



TESOURO NACIONAL



Orçamento Federal

2021

29 de junho

Despesas por Função do Governo Central

Classificação COFOG - 2020

Ministro da Economia

Paulo Roberto Nunes Guedes

Secretário-Executivo do Ministério da Economia

Marcelo Pacheco dos Guaranys

Secretário Especial da Fazenda

Bruno Funchal

Secretário do Tesouro Nacional

Jeferson Luis Bittencourt

Secretário Adjunto do Tesouro Nacional

Rafael Cavalcanti de Araújo

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

Pedro Jucá Maciel

Coordenador-Geral Substituto de Estudos Econômico-Fiscais

Alex Pereira Benício

Equipe Técnica

Artur Henrique da Silva Santos

Francisco Wayne Moreira

Karla de Lima Rocha

Luciana de Almeida Toldo

Vitor Henrique Barbosa Fabel

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: 29 de junho de 2021

Secretário de Orçamento Federal

Ariosto Antunes Culau

Subsecretário de Estudos Orçamentários, Relações Institucionais e Tecnologia da Informação

Fernando César Rocha Machado

Coordenador-Geral de Estudos de Políticas Públicas

Marcelo Augusto Prudente Lima

Equipe Técnica

Josenira Santos Viera

Rejane Rodrigues de Carvalho

Clara Maria Guimarães Marinho Pereira

Sumário

1. Despesa do Governo Central de acordo com a classificação por funções de governo - COFOG	4
2. Principais resultados de 2020	6

Lista de Gráficos e Tabelas

Gráfico 1 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2010 a 2020.....	7
Gráfico 2 - Composição das principais despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil – 2020.....	8
Tabela 1 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2019 e 2020.....	6
Tabela 2 - Classificação econômica e funcional da despesa - Governo central orçamentário - Brasil - Anual – 2020.....	9
Tabela 3 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2019 e 2020.....	10

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

Em 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) iniciou a publicação 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).

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) – que 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 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.

A partir de 2021 a publicação passa a ser divulgada em duas partes. A primeira parte corresponde ao Boletim com os principais resultados do estudo para o ano de análise, e a segunda parte constituída pela Nota Metodológica que apresenta considerações de natureza metodológica sobre o presente trabalho.

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.

Ao longo das divulgações, diversos aprimoramentos metodológicos foram sendo incorporados. Em 2020 foram realizados aperfeiçoamentos com o objetivo de adequar o conjunto de estatísticas fiscais à realidade brasileira, incentivando seu entendimento e utilização, facilitando a análise da política fiscal. Maiores detalhes sobre as principais alterações estão disponíveis na Nota Metodológica nº 1 - Revisão Metodológica das Estatísticas Fiscais do Governo Geral². A revisão de todo o processo operacional que envolve a compilação das estatísticas fiscais, que permitiu ajustes e correções na série disponível, também impactou as estatísticas elaboradas de acordo com a classificação COFOG. Dentre as mudanças metodológicas algumas merecem destaque:

- Tratamento do gasto dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: anteriormente classificados pelas Unidades Orçamentárias (UO), enquadravam-se na função “7094 – Ensino superior”; no entanto, cientes da possibilidade de superestimar o gasto na subfunção 7094³, optou-se por rever a classificação utilizando como proxy para a distribuição deste gasto o número de matrículas para cada segmento realizadas em cada ano.
- Classificação do gasto com assistência médica hospitalar, odontológica e psicossocial a servidores: eram consideradas como parte integrante do salários dos servidores, dado o caráter corporativo/não geral destes benefícios, e classificados na função relativa à UO pela qual ocorre a execução da despesa. No entanto, de acordo com recomendações da Eurostat , despesas administrativas relacionadas a cuidados com a saúde de servidores devem ser classificadas no grupo COFOG de saúde apropriado (707), correspondente ao próprio benefício, tendo sido, portanto, alterada a metodologia de classificação em 2021.

Importante destacar que os resultados apresentados neste estudo não substituem e nem se confundem com outras estatísticas relacionadas às finanças públicas que observam aspectos metodológicos específicos.

² <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/notas-metodologicas-de-estatisticas-fiscais-do-governo-geral>

³ Nosso agradecimento ao professor Prof. Dr. Gregório D. Grisa pelas contribuições para o aprimoramento do trabalho.

2. Principais resultados de 2020

Entre 2019 e 2020, conforme destacado na Tabela 1, houve crescimento nominal de 14,4% da despesa total⁴ do governo central influenciado pelos efeitos da pandemia da Covid-19 sobre a atividade econômica, assim como os incentivos fiscais implementados para enfrentá-los. Em termos de proporção do PIB, a despesa total passou de 32,3% do PIB em 2019 para 36,7% do PIB em 2020.

Tabela 1 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2019 e 2020

Dados em: R\$ Milhões, % da Despesa e % do PIB

Fonte: STN e SOF

Categorias	R\$ Milhões – Valores correntes		% Despesa Total		% do PIB	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Despesa total	2.389.291	2.733.405	100,00%	100,00%	32,26%	36,70%
701 - Serviços públicos gerais	882.268	868.727	36,93%	31,78%	11,91%	11,66%
702 - Defesa	47.638	51.204	1,99%	1,87%	0,64%	0,69%
703 - Ordem pública e segurança	81.049	80.775	3,39%	2,96%	1,09%	1,08%
704 - Assuntos econômicos	97.828	53.344	4,09%	1,95%	1,32%	0,72%
705 - Proteção ambiental	5.253	4.976	0,22%	0,18%	0,07%	0,07%
706 - Habitação e serviços comunitários	5.462	6.286	0,23%	0,23%	0,07%	0,08%
707 - Saúde	159.340	199.229	6,67%	7,29%	2,15%	2,67%
708 - Lazer, cultura e religião	3.304	6.008	0,14%	0,22%	0,04%	0,08%
709 - Educação	165.447	161.475	6,92%	5,91%	2,23%	2,17%
710 - Proteção social	941.702	1.301.381	39,41%	47,61%	12,71%	17,47%

Nota1: Dados preliminares

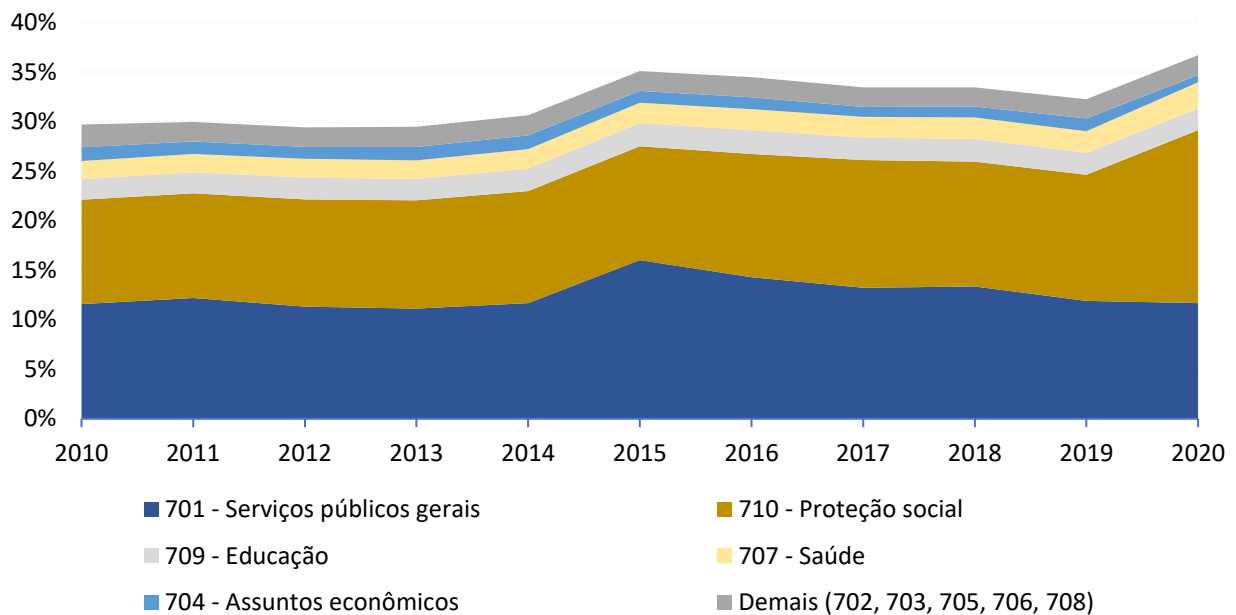
As duas funções mais representativas, ao longo de toda a série, conforme Gráfico 1, são Serviços públicos gerais (701) e Proteção social (710), que juntas totalizaram 29,1% do PIB em 2020 (79,4% do total da despesa do governo central). Em 2020, Proteção social foi a função com maior participação na despesa influenciada pela instituição do auxílio emergencial, uma das medidas de enfrentamento à pandemia da Covid-19. Entre 2019 e 2020 a despesa do governo central com Proteção social apresentou acréscimo nominal de 38,2% passando a representar 47,6% da despesa total em 2020.

⁴ Despesa apurada pelo regime de competência corresponde à despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, exceto as transferências a outras unidades do governo geral que são apuradas pelo regime de caixa (despesa paga incluído o pagamento dos restos a pagar processados e não processados) para o processo de consolidação.

Gráfico 1 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2010 a 2020

Dados em: % do PIB

Fonte: STN e SOF



Por sua vez, a despesa do governo central com Serviços Públicos Gerais apresentou decréscimo nominal de 1,5% entre 2019 e 2020, representando 31,8% da despesa total em 2020. 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.

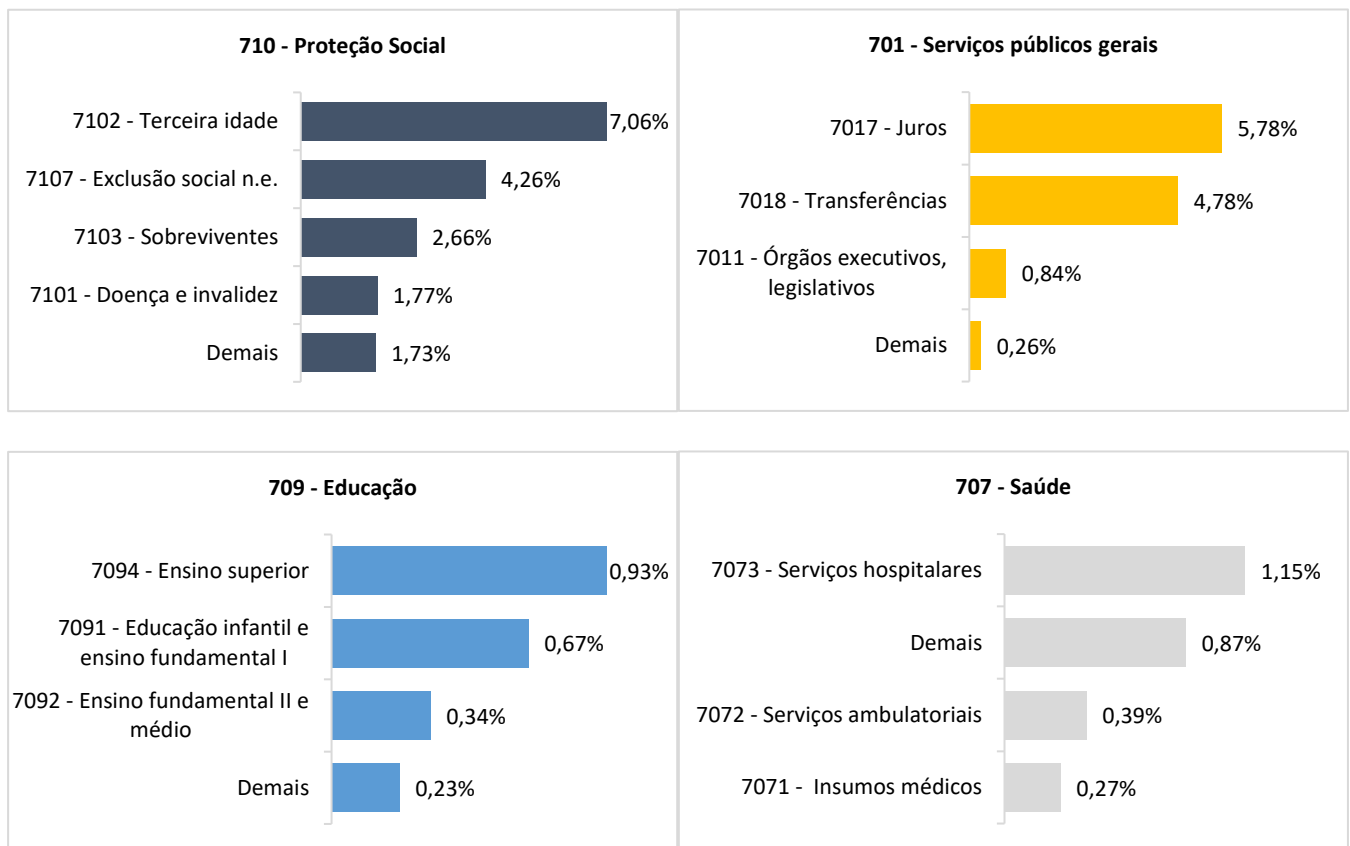
As despesas nas funções Saúde (707) e Educação (709) somados totalizaram 4,8% do PIB em 2020. Na função Educação o governo central brasileiro gastou 2,2% do PIB (5,9% da despesa). No caso do Brasil, o governo central despense recursos, principalmente, na educação superior (subfunção 7094), representando 43,1% 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 2020 a despesa nessa função foi de 2,7% do PIB (7,3% da despesa total). Destaque-se o crescimento na comparação com 2019, quando a despesa registrou 2,2% do PIB (6,7% da despesa total). Essa variação também foi impactada pelas ações de enfrentamento à pandemia do coronavírus.

Gráfico 2 - Composição das principais despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - 2020

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 11,1% da despesa total do governo central em 2020, dos quais salários e contribuições sociais efetivas somam 7,5% e as contribuições sociais imputadas 3,6% da despesa total.

Também é possível verificar a relevância das transferências e doações: 21,4% das despesas em 2020. Entre os R\$ 586,0 bilhões de despesa total nessa categoria, R\$ 353,1 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 (2,2% da despesa total em 2020). 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 2020 o investimento bruto foi da ordem de R\$ 17,1 bilhões. A análise por função mostra que a 38,8% 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 - 2020
 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	204.279	97.765	58.873	586.034	17.055	1.769.399	2.733.405
701 - Serviços públicos gerais	32.326	16.882	10.263	354.016	3.724	451.514	868.727
702 - Defesa	35.212	1.531	6.670	612	6.619	559	51.204
703 - Ordem pública e segurança	42.190	25.296	5.483	6.022	1.401	382	80.775
704 - Assuntos econômicos	15.396	10.028	6.570	4.972	-341	16.720	53.344
705 - Proteção ambiental	1.479	771	622	1.811	180	113	4.976
706 - Habitação e serviços comunitários	150	60	287	4.045	1.369	375	6.286
707 - Saúde	25.380	13.203	14.122	121.738	2.183	22.604	199.229
708 - Lazer, cultura e religião	804	529	605	3.686	134	251	6.008
709 - Educação	46.536	26.847	9.359	76.291	1.511	931	161.475
710 - Proteção social	4.805	2.619	4.893	12.842	274	1.275.947	1.301.381

Nota1: 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.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>.
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 venda 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.

Por fim, a Tabela 3 apresenta as despesas alocadas entre 2019 e 2020⁵ 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\$ 293,8 bilhões) ocorreu na subfunção Exclusão social não especificada (7107) da função Proteção Social (710), o que corresponde a um aumento na participação do PIB, na ordem de 3,94 p.p. Nessa subfunção (7107) está registrado o gasto com o auxílio emergencial de proteção social destinado ao enfrentamento da pandemia da Covid-19. A segunda maior variação nominal (R\$ 61,5 bilhões) ocorreu na subfunção Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo (7018) da função Serviços públicos gerais (701) correspondendo a um incremento de 0,80 p.p. na participação do PIB, também influenciado pelas medidas de combate a pademia. Outro destaque foi o aumento de R\$ 43,8 bilhões (0,59 p.p. na participação do PIB) na subfunção Serviços de saúde pública (7074) da função Saúde (707). Importante ressaltar a redução de R\$ 35,6 bilhões (0,48 p.p. do PIB) em Combustíveis e Energia (7043), que compõe a função Assuntos Econômicos (704). Essa variação decorre do pagamento à Petrobras decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa (R\$ 34,4 bilhões) efetuado em 2019, sem correspondência em 2020.

Tabela 3 - Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2019 e 2020
 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	
		2019	2020	2019	2020
7	Despesa total	2.389.291	2.733.405	32,26%	36,70%
701	Serviços públicos gerais	882.268	868.727	11,91%	11,66%
7011	Poder execut., leg., assuntos fiscais, financeiros e externos	56.031	62.609	0,76%	0,84%
7012	Ajuda econômica externa	0	0	0,00%	0,00%
7013	Serviços gerais	2.757	5.896	0,04%	0,08%
7014	Pesquisa básica	1.458	1.218	0,02%	0,02%
7015	Pesquisa e desenvolvimento de serviços públicos gerais	26	22	0,00%	0,00%
7016	Serviços públicos gerais não especificados	10.014	12.372	0,14%	0,17%
7017	Transações da dívida pública ¹	517.545	430.626	6,99%	5,78%
7018	Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	294.437	355.984	3,98%	4,78%

⁵ A série completa, com início em 2010, está disponível no site do Tesouro Nacional em:

<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões – valores correntes		% PIB	
		2019	2020	2019	2020
702	Defesa	47.638	51.204	0,64%	0,69%
7021	Defesa militar	44.686	48.482	0,60%	0,65%
7022	Defesa civil	1.016	1.182	0,01%	0,02%
7023	Ajuda externa militar	126	107	0,00%	0,00%
7024	Pesquisa e desenvolvimento da defesa	1.642	1.327	0,02%	0,02%
7025	Defesa não especificada	168	107	0,00%	0,00%
703	Ordem pública e segurança	81.049	80.775	1,09%	1,08%
7031	Serviços de polícia	17.797	18.438	0,24%	0,25%
7032	Serviços de proteção contra incêndios	1.068	1.081	0,01%	0,01%
7033	Tribunais de justiça	60.961	60.054	0,82%	0,81%
7034	Estabelecimentos prisionais	431	369	0,01%	0,00%
7035	Pesquisa e desenvolvimento com a ordem pública e segurança	45	43	0,00%	0,00%
7036	Ordem pública e segurança não especificada	745	789	0,01%	0,01%
704	Assuntos econômicos	97.828	53.344	1,32%	0,72%
7041	Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral	9.394	7.023	0,13%	0,09%
7042	Agricultura, silvicultura, pesca e caça	19.628	18.041	0,26%	0,24%
7043	Combustíveis e energia	41.605	5.980	0,56%	0,08%
7044	Mineração, indústria e construção	1.306	1.171	0,02%	0,02%
7045	Transportes	12.096	6.749	0,16%	0,09%
7046	Comunicações	-285	1.024	0,00%	0,01%
7047	Outros setores	1.485	2.004	0,02%	0,03%
7048	Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos	11.950	9.957	0,16%	0,13%
7049	Outros assuntos econômicos	649	1.396	0,01%	0,02%
705	Proteção ambiental	5.253	4.976	0,07%	0,07%
7051	Gestão de resíduos	25	23	0,00%	0,00%
7052	Gestão de águas residuais	2.323	2.197	0,03%	0,03%
7053	Redução da poluição	13	8	0,00%	0,00%
7054	Proteção da biodiversidade e da paisagem	2.312	2.251	0,03%	0,03%
7055	Pesquisa e desenvolvimento da proteção ambiental	325	275	0,00%	0,00%
7056	Proteção ambiental não especificada	256	222	0,00%	0,00%
706	Habitação e serviços comunitários	5.462	6.286	0,07%	0,08%
7061	Desenvolvimento habitacional	558	443	0,01%	0,01%
7062	Desenvolvimento comunitário	470	486	0,01%	0,01%
7063	Abastecimento de água	2.903	2.658	0,04%	0,04%
7064	Iluminação pública	0	0	0,00%	0,00%
7065	Pesquisa e desenvolvimento com habitação e serv. Comunitários	47	39	0,00%	0,00%
7066	Habitação e serviços comunitários não especificados	1.484	2.660	0,02%	0,04%

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões – valores correntes		% PIB	
		2019	2020	2019	2020
707	Saúde	159.340	199.229	2,15%	2,67%
7071	Produtos, instrumentos e equipamentos médicos	20.099	19.948	0,27%	0,27%
7072	Serviços ambulatoriais	29.555	29.170	0,40%	0,39%
7073	Serviços hospitalares	87.649	85.640	1,18%	1,15%
7074	Serviços de saúde pública	5.759	49.582	0,08%	0,67%
7075	Pesquisa e desenvolvimento com a saúde	3.825	3.751	0,05%	0,05%
7076	Saúde não especificada	12.453	11.137	0,17%	0,15%
708	Lazer, cultura e religião	3.304	6.008	0,04%	0,08%
7081	Serviços recreativos e desportivos	912	910	0,01%	0,01%
7082	Serviços culturais	1.192	4.090	0,02%	0,05%
7083	Serviços de rádio e tele difusão e de publicação	1.110	946	0,01%	0,01%
7084	Serviços religiosos e outros serviços comunitários	0	0	0,00%	0,00%
7085	Pesquisa e desenvolvimento do lazer, cultura e religião	70	54	0,00%	0,00%
7086	Lazer, cultura e religião não especificados	20	7	0,00%	0,00%
709	Educação	165.447	161.475	2,23%	2,17%
7091	Educação infantil e ensino fundamental I ²	50.261	49.731	0,68%	0,67%
7092	Ensino fundamental II e médio	26.142	25.000	0,35%	0,34%
7093	Ensino pós-secundário e não superior	3.294	3.540	0,04%	0,05%
7094	Ensino superior	72.077	69.578	0,97%	0,93%
7095	Ensino não classificável por nível	1.825	1.926	0,02%	0,03%
7096	Serviços auxiliares da educação	4.966	5.203	0,07%	0,07%
7097	Pesquisa e desenvolvimento com a educação	1.419	855	0,02%	0,01%
7098	Educação não especificada	5.465	5.643	0,07%	0,08%
710	Proteção social	941.702	1.301.381	12,71%	17,47%
7101	Doença e invalidez	129.412	131.462	1,75%	1,77%
7102	Terceira idade	491.356	525.989	6,63%	7,06%
7103	Sobreviventes	189.025	198.454	2,55%	2,66%
7104	Família e filhos	36.088	22.262	0,49%	0,30%
7105	Desemprego	37.521	73.524	0,51%	0,99%
7106	Habitação	4.815	2.595	0,07%	0,03%
7107	Exclusão social não especificada	23.133	316.945	0,31%	4,26%
7108	Pesquisa e desenvolvimento de proteção social	33	31	0,00%	0,00%
7109	Proteção social não especificada	30.319	30.121	0,41%	0,40%

Nota1: Dados preliminares.

1. Fonte: Banco Central do Brasil.

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