



DIRETORIA DE PESQUISAS - DPE  
COORDENAÇÃO DE CONTAS NACIONAIS – CONAC

**Sistema de Contas Nacionais - Brasil  
Referência 2000**

Nota metodológica nº 11

**Administração Pública**  
(versão para informação e comentários)

**Versão 1**

## Introdução

O setor institucional administração pública é constituído por unidades que têm como função principal produzir serviços não-mercantis destinados à coletividade e/ou efetuar operações de repartição de renda e de patrimônio. Os serviços são considerados não-mercantis quando prestados a preços economicamente não significativos. A principal fonte de recursos do setor é o pagamento obrigatório efetuado pelas demais unidades institucionais na forma de impostos, taxas e contribuições sociais.

As unidades administrativas do setor efetuam três tipos diferentes de despesas finais<sup>1</sup>:

- despesas feitas na prestação gratuita de serviços coletivos à sociedade tais como justiça e segurança que, devido à incapacidade do mercado, têm que ser proporcionados coletivamente pelas administrações públicas;
- despesas ao fornecer bens e serviços individualizados, gratuitamente ou a preços que não cobrem seus custos. Nesta categoria, classificam-se os órgãos que exercem programas de educação, assistência médico-hospitalar, fornecimento de alimentação, remédios, material didático, cultura, etc.;
- despesas com transferência para outras instituições ou famílias com objetivo de distribuir renda, promover o desenvolvimento regional e assegurar a prestação adequada de serviços de saúde e educação. O governo exerce, na maioria dos órgãos dos três poderes, o papel de agente de transferência. Destacam-se as atuações dos fundos previdenciários; de desenvolvimento regional; e de saúde e educação, criados prioritariamente com essa finalidade.

Este documento encontra-se dividido em cinco seções que tratam da abrangência do setor administração pública, da fonte de dados, da conta de produção, das principais alterações em relação a série anterior e do índice de volume.

### 1. Abrangência

O setor administração pública é composto pelas seguintes unidades institucionais:

- . órgãos governamentais da administração central e entidades descentralizadas (autarquias, fundações e fundos), nos âmbitos federal, estadual e municipal;

---

<sup>1</sup> Conforme SNA 93, 4:104

- entidades públicas juridicamente constituídas como empresas com funções típicas de governo e cujos recursos são provenientes, em sua maior parte, de transferências.;
- entidades para-estatais que têm como principal fonte de receita recursos tributários vinculados arrecadados pelo governo, são elas:
  - . Sistema S – instituições produtoras de serviços sociais que têm como principal fonte de receita recursos tributários vinculados arrecadados pelo governo.
  - . Conselhos Profissionais – instituições de apoio à regulação das atividades profissionais que têm como principal fonte de recursos contribuições compulsórias.
- Fundos de caráter público, como os fundos constitucionais e o FGTS – Fundo de garantia por Tempo de Serviço e PIS/PASEP – Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público.

O setor institucional da administração pública é classificado nos seguintes subsetores:

- **Administração Pública, exceto Previdência Social**
  - Administração pública federal central e descentralizada
  - Administração pública estadual central e descentralizada
  - Administração pública municipal central e descentralizada
- **Previdência Social**
  - Previdência social federal
  - Regime Geral de Previdência social (RGPS) - INSS (Instituto Nacional do Seguro Social)
  - Fundos FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e PIS/PASEP (Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público)
  - Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Estados
  - Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Municípios

## 2 Fonte dos Dados

Para obtenção dos dados do governo federal, utilizou-se o Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI - da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. Além disso, para fundos e programas federais não-cadastrados no SIAFI, como os fundos

constitucionais de financiamento, o fundo remanescente do PIS/PASEP e o FGTS, além do Sistema S, foram utilizadas demonstrações contábeis referentes a tais unidades.

As informações dos governos estaduais, assim como dos municípios das capitais e das regiões metropolitanas, foram obtidas através de pesquisa própria do IBGE realizada pela Coordenação de Contas Nacionais – CONAC, Estatísticas Econômicas das Administrações Públicas.

Para o nível municipal de governo, além da pesquisa Estatísticas Econômicas das Administrações Públicas, foram utilizadas informações do FINBRA - Finanças do Brasil, da Secretaria do Tesouro Nacional, o SIOPS - Sistema de Informações de Orçamentos Públicos em Saúde, do Ministério da Saúde e a pesquisa de Informações Básicas Municipais da Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS/IBGE para o ano 2000.

Informações para empresas públicas reclassificadas como unidades das administrações públicas são provenientes da pesquisa Estatísticas das Empresas Públicas também realizada pela CONAC até 2003.

### **3. A conta de produção**

#### **3.1 Produção**

A produção do setor administração pública é basicamente constituída de produção não-mercantil. Ou seja, produção de bens e serviços que são fornecidos às outras unidades institucionais gratuitamente ou a preços economicamente não significativos.. Em princípio, a administração pública também pode ser produtora mercantil. Quando uma unidade da administração pública vende bens ou serviços à sociedade, a receita obtida é tratada como uma produção mercantil residual.

A produção não-mercantil da administração pública é, por convenção, medida pelos seus custos por não ser objeto de transação no mercado. Estes custos envolvem as remunerações pagas aos assalariados, o consumo corrente de bens e serviços, o consumo de capital fixo e o pagamento de impostos incidentes sobre a sua produção.

A produção total da administração pública é igual à soma da produção residual (venda residual de bens, serviços e aluguéis) com a produção não-mercantil.

### 3.2 Consumo Intermediário

O consumo intermediário compreende as despesas correntes com a compra de bens e serviços, exclusive máquinas, equipamentos, construção e outros destinados à formação bruta de capital.

O SCN considera todas as construções da administração pública, inclusive as militares, como formação bruta de capital.

As despesas com a compra de serviços hospitalares pelo SUS não são tratadas como consumo intermediário, mas como consumo final mercantil das administrações públicas.

### 3.3 Valor Adicionado

O valor adicionado é definido como o saldo entre a produção e o consumo intermediário, representando a contribuição de cada atividade econômica no PIB. No caso das administrações públicas em que a produção é mensurada pelo custo, o valor adicionado bruto é obtido pela soma de seus componentes: remunerações (salários e contribuições sociais), outros impostos sobre a produção pagos pelas administrações públicas e o consumo de capital fixo.

## **4 – Principais alterações em relação a velha base das contas nacionais**

No quadro abaixo encontram-se as principais alterações ocorridas na Nova Séries das Contas Nacionais em relação a base antiga.

## Quadro comparativo entre nova e velha base com as principais alterações

### Principais Mudanças - Base Atual x Nova Base

Variáveis	Base atual	Nova Base
<b>Mudanças de Classificação</b>		
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	Classificada como Outros Impostos sobre a Produção e Importação, sendo contabilizada somente na conta de Geração da Renda	Passa a ser classificada como Imposto sobre a Produto, sendo contabilizada também na conta de produção.
Contribuição para o PIS/PASEP (Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público)	Classificada como Outros Impostos sobre a Produção e Importação, sendo contabilizada somente na conta de Geração da Renda	Passa a ser classificada como Contribuição Social Efetiva dos empregadores, sendo contabilizada também na Conta de Distribuição Secundária da Renda
Benefícios do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT; Abono Salarial e Seguro Desemprego	Classificados como Benefícios sem Constituição de Fundos até 2001 e Transferências Correntes Diversas de 2002 em diante	Passam a compor os Benefícios da Seguridade Social em Numerário
Despesas com serviços médicos hospitalares	Computados como Benefícios de Assistência Social	Passam a compor o Consumo Final Mercantil da Administração Pública
<b>Mudanças Metodológicas</b>		
Consumo de Capital Fixo	Não era calculado	É calculado e incorporado aos custos de produção da Administração Pública. Permite a mensuração do valor adicionado da Administração Pública em termos brutos
Contribuições sociais imputadas - Governos estaduais e municipais	Eram calculadas a partir do total dos benefícios pagos menos as contribuições recolhidas dos funcionários públicos estaduais e municipais	Os benefícios pagos são classificados como Benefícios com Constituição de Fundos, não gerando imputação de contribuição nas esferas estadual e municipal
SIFIM - Serviços de Intermediação Financeira Indiretamente medidos	Não eram distribuídos entre as atividades	Passa a ser distribuído pelas atividades, classificado como Consumo Intermediário
PPE - Parcela do Preço Específico	Não era contabilizada	Valor imputado no total dos impostos sobre produto ou subsídios sobre produto
Serviços financeiros do Banco Central (produção não mercantil)	Não eram contabilizados	Classificados como Transferência Corrente em uma operação específica denominada Relacionamento com o Banco Central

## 5 – Índice de volume da atividade administração pública

As recomendações internacionais sugerem o deflacionamento mediante índices ponderados dos bens e serviços consumidos, de salários, preços ou impostos<sup>2</sup>. Desta forma, o cálculo do índice de volume para a administração pública se baseia no deflacionamento dos

<sup>2</sup> O *Handbook On Price and Volume Measures in National Accounts* (Eurostat), por exemplo, define classificação para estratificação dos métodos de deflacionamento dos índices de preço e volume, classificando em A, B ou C, em ordem decrescente de preferência. Estabelece como um método A aquele que satisfaz as seguintes condições: a) deflacionamento produto por produto; b) deflacionamento em separado de produtos importados e produtos domésticos.

elementos que definem seu valor da produção: consumo intermediário, remunerações e consumo de capital fixo.

Na avaliação do cálculo do consumo intermediário a preços constantes do ano anterior foram utilizados diversos índices de preços, principalmente itens do Índice de Preços por Atacado – IPA e do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, associados a cada um dos produtos consumidos pela atividade. Neste caso o índice de volume sai de forma implícita.

Buscou-se adotar procedimento similar para os demais componentes de custo de produção da administração pública: as remunerações e o consumo de capital fixo. Para este último os índices de preços utilizados para deflacionamento da formação bruta de capital fixo, desdobrados em dois grandes grupos – máquinas e equipamentos, e construções - servem como referência. Da mesma forma do consumo intermediário, o índice de volume é implícito. Em relação as remunerações adotou-se a variação do pessoal ocupado apurado na atividade administração pública da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) como índice de volume, sendo o índice de preço estimado de forma implícita.

A metodologia adotada na Nova Série das Contas Nacionais representa um salto de qualidade em relação à estimativa da atividade administração pública. Cada elemento da conta de produção tem um índice de volume próprio, diferentemente da série anterior, onde o crescimento demográfico era utilizado de forma geral.

## **Referências Bibliográficas**

Eurostat, FMI, OECD, NNUU, BIRF. Sistema de Contas Nacionais 1993. Lisboa: INE: 1998.

CAMELO, HERBER. "Categoria em el empleo y definicion de hogar : Comentarios sobre discrepancias OIT/Encuestas a hogares/SCN". Argentina: 1998