



TESOURO NACIONAL



2022

# Despesas por Função do Governo Central

Nota metodológica

Classificação COFOG - *Classification of  
Functions of Government*

**Ministro da Economia**  
Paulo Roberto Nunes Guedes

**Secretário-Executivo do Ministério da Economia**  
Marcelo Pacheco dos Guaranys

**Secretário Especial do Tesouro e Orçamento Fazenda**  
Esteves Pedro Colnago Junior

**Secretário do Tesouro Nacional**  
Paulo Fontoura Valle

**Secretário de Orçamento Federal**  
Ariosto Antunes Culau

**Secretário Adjunto do Tesouro Nacional**  
Janete Duarte Mol

**Subsecretário do Plano Plurianual da União**  
Fernando Sertã Meressi

**Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal**  
David Rebelo Athayde

**Coordenador-Geral de Estudos de Políticas Públicas**  
Marcelo Augusto Prudente Lima

**Coordenador-Geral de Estudos Econômico-Fiscais**  
Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior

**Equipe Técnica**  
Josenira Santos Vieira  
Rejane Rodrigues de Carvalho Pereira

**Coordenador de Estudos Econômico-Fiscais**  
Alex Pereira Benício

**Equipe Técnica**  
Artur Henrique da Silva Santos  
Karla de Lima Rocha  
Luciana de Almeida Toldo  
Vitor Henrique Barbosa Fabel

**Arte**  
Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional  
Viviane Barros e Hugo Pullen

**Informações**  
Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional  
Telefone: (61) 3412-1843  
Correio eletrônico [ascom@tesouro.gov.br](mailto:ascom@tesouro.gov.br)  
Disponível em: [www.tesourotransparente.gov.br](http://www.tesourotransparente.gov.br)  
*\*Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.*

Última alteração: 23 de junho de 2022

# Sumário

<b>1. Introdução .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Contextualização da classificação de despesas COFOG .....</b>	<b>5</b>
<b>3. Fontes e metodologia .....</b>	<b>5</b>
<b>3.1. Bases de dados .....</b>	<b>5</b>
<b>3.2. Metodologia geral da Classificação.....</b>	<b>6</b>
<b>3.3. Classificação das Despesas do FCDF.....</b>	<b>7</b>
<b>3.4. Classificação das Despesas do Fundeb .....</b>	<b>8</b>
<b>3.5. Classificação das Despesas com Pesquisa e Desenvolvimento .....</b>	<b>8</b>
<b>3.6. Classificação das Despesas da Educação Profissional e Tecnológica .....</b>	<b>10</b>
<b>3.7. Situações especiais da classificação – casos limítrofes.....</b>	<b>12</b>
<b>3.8. Ajustes de apuração em conformidade com o GFSM 2014 .....</b>	<b>15</b>
<b>4. Revisões.....</b>	<b>15</b>
<b>5. Referências .....</b>	<b>16</b>
<b>5.1. SOF – Secretaria de Orçamento Federal.....</b>	<b>16</b>
5.1.1. Publicações da SOF .....	16
5.1.2. Sistemas da SOF.....	16
<b>5.2. STN – Secretaria do Tesouro Nacional .....</b>	<b>16</b>
5.2.1. Publicações da STN .....	16
5.2.2. Sistemas da STN.....	17
<b>5.3. Outros órgãos.....</b>	<b>17</b>

# 1. Introdução

Este documento apresenta a metodologia para classificação das despesas do Governo Central brasileiro, seguindo a metodologia de Classificação por Função de Governo (COFOG - *Classification of Functions of Government*), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE/ONU, disposta no Manual de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional – FMI (*Government Finance Statistics Manual 2014 – GFSM 2014*). 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.

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

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

A classificação COFOG é a referência para a publicação intitulada “Despesas por Função do Governo Central: Classificação COFOG <exercício de referência dos dados>”. A primeira publicação ocorreu em 2018 referente aos exercícios 2015-2017. A partir de 2019, a publicação é anual apresentando dados do exercício anterior.

Ressalta-se que esta versão da Nota Metodológica sumariza as regras de marcação de toda série histórica dos dados, e será atualizada somente quando necessário.

## 2. Contextualização da classificação de despesas COFOG

Para contextualização, em 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) iniciou a publicação anual de estatísticas fiscais, seguindo a metodologia estabelecida pelo GFSM 2014, posicionando o Brasil entre os países mais avançados em termos de publicações de Estatísticas de Finanças Públicas (EFP).

O trabalho de construção das EFP se deu com o objetivo central de aperfeiçoar as estatísticas fiscais no Brasil de acordo com as melhores práticas internacionais, 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). Desde então, a STN e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ambas vinculadas à Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento do Ministério da Economia, trabalham sistematicamente em aperfeiçoamentos metodológicos.

## 3. Fontes e metodologia

### 3.1. Bases de dados

A fonte primária para a obtenção dos dados de despesas do Governo Central Orçamentário é o Sistema de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI. Também são captados dados qualitativos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP na classificação COFOG das funções e subfunções de governo.

Adicionalmente são utilizadas fontes de dados complementares para tratamento de determinados segmentos da classificação COFOG. São exemplos:

1. Sistema de Informações Georreferenciadas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - GEOCAPES e o portal de dados abertos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) para a captação de dados de despesas com Pesquisa e Desenvolvimento – P&D;
2. Plataforma Nilo Peçanha para dados de matrículas da Educação Profissional e Tecnológica;
3. Despesas de juros são informadas pelo Banco Central do Brasil; e
4. As contribuições sociais imputadas são calculadas e fornecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## 3.2. Metodologia geral da Classificação

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

Para o trabalho atual, parte-se da base de despesas<sup>1</sup> das Estatísticas de Finanças Públicas (EFP) do Governo Central Orçamentário<sup>2</sup> e propõe-se uma classificação a partir de três parâmetros, a saber: natureza da despesa detalhada (NDD)<sup>3</sup>, ação orçamentária<sup>4</sup> e unidade orçamentária (UO)<sup>5</sup>. Ou seja, classifica-se a lista de NDD's, de ações executadas e de UO's de acordo com os códigos de subfunções da COFOG, que possuem 4 dígitos. 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 classificado nas subfunções COFOG observando-se apenas o nível da ação orçamentária, a classificação COFOG por NDD prevalece sobre a classificação por ação e essa, por sua vez, prevalece sobre a classificação por UO. Essa definição foi estabelecida a partir do entendimento de que o lançamento contábil (classificação) da natureza da despesa é o mais fidedigno em relação ao objeto fim do gasto.

Portanto, como o lançamento da classificação da NDD é o mais avançado do ponto de vista cronológico no processo orçamentário-financeiro da despesa, infere-se que ele é o parâmetro que possui a maior aderência ao objeto efetivo de gasto.

No caso da classificação COFOG por NDD e por ação serem inconclusivas, o parâmetro seguinte de definição é a UO. Exemplo disto são as despesas de pessoal ativo civil cuja maior parte é executada no

---

1 Despesa apurada pelo regime de competência corresponde à despesa liquidada incluído a liquidação de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, exceto as transferências a outras unidades do Governo Geral que são apuradas pelo regime de caixa (despesa paga incluídos os restos a pagar processados e não processados pagos).

2 Dados da classificação econômica da despesa de acordo com o GFSM 2014 estão disponíveis no site do Tesouro Nacional: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-fiscais-do-governo-central-orcamentario>

3 A natureza da despesa detalhada (NDD) se refere 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" – Grupo de Natureza da Despesa, "CD" – Modalidade de Aplicação, "EF" – Elemento de Despesa e "GH" – Subitem (Subelemento). O parâmetro principal utilizado para a COFOG é a agregação "Elemento de Despesa + Subitem (Subelemento)", ou seja, dígitos "EF.GH".

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

5 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).

elemento de despesa “11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil” em intersecção com a ação “20TP – Ativos Civis da União”. Neste caso, a classificação COFOG é determinada pela função “primordial” da UO na qual a dotação foi inscrita.

Cabe salientar que, conforme tópicos seguintes, há casos particulares que não se aderem a essa regra geral aplicada acima, como na classificação: (i) das despesas do Fundos Constitucional do DF (FCDF); (ii) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb); (iii) dos recursos distribuídos para Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); e (iv) dos recursos aplicados em educação profissional e tecnológica.

### 3.3. Classificação das Despesas do FCDF

Descrita a regra geral de classificação, cabe destacar os 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. Porém, 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”<sup>6</sup>. Assim, para todas as ações<sup>7</sup> cujo nome e descrição encampam mais de uma subfunção, examinam-se os planos orçamentários na tentativa de aumentar a precisão da classificação.

Cabe salientar que os POs foram criados a partir da Lei Orçamentária Anual de 2013. Assim, esse tipo de classificação baseada em POs somente é possível para despesas executadas a partir de 2013.

---

<sup>6</sup> De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (MTO) da Secretaria Federal de Orçamento, o “Plano Orçamentário – PO é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto” (MTO 2020, <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020:cap4>).

<sup>7</sup> 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.

### 3.4. Classificação das Despesas do Fundeb

O segundo caso no qual utiliza-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.

Nesse sentido, como a ação “OC33 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB” não possui nenhum detalhamento que possibilite a desagregação entre ensino infantil e ensino médio, utilizou-se, para despesas executadas até o exercício de 2016, a modalidade de aplicação<sup>8</sup> como critério para tal. Dada a atuação prioritária dos municípios nos ensinos infantil e fundamental, além dos estados nos ensinos fundamental e médio (Art. 211 da Constituição Federal de 1988), optou-se por classificar as transferências aos municípios (modalidade de aplicação 40) como “7091 – Educação infantil e ensino fundamental I” e as transferências aos estados (modalidade de aplicação 30) como “7092 – Ensino fundamental II e médio”<sup>9</sup>.

No entanto, para despesas executadas a partir de 2017, houve mudança na operacionalização dos repasses ao Fundeb, que passaram a ser registrados somente na modalidade de aplicação 30, transferências aos estados. Dessa forma, atualmente, para a distribuição dos gastos de transferências ao Fundeb é utilizada fonte de dados adicional referente a sua execução financeira<sup>10</sup>.

### 3.5. Classificação das Despesas com Pesquisa e Desenvolvimento

A classificação das despesas com Pesquisa e Desenvolvimento – P&D tem contornos específicos na COFOG, apresentando-se transversalmente na classificação. Assim, há diversas marcações possíveis para P&D nas diversas subfunções COFOG: 7014 (Pesquisa básica), 7015 (Pesquisa e desenvolvimento de serviços públicos gerais), 7024 (Pesquisa e desenvolvimento da defesa), 7035 (Pesquisa e

---

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

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

10 <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/transferencias-ao-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica-fundeb>

desenvolvimento com a ordem pública e segurança), 7048 (Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos), 7055 (Pesquisa e desenvolvimento da proteção ambiental), 7065 (Pesquisa e desenvolvimento com habitação e serviços comunitários), 7075 (Pesquisa e desenvolvimento com a saúde), 7085 (Pesquisa e desenvolvimento do lazer, cultura e religião), 7097 (Pesquisa e desenvolvimento com a educação), 7108 (Pesquisa e desenvolvimento de proteção social).

Segundo o Manual Frascati<sup>11</sup>, da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, P&D é qualquer trabalho criativo e sistemático realizado com a finalidade de aumentar o estoque de conhecimentos, inclusive o conhecimento do homem, da cultura e da sociedade, e de utilizar estes conhecimentos para descobrir novas aplicações. O elemento crucial na identificação da P&D é a presença de criatividade e inovação. Esta característica está presente tanto na pesquisa científica como no desenvolvimento experimental.

Desde a publicação do Boletim em 2020, que atualizou a série histórica de 2010 a 2019, com o intuito de capturar efetivamente as despesas com P&D classificadas nas subfunções COFOG, optou-se por obter as despesas com bolsas de estudos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) de acordo com a destinação de recursos das pesquisas financiadas por essas instituições.

Para tanto, calcula-se o percentual de despesas aplicadas em bolsas de estudos do CNPQ, e, no caso da CAPES, calcula-se o percentual do total de bolsas distribuídas destinadas a cada área de pesquisa, por ano, e classificam-se todas as áreas das duas instituições de acordo com as subfunções COFOG. Em seguida, os percentuais designados a cada subfunção COFOG de P&D são aplicados ao valor das ações orçamentárias (0487 – Concessão de Bolsas de Estudo no Ensino Superior, do Ministério da Educação, 00LV – Formação, Capacitação e Fixação de Recursos Humanos Qualificados para a Pesquisa e Desenvolvimento P&D e 0900 – Concessão de Bolsas de Estímulo à Pesquisa, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações), perfazendo os montantes observados na COFOG.

Cabe ressaltar que, no Boletim publicado em 2022, que atualizou a série histórica de 2010 a 2021, os dados obtidos da CAPES sobre as bolsas concedidas de 2021 foram baseados nos dados de 2020, pois até o momento da publicação, não haviam sido divulgados os dados de 2021.

---

<sup>11</sup> Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Manual de Frascati 2002: Medição de atividades científicas e tecnológicas. Coimbra: OCDE, 2007.

### 3.6. Classificação das Despesas da Educação Profissional e Tecnológica

Em nível federal, os IFETs, os Cefets, o Colégio Pedro II, as Universidades Tecnológicas Federais e as Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais compõe a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

A partir dos parâmetros orçamentários/financeiros, não é possível discriminar as despesas referentes à Educação Profissional e Tecnológica entre os segmentos educacionais disponíveis na classificação COFOG. Por este motivo, anteriormente, optou-se por classificar as unidades orçamentárias (UO) relativas aos IFETs na subfunção “7094 – Ensino superior”.

Em que pese esse entendimento, cientes da possibilidade de superestimar o gasto na subfunção 7094<sup>12</sup>, optou-se, desde a publicação do Boletim em 2021, por rever a classificação da Educação Profissional e Tecnológica utilizando como *proxy* para a distribuição deste gasto o número de matrículas para cada segmento realizadas em cada ano<sup>13</sup>.

Dessa forma, refinou-se a metodologia para classificar as despesas da Educação Profissional e Tecnológica em mais subfunções da função Educação, ampliando o leque de possibilidades para as seguintes subfunções: 7091 – Educação infantil e ensino fundamental I, 7092 – Ensino fundamental II e médio, 7093 – Ensino pós-secundário e não superior, 7094 – Ensino superior e 7095 – Ensino não classificável por nível. Para fins de simplificação metodológica, estabeleceu-se incluir os IFETs, os Cefets e o Colégio Pedro II na iniciativa de classificação da Educação Profissional e Tecnológica, mantendo as outras instituições das universidades federais classificadas como 7094 – Ensino superior.

No entanto, esses 3 tipos de instituições selecionadas incluem ensino fundamental, ensino superior e, por vezes, pós-graduação. Além disso, o ensino técnico e os cursos de qualificação profissional ou formação inicial e continuada (FIC) associam-se ao ensino fundamental e ao ensino médio e podem ocorrer de forma simultânea a este nos tipos de oferta “Concomitante”, “PROEJA – Concomitante”, “Integrado” ou “PROEJA – Integrado”, ou ainda, após a conclusão do ensino médio, no tipo de oferta “Subsequente”.

---

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

13 Foram utilizadas as bases disponíveis na Plataforma Nilo Peçanha da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica SETEC/MEC para os anos de 2017 a 2021. Para os demais anos (2010 a 2016) optou-se por utilizar a média dos anos disponíveis para não ocasionar uma quebra na série histórica.

No que se refere à metodologia de classificação do ensino técnico e de qualificação profissional, houve dois aprimoramentos metodológicos na publicação do boletim em 2022<sup>14</sup>:

1. O tipo de oferta “Subsequente” do curso “Qualificação Profissional (FIC)” foi alterado da subfunção 7093 (Ensino pós-secundário e não superior) para subfunção 7095 (Ensino não classificável por nível). Essa alteração se deve ao fato de ter se verificado que os cursos classificados nessa modalidade não necessariamente tinham como pré-requisito algum nível de escolaridade. Além disso, o MEC deixou de utilizar essa classificação a partir de 2021.
2. Os tipos de oferta “Concomitante” e “PROEJA – Concomitante” do curso “Qualificação Profissional (FIC)” foram alterados da subfunção 7095 (Ensino não classificável por nível) para subfunção 7093 (Ensino pós-secundário e não superior). Essa alteração se deve à regra estabelecida na Classificação COFOG, que prevê que, na subfunção 7093, estejam classificadas as provisões de recursos na educação pós-secundária e não superior conforme estabelecido no *International Standard Classification of Education (ISCED-97)*, nível 4, da UNESCO. Esses dois tipos de ofertas relacionados ao ensino concomitante preveem que o estudante pode fazer o curso concomitante ao ensino fundamental ou ao ensino médio. Assim, tais tipos de ofertas têm vinculação a nível, não sendo possível classificá-los na subfunção 7095 (Ensino não classificável por nível).

Além das mudanças metodológicas, verificou-se uma alteração na distribuição das subfunções de educação a partir de 2020 devido a uma mudança na estrutura da oferta dos cursos. Sob influência da crise sanitária em decorrência da pandemia da Covid-19, a maior parte da oferta de cursos por parte dos IFETs foi direcionada a cursos remotos (ensino a distância – EaD). Essa elevação da oferta de cursos à distância foi de cerca de 48% em 2020 e 2021 em relação a média de matrículas de 2017 a 2019.

Assim, houve aumento significativo de oferta de cursos de “Qualificação Profissional (FIC)”, uma vez que muitos cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional foram ofertados como cursos de livre oferta, com suas matrículas condicionadas à capacidade de aproveitamento do estudante, e não necessariamente vinculados a nível formal de escolaridade ou ao perfil profissional de conclusão de uma determinada ocupação, segundo prevê as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica.<sup>15</sup>

---

14 Cabe esclarecer que a publicação de 2021 revisa toda a série da função Educação em virtude dos aprimoramentos metodológicos no tratamento do ensino técnico e de qualificação profissional.

15 Art. 14 da Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021, disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=90891](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=90891)

Com essas mudanças metodológicas recentes e devido ao crescente número de matrículas em 2020 e 2021, houve crescimento das despesas classificadas na subfunção 7095 (Ensino não classificável por nível) nos dois últimos anos: em 2020, mais que dobrou e, em 2021, quase triplicou.

Como resultado dessa revisão metodológica ocorrida no Boletim 2022, que atualizou a série histórica de 2010 a 2021, as despesas dos IFETs foram distribuídas conforme a Tabela 1.

*Tabela 1 – Distribuição da participação do número de matrículas dos IFETs de acordo com o tipo de curso e tipo de oferta por subfunção do Governo central orçamentário – Anual – 2010 a 2021*

*Dados em: % do Total*

*Fonte: MEC. Elaboração: STN e SOF*

Subfunções COFOG	2010 a 2016 <sup>1</sup>	2017	2018	2019	2020	2021
7091 - Educação infantil e ensino fundamental I	0,39%	0,38%	0,40%	0,39%	0,18%	0,18%
7092 - Ensino fundamental II e médio	32,37%	31,64%	33,77%	31,71%	22,00%	23,47%
7093 - Ensino pós-secundário e não superior	24,06%	27,57%	21,87%	22,74%	29,09%	19,89%
7094 - Ensino superior	32,22%	29,69%	33,06%	33,92%	23,78%	25,82%
7095 - Ensino não classificável por nível	10,95%	10,72%	10,90%	11,24%	24,94%	30,64%

(1) Corresponde a média de 2017 a 2019.

### 3.7. Situações especiais da classificação – casos limítrofes

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

A classificação de grande parte das despesas é relativamente simples, dado que possuem correspondência imediata com alguma função COFOG. 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 classificador<sup>16</sup>.

Tipicamente, são os casos limítrofes entre funções os que geram maior dificuldade de classificação. São exemplos desses casos “hospitais universitários”, “instituições de pesquisa”, “defesa civil para

<sup>16</sup> 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.

enfrentamento das mudanças climáticas”, “obras de barragem” e “desenvolvimento de satélite”, dentre outros. Assim, a questão central é identificar, por exemplo, se os “hospitais universitários” devem ser classificados na função saúde ou na função educação, se as “instituições de pesquisa” devem ser classificadas na função educação ou em pesquisa e desenvolvimento (P&D), se as “obras de barragem” devem ser enquadradas como parte da agricultura ou do fornecimento de água e se o “desenvolvimento de satélite” deve ser entendido como defesa, comunicação ou outra função.

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

1. 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;
2. Instituições de pesquisa: são classificadas na P&D de suas respectivas áreas, com exceção do CNPq e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. O CNPq, por conta de sua transversalidade em relação ao objeto de pesquisa, é classificado em “7014 – Pesquisa básica”. Já o IPEA é classificado em “7013 – Serviços gerais”, em razão 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”*<sup>17</sup>;
3. Defesa civil para enfrentamento das mudanças climáticas: embora possa se enquadrar em “7054 – Proteção da Biodiversidade e do Meio-ambiente”, optou-se por classificá-la em “7022 – Defesa civil”;
4. Obras de barragem: quando a descrição da ação indica diversos objetivos, é classificada em “7047 – Outros setores”, uma vez que um dos desdobramentos dessa subfunção é a “70474 – Projetos de desenvolvimento multiuso”; por outro lado, quando a descrição da ação indica um objetivo específico (ex: irrigação, fornecimento de água), classifica-se na função específica;

---

<sup>17</sup> “administração e operação de serviços gerais de planejamento econômico e social e de serviços estatísticos gerais, incluindo formulação, coordenação e monitoramento de planos e programas estatísticos gerais”. O mesmo procedimento aplica-se ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, por exemplo.

5. Desenvolvimento de satélites: seguindo o princípio da predominância de uma função em relação às demais, enquadraram-se as ações referentes a desenvolvimento, operação e lançamento de satélites (10ZH, 10ZJ, 10ZL, 20VC)<sup>18</sup> em “7048 – Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos”. Isso porque, caso chegássemos ao 5º dígito, estas despesas enquadrar-se-iam em “70486 – Pesquisa e desenvolvimento de comunicações”; e
6. Políticas assistenciais, afirmativas ou de direitos humanos destinadas a públicos específicos ou vulneráveis (mulheres, pessoas negras, povos e comunidades tradicionais, refugiados, desaparecidos políticos, entre outros): enquadram-se preferencialmente na função “710 – Proteção social”. Em termos das subfunções da referida função, convencionou-se classificar as ações que tratam dessas políticas públicas transversais em “7107 – Exclusão social não especificada”, caso o público-alvo atendido não se encaixe nas demais subfunções específicas e políticas de proteção social de cunho mais geral, tais como os serviços de Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Ressalta-se que a subfunção “7109 – Proteção social não especificada” na função “710 – Proteção social”, também pode ser utilizada para aquelas ações que não se enquadrarem em nenhum dos subgrupos referentes à função Proteção social, além de suprimento de alimentos, equipamentos e outras despesas em caso de emergência ou desastres em tempos de paz.

Um último princípio geral utilizado na classificação de determinadas despesas que vale a pena mencionar diz respeito aos benefícios aos servidores (auxílio creche, auxílio moradia etc.). Dado o caráter corporativo ou não geral destes benefícios, são considerados como parte integrante dos salários dos servidores. São, 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”. A exceção a essa regra corresponde às despesas relacionadas a benefícios de servidores com a assistência médica, hospitalar, odontológica e psicossocial.

De acordo com recomendações da Eurostat<sup>19</sup>, despesas administrativas relacionadas a cuidados com a saúde de servidores devem ser classificadas no grupo COFOG de saúde apropriado (707), correspondente ao próprio benefício. Ou seja, a administração, inspeção, operação ou suporte de serviços de saúde deve

---

<sup>18</sup> As ações 10ZH, 10ZJ, 10ZL tiveram execução nos exercícios de 2008 a 2012. A ação 20VC teve execução entre 2012 e 2019.

<sup>19</sup> Departamento de Estatística da União Europeia - <https://ec.europa.eu/eurostat>

ser classificada na mesma categoria do próprio serviço. Tampouco devem ser registradas na subfunção 7076 (Saúde não especificada), uma vez que esses pagamentos estão relacionados a serviços individuais. Dessa forma, as ações relacionadas a assistência médica do servidor são classificadas nos subgrupos correspondentes da função Saúde (707), principalmente na subfunção 7073 – Serviços hospitalares.

### **3.8. Ajustes de apuração em conformidade com o GFSM 2014**

É importante destacar que alguns ajustes são necessários no momento da apuração do valor final da COFOG, que deve ser compatível com o valor da despesa apurado de acordo com o GFSM 2014. O total da despesa da COFOG deve ser igual ao total do gasto somado ao investimento líquido em ativos não financeiros.

Entre os ajustes destacam-se:

1. Contribuições sociais imputadas dos empregadores: trata-se da 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;
2. 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
3. Pagamento de passivos: de 2010 a 2014 foi incluído o pagamento dos débitos da União 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) realizados em 2015 e referentes ao período citado. Em 2015, os pagamentos referentes aos anos de 2010 a 2014 foram excluídos, dado que é utilizado o conceito de competência para a apuração da despesa.

## **4. Revisões**

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

Em 2020 foram realizados aperfeiçoamentos com o objetivo de adequar o conjunto de estatísticas fiscais à realidade brasileira<sup>20</sup>, incentivando seu entendimento e utilização, facilitando a análise da política fiscal. A revisão de todo o processo operacional da compilação das estatísticas fiscais permitiu ajustes e correções na série disponível também impactando as estatísticas elaboradas de acordo com a classificação COFOG.

## 5. Referências

### 5.1. SOF – Secretaria de Orçamento Federal

#### 5.1.1. Publicações da SOF

- Boletins e Nota Metodológica das Despesas por Função do Governo Central COFOG.  
<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/classificacao-das-funcoes-de-governo-cofog/classificacao-das-funcoes-de-governo-cofog>

#### 5.1.2. Sistemas da SOF

- SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento:  
<https://siop.gov.br>
- Painel do Orçamento Federal:  
[https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true](https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true)

### 5.2. STN – Secretaria do Tesouro Nacional

#### 5.2.1. Publicações da STN

---

20 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.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-de-financas-publicas-e-conta-intermediaria-de-governo/2019/114>

- Relatório “Estatísticas de Finanças Públicas e Conta Intermediária de Governo”:  
<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/estatisticas-de-financas-publicas-e-conta-intermediaria-de-governo>
- Manual de Estatísticas Fiscais do Resultado do Tesouro Nacional:  
<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-estatisticas-fiscais-do-resultado-do-tesouro-nacional>
- Boletins das Despesas por Função do Governo Central COFOG:  
<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/cofog-despesas-por-funcao-do-governo-central>
- Nota Metodológica das Despesas por Função do Governo Central COFOG:  
<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/notas-metodologicas-de-estatisticas-fiscais-do-governo-geral>
- Dados abertos COFOG:  
<https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/despesas-por-funcao-do-governo-central-classificacao-cofog>

### **5.2.2. Sistemas da STN**

- SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal:  
<https://siafi.tesouro.gov.br/senha/public/pages/security/login.jsf>
- Tesouro Gerencial:  
<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi>

## **5.3. Outros órgãos**

- Dados da CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior:  
<https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>
- Dados Abertos do CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico:  
<http://dadosabertos.cnpq.br/>
- Plataforma Nilo Peçanha:  
<http://plataformanilopecanha.mec.gov.br/>

- FMI – Fundo Monetário Internacional (*IMF – International Monetary Fund*):

Publicação “*Government Finance Statistics Manual 2014*”:

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