

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

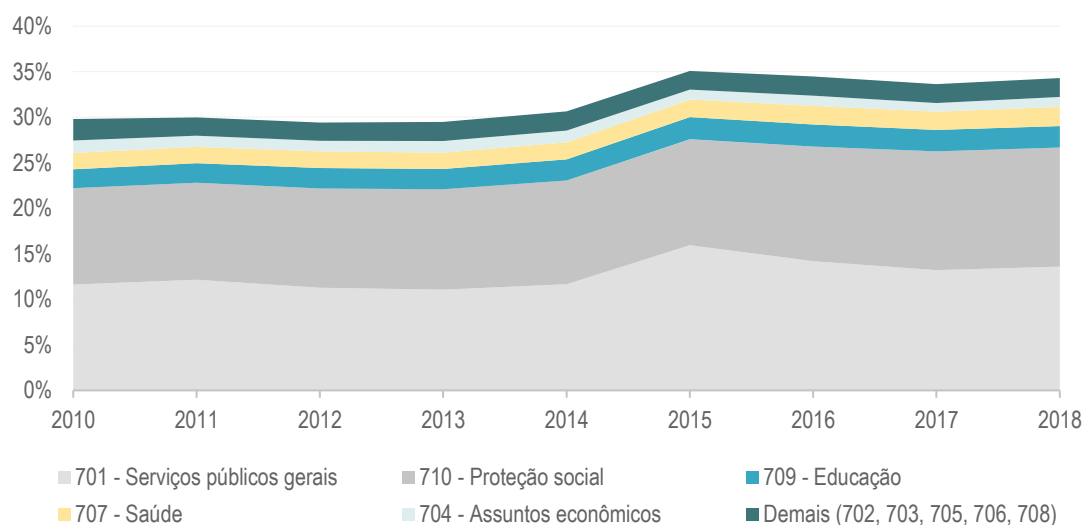
A presente publicação apresenta as estatísticas de despesas do governo central brasileiro¹ seguindo a Classificação por Função de Governo (COFOG - *Classification of Functions of Government*), desenvolvida em parceria pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e a Organização 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. Em linhas gerais, pode-se observar um crescimento nominal de 6,3% da despesa total² do governo central entre 2017 e 2018, passando de 33,6% do PIB para 34,3% do PIB, conforme destacado na Tabela 1. Cabe ressaltar que as informações metodológicas estão disponíveis a partir da página 06.

Tabela 1. Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2017 e 2018

Categorias	R\$ Milhões – Valores correntes		% Despesa Total		% do PIB	
	2017	2018	2017	2018	2017	2018
Despesa total	2.203.069	2.341.776	100,00%	100,00%	33,61%	34,30%
701 - Serviços públicos gerais	865.416	928.005	39,28%	39,63%	13,20%	13,59%
702 - Defesa	46.682	49.809	2,12%	2,13%	0,71%	0,73%
703 - Ordem pública e segurança	73.796	76.941	3,35%	3,29%	1,13%	1,13%
704 - Assuntos econômicos	62.877	74.575	2,85%	3,18%	0,96%	1,09%
705 - Proteção ambiental	5.629	4.819	0,26%	0,21%	0,09%	0,07%
706 - Habitação e serviços comunitários	4.628	5.250	0,21%	0,22%	0,07%	0,08%
707 - Saúde	131.215	143.844	5,96%	6,14%	2,00%	2,11%
708 - Lazer, cultura e religião	3.572	3.785	0,16%	0,16%	0,05%	0,06%
709 - Educação	153.439	162.351	6,96%	6,93%	2,34%	2,38%
710 - Proteção social	855.815	892.396	38,85%	38,11%	13,06%	13,07%

Fonte: STN e SOF. Nota1: Informações metodológicas estão disponíveis a partir da página 6. Nota2: Dados preliminares.

Gráfico 1. Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual – 2010 a 2018 – Dados em % do PIB



Fonte: STN e SOF.

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.

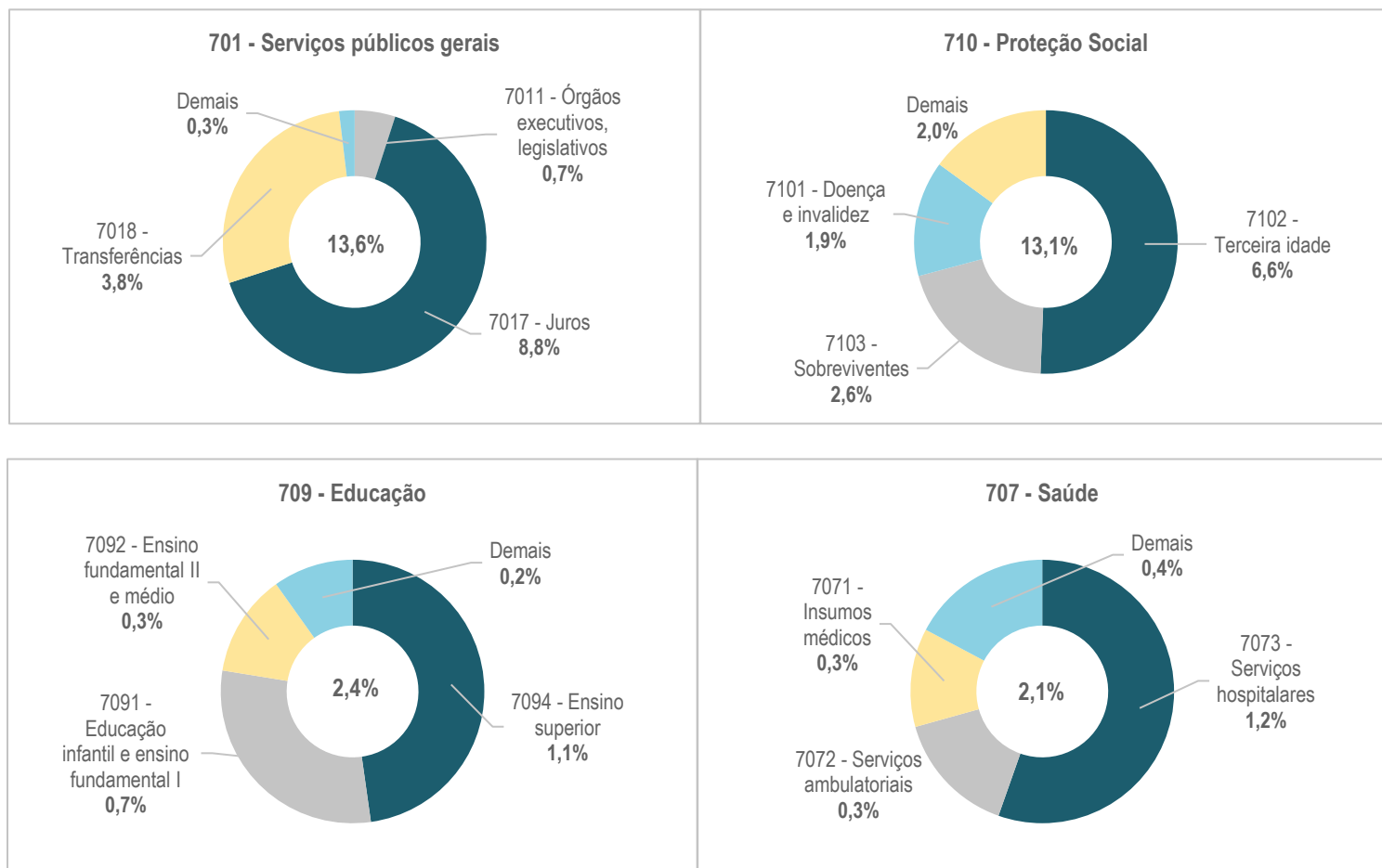
As duas funções mais representativas, ao longo de toda a série, conforme Gráfico 1, são Serviços públicos gerais (701) e Proteção social (710), que juntas totalizaram 26,7% do PIB em 2018 (77,7% do total do gasto público do governo central). Serviços Públicos Gerais (701) é a função com maior participação no gasto total. Entre 2017 e 2018 os gastos do governo central com Serviços públicos gerais apresentaram acréscimo nominal de 7,2% passando a representar 39,6% do gasto total em 2018. 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.

O gasto do governo central com Proteção social aumentou 4,3% entre 2017 e 2018, representando 38,1% da despesa total em 2018. 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.

Os gastos nas funções Saúde (707) e Educação (709) somados totalizaram 4,5% do PIB em 2018. Na função Educação o governo central brasileiro gastou 2,4% do PIB (6,9% do total do gasto). No caso do Brasil, o governo central despense recursos, principalmente, na educação superior (subfunção 7094), representando 47,8% da despesa em educação.

Na função Saúde, por sua vez, 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 2018 os gastos nessa função foram de 2,1% do PIB (6,1% da despesa total).

Gráfico 2. Composição das principais despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - % do PIB – 2018



Fonte: STN e SOF.

Tabela 2. Classificação cruzada da classificação econômica¹ e funcional da despesa de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2018 - R\$ Milhões – Valores correntes

Categoria	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Transferências / Doação	Investimento bruto em ativos não financeiros ³	Demais despesas ⁴	Despesa Total
	Salários + Contribuições sociais efetivas	Contribuições sociais imputadas ²					
Despesa total	194.141	96.812	72.874	447.609	22.891	1.507.448	2.341.776
701 - Serviços públicos gerais	31.042	15.108	11.070	262.457	861	607.467	928.005
702 - Defesa	30.001	1.766	9.287	584	7.630	540	49.809
703 - Ordem pública e segurança	39.006	22.892	7.485	5.383	1.859	315	76.941
704 - Assuntos econômicos	16.375	12.100	7.265	4.074	7.765	26.996	74.575
705 - Proteção ambiental	1.609	989	784	1.219	181	37	4.819
706 - Habitação e serviços comunitários	173	94	469	2.919	1.244	351	5.250
707 - Saúde	21.650	13.251	20.614	83.069	1.189	4.071	143.844
708 - Lazer, cultura e religião	1.058	678	954	698	211	186	3.785
709 - Educação	46.340	25.579	11.173	76.103	1.905	1.251	162.351
710 - Proteção social	6.887	4.355	3.773	11.102	46	866.234	892.396

Fonte: STN e SOF

Nota1: Informações metodológicas estão disponíveis a partir da página 6. Nota2: Dados preliminares.

1. 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>.

2. 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.

3. Investimento bruto em ativos não financeiros corresponde a aquisição menos alienação de ativos.

4. 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.

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 12,4% da despesa total do governo central em 2018, dos quais salários e contribuições sociais efetivas somam 8,3% e as contribuições sociais imputadas 4,1% da despesa total.

Também é possível verificar a relevância das transferências e doações: 19,1% das despesas em 2018. Entre os R\$ 447,6 bilhões de despesa total nessa categoria, R\$ 261,0 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 (3,1% da despesa total em 2018). 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 2018 o investimento bruto foi da ordem de R\$ 22,9 bilhões. A análise por função mostra que a 67,3% da despesa com investimento foi executada na função Assuntos econômicos (704) onde, por exemplo, estão registrados os investimentos em transporte, e na função Defesa (702).

Por fim, a Tabela 3 apresenta as despesas alocadas entre 2017 e 2018³ 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\$ 30,2 bilhões) ocorreu na subfunção Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo (7018) situada na função Serviços públicos gerais (701), o que corresponde também a maior incremento na participação do PIB, na ordem de 0,30 p.p. A segunda maior variação (de 0,10 p.p. na participação no PIB) ocorreu na subfunção Serviços hospitalares (7073) da função Saúde (707) na ordem de R\$ 10,1 bilhões. Outro destaque foi o acréscimo de 0,10 p.p. na participação da despesa

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>

no PIB, que ocorreu na subfunção Terceira idade (7102) da função Proteção Social (710). Nota-se ainda que embora as despesas da subfunção Transações da dívida pública (7017) tenham aumentado R\$ 26,3 bilhões em valores correntes, representou uma pequena variação positiva em termos do PIB de 0,03 p.p.

Tabela 3. Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2017 e 2018

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões – valores correntes		% PIB	
		2017	2018	2017	2018
7	Despesa total	2.203.069	2.341.776	33,61%	34,30%
701	Serviços públicos gerais	865.416	928.005	13,20%	13,59%
7011	Poder execut., leg., assuntos fiscais, financeiros e externos	43.359	46.224	0,66%	0,68%
7012	Ajuda econômica externa	0	0	0,00%	0,00%
7013	Serviços gerais	3.180	3.397	0,05%	0,05%
7014	Pesquisa básica	2.611	2.540	0,04%	0,04%
7015	Pesquisa e desenvolvimento de serviços públicos gerais	0	1	0,00%	0,00%
7016	Serviços públicos gerais não especificados	8.629	11.681	0,13%	0,17%
7017	Transações da dívida pública ¹	576.825	603.109	8,80%	8,83%
7018	Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	230.812	261.053	3,52%	3,82%
702	Defesa	46.682	49.809	0,71%	0,73%
7021	Defesa militar	43.805	47.169	0,67%	0,69%
7022	Defesa civil	1.557	1.392	0,02%	0,02%
7023	Ajuda externa militar	182	132	0,00%	0,00%
7024	Pesquisa e desenvolvimento da defesa	947	919	0,01%	0,01%
7025	Defesa não especificada	191	197	0,00%	0,00%
703	Ordem pública e segurança	73.796	76.941	1,13%	1,13%
7031	Serviços de polícia	15.891	16.716	0,24%	0,24%
7032	Serviços de proteção contra incêndios	1.149	1.159	0,02%	0,02%
7033	Tribunais de justiça	54.762	57.527	0,84%	0,84%
7034	Estabelecimentos prisionais	1.246	455	0,02%	0,01%
7035	Pesquisa e desenvolvimento com a ordem pública e segurança	0	0	0,00%	0,00%
7036	Ordem pública e segurança não especificada	747	1.084	0,01%	0,02%
704	Assuntos econômicos	62.877	74.575	0,96%	1,09%
7041	Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral	14.707	13.385	0,22%	0,20%
7042	Agricultura, silvicultura, pesca e caça	20.364	19.250	0,31%	0,28%
7043	Combustíveis e energia	5.072	12.147	0,08%	0,18%
7044	Mineração, indústria e construção	1.318	1.306	0,02%	0,02%
7045	Transportes	10.667	16.400	0,16%	0,24%
7046	Comunicações	131	504	0,00%	0,01%
7047	Outros setores	1.477	1.480	0,02%	0,02%
7048	Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos	8.383	9.068	0,13%	0,13%
7049	Outros assuntos econômicos	758	1.035	0,01%	0,02%
705	Proteção ambiental	5.629	4.819	0,09%	0,07%
7051	Gestão de resíduos	19	34	0,00%	0,00%
7052	Gestão de águas residuais	2.805	2.361	0,04%	0,03%
7053	Redução da poluição	9	6	0,00%	0,00%
7054	Proteção da biodiversidade e da paisagem	2.443	2.061	0,04%	0,03%
7055	Pesquisa e desenvolvimento da proteção ambiental	91	81	0,00%	0,00%
7056	Proteção ambiental não especificada	262	277	0,00%	0,00%

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões – valores correntes		% PIB	
		2017	2018	2017	2018
706	Habituação e serviços comunitários	4.628	5.250	0,07%	0,08%
7061	Desenvolvimento habitacional	15	423	0,00%	0,01%
7062	Desenvolvimento comunitário	608	674	0,01%	0,01%
7063	Abastecimento de água	3.079	2.900	0,05%	0,04%
7064	Iluminação pública	0	0	0,00%	0,00%
7065	Pesquisa e desenvolvimento com habitação e serv. comunitários	3	2	0,00%	0,00%
7066	Habituação e serviços comunitários não especificados	923	1.252	0,01%	0,02%
7071	Produtos, instrumentos e equipamentos médicos	131.215	143.844	2,00%	2,11%
7072	Serviços ambulatoriais	16.951	17.404	0,26%	0,25%
7073	Serviços hospitalares	20.328	21.962	0,31%	0,32%
7074	Serviços de saúde pública	69.614	79.679	1,06%	1,17%
7075	Pesquisa e desenvolvimento com a saúde	5.474	5.976	0,08%	0,09%
7076	Saúde não especificada	2.695	2.803	0,04%	0,04%
708	Lazer, cultura e religião	16.154	16.020	0,25%	0,23%
7081	Serviços recreativos e desportivos	3.572	3.785	0,05%	0,06%
7082	Serviços culturais	998	1.067	0,02%	0,02%
7083	Serviços de rádio e tele difusão e de publicação	1.392	1.489	0,02%	0,02%
7084	Serviços religiosos e outros serviços comunitários	1.159	1.205	0,02%	0,02%
7085	Pesquisa e desenvolvimento do lazer, cultura e religião	0	0	0,00%	0,00%
7086	Lazer, cultura e religião não especificados	4	7	0,00%	0,00%
709	Educação	19	18	0,00%	0,00%
7091	Educação infantil e ensino fundamental I ²	153.439	162.351	2,34%	2,38%
7092	Ensino fundamental II e médio	44.391	48.355	0,68%	0,71%
7093	Ensino pós-secundário e não superior	19.760	20.440	0,30%	0,30%
7094	Ensino superior	0	0	0,00%	0,00%
7095	Ensino não classificável por nível	73.711	77.555	1,12%	1,14%
7096	Serviços auxiliares da educação	238	206	0,00%	0,00%
7097	Pesquisa e desenvolvimento com a educação	4.649	4.762	0,07%	0,07%
7098	Educação não especificada	0	0	0,00%	0,00%
710	Proteção social	10.690	11.033	0,16%	0,16%
7101	Doença e invalidez	855.815	892.396	13,06%	13,07%
7102	Terceira idade	125.200	126.645	1,91%	1,85%
7103	Sobreviventes	427.134	452.025	6,52%	6,62%
7104	Família e filhos	173.108	180.059	2,64%	2,64%
7105	Desemprego	31.093	32.830	0,47%	0,48%
7106	Habituação	38.708	36.430	0,59%	0,53%
7107	Exclusão social não especificada	3.633	3.190	0,06%	0,05%
7108	Pesquisa e desenvolvimento de proteção social	19.177	20.069	0,29%	0,29%
7109	Proteção social não especificada	16	18	0,00%	0,00%

Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB

Nota1: Informações metodológicas estão disponíveis a partir da página 6. Nota2: Dados preliminares.

1. Fonte: Banco Central do Brasil.

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

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.

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. Fontes e metodologia

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 utiliza-se 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.

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

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).

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 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.

Tratamento diferenciado aos Fundos Constitucional do DF e 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.

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 “0C33 – 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.

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

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.

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.

deveriam ser classificadas na função educação ou como pesquisa e 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 às 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 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 enquadram 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”.

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.

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

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>

4. Revisões

As revisões são realizadas anualmente, conforme necessário, como resultado de atualização de base de dados, correções e tratamentos metodológicos.

5. 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+RE-LAT%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>

6. Institucional

Secretaria do Tesouro Nacional

Mansueto Facundo de Almeida Jr.

Secretário do Tesouro Nacional

Pedro Jucá Maciel

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

Rafael Cavalcanti de Araújo

Coordenador Geral de Estudos Econômico-Fiscais

Alex Pereira Benício

Coordenador de Estudos Econômico-Fiscais

Equipe Técnica

Fábio Felipe Dáquilla Prates

Fernando Cardoso Ferraz

Gabriel Gdalevici Junqueira

Karla de Lima Rocha

Luciana de Almeida Toldo

Vitor Henrique Barbosa Fabel

Secretaria de Orçamento Federal

George Alberto de Aguiar Soares

Secretário de Orçamento Federal

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Subsecretário de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação

Fernando Sertã Meressi

Coordenador-Geral de Estudos de Políticas Públicas

Marcelo Augusto Prudente Lima

Coordenador de Acompanhamento e Estudos de Políticas Públicas

Equipe Técnica:

Felipe José Piletti
Rejane Rodrigues de Carvalho Pereira

8. Contato

Secretaria do Tesouro Nacional

Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais – CESEF
Esplanada dos Ministérios, bloco P, anexo, 1º andar, ala B, sala 134
70048-902 - Brasília-DF

Tel: (61) 3412-2203

Fax: (61) 3412-1700

Correio Eletrônico: cesef.df.stn@fazenda.gov.br

Secretaria de Orçamento Federal

Coordenação-Geral de Estudos de Políticas Públicas – CGEPP/SOF/ME
SEPN 516, bloco D, Térreo, sala T-45
70.770-524 - Brasília-DF

Tel: (61) 2020-2217