



TESOURO NACIONAL



Orçamento Federal

2023

23 de junho

Despesas por Função do Governo Central

Classificação COFOG - 2022

Ministério da Fazenda

Fernando Haddad

Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda

Gabriel Muricca Galípolo

Secretário do Tesouro Nacional

Rogério Ceron de Oliveira

Secretaria Adjunta do Tesouro Nacional

Viviane Aparecida da Silva Varga

Subsecretário de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

David Rebelo Athayde

Coordenador-Geral de Estudos Econômico-Fiscais

Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior

Coordenador de Suporte aos Estudos Econômico-Fiscais

Alex Pereira Benício

Coordenador de Suporte às Estatísticas Fiscais

Rafael Perez Marcos

Equipe Técnica

Ana Cristina Secchi Correia

Guilherme Ceccato

Karla de Lima Rocha

Marcos Henrique Benício Araújo

Vitor Henrique Barbosa Fabel

Arte

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

Hugo Pullen

Informações

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional

Telefone: (61) 3412-1843

Correio eletrônico ascom@tesouro.gov.brDisponível em: www.tesourotransparente.gov.br**Ministério do Planejamento**

Simone Nassar Tebet

Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário de Orçamento Federal

Paulo Roberto Simão Bijos

Secretário Adjunto da Secretaria de Orçamento Federal

Daniel Veloso Couri

Diretoria de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Coordenação Geral de Estudos e Acompanhamento de Temas Transversais e Investimentos PlurianuaisClara M^a Guimarães Marinho Pereira**Coordenadora de Estudos e Acompanhamento de Temas Transversais**

Fernanda Lira Goes

Equipe Técnica

Marcelo Augusto Prudente Lima

Rejane Rodrigues de Carvalho Pereira

**Permitida a reprodução total ou parcial desta publicação desde que citada a fonte.*

Sumário

1.Despesas do Governo Central de acordo com a Classificação por Funções de Governo - COFOG	4
2.Principais resultados de 2022.....	6

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Despesas por função de governo - Governo Central orçamentário - Brasil - Anual - 2021 e 2022	6
Tabela 2 - Classificação econômica e funcional da despesa - Governo Central orçamentário - Brasil - Anual - 2022.....	9
Tabela 3 - Despesas por função e subfunção de governo - Governo Central orçamentário - Brasil - Anual - 2021 e 2022	10

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Despesas por função de governo - Governo Central orçamentário - Brasil - Anual - 2010 a 2022	7
Gráfico 2 - Principais despesas por função e subfunção de governo - Governo Central orçamentário - Brasil - 2022	8

1. Despesas do Governo Central de acordo com a Classificação por Funções de Governo - COFOG

Em 2015, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) iniciou a publicação anual de estatísticas fiscais seguindo a metodologia estabelecida pelo Manual de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional – FMI (Government Finance Statistics Manual 2014 – GFSM 2014), proporcionando a convergência às melhores práticas internacionais de transparência fiscal e atendendo às recomendações do G-20¹ acerca da disseminação de dados fiscais.

O trabalho de construção das Estatísticas de Finanças Públicas (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, vinculada ao Ministério da Fazenda, e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento, trabalham sistematicamente em aperfeiçoamentos metodológicos².

Nesse contexto, insere-se a presente publicação – elaborada em conjunto com a SOF – que apresenta as estatísticas de despesas do Governo Central brasileiro³, seguindo a Classificação por Funções de Governo (COFOG - *Classification of Functions of Government*), desenvolvida em parceria entre a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE e a Organização das Nações Unidas – ONU.

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 despesa. É parte integrante da apresentação de EFP e provou ser de interesse geral e útil para uma ampla gama de aplicações analíticas. Estatísticas sobre saúde, educação, proteção social e proteção ambiental, por exemplo, podem ser usadas para estudar a eficácia de programas governamentais nessas áreas.

¹ <https://www.imf.org/en/News/Seminars/Conferences/g20-data-gaps-initiative>

² Para maiores detalhes sobre a metodologia aplicada, sugere-se consultar a publicação sobre a Nota Metodológica das Despesas por Função do Governo Central – Classificação COFOG, disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/notas-metodologicas-de-estatisticas-fiscais-do-governo-geral/2020/30>

ou <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>

³ Nesta publicação é considerado o setor institucional Governo Central orçamentário, que é composto por todas as unidades que integram o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, exceto o Banco Central do Brasil (BCB). De acordo com a metodologia adotada, o BCB compõe o subsetor de corporações públicas financeiras.

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

Para contextualização histórica, a primeira publicação do “Boletim Despesas por Função do Governo Central: Classificação COFOG” ocorreu em 2018 referente aos exercícios 2015-2017. A partir de 2019, a publicação é anual apresentando dados do exercício anterior.

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

2. Principais resultados de 2022

Entre 2021 e 2022, conforme destacado na Tabela 1, a despesa total⁴ do Governo Central em valores correntes aumentou expressivamente (variação nominal de +18,9%). Em termos de proporção do PIB, a despesa total passou de 30,7% do PIB em 2021 para 32,7% do PIB em 2022, um aumento de 2,0 p.p. do PIB, influenciado principalmente pelas maiores despesas com juros da dívida pública e aumento nas transferências entre os diferentes níveis de governo.

Tabela 1 - Despesas por função de governo - Governo Central orçamentário - Brasil - Anual - 2021 e 2022

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

Fonte: STN e SOF

Governo central orçamentário	R\$ Milhões – Valores correntes		% Despesa Total		% do PIB	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Despesa total	2.730.299	3.246.382	100,00%	100,00%	30,68%	32,74%
701 - Serviços públicos gerais	1.046.595	1.362.588	38,33%	41,97%	11,76%	13,74%
702 - Defesa	50.775	53.196	1,86%	1,64%	0,57%	0,54%
703 - Ordem pública e segurança	83.191	87.158	3,05%	2,68%	0,93%	0,88%
704 - Assuntos econômicos	51.980	68.016	1,90%	2,10%	0,58%	0,69%
705 - Proteção ambiental	3.877	4.054	0,14%	0,12%	0,04%	0,04%
706 - Habitação e serviços comunitários	4.827	5.209	0,18%	0,16%	0,05%	0,05%
707 - Saúde	210.528	190.151	7,71%	5,86%	2,37%	1,92%
708 - Lazer, cultura e religião	2.560	2.786	0,09%	0,09%	0,03%	0,03%
709 - Educação	186.540	225.501	6,83%	6,95%	2,10%	2,27%
710 - Proteção social	1.089.425	1.247.722	39,90%	38,43%	12,24%	12,58%

Nota1: Dados preliminares

As duas funções mais representativas, ao longo de toda a série, conforme Gráfico 1, são Serviços públicos gerais (701) e Proteção social (710), que juntas totalizaram 26,3% do PIB em 2022 (80,4% do total da despesa do Governo Central). A despesa com Serviços públicos gerais apresentou acréscimo nominal de 30,2% passando a representar 42,0% da despesa total em 2022. Os gastos dessa função são concentrados nas categorias transações da dívida pública (despesa com juros) e transferências entre os diferentes níveis de governo. O crescimento da arrecadação dos tributos que compõem a base de repartição com entes

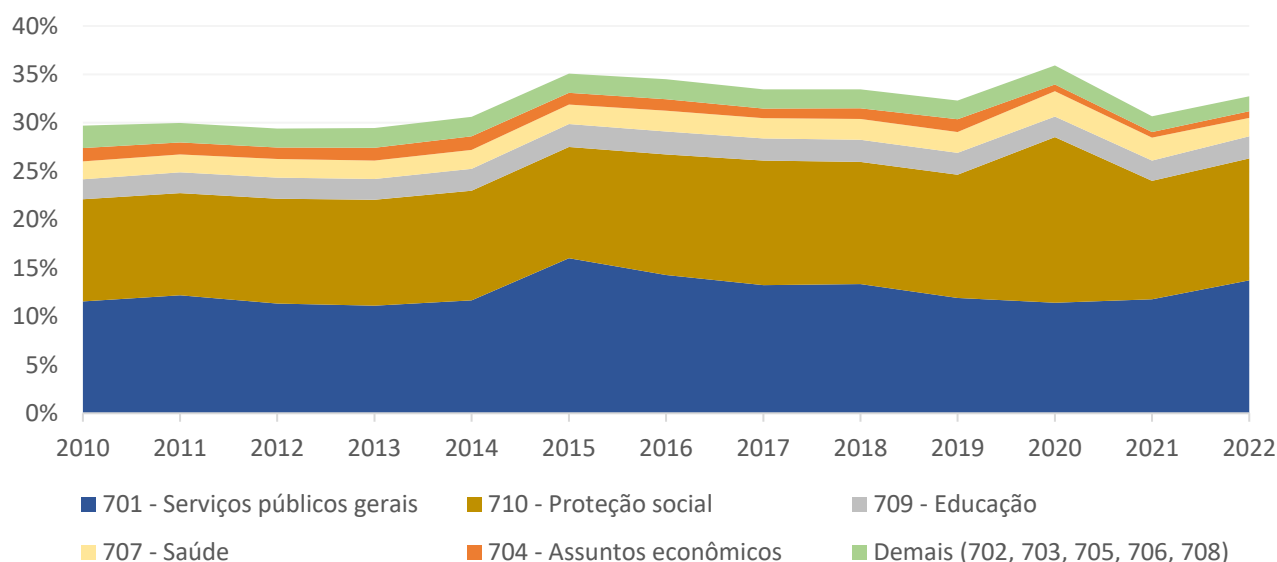
⁴ Despesa apurada pelo regime de competência corresponde à despesa liquidada incluída a liquidação de restos a pagar não processados inscritos em exercícios anteriores, exceto as transferências a outras unidades do governo geral que são apuradas pelo regime de caixa (despesa paga incluído o pagamento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

subnacionais e, principalmente, a elevação da taxa de juros explicam o acréscimo da despesa nessa função.

Gráfico 1 - Despesas por função de governo - Governo Central orçamentário - Brasil - Anual - 2010 a 2022

Dados em: % do PIB

Fonte: STN e SOF



A despesa com Proteção social, por sua vez, foi a segunda função com maior participação na despesa total (38,4%), com crescimento nominal de 14,5% entre 2021 e 2022. Destacam-se, nesta função, as despesas com Terceira idade (principalmente aposentadorias) e Sobreviventes (pagamento de pensões), conforme pode ser visualizado no Gráfico 2.

As despesas nas funções Saúde (707) e Educação (709) totalizaram conjuntamente 4,2% do PIB em 2022. Na função Educação, o Governo Central brasileiro gastou 2,3% do PIB (6,9% da despesa total). O maior dispêndio de recursos ocorre principalmente na educação infantil e ensino fundamental I⁵ e na educação superior, que representaram conjuntamente 70,6% da despesa em educação.

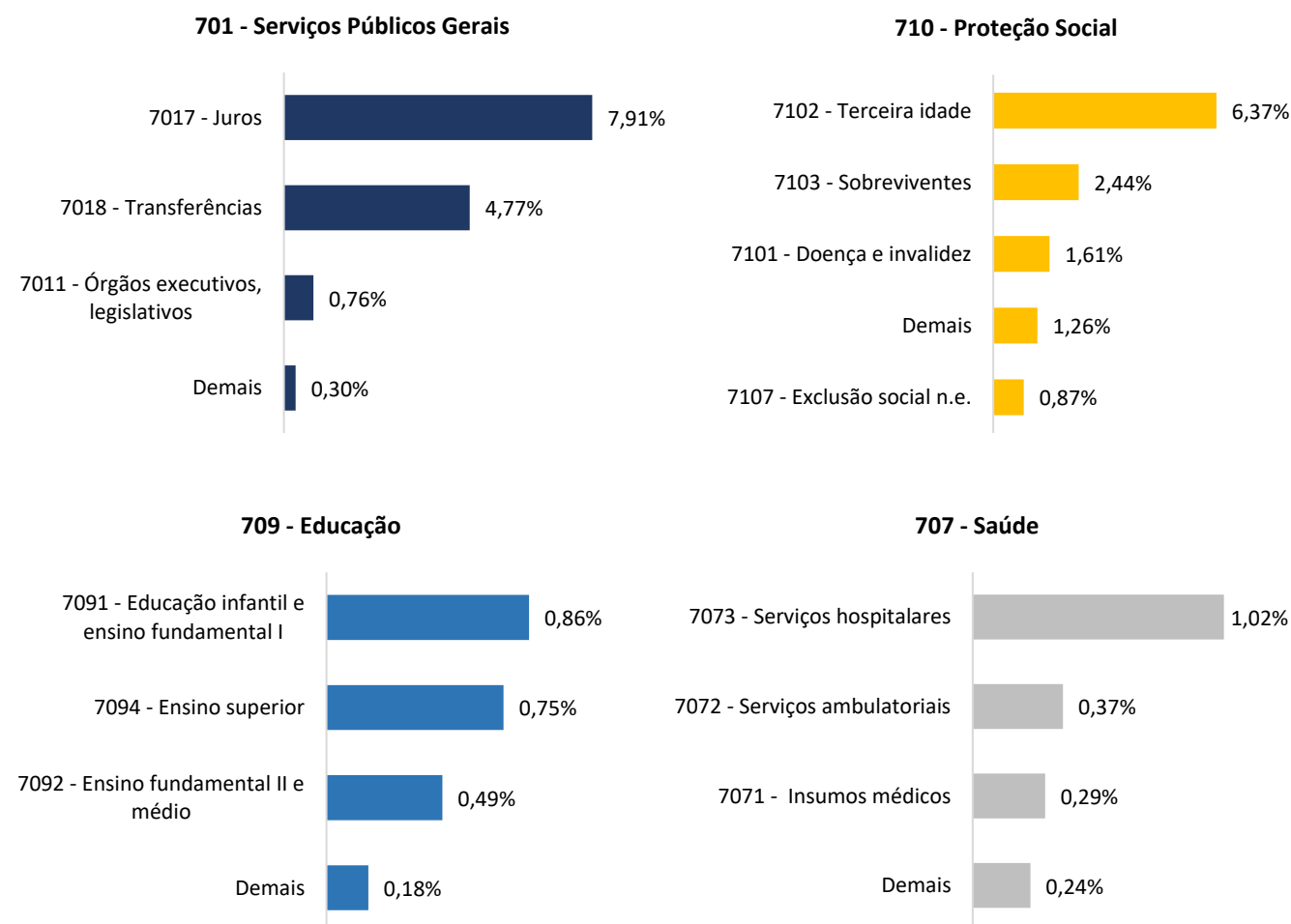
Na função Saúde, o gasto do Governo Central é condicionado pelas transferências do SUS aos fundos estaduais e municipais de saúde para financiamento dos programas de Atenção Básica à Saúde e de procedimentos de Média e Alta Complexidade, como tratamentos, internações e exames. Em 2022 a despesa nessa função foi de 1,9% do PIB. Destaca-se a diminuição na comparação com 2021 (0,45 p.p. do PIB), variação impactada pelas ações de enfrentamento à pandemia do coronavírus.

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

Gráfico 2 - Principais despesas por função e subfunção de governo - Governo Central orçamentário - Brasil - 2022

Dados em: % do PIB

Fonte: STN e SOF



A Tabela 2 mostra uma combinação matricial das classificações econômica e funcional da despesa do Governo Central, permitindo algumas análises relevantes, por exemplo, avaliar quais insumos o governo utiliza para desempenhar suas funções. Uma despesa importante é a remuneração de empregados, que respondeu por 9,9% da despesa total do Governo Central em 2022, dos quais salários e contribuições sociais efetivas somam 6,6% e as contribuições sociais imputadas 3,3% da despesa total.

Também é possível verificar a relevância das transferências e doações: 22,9% da despesa do Governo Central em 2022. Entre os R\$ 743,2 bilhões de despesa total nessa categoria, R\$ 470,0 bilhões corresponderam a transferências de caráter geral (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Lei Kandir) entre diferentes níveis de governo (subfunção 7018). Outros montantes relevantes foram repassados para Educação (função 709) e Saúde (função 707), onde parcela significativa da implementação das políticas ocorre de forma descentralizada.

A categoria “uso de bens e serviços” reporta gastos com a manutenção e oferta de serviços pelo Estado e é pouco expressiva (2,1% da despesa total em 2022). Essa categoria está distribuída entre as funções de governo, com maior concentração nas funções Saúde, Educação, Serviços públicos gerais e Defesa, áreas onde a atuação estatal é evidente. Como exemplo, estão despesas com produtos, instrumentos e equipamentos médicos ou com a defesa militar.

Em 2022 o investimento bruto foi da ordem de R\$ 20,1 bilhões. A análise por função mostra que 32,2% da despesa com investimento foi executada na função Defesa (702) onde, por exemplo, estão registrados os investimentos em equipamentos destinados à defesa militar.

Tabela 2 - Classificação econômica¹ e funcional da despesa - Governo Central orçamentário - Brasil - Anual - 2022
Dados em: R\$ Milhões - Valores correntes
Fonte: STN e SOF

Governo central orçamentário	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Transferências / Doações	Investimento bruto ³	Demais despesas ⁴	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas ²					
Despesa total	214.422	105.922	67.998	743.217	20.089	2.094.734	3.246.382
701 - Serviços públicos gerais	33.758	16.494	12.993	471.392	6.060	821.891	1.362.588
702 - Defesa	36.159	1.613	7.784	606	6.469	565	53.196
703 - Ordem pública e segurança	44.062	27.410	7.433	6.061	1.733	460	87.158
704 - Assuntos econômicos	18.175	12.605	7.232	3.931	1.342	24.731	68.016
705 - Proteção ambiental	1.542	787	763	573	339	50	4.054
706 - Habitação e serviços comunitários	149	64	462	3.017	1.016	501	5.209
707 - Saúde	26.036	13.666	14.941	103.664	1.494	30.350	190.151
708 - Lazer, cultura e religião	793	597	490	421	66	418	2.786
709 - Educação	48.936	29.997	10.202	134.273	1.460	632	225.501
710 - Proteção social	4.812	2.689	5.697	19.280	109	1.215.135	1.247.722

Nota1: Dados preliminares.

1. Dados da classificação econômica da despesa de acordo com o GFSM 2014 estão disponíveis no site do Tesouro Nacional em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/estatisticas-fiscais-do-governo-geral>

2. Fonte: IBGE. Elaboração: STN. Contribuições sociais imputadas dos empregadores: diferença entre os benefícios sociais pagos pelo governo diretamente aos seus servidores (beneficiários do Plano de Seguridade Social do Servidor - PSS) sob a forma de aposentadorias, pensões etc. e as contribuições recebidas sob a forma de PSS, pensão militar, montepio civil etc. É feita uma regra de distribuição desta rubrica de acordo com a contribuição social efetiva.

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

4. Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Benefícios sociais e Outras despesas. Apesar da expressiva representatividade das categorias Juros e Benefícios sociais, sua agregação se justifica pelo fato de se concentrarem em praticamente uma única função, ou seja, juros está alocada somente na função 701 e benefícios sociais se concentra na função 710.

Por fim, a Tabela 3 apresenta as despesas alocadas em 2021 e 2022⁶ nas 10 funções do Governo Central de acordo com 69 subfunções da COFOG. Nela observa-se que o maior acréscimo em valores correntes (R\$ 182,8 bilhões) ocorreu na subfunção Transações da dívida pública (7017) da função Serviços públicos gerais (701), o que corresponde a um aumento na participação do PIB na ordem de 1,15 p.p., influenciado pelo aumento da taxa básica de juros da economia (taxa Selic). Outro destaque nessa função foi o aumento de R\$ 107,9 bilhões (0,67 p.p. na participação do PIB) na subfunção Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo (7018), conforme destacado anteriormente neste relatório.

Já na função Proteção Social (710), os maiores aumentos em valores correntes ocorreram nas subfunções Família e Filhos (7104), no montante de R\$ 88,1 bilhões, e na Terceira idade (7102), no valor de R\$ 67,0 bilhões. Na primeira subfunção destacam-se os incrementos nos benefícios do programa Auxílio Brasil, enquanto a segunda categoria registra o aumento nas despesas com aposentadorias. Importante ressaltar a redução nominal de R\$ 60,5 bilhões na subfunção Exclusão social não especificada (7107) explicada, em larga medida, pela redução dos pagamentos associados ao enfretamento da Covid-19, como o gasto com o auxílio emergencial de proteção social.

Tabela 3 - Despesas por função e subfunção de governo - Governo central orçamentário - Brasil - Anual - 2021 e 2022
Dados em: R\$ Milhões - Valores correntes e % do PIB
Fonte: STN e SOF

Despesa por função e subfunção - Governo Central orçamentário		R\$ Milhões – valores correntes		% PIB	
		2021	2022	2021	2022
7	Despesa total	2.730.299	3.246.382	30,68%	32,74%
701	Serviços públicos gerais	1.046.595	1.362.588	11,76%	13,74%
7011	Poder execut., leg., assuntos fiscais, financeiros e externos	61.374	75.362	0,69%	0,76%
7012	Ajuda econômica externa	0	0	0,00%	0,00%
7013	Serviços gerais	6.587	9.568	0,07%	0,10%
7014	Pesquisa básica	1.492	2.477	0,02%	0,02%
7015	Pesquisa e desenvolvimento de serviços públicos gerais	23	24	0,00%	0,00%
7016	Serviços públicos gerais não especificados	10.191	17.601	0,11%	0,18%
7017	Transações da dívida pública ¹	601.818	784.584	6,76%	7,91%
7018	Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	365.110	472.974	4,10%	4,77%

⁶ A série completa, com início em 2010, está disponível no site do Tesouro Nacional em:

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

Despesa por função e subfunção - Governo Central orçamentário		R\$ Milhões – valores correntes		% PIB	
		2021	2022	2021	2022
702	Defesa	50.775	53.196	0,57%	0,54%
7021	Defesa militar	48.420	50.392	0,54%	0,51%
7022	Defesa civil	910	1.163	0,01%	0,01%
7023	Ajuda externa militar	42	20	0,00%	0,00%
7024	Pesquisa e desenvolvimento da defesa	1.318	1.538	0,01%	0,02%
7025	Defesa não especificada	85	83	0,00%	0,00%
703	Ordem pública e segurança	83.191	87.158	0,93%	0,88%
7031	Serviços de polícia	18.684	20.018	0,21%	0,20%
7032	Serviços de proteção contra incêndios	1.162	1.319	0,01%	0,01%
7033	Tribunais de justiça	61.410	63.786	0,69%	0,64%
7034	Estabelecimentos prisionais	436	232	0,00%	0,00%
7035	Pesquisa e desenvolvimento da ordem pública e segurança	48	44	0,00%	0,00%
7036	Ordem pública e segurança não especificada	1.451	1.758	0,02%	0,02%
704	Assuntos econômicos	51.980	68.016	0,58%	0,69%
7041	Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral	6.513	9.360	0,07%	0,09%
7042	Agricultura, silvicultura, pesca e caça	20.280	28.302	0,23%	0,29%
7043	Combustíveis e energia	5.361	5.333	0,06%	0,05%
7044	Mineração, indústria e construção	1.140	1.377	0,01%	0,01%
7045	Transportes	5.586	8.162	0,06%	0,08%
7046	Comunicações	-641	594	-0,01%	0,01%
7047	Outros setores	1.417	1.269	0,02%	0,01%
7048	Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos	10.100	10.294	0,11%	0,10%
7049	Assuntos econômicos não especificados	2.225	3.325	0,03%	0,03%
705	Proteção ambiental	3.877	4.054	0,04%	0,04%
7051	Gestão de resíduos	22	47	0,00%	0,00%
7052	Gestão de águas residuais	1.451	1.411	0,02%	0,01%
7053	Redução da poluição	16	26	0,00%	0,00%
7054	Proteção da biodiversidade e da paisagem	1.883	2.074	0,02%	0,02%
7055	Pesquisa e desenvolvimento da proteção ambiental	277	271	0,00%	0,00%
7056	Proteção ambiental não especificada	229	225	0,00%	0,00%
706	Habitação e serviços comunitários	4.827	5.209	0,05%	0,05%
7061	Desenvolvimento habitacional	303	600	0,00%	0,01%
7062	Desenvolvimento comunitário	2.475	2.752	0,03%	0,03%
7063	Abastecimento de água	2.010	1.818	0,02%	0,02%
7064	Iluminação pública	0	0	0,00%	0,00%
7065	Pesquisa e desenvolvimento da habitação e serv. comunitários	39	39	0,00%	0,00%
7066	Habitação e serviços comunitários não especificados	0	0	0,00%	0,00%

Despesa por função e subfunção - Governo Central orçamentário		R\$ Milhões – valores correntes		% PIB	
		2021	2022	2021	2022
707	Saúde	210.528	190.151	2,37%	1,92%
7071	Produtos, instrumentos e equipamentos médicos	29.261	29.190	0,33%	0,29%
7072	Serviços ambulatoriais	33.406	36.365	0,38%	0,37%
7073	Serviços hospitalares	105.346	101.286	1,18%	1,02%
7074	Serviços de saúde pública	26.743	8.277	0,30%	0,08%
7075	Pesquisa e desenvolvimento da saúde	4.155	4.132	0,05%	0,04%
7076	Saúde não especificada	11.618	10.900	0,13%	0,11%
708	Lazer, cultura e religião	2.560	2.786	0,03%	0,03%
7081	Serviços recreativos e desportivos	647	790	0,01%	0,01%
7082	Serviços culturais	1.005	1.020	0,01%	0,01%
7083	Serviços de rádio e tele difusão e de publicação	859	931	0,01%	0,01%
7084	Serviços religiosos e outros serviços comunitários	0	0	0,00%	0,00%
7085	Pesquisa e desenvolvimento do lazer, cultura e religião	49	45	0,00%	0,00%
7086	Lazer, cultura e religião não especificados	0	0	0,00%	0,00%
709	Educação	186.540	225.501	2,10%	2,27%
7091	Educação infantil e ensino fundamental I ²	65.687	84.980	0,74%	0,86%
7092	Ensino fundamental II e médio	31.079	48.617	0,35%	0,49%
7093	Ensino pós-secundário e não superior	3.168	3.266	0,04%	0,03%
7094	Ensino superior	70.725	74.315	0,79%	0,75%
7095	Ensino não classificável por nível	5.049	5.022	0,06%	0,05%
7096	Serviços auxiliares da educação	5.276	4.541	0,06%	0,05%
7097	Pesquisa e desenvolvimento da educação	1.162	870	0,01%	0,01%
7098	Educação não especificada	4.394	3.890	0,05%	0,04%
710	Proteção social	1.089.425	1.247.722	12,24%	12,58%
7101	Doença e invalidez	139.645	154.471	1,57%	1,56%
7102	Terceira idade	552.862	619.882	6,21%	6,25%
7103	Sobreviventes	211.660	234.704	2,38%	2,37%
7104	Família e filhos	28.892	116.983	0,32%	1,18%
7105	Desemprego	43.481	64.281	0,49%	0,65%
7106	Habitação	1.396	735	0,02%	0,01%
7107	Exclusão social não especificada	75.864	15.330	0,85%	0,15%
7108	Pesquisa e desenvolvimento de proteção social	26	27	0,00%	0,00%
7109	Proteção social não especificada	35.600	41.308	0,40%	0,42%

Nota1: Dados preliminares.

1. Fonte: Banco Central do Brasil.

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