

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 divulgada desde 2017 pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A classificação toma como ponto de partida o orçamento da despesa executado anualmente e suas métricas associadas. Periodicamente, conforme necessário, são realizadas revisões para atualização das bases de dados, melhorias e tratamentos metodológicos¹.

Conforme delineado na publicação conjunta entre SOF e STN “Boletim Despesas por Função do Governo Central - Classificação COFOG”², de 2020, a classificação utiliza três parâmetros³ principais para a marcação do orçamento da despesa executado: Natureza da Despesa Detalhada (NDD), ação orçamentária e Unidade Orçamentária (UO). Enquanto as despesas alocadas nas ações e UOs já estão previstas na elaboração do Projeto de Lei

¹ Em 2020, toda a marcação da COFOG (ações, unidades orçamentárias e natureza da despesa detalhada) 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/classificacao-das-funcoes-de-governo-cofog>.

³ Há, ainda, regras específicas, a exemplo da marcação por Modalidade de Aplicação, por Plano Orçamentário e das Instituições de Ensino Profissional, conforme nota metodológica disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/arquivos/2020/nota_metodologica_cofog.pdf/.

Orçamentária (PLOA), a despesa por NDD só pode ser observada no momento da execução⁴.

Na referida classificação, cada um dos parâmetros acima elencados é associado a uma subfunção COFOG, que representa os objetivos socioeconômicos perseguidos pela administração pública. Na análise dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de 2010 a 2020, a partir de consultas ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP e ao Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI, foram classificadas 5.733 ações, 464 Unidades Orçamentárias e 260 Naturezas de Despesa Detalhadas (NDD). Para o exercício de 2022, também foram classificadas novas ações e unidades orçamentárias. 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 do orçamento segundo a COFOG para o PLOA 2022 é uma estimativa a partir das métricas orçamentárias disponíveis no momento da elaboração do projeto de lei, quais sejam, os valores alocados nas ações e unidades orçamentárias, e da execução das NDDs observada em exercícios anteriores, visto que a natureza da despesa somente é detalhada na execução. Na Tabela 1 a seguir apresentam-se as classes de despesas estimadas sob a ótica da COFOG para o PLOA 2022, segundo a metodologia delineada nas próximas seções. As estimativas da classificação COFOG para o PLOA 2022 são detalhadas nas Tabelas 2 e 3 ao fim do documento.

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”.

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: 17/8/2021.

Tabela 1. Despesas do PLOA 2022 por classes, sob a ótica da COFOG.

Classes de Despesas	R\$ bilhões
	Despesas
Governo Central Orçamentário na COFOG	2.007,7
Excluído da COFOG ⁶	2.608,0
Banco Central (não contabilizado ⁷)	4,0
Total PLOA 2022	4.619,7

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

1. Visão geral: como a COFOG está marcada nos orçamentos já 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 dos atributos da ação não é suficiente para associá-la a uma subfunção COFOG, a exemplo de ações padronizadas da União, como a ação 2000 - Administração da Unidade, classifica-se o gasto por Unidade Orçamentária. 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 Cíveis da União. Neste caso, a subfunção COFOG é determinada pela função “primordial” 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

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.

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

marcação por Natureza da Despesa Detalhada. Esse tipo de marcação ocorre sobretudo com gastos relacionados à função 710 da classificação COFOG (Proteção Social)⁹.

Tome-se como exemplo a ação orçamentária 00SJ - Benefícios Previdenciários¹⁰. Por sua natureza genérica, seus gastos envolvem aposentadoria especial, por invalidez, por idade, pensão por morte e por acidente de trabalho, auxílio-doença e auxílio-reclusão, entre outros, abrangendo várias subfunções da COFOG. Como não é possível marcar essa despesa 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), as Famílias e Crianças (7104) e os Casos não especificados de Exclusão Social (7107). Nesses casos, quando a classificação exige a observação de determinadas NDDs, este parâmetro prevalece sobre a classificação por Ação e por UO.

O percentual da despesa marcado entre 2010 e 2020 por cada tipo de regra é apresentado no Gráfico 1¹¹. Ressalvado o exercício de 2020, a marcação por NDD concentra a maior parte das despesas executadas a cada ano e sua importância relativa às outras marcações foi ampliada, mantendo-se acima de 50% nos exercícios de 2016 a 2019¹². O ano de 2020 apresenta uma execução atípica, uma vez que foram temporariamente criadas ações voltadas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19¹³, resultando volume de despesas marcadas por ação superior à marcação por NDD. Dessa forma, a regra por ação, que historicamente concentrava pouco mais de 30% da despesa

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

¹⁰ No PLOA 2022, as ações 0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos e 0E82 - Benefícios Previdenciários Rurais foram substituídas pela ação 00SJ - Benefícios Previdenciários. A identificação do benefício rural ou urbano dá-se por meio do plano orçamentário.

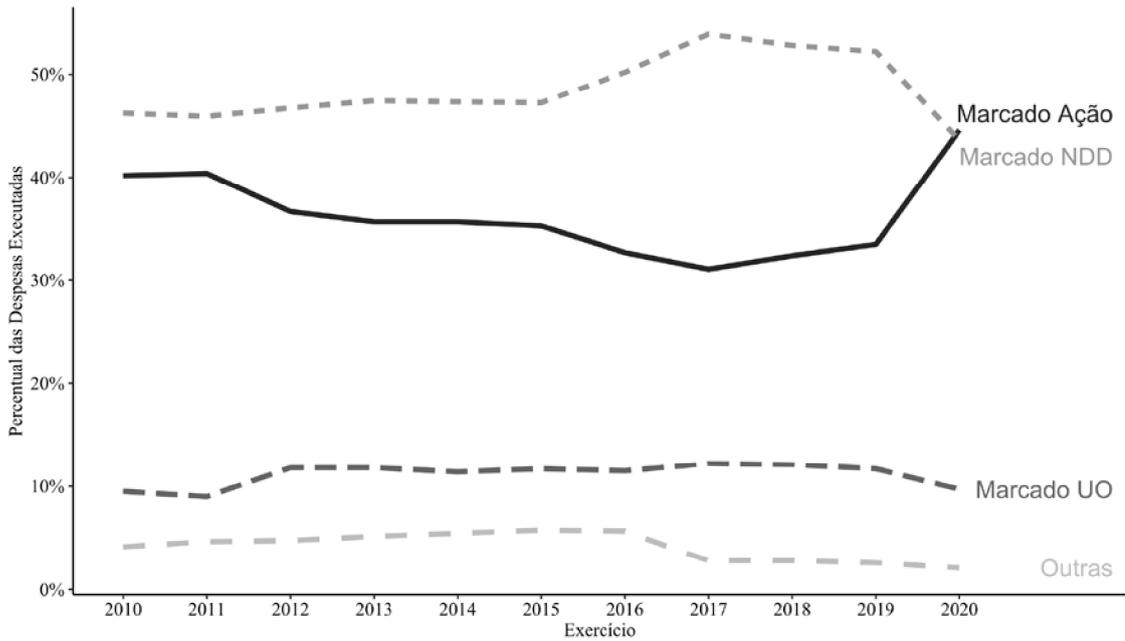
¹¹ Excetuam-se as despesas do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica - Fundeb cuja marcação é feita à parte.

¹² 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.

¹³ São ações da COVID em 2020: 00S4, 00S5, 00S7, 00S8, 00S9, 00SF, 00SG e 00SH.

executada, atingiu 45% em 2020. Por fim, menos de 15% da despesa deriva da marcação COFOG associada à Unidade Orçamentária e menos de 5% decorre, ainda, de outras marcações.

Gráfico 1. Despesa orçamentária na COFOG por tipo de marcação (2010 a 2020).



Fonte: SIAFI e SIOP. Elaboração: SOF/SETO/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.

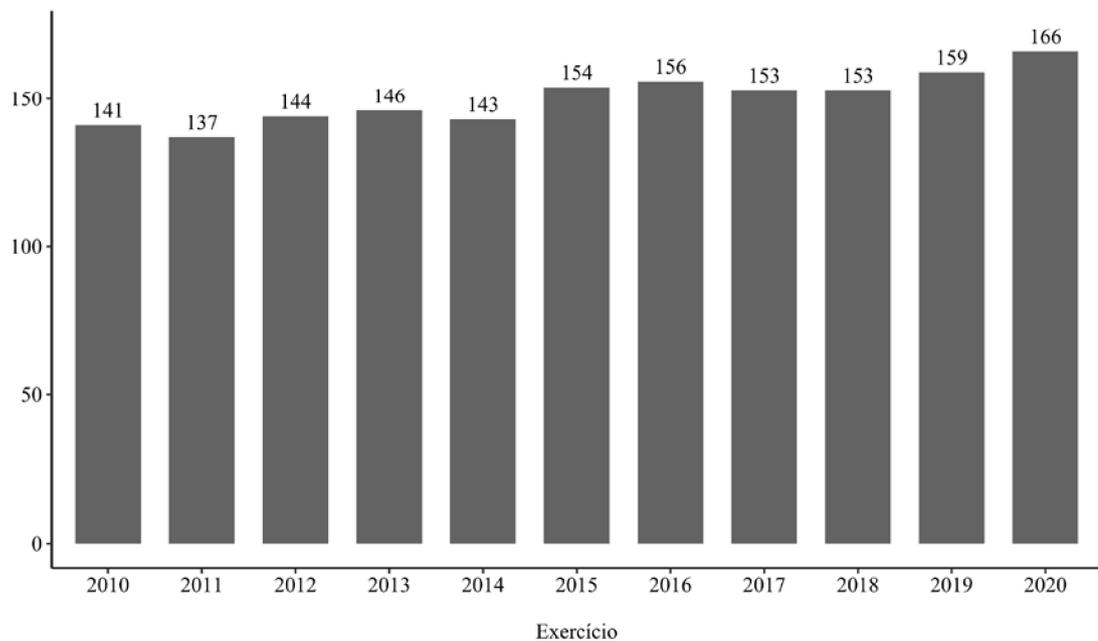
2. Marcação COFOG por Natureza da Despesa Detalhada - NDD

Apesar de concentrar o maior volume de gastos, o número de NDDs marcadas é pequeno¹⁴. Por exemplo, em 2020, 166 NDDs (9,7%), de um total

¹⁴ Para chegar a esse número, calcula-se o percentual de gastos por ação marcado por cada tipo de regra (NDD, ação e UO). São consideradas apenas as ações com execução no período

de 1.697 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 a cada ano.

Gráfico 2. Total de NDDs marcadas a cada exercício (2010 a 2020).



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

A estimativa ora apresentada baseia-se na execução orçamentária das NDDs classificadas segundo a COFOG em anos anteriores. Assim, verifica-se que 26 das ações vigentes em 2020¹⁵ são estimadas para o PLOA 2022 a partir do percentual médio executado no período de 2017 a 2020 nas NDDs associadas a subfunções COFOG. Nesse conjunto, 21 são integralmente

de 2017 a 2020, já que muitas das ações 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 2022.

¹⁵ Consideram-se as ações vigentes em 2020, último exercício classificado pela COFOG no momento a elaboração do PLOA 2022.

XXX

marcadas por essa regra (ao menos 95% dos recursos alocados na média do período considerado) no PLOA 2022¹⁶ (ver relação na Tabela 4).

Vale destacar que essas 21 ações integralmente marcadas pela Natureza da Despesa Detalhada representaram, no período de 2017 a 2020, pouco mais de 50% de todo gasto observado na COFOG a cada ano (desconsiderando-se os gastos com ações da COVID). Por exemplo, as ações de Benefícios Previdenciários¹⁷ representaram 30,7% de todo orçamento marcado na COFOG¹⁸ em 2020, mesmo com a presença dos gastos com o combate à COVID-19.

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 as ações integralmente marcadas por NDD, no período de 2017 a 2020¹⁹, utilizado para as estimativas do PLOA 2022, apresenta-se no Gráfico 3 o percentual médio das despesas referentes a apenas 12 ações associadas a, pelo menos, duas subfunções COFOG²⁰. Por exemplo, na ação 0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos marcam-se as subfunções 7101 - Doença e Invalidez (18,6%), 7102 - Terceira Idade (57,6%) e 7103 - Sobreviventes (23,2%). Assim, esses percentuais são distribuídos na PLOA 2022 na ação 00SJ. Da mesma forma, a estimativas da ação 009K - Complementação de Aposentadorias e Benefício Especial que se tornou Plano Orçamentário da ação 00S6 - Benefício Especial e Demais Complementações de Aposentadorias no PLOA 2022.

¹⁶ Considerando que no PLOA 2022 as ações 0E81- Benefícios Previdenciários Urbanos e 0E82- Benefícios Previdenciários Rurais foram fundidas na ação 00SJ - Benefícios Previdenciários. Além disso, a ação 009K - Complementação de Aposentadorias e Pensões da Extinta RFFSA foi extinta.

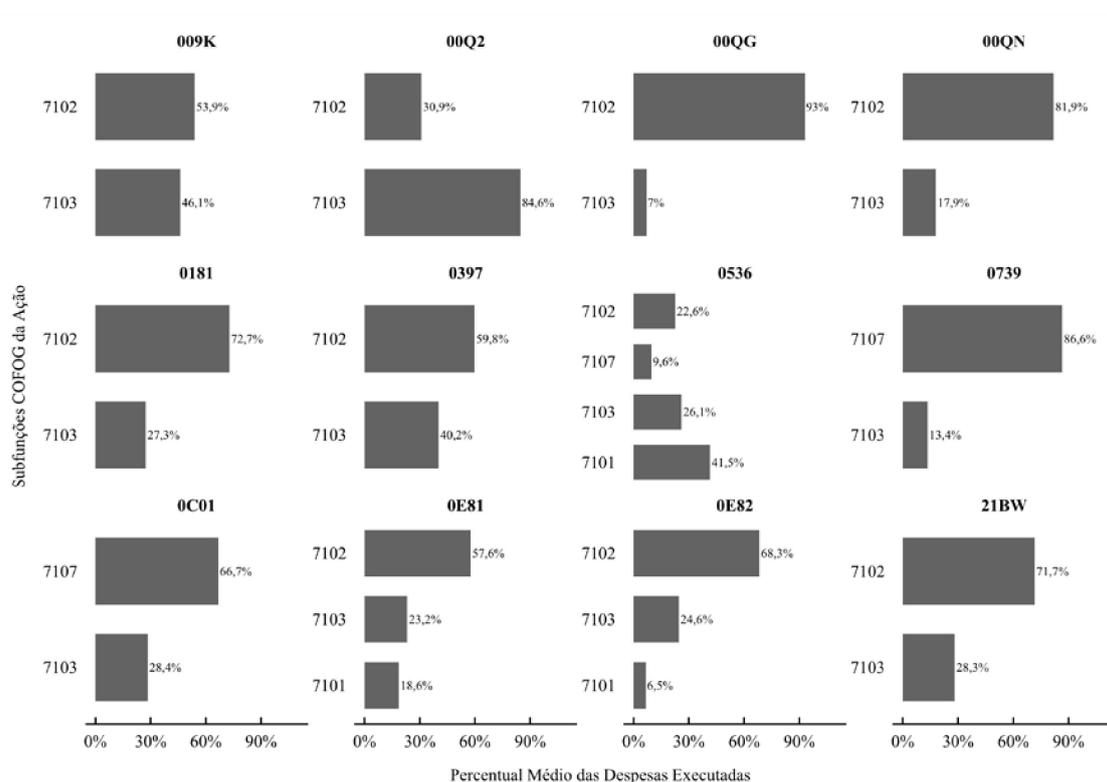
¹⁷ 0E81 - Benefícios Previdenciários Urbanos e 0E82 - Benefícios Previdenciários Rurais que em 2020 estão representadas na ação 00SJ - Benefícios Previdenciários.

¹⁸ Orçamento da COFOG marcado sem os ajustes. Nesse sentido, ver seção 8.

¹⁹ Ações com participação no Orçamento Anual COFOG entre 1% e 95%.

²⁰ As ações cujas despesas marcadas por NDD estão associadas a apenas uma subfunção COFOG não são apresentadas no gráfico.

Gráfico 3. Distribuição percentual médio das despesas executadas das ações marcadas integralmente por NDD com pelo menos duas subfunções COFOG, de 2017 a 2020.



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

Diante da estabilidade temporal dos percentuais de marcação por NDD das 21 ações elencadas na Tabela 4, a estimativa dos gastos apresentada para o PLOA 2022 é realizada de acordo com a média das despesas executadas e marcadas na COFOG no período de 2017 a 2020. Essa solução permite superar o desafio de classificar o PLOA com base em subfunções econômicas, segundo

critérios internacionais utilizando as subfunções de governo estabelecidas na COFOG.

3. Marcação por Unidade Orçamentária

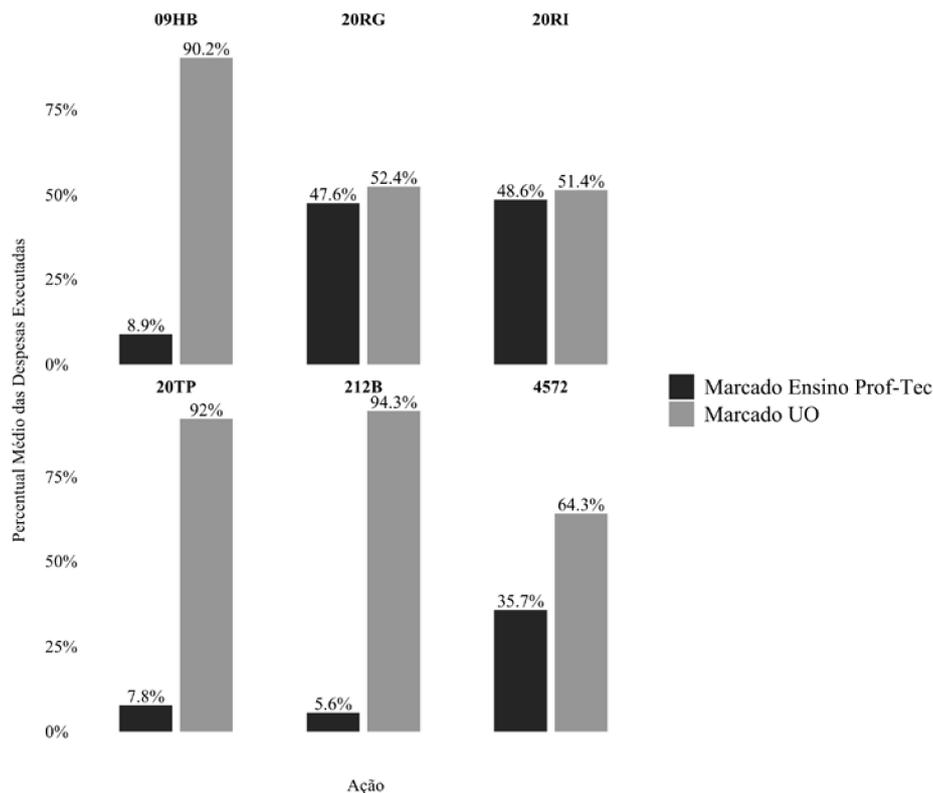
Da mesma forma que ocorre com as NDDs, o número de UOs marcadas é pequeno na programação: de um conjunto de 5.716 analisadas no período 2010 a 2020, há marcação por Unidade Orçamentária em apenas 86 ações. Se considerarmos as ações vigentes em 2020 cujas despesas são integralmente marcadas por UO dentro do Orçamento COFOG²¹, no período de 2017 a 2020, encontraremos 26 ações.

A partir do exercício de 2020, algumas ações que vinham sendo marcadas integralmente por UO passaram a ser parcialmente marcadas em subfunções associadas ao ensino profissional²². Com isso, para essas ações há duas marcações: nas UOs dos Institutos Federais, estima-se o percentual alocado por matrícula na subfunção COFOG; e nas outras UOs aplica-se a classificação COFOG associada à Unidade Orçamentária. O gráfico 4 mostra as ações vigentes em 2020 marcadas por essa regra.

Gráfico 4. Ações parcialmente marcadas, por tipo de marcação (2017 a 2020).

²¹ Ao menos 95% dos recursos alocados na média do período considerado.

²² O tratamento do gasto dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica é detalhado na Nota Metodológica da classificação COFOG, disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento/publicacoes-sobre-orcamento/arquivos/2020/nota_metodologica_cofog.pdf/.



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

Além das ações marcadas por Ensino Profissional, vale destacar duas ações que, embora majoritariamente marcadas por UO, têm elevado volume de recursos alocados e precisam ter a parte residual de seus valores estimados de acordo com NDD imputados. São elas as ações 0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor e 0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios), que têm, respectivamente, 95,8% e 91,8% das suas despesas categorizadas por UO e o restante por NDD no período de 2017 a 2020. Ainda assim, a maior parte dos valores são distribuídos por meio da regra da UO.

Apesar dessas exceções, a marcação da COFOG segue a regra geral: nas ações padronizadas da União, prevalece a marcação por UO.

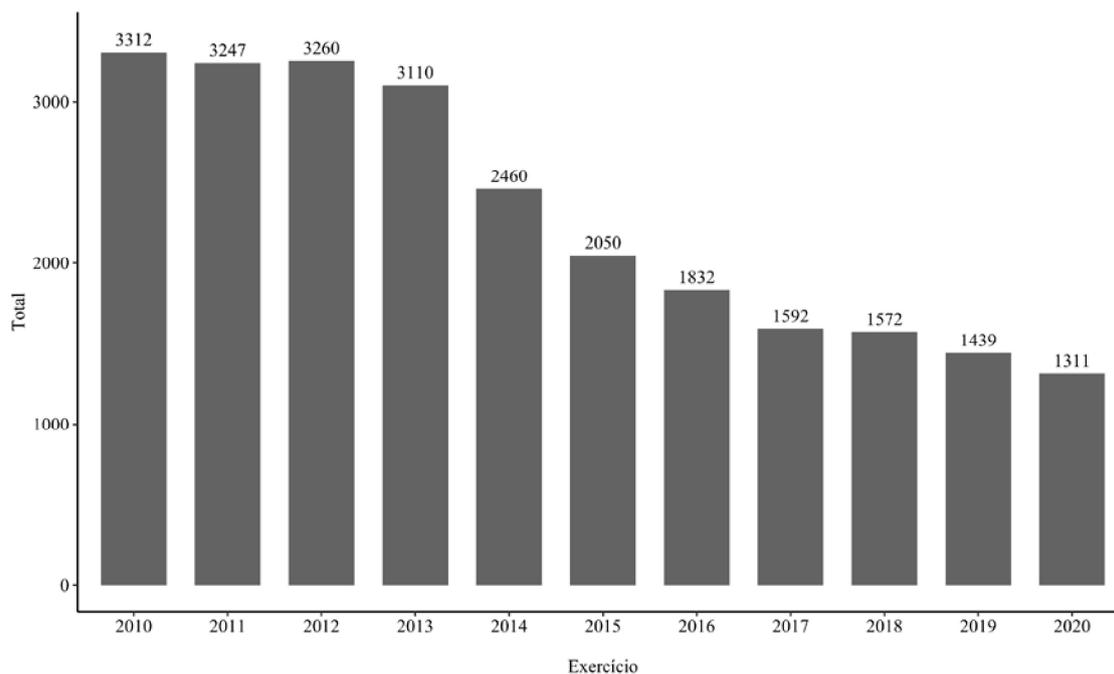
4. Marcação por Ação Orçamentária

Seguindo a regra geral, parcela expressiva das despesas do PLOA 2022 segue a marcação usual das ações. Nesses termos, as novas ações orçamentárias criadas para o exercício de 2022 foram classificadas de acordo com a metodologia da GFSM (*Government Finance Statistics Manual*) 2014.

O Gráfico 5 mostra o total de ações classificadas no orçamento COFOG utilizando-se os próprios atributos da ação, no período de 2010 a 2020. Nele verifica-se uma queda do número de ações ao longo dos anos em razão, principalmente, da agregação de ações em decorrência da criação do Plano Orçamentário (PO)²³ a partir de 2013.

Gráfico 5. Total de marcações por ação a cada exercício (2010 a 2020).

²³ O Plano Orçamentário (PO) “se constitui em uma identificação orçamentária parcial ou total de uma ação, de caráter gerencial (ou seja, não constante na 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) da ação”. Ver Manual Técnico do Orçamento - MTO 2021: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2021:mto2021-versao17.pdf>.



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

Selecionando apenas as despesas que representem ao menos 1% do Orçamento COFOG, vigentes em 2020, marcadas por ação, no período de 2017 a 2020, encontraremos 1.303 ações. Entre elas, 1.299 são integralmente (pelo menos 95%) marcadas por ação.

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:

- 0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica;
- 0E36²⁴ - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB (para 2022, os percentuais

²⁴ Substituída no PLOA 2022 pela ação 00SB - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB.

desta ação por modalidade de aplicação são utilizados para estimar os valores da nova ação do Fundeb, a 00SB); e

- 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 - Transferência ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB na COFOG tem sido estável nos exercícios de 2017 a 2020²⁵: 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 2022 seguirá os percentuais observados nos exercícios de 2017 a 2020.

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 Federal, e do Plano Orçamentário (PO), nas transferências de recursos para manutenção das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros

²⁵ Até 2016, os gastos observados na ação 0C33 (Transferência ao 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).

militar do Distrito Federal²⁶. Nesse último caso, como as despesas têm sido corretamente especificadas por PO, é possível observar a previsão de gastos no PLOA 2022.

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 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 2022 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)²⁷. 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

²⁶ As seis ações do FCDF marcadas por Plano Orçamentário são: 00NR, 00NS, 00NT, 00FM, 00RS e 00Q2.

²⁷ 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.

em pouco mais de 20 ações que estão integralmente fora do orçamento da COFOG. Em 2020, duas ações concentraram 87,7% do valor excluído (0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna e 0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna)²⁸.

Tendo em vista essa concentração de gastos em algumas ações, optou-se por não considerar na COFOG as ações que têm, ao longo de 2017 a 2020, mais de 95% dos seus gastos não classificados (ver Tabela 5²⁹).

Também não são analisadas no orçamento da COFOG³⁰ as despesas do Banco Central (UO 83201), que, dadas suas características, compõem o subsetor de corporações públicas financeiras.

²⁸ 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.

²⁹ Entre as ações orçamentárias excluídas da COFOG, apenas a parcela da ação 0Z01 – Reserva de Contingência Discricionária que está na Unidade Orçamentária Reserva de Contingência está excluída.

³⁰ O orçamento da COFOG desconsidera o valor dos ajustes.

9. PLOA 2022 marcado pela COFOG

Tabela 2. Estimativa da Classificação COFOG (*Classification of Functions of Government, das Nações Unidas*) do PLOA 2022, em R\$.

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões	
		PLOA 2022	
7	Despesa total	R\$	2.007.679,64
701	Serviços públicos gerais	R\$	394.026,00
7011	Poder executivo, legislativo, assuntos fiscais, financeiros e externos	R\$	82.288,41
7012	Ajuda econômica externa		
7013	Serviços gerais	R\$	7.139,13
7014	Pesquisa básica	R\$	2.997,46
7015	Pesquisa e desenvolvimento de serviços públicos gerais	R\$	32,18
7016	Serviços públicos gerais não especificados	R\$	11.365,12
7017	Transações da dívida pública ¹		
7018	Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	R\$	290.203,70
702	Defesa	R\$	50.677,60
7021	Defesa militar	R\$	48.633,29
7022	Defesa civil	R\$	588,50
7023	Ajuda externa militar	R\$	16,87
7024	Pesquisa e desenvolvimento da defesa	R\$	1.279,95
7025	Defesa não especificada	R\$	158,98
703	Ordem pública e segurança	R\$	61.574,97
7031	Serviços de polícia	R\$	13.878,53
7032	Serviços de proteção contra incêndios	R\$	1.251,45
7033	Tribunais de justiça	R\$	44.600,41
7034	Estabelecimentos prisionais	R\$	324,68
7035	Pesquisa e desenvolvimento com a ordem pública e segurança	R\$	32,76
7036	Ordem pública e segurança não especificada	R\$	1.487,14
704	Assuntos econômicos	R\$	54.469,27
7041	Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral	R\$	8.661,01
7042	Agricultura, silvicultura, pesca e caça	R\$	19.664,02
7043	Combustíveis e energia	R\$	4.170,57
7044	Mineração, indústria e construção	R\$	774,10
7045	Transportes	R\$	9.581,20
7046	Comunicações	R\$	2.432,97
7047	Outros setores	R\$	819,54
7048	Pesquisa e desenvolvimento de assuntos econômicos	R\$	8.358,43
7049	Outros assuntos econômicos	R\$	7,44
705	Proteção ambiental	R\$	3.740,82
7051	Gestão de resíduos	R\$	25,86
7052	Gestão de águas residuais	R\$	1.646,02
7053	Redução da poluição	R\$	18,35
7054	Proteção da biodiversidade e da paisagem	R\$	1.637,53
7055	Pesquisa e desenvolvimento da proteção ambiental	R\$	238,18

Despesa por função de governo - Governo Central Orçamentário		R\$ Milhões	
		PLOA 2022	
7056	Proteção ambiental não especificada	R\$	174,89
706	Habitação e serviços comunitários	R\$	3.032,11
7061	Desenvolvimento habitacional	R\$	1.087,75
7062	Desenvolvimento comunitário	R\$	27,06
7063	Abastecimento de água	R\$	1.866,34
7064	Iluminação pública		
7065	Pesquisa e desenvolvimento com habitação e serv. comunitários	R\$	50,95
7066	Habitação e serviços comunitários não especificados		
707	Saúde	R\$	159.396,88
7071	Produtos, instrumentos e equipamentos médicos	R\$	26.460,52
7072	Serviços ambulatoriais	R\$	27.673,48
7073	Serviços hospitalares	R\$	78.903,82
7074	Serviços de saúde pública	R\$	6.122,53
7075	Pesquisa e desenvolvimento com a saúde	R\$	3.307,28
7076	Saúde não especificada	R\$	16.929,25
708	Lazer, cultura e religião	R\$	1.748,04
7081	Serviços recreativos e desportivos	R\$	309,50
7082	Serviços culturais	R\$	1.235,75
7083	Serviços de rádio e tele difusão e de publicação	R\$	159,70
7084	Serviços religiosos e outros serviços comunitários		
7085	Pesquisa e desenvolvimento do lazer, cultura e religião	R\$	43,09
7086	Lazer, cultura e religião não especificados		
709	Educação	R\$	173.460,43
7091	Educação infantil e ensino fundamental	R\$	72.154,50
7092	Ensino fundamental II e médio	R\$	31.059,54
7093	Ensino pós-secundário e não superior	R\$	585,51
7094	Ensino superior	R\$	55.156,57
7095	Ensino não classificável por nível	R\$	512,75
7096	Serviços auxiliares da educação	R\$	4.743,96
7097	Pesquisa e desenvolvimento com a educação	R\$	1.004,93
7098	Educação não especificada	R\$	8.242,67
710	Proteção social	R\$	1.105.553,52
7101	Doença e invalidez	R\$	158.836,86
7102	Terceira idade	R\$	577.227,80
7103	Sobreviventes	R\$	223.241,68
7104	Família e filhos	R\$	38.854,82
7105	Desemprego	R\$	42.434,06
7106	Habitação	R\$	1.103,00
7107	Exclusão social não especificada	R\$	25.179,21
7108	Pesquisa e desenvolvimento de proteção social	R\$	25,83
7109	Proteção social não especificada	R\$	38.650,27

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

Nota: 1. No cômputo da COFOG, o valor das transações da dívida pública é apresentado como ajuste orçamentário, ou seja, por fora do orçamento da COFOG. 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, das Nações Unidas*) no PLOA 2022, em US\$.

Expenditure by function of government - Budgetary Central Government		US\$ Millions (US\$ 1 = R\$ 5,15)	
		PLOA 2022	
7	EXPENDITURE	US\$	389.840,71
701	General public services	US\$	76.509,90
7011	Executive and legislative organs, financial and fiscal affairs, external affairs	US\$	15.978,33
7012	Foreign economic aid		
7013	General services	US\$	1.386,24
7014	Basic research	US\$	582,03
7015	R & D General public services	US\$	6,25
7016	General public services not elsewhere classified	US\$	2.206,82
7017	Public debt transactions		
7018	Transfers of general character between levels of government	US\$	56.350,23
702	Defense	US\$	9.840,31
7021	Military defense	US\$	9.443,36
7022	Civil defense	US\$	114,27
7023	Foreign military aid	US\$	3,28
7024	R & D Defense	US\$	248,53
7025	Defense not elsewhere classified	US\$	30,87
703	Public order and safety	US\$	11.956,31
7031	Police services	US\$	2.694,86
7032	Fire protection services	US\$	243,00
7033	Law courts	US\$	8.660,27
7034	Prisons	US\$	63,05
7035	R & D Public order and safety	US\$	6,36
7036	Public order and safety not elsewhere classified	US\$	288,77
704	Economic affairs	US\$	10.576,56
7041	General economic, commercial, and labor affairs	US\$	1.681,75
7042	Agriculture, forestry, fishing, and hunting	US\$	3.818,26
7043	Fuel and energy	US\$	809,82
7044	Mining, manufacturing, and construction	US\$	150,31
7045	Transport	US\$	1.860,43
7046	Communication	US\$	472,42
7047	Other industries	US\$	159,13
7048	R & D Economic affairs	US\$	1.623,00
7049	Economic affairs not elsewhere classified	US\$	1,44
705	Environmental protection	US\$	726,37
7051	Waste management	US\$	5,02
7052	Waste water management	US\$	319,62
7053	Pollution abatement	US\$	3,56
7054	Protection of biodiversity and landscape	US\$	317,97
7055	R & D Environmental protection	US\$	46,25
7056	Environmental protection not elsewhere classified	US\$	33,96
706	Housing and community amenities	US\$	588,76
7061	Housing development	US\$	211,21

Expenditure by function of government - Budgetary Central Government		US\$ Millions (US\$ 1 = R\$ 5,15)	
		PLOA 2022	
7062	Community development	US\$	5,26
7063	Water supply	US\$	362,40
7064	Street lighting		
7065	R & D Housing and community amenities	US\$	9,89
7066	Housing and community amenities not elsewhere classified		
707	Health	US\$	30.950,85
7071	Medical products, appliances, and equipment	US\$	5.137,96
7072	Outpatient services	US\$	5.373,49
7073	Hospital services	US\$	15.321,13
7074	Public health services	US\$	1.188,84
7075	R & D Health	US\$	642,19
7076	Health not elsewhere classified	US\$	3.287,23
708	Recreation, culture and religion	US\$	339,43
7081	Recreational and sporting services	US\$	60,10
7082	Cultural services	US\$	239,95
7083	Broadcasting and publishing services	US\$	31,01
7084	Religious and other community services		
7085	R & D Recreation, culture, and religion	US\$	8,37
7086	Recreation, culture, and religion not elsewhere classified		
709	Education	US\$	33.681,64
7091	Pre-primary and primary education	US\$	14.010,58
7092	Secondary education	US\$	6.030,98
7093	Postsecondary nontertiary education	US\$	113,69
7094	Tertiary education	US\$	10.710,01
7095	Education not definable by level	US\$	99,56
7096	Subsidiary services to education	US\$	921,16
7097	R & D Education	US\$	195,13
7098	Education not elsewhere classified	US\$	1.600,52
710	Social protection	US\$	214.670,59
7101	Sickness and disability	US\$	30.842,11
7102	Old age	US\$	112.083,07
7103	Survivors	US\$	43.347,90
7104	Family and children	US\$	7.544,63
7105	Unemployment	US\$	8.239,62
7106	Housing	US\$	214,17
7107	Social exclusion not elsewhere classified	US\$	4.889,17
7108	R & D Social protection	US\$	5,01
7109	Social protection not elsewhere classified	US\$	7.504,91

Fonte: SIOP e SIAFI. Elaboração: SOF/SETO/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 2017 a 2020.

Número	Ação Orçamentária
1	009W - Compensação Previdenciária
2	00H4 - Seguro Desemprego
3	00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Idade
4	00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez
5	00NS - Inativos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal
6	00Q2 - Pensionistas da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Distrito Federal
7	00QD - Pensões Militares dos Ex-Territórios e do Antigo Estado da Guanabara
8	00QG - Anistiados Políticos - Retroativos Concedidos por Decisões Judiciais
9	00QN - Inativos e Pensionistas da Polícia Civil do Distrito Federal
10	00S6 - Benefício Especial e Demais Complementações de Aposentadorias
11	00SJ - Benefícios Previdenciários
12	0179 - Pensões Militares das Forças Armadas
13	0181 - Aposentadorias e Pensões Cíveis da União
14	0397 - Aposentadorias e Pensões do Extinto Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC
15	0536 - Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais
16	0581 - Abono Salarial
17	0739 - Indenização a Anistiados Políticos em Prestação Única ou em Prestação Mensal, Permanente e Continuada, nos termos da Lei nº 10.559, de 2002
18	0C01 - Valores Retroativos a Anistiados Políticos nos termos da Lei nº 11.354, de 19/10/2006
19	214H - Inativos Militares das Forças Armadas
20	218K - Inativos Militares dos Ex-Territórios e do Antigo Estado da Guanabara
21	21BW - Bônus de Eficiência e Produtividade de Servidores Inativos e Pensionistas da União

Fonte: SIOP e SIAFI. Elaboração: SOF/SETO/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 2022 não classificadas segundo o orçamento da COFOG.

Ação Orçamentária	Valor PLOA 2022 (milhões de R\$)
0365 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna	R\$ 1.814.518,75
0455 - Serviços da Dívida Pública Federal Interna	R\$ 557.219,57
0425 - Serviços da Dívida Pública Federal Externa	R\$ 37.509,91
0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira	R\$ 35469,19
0243 - Refinanciamento da Dívida Pública Mobiliária Federal Externa	R\$ 27.752,55
00Q3 - Assunção e Novação de Dívidas do Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	R\$ 25.000,00
0158 - Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES	R\$ 24.001,41
00JJ - Promoção de Investimentos no Brasil e no Exterior: Fundo Social - FS	R\$ 12.590,06
0118 - Financiamentos à Marinha Mercante e à Indústria de Construção e Reparação Naval	R\$ 9.887,31
0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária	R\$ 8.112,69
00QE - Regularização de Obrigações Contingentes Reconhecidas pela União	R\$ 6.220,77
0012 - Financiamentos ao Agronegócio Café (Lei nº 8.427, de 1992)	R\$ 6.058,88
00IG - Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)	R\$ 5.529,30
0030 - Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste	R\$ 5.359,80
0031 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste	R\$ 5.359,80
0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (Lei nº 11.540, de 2007)	R\$ 4.233,45
0029 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste	R\$ 3.573,20
0534 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Norte (FNO)	R\$ 3.573,20
00LI - Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)	R\$ 3.192,11
0284 - Amortização e Encargos de Financiamento da Dívida Contratual Externa	R\$ 3.173,54
0A84 - Financiamento de Operações no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)	R\$ 2.100,00
00OP - Integralização de Cotas de Capital em Organismos Financeiros Internacionais	R\$ 1.100,00
00G5 - Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor	R\$ 1.050,86
Outras	R\$ 5.435,39
Total	R\$ 2.608.021,72

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