

ANEXO VII

Metodologia e Estimativa da Distribuição da Despesa Fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social pela Classificação por Função de Governo das Nações Unidas (COFOG - *Classification of Functions of Government*)

A classificação do orçamento brasileiro segundo a COFOG (*Classification of Functions of Government*), desenvolvida pela Organização das Nações Unidas) vem sendo realizada desde 2017 pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A classificação toma como ponto de partida o orçamento executado e suas métricas associadas. A cada ano, conforme necessário, são realizadas revisões para atualização das bases de dados, correções e tratamentos metodológicos¹.

Conforme delineado na publicação conjunta entre SOF e STN “Despesas por Função do Governo Central -Classificação COFOG - 2019”², de 2020, a classificação utiliza três parâmetros³ principais para a marcação do orçamento executado: Natureza da Despesa Detalhada (NDD), ação orçamentária e Unidade Orçamentária (UO). Enquanto as despesas com ações e UOs já estão previstas na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), a NDD só pode ser observada no momento da execução⁴.

¹ Em 2020, toda a marcação da COFOG (ações, unidades orçamentárias e natureza detalhada da despesa) foi revisada pela SOF e STN alterando as séries para o período de 2010 a 2019. Entre as mudanças, destaca-se o aprimoramento no tratamento da despesa com Pesquisa e Desenvolvimento de acordo com a classificação COFOG.

² Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento>. Acesso em 27/08/2020.

³ Há, ainda, regras específicas, a exemplo da marcação por Modalidade de Aplicação e por Plano Orçamentário, que serão exploradas nas seções posteriores dessa Nota Metodológica. Ver também a nota metodológica: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/arquivos/2020/nota_metodologica_cofog.pdf/. Acesso em 27/08/2020.

⁴ Conforme o artigo 6º da Portaria Interministerial SOF/STN nº 163, de 4 de maio de 2001: “Na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação”.

Na referida classificação, cada um dos parâmetros acima elencados é classificado de acordo com uma subfunção COFOG. Na análise dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – OFS, de 2010 a 2019, a partir de consultas ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP e ao Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, foram classificadas 5.697 ações, 594 UOs e 253 NDDs. Para o exercício de 2021, também foram classificadas novas ações e UOs. Ressalta-se que algumas programações não são objeto de classificação no gasto central orçamentário de acordo com as regras do *Government Finance Statistics Manual* 2014 (GFSM 2014)⁵.

Desse modo, a classificação da COFOG para o PLOA 2021 é uma estimativa a partir das métricas orçamentárias disponíveis no momento da elaboração do Projeto de Lei, quais sejam, ações e unidades orçamentárias, e da execução das NDDs observada em exercícios anteriores. Na Tabela 1 a seguir, apresentam-se as despesas estimadas do PLOA 2021 para OFS segundo a metodologia delineada nas próximas seções. As estimativas da classificação COFOG para o PLOA 2021 são detalhadas nas Tabelas 2 e 3 ao fim do documento.

Tabela 1. Despesas do PLOA 2021 (OFS) por classes sob a ótica da COFOG.

R\$ bilhões	
Classes de Despesas	Despesas
Governo Central Orçamentário na COFOG	1.778,4
Excluído da COFOG ⁶	2.367,9
Banco Central (não contabilizado ⁷)	2,3
Total PLOA 2021	4.148,6

Fonte: SIOP e SIAFI. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

⁵ Publicação INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Government Finance Statistics Manual 2014, Annex: Classification of the Functions of Government*, p. 142. Disponível em: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>. Acesso em: 20/8/2020.

⁶ As ações excluídas da COFOG são apresentadas na Tabela 5.

⁷ O Banco Central do Brasil, dadas suas características, compõe o subsetor de corporações públicas financeiras e, portanto, não é computado na COFOG.

1. Visão geral: marcação da COFOG nos orçamentos executados

Embora a regra geral seja classificar o gasto nas subfunções COFOG por meio da ação orçamentária, há algumas exceções. Nos casos em que a análise exclusiva da ação não é suficiente para a classificação, a exemplo de ações padronizadas da União, como a ação 2000 – Administração da Unidade, classifica-se o gasto por UO. Outro exemplo são as despesas de pessoal ativo cuja maior parte é executada no elemento de despesa “Vencimentos e Salários” dentro da ação 20TP – Ativos Civis da União. Neste caso, a função COFOG é determinada pela área de atuação da UO na qual a dotação foi inscrita. Ou seja, nessas situações a UO prevalece sobre a ação⁸.

Ainda, nos casos em que a classificação por ação ou mesmo por UO não permite associar a uma única subfunção COFOG, é necessário realizar a marcação por NDD. Esse tipo de marcação ocorre sobretudo com gastos associados à função 710 da COFOG (Proteção Social)⁹.

Tome-se como exemplo a ação orçamentária 0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos. Por sua natureza genérica, seus gastos envolvem aposentadoria especial, por invalidez, por idade, pensão por morte e por acidente de trabalho, auxílio-doença e reclusão, entre outros, abrangendo várias subfunções da COFOG. Como não é possível marcar essas despesas por meio da ação, elencou-se um subconjunto de NDDs capazes de contemplar despesas com a Doença e Invalidez (7101), a Terceira Idade (7102), os Sobreviventes (7103), Família e Crianças (7104) e Exclusão Social não especificada (7107). Nesses casos, quando a classificação exige a observação de determinadas NDDs, este parâmetro prevalece sobre a classificação por Ação e por UO.

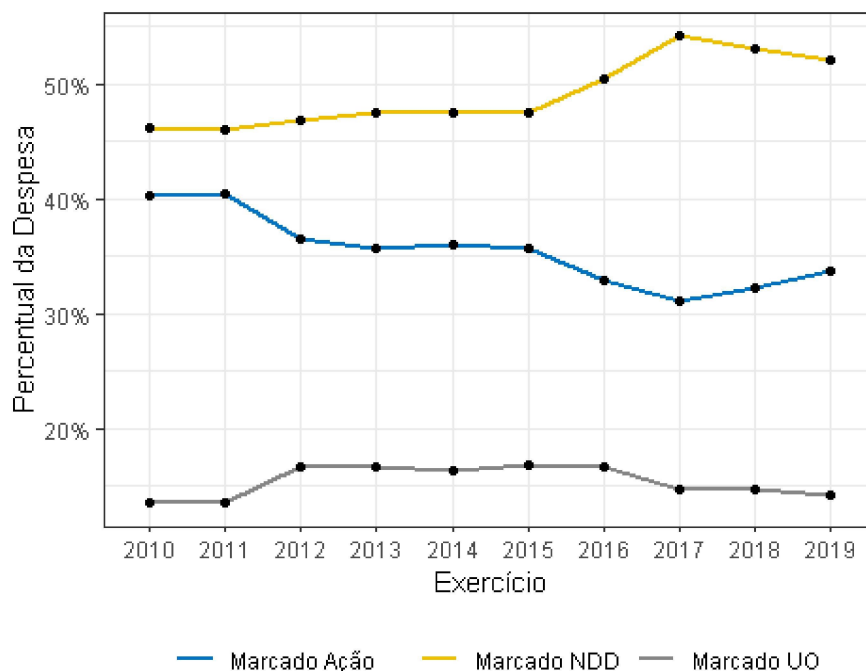
Entre 2010 e 2019, o percentual da despesa orçamentária (OFS) marcado por cada tipo de regra é apresentado no Gráfico 1. A marcação por NDD

⁸ No caso da marcação por UO, as ações não são individualmente classificadas.

⁹ A marcação por NDD concentra-se nas funções 7021 – Defesa militar, 7043 – Combustível e Energia, 7073 – Serviços Hospitalares, 7101 - Doença e Invalidez, 7102 - Terceira Idade, 7103 - Sobreviventes, 7104 - Família e Crianças, 7105 - Desemprego, 7107 – Exclusão Social não especificada e 7109 - Proteção Social não especificada.

concentra a maior parte das despesas executadas a cada ano e sua importância relativa às outras marcações foi ampliada, estabilizando-se acima de 50% nos últimos anos¹⁰. Por sua vez, a regra por ação concentrou pouco mais de 30% da despesa executada. Por fim, menos de 15% da despesa deriva da UO.

Gráfico 1. Despesa orçamentária (OFS) na COFOG por tipo de marcação, de 2010 a 2019.



Fonte: SIAFI e SIOP. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

Em resumo, quando se considera o montante das despesas executadas no orçamento, há entre os parâmetros uma hierarquia:

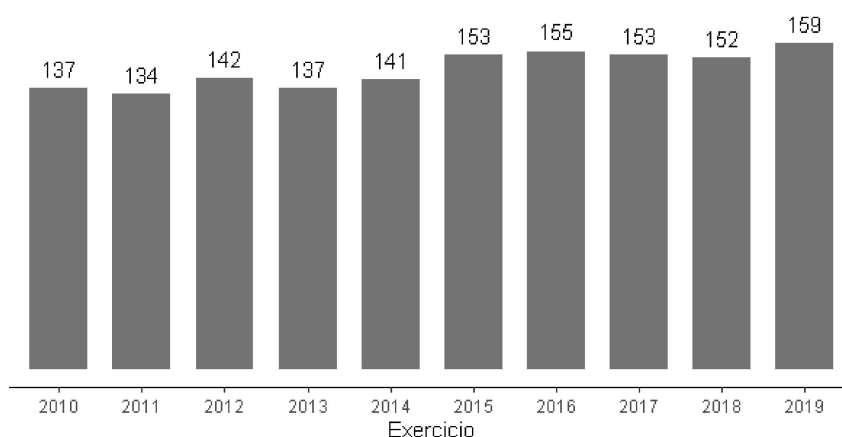
Natureza da Despesa Detalhada > Ação Orçamentária > Unidade Orçamentária.

¹⁰ Isto é explicado, em grande medida, pelo fato de despesas vultosas, como benefícios previdenciários, demandarem classificação por NDD, haja vista a impossibilidade de classificação baseada em ação ou UO.

2. Marcação COFOG por Natureza da Despesa Detalhada - NDD

Apesar de concentrar o maior volume de gastos, o número de ações orçamentárias marcadas por NDDs é pequeno^{11,12}. Por exemplo, em 2019, 159 NDDs (10,5%), de um total de 1.507 analisadas, foram especificamente marcadas para classificar casos não abarcados pela classificação mediante ações e UOs. Conforme exposto no Gráfico 2, o número de NDDs associadas a alguma subfunção COFOG varia ligeiramente ao longo dos exercícios, embora haja um núcleo duro dessas naturezas sempre marcadas para cada ano.

Gráfico 2. Total de NDDs marcadas a cada exercício (2010 a 2019).



Fonte: SIOP e SIAFI. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

A estimativa ora apresentada baseia-se na COFOG marcada com base na execução orçamentária dos anos anteriores (2016 a 2019) para identificar a COFOG no PLOA 2021.

¹¹ Para chegar a esse número, calcula-se o percentual de gastos por ação marcados por cada tipo de regra (NDD, ação e UO). São consideradas apenas as ações com execução no período de 2016 a 2019, já que as anteriores a esse período não estão ativas no cadastro de ações. São excluídas da regra de marcação por NDD as ações com percentuais de execução por NDD menor que 1%, prevalecendo nesse caso a marcação por ação ou por UO. Não são consideradas as ações fora do PLOA de 2021.

¹² Dois casos merecem destaque: as ações 20TP - Ativos Civis da União e 212B - Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes. Embora sejam duas ações com vultoso valor executado, a marcação por NDD é residual, ou seja, pouco expressiva. Com isso, optou-se por marcá-las com base nas UOs.

Com base na execução de 2016 a 2019, verifica-se que 22 ações (ver relação na Tabela 4) são marcadas pela NDD¹³. Nesse conjunto, 16 são quase integralmente¹⁴ marcadas por essa regra. As outras seis ações são marcadas pela combinação de regras – NDD e ação ou UO, sendo elas:

- 0005 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios);
- 0625 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor;
- 0C01 – Valores Retroativos a Anistiados Políticos nos termos da Lei nº 11.354, de 19/10/2006;
- 218K – Inativos Militares dos Ex-Territórios e do Antigo Estado da Guanabara;
- 009T - Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal;
- 0312 - Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal.

Essas 22 ações representam pouco mais de 52% de todo gasto observado na COFOG a cada ano. Individualmente a ação 0E81 (Benefícios Previdenciários Urbanos) representou 29% de todo orçamento marcado na COFOG¹⁵ em 2019.

É importante ressaltar a relativa estabilidade da distribuição dos gastos entre as subfunções COFOG nas ações marcadas pela regra da NDD ao longo dos anos. Entre 16 ações integralmente marcadas por NDD, apresenta-se no Gráfico 3 o percentual médio das despesas referentes a apenas 10 ações classificadas que têm ao menos duas marcações por subfunção na COFOG, no período de 2016 a 2019¹⁶. Por exemplo, na ação 0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos marcam-se as subfunções 7101 – Doença e Invalidez, 7102 – Terceira Idade e 7103 – Sobreviventes.

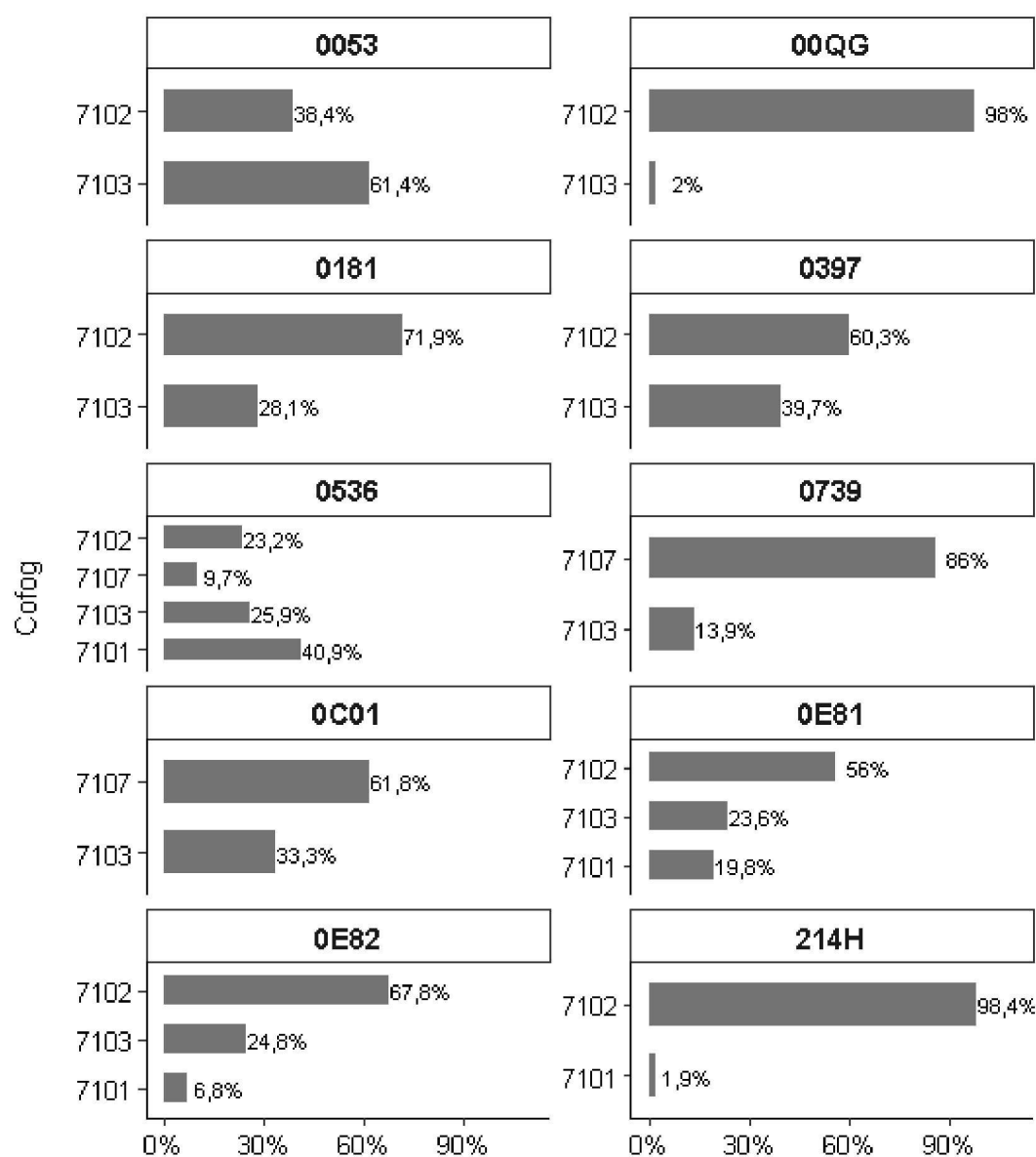
¹³ Entre as 22 ações, apenas 6 têm menos de 99% da despesa executada por NDD e são consideradas parcialmente marcadas por NDD. A ação 009T com 27%; a 0312 com 58%; a 0625 com 4,5%; a 0005 com 11,7%; a 0C01 com 95,1%; e a 218K com 96,8%.

¹⁴ Considera-se integral aquela ação com mais de 99% da despesa de cada ano marcada pela regra da natureza detalhada da despesa.

¹⁵ COFOG orçamentária marcado sem os ajustes. Nesse sentido, ver seção 8.

¹⁶ As ações cujas despesas marcadas por NDD estão associadas a apenas uma subfunção COFOG não são apresentadas no gráfico.

Gráfico 3. Distribuição percentual da média das despesas executadas das ações marcadas integralmente por NDD com pelo menos duas subfunções COFOG, de 2016 a 2019.



Fonte: SIOP e SIAFI. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

Diante da estabilidade temporal dos percentuais de marcação por NDD das 22 ações elencadas na Tabela 4, a estimativa dos gastos apresentada para o PLOA 2021 é realizada de acordo com a média das despesas executadas e marcadas na COFOG no período de 2016 a 2019. Essa solução permite superar o desafio de classificar o PLOA com base em subfunções econômicas, segundo critérios internacionais utilizando a marcação da COFOG.

3. Classificação por Unidade Orçamentária

Da mesma forma que com as NDDs, o número de ações orçamentárias marcadas por UO é pequeno na programação: desde 2010, em apenas 82 ações, de um conjunto de 5.697 analisadas no período 2010-2019, há marcação por UO. Considerando apenas as ações vigentes no PLOA 2021, há 34 marcações de ações por UO¹⁷. Ou seja, cerca de 3% das ações vigentes no PLOA 2021 são marcadas com base na UO.

Em regra geral, a marcação por UO não compete com as marcações por Ação e por NDD. Duas exceções são importantes: a marcação das ações 0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor e 0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios), que têm, respectivamente, 95,5% e 88,3% das suas despesas categorizadas por UO e o restante por NDD no período de 2016 a 2019. Conforme delineado na seção anterior, para essas duas ações, a estimativa da distribuição das despesas entre as subfunções seguirá os gastos classificados entre 2016 e 2019.

Nos outros casos (32 ações), mais de 99% das suas despesas está marcada por UO. Com isso, estipulou-se que a marcação da COFOG seguirá a regra geral: nas ações padronizadas da União, prevalece a marcação por UO. Vale salientar que, com a alteração da estrutura ministerial ocorrida em 2019, houve a reclassificação da COFOG para as novas unidades orçamentárias.

¹⁷ Ao longo do período, parte das ações foram alteradas ou excluídas.

4. Marcação por Ação Orçamentária

Seguindo a regra geral, parcela expressiva das despesas do PLOA 2021 é marcada pela classificação usual das ações. Nesses termos, as novas ações orçamentárias criadas para o exercício de 2021 foram classificadas de acordo com a metodologia da GFSM (*Government Finance Statistics Manual*) 2014.

5. Marcação por Modalidade de Aplicação

Uma regra de classificação subsidiária é utilizada na marcação de despesas da educação – função 709 da COFOG. Essa regra combina as Modalidades de Aplicação 30 e 40 às seguintes ações, de modo a especificar o nível de ensino:

- 00SB - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Novo FUNDEB;
- 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica;
- 0E36 - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB;
- 20RP - Apoio à Infraestrutura para a Educação Básica.

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 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”.

6. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF)

A distribuição das despesas da ação 0C33 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB) na COFOG tem sido estável nos exercícios de 2016 a 2019¹⁸: 65% dos valores são classificados na subfunção 7091 (Educação infantil e ensino fundamental I), de responsabilidade dos entes municipais, e 35% estão alocados na subfunção 7092 (Ensino fundamental II e médio) cuja competência é dos Estados. Dessa forma, a estimativa COFOG da ação 0C33 no PLOA 2021 seguirá os percentuais observados nos exercícios de 2016 a 2019.

No caso da UO 73901 (Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF), a marcação dos gastos na COFOG segue a lógica da ação orçamentária e da NDD, para os recursos destinados aos serviços públicos de educação e saúde do Distrito Federal¹⁹, e do Plano Orçamentário (PO), nas transferências de recursos para manutenção das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal²⁰. Nesse caso, como as despesas têm sido corretamente especificadas por PO, é possível observar a previsão de gastos no PLOA 2021.

7. Ajustes de apuração em conformidade com o GFSM 2014

Na classificação feita anualmente pela SOF e STN, são realizados ajustes no valor final da COFOG para compatibilizá-la com o valor da despesa apurado de

¹⁸ Até 2016, os gastos observados na ação 0C33 (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB) eram marcados por meio da regra por modalidade de aplicação acima especificada. Entretanto, a partir de 2017, essa ação deixou de especificar no orçamento a distribuição dos gastos para os municípios (modalidade de aplicação 40).

¹⁹ São ações do FCDF classificadas pela ótica da ação orçamentária e NDD: 009T e 0312.

²⁰ As seis ações do FCDF marcadas por Plano Orçamentário são: 00NR, 00NS, 00NT, 00FM, 00RS e 09HB.

acordo com o GFSM 2014. Entre os ajustes, destacam-se as contribuições sociais imputadas, os juros da dívida pública, o valor líquido de alienação de ativos não financeiros e as despesas com o Financiamento Estudantil (FIES). No entanto, como a classificação estimada tem por base o PLOA, que representa o Governo Central Orçamentário, esses ajustes não são computados.

8. O que não é marcado na COFOG

Outra preocupação metodológica para a marcação do PLOA 2021 segundo a COFOG refere-se a qual o percentual do orçamento não faz parte dessa classificação. Como regra, a COFOG classifica um conjunto de NDDs que estão de acordo com as regras das Estatísticas de Finanças Públicas (EFP)²¹. Em média, 45% das despesas orçamentárias não são classificadas na COFOG ao longo dos anos. Nesses termos, para estimar a COFOG do PLOA é importante determinar quais ações usualmente não são marcadas.

Diante da impossibilidade de identificar o que está fora por meio da NDD, optou-se por verificar, no nível da ação, aquelas que estariam usualmente fora da COFOG. A cada ano, dos valores não classificados, 99% são concentrados em pouco mais de 20 ações que estão integralmente fora da COFOG orçamentária. Entre essas ações, três concentram aproximadamente 90% do valor excluído (0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna, 0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna, 0669 - Cobertura do Resultado Negativo Apurado no Banco Central do Brasil - Lei Complementar nº 101, de 2000)²².

²¹ 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.

²² Os valores despendidos com juros são estimados pelo IBGE com base nas informações do Banco Central do Brasil, Demonstrativos Contábeis do FGTS e Fundo remanescente do PIS/PASEP. Por isso, os valores dessas ações não são considerados no cômputo da COFOG.

Tendo em vista essa concentração de gastos em algumas ações, optou-se por não considerar na COFOG as ações que têm, ao longo de 2016 a 2019, mais de 95% dos seus gastos não classificados (ver Tabela 5).

Também não são analisadas na COFOG Orçamentária²³ as despesas do Banco Central (UO 25201), que, dadas suas características, compõem o subsetor de corporações públicas financeiras.

²³ A COFOG Orçamentária desconsidera o valor dos ajustes.

9. PLOA 2021 marcado pela COFOG

Tabela 2. Estimativa da Classificação COFOG (*Classification of Functions of Government*, da Organização das Nações Unidas) do PLOA 2021 em R\$.

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões	
		PLOA 2021	
7	Despesa total	R\$	1.778.352,59
701	Serviços públicos gerais	R\$	287.918,05
7011	Poder executivo, legislativo, assuntos fiscais, financeiros e externos	R\$	55.441,07
7012	Ajuda econômica externa		
7013	Serviços gerais	R\$	3.848,50
7014	Pesquisa básica	R\$	1.094,89
7015	Pesquisa e desenvolvimento de serviços públicos gerais	R\$	21,83
7016	Serviços públicos gerais não especificados	R\$	8.656,21
7017	Transações da dívida pública ¹		
7018	Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	R\$	218.855,56
702	Defesa	R\$	53.364,94
7021	Defesa militar	R\$	51.223,32
7022	Defesa civil	R\$	589,78
7023	Ajuda externa militar	R\$	30,86
7024	Pesquisa e desenvolvimento da defesa	R\$	1.391,24
7025	Defesa não especificada	R\$	129,74
703	Ordem pública e segurança	R\$	59.615,10
7031	Serviços de polícia	R\$	14.605,07
7032	Serviços de proteção contra incêndios	R\$	1.250,93
7033	Tribunais de justiça	R\$	42.708,23
7034	Estabelecimentos prisionais	R\$	372,82
7035	Pesquisa e desenvolvimento com a ordem pública e segurança	R\$	31,67
7036	Ordem pública e segurança não especificada	R\$	646,38
704	Assuntos econômicos	R\$	58.439,92
7041	Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral	R\$	6.432,09
7042	Agricultura, silvicultura, pesca e caça	R\$	20.457,89
7043	Combustíveis e energia	R\$	7.592,51
7044	Mineração, indústria e construção	R\$	777,56
7045	Transportes	R\$	13.956,74
7046	Comunicações	R\$	1.653,02
7047	Outros setores	R\$	838,05
7048	Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos	R\$	6.701,14
7049	Outros assuntos econômicos	R\$	30,92
705	Proteção ambiental	R\$	3.329,96
7051	Gestão de resíduos	R\$	28,36
7052	Gestão de águas residuais	R\$	1.319,08
7053	Redução da poluição	R\$	17,61
7054	Proteção da biodiversidade e da paisagem	R\$	1.561,35
7055	Pesquisa e desenvolvimento da proteção ambiental	R\$	230,53

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões	
		PLOA 2021	
7056	Proteção ambiental não especificada	R\$	173,02
706	Habitação e serviços comunitários	R\$	2.829,53
7061	Desenvolvimento habitacional	R\$	496,71
7062	Desenvolvimento comunitário	R\$	172,65
7063	Abastecimento de água	R\$	2.124,39
7064	Iluminação pública		
7065	Pesquisa e desenvolvimento com habitação e serviços comunitários	R\$	32,79
7066	Habitação e serviços comunitários não especificados	R\$	3,00
707	Saúde	R\$	133.464,96
7071	Produtos, instrumentos e equipamentos médicos	R\$	20.671,55
7072	Serviços ambulatoriais	R\$	23.169,39
7073	Serviços hospitalares	R\$	68.762,74
7074	Serviços de saúde pública	R\$	5.527,92
7075	Pesquisa e desenvolvimento com a saúde	R\$	2.892,27
7076	Saúde não especificada	R\$	12.441,08
708	Lazer, cultura e religião	R\$	2.005,68
7081	Serviços recreativos e desportivos	R\$	297,99
7082	Serviços culturais	R\$	1.240,42
7083	Serviços de rádio e teledifusão e de publicação	R\$	425,37
7084	Serviços religiosos e outros serviços comunitários		
7085	Pesquisa e desenvolvimento do lazer, cultura e religião	R\$	41,91
7086	Lazer, cultura e religião não especificados		
709	Educação	R\$	145.097,37
7091	Educação infantil e ensino fundamental I	R\$	41.519,87
7092	Ensino fundamental II e médio	R\$	34.678,48
7093	Ensino pós-secundário e não superior		
7094	Ensino superior	R\$	53.867,76
7095	Ensino não classificável por nível	R\$	85,26
7096	Serviços auxiliares da educação	R\$	4.834,60
7097	Pesquisa e desenvolvimento com a educação	R\$	794,55
7098	Educação não especificada	R\$	9.316,84
710	Proteção social	R\$	1.032.287,08
7101	Doença e invalidez	R\$	144.516,44
7102	Terceira idade	R\$	544.992,60
7103	Sobreviventes	R\$	208.042,59
7104	Família e filhos	R\$	38.905,76
7105	Desemprego	R\$	40.988,03
7106	Habitação	R\$	2.339,02
7107	Exclusão social não especificada	R\$	20.772,33
7108	Pesquisa e desenvolvimento de proteção social	R\$	21,01
7109	Proteção social não especificada	R\$	31.709,30

Fonte: SIOP e SIAFI. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME

Nota: 1. No cômputo da COFOG, o valor das transações da dívida pública é apresentado como ajuste orçamentário, ou seja, por fora da COFOG orçamentária. Os valores apresentados são computados pelo IBGE e são derivados do Banco Central do Brasil, dos Demonstrativos Contábeis do FGTS e do Fundo remanescente do PIS/PASEP.

Tabela 3. Estimativa da Classificação COFOG (*Classification of Functions of Government*, da Organização das Nações Unidas) no PLOA 2021 em US\$.

Expenditure by function of government - Budgetary Central Government		\$ Millions (US\$ 1 = R\$ 5,11)	
		PLOA 2021	
7	EXPENDITURE	\$	348.014,21
701	General public services	\$	56.344,04
7011	Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs	\$	10.849,52
7012	Foreign economic aid		
7013	General services	\$	753,13
7014	Basic research	\$	214,26
7015	R & D General public services	\$	4,27
7016	General public services not elsewhere classified	\$	1.693,97
7017	Public debt transactions		
7018	Transfers of general character between levels of government	\$	42.828,88
702	Defense	\$	10.443,24
7021	Military defense	\$	10.024,13
7022	Civil defense	\$	115,42
7023	Foreign military aid	\$	6,04
7024	R & D Defense	\$	272,26
7025	Defense not elsewhere classified	\$	25,39
703	Public order and safety	\$	11.666,36
7031	Police services	\$	2.858,13
7032	Fire protection services	\$	244,80
7033	Law courts	\$	8.357,78
7034	Prisons	\$	72,96
7035	R & D Public order and safety	\$	6,20
7036	Public order and safety not elsewhere classified	\$	126,49
704	Economic affairs	\$	11.436,38
7041	General economic, commercial, and labor affairs	\$	1.258,73
7042	Agriculture, forestry, fishing, and hunting	\$	4.003,50
7043	Fuel and energy	\$	1.485,81
7044	Mining, manufacturing, and construction	\$	152,16
7045	Transport	\$	2.731,26
7046	Communication	\$	323,49
7047	Other industries	\$	164,00
7048	R & D Economic affairs	\$	1.311,38
7049	Economic affairs not elsewhere classified	\$	6,05
705	Environmental protection	\$	651,65
7051	Waste management	\$	5,55
7052	Waste water management	\$	258,14
7053	Pollution abatement	\$	3,45
7054	Protection of biodiversity and landscape	\$	305,55
7055	R & D Environmental protection	\$	45,11
7056	Environmental protection not elsewhere classified	\$	33,86
706	Housing and community amenities	\$	553,72
7061	Housing development	\$	97,20

Expenditure by function of government - Budgetary Central Government		\$ Millions (US\$ 1 = R\$ 5,11)	
		PLOA 2021	
7062	Community development	\$	33,79
7063	Water supply	\$	415,73
7064	Street lighting		
7065	R & D Housing and community amenities	\$	6,42
7066	Housing and community amenities not elsewhere classified	\$	0,59
707	Health	\$	26.118,39
7071	Medical products, appliances, and equipment	\$	4.045,31
7072	Outpatient services	\$	4.534,13
7073	Hospital services	\$	13.456,50
7074	Public health services	\$	1.081,79
7075	R & D Health	\$	566,00
7076	Health not elsewhere classified	\$	2.434,65
708	Recreation, culture and religion	\$	392,50
7081	Recreational and sporting services	\$	58,31
7082	Cultural services	\$	242,74
7083	Broadcasting and publishing services	\$	83,24
7084	Religious and other community services		
7085	R & D Recreation, culture, and religion	\$	8,20
7086	Recreation, culture, and religion not elsewhere classified		
709	Education	\$	28.394,79
7091	Pre-primary and primary education	\$	8.125,22
7092	Secondary education	\$	6.786,40
7093	Postsecondary nontertiary education		
7094	Tertiary education	\$	10.541,64
7095	Education not definable by level	\$	16,68
7096	Subsidiary services to education	\$	946,11
7097	R & D Education	\$	155,49
7098	Education not elsewhere classified	\$	1.823,26
710	Social protection	\$	202.013,13
7101	Sickness and disability	\$	28.281,10
7102	Old age	\$	106.652,17
7103	Survivors	\$	40.712,84
7104	Family and children	\$	7.613,65
7105	Unemployment	\$	8.021,14
7106	Housing	\$	457,73
7107	Social exclusion not elsewhere classified	\$	4.065,03
7108	R & D Social protection	\$	4,11
7109	Social protection not elsewhere classified	\$	6.205,34

Fonte: SIOP e SIAFI. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

10. Relação das ações orçamentárias marcadas por NDD

Tabela 4. Ações com marcação da COFOG estimada por NDD, pela execução média dos exercícios de 2016 a 2019.

	Ação Orçamentária
1	009W - Compensação Previdenciária
2	00NY - Transferência de Recursos para a Conta de Desenvolvimento Energético (Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002)
3	0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)
4	00H4 - Seguro Desemprego
5	00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade
6	00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez
7	00QD - Pensões Militares dos Ex-Territórios e do Antigo Estado da Guanabara
8	00QG - Anistiados Políticos - Retroativos Concedidos por Decisões Judiciais
9	0179 - Pensões Militares das Forças Armadas
10	0181 - Aposentadorias e Pensões Civis da União
11	0397 - Aposentadorias e Pensões do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC
12	0536 - Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais
13	0581 - Abono Salarial
14	0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor
15	0739 - Indenização a Anistiados Políticos em Prestação Única ou em Prestação Mensal, Permanente e Continuada, nos termos da Lei nº 10.559, de 2002
16	0C01 - Valores Retroativos a Anistiados Políticos nos termos da Lei nº 11.354, de 19/10/2006
17	0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos
18	0E82 - Benefícios Previdenciários Rurais
19	214H - Inativos Militares das Forças Armadas
20	218K - Inativos Militares dos Ex-Territórios e do Antigo Estado da Guanabara
21	009T - Serviços Públicos de Saúde do Distrito Federal
22	0312 - Serviços Públicos de Educação do Distrito Federal

Fonte: SIOP e SIAFI. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.

11. Relação das ações orçamentárias excluídas da COFOG Central Orçamentária

Importante salientar que, embora parte desses valores não sejam considerados na COFOG do Governo Central Orçamentário, nos ajustes realizados após a execução essas despesas voltam a ser analisadas. Entretanto, gastos como o Refinanciamento da Dívida Pública Federal são totalmente excluídos, assim como as transações com ativos e passivos financeiros, como os empréstimos realizados pelo governo.

Tabela 5. Ações do PLOA 2021 não classificadas segundo a COFOG orçamentária.

Ação Orçamentária	Valor PLOA 2021 (milhões de R\$)
0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	1.503.700
0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna	603.841
0243 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Externa	57.037
0425 - Serviços da Dívida Pública Federal Externa	37.104
0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	28.070
0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária	27.759
00Q3 - Assunção e Novação de Dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	25.000
0158 - Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES	18.621
00JJ - Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior: Fundo Social - FS	8.685
00IG - Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)	8.482
0012 - Financiamentos ao Agronegócio Café (Lei nº 8.427, de 1992)	5.953
0118 - Financiamentos à Marinha Mercante e à Indústria de Construção e Reparação Naval	5.720
00QE - Regularização de Obrigações Contingentes Reconhecidas pela União	5.670
0030 - Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste	4.085
0031 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste	4.085
00LI - Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)	3.705
0284 - Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa	3.492
0029 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste	2.723
0534 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Norte (FNO)	2.723
0A84 - Financiamento de Operações no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)	2.000
0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (Lei nº 11.540, de 2007)	1.783
00OP - Integralização de Cotas de Capital em Organismos Financeiros Internacionais	1.218
Outras	5.436
Total	2.366.894

Fonte: SIOF e SIAFI. Elaboração: SOF/FAZENDA/ME.