



TESOURO NACIONAL

2020

28 de maio

Despesas por Função do Governo Central

Classificação COFOG - 2019

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário-Executivo do Ministério da Economia

Marcelo Pacheco dos Guaranys

Secretário Especial da Fazenda

Waldery Rodrigues Júnior

Secretário do Tesouro Nacional

Mansueto Facundo de Almeida Júnior

Secretário Adjunto do Tesouro Nacional

Otavio Ladeira de Medeiros

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

Pedro Jucá Maciel

Coordenador Geral de Estudos Econômico-Fiscais

Rafael Cavalcanti de Araújo

Coordenador de Estudos Econômico-Fiscais

Alex Pereira Benício

Equipe Técnica

Artur Henrique da Silva Santos

Gabriel Gdalevici Junqueira

Karla de Lima Rocha

Luciana de Almeida Toldo

Arte

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

Viviane Barros e Hugo Pullen

Informações

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

Telefone: (61) 3412-1843

Correio eletrônico ascom@tesouro.gov.brDisponível em: www.tesourotransparente.gov.br**Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.*

Última alteração: 28 de maio de 2020

Secretário de Orçamento Federal

George Alberto de Aguiar Soares

Subsecretário de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação

Pablo Rangell Mendes Rios Pereira

Coordenador-Geral de Estudos de Políticas Públicas

Marcelo Augusto Prudente Lima

Equipe Técnica

Josenira Santos Viera

Rejane Rodrigues de Carvalho

Felipe José Piletti

Elisa Akemi Nagatani

Sumário

1. Despesa do Governo Central de acordo com a classificação por funções de governo - COFOG	5
2. Notas Metodológicas	12
2.1. Abrangência.....	12
2.2. Fontes e metodologia	13
2.2.1. Bases de dados	13
2.2.2. Aspectos metodológicos.....	13
2.2.3. Tratamento do Fundo Constitucional do DF e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação	14
2.2.4. Situações especiais da classificação – casos limítrofes.....	15
2.2.5. Ajustes de apuração em conformidade com o GFSM 2014.....	17
2.3. Revisões.....	18
2.4. Fontes externas e publicações relacionadas.....	18

Lista de Gráficos e Tabelas

Gráfico 1 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2010 a 2019	6
Gráfico 2 - Composição das principais despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - 2019	7
Tabela 1 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2018 e 2019	5
Tabela 2 - Classificação econômica e funcional da despesa - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2019	8
Tabela 3 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2018 e 2019	9

1. Despesa do Governo Central de acordo com a classificação por funções de governo - COFOG

A presente publicação apresenta as estatísticas de despesas do governo central brasileiro¹ seguindo a Classificação por Função de Governo (COFOG - *Classification of Functions of Government*), desenvolvida em parceria pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e a Organização das Nações Unidas - ONU. A análise das despesas por função revela quanto o governo central gasta em suas áreas de atuação, como educação, saúde, proteção social etc. Essas diferentes funções agregam os gastos de acordo com categorias predefinidas, permitindo comparações das prioridades definidas pelo Estado. Conforme destacado na Tabela 1, houve crescimento nominal de 1,8% da despesa total² do governo central entre 2018 e 2019. Por outro lado, em termos de proporção do PIB, a despesa total recuou de 34,0% do PIB em 2018 para 32,9% do PIB em 2019. Cabe ressaltar que as informações metodológicas estão disponíveis a partir da página 12.

Tabela 1 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2018 e 2019
 Dados em: R\$ Milhões, % da Despesa e % do PIB
 Fonte: STN e SOF

Categorias	R\$ Milhões – Valores correntes		% Despesa Total		% do PIB	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Despesa total	2.341.731	2.384.506	100,00%	100,00%	33,99%	32,86%
701 - Serviços públicos gerais	936.143	873.657	39,98%	36,64%	13,59%	12,04%
702 - Defesa	49.811	51.365	2,13%	2,15%	0,72%	0,71%
703 - Ordem pública e segurança	76.983	82.600	3,29%	3,46%	1,12%	1,14%
704 - Assuntos econômicos	77.341	99.329	3,30%	4,17%	1,12%	1,37%
705 - Proteção ambiental	5.056	6.732	0,22%	0,28%	0,07%	0,09%
706 - Habitação e serviços comunitários	5.293	9.135	0,23%	0,38%	0,08%	0,13%
707 - Saúde	144.687	153.325	6,18%	6,43%	2,10%	2,11%
708 - Lazer, cultura e religião	3.841	3.973	0,16%	0,17%	0,06%	0,05%
709 - Educação	160.309	166.204	6,85%	6,97%	2,33%	2,29%
710 - Proteção social	882.266	938.185	37,68%	39,35%	12,81%	12,93%

Nota1: Informações metodológicas estão disponíveis a partir da página 12. Nota2: Dados preliminares

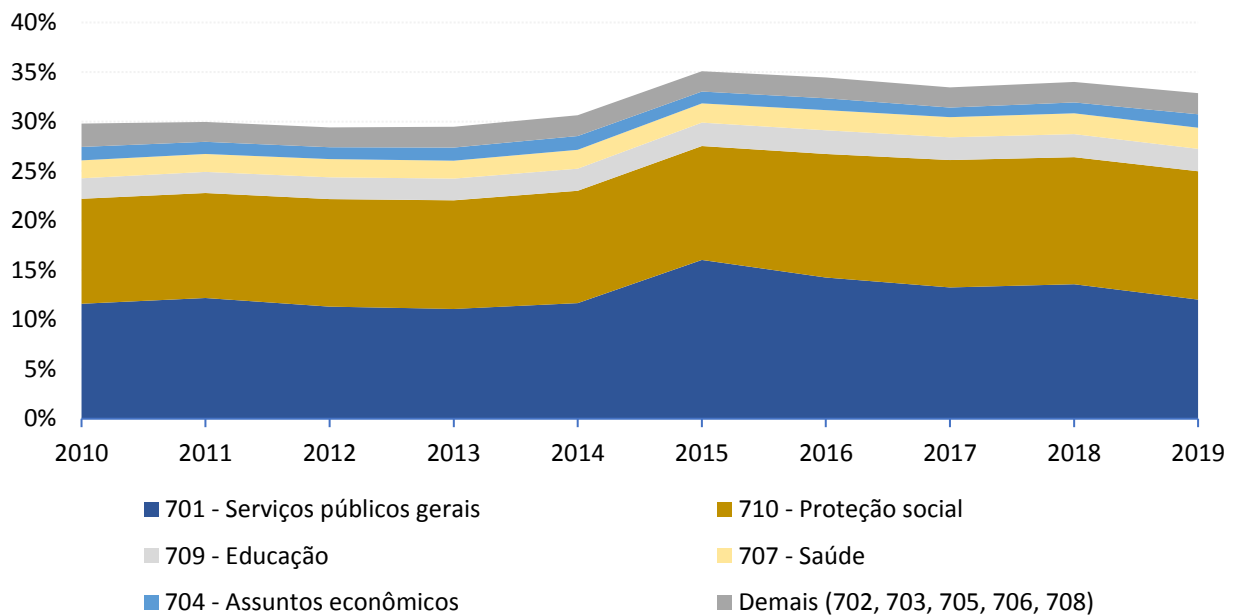
¹ Nesta publicação é considerado o setor institucional governo central orçamentário, que é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil (BCB). De acordo com a metodologia adotada, o BCB compõe o subsetor de corporações públicas financeiras.

² Despesa pelo regime de competência corresponde à despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

Gráfico 1 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2010 a 2019

Dados em: % do PIB

Fonte: STN e SOF



As duas funções mais representativas, ao longo de toda a série, conforme Gráfico 1, são Serviços públicos gerais (701) e Proteção social (710), que juntas totalizaram 25,0% do PIB em 2019 (76,0% do total do gasto público do governo central). Em 2019, Proteção social foi a função com maior participação no gasto total. Entre 2018 e 2019 os gastos do governo central com Proteção social apresentaram acréscimo nominal de 6,3% passando a representar 39,3% do gasto total em 2019. Essa dinâmica reflete o crescimento do gasto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, condicionado pela política de valorização do salário mínimo e pela ampliação do número de beneficiários.

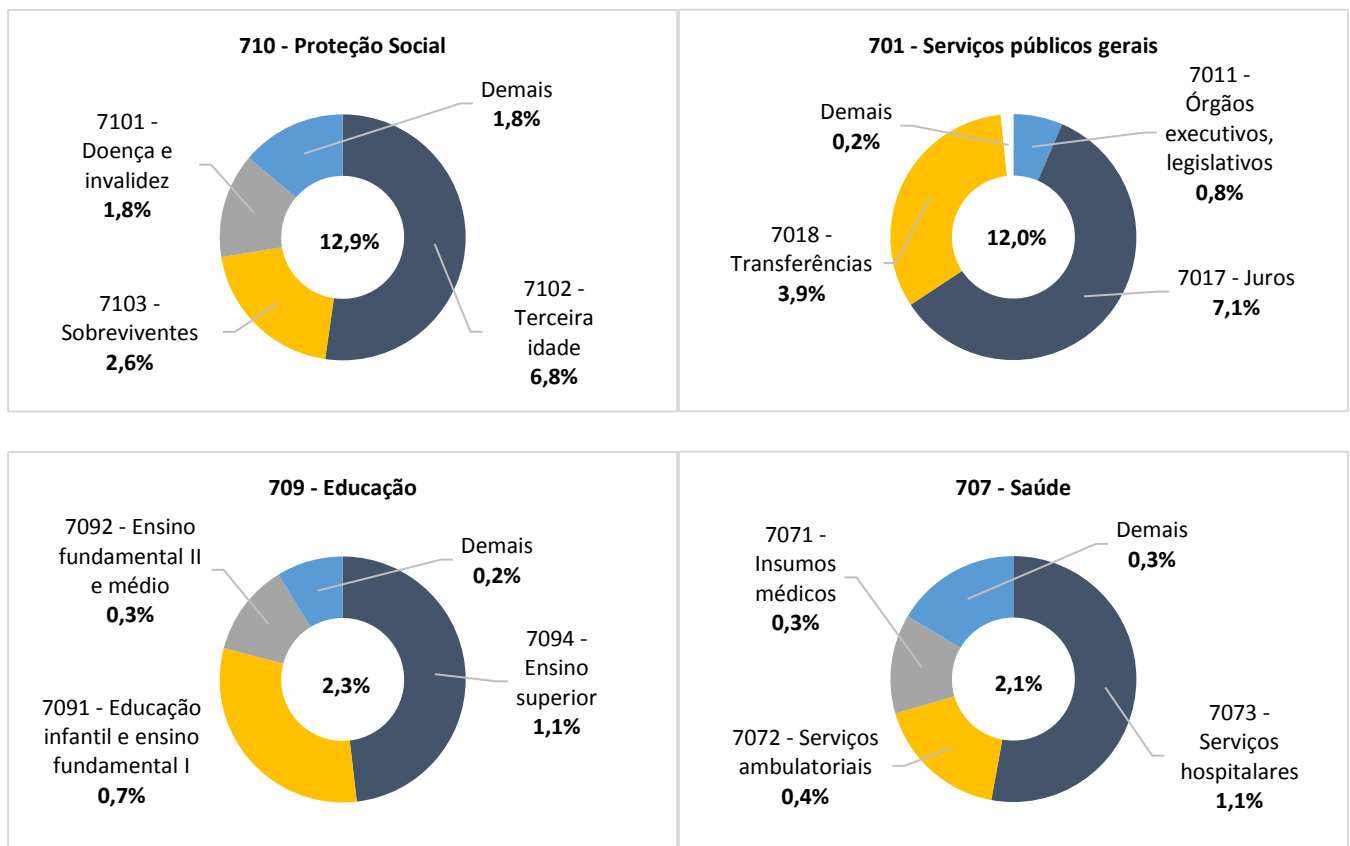
Por sua vez, o gasto do governo central com Serviços Públicos Gerais apresentou decréscimo nominal de 6,7% entre 2018 e 2019, representando 36,6% da despesa total em 2019. Os gastos dessa função são concentrados nas categorias transações da dívida pública (despesas com juros) e transferências entre os diferentes níveis de governo, destacados no Gráfico 2.

Os gastos nas funções Saúde (707) e Educação (709) somados totalizaram 4,4% do PIB em 2019. Na função Educação o governo central brasileiro gastou 2,3% do PIB (7,0% do total do gasto). No caso do Brasil, o governo central despense recursos, principalmente, na educação superior (subfunção 7094), representando 48,2% da despesa em educação.

Na função Saúde o gasto do governo central é condicionado pelas transferências do SUS aos fundos estaduais e municipais de saúde para financiamento dos programas de Atenção Básica à Saúde (AB) e de

procedimentos de Média e Alta Complexidade (MAC), como tratamentos, internações e exames. Em 2019 os gastos nessa função foram de 2,1% do PIB (6,4% da despesa total).

Gráfico 4 - Composição das principais despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - 2019
 Dados em: % do PIB
 Fonte: STN e SOF



A Tabela 2 mostra uma combinação matricial das classificações econômica e funcional da despesa do governo central, permitindo algumas análises interessantes, por exemplo, avaliar quais insumos o governo utiliza para desempenhar suas funções. Uma despesa relevante é a remuneração de empregados, que respondeu por 12,8% da despesa total do governo central em 2019, dos quais salários e contribuições sociais efetivas somam 8,4% e as contribuições sociais imputadas 4,4% da despesa total. Também é possível verificar a relevância das transferências e doações: 20,3% das despesas em 2019. Entre os R\$ 484,1 bilhões de despesa total nessa categoria, R\$ 281,8 bilhões corresponderam a transferências de caráter geral (FPE, FPM, Lei Kandir) entre diferentes níveis de governo (subfunção 7018). Outros montantes relevantes foram repassados para Saúde e Educação, onde parcela significativa da implementação das políticas ocorre de forma descentralizada.

A categoria “uso de bens e serviços” reporta gastos com a manutenção e oferta de serviços pelo Estado e é pouco expressiva (2,4% da despesa total em 2019). Essa categoria está distribuída entre as funções de governo, com maior concentração nas funções Saúde, Educação, Serviços públicos gerais e Defesa, áreas onde a atuação estatal é evidente. Como exemplo, estão despesas com produtos, instrumentos e equipamentos médicos ou com a defesa militar.

Em 2019 o investimento bruto foi da ordem de R\$ 16,6 bilhões. A análise por função mostra que a 40,9% da despesa com investimento foi executada na função Defesa (702) onde, por exemplo, estão registrados os investimentos em equipamentos destinados à defesa militar.

Tabela 2 - Classificação econômica¹ e funcional da despesa - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2019
 Dados em: R\$ Milhões - Valores correntes
 Fonte: STN e SOF

Categoria	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Transferências / Doação	Investimento bruto ³	Demais despesas ⁴	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas ²					
Despesa total	200.687	105.093	56.972	484.125	16.637	1.520.993	2.384.506
701 - Serviços públicos gerais	32.218	17.206	10.238	283.283	774	529.937	873.657
702 - Defesa	31.840	1.885	7.611	723	6.801	2.505	51.365
703 - Ordem pública e segurança	41.505	25.453	6.549	5.341	2.741	1.011	82.600
704 - Assuntos econômicos	16.631	12.150	7.036	6.645	1.053	55.814	99.329
705 - Proteção ambiental	1.791	947	700	2.796	263	236	6.732
706 - Habitação e serviços comunitários	156	63	432	6.540	1.455	489	9.135
707 - Saúde	23.302	14.376	8.804	87.004	1.371	18.469	153.325
708 - Lazer, cultura e religião	888	700	727	1.297	173	187	3.973
709 - Educação	46.788	28.616	10.059	77.854	1.786	1.100	166.204
710 - Proteção social	5.568	3.697	4.815	12.641	220	911.244	938.185

Nota1: Informações metodológicas estão disponíveis a partir da página 12. Nota2: Dados preliminares.

- Dados da classificação econômica da despesa de acordo com o GFSM 2014 estão disponíveis no site do Tesouro Nacional em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>.
- Fonte: IBGE. Elaboração: STN. Contribuições sociais imputadas dos empregadores: diferença entre os benefícios sociais pagos pelo governo diretamente aos seus servidores (beneficiários do Plano de Seguridade Social do Servidor - PSS) sob a forma de aposentadorias, pensões etc. e as contribuições recebidas sob a forma de PSS, pensão militar, montepio civil etc. É feita uma regra de distribuição desta rubrica de acordo com a contribuição social efetiva.
- Investimento bruto em ativos não financeiros corresponde a aquisição menos alienação de ativos.
- Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Benefícios sociais e Outras despesas. Apesar da expressiva representatividade das categorias Juros e Benefícios sociais, sua agregação se justifica pelo fato de se concentrarem em praticamente uma única função, ou seja, juros está alocada somente na função 701 e a benefícios sociais se concentra na função 710.

Por fim, a Tabela 3 apresenta as despesas alocadas entre 2018 e 2019³ nas 69 subfunções distribuídas em 10 funções do governo de acordo com a COFOG. Nela observa-se que o maior acréscimo em valores correntes (R\$ 38,4 bilhões) ocorreu na subfunção Terceira idade (7102) da função Proteção Social (710), o que corresponde a um aumento na participação do PIB, na ordem de 0,20 p.p. A segunda maior variação nominal (R\$ 29,5 bilhões) ocorreu na subfunção Combustíveis e energia (7043) da função Assuntos econômicos (704) correspondendo a um incremento de 0,40 p.p. na participação do PIB, influenciado principalmente pelo pagamento à Petrobras decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa. Outro destaque foi o aumento de R\$ 23,9 bilhões (0,14 p.p. na participação do PIB) na subfunção Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo (7018) da função Serviços públicos gerais (701).

Tabela 3 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2018 e 2019

Dados em: R\$ Milhões - Valores correntes e % do PIB

Fonte: STN e SOF

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões – valores correntes		% PIB	
		2018	2019	2018	2019
7	Despesa total	2.341.731	2.384.506	33,99%	32,86%
701	Serviços públicos gerais	936.143	873.657	13,59%	12,04%
7011	Poder execut., leg., assuntos fiscais, financeiros e externos	55.557	56.747	0,81%	0,78%
7012	Ajuda econômica externa	0	0	0,00%	0,00%
7013	Serviços gerais	3.396	2.782	0,05%	0,04%
7014	Pesquisa básica	1.359	1.460	0,02%	0,02%
7015	Pesquisa e desenvolvimento de serviços públicos gerais	32	30	0,00%	0,00%
7016	Serviços públicos gerais não especificados	11.681	10.144	0,17%	0,14%
7017	Transações da dívida pública ¹	603.109	517.545	8,75%	7,13%
7018	Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	261.008	284.948	3,79%	3,93%
702	Defesa	49.811	51.365	0,72%	0,71%
7021	Defesa militar	46.732	48.071	0,68%	0,66%
7022	Defesa civil	1.391	1.351	0,02%	0,02%
7023	Ajuda externa militar	132	126	0,00%	0,00%
7024	Pesquisa e desenvolvimento da defesa	1.368	1.649	0,02%	0,02%
7025	Defesa não especificada	187	168	0,00%	0,00%

³ A série completa, com início em 2010, está disponível no site do Tesouro Nacional em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões – valores correntes		% PIB	
		2018	2019	2018	2019
703	Ordem pública e segurança	76.983	82.600	1,12%	1,14%
7031	Serviços de polícia	16.716	17.253	0,24%	0,24%
7032	Serviços de proteção contra incêndios	1.159	1.238	0,02%	0,02%
7033	Tribunais de justiça	57.527	61.768	0,84%	0,85%
7034	Estabelecimentos prisionais	455	565	0,01%	0,01%
7035	Pesquisa e desenvolvimento com a ordem pública e segurança	42	43	0,00%	0,00%
7036	Ordem pública e segurança não especificada	1.084	1.733	0,02%	0,02%
704	Assuntos econômicos	77.341	99.329	1,12%	1,37%
7041	Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral	13.661	9.563	0,20%	0,13%
7042	Agricultura, silvicultura, pesca e caça	19.402	19.963	0,28%	0,28%
7043	Combustíveis e energia	12.145	41.650	0,18%	0,57%
7044	Mineração, indústria e construção	1.306	1.336	0,02%	0,02%
7045	Transportes	16.423	12.664	0,24%	0,17%
7046	Comunicações	504	-1.680	0,01%	-0,02%
7047	Outros setores	1.481	2.409	0,02%	0,03%
7048	Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos	11.384	12.049	0,17%	0,17%
7049	Outros assuntos econômicos	1.035	1.376	0,02%	0,02%
705	Proteção ambiental	5.056	6.732	0,07%	0,09%
7051	Gestão de resíduos	34	95	0,00%	0,00%
7052	Gestão de águas residuais	2.368	3.743	0,03%	0,05%
7053	Redução da poluição	6	13	0,00%	0,00%
7054	Proteção da biodiversidade e da paisagem	2.061	2.310	0,03%	0,03%
7055	Pesquisa e desenvolvimento da proteção ambiental	310	315	0,00%	0,00%
7056	Proteção ambiental não especificada	277	257	0,00%	0,00%
706	Habitação e serviços comunitários	5.293	9.135	0,08%	0,13%
7061	Desenvolvimento habitacional	423	558	0,01%	0,01%
7062	Desenvolvimento comunitário	674	1.919	0,01%	0,03%
7063	Abastecimento de água	2.900	3.430	0,04%	0,05%
7064	Iluminação pública	0	0	0,00%	0,00%
7065	Pesquisa e desenvolvimento com habitação e serv. Comunitários	45	45	0,00%	0,00%
7066	Habitação e serviços comunitários não especificados	1.252	3.184	0,02%	0,04%
707	Saúde	144.687	153.325	2,10%	2,11%
7071	Produtos, instrumentos e equipamentos médicos	17.404	20.016	0,25%	0,28%
7072	Serviços ambulatoriais	21.962	26.984	0,32%	0,37%
7073	Serviços hospitalares	79.680	81.075	1,16%	1,12%
7074	Serviços de saúde pública	5.977	5.701	0,09%	0,08%
7075	Pesquisa e desenvolvimento com a saúde	3.674	3.794	0,05%	0,05%
7076	Saúde não especificada	15.992	15.755	0,23%	0,22%

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões – valores correntes		% PIB	
		2018	2019	2018	2019
708	Lazer, cultura e religião	3.841	3.973	0,06%	0,05%
7081	Serviços recreativos e desportivos	1.067	1.553	0,02%	0,02%
7082	Serviços culturais	1.489	1.206	0,02%	0,02%
7083	Serviços de rádio e tele difusão e de publicação	1.205	1.129	0,02%	0,02%
7084	Serviços religiosos e outros serviços comunitários	0	0	0,00%	0,00%
7085	Pesquisa e desenvolvimento do lazer, cultura e religião	62	65	0,00%	0,00%
7086	Lazer, cultura e religião não especificados	18	20	0,00%	0,00%
709	Educação	160.309	166.204	2,33%	2,29%
7091	Educação infantil e ensino fundamental I ²	48.355	51.448	0,70%	0,71%
7092	Ensino fundamental II e médio	20.440	20.167	0,30%	0,28%
7093	Ensino pós-secundário e não superior	0	0	0,00%	0,00%
7094	Ensino superior	74.865	80.049	1,09%	1,10%
7095	Ensino não classificável por nível	206	116	0,00%	0,00%
7096	Serviços auxiliares da educação	4.762	4.966	0,07%	0,07%
7097	Pesquisa e desenvolvimento com a educação	1.404	1.495	0,02%	0,02%
7098	Educação não especificada	10.276	7.965	0,15%	0,11%
710	Proteção social	882.266	938.185	12,81%	12,93%
7101	Doença e invalidez	126.645	129.367	1,84%	1,78%
7102	Terceira idade	452.025	490.419	6,56%	6,76%
7103	Sobreviventes	180.059	189.027	2,61%	2,60%
7104	Família e filhos	32.830	36.076	0,48%	0,50%
7105	Desemprego	36.430	37.521	0,53%	0,52%
7106	Habitação	3.190	1.426	0,05%	0,02%
7107	Exclusão social não especificada	20.073	20.685	0,29%	0,29%
7108	Pesquisa e desenvolvimento de proteção social	41	31	0,00%	0,00%
7109	Proteção social não especificada	30.974	33.633	0,45%	0,46%

Nota1: Informações metodológicas estão disponíveis a partir da página 12. Nota2: Dados preliminares.

1. Fonte: Banco Central do Brasil.

2. Ensino fundamental I corresponde aos 5 primeiros anos do ensino fundamental.

2. Notas Metodológicas

Em 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) iniciou a publicação anual de estatísticas fiscais seguindo a metodologia estabelecida pelo Manual de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional - FMI (*Government Finance Statistics Manual 2014 – GFSM 2014*) posicionando o Brasil entre os países mais avançados em termos de publicações de Estatísticas de finanças públicas (EFP).

Estatísticas de finanças públicas (EFP) é um conjunto de conceitos e princípios desenvolvidos pelo FMI com o objetivo de proporcionar um arcabouço conceitual que facilite a análise da política fiscal e possibilite quantificar as ações do governo. As EFP são uma representação econômica da atividade financeira do governo.

O trabalho de construção das EFP se deu no âmbito dos Acordos de Cooperação Técnica firmados entre: i) STN e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e ii) STN e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, com o objetivo central de aperfeiçoar as estatísticas fiscais no Brasil de acordo com as melhores práticas internacionais. Desde então, a STN trabalha sistematicamente em aperfeiçoamentos metodológicos. Nesse contexto insere-se a presente publicação - elaborada em conjunto com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) - das estatísticas por funções de governo seguindo a Classificação por Função de Governo (*COFOG - Classification of Functions of Government*) da OCDE/ONU.

A COFOG é uma classificação detalhada das funções, ou objetivos socioeconômicos, perseguidos pelas unidades das administrações públicas através de diferentes tipos de despesas. É parte integrante da apresentação de EFP e provou ser de interesse geral e útil para uma ampla gama de aplicações analíticas. Estatísticas sobre saúde, educação, proteção social e proteção ambiental, por exemplo, podem ser usadas para estudar a eficácia de programas governamentais nessas áreas.

A COFOG estabelece três níveis hierárquicos. O primeiro compõe-se de 10 funções que se desagregam (segundo nível) em até 9 subfunções. Há ainda a possibilidade de uma desagregação adicional (terceiro nível), com maior grau de detalhamento, sendo recomendado para estudos setoriais mais específicos.

2.1. Abrangência

Nesta publicação é considerado o setor institucional governo central orçamentário que é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil que, dadas suas características, compõe o subsetor de corporações públicas financeiras.

2.2. Fontes e metodologia

2.2.1. Bases de dados

A fonte primária para a obtenção dos dados do governo central é o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI. Também se utiliza os dados qualitativos do SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento na classificação das funções e subfunções de governo. Em complemento, as despesas de juros são informadas pelo Banco Central do Brasil e as contribuições sociais imputadas são calculadas e fornecidas pelo IBGE.

2.2.2. Aspectos metodológicos

Para o trabalho atual, parte-se da base de despesas⁴ das EFP do governo central orçamentário e propõe-se uma classificação a partir de três parâmetros, a saber: natureza da despesa detalhada (NDD)⁵, ação orçamentária⁶ e unidade orçamentária (UO)⁷. Ou seja, classifica-se a lista de NDD, de ações executadas e das UO's de acordo com os códigos da COFOG. Em sequência, propõe-se como regra geral a seguinte hierarquia entre os parâmetros: Natureza da despesa detalhada > Ação orçamentária > Unidade orçamentária.

Assim, não obstante a maior parte do gasto ser classificada nas funções COFOG observando-se apenas o nível da ação orçamentária, para os casos em que a análise exclusiva da ação não é suficiente para a classificação ou em que há contradição na classificação entre estes parâmetros, a NDD prevalece sobre a ação e essa, por sua vez, prevalece sobre a UO. Essa definição foi estabelecida a partir do entendimento

⁴ Considera-se o conceito de despesa liquidada, que representa o total empenhado e liquidado pelas unidades executoras. Cabe destacar ainda que às despesas liquidadas foram adicionados os pagamentos de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores de modo a se criar uma *proxy* do regime de competência, uma vez que esse tipo de restos a pagar, ao serem pagos, foram, em algum momento, obrigatoriamente liquidados.

⁵ Refere-se à classificação da despesa orçamentária segundo sua natureza. A NDD possui até oito dígitos na forma "A.B.CD.EF.GH", na qual "A" refere-se à categoria econômica, "B" – Natureza da Despesa, "CD" – Modalidade de Aplicação, "EF" – Elemento de Despesa e "GH" – Subitem. O parâmetro principal utilizado para a COFOG é a agregação "Elemento de Despesa + Subitem", ou seja, dígitos "EF.GH".

⁶ As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa.

⁷ Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (art. 14 da Lei nº 4.320/1964).

de que o lançamento contábil (classificação) da natureza da despesa é o mais fidedigno em relação ao objeto fim do gasto.

Portanto, como o lançamento da classificação da NDD é o mais avançado do ponto de vista cronológico no processo orçamentário-financeiro da despesa, infere-se que ele é o parâmetro que possui a maior aderência ao objeto efetivo de gasto. Importante destacar que as despesas no padrão do GFSM 2014 são compiladas por meio da classificação das naturezas de despesa detalhadas.

No caso de a NDD e a ação serem inconclusivas em relação à classificação, o parâmetro “final” de definição da função é a UO. Exemplo disto são as despesas de pessoal ativo cuja maior parte é executada no elemento de despesa “Vencimentos e Salários” em intersecção com a ação “Pessoal Ativo da União”. Neste caso, a função COFOG é determinada pela função “primordial” da UO na qual a dotação foi inscrita.

2.2.3. Tratamento do Fundo Constitucional do DF e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Descrita a regra geral de classificação, cabe destacar dois casos nos quais lança-se mão de outros parâmetros para se alcançar uma classificação mais precisa das despesas.

O primeiro caso diz respeito à classificação das despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Via de regra, o Fundo executa despesas nas áreas da saúde, educação (primária, fundamental e média), polícia (civil e militar), bombeiros e previdência de servidores. Algumas ações não trazem informação suficiente para a discriminação entre esses grupos, como é o caso da ação “00NR – Manutenção das Polícias Civil e Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal”. Para chegarmos ao enquadramento específico na COFOG, na qual a polícia entraria na subfunção “7031 – Serviços de polícia” e os serviços de bombeiros entrariam em “7032 – Serviços de proteção contra incêndios”, precisamos chegar ao nível de detalhamento do parâmetro “Plano Orçamentário – PO”⁸. Assim, para todas as ações⁹ cujo nome e descrição encampam mais de uma função examina-se os planos orçamentários na tentativa de aumentar a precisão da classificação.

⁸ De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO) da Secretaria Federal de Orçamento, o “Plano Orçamentário – PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto” (MTO 2020, <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020:cap4>).

⁹ Entre dois anos pode ocorrer mudança na estrutura da ação por uma fusão ou separação entre ações. Assim, para cada ano é relevante rever o conjunto de ações repetindo a rotina aqui descrita.

O segundo caso no qual utilizou-se um parâmetro adicional para aumentar a acurácia da classificação refere-se às transferências da união para estados e municípios destinadas à educação, mais notadamente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB. Como a ação “OC33 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB” não possui nenhum detalhamento que possibilite a desagregação entre ensino infantil e ensino médio, utilizou-se a modalidade de aplicação¹⁰ como critério para tal. Dada a atuação prioritária dos municípios no ensino infantil e dos estados no ensino médio (Art. 211 da Constituição Federal de 1988), optou-se por classificar as transferências aos municípios (modalidade de aplicação 40) como “7091 – Educação infantil e ensino fundamental I” e as transferências aos estados (modalidade de aplicação 30) como “7092 – Ensino fundamental II e médio”¹¹.

Expostos os aspectos metodológicos gerais (parâmetros escolhidos e ordem hierárquica entre eles), resta descrever brevemente os critérios de classificação efetiva dos parâmetros, isto é, como se define a que função se atribui determinada NDD, ação ou UO.

2.2.4. Situações especiais da classificação – casos limítrofes

A classificação de grande parte das despesas é relativamente simples, dado que possuem correspondência imediata com alguma função. Despesa de pessoal militar ativo, previdência, gastos de custeio hospitalar são exemplos nos quais não há espaço para ambiguidades em relação à classificação. No entanto, outros casos não são tão claros e estão sujeitos a alguma arbitrariedade por parte do classificador¹². Tipicamente, são os casos limítrofes entre funções os que geram a maior dificuldade de classificação. São exemplos desses casos “hospitais universitários”, “instituições de pesquisa”, “obras de barragem” e, “desenvolvimento de satélite”, dentre outros. Assim, a questão central era identificar, por exemplo, se os hospitais universitários deveriam ser classificados na função saúde ou na função educação, se as instituições de pesquisa deveriam ser classificadas na função educação ou como pesquisa e

¹⁰ De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO) da Secretaria de Orçamento Federal, a “modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.” (MTO 2020, <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020:cap4>).

¹¹ Ensino fundamental I compreende o período do 1º ao 5º ano e o ensino fundamental II do 6º ao 9º ano.

¹² O expediente utilizado de diversos analistas (STN e SOF) classificarem as mesmas contas/parâmetros deve, per se, reduzir a incidência de erros ou arbitrariedade na classificação.

desenvolvimento (P&D), se as obras de barragem deveriam ser enquadradas como parte da agricultura ou do fornecimento de água e se o desenvolvimento de satélite deveria ser entendido como defesa, comunicação ou outra função.

Em termos gerais, a regra de enquadramento desses casos limítrofes baseou-se na tentativa de definição da predominância de uma função em relação às demais a partir da descrição dos parâmetros, principalmente da ação ou da UO. Especificamente, para os exemplos acima citados, enquadrou-se da seguinte maneira:

- Hospitais universitários: são classificados em Saúde (7073 – Serviços hospitalares), inferindo-se que o produto principal, não excludente, ofertado à sociedade como um todo, seria o acesso à saúde;
- Instituições de pesquisa: são classificadas no P&D de suas respectivas áreas, com exceção do IPEA e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPQ. O CNPQ, por conta de sua transversalidade em relação ao objeto de pesquisa, foi classificado em “7014 – Pesquisa básica”. Já o IPEA foi classificado em “7013 – Serviços gerais” em função da aderência à descrição do manual: *“administration and operation of overall economic and social planning services and of overall statistical services, including formulation, coordination, and monitoring of overall statistical plans and programs”*¹³;
- Obras de barragem: quando a descrição da ação indica diversos objetivos, são classificadas em “7047 – Outros setores”, uma vez que um dos desdobramentos dessa subfunção é a “70474 – Projetos de desenvolvimento multiuso”; quando a descrição indica um objetivo específico (ex: irrigação, fornecimento de água), classifica-se na função específica; e
- Desenvolvimento de satélites: seguindo o princípio da predominância de uma função em relação as demais, enquadrou-se as ações referentes a desenvolvimento, operação e lançamento de satélites (10ZH, 10ZJ, 10ZL, 20VC) em “7048 – Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos”. Isto porque, caso chegássemos ao 5º dígito estas despesas, enquadrar-se-iam em “70486 – Pesquisa e desenvolvimento de comunicações”.
- Políticas assistenciais, afirmativas ou de direitos humanos destinadas a públicos específicos ou vulneráveis (mulheres, pessoas negras, Povos e Comunidades Tradicionais, refugiados, desaparecidos políticos, entre outros): enquadrou-se preferencialmente na função “710 – Proteção social”. Em termos das subfunções da referida função, convencionou-se classificar ações que tratam dessas políticas públicas transversais em “7107 – Exclusão social não especificada”, caso o público-alvo atendido não se encaixe

¹³ O mesmo aplica-se ao IBGE, por exemplo.

nas demais subfunções específicas. Ressalta-se que a subfunção “7109 – Proteção social não especificada” na função Proteção social, também pode ser utilizada para aquelas ações que não se enquadrarem em nenhum dos subgrupos referentes a função Proteção social.

Um último princípio geral utilizado na classificação de determinadas despesas que vale a pena mencionar diz respeito aos benefícios de servidores (auxílio creche, auxílio moradia etc.). Dado o caráter corporativo/não geral destes benefícios, considerou-se como se integrassem os salários dos servidores. Foram, portanto, classificados na função relativa à UO pela qual ocorre a execução da despesa. Dessa forma, por exemplo, o auxílio moradia de um juiz federal é classificado em “7033 – Tribunais de justiça” ao invés de ser classificado em “7106 – Habitação”.

2.2.5. Ajustes de apuração em conformidade com o GFSM 2014

É importante destacar que são realizados alguns ajustes no valor final da COFOG para adaptá-lo ao valor da despesa apurado de acordo com o GFSM 2014. O total da despesa da COFOG deve ser igual ao total da despesa somada ao investimento líquido em ativos não financeiros.

Entre os ajustes destacam-se:

- Contribuições sociais imputadas dos empregadores: diferença entre os benefícios sociais pagos pelo governo diretamente aos seus servidores (beneficiários do Plano de Seguridade Social do Servidor - PSS) sob a forma de aposentadorias, pensões etc. e as contribuições recebidas sob a forma de PSS, pensão militar, montepio civil etc. É feita uma regra de distribuição desta rubrica de acordo com a contribuição social efetiva;
- Alienação de ativos não financeiros: como o investimento é calculado pela diferença entre aquisição e alienação de ativos não financeiros, foi criada uma regra para exclusão dessas receitas das despesas de investimento classificadas na COFOG; e
- Pagamento de passivos: foram excluídos os pagamentos dos débitos da União referentes aos anos de 2010 a 2014 realizados em 2015 junto ao Banco do Brasil (BB), ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) dado que é utilizado o conceito de competência para a apuração da despesa¹⁴.

¹⁴ Maiores informações sobre a metodologia de apuração das estatísticas de finanças públicas de acordo com o GFSM 2014 estão disponíveis no site do Tesouro Nacional em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>

2.3. Revisões

As revisões são realizadas anualmente, conforme necessário, como resultado de atualização de base de dados, correções e tratamentos metodológicos. Em 2019 foram realizados aprimoramentos no tratamento da despesa com pesquisa e desenvolvimento de acordo com a classificação COFOG o que ocasionou revisão na série completa.

2.4. Fontes externas e publicações relacionadas

Base de dados:

STN: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>

SOF: “Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento”: <https://siop.gov.br>

Relatório "Despesas por Função do Governo Central COFOG":

<http://tesouro.gov.br/documents/10180/0/COFOG+RELAT%C3%93RIO/4451911b-aa0a-4ef5-91d4-5dfa445a0faa>

Publicação “Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo”:

<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>

Manual de Estatísticas Fiscais:

https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/476865/PFI_Manual_Estatisticas_Fiscais/945c2ec4-a584-4823-9375-ffb22c070f78

Government Finance Statistics Manual 2014:

<http://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>