



MINISTÉRIO DA SAÚDE
SECRETARIA EXECUTIVA
ÁREA DE ECONOMIA DA SAÚDE E DESENVOLVIMENTO
Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde

NOTA TÉCNICA nº 59 /2008 SIOPS/AESD/SE/MS

Apresenta a metodologia de coleta de dados da União (SIOPS da União) com vistas à comparabilidade com os dados de estados e municípios declarados ao SIOPS.

1. Introdução:

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde coleta os dados de receitas totais e despesas em saúde de estados e municípios, desde 2000.

O sistema consiste de 03 módulos:

- O módulo de captação de dados, composto por softwares desenvolvidos pelo Departamento de Informática do SUS - DATASUS a cada 06 meses, um para estado e outro para município e disponibilizados para acesso ao público pelo endereço eletrônico <http://siops.datasus.gov.br>.
- O armazenamento e organização dos dados coletados e importados à base de dados do SIOPS, com a realização de cálculos de indicadores.
- A demonstração dos valores informados de receitas e despesas, dos indicadores, dos relatórios e demonstrativos, de notas técnicas e outros no sítio do SIOPS.

As informações coletadas pelo SIOPS são obtidas a partir de dados contábeis ou de informações dos relatórios e demonstrativos de execução orçamentária e financeira dos governos estaduais, distrital e municipais.

O SIOPS utiliza como referência os parâmetros consensuais definidos na Resolução nº 322, de 8 de maio de 2003, do Conselho Nacional de Saúde (RES/CNS 322/03), a qual apresenta dez diretrizes que tratam da base de cálculo para definição dos recursos mínimos a serem aplicados em saúde, os percentuais mínimos de vinculação, a

regra de evolução progressiva de aplicação dos percentuais mínimos, a definição de ações e serviços de saúde e dá aos dados do SIOPS a credibilidade de ser o instrumento de acompanhamento da aplicação dos recursos vinculados em ações e serviços públicos de saúde.

O software é desenvolvido em linguagem Delphi, contendo um conjunto de arquivos, que carregam informações relativas aos 5562 municípios (no caso do sistema municipal) e dos 27 estados (no caso dos estaduais), tais como: base de dados informados pelo Fundo Nacional de Saúde (valores de transferências do SUS repassados aos entes federados fundo a fundo); base de dados informada pela Secretaria do Tesouro Nacional (valores de impostos repassados aos entes federados) e dados informados pelo próprio ente em sistemas do ano anterior.

O sistema é composto de pastas divididas em seis grandes grupos:

- Geral: capta informações contábeis globais do município ou do estado; informações acerca dos responsáveis pelo preenchimento dos dados de receita e despesa da área da saúde e do saneamento; permite o cadastramento de instituições de administração direta e indireta.
- Informações adicionais: capta informações dos Fundos de Saúde, Conselhos de Saúde, gestores do executivo local, contadores responsáveis e gestor da saúde.
- Receitas: capta informações sobre receitas totais dos entes federados, nos três estágios: prevista, arrecadada e orçada, das Administrações direta e indireta, do setor saúde e saneamento.
- Despesas: capta informações sobre as despesas, nos cinco estágios: dotada, empenhada, liquidada, paga e orçada; por categoria econômica, por fonte de recursos e por subfunção.
- Controle de Restos a pagar: capta os valores de restos a pagar inscritos, pagos e cancelados e reinscritos do ano anterior e do ano vigente, além do controle do saldo financeiro.
- Execução financeira por blocos: capta informações de gastos em saúde, por bloco de financiamento: atenção básica, atenção de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar; vigilância em saúde; assistência farmacêutica e gestão do SUS.

Ao SIOPS cabe demonstrar as informações relativas aos gastos com ações e serviços de saúde da União; porém, dada a complexidade do software, não teria sentido desenvolver um sistema unicamente para a entrada dos dados federais.

Assim, percebe-se a ausência atual de ferramenta que possibilite a comparação dos dados dos Estados, Distrito Federal e Municípios com os dados do Governo Federal, pela falta de consolidação dos dados federais, em relatórios, que permitam a comparabilidade.

O objetivo desta Nota Técnica é demonstrar a metodologia utilizada para a coleta de dados de gastos em ações e serviços públicos em saúde, para o Governo Federal, com finalidade de atender normatização disposta pela Emenda Constitucional nº 29, de 22 de março de 2000 (EC 29/00) e a Resolução nº 322, de 8 de maio de 2003, do Conselho Nacional de Saúde (RES/CNS 322/03), visando à comparabilidade com Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como posterior consolidação dos dados nacionais.

2. Conceitos utilizados:

A **Receita Pública** é o ingresso de recursos financeiros nos cofres públicos. Deve ser prevista em lei orçamentária, podendo ser orçamentária (recursos financeiros que se destinam ao financiamento dos gastos públicos, independente de existir previsão na Lei do Orçamento) ou extra-orçamentária (simples ingressos financeiros de caráter temporário, pois que pertencem a terceiros).

Conforme a Portaria nº 340, de 26 de abril de 2006, publicada e aprovada pela Secretaria do Tesouro Nacional, a Receita Pública é

“uma derivação do conceito contábil de Receita, que agrega outros conceitos utilizados pela administração pública, em virtude de suas peculiaridades. No entanto, essas peculiaridades não interferem nos resultados contábeis regulamentados pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC – por meio dos Princípios Fundamentais, uma vez que a macromissão da contabilidade é atender a todos os usuários da informação contábil, harmonizando conceitos, princípios, normas e procedimentos às particularidades de cada entidade.”

A receita pública, para que seja completamente contabilizada e reconhecida com tal, deve seguir 3 estágios:

- *Previsão* – definida nas estimativas na Lei Orçamentária Anual;
- *Lançamento* – identificação do devedor ou contribuinte, discriminando a espécie, o valor e o vencimento do tributo que cada um deve pagar. “O lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.” (art. 55, Lei 4.320/64);
- *Arrecadação* (Execução) – ato pelo qual os contribuintes comparecem perante os agentes arrecadadores e realizam o pagamento dos seus tributos ou débitos para com o Estado; e
- *Recolhimento* é a entrega (diariamente), por parte dos arrecadadores, do produto arrecadado aos cofres públicos. “O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais...” (art. 56, Lei 4.320/64).

A **Despesa Pública** envolve os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações etc.

A despesa pode ser classificada em dois grandes grupos: Despesa Orçamentária e Despesa Extra-Orçamentária. Além disto, pode ser classificada por categoria econômica: Despesas Correntes e Despesas de Capital (Art. 12, Lei 4.320/64).

Enquanto a despesa orçamentária depende de autorização administrativa e integra o orçamento, a despesa extra-orçamentária independe de autorização legislativa, pois se constitui em saídas do passivo financeiro.

Similarmente as receitas, as despesas também são contabilizadas por 3 estágios, além da fixação, que é a etapa anterior ao estágio da despesa e cumprida por ocasião da Lei Orçamentária Anual (LOA):

- *Empenho* – cria para o Estado a obrigação de pagamento (art. 58, Lei 4.320/64), não podendo exceder o limite dos créditos concedidos (art. 59, Lei 4.320/64), podendo ser Ordinário (normal), por estimativa e Global;
- *Liquidação* – consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. (art. 63, Lei 4.320/64);
- *Pagamento* – efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. (art. 62, Lei 4.320/64). É importante destacar que a realização da despesa ocorre com a liquidação e não com o pagamento.

Vale destacar que a despesa orçamentária é reconhecida pelo regime de competência, em conformidade com as disposições da Lei 4.320/64, que em seu inciso II, do artigo 35, preconiza que “pertencem ao exercício financeiro, as despesas nele legalmente empenhada”.

Assim, uma vez que a despesa tenha sido empenhada e não paga, ou liquidada, deverá ser considerada como restos a pagar, respeitando, assim, o princípio da anualidade do orçamento.

Os **Restos a Pagar**, pela Lei 4.320/64, diferenciam-se entre os que já foram liquidados (Restos a Pagar processados) dos não liquidados (Restos a Pagar não-processados). O artigo 36 ainda destaca que “Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não-processadas”.

Os *Restos a Pagar processados* são aqueles empenhos cujos credores já entregaram os produtos, prestaram os serviços ou executaram as obras; ou seja, a despesa foi considerada liquidada¹ por ter sido cumprido o respectivo estágio da despesa.

¹ Segundo estágio da despesa, o qual se reconhece a execução da despesa.

De outra forma, os *Restos a Pagar não processados* são aqueles cujos empenhos foram legalmente emitidos, mas a contraprestação de produtos, serviços ou obras ainda não foram entregues ou executados. Observa-se que para inscrição em Restos a Pagar não processados ainda estão pendentes fatores para a sua regular liquidação.

Os Restos a Pagar inscritos são considerados como despesas com ações e serviços públicos tanto na União, nos Estados e nos Municípios desde que atendam os dispositivos do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita a inscrição de Restos a Pagar à disponibilidade financeira que o ente tem na data do encerramento do seu exercício financeiro.

Uma vez computados como gastos em ações e serviços em saúde, caso não houver pagamento ou houver cancelamentos desses Restos a Pagar, o cálculo do gasto em ações e serviços de saúde não retroage ao ano de inscrição dos Restos a Pagar, mas sim, é descontado no ano corrente em que a não execução dos Restos a Pagar aconteceu, no caso de Estados e Municípios. Na União, esta prática de desconto não tem acontecido.

Assim, torna-se necessário o controle da execução financeira e cancelamentos dos Restos a Pagar com ações e serviços públicos em saúde com a finalidade de evidenciar a execução financeira dos Restos a Pagar, bem como os cancelamentos que ocorrerem.

Os Restos a Pagar, quando da sua inscrição, têm um prazo para prescrição, sendo que os processados prescrevem em 5 anos, e os processados até o final do ano seguinte da inscrição.

Ainda cabe destacar que os Restos a Pagar só podem ser inscritos quando o ente tenha disponibilidade financeira suficiente para honrar seus compromissos, conforme estabelece o artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em que,

É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Esta prerrogativa da Lei de Responsabilidade Fiscal veio proteger os gestores futuros de se comprometerem com dívidas alheias ao seu governo, o que era comum acontecer em momentos anteriores.

Portanto, a proposição das tabelas de controles de Restos a Pagar, descrito nos itens seguintes, tem por objetivo colaborar com os controles, social e financeiro, dos gastos em ações e serviços públicos em saúde.

3. Metodologia:

As parametrizações criadas e implementadas para o SIOPS Estadual e Municipal, quanto à organização das pastas de receitas, despesas e restos a pagar, serviram de subsídio para elaborar os quadros para o Governo Federal. Estes quadros servirão de acompanhamento dos gastos em ações e serviços públicos em saúde.

Os dados orçamentários e financeiros da União foram obtidos a partir de consultas realizadas no SIAFI gerencial.

A Lei 4.320/64, em seu artigo 102 define que o “Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas”. Além disso, determina que os resultados gerais do exercício deverão ser evidenciados em demonstrativos adicionais, que dentre eles, para o SIOPS União, utilizam-se como fonte de dados:

- Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Realizada – o qual destacamos também a previsão atualizada da receita conforme determinação da Lei Orçamentária Anual e Créditos Adicionais;
- Anexo 6 – Demonstrativo da despesa pelas funções segundo as Categorias Econômicas – além de detalhar a Função 10 (Saúde) por subfunção;
- Anexo 8 – Demonstrativo da despesa pelas unidades orçamentárias segundo as Categorias Econômicas; e
- Anexo 9 – Demonstrativo da despesa pelas unidades orçamentárias segundo as funções – visando subsidiar a construção dos quadros adicionais de despesas do SIOPS União.

Com vistas a organizar os dados da União, foi elaborada uma versão sintética dos dados, que visa contextualizar primeiramente o orçamento da saúde no Orçamento da Seguridade Social e posteriormente no Orçamento da União, denominado real, quando exclui os montantes referentes ao pagamento das amortizações da dívida, e virtual, quando inclui estes valores.

Visando a evidenciação ao longo do tempo (2000 em diante) do Orçamento da União, Virtual e Real, do Orçamento da Seguridade Social, bem como sua execução, são apresentados quadros contendo a série histórica.

A seguir foram captadas as informações de receitas, despesas e restos a pagar, nos mesmos moldes do realizado para os estados e municípios.

3.1) Demonstrativos relativos à Receita: estes demonstrativos irão demonstrar os montantes de receitas correntes, de capital, intra-orçamentárias, discriminadas por categoria econômica.

➤ **Demonstrativo da Receita Total do Governo Federal: “Orçamento Virtual”**

Este quadro representa o montante total da receita, comparando três estágios da mesma: Previsão Inicial, Receita Prevista (Receita Inicial ajustada com os créditos adicionais) e a Execução da Receita, além de detalhar as receitas por categoria econômica, conforme disposição do Inciso II, do § 1º do artigo 2º da Lei 4.320/64, o qual exige o detalhamento da receita por categoria econômica.

A Dívida Mobiliária da União (operações de crédito) indica o volume previsto, na Lei Orçamentária Anual, que o Governo Federal pode obter, como financiamento decorrente da colocação de títulos públicos ou de empréstimos.

➤ **Demonstrativo da Receita Total do Governo Federal: Orçamento Real**

Similar à “Receita Total da União: Orçamento Virtual”, este quadro traz o Orçamento Real da Receita.

Denominado Real porque exclui o refinanciamento da Dívida Mobiliária do Governo Federal, o que o torna inferior ao Virtual, quando excluído o montante desta dívida.

3.2) Demonstrativos relativos à Despesa: irão captar informações de despesa por três perspectivas: por subfunção, por fonte de recursos e por natureza. Além disso, serão consideradas Despesas **do** exercício, quando analisadas pelo regime de competência e Despesas **no** exercício, quando analisadas pelo regime de caixa.

Despesas do exercício:

- Demonstrativo da despesa com Saúde: visualização por subfunção.

O conceito de despesas com ações e serviços públicos - ASPS utilizado na metodologia é o estabelecido pela EC 29/00 e pela RES/CNS 322/03. Neste caso, para que seja possível extrair e elaborar o quadro utilizando-se do SIAFI é necessário aplicar os seguintes critérios e filtros, visando excluir as despesas que não são consideradas ASPS:

1. Selecionar as Unidades Orçamentárias integrantes do Ministério da Saúde;
2. Excluir a fonte de recurso do Fundo Especial de Combate e Erradicação da Pobreza;
3. Excluir os projetos/atividades que se referem ao pagamento de benefícios previdenciários;
4. Excluir os grupos de despesas que se referem ao refinanciamento da Dívida Mobiliária da União.

- Demonstrativo da despesa com Saúde: visualização por fonte de recursos.

O quadro por fonte de recursos tem por finalidade evidenciar a fonte de financiamento que está sendo utilizada para os gastos em ações e serviços públicos em saúde, conforme EC 29/00 e RES/CNS 322/03, utilizando-se das mesmas parametrizações (filtros aplicados às consultas do SIAFI) que são utilizados nas despesas por subfunção.

- Demonstrativo da despesa com Saúde: visualização por natureza de despesa

A natureza da despesa é adotada nos orçamentos da União desde o exercício financeiro de 1990, por determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias e estendida aos demais entes da Federação por meio da Portaria Interministerial 163/01.

É importante salientar que as despesas correntes são despesas de custeio; ou seja, para manutenção e o funcionamento do setor em questão, que é o setor saúde, financiado com recursos do Governo Federal. Por outro lado, ainda é necessário rememorar que as despesas de capital se referem ao aumento da capacidade de utilização do setor, envolvendo aumento de espaço físico, material, automóveis, etc.

➤ **Demonstrativo da despesa com Saúde: visualização por órgão executor.**

O quadro de despesa por órgão executor permite a visualização da aplicação do orçamento da Saúde do Governo Federal, quando os valores não são aplicados pelo Ministério da Saúde e sim por outro órgão, apesar de constar no orçamento do MS.

➤ **Demonstrativo da despesa com Saúde: visualização por unidade executora.**

Do orçamento total do Ministério da Saúde, cabe destacar que existem unidades executoras responsáveis pela utilização dos recursos. Assim, podem ser destacados recursos que são utilizados dentro do Ministério da Saúde (sendo ou não do orçamento deste ministério) ou fora (executado em outro órgão). Para isto, são apresentados três quadros:

○ **Execução dentro do Ministério da Saúde - Destaques recebidos**

Este esboço tem por objetivo dar visibilidade aos valores recebidos e executados pelo Ministério da Saúde, uma vez que estes montantes estão no orçamento de outros órgãos do Poder Executivo Federal.

○ **Execução dentro do Ministério da Saúde – Unidades Próprias**

O Ministério da Saúde, órgão superior, está dividido em diversas unidades executoras e responsáveis por aplicar o orçamento do Governo Federal disposto na Lei Orçamentária Anual.

Cada unidade tem por finalidade atuar em uma determinada área da saúde no Brasil. Portanto, foi com a finalidade de evidenciar o quanto cada unidade (ou setor da saúde) utiliza de recursos financeiros, que este quadro foi elaborado.

○ **Fora do Ministério da Saúde - Destaques concedidos**

Este demonstrativo tem por finalidade evidenciar os destaques orçamentários concedidos aos órgãos da Administração Pública Federal, uma vez que

constam no orçamento do Ministério da Saúde, mas são executados pelos órgãos que recebem tais recursos destacados. Um exemplo são os destaques para o Ministério da Educação para financiar parte dos gastos com Hospitais Universitários.

3.3) Demonstrativos relativos aos Restos a Pagar: As tabelas propostas têm por objetivo evidenciar as despesas inscritas em restos a pagar: os valores de saldos iniciais que estavam inscritos em Restos a Pagar no início do exercício financeiro; os saldos de Restos a Pagar remanescentes ao final do exercício financeiro e a execução dos Restos a Pagar no exercício em análise.

Porém, é salutar destacar cada conjunto de parâmetros utilizados na consulta ao SIAFI² Gerencial. Estes parâmetros foram utilizados devido ao fato de já existirem no SIOPS pastas em que os dados de restos a pagar de estados e municípios são captados: dados de Restos a Pagar processados e não processados relativos ao exercício financeiro anterior; dados de Restos a Pagar cancelados e pagos no exercício corrente; e dados de Restos a Pagar inscritos e reinscritos no exercício considerado.

- Demonstrativo dos Restos a Pagar encerrados no exercício **anterior**: por **Subfunção**, conforme EC 29/00, RES/CNS 322/03 e LDO³.

A subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. Assim, o demonstrativo tem o objetivo de evidenciar os valores de Restos a Pagar que foram inscritos no ano imediatamente anterior, bem como nos anos anteriores, respeitando o prazo de prescrição dos Restos a Pagar.

A análise do demonstrativo permite apreender que o quantitativo de Restos a pagar que estão inscritos no início do exercício financeiro considerado deve ser o mesmo valor registrado ao final do exercício financeiro anterior.

- Demonstrativo dos Restos a Pagar encerrados no exercício **anterior**: por **Fonte de Recursos**, conforme EC 29/00, RES/CNS 322/03 e LDO.

² Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

³ Lei de Diretrizes Orçamentárias. Lei

Este demonstrativo utiliza-se da fonte de recursos para demonstração dos Restos a Pagar; ou seja, discrimina onde o recurso tem a origem na inscrição dos Restos a Pagar.

É importante destacar que a fonte CPMF (155) não mais deverá receber inscrições de Restos a Pagar em 2008, devido a não prorrogação da mesma.

- Demonstrativo dos Restos a Pagar encerrados no exercício **considerado**: por **Subfunção** com Saúde conforme EC 29/00, RES/CNS 322/03 e LDO.

Este demonstrativo difere do anterior, por subfunção, quanto ao ano do sistema, pois envolve o exercício financeiro considerado e não o anterior.

Assim, o demonstrativo contempla o total dos Restos a Pagar inscritos no exercício considerado e os inscritos em exercícios anteriores, conforme as definições de gastos em ações e serviços públicos em saúde dispostas na Resolução nº 322/03, do Conselho Nacional de Saúde.

- Demonstrativo dos Restos a Pagar encerrados no exercício **considerado**: por **Fonte de Recursos** com Saúde conforme EC 29/00, RES/CNS 322/03 e LDO.

Este demonstrativo difere do anterior, por fonte, quanto ao ano do sistema, pois envolve o exercício financeiro considerado e não o anterior.

Salienta-se apenas que a fonte CPMF (155) não mais deverá receber inscrições de Restos a Pagar em 2008, devido a não prorrogação da mesma.

- Demonstrativo dos Restos a Pagar encerrados no exercício **considerado**: por **Unidade Orçamentária** com Saúde conforme EC 29/00, RES/CNS 322/03 e LDO.

Diferentemente dos demonstrativos anteriores, este demonstrativo detalha os gastos em ações e serviços públicos em saúde por Unidade Orçamentária definida na Lei Orçamentária Anual.

- Demonstrativo da **Execução** dos Restos a Pagar no exercício financeiro **considerado**: por Unidade Orçamentária com Saúde conforme EC 29/00, RES/CNS 322/03 e LDO.

A escrituração contábil da baixa dos restos a pagar pode acontecer quando do pagamento ou do cancelamento dos mesmos. O pagamento é um fato

normal, pois se espera que os Restos a Pagar que foram inscritos sejam pagos em conformidade com seus preceitos legais; ou seja, os processados, só serão pagos e os não processados, deverão ser processados e em seguida pagos. Assim, quando os Restos a Pagar são inscritos como não processados, para tornarem-se processados, deverão ser liquidados (receber o material devido, serviço ser prestado, entre outros mais). Somente depois deste processo é que poderá ser pago.

Despesas no exercício:

Os quadros da despesa no exercício, ao demonstrar as despesas por regime de caixa, consideram os Valores pagos e os Restos a Pagar pagos no exercício. São evidenciados por subfunção, fonte de recursos, por natureza de despesa, por Unidade Executora, por Destaques Concedidos.

São essas as considerações que submetemos a análise superior.

Brasília, 15 de setembro de 2008.

Clementina Corah Lucas Prado
Assessora Técnica
Área Economia da Saúde e Desenvolvimento
Secretaria Executiva

Michelle Merética Miltons
Assessora Técnica
Área Economia da Saúde e Desenvolvimento
Secretaria Executiva

De acordo,

Elias A. Jorge
Diretor de Programa
Área Economia da Saúde e Desenvolvimento/ Secretaria Executiva