

DIRETORIA DE PESQUISAS – DPE
COORDENAÇÃO DE CONTAS NACIONAIS – CONAC

Sistema de Contas Nacionais – Brasil
Referência 2010

Nota Metodológica nº 12

Governo e Administração Pública
(versão para informação e comentários)

Versão 1 – Dezembro de 2014

1. Introdução

Este texto compõe o conjunto de notas metodológicas introdutórias sobre a Série do Sistema de Contas Nacionais, referência 2010 (SCN - 2010). Tem por objetivo, especificamente, a apresentação dos principais tratamentos metodológicos relativos ao setor institucional **Governo Geral**, complementando e detalhando para este setor as informações apresentadas nas notas metodológicas da série já publicadas, em particular a **Nota Metodológica nº 4 – Setores Institucionais**.

1.1 Conceituação e abrangência

O setor institucional governo geral¹ é constituído por entidades estabelecidas por processos políticos que têm autoridade legislativa, judicial e executiva sobre as demais unidades institucionais. Suas principais funções são a provisão de bens e serviços não-mercantis à comunidade e a redistribuição de renda e de patrimônio por meio de transferências. Os serviços são considerados não mercantis quando prestados de forma gratuita ou a preços economicamente não significativos². As principais fontes de recursos deste setor são os pagamentos obrigatórios efetuados pelas demais unidades institucionais na forma de impostos, taxas e contribuições sociais.

Fazem parte também do setor institucional governo geral os fundos de seguridade social. Esses fundos são sistemas de seguro social que cobrem a comunidade em seu conjunto, ou grandes setores dela, e que são impostos ou controlados por unidades de governo. Os sistemas abrangem uma grande variedade de programas e oferecem diversos tipos de benefícios às famílias.

O setor institucional governo geral é composto pelas seguintes unidades institucionais:

- . Órgãos governamentais da administração central e entidades descentralizadas (autarquias, fundações e fundos), nos âmbitos federal, estadual e municipal;
- . Entidades públicas juridicamente constituídas como empresas de controle estatal cuja produção seja principalmente ofertada a preços não economicamente significativos e cujos recursos são provenientes, em grande parte, de transferências, também denominadas empresas estatais dependentes³;
- . Entidades paraestatais que têm como principal fonte de receita contribuições com caráter obrigatório. São elas: Sistema S – instituições produtoras de serviços sociais

¹ A partir da série de referência 2010 a designação Governo Geral, em contraste ao termo “Administração Pública” constante da série 2000, será utilizado para identificação deste setor institucional.

² Os preços são considerados como economicamente não significativos quando não influem nos montantes que os produtores estão dispostos a oferecer e nos montantes que os compradores desejam comprar.

³ As empresas estatais dependentes estão definidas na Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000.

que têm como principal fonte de receita contribuições compulsórias com ônus ao setor produtivo nacional. Conselhos Profissionais – instituições de apoio à regulação das atividades profissionais que têm como principal fonte de recursos contribuições compulsórias de seus filiados.

FGTS – Fundo de garantia por tempo de serviço: fundo de natureza privada e gestão pública cujos recursos são aplicados nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana. Sua principal fonte de receita é a arrecadação compulsória de contribuição a cargo dos empregadores e o Fundo Remanescente do PIS/PASEP (Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público).

2. Fonte de dados

As Contas de Governo da série 2000 (1995 – 2009) foram elaboradas tendo como referência principal as Estatísticas Econômicas das Administrações Públicas, pesquisa realizada pela Coordenação de Contas Nacionais (CONAC). A partir da série de referência 2010 a principal fonte utilizada na construção do setor institucional Governo Geral, tanto para o ano base como para os anos correntes, é o conjunto de informações disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. Para o Governo Federal são utilizados o Balanço Geral da União e o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI). Para os Governos Estaduais a Execução Orçamentária dos Estados e para os Governos Municipais o FINBRA - Finanças do Brasil.

As fontes complementares são os levantamentos especiais de demonstrativos contábeis do FGTS, dos Conselhos Profissionais, das instituições que compõem o Sistema S, as informações da Declaração de Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (DIPJ) e do Cadastro Central de Empresas - CEMPRE do IBGE.

As atividades saúde e educação públicas estão cobertas, respectivamente, pelo Sistema de Informações de Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS do Ministério da Saúde e pelo Sistema de Informações de Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE do Ministério da Educação/FNDE.

Para o seu tratamento no SCN - 2010, com o detalhamento das contas para identificação de estruturas de consumo intermediário e de outras operações foram utilizadas, para o governo federal, as informações do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e do Portal de Compras do Governo Federal (ComprasNet). Para os governos estaduais e municipais foram usadas as informações disponíveis nos balanços gerais divulgados e nos Portais da Transparência de estados e municípios, além das informações da própria pesquisa Estatísticas Econômicas das Administrações Públicas, que manteve sua coleta até o exercício de 2011.

3. Principais alterações metodológicas no setor institucional Governo

3.1 Alterações metodológicas decorrentes do novo marco internacional de referência (SNA 2008)

Uma das principais motivações para revisão de ano de referência das Contas Nacionais é a introdução de novas recomendações internacionais. A revisão do System of National Accounts 2008 - SNA (2008)⁴ trouxe algumas implicações que têm impacto direto nas contas do Setor Governo, que se destacam a seguir.

3.1.1. Alteração da extensão da fronteira de ativos, com a inclusão de pesquisa e desenvolvimento (P&D) como ativo fixo

O SNA 2008 reconhece que a parte mais expressiva da produção de P&D é de caráter não-mercantil, ou seja, consiste no valor dos gastos em trabalho criativo empreendido de forma sistemática com finalidade de aumentar o estoque de conhecimento. A recomendação indica que os gastos em P&D devam ser considerados como parte da formação bruta de capital fixo.

No caso do setor institucional Governo a sua produção também é majoritariamente não-mercantil. A parte dos custos identificada como despesas de P&D deixa de compor a produção das atividades administração pública e seguridade social, educação pública e saúde pública e passa a integrar a produção de P&D em cada atividade. A introdução dos gastos em P&D na fronteira de ativos implica, portanto, num deslocamento destes gastos do consumo do governo para a formação bruta de capital fixo.

A identificação dos gastos em P&D para o setor Governo é realizada a partir de dados do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e utiliza como fontes básicas as informações do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) para o governo federal, levantamentos especiais junto aos governos estaduais e informações do FINBRA para os municípios. Uma nota metodológica específica sobre o tratamento de P&D nas Contas Nacionais na série de referência 2010 será publicada em breve.

3.1.2. Alteração das Classificações de Contribuições Sociais e Benefícios Sociais

O SNA 2008 introduz os conceitos de benefícios pensionários (pension benefits): aposentadorias e pensões e benefícios não-pensionários (non-pensions) ou outros benefícios sociais: assistência médica, seguro-desemprego, moradia, educação entre outros. Associados aos conceitos de benefícios inclui as contribuições sociais pensionárias e não-pensionárias, que são aquelas que financiam cada tipo associado de benefício. Exclui dos quadros básicos da distribuição secundária da renda os benefícios com e sem constituição de fundo. As classificações de contribuições e benefícios, quando viáveis em cada país, passam a considerar a referência da seguinte sequência em comparação a estrutura da versão 1993:

⁴ United Nations, World Bank, International Monetary Fund, Commission of the European Communities, Organization for Economic Cooperation and Development, "System of National Accounts 2008", NY, 2009. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>

Quadro 1 – Classificações de Contribuições e Benefícios Sociais no SNA 1993 e 2008

SNA 1993	SNA 2008
<p>Contribuições Sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuições Sociais dos Empregadores <ul style="list-style-type: none"> – Contribuições Sociais Efetivas – Contribuições Sociais Imputadas • Contribuições Sociais dos Empregados • Contribuições Sociais dos Não-Assalariados 	<p>Contribuições Sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuições Sociais dos Empregadores <ul style="list-style-type: none"> - Contribuições Sociais Efetivas dos Empregadores (Pensionárias e Não-Pensionárias) - Contribuições Sociais Imputadas dos Empregadores (Pensionárias e Não-Pensionárias) • Contribuições Sociais Efetivas das Famílias (Pensionárias e Não-Pensionárias) • Suplementos às Contribuições Sociais das Famílias (Pensionárias e Não-Pensionárias)
<p>Benefícios Sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Benefícios da Seguridade Social em Numerário • Benefícios com Constituição de Fundos • Benefícios sem Constituição de Fundos • Benefícios de Assistência Social 	<p>Benefícios Sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Benefícios da Seguridade Social em Numerário (Pensionários e Não-Pensionários) • Outros benefícios de seguro social (Pensionários e Não-Pensionários) • Benefícios de Assistência Social

A principal diferença é a introdução do conceito de benefício pensionário (aposentadorias e pensões) e não-pensionários (moradia, doença, educação, etc.). Esta distinção em princípio tem a aplicação restrita às contribuições sociais no caso brasileiro, em que a parte mais expressiva das contribuições sociais se destina ao financiamento dos dois tipos de benefícios. A classificação no SCN brasileiro observará o nível mais agregado de classificação.

3.1.3. Setor Público

O SNA 2008 introduz um capítulo específico sobre Governo e Setor Público. O capítulo consolida diversos conceitos espalhados pelo SNA que se relacionam com as atividades de Governo e estabelece a ligação com outros sistemas estatísticos, em particular o Manual de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional (GFS 2001)⁵. Há interesse específico na análise do setor público porque o governo frequentemente atinge seus objetivos de política por meio de empresas, financeiras e não financeiras, sob seu controle cujas operações podem ter impactos relevantes sobre sua receita e despesa.

⁵ International Monetary Fund (2001): Government Finance Statistics Manual. IMF, Washington DC. Available from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>

Estão em análise na Coordenação de Contas Nacionais o conteúdo, o formato e a estrutura de contas que poderão ser incorporadas à publicação, gerando informações para o setor público como um todo.

4. Revisão da estrutura de atividades econômicas e produtos relacionados ao setor institucional Governo

Outras alterações de estrutura e de classificações foram propostas como parte dos aprimoramentos das contas do setor governo. Além da inclusão do produto de pesquisa e desenvolvimento público está-se propondo a inclusão do produto de Serviços de Previdência e Assistência Social, que se refere especificamente aos serviços prestados para administração do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e de assistência prestados pelo Instituto Nacional de Seguro Social. Esta desagregação é desejável na medida em que permite a separação de um serviço de caráter individual, conforme a Classificação de Funções de Governo⁶, dos serviços de caráter coletivo prestados pela atividade de administração pública em geral.

A estrutura de atividades e produtos e sua caracterização como serviço de caráter coletivo ou individual passa a ser seguinte:

Quadro 2 – Estrutura de atividade e produtos relacionados ao Setor Governo

Série 2000		Série 2010	
Atividade	Produto	Atividade	Produto
Administração Pública e Seguridade Social	Serviços Públicos e de Seguridade Social	Administração Pública e Seguridade Social	Serviços Coletivos da Administração Pública
			Serviços de Previdência e Assistência Social
			Pesquisa e Desenvolvimento Público
Educação Pública	Educação Pública	Educação Pública	Educação Pública
			Pesquisa e Desenvolvimento Público
Saúde Pública	Saúde Pública	Saúde Pública	Saúde Pública
			Pesquisa e Desenvolvimento Público

⁶ United Nations (2000): Classifications of Expenditure According to Purpose: Classification of the Functions of Government (COFOG); Classification of Individual Consumption According to Purpose (COICOP); Classification of the Purposes of Non-Profit Institutions Serving Households (COPNI); Classification of the Outlays of Producers According to Purpose(COPP). Statistical Papers, Series M, No. 84, United Nations Publication, Sales No. E.00.XVII.6 Disponível em: http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_84E.pdf

4.1 Indicadores de volume da produção

Com esta nova estrutura de atividades e produtos houve necessidade de revisão dos indicadores de volume para a produção e, conseqüentemente, de sua estimação a preços constantes. O valor bruto da produção, em acordo com a recomendação, é calculado a partir dos custos de produção: remunerações, consumo intermediário, consumo de capital fixo e outros impostos sobre a produção. Para os diferentes serviços das atividades produtivas do setor institucional Governo são adotados diferentes indicadores de volume para estimação da produção a preços constantes.

Para educação pública é utilizada a média ponderada (pelo gasto médio por aluno e por nível de ensino) do número de matrículas na rede pública de ensino, divulgadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), não havendo alteração em relação à metodologia utilizada na base de referência 2000.

Para a saúde pública se utiliza um média ponderada (pelo gasto médio de cada grupo) de dois indicadores: número de internações por tipo de morbidade, ponderados pelo custo médio de internação de cada tipo de morbidade; número de procedimentos de produção ambulatorial, ponderados pelo custo médio de cada tipo de procedimento, na rede pública de saúde. Todas as informações deste indicador são disponibilizadas pelo DATASUS do Ministério da Saúde.

Os serviços de previdência e assistência social prestados no âmbito do Regime Geral de Previdência Social e de Assistência Social são considerados serviços de caráter individual e se utiliza o número de benefícios⁷ do Regime Geral de Previdência Social e Assistenciais emitidos, publicados no Boletim Estatístico da Previdência Social do Ministério da Previdência Social.

Para os serviços de caráter coletivo, englobando os serviços de administração pública em geral, defesa, justiça, segurança, pesquisa e desenvolvimento públicos, há maior dificuldade de identificação e produção de indicadores de medida direta de produção. Neste caso, são utilizados indicadores de para cada componente de custo de produção: 1) as remunerações são extrapoladas pela variação de pessoal ocupado das atividades, tendo como fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD); 2) para o consumo intermediário se utiliza a deflação por cada produto componente da estrutura de custos das atividades; 3) o consumo de capital fixo é calculado em valores correntes e constantes, de forma a se obter um índice de volume específico para este componente. O valor constante da produção resulta da soma dos custos de produção avaliados a preços constantes.

⁷ Este tipo de indicador é mencionado, por exemplo, no Handbook on Price and Volume Measures in National Accounts, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001 (disponível em http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-41-01-543).

5. Consumo Final do Governo

O conceito de consumo de governo se refere às despesas com bens e serviços oferecidos gratuitamente, total ou parcialmente, às famílias, que compõem a conta de uso da renda. Compreende:

- Serviços não-mercantis produzidos pelo próprio Governo: Serviços Coletivos da Administração, Serviços de Previdência e Assistência, Saúde e Educação Públicas;
- Serviços não-mercantis do Banco Central;
- Pagamentos de bens e serviços mercantis oferecidos diretamente às famílias: pagamentos à rede de hospitais credenciados ao Sistema Único de Saúde - SUS para a compra de serviços individualizados de saúde, medicamentos e outros bens para uso direto das famílias.

A parcela mais expressiva do consumo final do governo se refere aos produtos de caráter não mercantil produzidos pelo próprio governo. A produção destes serviços, por não ter preço de mercado, é avaliada pela soma dos custos de produção, conforme observado na seção anterior. O consumo final do governo dos serviços não-mercantis se refere ao valor da produção não-mercantil destes serviços, à exceção dos serviços não-mercantis de pesquisa e desenvolvimento, que no SCN - 2010 deixa de ser computada como consumo do governo e passa a ser considerada como parte da formação bruta de capital fixo, conforme mencionado na seção 3.1.

6. Outras revisões de classificação

Outras duas mudanças de classificação de impostos foram propostas para o SCN - 2010: a) a Contribuição ao Programa de Integração Social (PIS) passa a ser classificada como imposto sobre produto; b) Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis (ITBI) deixa de ser classificado como imposto sobre o capital e passa a imposto sobre produto.

A Contribuição ao PIS é uma contribuição com múltiplas formas de incidência sendo que as mais significativas dizem respeito às formas de incidência típicas de impostos sobre produtos (faturamento, valor adicionado e importação). A classificação desta contribuição como imposto sobre produto confere assim o tratamento análogo ao da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) no âmbito do sistema.

A revisão do tratamento do ITBI observa a recomendação do SNA 2008⁸ de que todos os custos de aquisição de ativos sejam considerados como parte da formação bruta de capital fixo. Entre estes custos devem estar incluídos os custos de transferência de propriedade dos ativos, incluindo os ativos fixos. Para incluir estes custos na valoração dos produtos relativos à transferência de bens imóveis, o ITBI foi reclassificado para imposto sobre produto, incidindo especificamente sobre os

⁸ No parágrafo 10.51 o SNA 2008 inclui todos os impostos pagos pelas unidades institucionais nos custos de transferências de ativos.

produtos de edificações. Nota específica sobre o tratamento de impostos na série de referência 2010 será publicada adiante.

Os comentários devem ser enviados para o endereço eletrônico do IBGE: ibge@ibge.gov.br