para subsectores públicos*

Apresentam-se quadros consolidados para o SPA e para os subsectores Administração Central,

Estado, Serviços Autónomos, Fundos Autónomos, Administração Regional e Local e Segurança Social. O subsector Estado, até 1976, corresponde apenas ao Estado-CGE e a partir de 1977 inclui também o subsector Fundos Privativos.

Sobre estas operações é apresentada informação mais pormenorizada nos seguintes quadros adicionais:

- Impostos sobre o rendimento e o património, por principais impostos;
- Impostos sobre a produção e a importação, por tipo de imposto;
- Transferências correntes e de capital, por sectores;
- Contribuições sociais efectivas desagregadas por regimes e pela entidade pagadora;
- Contribuições sociais fictícias, por subsectores;
- FBCF por tipo de bem;
- Remunerações discriminadas pelos seus componentes.

6. Fontes consultadas

A fontes consultadas na elaboração destas séries podem ser divididas em três grupos: estimativas realizadas pelas Contas Nacionais, informação sobre finanças públicas inserida em publicações do INE e contas de diversos organismos.

No primeiro grupo, abrangendo o período em que as CN foram elaboradas segundo o SNCN/52 temos os *Estudos nº 34* do INE, onde são apresentadas séries relativas ao Sector Público para 1938 e para 1947 a 1958, se bem que faltando a maior parte dos valores para as séries relativas às Autarquias Locais até 1950.

A informação relativa ao período 1959-76, em que as séries tiveram por base o SNCN/58, encontra-se na parte A das *Estatísticas das Finanças Públicas* (1968-1976).

Para os anos de 1977-93 existem contas avulsas sobre as Contas do Sector das Administrações Públicas elaboradas de acordo com o SEC.

Finalmente consultaram-se as contas regionais do sector público dos Açores (1980-85) e da Madeira (1977-85).

No segundo grupo temos em primeiro lugar as *Estatísticas Financeiras* (1947-68) (EF) onde se apresentam as receitas e despesas dos diversos subsectores, utilizando duas classificações distintas. Para uns subsectores é utilizada uma classificação mista “por natureza-função” (Estado-CGE, Juntas Distritais, Juntas Gerais dos Distritos Autónomos e Câmaras Municipais). Para outros subsectores é utilizada uma classificação semelhante à das CN (Serviços Autónomos da Administração Central, Fundos Autónomos, Serviços Autónomos da Administração Local e Juntas de Freguesia).

A partir de 1969, na parte B das *Estatísticas das Finanças Públicas* (1969-77) (EFP), esta última classificação é adoptada para todos os subsectores.

Relativamente à Segurança Social, só a partir de 1962 é apresentada de forma agregada informação para a segurança social do sector privado uma vez que até essa data ela era discriminada pelos diversos organismos que a compunham. A partir de 1978 a informação encontra-se publicada nas *Estatísticas das Finanças Públicas* e “arrumada” de uma forma próxima das exigências do SEC.

Recorreu-se à informação incluída nas estatísticas de base até 1976, sobretudo para os Serviços e Fundos Autónomos, Administração Local e Segurança Social.

No terceiro grupo destaca-se a *Conta Geral do Estado* que constituiu a fonte privilegiada de informação para este subsector. Destaca-se ainda a *Conta da Segurança Social* (1977-93) como fonte de informação sobre a segurança social do sector privado no período indicado.

Foi ainda possível dispôr para certos anos de outros elementos de informação, nomeadamente das contas de alguns Fundos Autónomos como o Fundo Especial de Transportes Terrestres, o Fundo de Abastecimento e o Fundo de Garantia de Riscos Cambiais.

De seguida procede-se à enumeração exaustiva das fontes consultadas.

- Estudos nº 34 e Estudos nº 46, INE

- Contas do Sector das Administrações Públicas 1977-93, INE
- Contas do Sector Público Regional-RA dos Açores, 1980-85, Serviço Regional de Estatística da Região Autónoma dos Açores
- Contas do Sector Público Regional-RA da Madeira, 1977-85, Direcção Regional de Estatística da Região Autónoma da Madeira
- Estatísticas Financeiras (1947-68), INE
- Estatísticas das Finanças Públicas (1969-93), INE
- Estatísticas da Organização Corporativa, 1947-49, INE
- Estatísticas da Organização Corporativa e Previdência Social, 1950-70, INE
- Estatísticas das Contribuições e Impostos, 1947-88, INE
- Conta Geral do Estado, 1947-1993
- Orçamento Geral do Estado, 1947-1976
- Conta da Segurança Social, 1977-93, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
- Conta do Serviço Nacional de Saúde, 1983-85, Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
- Balanço e conta da Caixa Geral de Aposentações e Montepio dos Servidores do Estado, Relatório do Conselho de Administração da Caixa Geral de Depósitos, Crédito e Previdência, 1947-1980
- Balanço e Conta do Fundo de Garantia de Riscos Cambiais, 1980-89
- Conta do Fundo de Abastecimento, 1985-86

7. Aspectos específicos relativamente às diversas operações

7.1 Período 1947-1976

Impostos correntes sobre o rendimento e património

Este tipo de impostos inclui a maior parte dos impostos designados no SNCN por impostos directos, embora com algumas adaptações, umas para aproximação de conceitos, outras para har-

monização de procedimentos das CN, de que se destacam as mais relevantes.

No Estado procedeu-se à inclusão do imposto de mais valias, considerado até 1976 como transferência de capital, e à exclusão de alguns impostos que até 1961 tinham sido classificados como directos, não se enquadrando efectivamente na definição de impostos correntes sobre o rendimento e património do SEC. É o caso do imposto de pescado, o imposto de comércio marítimo, do imposto de tonelagem, do imposto de camionagem e do imposto sobre espectáculos e divertimentos públicos, reclassificados em impostos sobre a produção, e do imposto sobre minas considerado como rendimento de propriedade e da empresa.

Ainda neste subsector, relativamente aos impostos que incidem sobre a posse ou utilização de certos bens duradouros (caso do imposto sobre veículos, do imposto de trânsito e do imposto de compensação), foram introduzidos vários ajustamentos de modo a que fosse apenas incluído como imposto corrente sobre o rendimento e o património a parte paga por particulares, considerando-se nos impostos sobre a produção a parte paga pelas empresas.

Também se imputou a este tipo de impostos uma estimativa do imposto de selo que incidiu sobre remunerações, os descontos nos vencimentos dos funcionários públicos para a Assistência na Tuberculose e o excesso de vencimentos, por contrapartida da diminuição, no primeiro caso, dos impostos sobre a produção e, nos restantes casos, das transferências correntes recebidas de particulares.

Em 1973 e 1974 detectou-se que o valor dos impostos directos considerados no Estado era substancialmente inferior ao que se obtinha pelo apuramento desses impostos através dos elementos constantes da CGE, o que não se verificava para outros anos. Por outro lado, fenómeno idêntico e de sinal contrário registava-se para os impostos directos. Como os valores das CN eram semelhantes aos que constavam no apuramento das receitas deste subsector incluído na EFP, considerou-se ter havido um erro de classificação nos do-

cumentos contabilísticos pelo que se procedeu às respectivas rectificações.

Nos Serviços Autónomos procedeu-se à reclassificação como venda residual (prestação de um serviço) da taxa de radiodifusão, considerada até 1958 como imposto directo.

Nos Fundos Autónomos a totalidade das contribuições para o Fundo de Desemprego foi considerada até 1965 como imposto directo, e, a partir desse ano, apenas as contribuições da responsabilidade dos trabalhadores, sendo as contribuições a cargo da entidade patronal classificadas como impostos indirectos. Procedeu-se a idêntica rectificação para 1965 e anos anteriores. Ainda sobre estas contribuições, saliente-se que elas foram consideradas pelas CN como um imposto e não como contribuições sociais efectivas, uma vez que não se destinavam a financiar prestações sociais. Mesmo quando o subsídio de desemprego foi criado, a maior parte destas receitas tinha outras aplicações.

Na Administração Local incluíram-se os impostos correntes sobre o rendimento e património recebidos pela Administração Local das ilhas, isto é, pelas Juntas Gerais dos Distritos Autónomos e Câmaras Municipais

Relativamente a todos os subsectores, as multas eram na sua totalidade consideradas nos impostos directos. As multas não fiscais (caso das multas por infracção ao Código da Estrada) não têm a característica de um imposto, pelo que se procedeu à sua reclassificação em transferências correntes. Assim, ficaram nos impostos (sendo repartidas entre impostos correntes sobre o rendimento e o património e impostos sobre a produção), as multas fiscais e os juros de mora até aqui classificados em rendimento da propriedade e da empresa, líquidos das anulações de impostos.

Contribuições sociais efectivas

As contribuições para a previdência social faziam parte dos impostos directos, embora individualizadas.

O alargamento do âmbito das CN exigiu a inclusão das contribuições recebidas pela Segurança Social dos Açores e da Madeira.

Quadro 1

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Contribuições sociais efectivas	632	683	689	729	754	769	776	813	854
	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Contribuições sociais efectivas	1 021	1 038	1 248	1 435	1 701	2 225	2 710	3 407	4 310

Quadro 2

	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
Variação de dívidas.	1	5	14	26	42	62	86	113	145
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	
Variação de dívidas.	180	219	262	309	500	600	5 100	5 200	

Para além desta alteração, procedeu-se ainda à reclassificação neste fluxo de receitas da Segurança Social, que as CN haviam classificado como impostos directos, e à imputação das contribuições recebidas pela instituições de segurança social dos funcionários públicos. Em relação à Caixa Geral de Aposentações e ao Montepio dos Servidores do Estado essa imputação foi efectuada para o período em que não foram consideradas pelas CN, de 1959 a 1976, e em relação à ADSE, desde que foi criada. No quadro 1 apresentam-se os valores.⁽³⁾

As contribuições sociais efectivas eram registadas nas CN pelo montante cobrado. Como em 1977, ano da implementação do SEC, o fenómeno das dívidas à Segurança Social começava a assumir grande significado, introduzindo distorções nas estimativas do rendimento, as CN optaram por seguir a recomendação dos sistemas de contabilidade nacional e considerar o montante das contribuições devido no momento em que eram devidos os ordenados e salários. Assim, começaram a corrigir as contribuições cobradas pelas va-

riação anual de dívidas. Este procedimento foi estendido aos anos anteriores a 1977.

A metodologia seguida para a obtenção da série que se apresenta no quadro 2, baseou-se no valor do *stock* da dívida no final de 1977 e nos valores das variações de dívida ocorridas nos anos de 1973-76, elementos estes fornecidos pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. Conhecendo-se a variação de dívida em 1977, pela diferença entre os valores das CN e o da cobrança, foi possível determinar o *stock* da dívida no final de 1972. Este valor foi distribuído pelos anos anteriores assumindo-se arbitrariamente que o processo de acumulação de dívida se iniciou em 1960 e que seguiu uma tendência cúbica.

Impostos ligados à produção e importação

Os impostos considerados sob a designação em epígrafe são, em grande parte, os que eram classificadas pelas CN como impostos indirectos. No entanto, procedeu-se no Estado a dois ajustamentos importantes, cujo efeito conjunto se acabou por compensar, mas que tiveram um grande impacte nas operações de contrapartida. O prime-

(3) Os valores neste quadro, bem como em todos os outros, estão expressos em milhares de contos.

iro foi a reclassificação da sisa como imposto ligado à produção (anteriormente incluía-se nas transferências de capital). O segundo foi a reclassificação de parte das receitas das estampilhas fiscais e do papel selado (resultante da incidência do imposto em actos praticados por particulares) como transferência corrente ou pagamento parcial, se, neste último caso, o pagamento assumir a forma de uma contrapartida pela prestação de um serviço não mercantil (é o caso das propinas).

Ainda em relação ao Estado tiveram lugar as contrapartidas de alterações já referenciadas nos impostos directos.

No Estado e na Administração Local anularam-se as imputações referentes ao lucro de empresas públicas não autónomas monopólicas (por contrapartida do aumento do rendimento de propriedade e da empresa) e ao lucro de empresas públicas autónomas monopólicas (por contrapartida da eliminação da imputação do mesmo montante como transferência de capital para empresas públicas). Para um melhor esclarecimento ver fluxos referidos.

Nos Serviços Autónomos procedeu-se à reclassificação como venda residual (prestação de um serviço) da taxa de radiodifusão, considerada imposto indirecto entre 1959-74.

Nos Fundos Autónomos, em correspondência com o que atrás foi referido, incluíram-se as contribuições para o Fundo de Desemprego a cargo da entidade patronal.

Na Segurança Social, para além da reclassificação em impostos sobre a produção de receitas das Casas dos Pescadores (que haviam sido classificadas como impostos directos) incluiu-se, a partir de 1967, a receita da Caixa Geral de Aposentações proveniente da incidência de uma taxa sobre o valor das adjudicações de obras públicas.

Rendimento de propriedade e da empresa

Os valores constantes neste agrupamento de operações (juros, dividendos e outros rendimentos distribuídos pelas sociedades e quase-sociedades, rendas de terrenos e de activos incorpóreos), que engloba também o excedente bruto de exploração dos ramos mercantis (EBE)

das Administrações Públicas, têm na sua base os valores da rubrica das CN com a mesma designação. As alterações introduzidas, de que se referenciam as mais importantes, têm mais a ver com modificações na metodologia de elaboração das CN, do que propriamente com mudanças conceptuais dos sistemas.

No Estado, no período de 1947 a 1958, verificou-se que tinha sido considerado como RPE a totalidade das receitas correntes de algumas empresas públicas autónomas, e, como consumo público, as suas despesas correntes (ao contrário do que é afirmado nos *Estudos n.º 34*). Procedeu-se à eliminação destas receitas não se tendo imputado qualquer valor como “dividendo”, uma vez que se anularam despesas do mesmo montante.

Ainda neste subsector reclassificaram-se como transferências de capital, em 1972 e 1973, as receitas provenientes de autofinanciamentos de investimentos de empresas públicas em portos e aeroportos e excluíram-se os autofinanciamentos relativos ao investimento em habitações. Estes investimentos constavam na sua globalidade como despesa do Estado (tanto a parte financiada pelo próprio Estado como a parte financiada pelas empresas).

Foram também considerados no Estado os juros de depósitos e de outras aplicações, registados em Operações de Tesouraria.

Os serviços municipalizáveis eram considerados pelas CN como empresas públicas não autónomas e o seu EBE (saldo da conta de exploração) incluído em impostos indirectos. Este procedimento foi alterado a partir de 1977, uma vez que, de acordo com o SEC, estes serviços constituem um ramo mercantil, transitando o seu EBE para recurso da conta de rendimento da Administração Local.

Também nos Serviços Autónomos houve que integrar o EBE dos organismos que a partir de 1986 passaram a ser considerados como ramos mercantis deste subsector, designadamente a JAE (em parte) e o Arsenal do Alfeite.

Como a receita da exploração pela JAE de pontes e autoestradas constituía uma receita efectiva do Estado, incluída pelas CN no seu RPE, líquida das despesas de exploração, houve necessi-

dade de anular esta operação e considerar a referida receita como uma transferência corrente dos Serviços Autónomos para o Estado.

Para todos os subsectores, e como já foi referido anteriormente, procedeu-se à reclassificação como impostos dos juros de mora aqui incluídos, com excepção dos que incidiam sobre contribuições sociais, reclassificados em transferências correntes.

Os juros entre subsectores públicos foram consolidados no período de 1947 a 1958.

Remunerações

A informação existente para este período reporta-se ao valor do VAB e quase sempre agregado para a Administração Central, Administração Local e Previdência Social. Foi necessário estimar as remunerações no período 1961-76 para os subsectores que integram a Administração Central, e anular no VAB da Segurança Social a imputação do valor das rendas, líquidas de encargos de manutenção e exploração, relativamente aos edifícios de sua propriedade ocupados pelos próprios serviços. Esta imputação ao VAB era prevista no SNCN, mas só se efectuava para a Segurança Social.

Como parte das remunerações pagas pelos diferentes subsectores públicos, consideram-se as contribuições que cada subsector deveria pagar à CGA e MSE, relativamente ao seu pessoal, e que são na sua totalidade suportadas pelo Estado, sob a forma de um subsídio anual concedido àquelas instituições.

No período de 1947-58, apesar de já se considerar este subsídio como remuneração, era incluído apenas no Estado. Procedeu-se à sua repartição em função das remunerações de cada um dos subsectores e ainda das empresas públicas cujo pessoal era subscritor dos organismos em causa. Parte deste subsídio foi assim reclassificado em transferências correntes ou em subsídio de exploração, conforme beneficiava organismos públicos ou empresas.

No período de 1959-76, esta repartição já era feita pelas CN mas apenas para ser incorporada no quadro referente ao rendimento originado no sector público, sem se repercutir nos quadros de receitas e despesas, excepto no que se refere à

parcela considerada subsídio. Procedeu-se também às necessárias correções.

No Estado e relativamente às transferências concedidas para financiamento da ADSE (integrada nos Serviços Autónomos até 1976), verificou-se uma reclassificação desses montantes nesta rubrica, como contribuições da entidade patronal para regimes de segurança social.

Ainda no Estado imputaram-se a remunerações as despesas de alimentação e fardamento das forças militares entre 1947-58 (consideradas no consumo público mas não como remunerações) e as pensões de sangue entre 1947-76 (consideradas como transferências correntes para particulares).

Na Administração Local procedeu-se à inclusão das remunerações pagas pela Administração Local das ilhas e pelas Juntas Gerais dos Distritos Autónomos. A partir de 1972 registaram-se transferências de um certo vulto, do Estado para as Juntas Gerais, destinadas a financiar despesas correntes com educação, designadamente com escolas do ensino primário, preparatório e secundário. Verificou-se, contudo, que nem as transferências foram registadas nas contas das Juntas, nem as correspondentes despesas, pelo que se procedeu ao seu registo em receita (com base no princípio do “Estado-sector piloto” no exercício das consolidações, isto é, ser retida a sua informação por considerada mais fidedigna) e em despesa, de acordo com o desdobramento da utilização de transferências do mesmo tipo no continente, verificando-se serem na sua quase totalidade gastas em remunerações.

Introduziram-se ainda as alterações que são descritas nas notas metodológicas referentes ao cálculo do equilíbrio recursos-empregos dos ramos não comercializáveis.

Consumo público

As considerações expressas para as remunerações influenciam também o valor do consumo público. Outras alterações foram introduzidas e que resultaram da harmonização dos conceitos de consumo intermédio e vendas residuais e ainda do cálculo dos pagamentos parciais e do consumo de capital fixo.

O conceito de investimento público subjacente às estimativas dos *Estudos n.º 34* inclui apenas as construções e grandes reparações, excluindo as compras de bens de equipamento (material de transporte e outros bens duradouros) imputadas ao consumo público. Houve assim que subtrair a este agregado as despesas deste tipo, o que só foi possível para o Estado através do apuramento directo desses valores a partir da Conta Geral do Estado.

Independentemente da classificação institucional dada à JAE entendia-se que a construção e grande reparação de estradas, assim como a sua conservação corrente, deveriam figurar como despesas do Estado, respectivamente como FBCF e consumo público.

Embora não se alterando o valor do consumo público do SPA, procedeu-se à reclassificação das despesas de conservação de estradas como consumo dos Serviços Autónomos, de 1947 a 1985 e, no Estado, como transferências para Serviços Autónomos.

Confrontando o valor assumido pelo consumo público para o ano de 1958, comum aos *Estudos n.º 34* e *Estudos n.º 46*, verifica-se que esse valor é superior nos quadros da primeira publicação, ultrapassando claramente o que se fica a dever a justificações conhecidas (como por exemplo: parte do montante pago pelo Estado à CGA-MSE é agora subsídio e não consumo público). Uma explicação plausível seria estarmos em presença de uma imputação feita por contrapartida da inclusão das receitas brutas de algumas empresas públicas em RPE, uma vez que elas não constituíam verdadeira receita do Estado, que apenas servia de intermediário na sua arrecadação. No entanto, pelo seu valor, esta imputação não justifica a diferença verificada. Como solução alternativa, considerou-se a hipótese de reconstituir o consumo público entre 1947-58 a partir dos elementos de base publicados nas *Estatísticas Financeiras* (visto que não era possível apurá-lo directamente a partir da CGE). Tal exercício efectuou-se para anos anteriores e posteriores a 1958. Nos anos anteriores chegou-se de facto a valores inferiores aos das contas nacionais, embora a diferença verificada evoluísse de uma forma bastante irregular. No pe-

ríodo posterior, os resultados obtidos estavam muito próximos dos valores das CN pós-*Estudos 34* para alguns anos, mas não para todos. Optou-se assim, como solução, por corrigir os valores das Contas Nacionais apenas na medida em que esta correcção poderia ser justificada, isto é, diminuindo o consumo público dos mesmos valores retirados ao RPE.

Para todos os subsectores procedeu-se a uma estimativa do consumo de capital fixo, considerado como uma componente do custo de produção dos serviços não mercantis e, conseqüentemente, integrada no valor do consumo público (ver secção 8).

No consumo intermédio verificaram-se ainda as alterações que são descritas nas notas metodológicas referentes ao cálculo do equilíbrio recursos-empregos dos ramos não comercializáveis.

Transferências correntes

Nos *Estudos n.º 34* as transferências correntes são apresentadas líquidas (despesas menos receitas) e não consolidadas entre subsectores e dentro de cada subsector. Houve portanto que proceder, no período de 1947-58, ao cálculo das transferências recebidas e das pagas, por sector de contrapartida, e à sua consolidação.

De acordo com as directrizes do SEC, incluíram-se em todos os subsectores as prestações sociais pagas directamente pela entidade patronal que no caso das Administrações Públicas são constituídas pelo abono de família, pensões de reserva e de reforma, pensões de sangue, subvenções à família e encargos com a saúde, outros que não os suportados pela ADSE. Como contrapartida desta operação, imputou-se à receita igual montante em contribuições sociais fictícias.

Para além destas alterações, esta rubrica foi fortemente afectada pela reclassificação de receitas do Estado pagas por particulares e consideradas até aqui como imposto indirecto (caso das estampilhas fiscais e papel selado) e como imposto directo (caso das taxas e multas).

Na Segurança Social, além de se acrescentarem as prestações ligadas às contribuições sociais efectivas da Segurança Social dos Açores e da

Madeira, consideraram-se ainda as prestações pagas pela CGA e MSE para o período em que as CN não o haviam feito (1967-76), assim como as prestações pagas pela ADSE.

Na série das transferências correntes recebidas de particulares pela Segurança Social verifica-se uma quebra⁽⁴⁾ na passagem de 1976 para 1977. Presume-se que esteja relacionada com o facto de, até 1976, os serviços Médico-Sociais estarem incluídos neste subsector.

As CN ao abrangerem apenas o território do Continente, consideravam todos os fluxos com as ilhas como transferências correntes (ou de capital) com o resto do mundo. Estes fluxos foram reclassificados, consoante a sua natureza, nas operações a que diziam respeito. Restam, nas transferências com o resto do mundo, as que se verificaram com o estrangeiro e ultramar.

Transferências correntes entre subsectores públicos

A classificação da JAE como pertencendo aos Serviços Autónomos deu origem a vários fluxos de transferência entre este subsector e o Estado. Como contrapartida da inclusão das despesas correntes deste organismo (suportadas pelo Estado) no consumo público dos Serviços Autónomos, considerou-se uma transferência corrente. Do mesmo modo, em correspondência com o recebimento pelo Estado de receitas pertencentes à JAE, foi também considerada uma transferência corrente, agora de sentido contrário.

A repartição do subsídio pago pelo Estado à CGA-MSE, para imputação dos correspondentes custos com pessoal aos vários subsectores, originou, naturalmente, os respectivos fluxos de transferências.

Formação bruta de capital fixo

Durante o período de vigência do SNCN, o conceito de FBCF do sector público alterou-se da edição de 1952 para a edição de 1958, com o alargamento aos bens de equipamento, inicial-

mente considerados como consumo público. Consequentemente, e de acordo com o que foi referido no consumo público, procederam-se às necessárias alterações.

Ao contrário do que sucede a partir de 1959, até esta data as CN não incluíam nos quadros de receitas e despesas do sector público o investimento das empresas públicas não autónomas. A harmonização com o SEC obriga à inclusão deste investimento no SPA, uma vez que estas empresas, como já foi dito, correspondem aos ramos mercantis das Administrações Públicas. Esta operação tem particular importância na Administração Local (serviços municipalizáveis) e Segurança Social (propriedade de casas de habitação).

As CN não trataram de forma uniforme, durante este período, o investimento em bens do domínio público (portos e aeroportos) que figurava na sua totalidade como despesa do Estado, mesmo que parcialmente autofinanciado pelos organismos a quem cabia a exploração dos referidos bens⁽⁵⁾. Seguiram quer o procedimento de imputar o investimento aos organismos, em contrapartida de uma transferência de capital paga pelo Estado, quer o procedimento de imputar o investimento ao Estado considerando os autofinanciamentos como transferência de capital recebida ou RPE. Adoptou-se o critério de considerar no Estado o investimento em bens do domínio público, sendo os autofinanciamentos classificados como transferências de capital recebidas.

As despesas com construção de casas de habitação, no âmbito das atribuições do Fundo de Fomento da Habitação/Fundo das Casas Económicas eram pagas através do Estado e posteriormente reembolsadas pelo Fundo. Nas contas do Estado esta operação foi tratada de duas formas correspondendo a dois períodos distintos: um primeiro (1947-70) em que os autofinanciamentos do Fundo corresponderam (ainda que aproximadamente e com um certo desfasamento) às despesas efectivamente realizadas pelo Estado; um segundo (1971-76) em que os autofinanciamentos ficaram sistematicamente aquém daquelas despesas. No primeiro período, as CN seguiram o procedi-

(4) Esta quebra é visível quer no quadro de receitas e despesas da Segurança Social quer no quadro onde se desagregam as transferências correntes.

(5) Administrações-Gerais de Portos, Juntas Autónomas dos Portos e Aeroporto de Lisboa.

Quadro 3

	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957
FBCF.....	194	176	177	151	156	155	152	154	149	208	202
	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
FBCF.....	196	283	273	270	272	268	268	274	274	274	387
	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976			
FBCF	368	402	402	367	367	846	864	1 885			

mento de imputar o investimento ao Fundo e considerar que existia um esquema de empréstimos/reembolsos entre estas entidades, portanto, sem consequências para as operações não financeiras no Estado. Este procedimento foi considerado correcto e foi mantido. No segundo período o tratamento dado pelas contas nacionais variou, imputando-se em alguns anos a despesa de investimento ao Fundo, financiado por uma transferência de capital do Estado, enquanto que noutros anos, nomeadamente naqueles em que existiam autofinanciamentos, imputava-se o investimento ao Estado, como contrapartida de transferências de capital recebidas de igual montante. Realizaram-se as alterações necessárias para que o investimento aparecesse sempre no Fundo e, simultaneamente, considerou-se uma transferência de capital paga no montante da despesa líquida do autofinanciamento recebido.

O investimento em estradas foi, mesmo quando a JAE era considerada empresa pública, sempre imputado às contas do Estado. Na nova base a JAE inclui-se nos Serviços Autónomos e assim também este investimento aparece nas suas contas. O trabalho de harmonização consistiu na transposição para o período em causa do procedimento actual. Os valores apresentam-se no quadro 3.

Transferências de capital

Este fluxo não aparece consolidado nos quadros apresentados nos *Estudos n.º 34* e assim houve que realizar esta operação entre 1947 e 1958.

Em consequência do que foi referido anteriormente sobre o investimento em portos, aeroportos e casas de habitação, verificaram-se nas transferências de capital as alterações aí explicitadas.

Ainda no Estado, no período de 1959 até 1969, o valor das transferências de capital para empresas públicas autónomas apresentado pelas CN ultrapassa significativamente o valor deste tipo de transferências obtido por apuramento directo a partir da CGE. Também nos *Estudos n.º 34* o valor das transferências de capital apresentado ultrapassa o do apuramento base, e, apesar de não ser possível observar qual o sector a que se destinam (visto que elas não se encontram discriminadas), pensa-se que tal situação se pode igualmente atribuir a transferências para empresas públicas. Dada a analogia com a situação verificada na Administração Local, parece legítimo supor que ela tem idêntica explicação, isto é, trata-se de uma imputação do lucro de empresas públicas (monopólicas) autónomas feita simultaneamente em impostos indirectos e em transferências de capital. Assim, tentou verificar-se do lado dos impostos indirectos se tal suposição seria correcta. Concluiu-se que de facto no período dos Estudos 34 tem cabimento considerar a existência de tal imputação. Contudo, o mesmo não acontece a partir de 1959. Em face do exposto procedeu-se do seguinte modo. Nas transferências de capital, ao longo de todo o período mencionado (1947-70), considerou-se apenas o montante que se obteve por apuramento directo a partir da CGE. Aos impostos indirectos subtraiu-se o que se

estimou ser a imputação, mas apenas no período abrangido pelos *Estudos n.º 34*.

Desde 1947 até 1974, as CN procederam a uma imputação do lucro dos serviços municipalizados nos impostos indirectos da Administração Local, considerando em contrapartida uma transferência de capital paga a empresas públicas autónomas de igual montante. Procedeu-se à anulação destas operações.

No ano de 1962 foi anulada uma transferência de capital (1,2 milhões de contos) respeitante à redução da dívida do Estado no Banco de Portugal em contrapartida da reavaliação das reservas de ouro. Procurou-se assim dar à operação em causa o tratamento que foi dado a uma operação semelhante que ocorreu em 1980 (ver secção 7.2, ponto 4). Contudo, note-se que esta operação, ao contrário da que ocorreu em 1980, não foi neutra em termos patrimoniais. O Banco de Portugal não era nesta data uma empresa pública uma vez que o Estado detinha uma participação minoritária no capital.

No ano de 1975 foi anulada uma transferência de capital recebida pelos Fundos Autónomos no montante de 2,2 milhões de contos. Esta transferência dizia respeito à cobrança de imposto automóvel, receita do Fundo de Fomento de Exportação que havia sido, ao longo de vários anos, retida em Operações de Tesouraria no Estado. O montante em causa foi imputado aos impostos ligados à produção segundo uma estimativa realizada relativamente aos anos em que teria sido cobrada.

Transferências de capital entre subsectores públicos

A reclassificação do investimento em estradas nos Serviços Autónomos originou uma transferência de capital para esse subsector.

Subsídios

No Estado, entre 1947-58, reclassificou-se a parte do subsídio concedido pelo Estado à CGA e MSE que beneficiava o pessoal de empresas públicas e de ramos mercantis.

Juros

No Estado, para além dos juros registados pelas CN, consideraram-se ainda os juros respeitantes às rendas vitalícia e perpétua, os juros de certificados de aforro⁽⁶⁾ e os juros de promissórias de fomento nacional.

7.2 Período 1977-93

Passa-se a descrever a metodologia seguida nos procedimentos de harmonização levados a cabo neste período.

1. Na passagem da base 77 para a base 86, a delimitação dos Fundos Privativos e Instituições Particulares sem fim lucrativo (IPSFL) foi alterada na medida em que alguns organismos pertencentes a estes subsectores transitaram para os Serviços Autónomos. Mais recentemente, em 1993, deixaram de ser apresentadas estimativas separadas para os Fundos Privativos, uma vez que estes fundos foram integrados pela Contabilidade Pública na CGE. Em face disto seguiram-se os seguintes procedimentos. Entre 1977-85 alteraram-se as contas das IPSFL retirando-se a parte que se julgou caber aos Serviços Autónomos, de acordo com o que é feito na base 86. Relativamente aos Fundos Privativos realizou-se uma operação semelhante, tendo neste caso o remanescente sido integrado no Estado-CGE, formando o subsector Estado. Entre 1986-92, para este subsector tomaram-se as contas consolidadas do Estado-CGE e Fundos Privativos.
2. O alargamento às Ilhas do âmbito das CN implicou que a partir de 1977 estas passassem a incluir o subsector da Administração Regional. As principais fontes de informação utilizadas na obtenção das respectivas estimativas foram as Contas Regionais. Relativamente às estimativas da Administração Local e Segurança Social, recorreu-se, respectivamente, às *Estatísticas das Finanças Públicas* e à *Conta da Segurança Social*.

(6) Até 1975 consideraram-se os juros devidos; em 1976 consideraram-se os juros pagos. A explicação deste procedimento encontra-se no ponto 10 da secção 7.2.

Quadro 4

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Consumo público									
Pessoal	608	684	968	1 164	1 207	1 443	1 656	1 959	2 193
ODC	502	569	250	336	408	552	605	604	2 039
FBCF	2 622	2 901	3 685	5 712	7 514	7 656	10 486	8 692	11 545

3. A inclusão da JAE nos Serviços Autónomos implicou alterações análogas às que foram descritas para o período anterior. A única diferença diz respeito à receita de exploração de pontes recebida pelo Estado, que as CN, neste período, ventilaram como uma transferência corrente de empresa pública. Como já se referiu anteriormente, a receita em causa corresponde a um excedente de exploração pertencente aos Serviços Autónomos que depois se assume ser transferido para o Estado. No quadro 4 apresentam-se as despesas de conservação corrente e de investimento em estradas que passaram figurar nos Serviços Autónomos.

4. No ano de 1980 foi anulada a transferência de capital (170,2 milhões de contos) respeitante à redução da dívida do Estado no Banco de Portugal em contrapartida da reavaliação das reservas de ouro⁽⁷⁾. Este procedimento teve por base o facto de a operação em causa ser neutra em termos patrimoniais, uma vez que o Banco de Portugal é uma empresa pública. Isto é, verificou-se uma diminuição do “passivo” do Estado em contrapartida da diminuição do seu “activo”, decorrente da redução do valor de uma empresa pública.

5. O Fundo de Garantia de Riscos Cambiais (FGRC) está integrado Sector das Instituições de Crédito na base 86 e teve por isso de ser

excluído do Sector das Administrações Públicas nos anos anteriores a 1986. Dispunha-se das contas do Fundo bem como de informação fornecida pelo INE sobre o tratamento que lhes havia sido dado pelas CN. No quadro 5 apresentam-se as variações nas diversas rubricas que resultaram da exclusão do FGRC do SPA.

6. Como já foi referido, nas presentes séries longas segue-se o procedimento de incluir na FBCF do Estado as despesas de investimento em portos, pagas através da CGE. Este facto implicou também algumas alterações às CN, durante o período 1977-85, uma vez que estas haviam ventilado esta operação como transferência de capital nos anos de 1977-81 e 1984-85.

7. As operações ligadas aos últimos anos de existência do Fundo de Abastecimento (FA) foram tratadas de forma incompleta pelas CN. Deste modo, com base nas contas de gerência do FA de 1985 e 1986 e nos relatórios das auditorias a elas realizadas, procedeu-se a uma reconsti-

(7) Em 1988 também houve uma anulação de dívida pública detida pelo Banco de Portugal como contrapartida da reavaliação das reservas de ouro. Contudo, as Contas Nacionais não imputaram nenhuma transferência de capital em resultado desta operação.

Quadro 5

	1981	1982	1983	1984	1985
Juros		-196	-255	-255	
Transferências de capital pagas	-6 429	-11 705	-142 063	-131 612	-131 151
Transferências de capital recebidas	-660	-2 763	0	-83 653	-238 879

tuição dessas operações, que depois foram ventiladas da forma que se julgou adequada. Passa-se a descrever a metodologia seguida.

Em 30 de Junho de 1985 os subsídios em dívida a Empresas Públicas não Financeiras (EPNF), referentes ao período de 1980 a 1984, atingiam o montante de 225,5 milhões de contos (mc).

Em 31 de Dezembro de 1985 o FA encerrou o exercício com uma dívida de 41,2 mc relativa a subsídios devidos e não pagos em 1985.

Em 1986 o FA assumiu 65,4 mc de dívida relativa aos exercícios de 1983 a 1985 e referente a diferenças cambiais na importação de cereais, que o FA até então tinha considerado como sendo da responsabilidade do FGRC.

Também ainda em 1986 surgiram 50,2 mc de subsídios relativos ao exercício de 1985, na sua maioria como resultado da importação de cereais e de encargos com livranças.

Em 31 de Dezembro de 1986 o FA encerrou o exercício com uma dívida de 19,4 mc relativa subsídios devidos e não pagos em 1986.

Embora as contas do FA também fossem apresentadas numa óptica patrimonial, do montante de subsídios que consta das CN do subsector Fundos Autónomos (450,6 mc para o período de 1980 a 1986) conclui-se que estas só teriam considerado os subsídios efectivamente pagos (e não os devidos) por aquele Fundo.

No ano de 1985 o FA procedeu a pagamentos vultuosos relativos a subsídios atrasados, tendo esses montantes sido considerados pelas CN como transferências de capital. Em 1986 o FA também realizou pagamentos deste tipo, porém, pela análise das transferências de capital dos Fundos Autónomos, concluiu-se que eles não foram aí incluídos.

Como resultado da análise efectuada, imputaram-se subsídios aos Fundos Autónomos no período 1980-86 no montante de 401,6 mc, tendo-se anulado 66,9 mc de transferências de capital no ano de 1985. Este valor parece demasiado baixo, mas efectivamente é o que resulta depois de se deduzirem as transferências do FGRC e de se considerar como transferências efectivas do subsector as que constam das *Estatísticas das Finanças Públicas*.

Além dos subsídios, o FA era devedor de juros, devidos pelo atraso no pagamento dos subsídios, que entre 1982 e 1985 somaram 24,8 mc. Procedeu-se igualmente às correcções necessárias, uma vez que as contas dos Fundos Autónomos não registavam essas importâncias.

O Fundo de Abastecimento também era credor de 39,2 mc das EPNF, por impostos a receber, em 31 de Dezembro de 1985, tendo-se imputado essa importância aos anos a que dizia respeito.

Em 1986 o FA recebeu de impostos em dívida 12,5 mc, valor que foi anulado às receitas de impostos desse ano das CN.

Procederam-se ainda a imputações no montante de 50,5 mc, por impostos que o FA deveria ter recebido em 1986 (23,6 mc) e por outros atrasados que entretanto foram registados e referentes ao período 1980-83 (26,9 mc).

Os números apresentados no quadro 6 sintetizam as variações nas diversas operações (em milhares de contos).

O FA foi extinto pelo Decreto-Lei nº 95/86, de 13 de Maio. A assunção do seu passivo e outras despesas inerentes ao processo implicaram para o Estado encargos no montante de 307,2 mc⁽⁸⁾ que se discriminam da seguinte forma: amortização de empréstimos bancários, 195,8 mc⁽⁹⁾ pagamento de juros aos bancos, 0,5 mc; pagamento de "atrasados" à Petrogal, 22,8 mc⁽¹⁰⁾; pagamento de juros à Petrogal, 4,9 mc; pagamento de "atrasados" à Empresa Pública de Abastecimento de Cereais (EPAC), 68,7 mc⁽¹¹⁾; pagamento de dívida da EPAC ao FGRC, 5,9 mc; pagamento de encargos com a importação de cereais 1987-89, 8,6 mc.

Para encerrar as contas do FA procedeu-se ainda aos registos apresentados no quadro 7.

8. As despesas do Serviço Nacional de Saúde (SNS) com participações em medicamentos e medicina convencionada é um dos principais aspectos que não foram tratados pelas CN de maneira uniforme ao longo do período. Esta descontinuidade tem origem no facto de existirem duas alternativas para a ventilação deste tipo de despesas: como transferência

Quadro 6

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Impostos ligados à produção importação.....	2 400	4 700	7 219	18 186	5 843	27 387	11 057
Subsídios	20 594	49 718	20 919	44 990	131 079	114 860	19 444
Juros			3 400	6 400	7 600	7 400	
Transferências de capital pagas						-66 926	

para as famílias que depois realizam as respectivas despesas de consumo ou, em alternativa, directamente como consumo público.

Nos anos de 1977-81 as CN incluíram em transferências a totalidade dos pagamentos a farmácias e uma parte dos pagamentos a convencionados, figurando o restante em consumo público. Em 1982, aparentemente, apenas foram incluídos em transferências os pagamentos a farmácias. Em 1983-85 este tipo de despesas figurou na sua totalidade em consumo público. Finalmente, na base 86, segue-se o procedimento contrário, isto é, todos os gastos com farmácias e convencionados são considerados como transferências.

A partir dos Quadros de Entradas e Saídas é possível observar a composição do consumo intermédio do ramo 48, em particular observam-se os pagamentos a convencionados, que praticamente correspondem aos consumos provenientes do ramo 45. Assim para 1977-82 a metodologia seguida foi anular a quase totalidade destes consumos intermédios, por contrapartida de transferências.

Como já se referiu, em 1983-85 não era suficiente retirar do consumo intermédio as despesas com a medicina convencionada uma vez que também aí foram incluídos os pagamentos às farmácias. Dado que se dispunha das contas do SNS nesses anos, onde se encontram discriminadas as suas despesas, aparentemente o problema seria de fácil solução. Porém, verificou-se que os valores constantes

nas referidas contas como despesas com farmácias e convencionados eram claramente superiores aos que haviam sido incluídos pelas CN no consumo intermédio. Em face do exposto a metodologia seguida foi a seguinte. Apurou-se o consumo intermédio propriamente dito do ramo 48 através das despesas em remunerações e bens e serviços apresentadas nas contas do SNS e de outra informação incluída nas EFP. O excedente apresentado pelos valores das CN relativamente aos valores assim apurados corresponde ao que estas incluíram a título de despesas em farmácias e convencionados. Este excedente foi retirado. Os valores adicionados às transferências são os que constam das contas do SNS. No quadro 8 encontram-se as alterações que estes procedimentos implicaram.

- Na base 77 as contribuições sociais efectivas foram registadas pelo montante cobrado (incluindo juros de mora e multas) corrigido pela variação de dívidas. Continuou a seguir-se este procedimento na base 86 até ao ano de 1989, passando a partir de 1990 a contabilizarem-se as contribuições declaradas. O trabalho de harmonização exigiria que o procedimento utilizado presentemente fosse estendido aos anos anteriores a 1990. Isto apenas foi feito para os anos de 1988 e 1989 dado que, para os anos iniciais, não se dispu-

Quadro 7

	1987	1988	1989
Transf. cap. do Est p/ FA	195 766	91 500	
Transf. cap. do Est p/ EP		5 900	
Subsídios pagos pelo Estado	2 500	6 000	100
Juros pagos pelo Estado	500	4 929	

(8) A liquidação destes encargos foi feita através de: emissão de dívida, 270,9 mc; empréstimo interno 340 mc/1988, 27,7 mc; empréstimo FIP/89, 8,6 mc.

(9) Passivo do FA em 31/12/86.

(10) 23 mc de subsídios menos 0,2 mc de impostos.

(11) 92,3 mc de subsídios menos 23,6 mc de impostos.

Quadro 8

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Consumo intermédio	-1 406	-1 749	-2 698	-3 537	-5 226	-9 184	-12 200	-15 169	-30 515
Transferências para particulares	1 406	1 749	2 698	3 537	5 226	9 184	23 238	30 319	42 327

nha de qualquer informação e para os restantes ela não era absolutamente credível devido a problemas de incoerência na contabilização das contribuições cobradas e declaradas, conforme se conclui da leitura das respectivas Contas da Segurança Social. Assim, para os anos de 1977-88 realizou-se uma aproximação que consistiu em retirar os juros de mora e multas (adicionados às transferências correntes recebidas) e em imputar às contribuições, em contrapartida de uma transferência de capital paga, as reduções de dívida que tiveram lugar devido a anulações de débitos. Aliás refira-se que actualmente as CN contabilizam as contribuições declaradas não fazendo qualquer ajustamento relativamente às dívidas consideradas incobráveis. Nas séries aqui apresentadas considerou-se, anualmente de 1989 a 1993, uma transferência de capital correspondente a essas dívidas incobráveis. Contudo, refira-se que este facto tem um impacto relativamente reduzido uma vez que, não obstante o montante avultado de dívidas à Segurança Social, apenas uma pequena parte é considerado, ano a ano, incobrável.

10. Actualmente as CN tomam como juros de certificados de aforro (CA)⁽¹²⁾, os juros efectivamente pagos no ano relativos à série B. Este procedimento só é seguido desde 1989, tendo até aí as CN considerado os juros devidos no ano (séries A e B). Nestas estimativas adoptou-se o princípio de contabilizar os juros de CA pelo montante pago, relativamente à totalidade dos certificados⁽¹³⁾. A fim de que o utilizador possa, se o desejar, trabalhar durante todo o período com a série dos juros devidos e até porque a metodologia que é actualmente seguida pelas CN pode vir a ser revista no futuro, apresentam-se, no quadro 9, os valores.
11. Realizou-se uma reconstituição da série das CN dos juros pagos pelo Estado-CGE entre

1980-89. Constatou-se que nos anos de 1982-83 os juros apresentados eram inferiores aos juros da dívida pública, depois de deduzidos os recebidos pelo próprio Estado, e nos anos de 1984-86 eram superiores. Julga-se que este facto se fica a dever à prática seguida nesses anos de imputar ao SPA a discrepância entre recursos e empregos desta operação no conjunto da economia. Deste modo, os valores apresentados são os que se obtiveram na reconstituição da série (ver quadro 10).

12. Em 1985 o Estado emitiu 100 mc de títulos de dívida pública para serem colocados nas instituições de crédito às quais seria devedor de bonificações de juros a seu cargo, até ao limite da respectiva dívida, incluindo-se nesta também os juros devidos até 30 de Junho de 1985⁽¹⁴⁾.

Estas bonificações de juros reportavam-se a linhas de crédito para a habitação, na altura apenas concedido pela Caixa Geral de Depósitos, Crédito Predial Português e Montepio Geral, e a linhas de poupança-crédito, de que eram principais beneficiários os emigrantes⁽¹⁵⁾.

Com base em informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Tesouro foi possível reconstituir a dívida do Estado nos anos em que foi originada, pelos dois agrupamentos atrás citados, assim como os juros que incidiram sobre esses montantes em dívida, de que resultaram as imputações apresentadas no quadro 11.

(12) Os certificados de aforro, actualmente denominados série A, foram criados em 1960. A série B existe desde 1986.

(13) Só se dispunha do valor dos juros pagos a partir de 1985. Para os anos entre 1976-84 este valor foi obtido por estimativa. Nos anos anteriores a 1976 consideram-se os juros devidos uma vez que os valores em causa são pouco significativos.

Quadro 9

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Juros pagos série A.	27	34	66	85	115	203	322	571	850
Juros pagos série B									
Juros dev. (série A + B)	71	169	181	235	314	461	732	1 631	1 996
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Juros pagos série A.	705	623	830	1 683	2 064	2 619	2 260	1 823	1 797
Juros pagos série B.		12	686	2 216	4 844	9 333	18 146	28 398	35 674
Juros dev. (série A + B)	2 683	6 754	11 951	29 026	27 823	57 932	97 394	146 220	176 345

Quadro 10

	1982	1983	1984	1985	1986
Juros pagos – valores CGE	98 446	143 714	195 679	265 932	363 066
(-) juros pagos ao próprio Estado	-3	-2574	-739	-210	-33 567
(+) juros pagos de CA	322	571	850	705	635
(+) ajustam. juros de BT.			0	16 238	22 228
(+) juros pagos por OT			0	0	0
(+) Fundo Renda Vitalícia	58	58	168	212	0
Juros pagos	98 823	141 769	195 958	282 877	352 362

Actualmente o INE considera a bonificação concedida pelo Estado ao crédito à habitação como um subsídio de exploração e a bonificação ao crédito *poupança-crédito* como uma transferência corrente para particulares. Nas séries longas consideraram-se todas as bonificações como subsídios uma vez que o crédito concedido aos emigrantes era, na sua maior parte, ou destinado à habitação ou para subsidiar encargos de actividades económicas.

13. Em 1985 as bonificações de crédito a particulares — no valor de 48,9 mc — foram registadas pelas CN como transferências de capital, tendo sido reclassificadas em subsídios.
14. Nas séries longas seguiu-se a metodologia de contabilizar os juros das Obrigações de Capitalização Automática (OCA) no momento da amortização e não no seu vencimento. Até 1993 (inclusive) não houve qualquer pagamento de juros de OCA.
15. Na base 86 e também nas Séries Longas, as reposições não abatidas aos pagamentos fo-

ram inicialmente abatidas à despesa segundo uma “chave de partilha”: 75% eram abatidas às despesas com o pessoal e 25% às aquisições de bens e serviços. A partir de 1989, utilizou-se informação directa sobre a repartição das reposições por rubricas de despesa.

8. Estimativas do consumo de capital fixo

As CN realizam estimativas do consumo de capital fixo dos ramos não mercantis do SPA desde 1986. A metodologia aqui seguida é, no que se refere ao processo de cálculo, idêntica.

O consumo de capital fixo (CCF) de um dado ano é função da FBCF desse ano⁽¹⁶⁾ e dos anos anteriores. O número de anos anteriores e a forma da função dependem do tipo de bem de FBCF.

De acordo com a metodologia seguida pelo INE, consideraram-se quatro tipo de activos: plan-

(14) Dec.-Lei nº 274/85, de 16 de Julho.

(15) RCM de 24/02/76 e Dec.-Lei nºs 540/76, de 9/07, 515/77, de 14/12, 435/80, de 3/10 e 459/83 de 30/12.

Quadro 11

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Juros		9	48	230	634	1 446	4 125	9 305	10 470
Subsídios	69	263	1132	2 194	5 007	10 623	19 911	34 336	

tações, bens de equipamento, material de transporte e habitação e outros edifícios. O SEC 79 não prevê a existência de consumo de capital fixo relativamente a “construções diversas” (estradas, pontes...) que constituem uma parte importante da FBCF do SPA

O cálculo do CCF é realizado do seguinte modo. As séries de FBCF por tipo de bem, expressas em termos de custo histórico, são inflacionadas, obtendo-se séries a preços de reposição de um dado ano. O CCF resulta da aplicação de “funções de mortalidade” às séries a preços de reposição.

Consideraram-se dois tipos de funções de mortalidade: “saídas simultâneas” e “linear retardada”.

A função de mortalidade de saídas simultâneas implica que se estabeleça um período médio de vida útil para o bem. O CCF no ano n é dado por:

$$\sum_j (FBCF_j * I_{j,n}) / \underline{L} \quad (j = n - \underline{L} + 1, \dots, n)$$

onde \underline{L} é o período médio de vida útil do bem e $I_{j,n}$ é o índice de preços entre os anos n e j .

A função de mortalidade linear retardada implica que se estabeleça um período mínimo e máximo de vida útil para o bem. Neste caso o CCF do ano n é dado pela soma de:

$$\sum_j (FBCF_j * I_{j,n}) * [1 / L_M + \dots + 1 / (n - j + 1)] / (L_M - L_m)$$

$$(j = n - L_M + 1, \dots, n - L_m - 1)$$

e

$$\sum_j (FBCF_j * I_{j,n}) * [1 / L_M + \dots + 1 / (L_m + 1)] / (L_M - L_m)$$

$$(j = n - L_m, \dots, n)$$

(16) Assume-se que os investimentos são realizados no início do ano.

onde L_M é o período máximo de vida útil, L_m o período mínimo, e $I_{j,n}$ é o índice de preços entre os anos n e j .

No quadro 12 apresenta-se para cada tipo de bem de FBCF a função de mortalidade e o respectivo período de vida útil que se assumiu.

Passa-se a descrever o modo como foram obtidas as séries de FBCF a custo histórico. As estimativas de FBCF em “habitação e outros edifícios” e “plantações” foram obtidas a partir da CGE por apuramento directo desde 1926/27 até 1946. As séries relativas a “habitação e outros edifícios” para os anos anteriores a 1926/27 foi obtida aplicando os índices de variação da série de despesas de capital do Estado⁽¹⁷⁾. De 1947 até 1976 as estimativas tiveram como base os valores das Contas Nacionais. As estimativas de investimento em “material transporte” e “bens de equipamento” foram apuradas também a partir da CGE, para anos intermédios até 1947 e de forma contínua a partir desse ano, até 1958. No período posterior recorreu-se a informação das CN.

As estimativas para a Administração Local em “habitação e outros edifícios” foram entre 1947-76 obtidas com base nos valores CN. Até esse ano, assumiu-se uma taxa de variação idêntica à que se verificou no Estado. Um procedimento semelhante foi seguido no cálculo das séries de “material transporte” e “bens de equipamento”; neste caso as séries das CN só começam em 1961.

Para os Fundos e Serviços Autónomos as séries de FBCF estão praticamente compreendidas no intervalo 1947-76, coberto por informação contida nas *Estatísticas das Finanças Públicas*.

Na Segurança Social o período das séries permitiu que as estimativas se pudessem basear quase por completo nos valores das CN.

A passagem da FBCF a custo histórico para séries a custo de reposição foi realizada através da utilização dos seguintes deflatores:

Quadro 12

Tipo de bem	Função de mortalidade	Vida útil mínima	Vida útil média	Vida útil máxima	Ano de início da série FBCF
Habitação e outros edifícios.....	Saídas simultâneas		39 anos		1909
Material de transporte	Linear retardada	4 anos		8 anos	1940
Material de equipamento.....	Linear retardada	5 anos		10 anos	1938
Plantações	Saídas simultâneas		15 anos		1933

- até 1946 — índice de preços retirado do *Anuário Estatístico*, aplicou-se a todos os bens de FBCF;
- entre 1947 e 1976 — *índice de preços dos materiais de construção excluindo metálicos* para “edifícios e outras construções” e *índice de*

preços por grosso para os restantes bens de FBCF;

- depois de 1977 — deflatores específicos para cada tipo de bem de FBCF, utilizados pelas CN.

Estes deflatores foram ainda utilizados na obtenção do CCF a preços do ano anterior.

(17) Utilizou-se a série calculada no Banco de Portugal no âmbito do projecto «Séries Históricas».