

MINISTÉRIO DA FAZENDA

Secretaria do
Tesouro Nacional

CTCONF 2026

2026

COFOG

e a Modernização da Classificação Funcional

Dados contábeis, estatísticas macroeconômicas
e a agenda internacional de transparência fiscal

STN · 2026

Roteiro

1

Contabilidade → Estatísticas Macroeconômicas

IPSAS, GFS e SNA: Como os dados contábeis alimentam as EFP e as contas nacionais.

2

O que é a COFOG e por que foi desenvolvida

Classificação internacional das funções de governo. Inserção no GFSM 2014, nas EFP e nas Contas Nacionais. Divisão entre consumo individual e coletivo.

3

Desafios da Portaria 42/99

Matricialidade, foco institucional, ausência de manual. Por que a classificação atual é um desafio para comparações e análises de políticas públicas.

4

A Estimativa COFOG da STN

Bases de dados, hierarquia de classificação, escala do problema, modelo de IA e ajustes setoriais.

5

Repercussão, Transparência e Comparação Internacional

Cobertura da mídia, contribuição para análise de políticas públicas, comparação do perfil de gastos brasileiro com outros países.

6

Gastos Climáticos e a Revisão Internacional da COFOG

COFOG como base para identificação de gastos climáticos. Revisão da COFOG pela ONU/FMI e a agenda de novas desagregações.

SEÇÃO 1

Contabilidade Pública

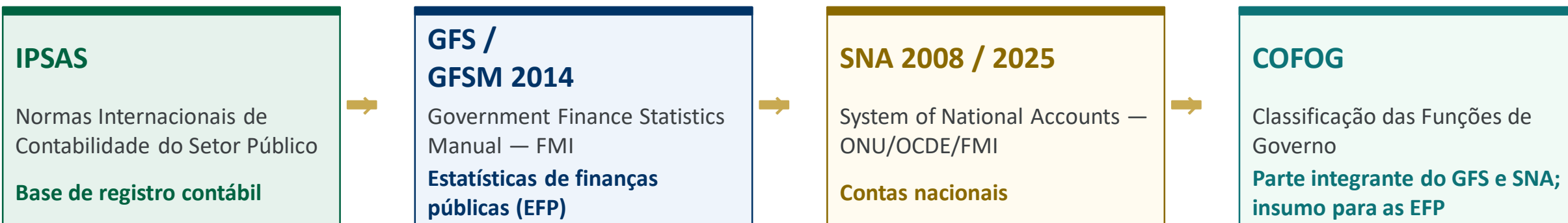
como Base das

Estatísticas Macroeconômicas

Das IPSAS ao GFS e SNA: como dados contábeis e a classificação orçamentária alimentam as estatísticas fiscais e as contas nacionais

A Cadeia IPSAS — GFS — SNA

Como a contabilidade pública alimenta as estatísticas macroeconômicas



Por que isso importa para contadores públicos?

Os registros contábeis das entidades públicas — quando aderentes às IPSAS/NBCASP — são a matéria-prima das estatísticas fiscais (EFP) e das contas nacionais. A qualidade e granularidade da classificação orçamentária determinam a qualidade dessas estatísticas.

A COFOG não é um componente do arcabouço GFS/SNA: integra as Estatísticas de Finanças Públicas (EFP) e as Contas Nacionais, sendo também insumo para análises transversais como gastos climáticos.

🔗 IPSAS e GFS: convergência

Ambas adotam a base de competência, mas com focos distintos. As IPSAS tratam do reporte da entidade; o GFS foca na consolidação setorial macroeconômica. O GFSM 2014 foi harmonizado com o SNA 2008, e a COFOG é parte desse arcabouço compartilhado.

📌 Brasil: NBCASP e a convergência internacional

As NBCASP convergem às IPSAS. A classificação funcional da despesa — hoje regida pela Portaria 42/99 — é um dos pontos de divergência em relação ao padrão GFS/COFOG e limita a qualidade das estimativas de EFP e contas nacionais.

COFOG: Parte do Arcabouço GFS/SNA

Um componente de um sistema integrado

COFOG no GFSM 2014 (FMI)

O Government Finance Statistics Manual 2014 incorpora a COFOG como classificação funcional padrão para as despesas do governo geral. Os países reportam dados COFOG no GFS Yearbook anual do FMI, permitindo comparação padronizada entre os países reportantes.

COFOG no SNA 2008 / SNA 2025

O System of National Accounts adota a COFOG para classificar as despesas do governo. A distinção entre consumo individual (saúde, educação, proteção social) e coletivo (defesa, segurança) — fundamental para o cálculo do PIB — é determinada pela COFOG.

COFOG nas EFP e nas Contas Nacionais simultaneamente

A COFOG é insumo tanto das EFP (GFS) quanto das Contas Nacionais (SNA), que pertencem ao mesmo arcabouço harmonizado. São usos paralelos da mesma classificação funcional para fins analíticos distintos — análise fiscal e contabilidade macroeconômica.

MODERNIZAÇÃO DOS PADRÕES CONTÁBEIS

Brasil e as Melhores Práticas Internacionais

✓ NBCASP convergindo às IPSAS — base de competência e novos demonstrativos

✓ SICONFI/MSC: base para classificação econômica da despesa

⚠️ Classificação funcional: Portaria 42/99 — principal lacuna em relação ao padrão GFS/COFOG

SEÇÃO 2

O que é a COFOG e por que foi desenvolvida

Classification of the Functions of Government — hierarquia, divisões e inserção internacional

O que é a COFOG?

Classification of the Functions of Government — ONU / OCDE — integrada ao GFSM 2014

A COFOG é uma classificação funcional das despesas do governo geral, desenvolvida pela ONU/OCDE e incorporada ao GFSM 2014 (FMI). Organiza os gastos públicos segundo o objetivo socioeconômico a que se destinam.

Por que foi desenvolvida?

Para permitir a comparabilidade internacional dos gastos públicos. Sem uma classificação funcional padronizada, é impossível comparar de forma consistente o quanto diferentes países gastam em saúde, educação ou defesa.

Hierarquia em 3 níveis

Divisões (01–10): nível mais agregado
Grupos: segundo nível (ex: transporte)
Classes: máximo detalhamento (ex: transporte rodoviário)

Onde é usada?

- FMI — GFS Yearbook
Eurostat — obrigatório na UE
- OCDE — Government at a Glance
- FAO — gastos com agricultura (7042)
- ONU — indicadores de política pública

As 10 Divisões da COFOG

Cada divisão agrupa funções de governo com objetivos socioeconômicos afins

 701 Serviços Públicos Gerais	 702 Defesa	 703 Ordem Pública e Segurança	 704 Assuntos Econômicos	 705 Proteção Ambiental
 706 Habitação e Serviços Comunitários	 707 Saúde	 708 Lazer, Cultura e Religião	 709 Educação	 710 Proteção Social

SEÇÃO 3

Desafios da Portaria 52/99

Matricialidade, foco institucional e outros desafios para a análise e comparação internacional

COFOG vs. Portaria 42/1999

Portaria 42/99 — Classificação Atual

Foco institucional

Reflete estruturas organizacionais do governo, que variam ao longo do tempo com reorganizações de secretarias e ministérios.

Matricialidade

Qualquer subfunção pode ser combinada a qualquer função. A mesma subfunção aparece vinculada a múltiplas funções, criando dificuldades na análise.

Encargos Especiais

Função 'resíduo' para despesas que não se enquadram em outras — sem correspondência COFOG, sem objetivo socioeconômico claro.

Não comparável internacionalmente

Nenhuma outra jurisdição usa a Portaria 42. Impossível comparar diretamente com GFS Yearbook ou OCDE.

Sem manual de classificação

Ausência de recomendações específicas de classificação pode gerar práticas diferentes entre entes federados para uma mesma despesa.

COFOG — Classificação Internacional

Foco funcional

Natureza socioeconômica do gasto, independente da estrutura institucional — comparável no tempo e entre entes federados.

Hierarquia pura

Subfunções são apenas detalhamento das funções — sem relações transversais. Cada despesa recebe exatamente um código COFOG.

Cobertura completa

Todas as despesas classificadas em alguma função com um objetivo socioeconômico correspondente.

Padrão internacional

Permite comparação direta com GFS Yearbook, OCDE, Eurostat e publicações do FMI.

Manual de classificação

A ONU/OCDE publica manual com recomendações de classificação para cada código, garantindo uniformidade de práticas.



SEÇÃO 4

A Estimativa COFOG da STN/SOF

Metodologia, fontes de dados e modelo de IA

Fontes de Dados

Bases utilizadas para a estimativa COFOG — governo geral brasileiro

O SICONFI (MSC) funciona para a classificação econômica da despesa, mas para a classificação funcional a Portaria 42 é insuficiente. Por isso, a STN utiliza dados com múltiplos atributos programáticos: portais de transparência para os estados e dados de TCEs para os municípios. A cobertura total não é alcançada com essas fontes.

SICONFI / MSC

Governo Central e classificação econômica

Base primária para a União. A Matriz de Saldos Contábeis (MSC) fornece a classificação econômica da despesa, essencial para o filtro GFS. Para estados e municípios, o SICONFI disponibiliza apenas dados agregados por função/subfunção, insuficientes para a COFOG.

Portais de Transparência

Estados — apenas 14 dos 27 disponíveis

Para os estados, os portais de transparência estaduais fornecem dados com múltiplos atributos orçamentários (ação, programa, órgão, UO). Porém, não há padrão nacional: cada estado usa formato diferente, exigindo pré-processamento manual. Dados com parâmetros suficientes disponíveis para apenas 14 dos 27 estados.

TCEs — Tribunais de Contas

Municípios — cobertura limitada a 6 estados

Para os municípios, usam-se dados dos TCEs, que incluem todos os municípios do estado. Cobertura ainda mais limitada: municípios de apenas 6 estados. Os demais são estimados por extrapolação. Quando o órgão não é informativo, a função/subfunção da Portaria 42 é usada como proxy.

Escala e Modelo de Classificação

A necessidade de automação

~6 mi

registros anuais
de despesa municipal
(DCA Expandida)

14

estados com
dados de portais
de transparência

6

TCEs disponibilizam bases dos municípios
de seus estados com os parâmetros
necessários;
não há cobertura total

Hierarquia de Classificação (em ordem de prioridade)

1°

NDD

NDDs 7102 (Terceira Idade) e 7103 (Sobreviventes)
→ Proteção Social (710). A natureza de despesa
indica diretamente o benefício.

2°

Análise dos atributos orçamentários

Texto da ação, programa, órgão, UO e
função/subfunção da Portaria 42 analisados
conjuntamente. Classifica a maior parte dos
registros.

3°

Despesas transversais

Para pessoal e custeio genérico (água, luz, TI,
comunicação) sem identificação funcional clara,
são utilizados órgão e UO. Para municípios sem
informação de órgãos, a portaria 42 é utilizada
como proxy.

Ajustes Setoriais e DCA Expandida

Áreas que exigem fontes externas + metodologia de extrapolação — Nota Metodológica nº 4



Educação — Divisão 709

O Ensino Fundamental não tem classificação única na COFOG: Anos Iniciais → 7091 e Anos Finais → 7092. O Ensino Básico também não permite a identificação do nível. Distribuição via Censo Escolar/INEP com proporção de matrículas por nível e município.



Água e Esgoto — SNIS

Municípios não distinguem no orçamento abastecimento de água (7063) de esgotamento sanitário (7052). Separação via SNIS, com base na despesa declarada por tipo de serviço.

Metodologia de Extrapolação — DCA Expandida

A DCA Expandida consolida dados de despesa de estados e municípios. Para entes sem cobertura total nos portais/TCEs, aplica-se metodologia de extrapolação com base na proporção da classificação COFOG para cada tríade de classificação econômica x função x subfunção da Portaria 42, conforme descrito na Nota Metodológica nº 4. O resultado é uma estimativa da cobertura completa dos entes subnacionais.

SEÇÃO 5

Repercussão, Transparência e Comparação Internacional

Como o Boletim COFOG gerou cobertura de mídia e contribuiu para análise de políticas públicas

Repercussão na Mídia

Cobertura verificada a partir de matérias publicadas sobre o Boletim COFOG do Tesouro Nacional

A cada edição do Boletim COFOG, os dados geraram ampla cobertura em veículos de referência. O tema mais recorrente: os gastos com o sistema de Justiça — o Brasil ocupa posição de destaque na comparação internacional.



FOLHA DE S. PAULO · Abril/2026

Justiça do Brasil custa 1,5% do PIB e é a segunda mais cara do mundo

CNN BRASIL · Janeiro/2024

Justiça do Brasil gasta 1,6% do PIB e é a mais cara do mundo

PODER360 · Fevereiro/2025

Justiça no Brasil consome 1,3% do PIB: é o 2º mais caro do mundo

GAZETA DO POVO · Abril/2026

Órgãos do Judiciário custam mais que Reino Unido, Alemanha e Espanha

Brasil vs. Mundo: Perfil de Gastos por Função COFOG

Dados do Boletim COFOG — Despesas por Função do Governo Geral (Tesouro Transparente)

Principais achados do relatório

● Proteção Social e Serviços Públicos Gerais juntos: 28,2% do PIB no Brasil vs. 18,2% dos países analisados

△ □ Assuntos Econômicos: 2,2% do PIB no Brasil vs. média de 5,1% — destaque para Transportes (1,32% vs. 2,24%)

▣ Ordem pública e segurança: 2,85% do PIB (2023), acima da média de 1,89% — tribunais de justiça: 1,43% do PIB, 2º lugar entre 50 países

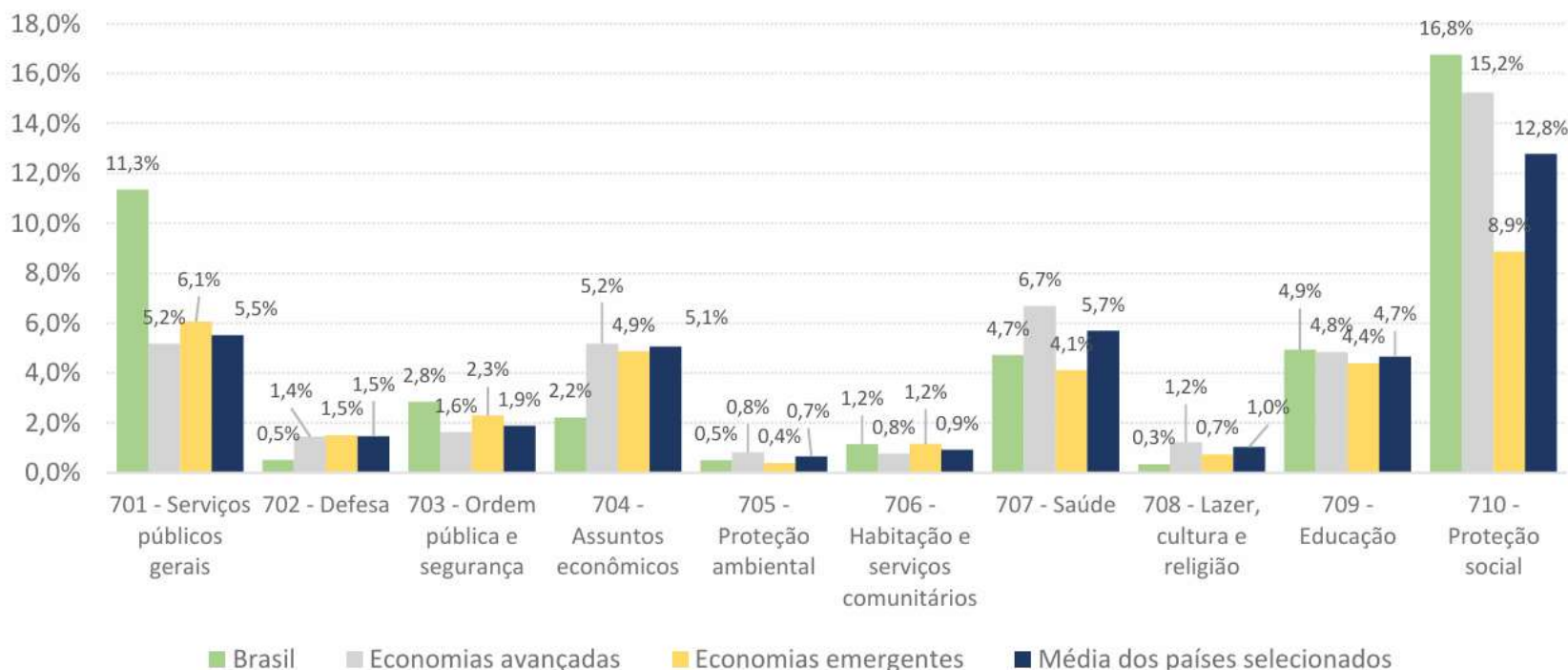
✓ Educação: 4,93% do PIB em 2023, acima da média de 4,66%.

↓ Saúde, Proteção Ambiental, Defesa e Lazer/Cultura abaixo da média internacional

Gráfico 1. Despesa por função - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2023

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



Fonte: Boletim COFOG — Despesas por Função do Governo Geral (Tesouro Transparente) · tesourotransparente.gov.br

SEÇÃO 6

Gastos Climáticos

e a Revisão

Internacional da COFOG

COFOG como base para identificação de gastos climáticos — revisão em curso pela ONU e FMI

Gastos Climáticos: COFOG como Base

O impacto climático é transversal a todas as funções de governo

O impacto climático das despesas do governo é transversal a todas as funções de governo — não se limita à função 705 (Proteção Ambiental). Gastos em transporte limpo, energia renovável (704), entre outros, têm relevância climática. Por isso, a COFOG é necessária como base: a partir do detalhamento funcional completo, é possível identificar e agregar gastos climáticos dispersos em múltiplas funções.

Projeto COFOG Ampliada — SOF/STN + BID

A metodologia ancora a classificação das despesas climáticas à estrutura da COFOG através de uma matriz de dupla entrada. A COFOG ampliada adiciona desagregações às funções que incluem despesas relacionadas ao clima, permitindo a sua identificação. O projeto, realizado com cooperação técnica do BID, identificou gastos com mudança climática, biodiversidade e gestão de riscos do Governo Central entre 2010 e 2023, e para Estados em 2023. O uso da COFOG garante consistência com o SNA e o GFSM.

REVISÃO INTERNACIONAL DA COFOG

ONU / FMI — TT-COFOG

Novas desagregações para políticas emergentes

A ONU coordena a revisão da COFOG. Um dos temas centrais é incorporar novas aberturas e desagregações que permitam identificar gastos com meio ambiente e clima. A COFOG é vista como um pré-requisito para a identificação do impacto climático das ações governamentais.

Coordenação com SNA, GFS e SEEA

A revisão do TT-COFOG está sendo coordenada com a revisão do SNA 2025, do GFS e do SEEA Central Framework, garantindo consistência entre os sistemas estatísticos.

Secretaria do
Tesouro Nacional

2026

Obri gado

STN · CESEF / CCONT