TesouroNacional

Nota Metodológica

Revisão Metodológica da Estimativa da Carga Tributária do Governo Geral

2025

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL
MINISTÉRIO DA FAZENDA

Ministério da Fazenda
Fernando Haddad

Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda
Dario Carnevalli Durigan

Secretaria do Tesouro Nacional
Rogério Ceron de Oliveira

Secretaria Adjunta do Tesouro Nacional
Viviane Aparecida da Silva Varga

Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal
David Rebelo Athayde

Coordenação Geral de Estudos Econômico-Fiscais
Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior

Coordenação de Suporte aos Estudos Econômico-Fiscais
Alex Pereira Benício

Coordenação de Suporte às Estatísticas Fiscais
Rafael Perez Marcos

Equipe Técnica
Ana Cristina Secchi Correia
Gabriel Gdalevici Junqueira
Guilherme Ceccato
Kalina Ramos Porto
Karla de Lima Rocha
Marcos Henrique Benício Araújo
Vitor Henrique Barbosa Fabel

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional
Arte
Hugo Pullen

Informações
E-mail: ascom@tesouro.gov.br
Disponível em: www.tesourotransparente.gov.br

**Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.*

Sumário

1. Sumário Executivo 4
2. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo Remanescente do PIS-PASEP 6
3. Sistema S 12
4. Conclusão 17
Referências 19

Lista de Gráficos e Tabelas

Tabela 1. Impacto da revisão metodológica da setorização do FGTS e do Sistema S sobre a Carga Tributária do Governo Geral 6
Tabela 2. Receita e despesa do FGTS e Fundo remanescente do PIS-PASEP - Anual 11
Figura 1. Árvore de decisão para classificação setorial das entidades do Sistema S 17
Gráfico 1. Carga tributária bruta do governo geral - Anual 18

1. Sumário Executivo

Na edição da Estimativa da Carga Tributária do Governo Geral de 2025 (dados de 2024), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) implementou um aprimoramento metodológico relacionado à setorização do governo geral, de modo a adequar a estatística produzida às melhores práticas internacionais. Essa alteração foi recomendada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em seu relatório da missão de assistência técnica realizada em agosto de 2024, que teve como objetivo apoiar os processos de compilação e disseminação das estatísticas de finanças públicas e da dívida do setor público, promovendo aprimoramentos e avanços alinhados aos padrões metodológicos internacionais. A mudança foi feita de forma conjunta com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com o Banco Central do Brasil (BC), em um esforço para garantir a consistência entre os diferentes sistemas de estatísticas macroeconômicas. Além disso, com o aprimoramento, o Brasil passa a adotar as recomendações presentes no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014 do FMI – MEFP 2014 (em inglês, *Government Finance Statistics Manual* – GFSM 2014)[1], no Guia interpretativo de receitas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[2] e na atualização do manual do Sistema de Contas Nacionais (SNA 2025)[3].

O aprimoramento metodológico consiste na revisão da setorização do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), e das entidades do Sistema S, que anteriormente eram consideradas unidades do governo geral e a partir de agora são classificadas, respectivamente, no setor de corporações públicas financeiras e no setor privado. Essa alteração resultou na exclusão das receitas das contribuições sociais ao FGTS e das contribuições ao Sistema S da apuração da carga tributária. De modo a garantir a consistência intertemporal, a alteração foi realizada em toda a série histórica, iniciada em 2010. Assim, essa mudança não impactou a variação da carga tributária de 2023 para 2024, mas teve efeito sobre o nível da carga tributária em toda a série histórica. Adicionalmente, com o objetivo de promover a transparência, a STN continua a publicar os dados das contribuições ao FGTS e ao Sistema S, ainda que esses fluxos não componham a carga tributária.

Em relação ao FGTS, a mudança deriva do fato de que ele se enquadra no conceito de fundo de previsão, que corresponde a fundos de poupança obrigatória nos quais os participantes possuem contas individuais,

[1] https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf

[2] Revenue Statistics (oecd.org)

[3] https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2025.asp

que podem ser sacadas sob circunstâncias específicas. De acordo com os manuais internacionais, fundos de previsão devem ser classificados como corporações públicas financeiras, excluídas do âmbito do governo geral. Ademais, o guia da OCDE, principal referência internacional para a compilação da carga tributária, afirma que contribuições a fundos de previsão não são considerados tributos. Portanto, foi realizada a exclusão do FGTS do governo geral e de suas receitas de contribuição da carga tributária. Ressalte-se que devido a essa alteração o FMI *"parabenizou as autoridades por essa melhoria no GFS, que é totalmente consistente com o GFSM 2014."* (p.18)

Por sua vez, a revisão da setorização do Sistema S decorre da ausência de controle governamental sobre essas entidades, evidenciada pela autonomia que possuem para determinar a alocação de seus recursos. Conforme mencionado, essa alteração está alinhada à recomendação da missão de assistência técnica do FMI conduzida em 2024. Como consequência, as contribuições ao Sistema S são excluídas da carga tributária, uma vez que, segundo o guia da OCDE, receitas provenientes de entidades fora da abrangência do governo geral são classificadas como pagamentos compulsórios não tributários.

Com essas alterações, a Estimativa da Carga Tributária do Governo Geral passa a refletir as recomendações internacionais mais recentes. Esse alinhamento aprimora a precisão das comparações com outros países, dado que fundos de previsão e esquemas similares ao Sistema S existentes em outros países, são classificados de maneira consistente com a metodologia agora adotada no Brasil. Outro ganho do aprimoramento metodológico é que as contribuições ao FGTS e ao Sistema S passam a ter um tratamento consistente com aquele utilizado para outros pagamentos compulsórios não tributários, como as contribuições sindicais e aos conselhos profissionais, que já não integravam a carga tributária, como recomendado pelas metodologias internacionais.

O impacto da revisão metodológica na carga tributária pode ser observado na Tabela 1. Com a exclusão dos fluxos de receita do Sistema S e do FGTS, observa-se uma redução no nível da carga tributária em comparação com a metodologia anterior, embora a variação entre os anos não tenha sido afetada de forma significativa.

Os efeitos da revisão são detalhados de forma adicional ao longo desta nota metodológica. Na primeira seção, é apresentado o arcabouço metodológico sobre os fundos de previsão nas recomendações internacionais, que fundamentaram a alteração na setorização do FGTS. Na seção seguinte, são analisadas as regras de setorização do GFSM 2014, que foram aplicadas ao Sistema S em um estudo de suas regras de governança para a definição da presença ou não de controle do governo sobre as decisões dessas unidades institucionais.

Tabela 1. Impacto da revisão metodológica da setorização do FGTS e do Sistema S sobre a Carga Tributária do Governo Geral
Dados em: % do PIB
Fonte: STN

Carga Tributária Bruta Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Metodologia atual	**30,3%**	**31,0%**	**30,6%**	**30,3%**	**29,5%**	**29,7%**	**29,8%**	**29,9%**	**30,4%**	**30,4%**	**29,2%**	**30,9%**	**31,2%**	**30,3%**	**32,3%**
Contribuições ao FGTS	1,6%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,7%	1,7%	1,7%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%
Contribuições ao Sistema S	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Metodologia antiga	**32,2%**	**32,9%**	**32,6%**	**32,4%**	**31,6%**	**31,9%**	**32,0%**	**32,1%**	**32,4%**	**32,4%**	**31,1%**	**32,7%**	**33,1%**	**32,1%**	**34,2%**

2. Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo Remanescente do PIS-PASEP

A presente seção aborda a mudança do tratamento estatístico do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo Remanescente do PIS-PASEP, assim como suas implicações para a compilação da carga tributária. Em abril de 2024, foi realizada uma revisão metodológica, que alterou a setorização desses fundos. Anteriormente classificados como unidades do governo central extraorçamentário, eles passaram a ser considerados corporações públicas financeiras. Essa alteração também teve reflexo na carga tributária, uma vez que as contribuições ao FGTS anteriormente eram classificadas como receita tributária do governo central.

O FGTS é um 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 contribuição a cargo dos empregadores. É um fundo constituído pelos saldos das contas vinculadas, formadas pelos depósitos realizados pelos empregadores em nome de seus empregados. Já o Fundo Remanescente do PIS-PASEP é resultante da unificação dos fundos constituídos com recursos das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). O fundo é composto por contas individuais dos trabalhadores que, desde 1989, não recebem depósitos referentes à distribuição de cotas resultantes das contribuições PIS-PASEP. Em 2020 o fundo remanescente do PIS-PASEP foi incorporado pelo FGTS[4], e os dois passaram a constituir um único fundo.

[4] A Medida Provisória nº 946, de 7 de abril de 2020 estabeleceu a extinção do Fundo PIS/PASEP e determinou a transferência de seu patrimônio para o FGTS. Desta forma, as contas vinculadas de titularidade dos participantes do Fundo PIS/PASEP passam a estar vinculadas ao FGTS.

Sendo assim, no decorrer do texto, quando nos referimos ao FGTS estamos nos referindo também ao Fundo Remanescente do PIS-PASEP.

Antes da revisão metodológica de abril de 2024, o tratamento do FGTS pela STN na compilação das estatísticas de finanças públicas consistia na classificação do fundo como uma unidade institucional do setor governo central extraorçamentário, classificação esta compartilhada pelo IBGE na apuração das contas nacionais e pela Receita Federal na apuração da carga tributária. A lógica para determinar essa setorização residia na compulsoriedade das contribuições dos empregadores ao FGTS. Esse entendimento foi ratificado pelo FMI em 2009, no relatório referente à missão de assistência técnica realizada no Brasil naquele ano. No documento, afirma-se que o fundo deve ser classificado como uma unidade extraorçamentária do governo central, uma vez que se trata de uma unidade institucional com orçamento independente, mas que é controlada pelo governo, que decide sua política de investimentos e impõe contribuições compulsórias para financiar suas atividades.

Posteriormente, foi publicado pelo FMI o Manual de Estatísticas de Finanças Públicas de 2014 (GFSM 2014). Neste manual foi introduzido o conceito de fundos de previsão, que não constava nos manuais anteriores:

> *"Os fundos de previsão são esquemas de poupança obrigatória que mantêm a integridade das contribuições para os participantes individuais. Nos arranjos de fundos de previsão, as contribuições compulsórias de cada participante e de seu empregador em nome de cada participante são mantidas em uma conta separada e podem ser sacadas em circunstâncias específicas, como aposentadoria, desemprego, invalidez e morte. Essas contribuições são então gerenciadas e investidas para obter um retorno para cada participante."* (FMI, 2014, p.37, tradução livre)

Percebe-se que tanto o FGTS quanto o fundo remanescente do PIS-PASEP se enquadram na definição de fundos de previsão, já que se caracterizam por contribuições obrigatórias, composto por contas individuais com possibilidade de saque em condições pré-determinadas. Quanto à recomendação de setorização desses fundos, o manual prossegue:

> *"Um fundo de previsão residente controlado pelo governo que atende à definição de uma unidade institucional é classificado como uma corporação financeira pública. As contribuições individuais determinam os benefícios individuais, e a entidade está envolvida na intermediação financeira, reunindo as contribuições de muitas famílias e investindo em seu nome, de forma semelhante aos fundos de investimento e fundos de pensão de contribuição definida. Portanto, essas unidades são*

classificadas no subsetor de corporações financeiras públicas como produtoras de mercado." (FMI, 2014, p.37, tradução livre)

Observa-se que existe uma indicação direta para a setorização dos fundos de previsão, ao contrário de outros tipos de unidades institucionais para as quais se propõe uma árvore de decisão utilizando os conceitos de residência, unidade institucional, controle e produção mercantil ou não mercantil para determinar quais entidades pertencem ao subsetor governo geral e quais pertencem ao subsetor das corporações públicas. Os fundos de previsão, por outro lado, devem ser automaticamente classificados no setor de corporações públicas financeiras. Isso coloca em xeque a classificação do FGTS no governo central extraorçamentário, que havia sido definida antes da edição do GFSM 2014 e, portanto, antes da existência da recomendação específica para fundos de previsão.

Ressalte-se que, embora as estatísticas fiscais do governo geral publicadas pela STN sigam a metodologia do GFSM 2014, é primordial manter a consistência com os outros sistemas de estatísticas macroeconômicas, que seguem preceitos de outros manuais. Dentre eles, o Guia de Compilação de Estatísticas de Dívida do Setor Público[5] (2011), também publicado pelo FMI, contém a mesma definição para fundos de previsão do GFSM 2014, assim como a recomendação de classificação no setor de corporações públicas financeiras. Do mesmo modo, o guia interpretativo de receitas tributárias da OCDE também possui uma definição de fundos de previsão, que é próxima dos manuais já citados. Contudo, tanto no Manual de Balanço de Pagamentos[6] (BPM6) como no Sistema de Contas Nacionais[7] (*System of National Accounts* - SNA 2008) inexiste qualquer referência a fundos de previsão. Nesse caso, a setorização deles seguiria a regra geral de classificação pela árvore de decisão.

As determinações do SNA têm especial importância devido à prioridade conferida à consistência entre as estatísticas de finanças públicas e o sistema de contas nacionais, que possibilita a publicação conjunta entre STN e IBGE das Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo[8]. Nessa publicação, há um esforço para a padronização de bases de dados, setorização e aspectos metodológicos, exceto nos casos em que as diferenças de objetivo dos manuais exijam que o registro das atividades do governo no GFSM 2014, ocasionalmente, difira do registro dessas atividades nos outros sistemas estatísticos macroeconômicos. E essas diferenças são a exceção ao princípio geral, pois a aplicação consistente dos padrões conceituais é um princípio adotado por todos esses sistemas estatísticos.

---

[5] Public Sector Debt Statistics – Guide for Compilers and Users: Guide for Compilers and Users | IMF eLibrary

[6] Sixth Edition of the IMF's Balance of Payments and International Investment Position Manual (BPM6)

[7] System of National Accounts

[8] Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo

De forma análoga, o Guia interpretativo das receitas tributárias da OCDE também possui uma importância particular, por se tratar da referência internacional para a apuração da carga tributária. Logo, para a discussão proposta nessa nota metodológica, ele possui uma relevância crucial, uma vez que uma aderência a seus princípios garante que a publicação da carga tributária brasileira tenha uma coerência metodológica, esteja a par com as melhores práticas internacionais, além de possibilitar comparações com dados de outros países. No que se refere às regras gerais de setorização, o Guia adota as mesmas recomendações presentes no GFSM 2014 e no SNA 2008, garantindo a consistência entre diferentes estatísticas econômicas. Especificamente sobre os fundos de previsão, destaca-se que tanto as definições quanto as recomendações de setorização são idênticas às do GFSM 2014. Nesse contexto, o FGTS se enquadra em uma definição específica de fundo de previsão, para o qual o Guia da OCDE também recomenda, de forma direta, sua classificação no setor de corporações públicas financeiras.

Com base nas diretrizes dos manuais internacionais, em outubro de 2023, durante reuniões entre o departamento de estatísticas do FMI e a equipe de estatísticas de finanças públicas da STN, foi reiterado o entendimento de que o FGTS seria enquadrado como um fundo de previsão, sujeito a uma regra específica de setorização conforme estabelecido no GFSM 2014. O argumento é de que as características do fundo indicam que não se trata de um esquema de seguridade social, mas um sistema de contribuições obrigatórias típicas de fundos de previsão. Dessa forma, o FGTS deveria passar por uma revisão na sua setorização.

Ademais da setorização, as recomendações das instituições internacionais indicam um tratamento dos fluxos de contribuições e benefícios do FGTS que não afetariam os agregados de receita e despesa do governo geral. Isso ocorre porque, como existem contas individuais dos participantes, no momento de recebimento da contribuição, cria-se um passivo do fundo frente ao trabalhador. Portanto, o recebimento de contribuições é uma transação com elevação do ativo caixa e correspondente elevação do passivo, sem impacto no patrimônio líquido e, portanto, não se enquadraria no conceito de receita. De forma análoga, o pagamento de benefícios também não se trata de uma despesa, uma vez que há diminuição do ativo caixa e redução do passivo do fundo com o trabalhador, igualmente sem impacto no patrimônio líquido. A recomendação de que os fluxos de contribuições e benefícios do FGTS não afetem os agregados de receita e despesa foi ratificado nas discussões metodológicas da missão de assistência técnica do FMI em 2024.

Além de compreender os princípios delineados nos manuais internacionais sobre a abordagem metodológica dos fundos de previsão nas estatísticas de finanças públicas, é crucial assegurar a coesão dessas diretrizes com as contas nacionais elaboradas pelo IBGE, cujas orientações atuais não oferecem

recomendações específicas para os fundos de previsão. Nesse sentido, é importante notar que uma atualização substancial do manual do Sistema de Contas Nacionais está programada para 2025, o que ensejará revisões nos tratamentos adotados. Ademais, existe um debate em curso na comunidade de contas nacionais visando harmonizar a compreensão dos fundos de previsão com outros sistemas estatísticos, como o GFSM. Diante da base metodológica subjacente ao tratamento dos fundos de previsão nas estatísticas de finanças públicas e da iminente atualização do Sistema de Contas Nacionais, tanto a STN quanto o IBGE optaram por iniciar uma revisão abrangente da classificação e registro dos fluxos do FGTS. Desta forma a série das estatísticas fiscais do governo geral divulgadas pela STN foram revisadas e publicadas a partir de abril de 2024.

A revisão consiste na mudança de setorização do FGTS, que era classificado no governo central extraorçamentário e passa a compor o setor de corporações públicas financeiras. A cobertura das estatísticas de finanças públicas publicadas pela STN é de governo geral, o que significa que o FGTS não está mais incluído na abrangência das estatísticas atualmente divulgadas. Assim, todos os seus fluxos deixaram de compor as receitas e despesas do governo geral. A revisão foi aplicada a toda a série histórica, garantindo a consistência intertemporal da estatística. No caso da despesa, as contas impactadas foram benefícios previdenciários e assistenciais, juros e, em menor escala, uso de bens e serviços. Já na receita, os itens afetados foram contribuições sociais e outras receitas, notadamente juros. Portanto, houve uma redução da carga tributária, uma vez que a receita com contribuições sociais anteriormente compunha a receita tributária. A Tabela 2 mostra os fluxos de receita e despesa que foram excluídos da abrangência do governo central extraorçamentário com a revisão da setorização do FGTS.

Adicionalmente, cabe destacar que o Guia interpretativo da OCDE fornece fundamentos claros em relação à setorização dos fundos de previsão. Segundo o Guia, tributos devem ser pagamentos sem compensação realizados a unidades do governo geral ou entidades supranacionais. Portanto, pagamentos a fundos de previsão, como o FGTS, não são considerados tributos porque essas entidades são setorizadas como corporações públicas financeiras. Além disso, a inclusão na carga tributária depende de o pagamento em questão não ter compensação, ou seja, não gerar um direito equivalente ao pagador. No caso das contribuições ao FGTS, os recursos são direcionados a uma conta individual do trabalhador, configurando uma relação com contrapartida e, portanto, distinta da de um tributo.

Vale ressaltar que pagamentos como os realizados ao FGTS divergem de contribuições à seguridade social, essas sim parte da carga tributária. Segundo o Guia da OCDE, embora tais contribuições sejam em geral uma condição necessária para o posterior recebimento de benefícios, desse modo gerando um direito ao contribuinte, ele não é de igual montante ao pagamento realizado. Esse é o modelo da previdência no

Brasil, tanto no RGPS (Regime Geral da Previdência Social) como nos RPPS (Regimes Próprios da Previdência Social), em que os participantes não possuem contas individuais que garantem que os pagamentos sejam convertidos em ativos de igual montante para os contribuintes. Mesmo em casos em que existam contas individuais para os participantes, os pagamentos ainda assim podem não ter uma contrapartida exata, por exemplo, se houver perda de direitos caso ocorra a morte do participante antes da idade de aposentadoria. Assim, o guia da OCDE recomenda que as contribuições para a seguridade social sejam classificadas como tributos sempre que exista algum elemento redistributivo no sistema.

Tabela 2. Receita e despesa do FGTS e Fundo remanescente do PIS-PASEP - Anual
Dados em: R$ Bilhões - Valores Correntes
Fonte: STN

Resultado de Operações - Governo Central Extraorçamentário		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	**Receita**	**87,4**	**101,8**	**119,0**	**126,1**	**143,9**	**160,9**	**172,7**	**166,4**	**162,4**	**187,5**	**196,9**	**175,4**	**206,0**
12	**Contribuições sociais**	**64,2**	**75,0**	**86,2**	**98,1**	**108,9**	**118,5**	**124,2**	**128,7**	**125,7**	**134,3**	**127,5**	**137,0**	**156,6**
14	**Outras receitas**	**23,2**	**26,7**	**32,9**	**28,0**	**35,1**	**42,4**	**48,5**	**37,6**	**36,7**	**53,2**	**69,4**	**38,4**	**49,4**
1411	*Juros*	*22,3*	*25,7*	*24,4*	*25,4*	*30,0*	*36,9*	*46,0*	*35,4*	*34,0*	*34,3*	*30,5*	*36,4*	*46,3*
14x	*Demais*	*0,9*	*1,0*	*8,5*	*2,6*	*5,1*	*5,5*	*2,5*	*2,3*	*2,7*	*18,9*	*38,9*	*2,1*	*3,0*
2	**Gasto**	**69,8**	**81,7**	**86,5**	**98,2**	**112,5**	**133,1**	**147,0**	**194,2**	**156,3**	**191,9**	**201,9**	**139,8**	**187,2**
22	Uso de bens e serviços	2,7	3,5	3,5	3,8	4,2	4,6	5,0	5,2	5,9	6,0	3,8	3,1	3,2
24	Juros	16,3	19,7	17,1	17,8	21,1	28,2	31,8	24,4	22,4	21,4	21,2	21,4	29,2
27	Benefícios previdenciários e assistenciais	50,7	58,5	65,9	76,5	87,2	100,3	110,2	164,6	128,0	164,5	176,9	115,4	154,7
Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento (1-2)		**17,6**	**20,1**	**32,5**	**28,0**	**31,4**	**27,8**	**25,7**	**-27,8**	**6,1**	**-4,4**	**-4,9**	**35,6**	**18,8**
Capacidade (+) / Necessidade (-) líquida de financiamento primária ((1-1411) - (2-24))		**11,6**	**14,1**	**25,3**	**20,4**	**22,5**	**19,2**	**11,6**	**-38,8**	**-5,4**	**-17,3**	**-14,2**	**20,6**	**1,7**

Percebe-se, portanto, que existe uma diferença entre as contribuições ao FGTS e as contribuições à seguridade social que compõem a carga tributária. No caso do FGTS, o participante possui sua conta individual e, mesmo em caso de morte, seu saldo pode ser sacado pelos herdeiros legais. Por essa razão, as contribuições ao FGTS se enquadram no conceito de pagamentos compulsórios não tributários (PCNT). A existência dessa categoria no Guia da OCDE indica que o fato de as contribuições serem compulsórias não é uma condição suficiente para sua classificação como tributo. Vale lembrar que a compulsoriedade das contribuições havia sido o principal argumento para a inclusão das contribuições ao FGTS na carga tributária, antes da publicação do GFSM 2014. No entanto, existem pagamentos compulsórios não tributários quando estes têm contrapartida e/ou quando são feitos para unidades que não compõem o governo geral. No Brasil, alguns exemplos de PCNT são as contribuições ao FGTS; as contribuições ao

sistema S, que serão analisadas em seguida; as contribuições sindicais; e os pagamentos aos Conselhos Profissionais. De acordo com o Guia da OCDE:

> *"Contribuições para esquemas de seguro social que não são instituições do governo geral e para outros tipos de esquemas de seguro,* ***fundos de previsão****, fundos de previdência, associações mutualistas ou outros esquemas de poupança não são considerados contribuições para a previdência social. Os fundos de previsão são acordos sob os quais as contribuições de cada funcionário e do empregador correspondente em seu nome são mantidas em uma conta separada rendendo juros e sacáveis sob circunstâncias específicas. [...] Quando as contribuições para esses esquemas são obrigatórias ou quase obrigatórias (por exemplo, em virtude de acordo com organizações profissionais e sindicais), elas são mostradas no item de memorando."* (OCDE, 2023, p. 14, tradução livre)

Desse modo, a partir de 2024, a publicação da Estimativa da Carga Tributária do Governo Geral passou a não incluir as contribuições ao FGTS. No entanto, com o intuito de promover a transparência e seguindo as recomendações internacionais presentes no Guia da OCDE, essas informações serão divulgadas como itens de memorando, de modo que o público ainda tenha acesso a esses dados de forma tempestiva, fácil e clara. Ressalte-se novamente que essa alteração foi feita em toda a série histórica, de modo a não haver uma quebra de série com redução da carga tributária de 2023 para 2024. Os impactos dessa mudança sobre o nível da carga tributária são mostrados na conclusão desta nota.

3. Sistema S

A edição de 2025 da Estimativa da Carga Tributária do Governo Geral também introduz aprimoramento metodológico referente à revisão da setorização do Sistema S. Anteriormente, as unidades institucionais que o compõem eram classificadas no governo central extraorçamentário. Essa definição precede a publicação dos manuais internacionais que trouxeram as regras de setorização mais recentes, a saber, o SNA 2008, o GFSM 2014 e o Guia interpretativo das receitas tributárias da OCDE. Assim, sob o principal argumento de que suas receitas são majoritariamente provenientes de pagamentos compulsórios, as instituições do Sistema S foram consideradas parte do governo na apuração do Sistema de Contas Nacionais pelo IBGE e de estatísticas de finanças públicas pela STN. No caso das estatísticas de finanças públicas, no entanto, embora o Sistema S estivesse setorizado no governo central extraorçamentário, seus fluxos não estavam incorporados na receita e despesa do governo central devido à indisponibilidade

de base de dados. Para a estimativa da carga tributária, contudo, as contribuições ao Sistema S eram incorporadas com informações apuradas pela RFB.

Portanto, a setorização do Sistema S ainda não havia sido analisada de acordo com as recomendações internacionais mais recentes. Conforme já discorrido nesta nota metodológica, na seção dedicada ao FGTS, o SNA, o GFSM e o Guia da OCDE preconizam as mesmas regras de setorização. Tais regras são sistematizadas em uma árvore de decisão no GFSM 2014[9], que embasam a análise de setorização de todas as unidades institucionais. Para a classificação no setor governo de uma unidade institucional residente, dois elementos são fundamentais. Em primeiro lugar, é preciso analisar se há controle do governo sobre essa unidade. Em caso positivo, ela faz parte do setor público e, do contrário, compõe o setor privado. Se a unidade é controlada pelo governo, o passo seguinte é analisar se ela atua como produtora de mercado, o que a caracterizaria como uma corporação pública. Em caso contrário, ela seria parte do setor governo. Desse modo, esta seção tem como objetivo analisar as entidades do Sistema S conforme as regras de setorização dos manuais internacionais, abordando suas características, fontes de financiamento e estrutura de governança para avaliar o controle governamental sobre elas.

A criação das entidades do Sistema S data da década de 1940. As atividades dessas entidades se concentram, principalmente, nas áreas relativas à assistência social e à formação profissional e educação para o trabalho, além da promoção de ações fomentadoras do setor econômico ao qual se vincula. Assim, cada uma dessas entidades possui metodologia de atuação própria e finalidades específicas no respectivo segmento econômico em que atuam. Vale destacar que, para efeito da análise desta Nota Metodológica, considerou-se como Sistema S aquelas entidades classificadas pelo IBGE no Sistema de Contas Nacionais como entidades de Serviço Social Autônomo, a saber: Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop).

Em termos da conceituação jurídico-administrativo, Hely Lopes Meirelles define que o Sistema S compõem os serviços sociais autônomos e são conceituados como:

> *"Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais.*

[9] Ver *Figure 2.4 Decision Tree for Sector Classification of Public Entities*, GFSM 2014, p. 32.

> *São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou associações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. (...) Essas instituições, embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por considerados de interesse específico de determinados beneficiários." (Meirelles, 2016, grifo nosso).*

Quanto à natureza de suas atividades, Bandeira de Mello, 2004 apud Castro, 2013 define que:

> *"São pessoas privadas que colaboram com o Estado desempenhando atividade não lucrativa e à qual o Poder Público dispensa especial proteção, colocando a serviço delas manifestações de seu poder de império, como o tributário, por exemplo. (...) O desempenho das atividades protetórias próprias do Estado de polícia por entidades que colaboram com o Estado, faz com que as mesmas se coloquem próximas ao Estado, paralelas a ele".* (Bandeira de Melo, 2004).

Dessa forma, pode-se concluir que o Sistema S é constituído por serviços sociais autônomos com personalidade de direito privado, e, embora colaborem com o Poder Público e realizem atividades de interesse social, operam de forma independente e não estão sujeitas à estrutura da administração pública.

No que concerne aos recursos administrados pelo Sistema S, as receitas dessas entidades correspondem à subespécie das contribuições de interesse de categorias profissionais ou econômicas, conforme definido no art. 149 da Constituição Federal[10]. Em seu artigo 240, a CF ressalva que, apesar da natureza compulsória, as contribuições administradas pelas entidades do Sistema S não integram as contribuições que financiam a seguridade social, previstas no art. 195 da CF: "*Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical*". Tais contribuições são incidentes sobre a folha de pagamento das empresas que pertencem à categoria correspondente e são arrecadadas pela RFB que repassa esses recursos às respectivas entidades. (Goulart, 2020).

Quanto à natureza dos recursos geridos pelas entidades do Sistema S, cabe destacar que a previsão legal das contribuições por si só não confere a elas o caráter tributário. No mesmo sentido, como já exposto na seção do FGTS, a compulsoriedade de um pagamento não é suficiente para que ele seja um tributo, uma

[10] Art. 149 da CF: *Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas*.

vez que o Guia da OCDE prevê a existência de pagamentos compulsórios não tributários. Uma das características que fazem com que pagamentos compulsórios não sejam tributários é caso eles não sejam destinados a unidades do governo geral. No entanto, o fato de a personalidade jurídica das entidades do Sistema S ser de direito privado não define a classificação estatística delas no setor privado, fazendo-se necessária uma análise do controle governamental sobre elas.

Nesse contexto, é importante analisar a autonomia de gestão das entidades do Sistema S. Há que se destacar que, apesar de serem criadas por lei, elas não são subordinas hierarquicamente ao Poder Público. Em seu modelo de gestão, essas instituições "*organizam seus serviços nos moldes das empresas privadas; compõem suas diretorias sem ingerência estatal; administram desembaraçadamente seu patrimônio; aplicam livremente suas rendas, mas prestam conta a posteriori à entidade pública a que se vinculam (...).*" (Meirelles, 1966 apud Rego, 2002)

Vale ressaltar que, por gerenciarem recursos provenientes de contribuições compulsórias e por gozarem de uma série de privilégios próprios dos entes públicos, as entidades dos Sistema S estão sujeitas a algumas normas semelhantes às da Administração Pública, como por exemplo, a observância dos princípios da licitação (Castro, 2013). Apesar da necessidade de observância a esses princípios, essas entidades possuem autonomia de gestão. A identificação da estrutura de gestão das entidades do Sistema S requer uma análise da legislação que as criou, pois elas foram estabelecidas em momentos distintos, com diferenças na atuação e estrutura. Almeida (2022) sugere avaliar o Senai como exemplo. O Senai possui uma estrutura de governança nacional e regional, com representação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), sindicatos, poder público e trabalhadores. Essa estrutura garante um equilíbrio de forças e autonomia na gestão. Almeida conclui que a participação da sociedade e do Estado é similar nas demais entidades do Sistema S, como Sesi, Senac, Sebrae, entre outras, mantendo um equilíbrio entre os participantes do poder público e da sociedade na tomada de decisões.

Quanto à atuação do Estado na gestão das entidades do Sistema S, Almeida (2022) pondera haver uma tutela administrativa por parte do Poder Executivo em todas as entidades do Sistema S. Segundo o autor:

> *"Essa tutela administrativa corresponde ao poder conferido ao Chefe do Poder Executivo e aos Ministros de Estados de interferir na gestão dos serviços sociais autônomos, apenas autorizando ou aprovando os seus orçamentos e fiscalizando os seus serviços no intuito de examinar se os interesses das entidades estão de acordo com os interesses sociais definidos em lei e cumprindo as respectivas metas finalísticas."* (Almeida, 2022).

No entanto, Almeida (2022) ressalta que a tutela administrativa conferida legalmente ao Chefe do Poder Executivo e aos Ministros de Estados não institui hierarquia. No caso do orçamento dessas entidades, por

exemplo, essa tutela corresponde a uma simples aprovação, não havendo qualquer alteração do seu conteúdo. Ou seja, a tutela conferida ao Poder Executivo frente às entidades do Sistema S é apenas "inspetiva", isto é, que não tem o poder de alterar ou transformar o conteúdo do orçamento, mas sim de tornar a executoriedade da norma orçamentária. Assim, nesse caso, não haveria a tutela administrativa "substitutiva" ou "supletiva".

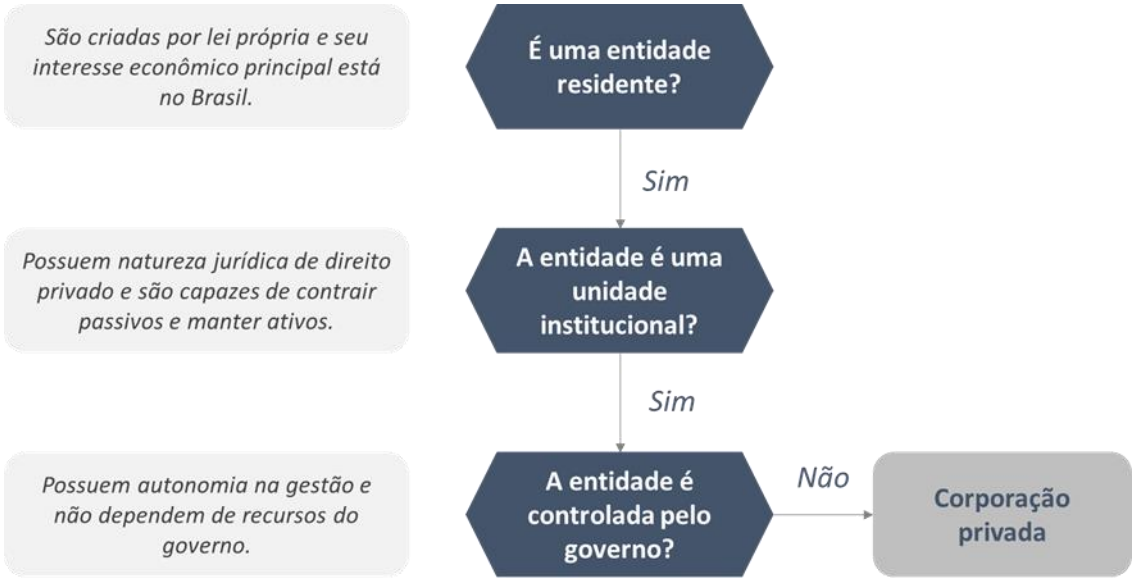
Considerando o exposto acima, conclui-se que há ausência de controle governamental sobre o Sistema S. O GFSM 2014 elenca, entre os seus indicadores de controle, a propriedade da maioria dos votos em instâncias de decisão; controle sobre a diretoria, com o poder de indicar ou substituir membros; e controle de comitês chave na instituição. O Sistema S goza de autonomia de gestão, pois a tutela administrativa do Poder Executivo se restringe à supervisão e aprovação orçamentária, sem poder de alterar seu conteúdo. Assim, mesmo com essa tutela, não há interferência do governo nas operações e decisões das entidades do Sistema S. Além disso, o formato dos Conselhos dessas entidades não confere ao governo controle sobre elas, já que os membros incluem representantes da sociedade, do setor produtivo e dos sindicatos, sem maioria do governo. Dessa forma, conforme a árvore de decisão de setorização presente na Figura 1, o Sistema S é classificado no setor privado.

Esse entendimento foi ratificado pelo FMI em seu relatório técnico da missão realizada em 2024:

> *"As entidades do sistema S coletam taxas obrigatórias dos participantes (empresas do setor com base em sua folha de pagamento) e fornecem uma variedade de serviços aos funcionários desse setor. Embora as entidades do sistema S sejam unidades institucionais residentes, com base em discussões técnicas, a missão chegou à conclusão de que elas não são controladas pelo governo porque o governo não tem responsabilidade pelas decisões econômicas sobre o uso de seus recursos (como os fundos são gastos na aquisição de ativos financeiros ou incorrendo em passivos). Assim, a missão sugeriu que elas fossem setorizadas como corporações privadas não financeiras e excluídas do GFS."*

Assim como a alteração metodológica referente ao FGTS, a revisão da setorização foi realizada conjuntamente com o IBGE, de modo a garantir a consistência entre os sistemas de estatísticas macroeconômicas. Além disso, é importante destacar que a alteração da setorização do Sistema S impacta a carga tributária, uma vez que suas receitas de contribuições deixam de ser consideradas tributos. De acordo com o Guia da OCDE, o termo "tributos" se refere a pagamentos compulsórios não recompensados ao governo geral ou a uma autoridade supranacional. Como o Sistema S não compõe o governo geral, suas receitas não podem ser tributos, mas pagamentos compulsórios não tributários, que incluem pagamentos compulsórios realizados a unidades fora do governo geral.

Figura 1. Árvore de decisão para classificação setorial das entidades do Sistema S
Fonte: STN



4. Conclusão

Conforme exposto nesta nota metodológica, observa-se que, com as alterações metodológicas aplicadas ao FGTS e ao Sistema S, a Estimativa da Carga Tributária do Governo Geral alinha-se às mais recentes recomendações internacionais. As regras de setorização do SNA, do GFSM e do Guia da OCDE são harmonizadas entre si, sendo a análise do controle governamental sobre as unidades institucionais o elemento central para a separação entre o setor público e privado. Adicionalmente, há uma convergência das recomendações relativas a fundos de previsão, como o FGTS.

O alinhamento às metodologias internacionais aprimora as comparações com outros países, dado que fundos de previsão e esquemas similares ao Sistema S existentes em outros países, são classificados de maneira consistente com a metodologia agora adotada no Brasil. Outro ganho do aprimoramento metodológico é que as contribuições ao FGTS e ao Sistema S passam a ter um tratamento consistente com aquele utilizado para outros pagamentos compulsórios não tributários, como as contribuições sindicais e aos conselhos profissionais que já não integravam a carga tributária, como recomendado pelas metodologias internacionais.

O impacto da revisão metodológica sobre a carga tributária pode ser observado na Tabela 3. A exclusão dos fluxos de receita relacionados ao Sistema S e ao FGTS resulta em um nível de carga tributária inferior

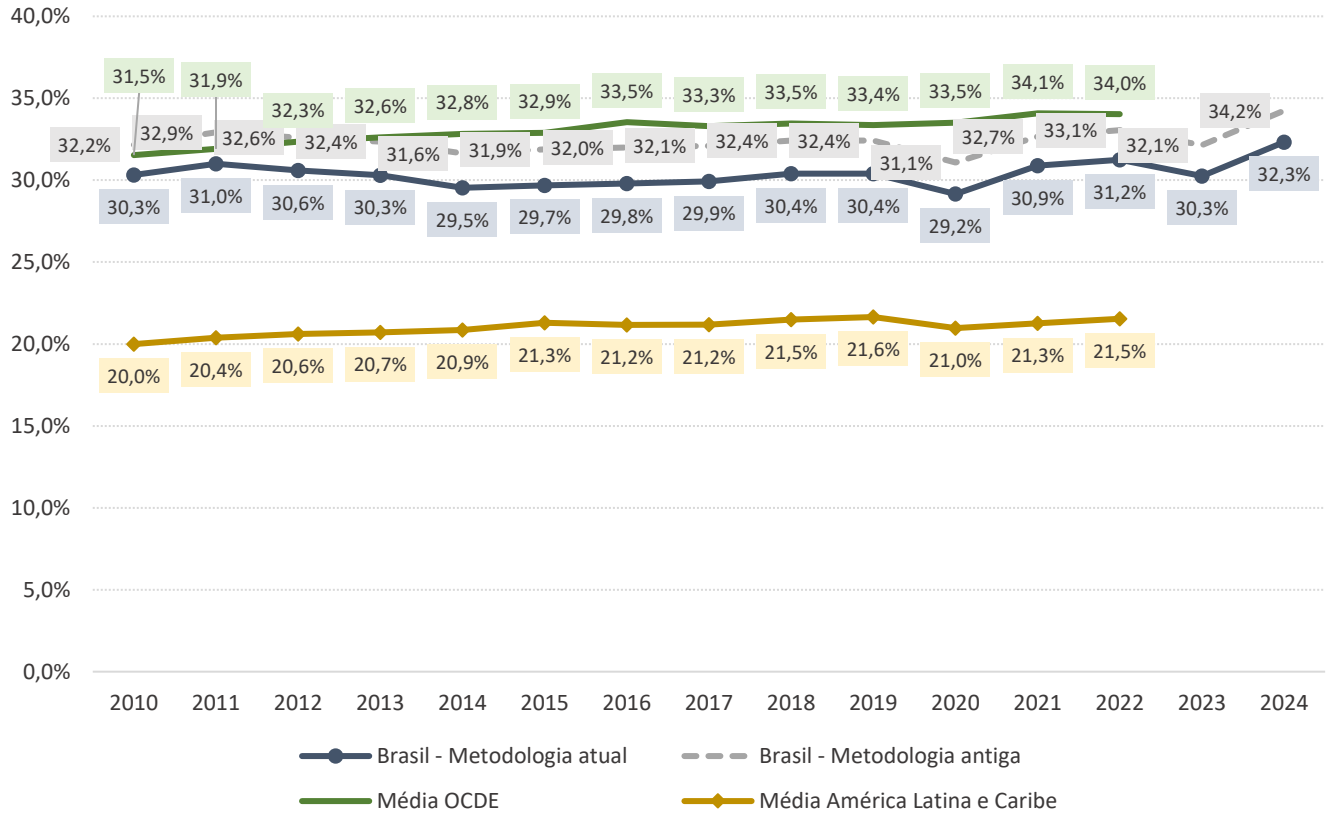
ao observado na metodologia anterior. No entanto, as variações anuais permanecem praticamente inalteradas, indicando que a tendência ao longo dos anos não foi significativamente afetada.

Tabela 3. Impacto da revisão metodológica da setorização do FGTS e do Sistema S sobre a Carga Tributária do Governo Geral
Dados em: % do PIB
Fonte: STN

Carga Tributária Bruta Total	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Metodologia atual	**30,3%**	**31,0%**	**30,6%**	**30,3%**	**29,5%**	**29,7%**	**29,8%**	**29,9%**	**30,4%**	**30,4%**	**29,2%**	**30,9%**	**31,2%**	**30,3%**	**32,3%**
Contribuições ao FGTS	1,6%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	1,7%	1,7%	1,7%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%
Contribuições ao Sistema S	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Metodologia antiga	**32,2%**	**32,9%**	**32,6%**	**32,4%**	**31,6%**	**31,9%**	**32,0%**	**32,1%**	**32,4%**	**32,4%**	**31,1%**	**32,7%**	**33,1%**	**32,1%**	**34,2%**

Ademais, o alinhamento às recomendações internacionais permite que as comparações internacionais sejam feitas de maneira mais precisa. O gráfico 1 mostra os efeitos da revisão metodológica sobre essa comparação ao longo da série histórica.

Gráfico 1. Carga tributária bruta do governo geral - Anual
Dados em: % do PIB
Fonte: STN



Referências

Almeida, E, N. Fiscalização de controle de recursos dos serviços sociais autônomos. Revista USP. São Paulo, 2022.

Castro, R, G. Arrecadação direta de tributos pelo Sistema S à revelia da Lei Orçamentária Anual. Orçamento Público em Discussão. Senado Federal, 2013.

Goulart, N. C, *et al*. O TCU e as entidades do denominado Sistema S. Anais do 10º Seminário de Administração Pública do IDP, 2020.

Linhares, H, V, Q. Regime jurídico dos contratos no sistema "S" (SENAI, SENAC, SESI e SESC), IDP/EDB. 54f. - Monografia (Especialização), Brasília, 2012.

Meirelles, H. L. Direito Administrativo Brasileiro. 42ª Edição. São Paulo, 2016.

Rego, M, L. A responsabilidade social como resposta do Sistema S ao ambiente institucional brasileiro pós-década de 1990: O caso do SESC. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.