

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.

Classes de Despesas	R\$ bilhões
	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.

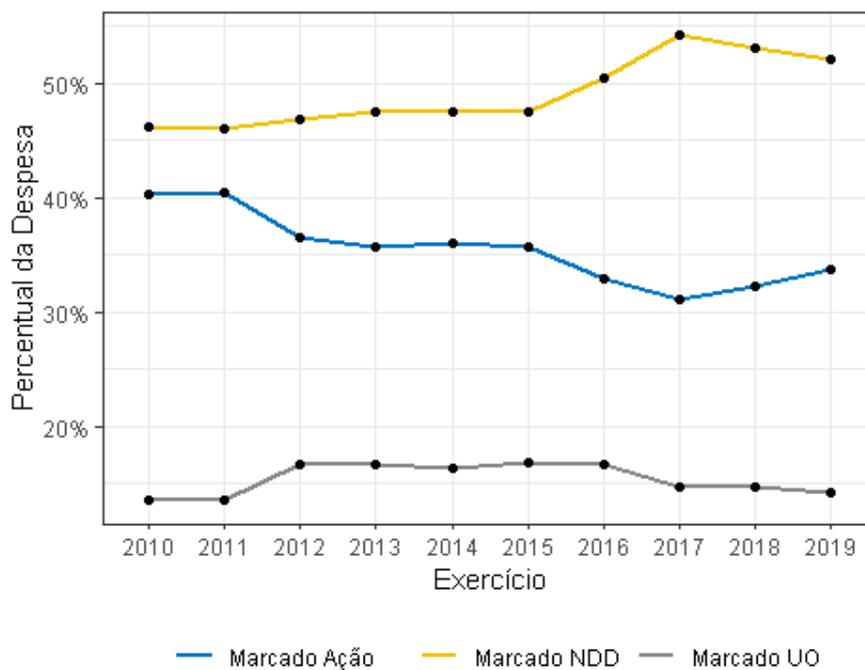
Entre 2010 e 2019, o percentual da despesa orçamentária (OFS) marcado por cada tipo de regra é apresentado no Gráfico 1. A marcação por NDD

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:

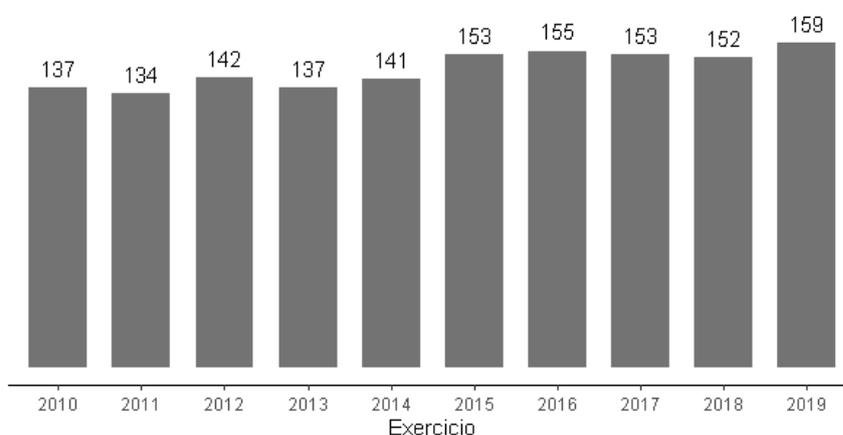
Natureza da Despesa Detalhada > Ação Orçamentária > Unidade Orçamentária.

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.

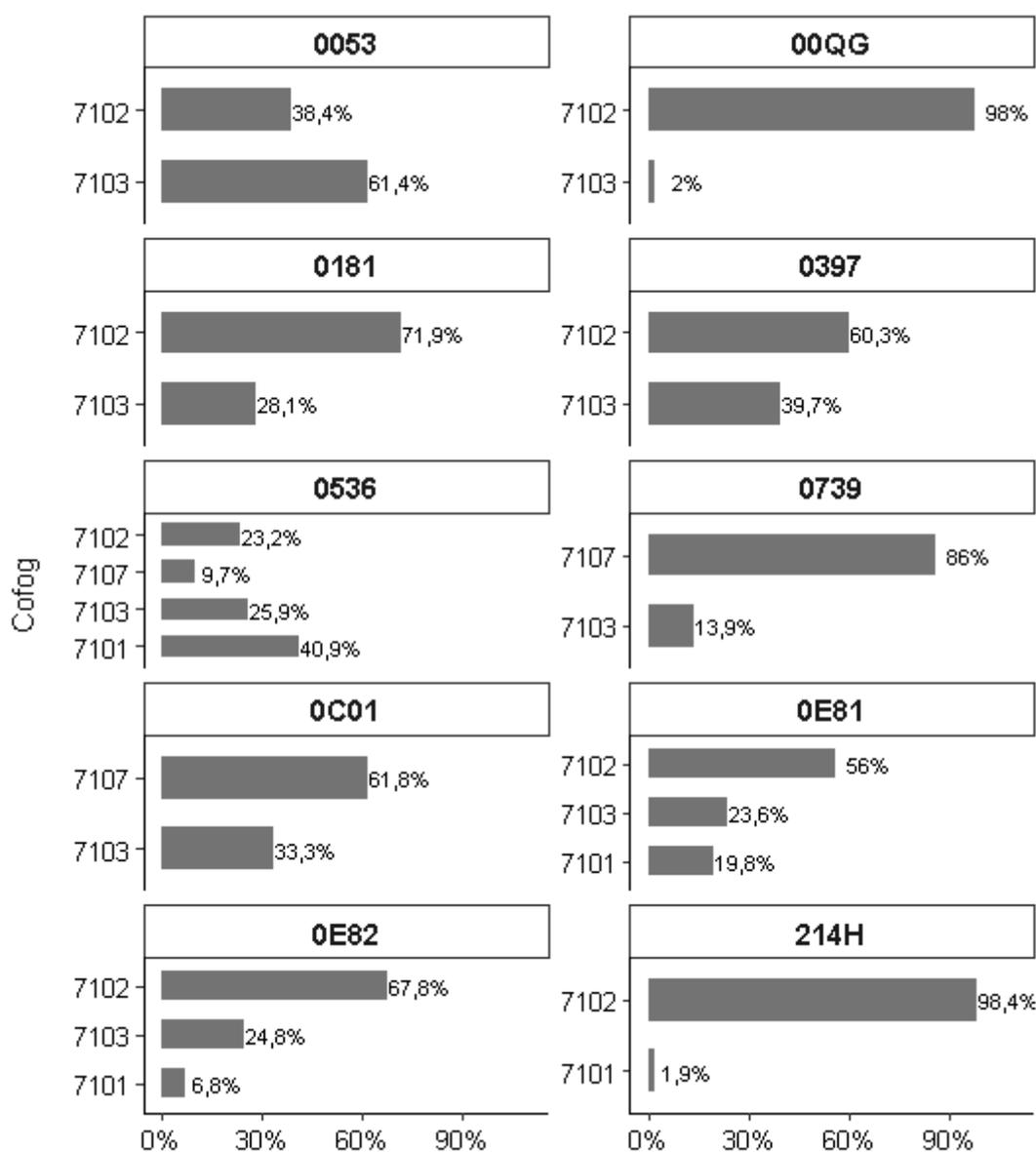
¹³ Entre as 22 ações, apenas 6 têm menos de 99% da despesa executada por NDD e são consideradas parcialmente marcadas por NDD. A ação 009T com 27%; a 0312 com 58%; a 0625 com 4,5%; a 0005 com 11,7%; a 0C01 com 95,1%; e a 218K com 96,8%.

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.