

Despesas por Função do Governo Central - Classificação COFOG

2015 - 2017



Ministro da Fazenda
Eduardo Refinetti Guardia

Secretário-Executivo
Ana Paula Vitali Janes Vescovi

Secretário do Tesouro Nacional
Mansueto Facundo de Almeida Jr.

Secretário Adjunto do Tesouro
Nacional
Otavio Ladeira de Medeiros

Subsecretário de Planejamento e
Estatísticas Fiscais
Pedro Jucá Maciel

Coordenador-Geral de Estudos
Econômico Fiscais
Felipe Palmeira Bardella

Coordenador de Estudos Econômico
Fiscais
Alex Pereira Benício

Equipe Técnica:
Fábio Felipe Dáquilla Prates
Fernando Cardoso Ferraz
Gabriel Gdalevici Junqueira
Karla de Lima Rocha
Vitor Henrique Barbosa Fabel

Arte
Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/Tesouro Nacional)

Projeto Gráfico e Diagramação - Viviane Barros
Estagiários de Criação - Fran Assis e Márcio Costa

Informações STN:
Telefone (061) 3412-1843
Correio eletrônico: ascom@tesouro.gov.br

Informações SOF:
Correio eletrônico: seare.sof@planejamento.gov.br

Disponível em: www.tesouro.gov.br

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte

Ministro Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão
Esteves Pedro Colnago Jr

Secretário-Executivo
Gleisson Cardoso Rubin

Secretário de Orçamento Federal
George Alberto de Aguiar Soares

Secretário-Adjunto de Avaliação e
Relações Institucionais
Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Coordenador-Geral de Avaliação de
Políticas Públicas
Fernando Sertã Meressi

Coordenadora de Acompanhamento e
Avaliação de Políticas Públicas
**Denise Herminio Gontijo do
Nascimento**

Equipe Técnica:
Felipe José Piletti
Marcelo Augusto Prudente Lima

Lista de Gráficos e Figuras

Gráfico 1 – Despesas por função- Governo central incluindo seguridade social- Média dos países selecionados - Anual - 2016	7
Gráfico 2 – Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017.....	14
Gráfico 3 – Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017.....	15
Gráfico 4 – Despesa total- Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016	18
Gráfico 5 – Despesas por função- Governo central incluindo seguridade social- Média dos países selecionados - Anual - 2016	19
Gráfico 6 – Despesa com proteção social - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016.....	22
Gráfico 7 – Despesa com proteção social - Comparativo Brasil e média dos países selecionados - Governo central incluindo seguridade social - Anual - 2016	23
Gráfico 8 - Despesa com doença e invalidez (7101) e terceira idade (7102)- Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016	24
Gráfico 9 - Despesa com sobreviventes (7103) - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual – 2016	25
Gráfico 10 – Despesa com serviços públicos gerais - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016	27
Gráfico 11 – Despesa com transações da dívida pública versus demais despesas- Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016	30
Gráfico 12 – Despesa com transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo (7018) - Governo central incluindo seguridade social - Países selecionados - Anual - 2016	31
Gráfico 13 – Despesa com educação - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016	36
Gráfico 14 - Composição da despesa com saúde por categoria econômica - Governo central incluindo seguridade social- Brasil - Anual – 2015 a 2017.....	38
Gráfico 15 – Despesa com saúde - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016.....	39
Gráfico 16 – Composição da despesa com ordem pública e segurança por categoria econômica - Governo central incluindo seguridade social- Brasil - Anual – 2015 a 2017	41
Gráfico 17 – Despesa com ordem pública e segurança - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016.....	43
Gráfico 18 – Despesa com tribunais de justiça (7033) - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016	44
Gráfico 19 – Composição da despesa com assuntos econômicos por categoria econômica - Governo central incluindo seguridade social- Brasil - Anual – 2015 a 2017	47
Gráfico 20 – Despesa com assuntos econômicos - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016	48
Gráfico 21 – Despesa com defesa - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016	51
Gráfico 22 – Composição da despesa com proteção ambiental por categoria econômica - Governo central incluindo seguridade social - Brasil - Anual – 2017.....	53
Gráfico 23 – Despesa com proteção ambiental - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016.....	55

Gráfico 24 – Despesa com habitação e serviços comunitários - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016.....	58
Gráfico 25 – Despesa com lazer, cultura e religião - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016	60

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Classificação das Despesas por Função de Governo segundo funções e subfunções – COFOG.....	10
Tabela 2 – Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017.....	13
Tabela 3 – Classificação cruzada da classificação econômica e funcional da despesa de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2017	16
Tabela 4 – Despesas por função de governo – Função proteção social (710) - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017	20
Tabela 5 – Despesas por função de governo – Função serviços públicos gerais (701) - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017	26
Tabela 6 – Despesa com serviços públicos gerais (excluídas as subfunções 7017 e 7018) por categoria econômica - Governo central orçamentário - Brasil - 2017	29
Tabela 7 – Despesas por função de governo – Função educação (709) - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017	32
Tabela 8 – Classificação cruzada da classificação econômica e funcional da despesa com educação - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2017	34
Tabela 9 – Despesas por função de governo – Função saúde (707) - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017	37
Tabela 10 – Despesas por função de governo – Função ordem pública e segurança (703) - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017	40
Tabela 11 – Despesas por função de governo – Função assuntos econômicos (704) - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017	45
Tabela 12 – Despesas por função de governo – Função defesa (702) - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017	49
Tabela 13 – Despesas por função de governo – Função proteção ambiental (705) - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017	52
Tabela 14 – Despesas por função de governo – Função habitação e serviços comunitários (706) - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017	56
Tabela 15 – Despesas por função de governo – Função lazer, cultura e religião (708) - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017	59
Tabela 16 – Exemplo de cruzamentos da natureza da despesa detalhada e ações orçamentárias	61

Índice

Lista de Gráficos e Figuras.....	2
Lista de Tabelas	4
Índice.....	5
1. Sumário Executivo.....	6
2. Introdução.....	9
3. Justificativa.....	12
4. Análise dos resultados	13
5. Metodologia.....	61
Apêndice	66

1. Sumário Executivo

A presente publicação apresenta as estatísticas de despesas do governo central brasileiro seguindo a Classificação por Função de Governo (*COFOG - Classification of Functions of Government*) da OCDE/ONU. De acordo com o manual de estatísticas do FMI denominado *Government Finance Statistics Manual 2014 – GFSM 2014*:

“... a classificação por Funções de Governo (COFOG) é a classificação detalhada das funções, ou objetivos socioeconômicos, que as unidades do governo geral pretendem alcançar por meio de distintos tipos de gasto. A COFOG fornece uma classificação dos gastos do governo por funções que são de interesse geral e úteis para uma ampla variedade 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”.

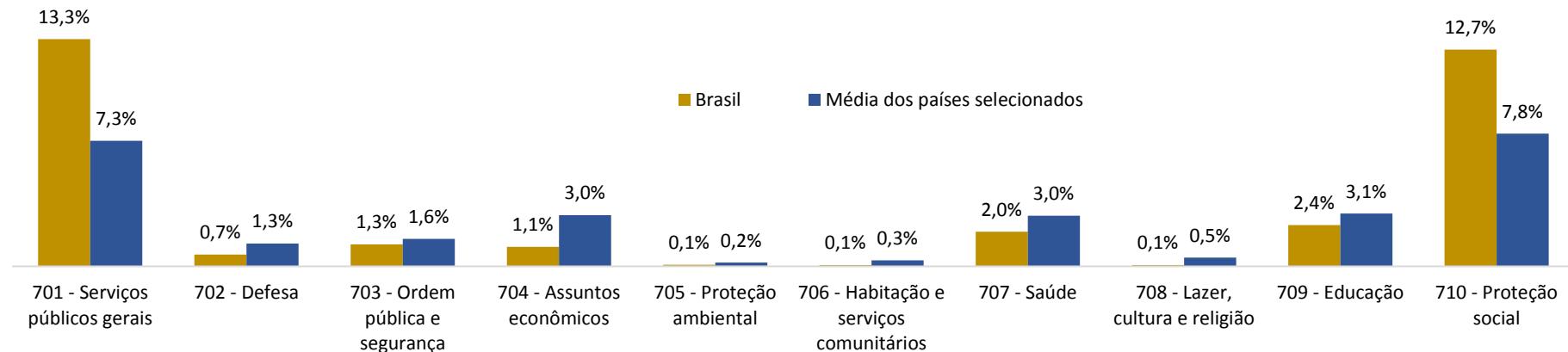
Neste estudo foi considerada apenas a abrangência do governo central orçamentário para o Brasil e demais países da amostra, ou seja, não foram considerados os gastos realizados pelas esferas subnacionais. Sendo assim, os exercícios comparativos devem ser tomados com cautela, na medida em que os gastos dos governos refletem diferentes arranjos federativos (governos centralizados ou federados), sistemas de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), tamanho da população e do território, entre outros. Deve-se, portanto, ter cautela a fim de não produzir comparações espúrias.

O Brasil apresenta gastos em Proteção Social (710) e Serviços Público Gerais (701) superiores ao padrão internacional

As duas funções juntas totalizam 25,3% do PIB (77% do total do gasto público do governo central), acima da média de 15,1% do PIB observada na amostra de 54 países¹ que compõem a base de dados selecionada para este estudo.

¹ Lista de países disponível no Apêndice.

Gráfico 1 – Despesas por função- Governo central incluindo seguridade social- Média dos países selecionados - Anual - 2016
 Dados em % do PIB



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) - OECD.

Proteção Social (710) vem ampliando sua participação no gasto do governo central

O gasto do governo central com proteção social aumentou 1,4 p.p. do PIB nos últimos dois anos, ampliando sua participação no total da despesa de 34,0% em 2015 para 39,9% em 2017. 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.

Serviços Públicos Gerais (701) é a segunda função com maior participação no gasto do governo central

Entre 2015 e 2017 os gastos do governo central com serviços públicos gerais apresentaram decréscimo de 11,3% passando a representar 37,3% do gasto total em 2017. Os gastos dessa função são concentrados nas categorias transações da dívida pública (despesas com juros) e transferências entre os diferentes níveis de governo. A redução ocorreu principalmente nas transações da dívida pública (-18% ou R\$ 123,6 bilhões).

Saúde (707) e Educação (709) estão alinhadas ao contexto internacional na abrangência do governo central

Na função educação o governo central brasileiro gastou 2,4% do PIB em 2017 (7,2% do total do gasto), um pouco abaixo da média dos países da amostra, que alcança 3,1% do PIB. No caso do Brasil, o governo central despende recursos, majoritariamente, na educação superior (subfunção 7094), os estados no ensino médio, e os municípios no ensino fundamental.

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 2017, o gasto do governo central com saúde totalizou 2,0% do PIB, tendo aumentado sua participação na despesa total de 5,6% em 2015 para 6,1% em 2017. No contexto internacional, o gasto do governo central com a função saúde está abaixo da média dos países da amostra (3,0% do PIB).

Destaca-se que existe muita heterogeneidade entre os países nestas duas funções, pois há países que concentram o gasto no governo central enquanto outros têm uma gestão maior a nível subnacional.

2. Introdução

Em 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) 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)², fato reconhecido pelo FMI em seu relatório intitulado “Avaliação de Transparência Fiscal, *IMF Country Report No. 17/104*, pág. 11”:

“Na esteira das recomendações da iniciativa Data Gaps, do G-20, em abril de 2016, o Tesouro começou a apresentar dados do governo geral trimestralmente, o que posicionou o Brasil no grupo dos países mais avançados em termos de apresentação de estatísticas das finanças públicas.”

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/MP) - das estatísticas por funções de governo seguindo a Classificação por Função de Governo (COFOG - *Classification of Functions of Government*) da OCDE/ONU³. De acordo com o GFSM 2014:

“... a classificação por Funções de Governo (COFOG) é a classificação detalhada das funções, ou objetivos socioeconômicos, que as unidades do governo geral pretendem alcançar por meio de distintos tipos de gasto⁴”.

A COFOG estabelece três níveis hierárquicos. O primeiro compõe-se de 10 funções que se desagregam (segundo nível) em até 9 subfunções, conforme Tabela 1 a seguir. Há ainda a possibilidade de uma desagregação adicional (terceiro nível), com maior grau de detalhamento, sendo recomendado para estudos setoriais mais específicos.

² EFP (Estatísticas de Finanças Públicas) 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.

³ A COFOG foi produzida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e publicada pela Organização das Nações Unidas (ONU) no compêndio *Classifications of Expenditure According to Purpose (Classificação do Gasto Segundo a Finalidade)* (New York, 2000).

⁴ GFSM 2014, pp.142. Tradução própria.

Apesar de esse terceiro nível de desagregação (5º dígito da codificação COFOG) não constar neste trabalho, ele é um desdobramento relativamente simples e já vem sendo feito pela STN em publicações específicas, como, por exemplo, o envio de dados anuais para o Questionário de Agricultura e Desenvolvimento Rural da FAO (*The Food and Agriculture Organization*).

Tabela 1 – Classificação das Despesas por Função de Governo segundo funções e subfunções – COFOG

7	Total das despesas		
701	Serviços públicos gerais	706	Habitação e serviços comunitários
7011	Poder execut., leg., assuntos fiscais, financeiros e externos	7061	Desenvolvimento habitacional
7012	Ajuda Econômica Externa	7062	Desenvolvimento comunitário
7013	Serviços gerais	7063	Abastecimento de água
7014	Pesquisa básica	7064	Iluminação pública
7015	P&D serviços públicos gerais	7065	P&D habitação e serviços comunitários
7016	Serviços públicos gerais n.e.	7066	Habitação e serviços comunitários n.e.
7017	Transações da Dívida Pública	707	Saúde
7018	Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	7071	Produtos, instrumentos e equipamentos médicos
702	Defesa	7072	Serviços ambulatoriais
7021	Defesa militar	7073	Serviços hospitalares
7022	Defesa civil	7074	Serviços de saúde pública
7023	Ajuda militar externa	7075	P&D saúde
7024	P&D de defesa	7076	Saúde n.e.
7025	Defesa n.e.	708	Lazer, cultura e religião
703	Ordem Pública e segurança	7081	Serviços recreativos e desportivos
7031	Serviços de polícia	7082	Serviços culturais
7032	Serviços de proteção contra incêndio	7083	Serviços de rádio, teledifusão e de publicação
7033	Tribunais de Justiça	7084	Serviços religiosos e outros serviços comunitários

7034	Estabelecimentos Prisionais	7085	P&D lazer, cultura e religião
7035	P&D Ordem pública e segurança	7086	Lazer, cultura e religião n.e.
7036	Ordem Pública e segurança n.e.	709	Educação
704	Assuntos econômicos	7091	Educação infantil e ensino fundamental I
7041	Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas	7092	Ensino fundamental II e médio
7042	Agricultura, silvicultura, caça e pesca	7093	Ensino pós-secundário e não superior
7043	Combustíveis e energia	7094	Ensino superior
7044	Mineração, indústria e construção	7095	Ensino não classificável por nível
7045	Transportes	7096	Serviços auxiliares da educação
7046	Comunicações	7097	P&D educação
7047	Outros setores	7098	Ensino n.e.
7048	P&D assuntos econômicos	710	Proteção social
7049	Assuntos econômicos n.e.	7101	Doença e invalidez
705	Proteção ambiental	7102	Terceira idade
7051	Gestão de resíduos	7103	Sobreviventes
7052	Gestão de águas residuais	7104	Família e filhos
7053	Redução de poluição	7105	Desemprego
7054	Proteção da biodiversidade e paisagem	7106	Habitação
7055	P&D proteção ambiental	7107	Exclusão social n.e.
7056	Proteção ambiental n.e.	7108	P&D proteção social
		7109	Proteção social n.e.

Fonte: *Government Finance Statistics Manual 2014*. – Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2014

Portanto, a publicação das EFP, cuja principal abordagem diz respeito à classificação econômica, ganha, a partir de agora, uma classificação funcional. Esse novo recorte possibilita uma decomposição matricial das despesas, conforme será evidenciado na seção de análise de resultados.

3. Justificativa

Uma questão importante que se coloca antes da construção de uma nova estatística diz respeito à necessidade e/ou aos ganhos analíticos relacionados com essa estatística. Ou seja, que ganhos pode-se obter a partir da construção e publicação da nova estatística proposta? O fato de já existir uma classificação funcional no orçamento brasileiro reforça essa questão: por que desenvolver a COFOG se já existe uma classificação funcional na estrutura de informação do orçamento brasileiro?

A resposta é simples: porque a COFOG permite uma análise comparativa do Brasil com o restante do mundo. Com a COFOG é possível avaliar se a composição do gasto brasileiro está alinhada (ou não) à experiência internacional. Pode-se, por exemplo, avaliar se o sistema de proteção social brasileiro é mais representativo que o observado nos demais países, ou se o gasto brasileiro com saúde e educação é compatível com o realizado por países com estrutura demográfica similar. Pode-se, ainda, analisar se o serviço da dívida pública brasileiro (despesa com juros) é proporcionalmente mais significativo que países com nível de endividamento equivalente.

Por outro lado, a classificação funcional do orçamento brasileiro, instituída pela SOF/MP em 1999⁵, tem o mérito de ser padronizada entre todos os entes da Federação. Segundo essa classificação funcional, a despesa é dividida em 28 funções que, por sua vez, são subdivididas em diversas subfunções. No entanto, diferentemente da COFOG, na classificação funcional do orçamento brasileiro as subfunções foram idealizadas não para serem apenas um maior detalhamento das funções, mas para permitir alguma transversalidade entre as funções. Na prática, pode-se ter a mesma subfunção presente em diferentes funções. Isso distancia conceitualmente essa classificação funcional da estrutura da COFOG, o que inviabiliza o estabelecimento de uma correspondência entre ambas.

Outra particularidade da classificação funcional do orçamento brasileiro é a existência de uma função “resíduo” (denominada Encargos Especiais⁶), que não encontra nenhuma correspondência na COFOG. Por fim, resta dizer que a classificação funcional brasileira guarda forte relação com a classificação institucional, enquanto a estrutura da COFOG se preocupa com a natureza funcional do gasto público, independentemente da organização institucional do Estado.

Portanto, a COFOG potencializa a análise dos objetivos socioeconômicos do gasto público além possibilitar a avaliação comparativa entre países.

⁵ Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, que atualizou aquela constante da Lei nº 4.320/1964.

⁶ Conforme a portaria nº 42/1999, “a função “Encargos Sociais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, resarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra”.

4. Análise dos resultados

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 da despesa total⁷ do governo central ao longo dos últimos três anos. Entre 2015 e 2016 o crescimento verificado foi de 2,6%, passando para 1,8% no comparativo entre 2016 e 2017.

Tabela 2 – Despesas por função de governo - Governo central orçamentário¹ - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões – Valores correntes			% Despesa Total			% do PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Despesa total²	2.057.535	2.111.357	2.148.638	100,00%	100,00%	100,00%	34,32%	33,73%	32,75%
701 - Serviços públicos gerais	903.213	830.953	801.207	43,90%	39,36%	37,29%	15,06%	13,28%	12,21%
702 - Defesa	41.618	42.830	46.725	2,02%	2,03%	2,17%	0,69%	0,68%	0,71%
703 - Ordem pública e segurança	71.556	80.599	82.812	3,48%	3,82%	3,85%	1,19%	1,29%	1,26%
704 - Assuntos econômicos	66.456	70.966	61.819	3,23%	3,36%	2,88%	1,11%	1,13%	0,94%
705 - Proteção ambiental	5.007	5.628	5.444	0,24%	0,27%	0,25%	0,08%	0,09%	0,08%
706 - Habitação e serviços comunitários	5.086	5.076	3.853	0,25%	0,24%	0,18%	0,08%	0,08%	0,06%
707 - Saúde	114.604	126.749	130.985	5,57%	6,00%	6,10%	1,91%	2,02%	2,00%
708 - Lazer, cultura e religião	4.386	4.268	3.293	0,21%	0,20%	0,15%	0,07%	0,07%	0,05%
709 - Educação	146.157	151.412	154.141	7,10%	7,17%	7,17%	2,44%	2,42%	2,35%
710 - Proteção social	699.452	792.875	858.358	33,99%	37,55%	39,95%	11,67%	12,67%	13,08%

Fonte: STN e SOF.

1. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

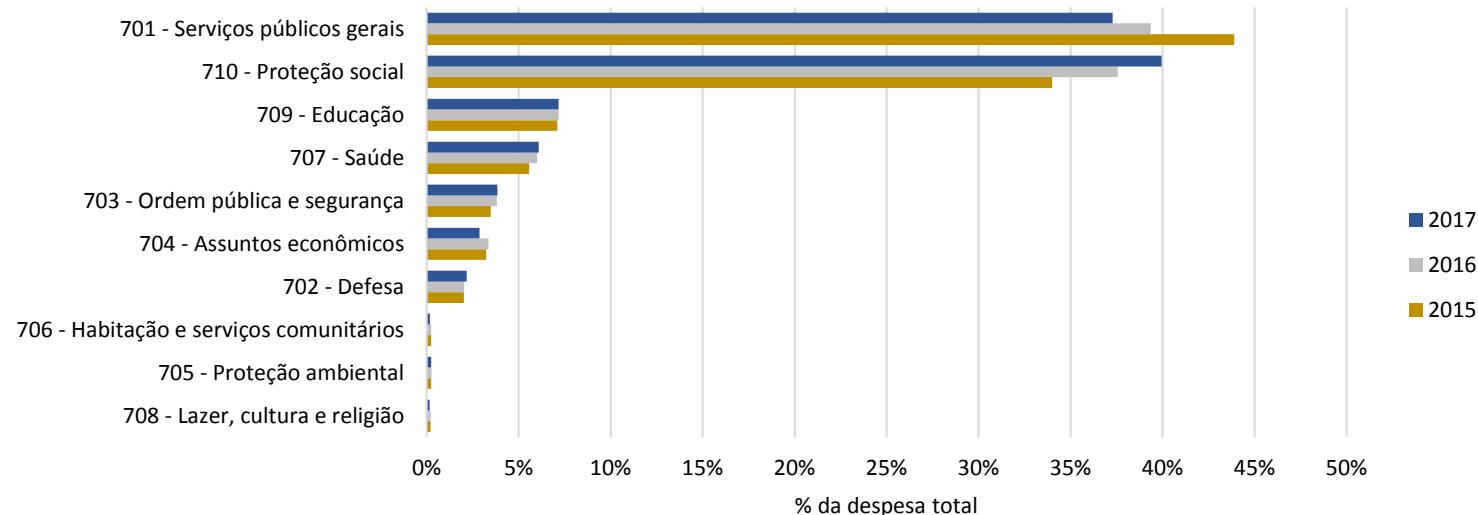
2. Despesa pelo regime de competência corresponde à despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

⁷ Cabe esclarecer que há uma grande diferença entre o somatório das funções da COFOG e o total dos orçamentos fiscal e da seguridade social brasileiros. Tal diferença é explicada, sobretudo, pela não computação de despesas com amortização da dívida na COFOG e outros ajustes explicitados ao final desta publicação.

No que diz respeito à composição da despesa do governo central, nota-se que em 2015, a função Serviços públicos gerais (701) era a mais representativa, correspondendo a 43,9% da despesa total. Observa-se, todavia, expressivo declínio dessa despesa em 2016 e 2017, chegando a 37,3% do gasto total nesse ano. Esse comportamento se reflete no percentual do gasto em relação ao PIB, que caiu de 15,1% em 2015 para 12,2% em 2017. Os gastos dessa função são concentrados nas categorias transações da dívida pública (despesas com juros) e transferências entre os diferentes níveis de governo. A redução ocorreu principalmente nas transações da dívida pública (-18% ou R\$ 123,6 bilhões), enquanto as transferências do governo central aos estados e municípios apresentaram elevação no período.

Gráfico 2 – Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017

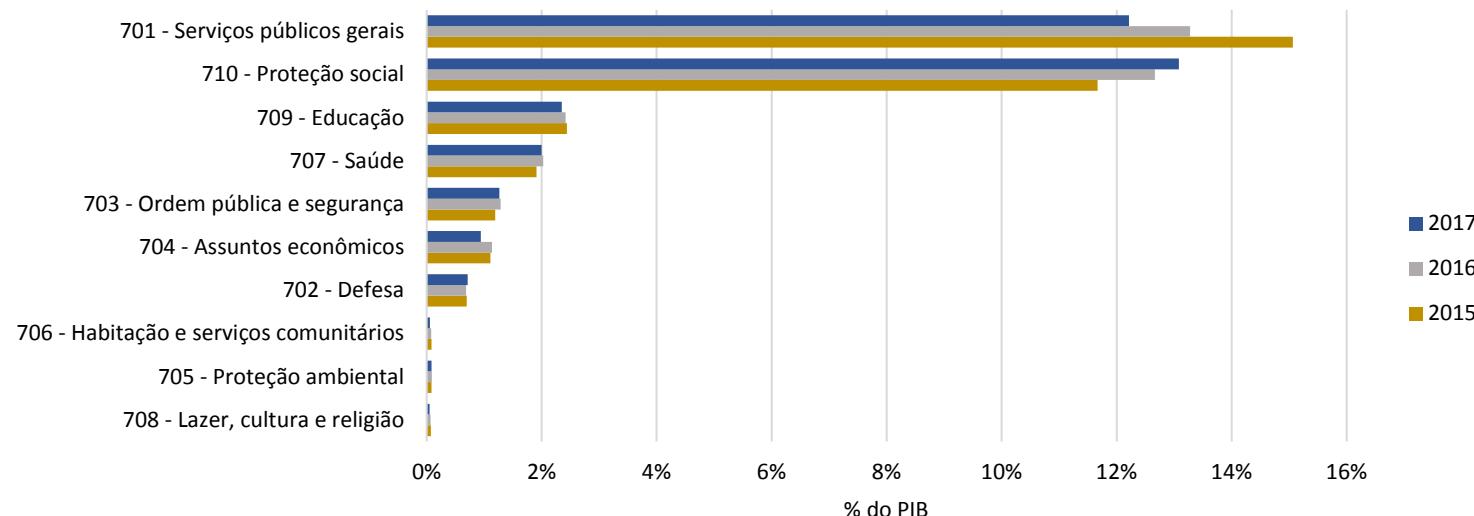
Dados em % da despesa total



Fonte: STN e SOF.

Gráfico 3 – Despesas por função de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Dados em % do PIB



Fonte: STN e SOF.

De modo oposto, a segunda despesa mais relevante do governo central em 2015, função Proteção social (710), apresentou crescimento nos últimos dois anos, passando de 34,0% da despesa total em 2015 (11,7% do PIB) para 39,9% (13,1% do PIB) em 2017, tornando-se a função com maior participação no total do gasto ao final de 2017. No período, essa elevação concentrou-se sobretudo nas despesas com o pagamento de aposentadorias (7102). A elevação dos gastos com proteção social – R\$ 159 bilhões – superou, portanto, a redução de R\$ 102 bilhões observada na função serviços públicos gerais (701).

Apesar dessas oscilações, Serviços públicos gerais (701) e Proteção social (710) mantiveram suas posições como principais componentes de despesa: 77% do orçamento no período. As demais funções responderam, portanto, por 23% da despesa total do governo central.

Entre essas outras funções, verificou-se maior estabilidade no gasto. Nas funções Educação (709), Defesa (702), Proteção ambiental (705) e Habitação e serviços comunitários (706), os gastos em percentual do PIB e como percentual da despesa total permaneceram constantes no período. Por sua vez, houve elevação de cerca de 15% nos gastos das funções Saúde (707) e Ordem pública e segurança (703). Essas duas funções somavam 9% da despesa total em 2015 e passaram a responder por 10% do total em 2017.

Tabela 3 – Classificação cruzada da classificação econômica¹ e funcional da despesa de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2017
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					
7 Despesa total	187.417	89.332	68.358	347.407	15.735	1.440.389	2.148.638
701 Serviços públicos gerais	25.156	11.491	7.501	175.856	711	580.493	801.207
702 Defesa	27.495	1.640	9.590	459	7.186	355	46.725
703 Ordem pública e segurança	42.923	23.851	7.991	5.749	1.811	486	82.812
704 Assuntos econômicos	15.529	9.972	6.881	4.927	2.371	22.139	61.819
705 Proteção ambiental	1.780	1.058	767	1.296	119	423	5.444
706 Habitação e serviços comunitários	166	90	221	3.003	239	134	3.853
707 Saúde	21.047	10.817	19.648	73.988	936	4.549	130.985
708 Lazer, cultura e religião	977	588	749	612	138	228	3.293
709 Educação	44.337	22.908	10.677	72.405	2.132	1.682	154.141
710 Proteção social	8.007	6.917	4.333	9.112	92	829.898	858.358

Fonte: STN e SOF.

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, montepígio 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 3 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, em 2017, respondeu por 12,9% da despesa total do governo central, dos quais salários e contribuições sociais efetivas somam 8,7% e as contribuições sociais imputadas 4,2% da despesa total.

As funções Educação (709), Ordem pública e segurança (703) e Defesa (702) concentram 59% da despesa com remuneração de empregados. A despesa com salários e contribuições sociais efetivas do governo central na Educação ocorreram principalmente com servidores do ensino superior, competência específica do governo federal na área. Na função Ordem pública e segurança, o maior gasto ocorre com os Tribunais de justiça (subfunção 7033), reflexo da grande estrutura do judiciário brasileiro. Por fim, a despesa na função Defesa correspondente sobretudo aos gastos com pessoal militar.

Também é possível verificar a relevância das transferências e doações: 16,2% das despesas em 2017. Apesar da especificação das doações, essa categoria reporta sobretudo as transferências aos entes subnacionais. Entre os R\$ 347 bilhões de despesa total nessa categoria, R\$ 175 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. No caso da Educação, destaca-se a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que financia o ensino fundamental nos municípios e o ensino médio nos Estados.

A categoria “uso de bens e serviços” reporta gastos com a manutenção e oferta de serviços pelo Estado e é pouco expressiva (3,2% da despesa total em 2017). Essa categoria está distribuída entre as funções de governo, com maior concentração nas funções Saúde, Educação e Defesa, áreas onde a atuação estatal é evidente. Como exemplo, estão despesas com produtos, instrumentos e equipamentos médicos ou com a defesa militar.

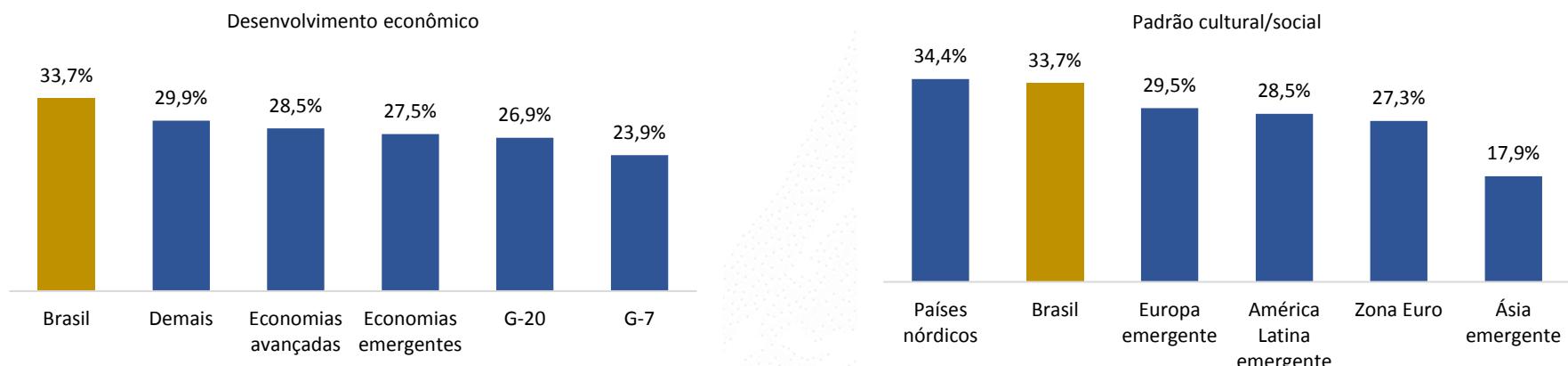
Em 2017 o investimento bruto foi da ordem de R\$ 15,7 bilhões, sendo este composto pela diferença entre a aquisição (R\$ 25,3 bilhões) e a alienação de ativos não financeiros (R\$ 9,6 bilhões). A análise por função mostra que a despesa com investimento é predominantemente executada na função Assuntos econômicos (704) onde, por exemplo, estão registrados os investimentos em transporte, e na função Defesa (702). Maior detalhamento da despesa de investimento será tratado na análise de cada função.

A principal potencialidade da COFOG está na capacidade de promover a comparação das despesas governamentais entre países. Os exercícios comparativos, contudo, devem ser tomados com cautela, na medida em que os gastos dos governos refletem diferentes arranjos federativos (governos centralizados ou federados), sistemas de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), tamanho da população e do território, entre outros. Deve-se, portanto, ter cautela a fim de não produzir comparações espúrias.

Neste exercício, o recorte de análise compreende os países que reportaram dados de despesa na abrangência do governo central (incluindo seguridade social) para o ano de 2016. Foram utilizadas as bases de dados do FMI, no âmbito do *Government Finance Statistics (GFS)*⁸ e, complementarmente a base de dados da OCDE⁹ (*Government expenditure by function -COFOG*). Adicionalmente, optou-se por adotar a estrutura de agrupamento de países segundo o seu grau de desenvolvimento econômico e padrão cultural/social.

Feitas as devidas considerações, a análise da despesa do governo em relação ao PIB fornece uma perspectiva do tamanho relativo do Estado na economia. A análise em relação ao grupo de países de acordo com o grau de desenvolvimento econômico mostra que o governo central brasileiro tem o maior dispêndio em relação ao PIB, 33,7%. No entanto, se analisarmos o agrupamento por padrão cultural/social, o Brasil ocupa a segunda posição com o maior gasto, superado pelos países nórdicos¹⁰. Na média, os países selecionados têm gastos que perfazem 28,1% do PIB.

Gráfico 4 – Despesa total- Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
Dados em % do PIB



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) - OECD.

⁸ <http://data.imf.org>

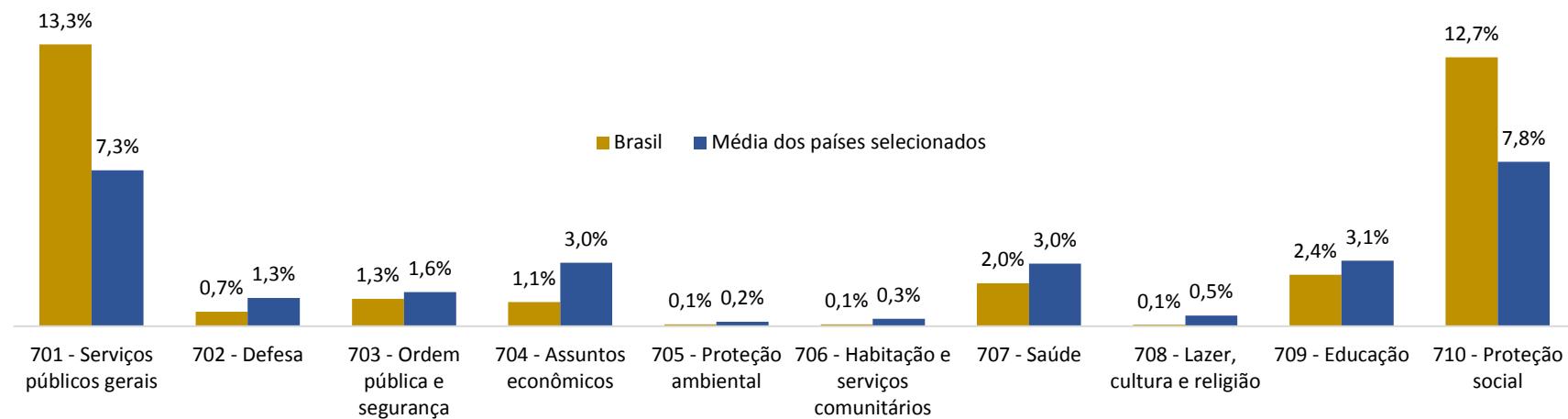
⁹ <https://stats.oecd.org/>

¹⁰ Para classificação de grupos de países segundo o grau de desenvolvimento econômico e padrão cultural/social utilizou-se a estrutura de agrupamento de países feita pelo Fundo Monetário Internacional na publicação Fiscal Monitor, com inclusão do grupo dos países nórdicos que têm um padrão elevado de gastos públicos em razão do estado de bem-estar social que implementaram em suas economias.

Tão importante quanto a abordagem global anterior é saber quanto, em média, os países gastam, em percentual do PIB, por área de governo. No Gráfico 5, compara-se o gasto do governo central brasileiro em relação ao PIB com a média do gasto dos países por função COFOG. Verifica-se que o país gasta acima da média mundial com Serviços públicos gerais (701) e com Proteção social (710). No primeiro caso, a maior parte da despesa decorre das transações da dívida pública (despesa com juros) e das transferências para os entes subnacionais (FPE, FPM, Lei Kandir). Em relação à Proteção social, a COFOG corrobora a visão de que o país tem elevado gasto no setor.

Destaca-se também que o gasto do governo central brasileiro na função Educação (709) e na função Saúde (707) está um pouco abaixo da média mundial. Esses números, no entanto, devem ser lidos com cautela, já que parte significativa das transferências aos Estados e Municípios são aplicadas nessas áreas por esses governos subnacionais. Por fim, ressalta-se que, em relação à média mundial, o governo central brasileiro tem baixo gasto com Assuntos econômicos (704) - categoria que compreende despesas nas áreas de transporte, agricultura, mineração e comunicação, entre outras.

*Gráfico 5 – Despesas por função- Governo central incluindo seguridade social- Média dos países selecionados - Anual - 2016
Dados em % do PIB*



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) - OECD.

4.1. Proteção social

A Tabela 4 apresenta as despesas do governo central brasileiro com a Função Proteção social (710) entre 2015 e 2017. O comprometimento do gasto com essa função aumentou no período, saindo de 34% da despesa total em 2015 para 39,9% em 2017 – aumento de 6 pontos percentuais em três anos. O gasto como percentual do PIB passou de 11,7% em 2015 para 13,1% em 2017.

Tabela 4 – Despesas¹ por função de governo – Função proteção social (710) - Governo central orçamentário² - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões			% Despesa Total			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
710 - Proteção social	699.452	792.875	858.358	33,99%	37,55%	39,95%	11,67%	12,67%	13,08%
7101 - Doença e invalidez	100.439	119.719	124.119	4,88%	5,67%	5,78%	1,68%	1,91%	1,89%
7102 - Terceira idade	328.711	370.686	423.089	15,98%	17,56%	19,69%	5,48%	5,92%	6,45%
7103 – Sobreviventes (pensões)	143.862	163.400	174.983	6,99%	7,74%	8,14%	2,40%	2,61%	2,67%
7104 - Família e filhos	28.878	30.449	31.090	1,40%	1,44%	1,45%	0,48%	0,49%	0,47%
7105 - Desemprego	38.450	37.799	38.708	1,87%	1,79%	1,80%	0,64%	0,60%	0,59%
7106 - Habitação	9.964	7.969	3.621	0,48%	0,38%	0,17%	0,17%	0,13%	0,06%
7107 - Exclusão social não especificada	10.993	20.281	18.329	0,53%	0,96%	0,85%	0,18%	0,32%	0,28%
7108 - Pesquisa e desenvolvimento de proteção social	35	24	16	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7109 - Proteção social não especificada	38.119	42.549	44.403	1,85%	2,02%	2,07%	0,64%	0,68%	0,68%

Fonte: STN e SOF.

1. Despesa apurada pelo regime de competência que corresponde ao conceito de despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

2. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

O expressivo crescimento das despesas com proteção social é explicado, em grande medida, pelo aumento no pagamento de aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Essa dinâmica das despesas do RGPS é condicionada pela combinação da regra de valorização do salário mínimo (Lei 13.152/2015) e do aumento do número de beneficiários da previdência. No primeiro caso, a legislação estabelece reajuste do salário mínimo de acordo com a variação do Índice Nacional de Preços (INPC) do ano anterior e a taxa de crescimento real do PIB de dois anos atrás. Com isso, observou-se a elevação de 18,9% do salário mínimo entre 2015 e 2018 devido à pressão inflacionária do período. Como a maior parte dos benefícios do RGPS são indexados ao salário mínimo, parcela expressiva da variação da despesa com proteção social deve-se a essa regra. Além disso, houve a natural evolução no número de benefícios concedidos (em 2015, eram 32,7 milhões e, em 2017, 34,5 milhões). Esclarece-se que a expansão dos gastos nos grupos Doença e invalidez (7101), Terceira idade (7102), e Sobreviventes (7103) está enquadrada nesse binômio.

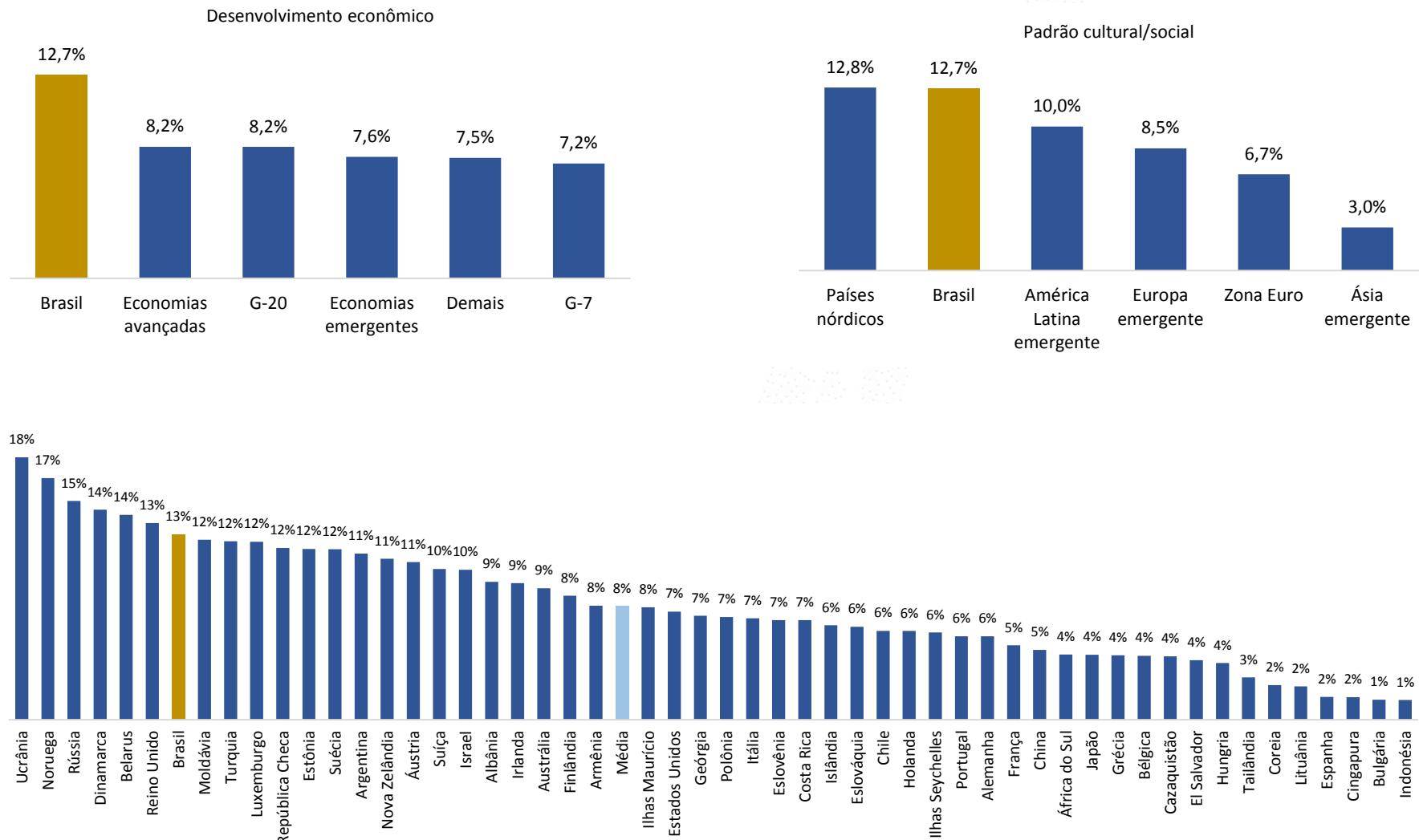
É importante salientar que a regra de reajuste do salário mínimo afeta praticamente todas as subfunções de proteção social, exceto Família e filhos (7104) ou Habitação (7106). No caso da subfunção 7104, os gastos são majoritariamente formados pelas transferências realizadas pelo Programa Bolsa Família (PBF), cujos reajustes não são indexados ao salário mínimo. De toda sorte, os benefícios do PBF foram reajustados em 12,5% em 2016 (Decreto 8.794/2016).

Em relação a subfunção 7106, a principal despesa relacionada é o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), por meio de subsídio para a concessão de imóveis que beneficia famílias de renda baixa e média. No período em análise observou-se redução nesta subfunção, de aproximadamente 75%¹¹. Esse comportamento é explicado, em grande parte, pela sistemática de descontos concedidos pelo FGTS nos financiamentos a pessoas físicas nos casos de aquisições de imóveis produzidos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, autorizada pela Resolução nº 783, de 7 de outubro de 2015, do Conselho Curador do FGTS. Essa medida reduziu a necessidade de integralização de cotas por parte da União no FAR, sem prejudicar a execução do programa. Destaca-se também a queda no ritmo de execução das obras do programa em razão do limitado espaço fiscal para execução de despesas em 2015 e 2016, que reduziram significativamente as contratações de novas unidades habitacionais.

Já a despesa com Desemprego (7105), embora tenha relação com o valor do salário mínimo, apresentou estabilidade no período. Isso explica-se pelas alterações significativas na forma de concessão dos benefícios do Seguro Desemprego ocorrida em 2015 (Lei 13.134 de 2015). Assim, apesar do reajuste do salário mínimo e da elevação do desemprego no país nesse período, os gastos apresentaram estabilidade em termos nominais e redução em termos percentuais do PIB.

¹¹ Dado que a despesa é apurada pelo regime de competência, esta subfunção foi particularmente impactada pelo tratamento referente aos pagamentos dos passivos juntos aos bancos públicos e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) realizados em 2015. Os pagamentos efetuados em 2015, mas referentes aos anos de 2010 a 2014, foram excluídos em 2015 e distribuídos nos anos de referência da despesa.

Gráfico 6 – Despesa com proteção social - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
Dados em % do PIB

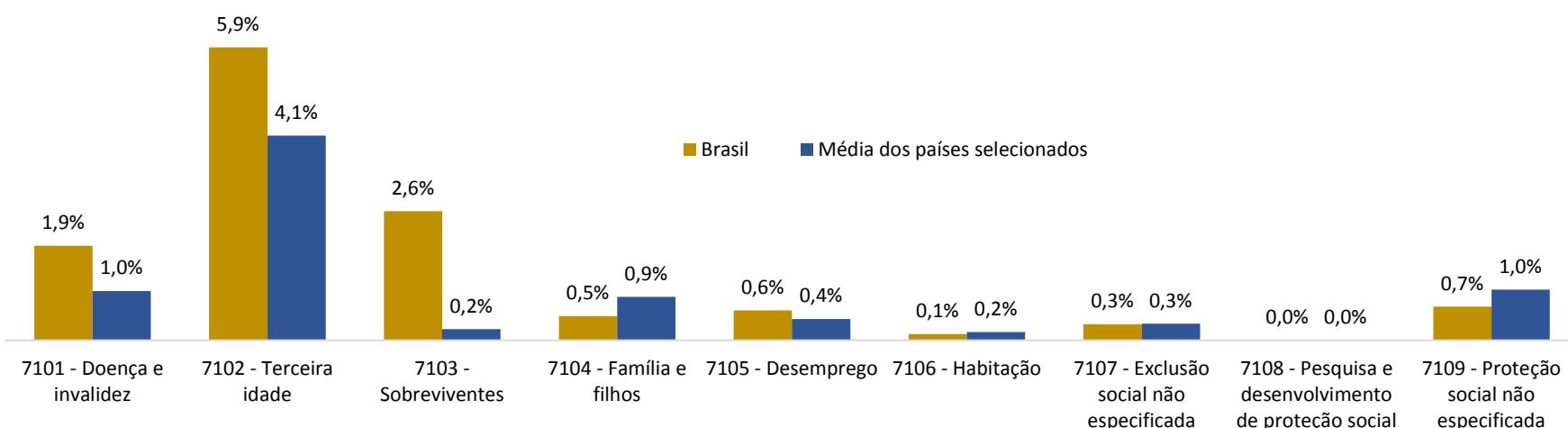


Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) - OECD.

A comparação internacional aponta que o governo central brasileiro é um dos que mais despende recursos com proteção social entre os países selecionados: em 2016, foram 12,7% do PIB superado somente pela média dos países nórdicos, 12,8%. A média de todos os países da amostra foi de 7,8% do PIB para 2016.

Se observado o gasto médio entre os países analisados por subfunção da COFOG em comparação ao Brasil (Gráfico 7), nota-se que o país despende praticamente o dobro com Doença e invalidez (7101), 40% a mais com Terceira idade (7102) e quase onze vezes mais com Sobreviventes (pensões) (7103). Nos outros grupos, à exceção da Proteção social não especificada (7109), o Brasil tem gastos próximo à média dos países analisados.

*Gráfico 7 – Despesa com proteção social - Comparativo Brasil e média dos países selecionados - Governo central incluindo seguridade social - Anual - 2016
Dados em % do PIB*



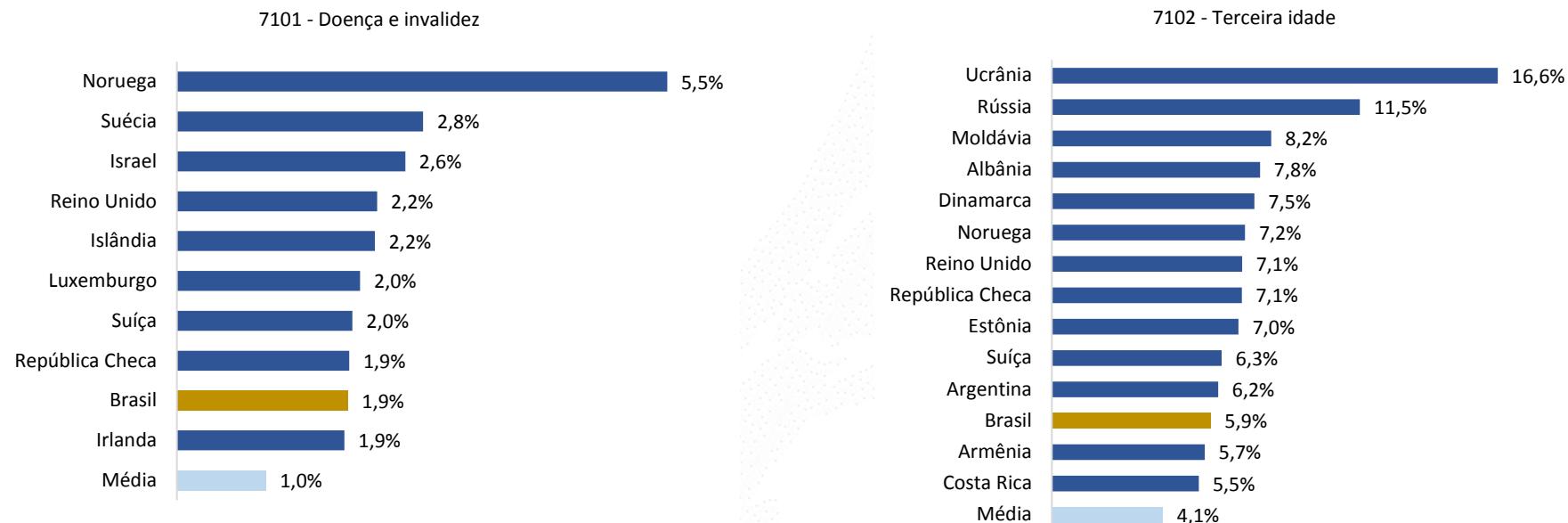
Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) - OECD.

Pode-se ainda detalhar os países com maiores gastos nas três subfunções mais representativas para o Brasil (Gráfico 8). As despesas com Doença e invalidez (7101) compreendem a provisão de benefícios em dinheiro ou espécie para aqueles inabilitados temporariamente do trabalho por doença ou acidente e os aposentados por invalidez, bem como a administração desses programas. O Brasil se aproxima da Suíça na proteção de doença e invalidez derivadas do trabalho.

Em relação às despesas com terceira idade, verifica-se grande variação nos gastos. Destacam-se pelo elevado percentual do PIB destinado a aposentadorias a Ucrânia e a Rússia. Conforme se observa, o Brasil tem gastos em percentual do PIB próximos aos da Argentina, Suíça e Costa Rica, e muito acima da média dos países na abrangência do governo central.

Gráfico 8 - Despesa com doença e invalidez (7101) e terceira idade (7102)- Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016

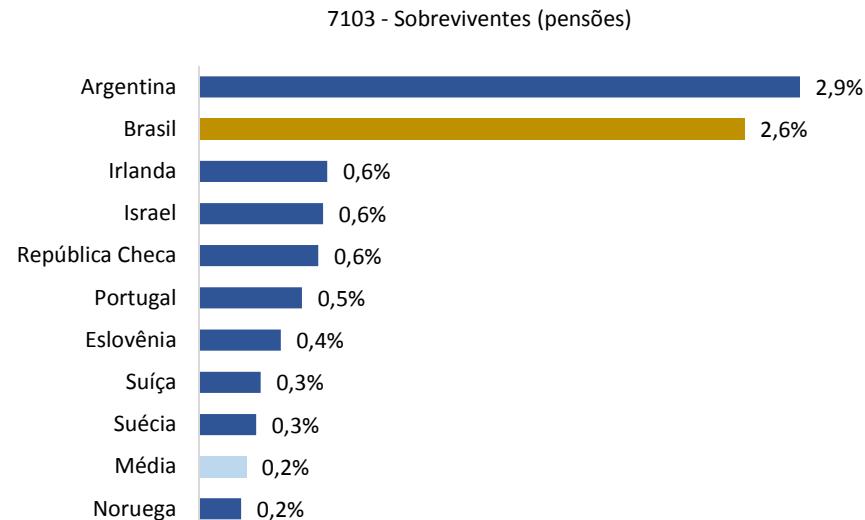
Dados em % do PIB



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

Na comparação internacional, chama também atenção o volume de despesas com Sobreviventes (provisão de proteção social na forma de dinheiro ou benefícios em espécie para os dependentes). É importante notar que poucos dos países da amostra reportam despesas com essa subfunção. Entre esses, Brasil e Argentina estão no topo quando analisamos o governo central.

*Gráfico 9 - Despesa com sobreviventes (7103) - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual – 2016
Dados em % do PIB*



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

4.2. Serviços Públicos Gerais

A função Serviços públicos gerais (701) merece tratamento cuidadoso uma vez que ela é relativamente heterogênea em suas subfunções e traz dois elementos particularmente relevantes para o caso brasileiro: a saber, “Transações da dívida pública (7017)” que corresponde aos fluxos de juros sobre a dívida pública e “Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo (7018)”¹². Assim, sugere-se analisar esta função destacando-se estes dois itens de forma a sublinhar a dinâmica das despesas com juros no caso do governo central brasileiro, a repartição de recursos condicionada pelo desenho federativo nacional e, por fim, os serviços públicos gerais efetivamente prestados.

Tabela 5 – Despesas¹ por função de governo – Função serviços públicos gerais (701) - Governo central orçamentário² - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões			% Despesa Total			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
701 - Serviços públicos gerais	903.213	830.953	801.207	43,90%	39,36%	37,29%	15,06%	13,28%	12,21%
7011 - Poder execut., leg., assuntos fiscais, financeiros e externos	37.339	40.483	42.296	1,81%	1,92%	1,97%	0,62%	0,65%	0,64%
7012 - Ajuda econômica externa	15	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7013 - Serviços gerais	2.325	2.342	2.943	0,11%	0,11%	0,14%	0,04%	0,04%	0,04%
7014 - Pesquisa básica	4.172	3.407	2.709	0,20%	0,16%	0,13%	0,07%	0,05%	0,04%
7015 - Pesquisa e desenvolvimento de serviços públicos gerais	5	4	5	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7016 - Serviços públicos gerais não especificados	1.620	2.238	1.523	0,08%	0,11%	0,07%	0,03%	0,04%	0,02%
7017 - Transações da dívida pública ³	700.467	606.953	576.825	34,04%	28,75%	26,85%	11,68%	9,70%	8,79%
7018 - Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	157.271	175.526	174.908	7,64%	8,31%	8,14%	2,62%	2,80%	2,67%

Fonte: STN e SOF.

1. Despesa apurada pelo regime de competência que corresponde ao conceito de despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

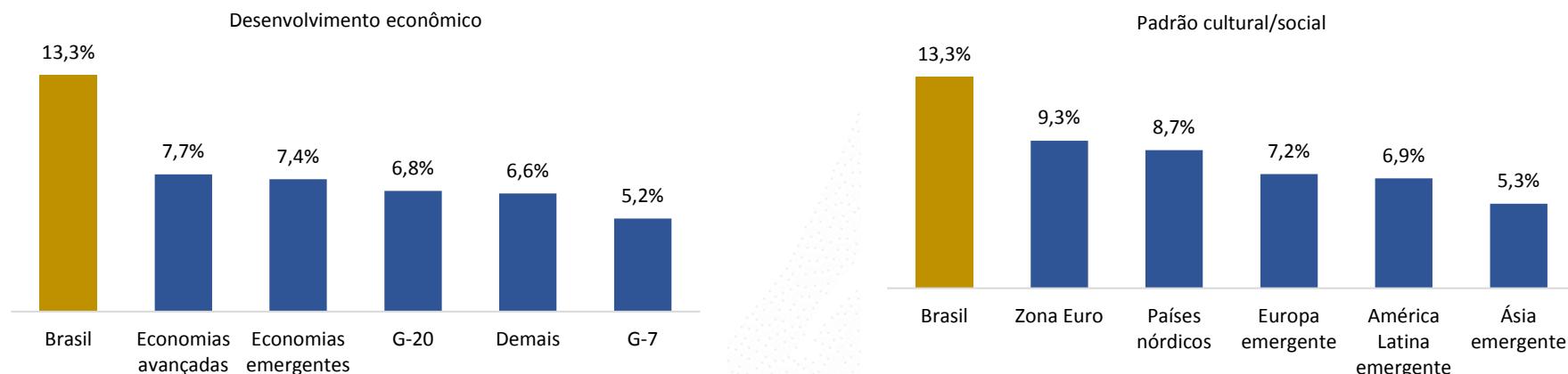
¹² Somadas estas duas subfunções chegam a aproximadamente 93% da função 701 para o período estudado.

2. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

3. Fonte: BCB.

Fica evidente no gráfico abaixo que o governo central brasileiro tem elevado gasto com a função Serviços públicos gerais. Na análise por grupos de países, o Brasil se destaca com o gasto mais elevado. Individualmente é o quinto país com maior despesa em percentual do PIB na amostra utilizada, superado por África do Sul, Grécia, Bélgica e Espanha. No entanto, conforme dito, para se extrair conclusões corretas do gasto brasileiro nesta função deve-se avançar até as subfunções conforme se segue.

*Gráfico 10 – Despesa com serviços públicos gerais - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
Dados em % do PIB*



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

4.2.1. Serviços Públicos Gerais – Subfunções 7011 a 7016

Os gastos do governo central abarcados pelas subfunções 7011 a 7016 são relevantes dentro do funcionamento do estado uma vez que, de forma geral, compõem as “áreas meio” da máquina pública. Assim, estão contempladas nestas subfunções (i) despesas com administração, operação e apoio dos órgãos dos poderes executivo e legislativo que não estejam ligados a funções específicas (ex: Casa Civil e Câmara dos Deputados), (ii) despesas com a gestão financeira e fiscal (ex: Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal), (iii) assuntos externos (ex: contribuições e cotas de participação em organismos internacionais), (iv) ajuda econômica externa (ex: doações e missões de desenvolvimento); (iv) serviços que não estejam ligados a nenhuma função específica (ex: IBGE); (v) pesquisa básica (ex: agências de pesquisa que desenvolvem pesquisas teóricas); (vi) P&D de serviços públicos gerais (ex: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP) e (vi) serviços públicos gerais não especificados (ex: gastos eleitorais).

As despesas do governo central brasileiro nestas subfunções totalizaram em média R\$ 48 bilhões (0,8% do PIB) no período analisado, posicionando o Brasil abaixo da média (2,7%) e mediana (2,3%) da amostra. Em 2016, os países que tiveram execução semelhante à brasileira foram Ucrânia, Israel e Costa Rica. É interessante destacar que países com características semelhantes (dimensão e estágio de desenvolvimento) ao Brasil, como Rússia e África do Sul, estão entre os países de maior gasto nestas subfunções. Em 2016, para efeito de exemplo, a Rússia e a África do Sul tiveram gasto correspondente a 5,1% e 3,9% do PIB respectivamente, ambos com grande concentração na subfunção “Poder Executivo, legislativo, assuntos fiscais, financeiros e externos (7011)”.

Para o caso do governo central brasileiro também há concentração de despesas na subfunção 7011. Em 2017, dos R\$ 49,5 bilhões executados nas subfunções ora analisadas R\$ 42,3 bilhões dizem respeito à “Poder Executivo, legislativo, assuntos fiscais, financeiros e externos”. Conforme é possível ver na tabela abaixo grande parte desses gastos referem-se à despesa de pessoal dos órgãos centrais, isto é, sem função específica na COFOG. Isto inclui Receita Federal do Brasil, Câmara dos Deputados, Ministério das Relações Exteriores, Senado, Ministério da Fazenda, dentre outros.

Tabela 6 – Despesa com serviços públicos gerais (excluídas as subfunções 7017 e 7018) por categoria econômica¹ - Governo central orçamentário - Brasil - 2017

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					
701	Serviços públicos gerais (exceto 7017 e 7018)	25.156	11.491	7.500	948	711	3.668	49.475
7011	Poder execut., leg., assuntos fiscais, financeiros e externos	21.807	10.424	6.707	927	419	2.013	42.296
7012	Ajuda econômica externa	0	0	0	0	0	0	0
7013	Serviços gerais	1.569	823	400	1	131	18	2.943
7014	Pesquisa básica	1.448	62	164	21	107	907	2.709
7015	Pesquisa e desenvolvimento de serviços públicos gerais	0	0	4	0	0	0	5
7016	Serviços públicos gerais não especificados	332	182	224	0	54	731	1.523

Fonte: STN e SOF.

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.

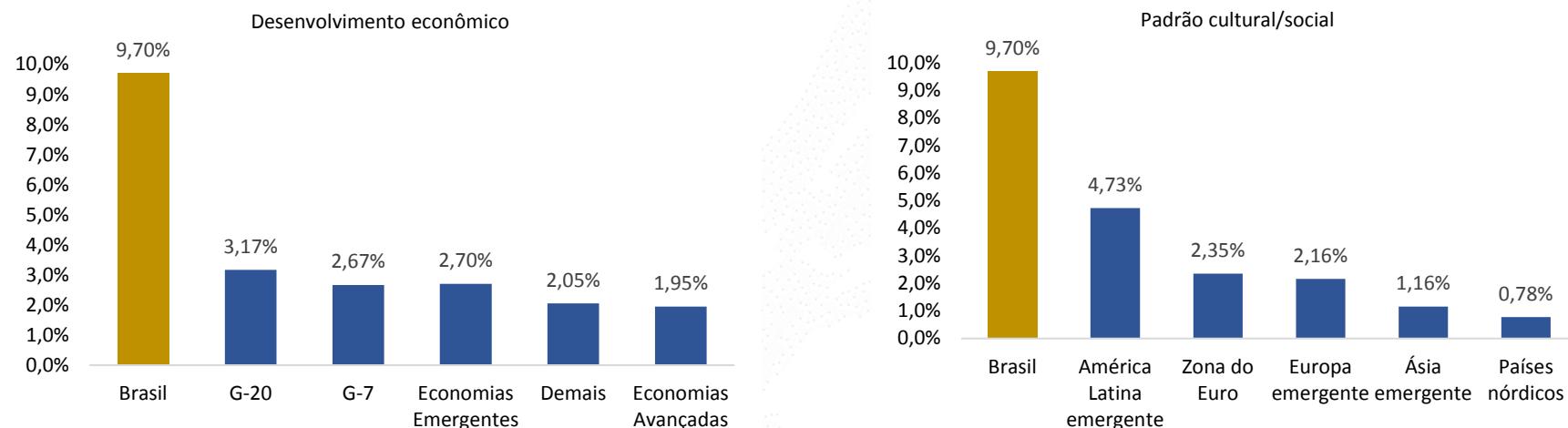
4. Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Subsídios, Benefícios sociais e Outras despesas.

4.2.2. Serviços Públicos Gerais – Subfunção Transações da dívida pública (7017)

Conforme mencionado anteriormente a subfunção Transações da dívida pública (7017) corresponde aos fluxos de juros sobre a dívida pública. Destaca-se que o Brasil tem gastos com juros significativamente mais elevados do que os outros grupos de países, mesmo quando comparados àqueles com nível de desenvolvimento semelhante.

A despeito do ainda elevado gasto com juros, o país apresentou redução relevante desta rubrica nos últimos anos. Os gastos alcançaram R\$ 700,5, R\$ 607,0 e R\$ 576,8 bilhões nos anos de 2015, 2016 e 2017. Concorreu para essa dinâmica principalmente a melhora entre os anos de 2015 e 2016 nos resultados das operações de *swap* cambial realizadas pelo BCB (um dos componentes da despesa de juros) e a queda nas taxas de juros de 2016 para 2017.

*Gráfico 11 – Despesa com transações da dívida pública - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados¹ - Anual - 2016
Dados em % do PIB*



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

1. Grupos compostos pelos países com dados disponíveis para o 2º nível de função.

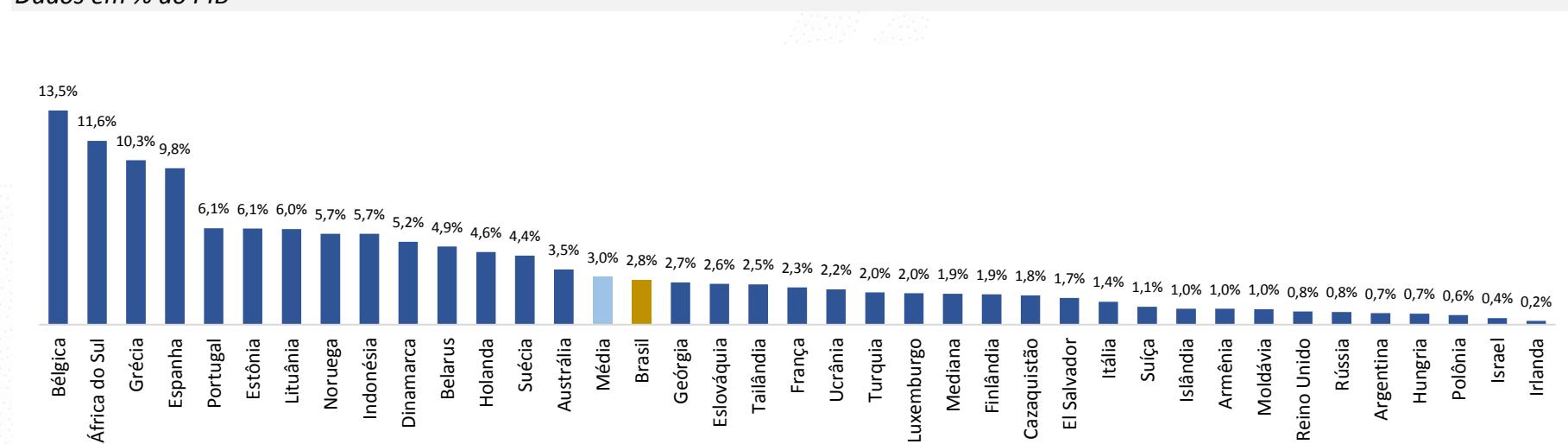
4.2.3 Serviços Públicos Gerais – 7018 Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo

O título da subfunção 7018 é autoexplicativo e sua comparação com demais países é interessante para evidenciar os diversos arranjos federativos existentes no contexto internacional. O Brasil encontra-se bem próximo da média dos países selecionados (3,0% do PIB). Ressalte-se que uma avaliação mais cuidadosa desta rubrica requereria um estudo mais minucioso das relações federativas de cada país ou seja, de suas estruturas de arrecadação e repartição de receitas entre os níveis de governo.

As transferências são compostas principalmente pelas transferências da União ao Fundo de Participação dos Estados – FPE e ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM (parcelas de receitas constitucionais pertencentes aos estados, DF e municípios referentes ao IR e IPI-EE), pelas compensações financeiras sobre a exploração de recursos energéticos (royalties e participação especial) e pela Lei Kandir. Lembre-se que as transferências com aplicação em funções específicas (ex: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF) estão, evidentemente, classificadas nas funções correspondentes.

Gráfico 12 – Despesa com transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo (7018) - Governo central incluindo segurança social - Países selecionados - Anual - 2016

Dados em % do PIB



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) - OECD.

4.3. Educação

No período de 2015 a 2017, observa-se crescimento da despesa na função educação em termos nominais, como pode ser observado na tabela abaixo. Entretanto, como percentual do PIB, houve redução nas despesas com educação, que passaram de 2,44% em 2015 para 2,42% em 2016 e 2,35% em 2017.

Tabela 7 – Despesas¹ por função de governo – Função educação (709) - Governo central orçamentário² - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões			% Despesa Total			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
709 - Educação	146.157	151.412	154.141	7,10%	7,17%	7,17%	2,44%	2,42%	2,35%
7091 - Educação infantil e ensino fundamental I ³	42.558	47.451	44.512	2,07%	2,25%	2,07%	0,71%	0,76%	0,68%
7092 - Ensino fundamental II e médio	18.334	20.321	19.759	0,89%	0,96%	0,92%	0,31%	0,32%	0,30%
7093 - Ensino pós-secundário e não superior	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7094 - Ensino superior	62.616	66.225	73.084	3,04%	3,14%	3,40%	1,04%	1,06%	1,11%
7095 - Ensino não classificável por nível	292	593	238	0,01%	0,03%	0,01%	0,00%	0,01%	0,00%
7096 - Serviços auxiliares da educação	4.661	4.349	4.649	0,23%	0,21%	0,22%	0,08%	0,07%	0,07%
7097 - Pesquisa e desenvolvimento com a educação	3	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7098 - Educação não especificada	17.693	12.473	11.898	0,86%	0,59%	0,55%	0,30%	0,20%	0,18%

Fonte: STN e SOF.

1. Despesa apurada pelo regime de competência que corresponde ao conceito de despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

2. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

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

Vale ressaltar que, no arranjo federativo brasileiro, o governo central se encarrega da maior parte dos gastos com o Ensino Superior (7094), ao passo que os Ensinos infantil, fundamental e médio são atribuições delegadas em sua maior parcela aos governos estaduais e municipais. Contudo, segundo a COFOG, as transferências intergovernamentais, à exceção daquelas de caráter geral (7018), devem ser classificadas nas suas funções correspondentes. Isso quer dizer que as transferências vinculadas à educação efetuadas pelo governo central, como aquelas no âmbito do Fundo de Manutenção da Educação Básica - Fundeb e da Contribuição do Salário-Educação, constam como despesas na função educação, mesmo sendo efetivamente executadas pelos governos estaduais.

Outro tratamento que merece destaque é o relacionado aos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFETs). Em nível federal, os IFETs compõem a principal iniciativa de ensino técnico/profissional. Os IFETs, no entanto, incluem ensino médio, ensino superior e, por vezes, pós-graduação. O ensino técnico associa-se ao ensino médio e pode ocorrer de forma simultânea a este nas modalidades “concomitante” ou “integrado” ou após a sua conclusão na modalidade “subsequente”. Assim, a modalidade de curso técnico “subsequente” é a única que se enquadraria na subfunção “7093 - Educação pós secundária não superior”. Destacamos que, a partir dos parâmetros orçamentários/financeiros, não é possível discriminar as despesas referentes às IFETs entre os segmentos educacionais “7092 - Ensino fundamental 2 e ensino médio”, “7093 - Educação pós secundária não superior” e “7094 – Ensino superior”. No entanto, como o ensino técnico subsequente representa apenas 27% das matrículas efetivadas pelas IFETs em 2017 (ver Sinopses Estatísticas da Educação Básica e da Educação Superior- INEP) optou-se por classificar as UOs relativas aos IFETs na subfunção “7094 – Ensino superior”.

Tabela 8 – Classificação cruzada da classificação econômica¹ e funcional da despesa com educação - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2017
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					
709 Educação	44.337	22.908	10.677	72.405	2.132	1.682	154.141
7091 Educação infantil e ensino fundamental I ⁵	0	0	0	44.512	0	0	44.512
7092 Ensino fundamental II e médio	334	182	10	19.231	2	1	19.759
7093 Ensino pós-secundário e não superior	0	0	0	0	0	0	0
7094 Ensino superior	42.265	22.484	5.671	92	1.337	1.236	73.084
7095 Ensino não classificável por nível	65	34	18	87	7	27	238
7096 Serviços auxiliares da educação	0	0	14	4.636	0	0	4.649
7097 Pesquisa e desenvolvimento com a educação	0	0	0	0	0	0	0
7098 Educação não especificada	1.674	209	4.964	3.846	787	418	11.898

Fonte: STN e SOF.

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: Subsídios, Benefícios sociais e Outras despesas.

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

O cruzamento entre as classificações funcional e econômica permite a análise mais detalhada das subfunções da educação. De fato, percebe-se que a subfunção que concentra a maior parte da despesa com educação é a 7094 (ensino superior). Dos R\$ 154 bilhões gastos na função educação em 2017, R\$ 73 bilhões foram despendidos nesta subfunção, o que corresponde a 47%. Como o serviço de ensino superior público

brasileiro de forma geral é prestado pelo governo central, é esperado que sua despesa na função educação esteja concentrada no ensino superior.

A despesa com remuneração de empregados no ensino superior totalizou R\$ 65 bilhões em 2017, sendo que R\$ 42 bilhões consistem em salários e contribuições efetivas e R\$ 22 bilhões se referem a contribuições sociais imputadas. Ressalte-se que dentre todas as subfunções da COFOG, a 7094 é a que apresenta a maior despesa com remuneração de empregados, seguida pela subfunção 7033 (tribunais de justiça). Duas possíveis explicações para esse resultado são o fato de a educação ser intensiva em trabalho e da remuneração dos professores do ensino superior, no Brasil, ser elevada quando comparada à de professores de outros níveis de ensino. Do restante da despesa com ensino superior (7094), R\$ 5,7 bilhões foram executados com uso de bens e serviços, que corresponde basicamente aos gastos de custeio. Observa-se também que a parcela da despesa destinada a transferências é muito pequena, explicitando que os gastos na subfunção 7094 se dão quase exclusivamente por execução direta. Por fim, foram despendidos aproximadamente R\$ 1 bilhão em demais despesas¹³ e R\$ 1 bilhão em investimento bruto em ativos não financeiros.

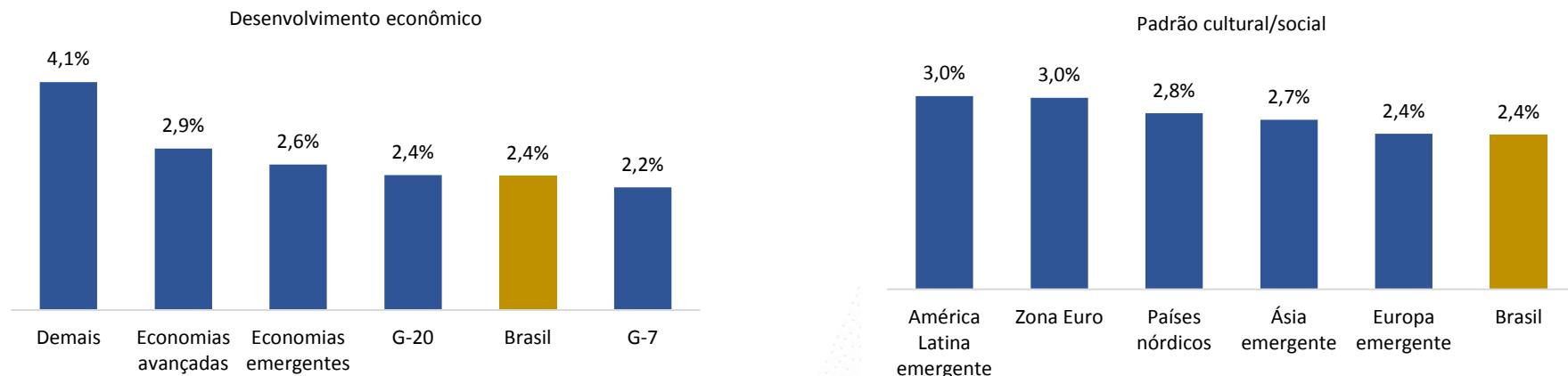
Após o ensino superior, as duas subfunções da educação com despesa mais elevada em 2017 foram a 7091 (educação infantil e ensino fundamental I), com R\$ 45 bilhões, e 7092 (ensino fundamental II e médio), com R\$ 20 bilhões. É importante observar que a quase totalidade da despesa nessas duas subfunções é referente a transferências aos entes subnacionais. O mesmo ocorre com a subfunção 7096 (serviços auxiliares da educação), que engloba, por exemplo, transporte e alimentação escolares, serviços em sua maior parte associados aos ensinos infantil e fundamental. Como já foi apontado, isso se deve ao arranjo federativo brasileiro, segundo o qual a prestação de serviços educacionais do ensino infantil ao médio é primariamente responsabilidade dos governos regionais.

No que diz respeito à análise comparativa com os países selecionados para este trabalho, observa-se que a despesa do governo central brasileiro com educação, em 2016, (2,4% do PIB) está próxima da média dos países com nível de desenvolvimento econômico mais elevado. O país da amostra com a despesa mais elevada com educação é a Costa Rica, que destina 7,4% do PIB a essa função de governo. Esta análise comparativa deve ser feita com certa cautela em virtude dos diversos arranjos federativos para o gasto com educação os quais não iremos

¹³ Grande parcela da diminuição de 2015 para 2016 da despesa na subfunção 7098 é explicada pelas transferências ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), por meio da ação orçamentária 0312 – serviços públicos de educação do Distrito Federal. Em 2015, a totalidade da despesa dessa ação (R\$ 6,1 bilhões) foi classificada na subfunção 7098, por se tratar da prestação de um serviço educacional, sem ser possível estabelecer o nível de ensino. Já em 2016, foram criados planos orçamentários para essa ação que detalham a despesa, a saber: (i) plano orçamentário 0001: serviços públicos de saúde no Distrito Federal, com execução de R\$ 2,9 bilhões; e (ii) plano orçamentário 0002: serviços públicos de educação no Distrito Federal, com execução de R\$ 2,4 bilhões. Com a disponibilidade dessa informação mais detalhada, classificou-se o plano orçamentário 0001 na subfunção 7076 e o plano orçamentário 0002 na subfunção 7098.

explorar neste estudo. No Brasil, como já citado anteriormente, a despesa com ensino superior é realizada em sua maior parte pelo governo central, ao passo que a despesa com os ensinos infantil, fundamental e médio são efetuadas majoritariamente pelos entes federativos.

*Gráfico 13 – Despesa com educação - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
Dados em % do PIB*



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

4.4. Saúde

A Tabela 9 apresenta os gastos do governo central brasileiro detalhados por subfunção para a função Saúde (707). Conforme se observa, a despesa com saúde cresceu entre 2015 e 2017: 14% em valores nominais, e 0,09 p.p. do PIB. Entre as subfunções, as maiores elevações ocorreram na Saúde não especificada (7076), que apresentou um crescimento de 46% no período em análise e com os serviços de saúde pública, com crescimento de 19%.

Tabela 9 – Despesas¹ por função de governo – Função saúde (707) - Governo central orçamentário² - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões			% Despesa Total			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
707 - Saúde	114.604	126.749	130.985	5,57%	6,00%	6,10%	1,91%	2,02%	2,00%
7071 - Produtos, instrumentos e equipamentos médicos	14.782	18.279	16.826	0,72%	0,87%	0,78%	0,25%	0,29%	0,26%
7072 - Serviços ambulatoriais	20.176	21.150	20.191	0,98%	1,00%	0,94%	0,34%	0,34%	0,31%
7073 - Serviços hospitalares	58.992	61.864	65.871	2,87%	2,93%	3,07%	0,98%	0,99%	1,00%
7074 - Serviços de saúde pública	4.592	5.351	5.444	0,22%	0,25%	0,25%	0,08%	0,09%	0,08%
7075 - Pesquisa e desenvolvimento com a saúde	2.343	2.529	2.679	0,11%	0,12%	0,12%	0,04%	0,04%	0,04%
7076 - Saúde não especificada	13.718	17.577	19.973	0,67%	0,83%	0,93%	0,23%	0,28%	0,30%

Fonte: STN e SOF.

1. Despesa apurada pelo regime de competência que corresponde ao conceito de despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

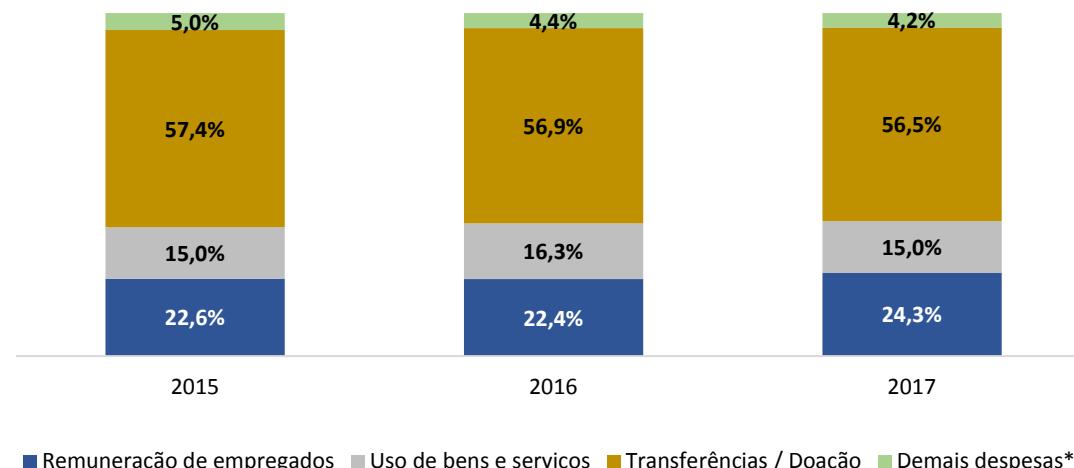
2. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

Embora a saúde pública seja uma atividade demandante de servidores, sob a ótica da classificação econômica, a despesa com remuneração de empregados não excede 24,3% da despesa total com saúde no período (Gráfico 14). A análise por categoria econômica também indica uma característica marcante do sistema de saúde brasileiro: a natureza descentralizada dos gastos, financiados em parte por recursos do

governo federal. Conforme figura abaixo, ao longo dos anos, mais de 56% dos gastos da saúde são realizados por meio de transferência da União aos entes federados.

Gráfico 14 - Composição da despesa com saúde por categoria econômica - Governo central incluindo seguridade social- Brasil - Anual – 2015 a 2017

Dados em % da despesa com saúde



Fonte: STN e SOF.

* Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Benefícios sociais, Subsídios, Investimento Bruto e Outras despesas.

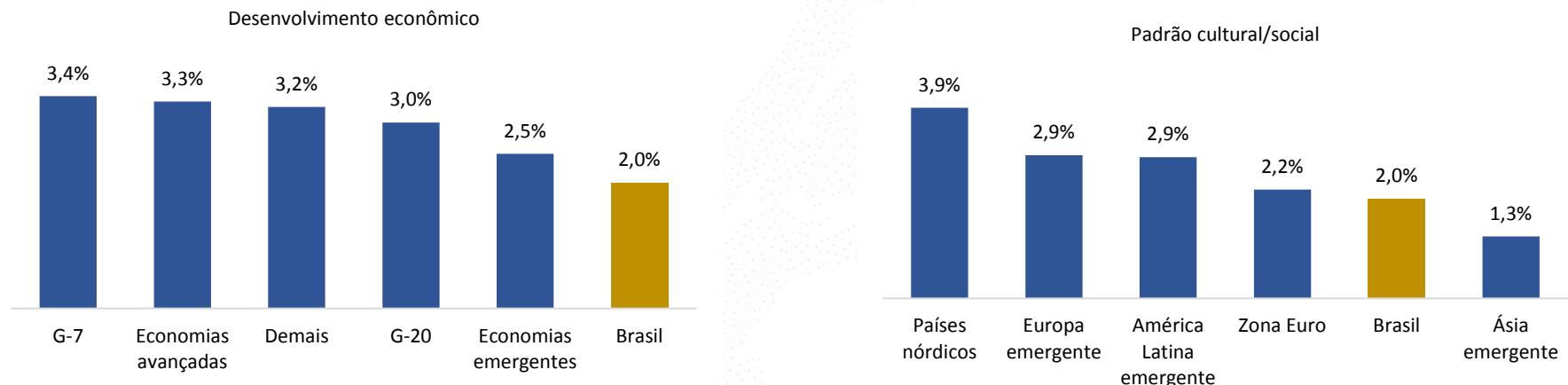
Analizando as subfunções da COFOG, o maior gasto individual na saúde ocorre na subfunção Serviços Hospitalares (7073), concentrando em 2017 cerca de 50% da despesa do governo central com saúde. Essa subfunção congrega prioritariamente atendimentos, consultas, exames, tratamentos, internações e outros procedimentos de média e alta e complexidade – MAC realizados no Sistema Único de Saúde por Estados e Municípios. No total, esses procedimentos responderam por 68% do total da categoria 7073 ao longo do período analisado (em 2017, foram despendidos pouco mais de R\$ 45 bilhões para esse fim).

Outra despesa relevante, serviços ambulatoriais (7072), refere-se aos dispêndios com o Piso de Atenção Básica Variável e Fixo e o já referido Programa Mais Médicos, ações financiadas pelo governo federal, mas executadas no nível local. Em conjunto, os três programas somam mais de 90% da despesa total da subfunção 7072.

Ainda, a despesa com produtos, instrumentos e equipamentos médicos (7071) também é considerável: em média, 0,26% do PIB. Enquadram-se nessa subfunção programas de distribuição e aquisição de medicamentos, distribuição de imunobiológicos, farmácia popular, entre outros, também distribuídos de forma descentralizada.

Em comparação com os países da amostra, o governo central brasileiro tem gasto inferior à média de todos os grupos de acordo com o grau de desenvolvimento econômico. Em relação ao agrupamento por padrão cultural/social o Brasil tem gasto superior somente ao gasto dos países que compõe a Ásia emergente. A análise individual mostra que os gastos executados diretamente pelo governo central brasileiro como percentual do PIB correspondem a aproximadamente 1/3 daqueles dos Estados Unidos e da Nova Zelândia ou metade dos da Austrália e da Rússia. Deve-se ter cuidado ao se analisar essas informações, ressaltando que correspondem ao gasto no governo central, não considerando as despesas executadas pelos entes federados.

*Gráfico 15 – Despesa com saúde - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
Dados em % do PIB*



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

4.5. Ordem pública e segurança

No período em análise os gastos do governo central brasileiro com ordem pública e segurança estiveram em ascensão em termos nominais, como pode ser observado na tabela abaixo. Em 2017 a despesa com esta função foi de 1,3% do PIB o que representa 3,8% da despesa total. Importante destacar que no Brasil, a segurança pública é uma atribuição de governo delegada, quase que exclusivamente, aos entes federados. Sendo assim, a maior parte dos gastos é executada pelos Estados. No governo central a despesa com ordem pública e segurança é executada na sua maioria pelos órgãos ligados ao sistema judiciário federal, departamento da Polícia Federal e departamento da Polícia Rodoviária Federal.

Tabela 10 – Despesas¹ por função de governo – Função ordem pública e segurança (703) - Governo central orçamentário² - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões			% Despesa Total			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
703 - Ordem pública e segurança	71.556	80.599	82.812	3,48%	3,82%	3,85%	1,19%	1,29%	1,26%
7031 - Serviços de polícia	13.459	17.271	15.781	0,65%	0,82%	0,73%	0,22%	0,28%	0,24%
7032 - Serviços de proteção contra incêndios	955	1.110	1.149	0,05%	0,05%	0,05%	0,02%	0,02%	0,02%
7033 - Tribunais de justiça	56.111	59.634	63.900	2,73%	2,82%	2,97%	0,94%	0,95%	0,97%
7034 - Estabelecimentos prisionais	194	1.492	1.246	0,01%	0,07%	0,06%	0,00%	0,02%	0,02%
7035 - Pesquisa e desenvolvimento com a ordem pública e segurança	4	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7036 - Ordem pública e segurança não especificada	834	1.093	735	0,04%	0,05%	0,03%	0,01%	0,02%	0,01%

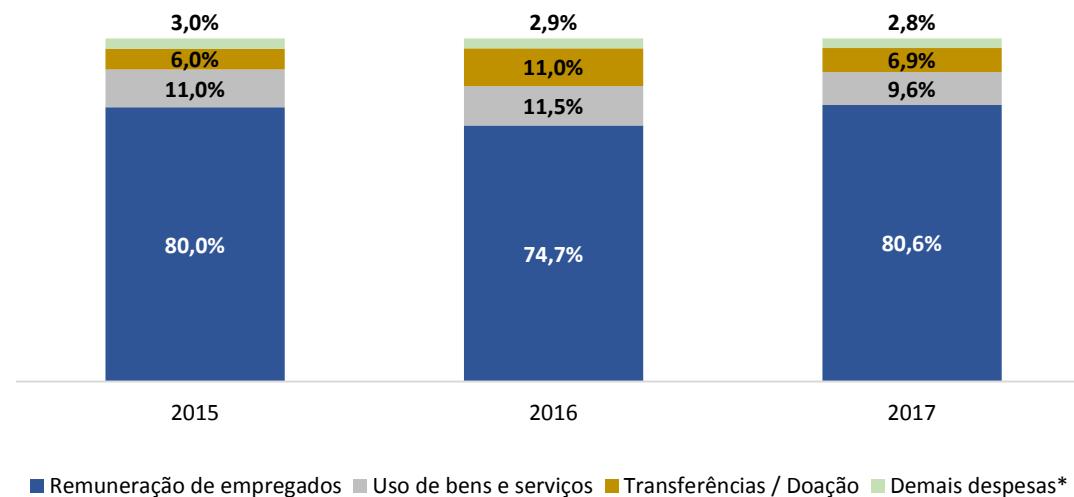
Fonte: STN e SOF.

1. Despesa apurada pelo regime de competência que corresponde ao conceito de despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

2. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

O gráfico abaixo mostra a composição da despesa do governo central em ordem pública e segurança de acordo com as categorias econômicas. Observa-se que em 2017, mais de 80% do total da despesa foram destinados à remuneração de empregados. Um ponto importante a destacar foi o comportamento da rubrica transferências e doações que atingiu 11,0% em 2016. O aumento observado ocorreu em virtude do auxílio financeiro concedido ao Estado do Rio de Janeiro para segurança pública em virtude da realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (Medida Provisória nº 734, de 2016), no montante de R\$ 2,9 bilhões, gasto este não verificado nos demais anos em análise.

Gráfico 16 – Composição da despesa com ordem pública e segurança por categoria econômica - Governo central incluindo segurança social- Brasil - Anual – 2015 a 2017
Dados em % da despesa com ordem pública e segurança



Fonte: STN e SOF.

* Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Subsídios, Benefícios sociais, Investimento bruto e Outras despesas.

A análise por subfunção mostra que, em 2017, 77% da despesa do governo central com ordem pública e segurança foram executadas na subfunção Tribunais de justiça (7033) que compreendem gastos com a administração, gestão ou apoio de tribunais de justiça civis e criminais

e do sistema judiciário bem como a representação legal e assessoramento jurídico em nome do governo. Entre 2016 e 2017 esta subfunção apresentou crescimento nominal de 7,2%. Este aumento é justificado pelo crescimento das remunerações, maior componente de despesa, em virtude da política de aumento salarial adotada nos últimos anos. Também contribuíram para o aumento ações relacionadas à aquisição, ampliação e reforma de imóveis destinados aos órgãos do sistema judiciário, que entre 2016 e 2017 apresentaram crescimento de aproximadamente 20%.

A segunda subfunção com maior representatividade é a Serviços de polícia (7031) onde estão concentrados os gastos com administração de assuntos policiais e serviços, incluindo o registro de estrangeiros, a emissão de documentos, regulamentação e controle do tráfego rodoviário, a prevenção de contrabando e controle da pesca costeira e do alto mar. Também estão incluídos os gastos com a gestão de forças policiais regulares e auxiliares, portos, fronteiras, forças costeiras, dentre outras. Esta subfunção apresentou decréscimo entre 2016 e 2017 em decorrência do gasto extraordinário ocorrido em 2016 para a realização dos Jogos Olímpicos conforme citado anteriormente. Dentre as ações que apresentaram aumento, além das remunerações que cresceram 24%, destacam-se os gastos com a Força Nacional de Segurança Pública que cresceram 80% seguido pelo aumento de 23% nos gastos com manutenção do sistema de emissão de passaporte, controle do tráfego internacional e de registros de estrangeiros no período.

As demais subfunções são pouco representativas em comparação com o total da despesa com ordem pública e segurança e permaneceram praticamente estáveis no período em análise. No entanto, merecem destaque os seguintes pontos:

- i) Na subfunção Estabelecimentos prisionais (7034) destaca-se o aumento iniciado em 2016 dos gastos em aprimoramento da infraestrutura e modernização do sistema penal. Em 2017 estes gastos representaram aproximadamente 50% do total da despesa desta subfunção;
- ii) A subfunção Ordem pública e segurança não especificada (7036) também foi impactada por gastos relacionados aos Jogos Olímpicos em 2016. Esta despesa foi registrada na ação orçamentária “Apoio à realização de grandes eventos”, que em 2016 corresponderam a aproximadamente 48% da despesa total executada nesta subfunção.

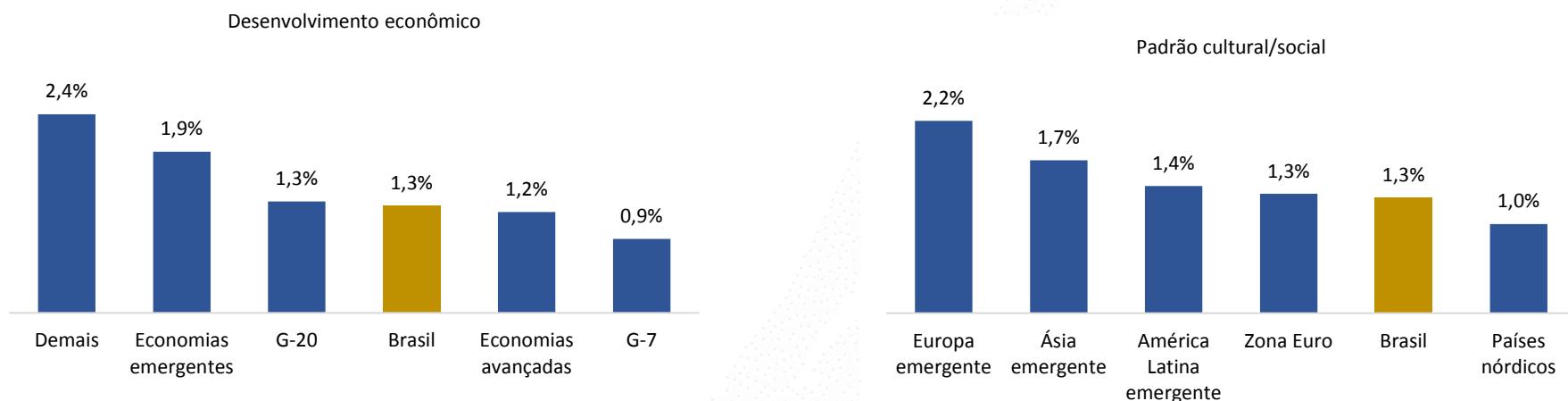
Importante destacar que as despesas de transferência do Governo Central ao Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF foram classificadas nas subfunções Serviços de Polícia (7031) e Serviços de proteção contra incêndios (7032). Estes gastos correspondem aos recursos providos pela União ao Governo do Distrito Federal para a organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal (Lei nº 10.633, de 2002).

No que diz respeito à análise comparativa com os países selecionados para este trabalho, observa-se que a despesa do governo central com ordem pública e segurança no Brasil (1,29% do PIB), em 2016, está bem próxima da média dos grupos de países com padrão de

desenvolvimento econômico mais elevado. No entanto, se observarmos a subfunção Tribunais de justiça (7033) conclui-se que o governo central brasileiro apresenta gasto elevado em relação aos países da amostra que reportaram esta informação.

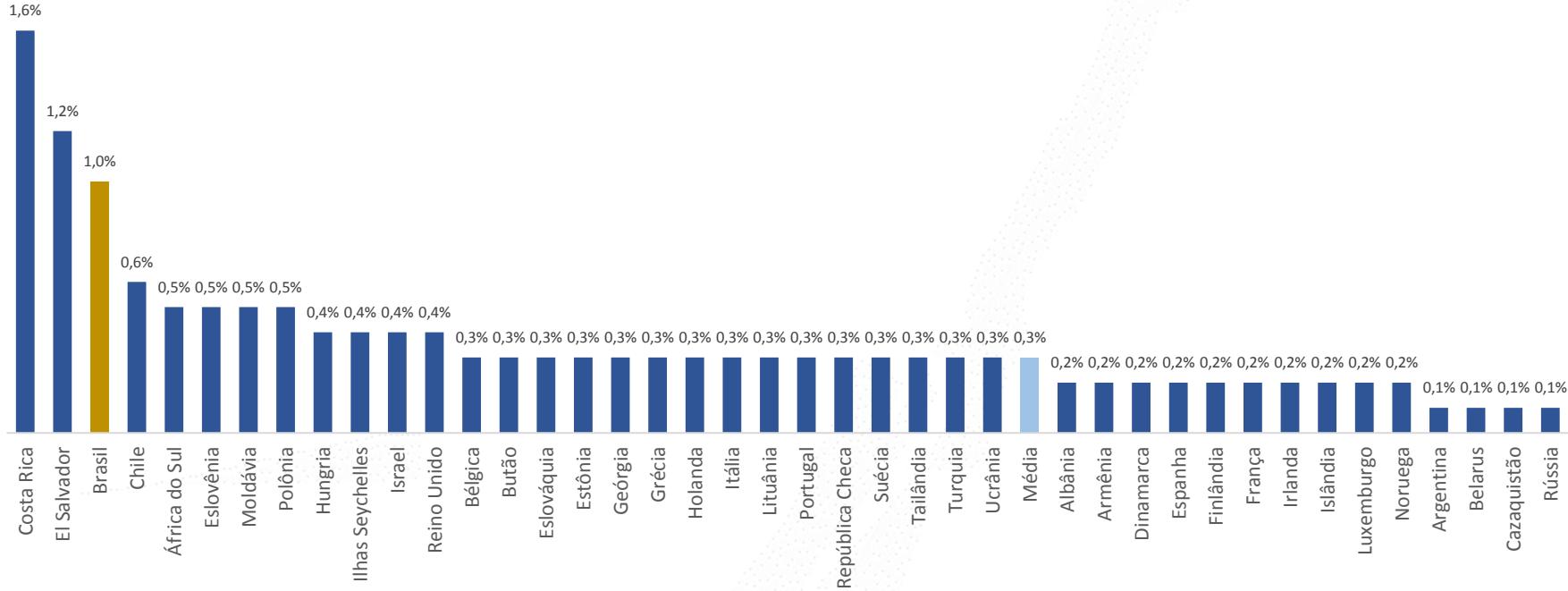
Esta análise comparativa deve ser feita com certa cautela em virtude dos diversos arranjos federativos para o gasto com ordem pública e segurança os quais não iremos explorar neste estudo. No Brasil, como já citado anteriormente, esta despesa é realizada em sua maior parte pelos entes federativos.

*Gráfico 17 – Despesa com ordem pública e segurança - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
Dados em % do PIB*



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

Gráfico 18 – Despesa com tribunais de justiça (7033) - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
 Dados em % do PIB



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

4.6. Assuntos econômicos

Os gastos do governo central com assuntos econômicos (704), que contemplam despesas com mineração, transportes, comunicações, assuntos comerciais e trabalhistas, entre outros, corresponderam a 0,94% do PIB em 2017, sendo que nos anos anteriores do período analisado tal percentual esteve em patamar mais elevado (1,11% em 2015 e 1,13% em 2016), conforme pode ser observado na tabela abaixo.

Tabela 11 – Despesas¹ por função de governo – Função assuntos econômicos (704) - Governo central orçamentário² - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões			% Despesa Total			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
704 - Assuntos econômicos	66.456	70.966	61.819	3,23%	3,36%	2,88%	1,11%	1,13%	0,94%
7041 - Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral	16.620	16.852	14.371	0,81%	0,80%	0,67%	0,28%	0,27%	0,22%
7042 - Agricultura, silvicultura, pesca e caça	21.955	23.842	20.814	1,07%	1,13%	0,97%	0,37%	0,38%	0,32%
7043 - Combustíveis e energia	5.107	5.168	4.887	0,25%	0,24%	0,23%	0,09%	0,08%	0,07%
7044 - Mineração, indústria e construção	1.196	1.142	1.210	0,06%	0,05%	0,06%	0,02%	0,02%	0,02%
7045 - Transportes	14.206	15.034	10.272	0,69%	0,71%	0,48%	0,24%	0,24%	0,16%
7046 – Comunicações ³	-1.457	-513	138	-0,07%	-0,02%	0,01%	-0,02%	-0,01%	0,00%
7047 - Outros setores	1.619	1.642	1.595	0,08%	0,08%	0,07%	0,03%	0,03%	0,02%
7048 - Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos	6.657	7.261	7.745	0,32%	0,34%	0,36%	0,11%	0,12%	0,12%
7049 - Outros assuntos econômicos	552	538	787	0,03%	0,03%	0,04%	0,01%	0,01%	0,01%

Fonte: STN e SOF.

1. Despesa apurada pelo regime de competência que corresponde ao conceito de despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

2. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

3. A despesa negativa na subfunção Comunicações é explicada pela receita de alienação de ativos (receita de concessões e permissões dos serviços de telecomunicações) que, de acordo com a metodologia definida, é excluída da despesa.

Numa análise por subfunção, observa-se que, em 2017, 34% da despesa com assuntos econômicos foram executados na subfunção Agricultura, silvicultura, pesca e caça (7042) que compreende gastos com administração e gestão de atividades agrícolas, florestais, de irrigação e drenagem e de pesca. Entre 2016 e 2017 os gastos nessa subfunção apresentaram redução nominal de 13%. Essa redução pode ser explicada pela redução dos subsídios destinados ao setor, maior componente de despesa, da ordem de 20%, especialmente no âmbito do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf e da Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei nº 8.427, de 1992).

A subfunção 7041, cujo montante da despesa também é relevante (em média 23% da despesa em Assuntos econômicos de cada ano), trata de gastos com assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas gerais, incluindo a regulamentação ou apoio a atividades de exportação e importação, operação ou suporte de instituições que lidam com patentes, marcas registradas, direitos autorais, registro de empresas, operação ou apoio a programas para facilitar a mobilidade de trabalhadores, reduzir a taxa de desemprego em regiões em dificuldades ou subdesenvolvidas, promover o emprego de grupos desfavorecidos, bem como a produção e disseminação de informações gerais, documentação técnica e estatísticas sobre assuntos e serviços gerais de trabalho. Essa subfunção apresentou decréscimo nominal da despesa entre 2016 e 2017 em decorrência de redução de 22% dos subsídios ao setor, cujo impacto maior se deu na subvenção econômica em operações de financiamento no âmbito do Programa de Sustentação do Investimento - PSI e do Programa Emergencial de Reconstrução de Municípios Afetados por Desastres Naturais.

No caso da subfunção Transportes (7045), nota-se também um decréscimo nominal dos gastos entre 2016 e 2017 explicado pela alienação (venda) de ativos não financeiros, pois não houve redução na despesa nesse grupo¹⁴. De qualquer modo, os gastos na área compreendem diversas obras de construção, adequação, manutenção, entre outros, de trechos rodoviários, ferroviários e hidroviários.

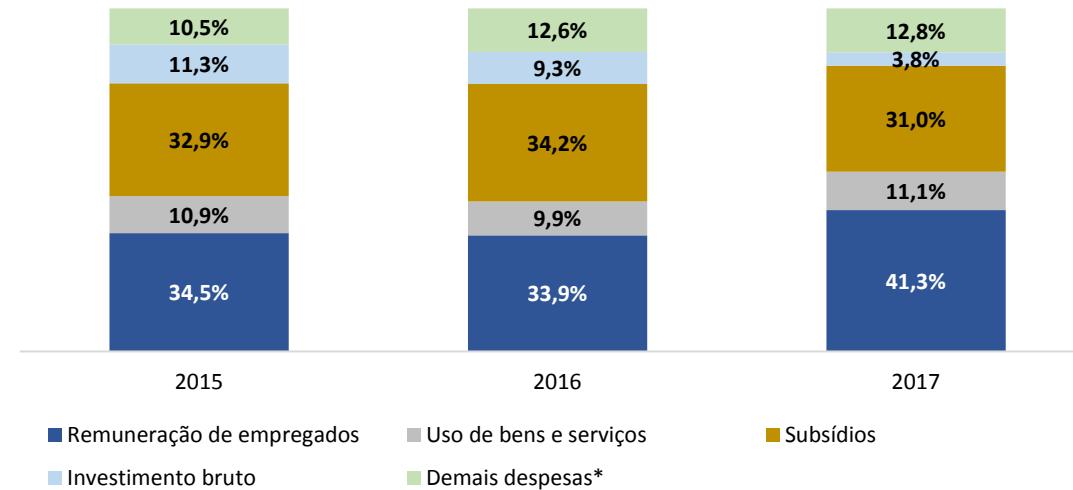
As outras subfunções não apresentaram variação significativa em seus montantes em termos nominais e percentuais da despesa total e do PIB. É o caso da subfunção Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos (7048) que, apesar da relevância, tem mais de 60% dos seus gastos destinados ao pagamento de pessoal e o restante ao desenvolvimento de projetos. O mesmo ocorre com as subfunções Mineração, indústria e construção (7044), Comunicações (7046), Outros Setores (7047), Outros assuntos econômicos (7049).

Ao segregar os gastos do governo central brasileiro por categoria econômica, gráfico 18, observa-se elevado gasto com remuneração de pessoal e subsídios, seguido pelos subsídios.

¹⁴ De acordo com o GFSM 2014 a despesa de investimento é composta pela aquisição de ativos não financeiros menos a alienação (receita) de ativos não financeiros.

Gráfico 19 – Composição da despesa com assuntos econômicos por categoria econômica - Governo central incluindo seguridade social-Brasil - Anual – 2015 a 2017

Dados em % da despesa com assuntos econômicos

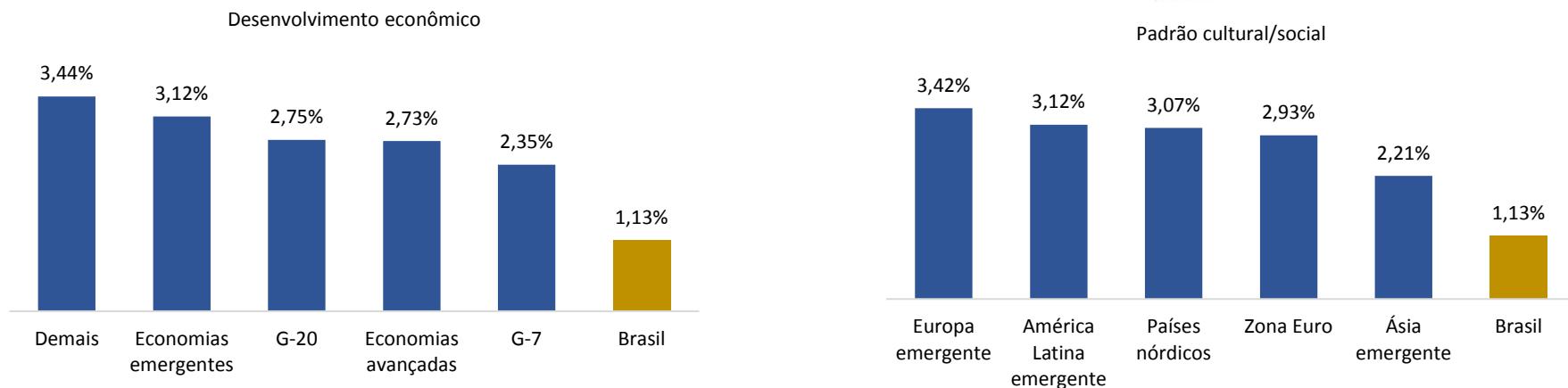


Fonte: STN e SOF.

* Em "Demais despesas" foram agregadas as rubricas: Benefícios sociais, Transferências e doações e Outras despesas.

Conforme explicitado no Gráfico 19, em comparativo internacional, o governo central brasileiro tem um dos menores gastos na função assuntos econômicos. Com 1,13% do PIB (2016), o país dedica 60% menos recursos do que o gasto médio (3,0% do PIB), e despende menos do que suas contrapartes do BRICS (China, África do Sul e Rússia) e do que seus vizinhos sul-americanos (Argentina e Chile).

Gráfico 20 – Despesa com assuntos econômicos - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
Dados em % do PIB



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

4.7. Defesa

Em 2017 os gastos com defesa corresponderam a 0,7% do PIB apresentando um crescimento de 0,03 p.p. do PIB em relação a 2016, conforme pode ser observado na tabela abaixo. O aumento está relacionado com a expansão da folha de pagamentos dos militares que teve início em agosto de 2016 (Lei 12.321 de 2016). Em 2017 mais da metade (63%) da despesa total em defesa foi aplicada na remuneração de empregados, isto é, salários, bem como contribuições sociais efetivas ou imputadas dos empregadores e 21% foi dedicado ao uso de bens e serviços que incluem gastos referentes à administração e manutenção das unidades que executam o orçamento da defesa. É importante ressaltar que na metodologia COFOG os gastos com inativos (reformas e pensões militares) não são incluídos na função defesa, mas em seguridade social, diferentemente da classificação funcional do Orçamento Geral da União (OGU), que considera todas as despesas com pessoal relativas às forças militares na função defesa nacional. A quase totalidade das despesas classificadas na função defesa, em 2017, foram executadas pelo Comando do Exército (47%) seguido pelo Comando da Marinha (27%) e da Aeronáutica (26%).

Tabela 12 – Despesas¹ por função de governo – Função defesa (702) - Governo central orçamentário² - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões			% Despesa Total			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
702 - Defesa	41.618	42.830	46.725	2,02%	2,03%	2,17%	0,69%	0,68%	0,71%
7021 - Defesa militar	38.797	40.095	43.819	1,89%	1,90%	2,04%	0,65%	0,64%	0,67%
7022 - Defesa civil	1.522	1.534	1.656	0,07%	0,07%	0,08%	0,03%	0,02%	0,03%
7023 - Ajuda externa militar	222	186	182	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
7024 - Pesquisa e desenvolvimento da defesa	702	867	867	0,03%	0,04%	0,04%	0,01%	0,01%	0,01%
7025 - Defesa não especificada	375	147	202	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%

Fonte: STN e SOF.

1. Despesa apurada pelo regime de competência que corresponde ao conceito de despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

2. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

Decompondo o gasto por subfunção observa-se que a maior parte dos gastos com defesa é concentrada na subfunção defesa militar (94,0% da despesa com defesa ou 0,67% do PIB em 2017), seguida pela subfunção defesa civil (3,5 % da despesa com defesa ou 0,03% do PIB). Defesa militar é composta por gastos referentes à administração de assuntos e serviços de defesa militar bem como à gestão de forças defensivas da terra, mar, ar e espaço, gestão de engenharia, transporte, comunicações, informação, pessoal e outras forças defensivas não combatentes e gestão ou apoio das forças de reserva e auxiliares ligados ao sistema de defesa.

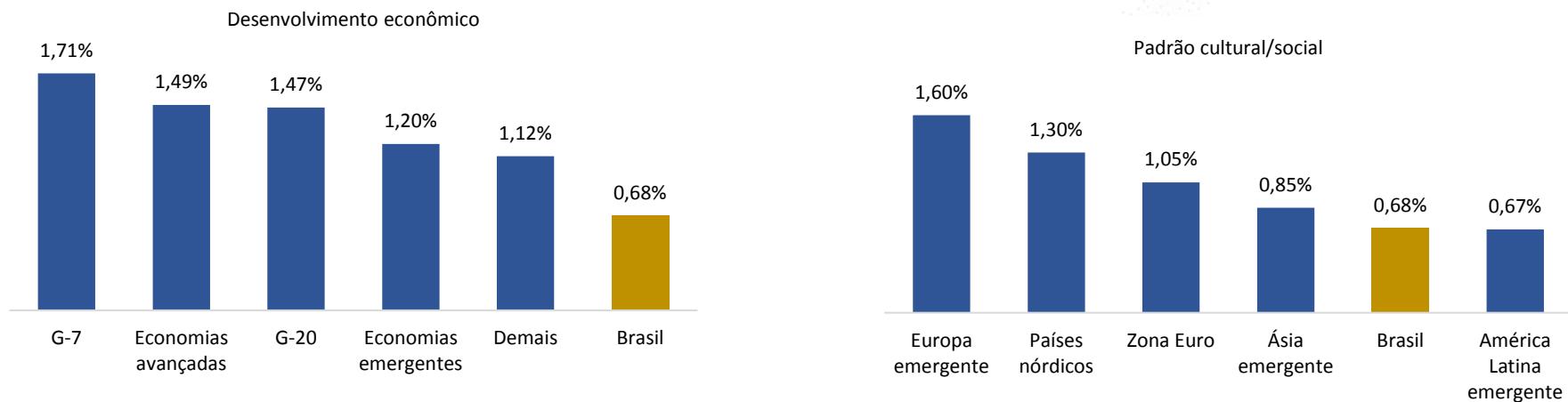
Entre 2016 e 2017 esta subfunção apresentou aumento de 9,3%. Esse comportamento também é explicado pelo aumento nas remunerações conforme dito anteriormente. Destaca-se também o aumento na execução da despesa das seguintes ações orçamentárias: i) construção de submarinos convencionais e de propulsão nuclear (70,2%); e ii) desenvolvimento de cargueiro tático militar (32,3%).

Na sequência destaca-se a subfunção defesa civil (7022) onde são registradas as despesas destinadas à administração de assuntos e serviços de defesa civil, formulação de planos de contingência e organização de manobras envolvendo instituições e populações civis. Observa-se que os gastos executados nesta subfunção permaneceram estáveis no período em análise, representando 0,03% do PIB em 2017. Em 2017, aproximadamente 93,0% do gasto em defesa civil foi executado pelo Ministério da Integração Nacional.

As demais subfunções listadas na tabela 12 apresentaram pouca representatividade no total da despesa com defesa e permaneceram estáveis no período em análise.

Por fim, a análise comparativa mostra que a despesa do governo central brasileiro com defesa está entre as menores em relação aos países selecionados e em linha com os demais países da América Latina da amostra.

Gráfico 21 – Despesa com defesa¹ - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
 Dados em % do PIB



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

1. Despesa com defesa não inclui gastos com reformas e pensões dos militares.

4.8. Proteção ambiental

No período de 2015 a 2017, a proteção ambiental foi uma das funções com menor despesa do governo central brasileiro. No período em análise, apenas as funções Habitação e serviços comunitários (706) e Lazer, cultura e religião (708) tiveram uma despesa menor. Em 2017, a despesa do governo central na função proteção ambiental atingiu R\$ 5,4 bilhões, equivalente a 0,08% do PIB ou 0,25% da despesa total.

Tabela 13 – Despesas¹ por função de governo – Função proteção ambiental (705) - Governo central orçamentário² - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões			% Despesa Total			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
705 - Proteção ambiental	5.007	5.628	5.444	0,24%	0,27%	0,25%	0,08%	0,09%	0,08%
7051 - Gestão de resíduos	43	36	19	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7052 - Gestão de águas residuais	2.521	3.107	2.605	0,12%	0,15%	0,12%	0,04%	0,05%	0,04%
7053 - Redução da poluição	22	16	9	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7054 - Proteção da biodiversidade e da paisagem	2.066	2.087	2.430	0,10%	0,10%	0,11%	0,03%	0,03%	0,04%
7055 - Pesquisa e desenvolvimento da proteção ambiental	111	119	108	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
7056 - Proteção ambiental não especificada	244	263	272	0,01%	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%

Fonte: STN e SOF.

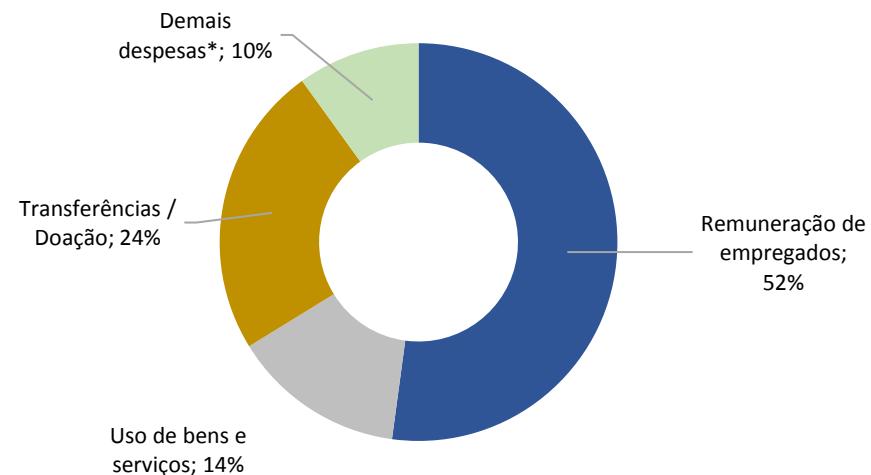
1. Despesa apurada pelo regime de competência que corresponde ao conceito de despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

2. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

Assim como na análise das demais funções, faz-se necessário discorrer sobre o arranjo federativo brasileiro no que diz respeito à proteção ambiental. Segundo a Constituição Federal, a competência administrativa em matéria de proteção ambiental é comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Importante mencionar que parte da despesa, notadamente na gestão de resíduos, é realizada pelos governos

subnacionais. No entanto, na prática, os órgãos federais, especialmente o Ibama, assumem grande parte das atribuições administrativas e de fiscalização. De qualquer forma, ao analisar os dados, é preciso atentar-se para o fato de que se trata exclusivamente das despesas do governo central e das transferências vinculadas à proteção ambiental realizadas pela União, e não inclui, portanto, os outros gastos efetuados pelos governos regionais.

Gráfico 22 – Composição da despesa com proteção ambiental por categoria econômica - Governo central incluindo seguridade social - Brasil - Anual – 2017
Dados em % da despesa com proteção ambiental



Fonte: STN e SOF.

* Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Benefícios sociais, Subsídios, Investimento Bruto e Outras despesas.

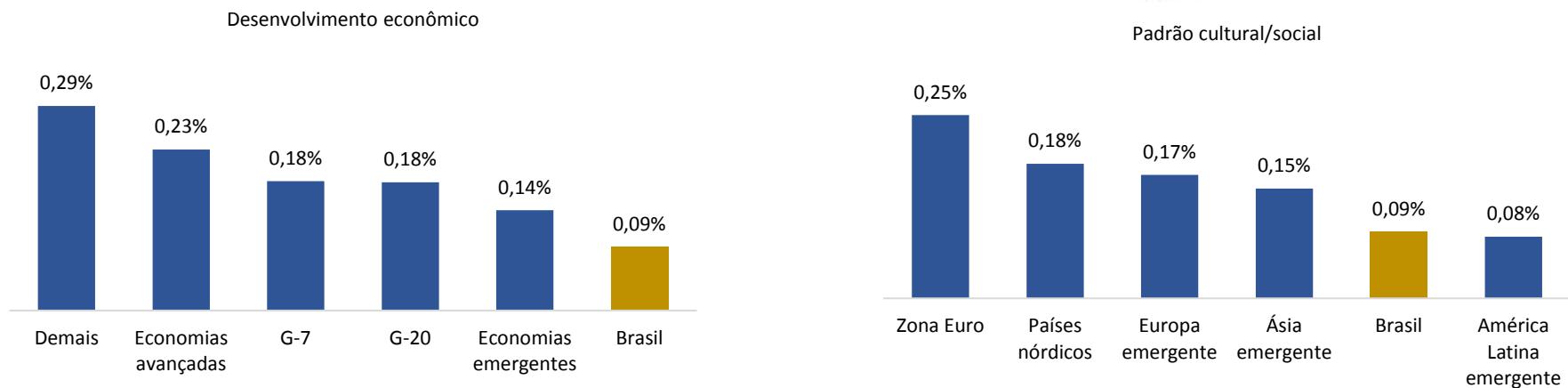
No gráfico acima é apresentada a composição da despesa em proteção ambiental segundo as categorias econômicas. Observa-se que 52% do total da despesa foram destinados à remuneração de empregados em 2017. A maior parcela da despesa com proteção ambiental nessa categoria econômica foi executada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa). A categoria econômica com a segunda maior parcela da despesa com proteção ambiental são as transferências e doações. Ressalte-se que grande parte dessas transferências foram realizadas na área de saneamento básico.

As subfunções gestão de águas residuais (7052) e proteção da biodiversidade e da paisagem (7054) representaram 92% da despesa total do governo central com proteção ambiental em 2017. A subfunção 7052 refere-se à operação dos sistemas de esgoto e ao tratamento das águas residuais. Em relação a essa subfunção, vale ressaltar que os governos regionais desempenham papel importante, e, como esta análise se restringe às despesas do governo central, ela não inclui os gastos efetuados pelos Estados e Municípios nessa subfunção. Estão incluídas, contudo, as transferências do governo central vinculadas à gestão de águas residuais. De fato, transferências e doações, constituem a categoria econômica com despesa mais elevada em 2017 na subfunção 7052 (R\$ 1,3 bilhão), seguida pela remuneração de empregados (R\$ 1,0 bilhão). Por fim, ressalte-se que as despesas com gestão de águas residuais do governo central são realizadas quase em sua totalidade pela Funasa e pelo Ministério das Cidades.

A subfunção proteção da biodiversidade e da paisagem (7054), segundo a COFOG, consiste em atividades relacionadas à proteção da flora e da fauna, à proteção de habitats e à proteção de paisagens pelo seu valor estético. As despesas do governo central nessa subfunção se concentraram nas categorias econômicas remuneração de empregados e uso de bens e serviços, com gastos de R\$ 1,6 bilhão e R\$ 417 milhões em 2017, respectivamente. Os principais órgãos que executaram essas despesas foram o Ibama e o ICMBio.

No que se refere ao comparativo internacional, a despesa do governo central com proteção ambiental em 2016, de 0,09% do PIB, está abaixo da média dos países selecionados, de 0,11% do PIB. Assim como na comparação internacional realizada para as outras funções, faz-se necessário relembrar que os dados apresentados se referem ao governo central incluindo segurança social e, portanto, o modelo de divisão da despesa de cada país entre o governo central e os governos regionais impacta nos valores aqui expostos.

Gráfico 23 – Despesa com proteção ambiental - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
 Dados em % do PIB



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

4.9. Habitação e serviços comunitários

As despesas do governo central brasileiro com Habitação e serviços comunitários (706) incluem gastos com atividades de desenvolvimento habitacional, aquisição de terras necessárias para a construção de moradias, construção ou compra e remodelação unidades habitacionais para o público, atividades de desenvolvimento comunitários e serviços; administração de leis de zoneamento e uso da terra e regulamentos de construção, atividades de abastecimento de água, iluminação pública, entre outros¹⁵. Conforme observado na tabela 14, houve expressiva redução do gasto nessa função, sobretudo na subfunção Desenvolvimento habitacional (7061), que passou de 13,2% da despesa em Habitação e serviços comunitários para 0,7%, entre os anos 2015 e 2017.

Tabela 14 – Despesas¹ por função de governo – Função habitação e serviços comunitários (706) - Governo central orçamentário² - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões			% Despesa Total			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
706 - Habitação e serviços comunitários	5.086	5.076	3.853	0,25%	0,24%	0,18%	0,08%	0,08%	0,06%
7061 - Desenvolvimento habitacional	672	52	29	0,03%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%
7062 - Desenvolvimento comunitário	677	673	609	0,03%	0,03%	0,03%	0,01%	0,01%	0,01%
7063 - Abastecimento de água	2.278	2.637	1.931	0,11%	0,12%	0,09%	0,04%	0,04%	0,03%
7064 - Iluminação pública	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7065 - Pesquisa e desenvolvimento com habitação e serv. comunitários	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7066 - Habitação e serviços comunitários não especificados	1.460	1.713	1.285	0,07%	0,08%	0,06%	0,02%	0,03%	0,02%

Fonte: STN e SOF.

1. Despesa apurada pelo regime de competência que corresponde ao conceito de despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

2. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

¹⁵ Conforme visto na seção 4.1, o programa Minha Casa Minha Vida, dadas suas características, foi classificado na função Proteção Social (710), especificamente, na subfunção Habitação (7106).

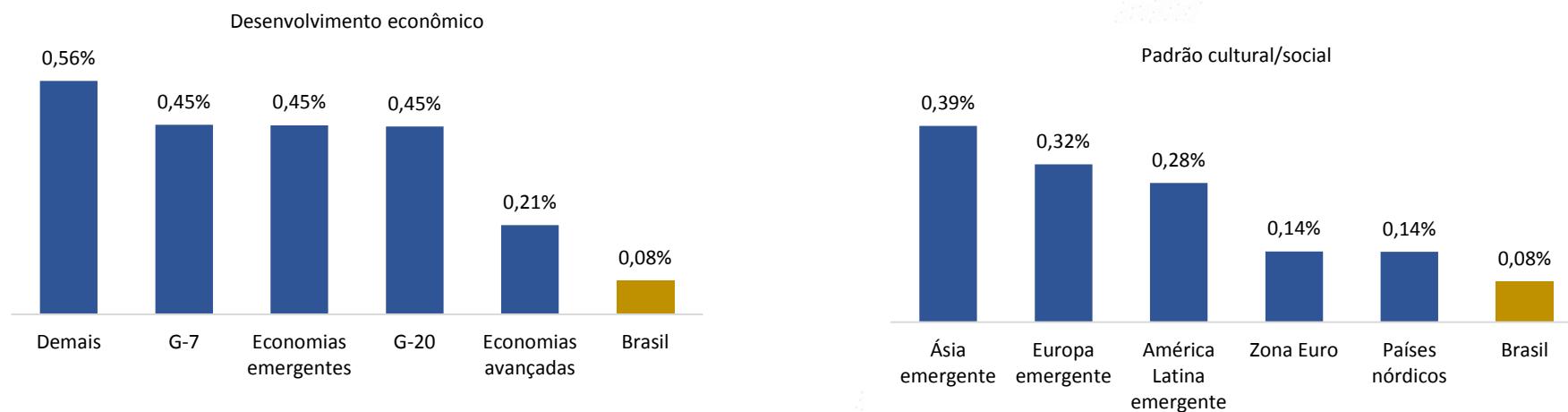
A subfunção Abastecimento de água (7063) é a mais representativa, e, apesar de os gastos do governo central não vislumbrarem o atendimento do consumidor final, trata-se de despesa que contempla estruturas e sistemas que favoreçam ou proporcionem o fornecimento de água ao cidadão. Dessa forma são classificadas despesas dessa natureza como: construção ou operação de sistemas de abastecimento de água não-empresariais; subsídios, empréstimos ou subsídios para apoiar a operação, construção, manutenção ou modernização de sistemas de abastecimento de água.

Por essas diretrizes, as despesas representativas classificadas na subfunção Abastecimento de água (7063) contemplaram atividades como implantação de obras e equipamentos para oferta de água, construção do canal adutor do sertão alagoano, apoio à implantação, ampliação ou melhorias em sistemas de abastecimento de água em Municípios, implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos, dentre outros.

No que tange à comparação internacional dos gastos do governo central nessa função, apresentada no Gráfico 23, a maior parte dos países dedica menos de 0,5% do PIB com Habitação e serviços comunitários, com a notável exceção de África do Sul e Cingapura, que despendem mais de 1% do PIB nessa função. Nota-se que a despesa do Brasil nesta função está abaixo da média verificada para todos os grupos considerados na análise.

Gráfico 24 – Despesa com habitação e serviços comunitários - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016

Dados em % do PIB



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

4.10. Lazer, cultura e religião

O gasto do governo central na função Lazer, cultura e religião (708) correspondeu a 0,15% da despesa total em 2017 ou 0,05% do PIB do Brasil para o mesmo ano, consoante demonstrado na Tabela 15. No período analisado houve diminuição dos dispêndios nos Serviços recreativos e desportivos (7081) devido à redução verificada no âmbito da Implantação, modernização e ampliação da infraestrutura necessária para preparação, realização e legado dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016, e também da Preparação e organização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, cujas representatividades na subfunção são de aproximadamente 33,8% e 5,5%, respectivamente.

Tabela 15 – Despesas¹ por função de governo – Função lazer, cultura e religião (708) - Governo central orçamentário² - Brasil - Anual - 2015 a 2017

Categorias	R\$ Milhões			% Despesa Total			% PIB		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
708 - Lazer, cultura e religião	4.386	4.268	3.293	0,21%	0,20%	0,15%	0,07%	0,07%	0,05%
7081 - Serviços recreativos e desportivos	2.074	1.927	955	0,10%	0,09%	0,04%	0,03%	0,03%	0,01%
7082 - Serviços culturais	1.462	1.418	1.441	0,07%	0,07%	0,07%	0,02%	0,02%	0,02%
7083 - Serviços de rádio e teledifusão e de publicação	764	794	821	0,04%	0,04%	0,04%	0,01%	0,01%	0,01%
7084 - Serviços religiosos e outros serviços comunitários	0	0	0	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7085 - Pesquisa e desenvolvimento do lazer, cultura e religião	30	23	14	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
7086 - Lazer, cultura e religião não especificada	56	106	62	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

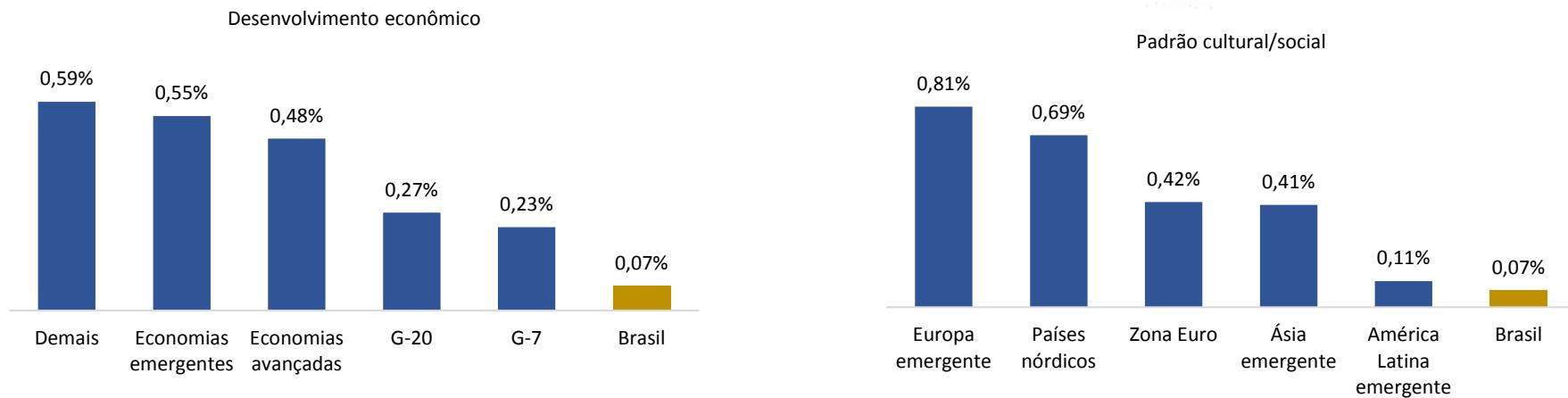
Fonte: STN e SOF.

1. Despesa apurada pelo regime de competência que corresponde ao conceito de despesa liquidada incluído o pagamento de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores.

2. Composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil.

Internacionalmente, o governo central brasileiro teve, em 2016, um dos menores gastos na função, abaixo da média mundial de todos os grupos de países em análise, conforme gráfico a seguir.

*Gráfico 25 – Despesa com lazer, cultura e religião - Governo central incluindo seguridade social- Países selecionados - Anual - 2016
Dados em % do PIB*



Fonte: Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG) - FMI e Government expenditure by function (COFOG) -OECD.

5. Metodologia

Para o trabalho atual, parte-se da base de despesas¹⁶ das EFP do governo central orçamentário¹⁷ e propõe-se uma classificação a partir de três parâmetros, a saber: natureza da despesa detalhada (NDD)¹⁸, ação orçamentária¹⁹ e unidade orçamentária (UO)²⁰. Ou seja, classifica-se a lista de NDD, de ações executadas e das UOs 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.

Tabela 16 – Exemplo de cruzamentos da natureza da despesa detalhada e ações orçamentárias

Descrição NDD	Descrição Ação
Residência médica	Funcionamento das instituições federais de ensino superior
Auxílio reclusão ativo civil	Aposentadorias e pensões – servidores civis
Aposentadorias, reserva remunerada e reformas	Pessoal ativo da união

¹⁶ 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.

¹⁷ O governo central orçamentário 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.

¹⁸ 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”.

¹⁹ As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa.

²⁰ 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).

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.

5.1. 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”²¹. Assim, para todas as ações²² 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

²¹ De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão 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 – MP, pp. 48).

²² 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.

infantil e ensino médio, utilizou-se a modalidade de aplicação²³ 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 30) como “7091 – *Educação infantil e ensino fundamental I*” e as transferências aos estados (modalidade de aplicação 40) como “7092 – *Ensino fundamental II e médio*”²⁴.

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.

5.2. 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 classificador²⁵. 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 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.

²³ De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 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 – MP, p.59).

²⁴ Ensino fundamental I compreende o período do 1º ao 5º ano e o ensino fundamental II do 6º ao 9º ano.

²⁵ 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.

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:

- (i) 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;
- (ii) 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”*²⁶;
- (iii) 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
- (iv) 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, enquadram-se-iam em “70486 – Pesquisa e desenvolvimento de comunicações”.

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”.

²⁶ O mesmo aplica-se ao IBGE, por exemplo.

5.3. 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:

- i. 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;
- ii. 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
- iii. 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 despesa²⁷.

Por fim, destaca-se que nos anexos desta publicação estarão disponíveis os filtros e o detalhamento das classificações dos parâmetros relevantes, possibilitando a construção da estatística e eventuais críticas, uma vez que é inerente ao processo de classificação algum grau de discricionariedade.

²⁷ 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>

Apêndice

1. Agrupamento segundo o grau de desenvolvimento econômico

G-7: Alemanha, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido.

G-20: África do Sul, Alemanha, Argentina, Austrália, Brasil, China, Coreia, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido, Rússia, Turquia.

Economias avançadas: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Cingapura, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça.

Economias emergentes: África do Sul, Argentina, Brasil, Bulgária, Cazaquistão, Chile, China, Hungria, Lituânia, Polônia, Rússia, Tailândia, Turquia, Ucrânia.

Demais: Albânia, Armênia, Belarus, Butão, Costa Rica, El Salvador, Geórgia, Ilhas Maurício, Ilhas Seychelles, Moldávia.

2. Agrupamento segundo o padrão cultural/social

Países nórdicos: Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia.

Zona Euro: Alemanha, Áustria, Bélgica, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal.

Ásia emergente: China, Indonésia, Tailândia.

Europa emergente: Bulgária, Hungria, Lituânia, Polônia, Rússia Turquia, Ucrânia.

América Latina emergente: Argentina, Brasil, Chile.