



TESOURO NACIONAL



Orçamento Federal



2023

Despesa por Função do Governo Geral

*Classificação COFOG – Classification
of Functions of Government*



Ministério da Fazenda

Fernando Haddad

Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda

Dario Carnevalli Durigan

Secretaria do Tesouro Nacional

Rogério Ceron de Oliveira

Secretaria Adjunta do Tesouro Nacional

Viviane Aparecida da Silva Varga

Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal

David Rebelo Athayde

Coordenação Geral de Estudos Econômico-Fiscais

Pedro Ivo Ferreira de Souza Junior

Coordenação de Suporte aos Estudos Econômico-Fiscais

Alex Pereira Benício

Coordenação de Suporte às Estatísticas Fiscais

Rafael Perez Marcos

Equipe Técnica

Ana Cristina Secchi Correia

Guilherme Ceccato

Kalina Ramos Porto

Karla de Lima Rocha

Marcos Henrique Benício Araújo

Vitor Henrique Barbosa Fabel

Assessoria de Comunicação Social do Tesouro Nacional**Arte**

Viviane Barros e Hugo Pullen

InformaçõesE-mail: ascom@tesouro.gov.brDisponível em: www.tesourotransparente.gov.br

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

Ministério do Planejamento

Simone Nassar Tebet

Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretaria de Orçamento Federal

Paulo Roberto Simão Bijos

Secretaria Adjunta de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

Diretoria de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

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

Marcelo Augusto Prudente Lima

Rejane Rodrigues de Carvalho Pereira

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Marcio Pochmann

Diretoria-Executiva do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Flavia Vinhaes Santos

Diretoria de Pesquisas

Cimar Azeredo Pereira

Coordenação de Contas Nacionais

Rebeca de La Rocque Palis

Gerência de Administração Pública

Douglas Moura Guanabara

Claudiomiro Gomes de Oliveira

Sumário

Apresentação	7
Sumário Executivo.....	9
1. Introdução.....	12
2. Análise dos resultados.....	18
2.1. Visão geral.....	18
2.2. Proteção social	25
2.2. Serviços públicos gerais.....	31
2.3. Saúde	37
2.4. Educação	43
2.5. Ordem pública e segurança.....	50
2.6. Assuntos econômicos.....	55
2.7. Habitação e serviços comunitários.....	60
2.8. Defesa	64
2.9. Proteção ambiental.....	68
2.10. Lazer, cultura e religião	72

Lista de Gráficos e Tabelas

Tabela 1. Classificação da Despesa por Função de Governo segundo funções e subfunções - COFOG	13
Tabela 2. Agrupamento de países segundo o grau de desenvolvimento econômico.....	16
Tabela 3. Despesa por função de governo - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	18
Tabela 4. Despesa por função por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022	20
Tabela 5. Classificação econômica e funcional da despesa - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022.....	21
Tabela 6. Despesa com Proteção social - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022.....	27
Tabela 7. Despesa com Proteção social por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022.....	29
Tabela 8. Classificação econômica e funcional da despesa com Proteção social - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	29
Tabela 9. Despesa com Serviços públicos gerais - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	33
Tabela 10. Despesa com Serviços públicos gerais por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022	35
Tabela 11. Classificação econômica e funcional da despesa com Serviços públicos gerais - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	36
Tabela 12. Despesa com Saúde - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	40
Tabela 13. Despesa com Saúde por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022	41
Tabela 14. Classificação econômica e funcional da despesa com Saúde - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022.....	42
Tabela 15. Despesa com Educação - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022.....	44
Tabela 16. Despesa com Educação por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022.....	46
Tabela 17. Classificação econômica e funcional da despesa com Educação - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	48
Tabela 18. Despesa com Ordem pública e segurança por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022.....	51
Tabela 19. Despesas com Ordem pública e segurança - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	52
Tabela 20. Classificação econômica e funcional da despesa com Ordem pública e segurança - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	53
Tabela 21. Despesa com Assuntos econômicos - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	57
Tabela 22. Despesa com Assuntos econômicos por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022	57
Tabela 23. Classificação econômica e funcional da despesa com Assuntos econômicos - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	58
Tabela 24. Despesa com Habitação e serviços comunitários - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022.....	62
Tabela 25. Despesa com Habitação e serviços comunitários por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022.....	63
Tabela 26. Classificação econômica e funcional da despesa com Habitação e serviços comunitários - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	63
Tabela 27. Despesa com Defesa - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	66
Tabela 28. Despesa com Defesa por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022	66
Tabela 29. Classificação econômica e funcional da despesa com Defesa - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022.....	67
Tabela 30. Despesa com Proteção ambiental por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022	70
Tabela 31. Classificação econômica e funcional da despesa com Proteção ambiental - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	71
Tabela 32. Despesa com Lazer, cultura e religião - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022.....	74
Tabela 33. Despesa com Lazer, cultura e religião por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022	75
Tabela 34. Classificação econômica e funcional da despesa com Lazer, cultura e religião - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022	75

Gráfico 1. Despesa por função - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	10
Gráfico 2. Despesa por função - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	22
Gráfico 3. Despesa por função - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	22
Gráfico 4. Despesa total - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	23
Gráfico 5. Despesa por função de governo - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	24
Gráfico 6. Despesa com Proteção social - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	25
Gráfico 7. Despesa com Proteção social por subfunção - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	26
Gráfico 8. Despesa com Proteção social - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	30
Gráfico 9. Despesa com Proteção social por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	31
Gráfico 10. Despesa com Serviços públicos gerais - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	32
Gráfico 11. Despesa com Serviços públicos gerais por subfunção - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	33
Gráfico 12. Despesa com Transações da dívida pública - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	34
Gráfico 13. Despesa com Serviços públicos gerais - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	37
Gráfico 14. Despesa com Serviços públicos gerais por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	37
Gráfico 15. Despesa com Saúde - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	38
Gráfico 16. Despesa com Saúde por subfunção - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	39
Gráfico 17. Despesa com Saúde - Governo Geral - Brasil e países selecionados- Anual - 2021.....	42
Gráfico 18. Despesa com Saúde - Governo Geral - Brasil e países selecionados- Anual - 2021.....	43
Gráfico 19. Despesa com Educação - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	45
Gráfico 20. Evolução da despesa com as subfunções Educação infantil e ensino fundamental I (7091), Ensino fundamental II e médio (7092) e Ensino superior (7094) - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	45
Gráfico 21. Despesa com Educação - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	49
Gráfico 22. Despesa com Educação por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	49
Gráfico 23. Despesa com Ordem pública e segurança - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	50
Gráfico 24. Despesa com Ordem pública e segurança por esfera de governo - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	51
Gráfico 25. Despesa com Ordem pública e segurança - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	53
Gráfico 26. Despesa com Ordem pública e segurança por subfunções - Governo geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	54
Gráfico 27. Despesa com Tribunais de Justiça - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	54
Gráfico 28. Despesa com Assuntos econômicos - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	55
Gráfico 29. Despesa com Assuntos econômicos por subfunção - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	56
Gráfico 30. Despesa com Assuntos econômicos - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	59
Gráfico 31. Despesa com Assuntos econômicos por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	59
Gráfico 32. Despesa com Habitação e serviços comunitários - Governo geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	60
Gráfico 33. Despesa com Habitação e serviços comunitários por subfunção - Governo geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	61
Gráfico 34. Despesa com Habitação e serviços comunitários - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	64
Gráfico 35. Despesa com Defesa - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	65
Gráfico 36. Despesa com Defesa - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	67
Gráfico 37. Despesa com Defesa por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	68

Gráfico 38. Despesa com Proteção ambiental - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	69
Gráfico 39. Despesa com Proteção ambiental por subfunção - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022	69
Gráfico 40. Despesa com Proteção ambiental - Governo geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021	71
Gráfico 41. Despesa com Proteção ambiental por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021..	72
Gráfico 42. Despesa com Lazer, cultura e religião - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022.....	73
Gráfico 43. Despesa com Lazer, cultura e religião por subfunções - Brasil - Anual - 2010 a 2022	74
Gráfico 44. Despesa com Lazer, cultura e religião - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021.....	76
Gráfico 45. Despesa com Lazer, cultura e religião por subfunção - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021	77

Apresentação

Este relatório traz dados abrangentes das despesas por função do governo geral no período de 2010 a 2022, adotando a metodologia internacional de classificação das despesas, COFOG - *Classification of Functions of Government*, desenvolvida pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU) e adotada na sua integralidade no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional (FMI), em inglês, *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*. Esta edição inova em relação aos relatórios publicados em anos anteriores, que apresentavam apenas despesas do governo central, ao incluir as despesas dos entes subnacionais, permitindo uma série abrangente das despesas por função do governo geral no período de 2010 a 2022.

A metodologia COFOG apresenta diferenças em relação à adotada na Portaria nº 42, de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, que define a classificação funcional no orçamento brasileiro. A principal distinção entre as duas metodologias reside no fato de a referida portaria estabelecer funções associadas à missão institucional dos órgãos da administração pública, enquanto a classificação COFOG possibilita a comparação internacional e estabelece funções associadas aos objetivos socioeconômicos da despesa. Como exemplo desta diferença podemos citar a classificação dos hospitais universitários. De acordo com a Portaria nº 42 os hospitais universitários são classificados na função Educação. Na COFOG os hospitais universitários são classificados na função Saúde, inferindo-se que o serviço principal, não excludente, ofertado à sociedade como um todo, seria o acesso à saúde.

Assim, neste relatório, buscamos apresentar detalhadamente a composição e a evolução dos gastos governamentais, especialmente no que diz respeito à sua distribuição por função na metodologia COFOG. Adicionalmente, apresentamos uma análise comparativa internacional de acordo com o grau de desenvolvimento econômico dos países selecionados para a análise. O objetivo é identificar tendências, prioridades orçamentárias e possíveis oportunidades para otimização dos recursos. Seu propósito é fornecer orientação e insights úteis para formuladores de políticas, analistas e interessados na compreensão da distribuição e do impacto das despesas governamentais em diversas áreas-chave.

A consecução deste estudo foi viabilizada graças ao engajamento e colaboração de servidores da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desta forma, além de agradecer à equipe técnica nominalmente identificada neste relatório, gostaríamos de expressar nosso profundo agradecimento a todos os participantes envolvidos nesta empreitada, enfatizando de forma especial o comprometimento e

contribuição de Artur Henrique da Silva Santos, Luciana de Almeida Toldo, Gabriel Gdalevici Junqueira, Fernando Cardoso Ferraz e Kalina Ramos Porto, representantes da STN; Marcelo Augusto Prudente Lima, da SOF; e André Artur Pompéia Cavalcanti, Douglas Moura Guanabara e Victor Hugo Martins Bello Honaiser, do IBGE.

Sumário Executivo

A COFOG é uma metodologia internacional de classificação funcional da despesa, e, portanto, permite a comparação entre diferentes países de forma padronizada. Esta publicação é a primeira que traz informações consolidadas do governo geral (composto pelo governo central, estados e municípios), possibilitando comparar países com distintos arranjos federativos, além de ensejar a análise de como as esferas de governo brasileiras compartilham a execução de políticas públicas. Por apresentar dados desde 2010, além de possibilitar uma análise da atual execução das políticas públicas, as informações deste relatório permitem avaliar sua evolução ao longo do tempo.

Desde 2010, as despesas do Brasil com Proteção Social (710) e Saúde (707) apresentaram crescimento superior ao das demais funções

Na análise da série histórica, as duas funções com maior crescimento em termos de pontos percentuais do PIB foram Proteção Social e Saúde. A despesa com Proteção Social, que inclui benefícios previdenciários e programas como o Bolsa Família, passou de 14,4% do PIB em 2010 para 16,7% do PIB em 2022, enquanto a despesa com Saúde, que totalizava 3,5% do PIB em 2010, atingiu 4,9% do PIB em 2022.

O Brasil apresenta gastos em Proteção social (710) e Serviços público gerais (701) superiores ao padrão internacional

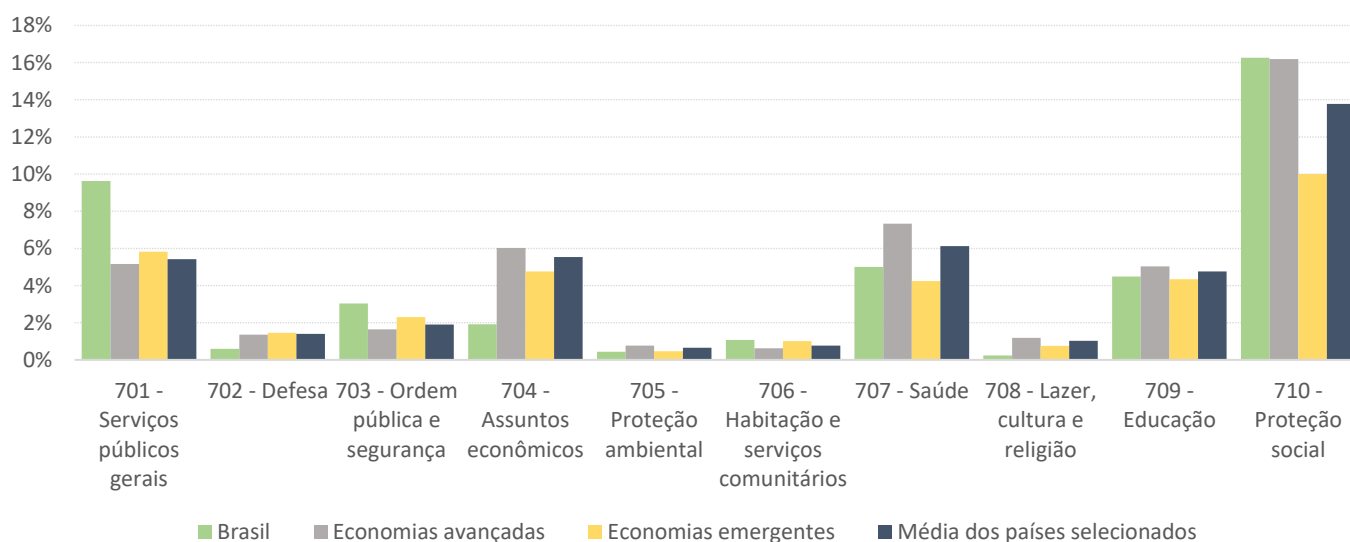
Em 2021, as duas funções juntas totalizaram 25,9% do PIB (60,7% do total do gasto do governo geral), acima da média de 19,2% do PIB observada na amostra de países que compõem a base de dados selecionada para este estudo¹.

¹ Para maiores detalhes dos países incluídos nas comparações, consultar a Tabela 2.

Gráfico 1. Despesa por função - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



A função Proteção social teve seu pico na série histórica em 2020, quando atingiu 23,0% do PIB, decorrente da implementação de medidas de enfrentamento à COVID-19, como o Auxílio Emergencial². A despesa recuou para 16,3% do PIB em 2021 e 16,7% em 2022. Ainda assim, o Brasil dispendeu 2,5 pontos percentuais do PIB acima da média internacional em 2021.

Serviços públicos gerais (701) é a segunda função com maior participação na despesa do governo geral

Entre 2020 e 2022 a despesa do governo geral com Serviços públicos gerais passou de 8,8% do PIB para 10,9%, variação que decorre da elevação dos gastos com juros, que representam, em média, 70% dessa função. A despesa do Brasil em Serviços públicos gerais é consideravelmente superior à média internacional e, especificamente a subfunção de transações da dívida pública, os juros, é a maior do grupo de 53 países analisados.

Brasil gasta menos com Saúde (707) e Assuntos econômicos (704) do que a média internacional

A despesa com Saúde do governo geral brasileiro como percentual do PIB apresentou crescimento contínuo desde 2010, com ápice em 2020, influenciado pelas medidas de combate à pandemia da COVID-19. Ainda assim, em 2021, a despesa foi inferior à média internacional, embora em linha com os países da América Latina. A provisão de serviços de saúde é compartilhada entre os entes da federação, com os

² Lei nº 13.982/2020, de 2 de abril de 2022 e atualizações posteriores.

estados tendo o maior gasto em serviços hospitalares e os municípios em serviços ambulatoriais, incluídos na abrangência da Atenção Básica.

Em 2021, a despesa do Brasil em Assuntos econômicos foi substancialmente inferior à média internacional, com destaque para a subfunção Transportes, na qual o governo geral brasileiro gastou 0,9% do PIB contra 2,3% da média dos países selecionados. De 2021 para 2022, a despesa do Brasil em Assuntos econômicos passou de 1,9% para 2,7% do PIB, explicado principalmente pela elevação dos investimentos dos governos estaduais e municipais em projetos de infraestrutura, por exemplo, conservação e manutenção da malha viária.

Despesa em Educação (709) está alinhada ao contexto internacional

Em 2021, o Brasil gastou 4,5% do PIB em Educação, próximo à média internacional de 4,8% do PIB. Na abertura por nível educacional, o governo geral brasileiro tem despesa mais alta que a média dos países selecionados no Ensino superior e na Educação infantil e ensino fundamental I, mas inferior no Ensino fundamental II e médio. De 2018 a 2021, houve uma redução na despesa com Educação, que passou de 5,3% do PIB para 4,5%, com posterior recuperação em 2022, quando a despesa atingiu 5,2% do PIB.

Despesa com Ordem pública e segurança (703) supera média internacional

A despesa do governo geral brasileiro em Ordem pública e segurança foi de 3,0% do PIB em 2021, contra uma média dos países selecionados de 1,9% do PIB. Essa função é majoritariamente executada pelo governo central e governos estaduais, e inclui principalmente as despesas com policiamento, estabelecimentos prisionais e sistema judiciário. Na subfunção Tribunais de justiça, a despesa do Brasil (1,6% do PIB) é a mais elevada dos 53 países com dados disponíveis.

1. Introdução

A Classificação de Funções do Governo (COFOG) é uma metodologia desenvolvida em parceria entre a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) e adotada na sua integralidade no Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional – FMI denominado *Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014)*³. A COFOG categoriza e organiza as despesas governamentais conforme suas funções e objetivos, sendo essencial para compreender a alocação dos recursos públicos e revelar prioridades de gastos. Além disso, por se tratar de uma metodologia harmonizada internacionalmente, criada para padronizar a classificação de despesas, ela permite análises comparativas entre países. Portanto, a COFOG facilita comparações internacionais e a análise sobre políticas públicas, federalismo e desafios globais.

Esta publicação representa um avanço para as estatísticas de finanças públicas e análise fiscal do Brasil, por se tratar da primeira publicação oficial da despesa por função do governo geral de acordo com a COFOG e se insere no constante aprimoramento e expansão das estatísticas fiscais seguindo a metodologia internacional. Em 2015, a STN iniciou a publicação anual de estatísticas fiscais seguindo a metodologia estabelecida pelo GFSM 2014, posicionando o Brasil entre os países mais avançados em termos de publicações de Estatísticas de Finanças Públicas (EFP). A COFOG se insere nesse marco metodológico, alinhada às melhores práticas contemporâneas de finanças públicas.

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

³ <https://www.imf.org/external/np/sta/gfsm/>.

Tabela 1. Classificação da Despesa por Função de Governo segundo funções e subfunções - COFOG

Fonte: Government Finance Statistics Manual - GFSM 2014

7	Despesa total		
701	Serviços públicos gerais	706	Habitação e serviços comunitários
7011	Poderes Executivo, Legislativo., assuntos fiscais, financeiros. e externos	7061	Desenvolvimento habitacional
7012	Ajuda econômica externa	7062	Desenvolvimento comunitário
7013	Serviços gerais	7063	Abastecimento de água
7014	Pesquisa básica	7064	Iluminação pública
7015	P&D de serviços públicos gerais	7065	P&D da habitação e serviços comunitários
7016	Serviços públicos gerais não especificados	7066	Habitação e serviços comunitários não especificados
7017	Transações da dívida pública	707	Saúde
7018	Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	7071	Produtos, instrumentos e equipamentos médicos
702	Defesa	7072	Serviços ambulatoriais
7021	Defesa militar	7073	Serviços hospitalares
7022	Defesa civil	7074	Serviços de saúde pública
7023	Ajuda externa militar	7075	P&D da saúde
7024	P&D da defesa	7076	Saúde não especificada
7025	Defesa não especificada	708	Lazer, cultura e religião
703	Ordem pública e segurança	7081	Serviços recreativos e desportivos
7031	Serviços de polícia	7082	Serviços culturais
7032	Serviços de proteção contra incêndios	7083	Serviços de rádio e teledifusão e de publicação
7033	Tribunais de justiça	7084	Serviços religiosos e outros serviços comunitários
7034	Estabelecimentos prisionais	7085	P&D do lazer, cultura e religião
7035	P&D da ordem pública e segurança	7086	Lazer, cultura e religião não especificados
7036	Ordem pública e segurança não especificada	709	Educação
704	Assuntos econômicos	7091	Educação infantil e ensino fundamental I
7041	Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral	7092	Ensino fundamental II e médio
7042	Agricultura, silvicultura, pesca e caça	7093	Ensino pós-secundário e não superior
7043	Combustíveis e energia	7094	Ensino superior
7044	Mineração, indústria e construção	7095	Ensino não classificável por nível
7045	Transportes	7096	Serviços auxiliares da educação
7046	Comunicações	7097	P&D da educação
7047	Outros setores	710	Proteção social
7048	P&D de assuntos econômicos	7101	Doença e invalidez
7049	Assuntos econômicos não especificados	7102	Terceira idade
705	Proteção ambiental	7103	Sobreviventes
7051	Gestão de resíduos	7104	Família e filhos
7052	Gestão de águas residuais	7105	Desemprego
7053	Redução da poluição	7106	Habitação
7054	Proteção da biodiversidade e da paisagem	7107	Exclusão social não especificada
7055	P&D da proteção ambiental	7108	P&D de proteção social
7056	Proteção ambiental não especificada	7109	Proteção social não especificada

Para contextualização histórica, o esforço para a aderência do Brasil a este padrão metodológico motivou a parceria entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para desenvolver uma metodologia de classificação das despesas do governo central brasileiro. Este processo culminou na publicação, em 2018, da Despesa por Função COFOG do governo central⁴, documento que se transformou em uma publicação conjunta anual.

Contudo, esse estudo tem limitações, pois considera apenas gastos do governo central, ou seja, não são considerados os gastos realizados pelas esferas subnacionais. Isso afeta comparações internacionais, requerendo um esforço adicional para incluir dados de estados e municípios. Por conseguinte, ressalta-se a importância do presente trabalho, que visa expandir a classificação COFOG para os gastos realizados pelas esferas subnacionais, permitindo exercícios comparativos da composição de gastos entre países, sem que os diferentes arranjos federativos (governos centralizados ou federados) possam influenciar na análise. Ademais, pode-se analisar a composição dos gastos por função entre as diferentes esferas de governo, permitindo saber qual o nível de governo atua mais fortemente em cada função, ao fornecer bens e serviços públicos a sociedade.

Nesse sentido, a ampliação da abrangência criou a necessidade de um esforço ainda maior, para coletar, classificar e analisar dados históricos dos governos subnacionais. Para tanto, foi necessária uma força tarefa entre a STN e a SOF, que já colaboravam na Despesa COFOG do governo central, além do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que também se uniu às outras duas instituições na elaboração da versão para o governo geral⁵. Como resultado desse esforço, a disponibilidade de dados da despesa por função COFOG para o governo geral resultará em aprimoramento de uma ampla gama de relatórios fiscais já produzidos pelo governo brasileiro.

Uma questão importante que se coloca no desenvolvimento da COFOG para as despesas do governo geral corresponde à necessidade e aos ganhos analíticos relacionados a esse trabalho e ao desenvolvimento dessa estatística. O fato de já existir uma classificação funcional no orçamento brasileiro reforça essa questão. Por que desenvolver a COFOG se já existe uma classificação funcional na estrutura de informação do orçamento brasileiro?

Conforme classificação da Portaria nº 42/1999, que define a classificação funcional no orçamento do Brasil, a função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do governo. Ela está

⁴ <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/cofog-despesas-por-funcao-do-governo-central/2022/114>.

⁵ Para maiores detalhes sobre a metodologia aplicada, sugere-se consultar a publicação sobre a Nota Metodológica das Despesas por Função do Governo Geral – Classificação COFOG, disponível em: [Notas Metodológicas de Estatísticas Fiscais do Governo Geral - 2022 — Tesouro Transparente](#).

relacionada com a missão institucional do órgão, por exemplo, educação, saúde, urbanismo, defesa e cultura. Essa classificação guarda forte relação com os respectivos ministérios e secretarias dos entes federativos, e é, portanto, focada essencialmente na classificação institucional, não na área de atuação do gasto. No entanto, é possível que um órgão tenha mais de uma função típica (quando consideradas suas competências institucionais), e poderia se envolver em mais de uma área de atuação da despesa. Assim, quando a unidade institucional realiza gastos diferentes da sua missão institucional, a classificação orçamentária brasileira pode não ser capaz de tipificar os gastos pela sua finalidade específica de atuação governamental.

No segundo nível de agregação da função, a subfunção também busca evidenciar a área da atuação governamental, de modo mais específico. Não obstante as subfunções continuarem atreladas às competências institucionais, elas podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas na Portaria nº 42/1999. Essa possibilidade é chamada de matricialidade na conexão entre função e subfunção, e permite combinar qualquer função com qualquer subfunção, com exceção da função 28 – Encargos especiais, que só admite a utilização de suas subfunções típicas. Na prática, pode-se ter a mesma subfunção presente em diferentes funções. Como consequência da matricialidade, a despesa de uma função não equivale à soma de suas subfunções típicas, o que dificulta a análise concomitante dos parâmetros de função e subfunção.

Outra particularidade da classificação funcional do orçamento brasileiro é a existência da função “Encargos Especiais”, a qual engloba as despesas para as quais não se pode associar um bem ou serviço, específico, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações, sentenças judiciais e transferências. Essa função não é associada a um objetivo socioeconômico de governo e funciona como uma espécie de “resíduo” ou uma classificação neutra. Sendo assim, ela é desprovida de sentido analítico e não encontra nenhuma correspondência na COFOG.

Voltando à pergunta sobre a necessidade e a vantagem de desenvolver a COFOG se já existe uma classificação funcional na estrutura do orçamento brasileiro, a resposta é simples: por se tratar de uma metodologia harmonizada entre diferentes países, a COFOG permite uma análise comparativa do Brasil com o restante do mundo. Com a COFOG é possível avaliar se a composição do gasto brasileiro está alinhada à experiência internacional. Pode-se, por exemplo, avaliar se o sistema de proteção social brasileiro é mais representativo que o observado nos demais países, ou se o gasto brasileiro com saúde e educação é compatível com o realizado por países com estrutura demográfica similar. Pode-se, ainda, analisar se a despesa com juros da dívida pública é proporcionalmente mais significativo do que o de países com nível de endividamento equivalente, comparando a função “serviços públicos gerais”, que

incorporam os juros, entre esses países com endividamento semelhante. Portanto, pode-se concluir que a COFOG potencializa a análise dos objetivos socioeconômicos do gasto público, além de possibilitar a avaliação comparativa entre países.

Embora este estudo inclua dados do Brasil até 2022, no que se refere à comparação internacional, o recorte de análise compreende os países que reportaram dados de despesa na abrangência do governo geral para o ano de 2021, ano mais recente com a maior disponibilidade de dados de outros países, conforme tabela 2 abaixo. Foram utilizadas as bases de dados do FMI, no âmbito do *Government Finance Statistics (GFS)*⁶ e complementarmente a base de dados da OCDE (*Government expenditure by function - COFOG*)⁷. Adicionalmente, optou-se por adotar a estrutura de agrupamento de países segundo o seu grau de desenvolvimento econômico. Observa-se que existe disponibilidade de dados majoritariamente para economias avançadas e emergentes. No âmbito da América Latina, além do Brasil, cinco outros países reportaram informações de COFOG do governo geral para 2021. Assim, é importante considerar a representatividade dos países de cada grupo na interpretação das análises comparativas internacionais.

Tabela 2. Agrupamento de países segundo o grau de desenvolvimento econômico

Fonte: Fiscal Monitor - IMF

Economias avançadas	G-20	Economias emergentes	América Latina
Alemanha	África do Sul	África do Sul	Brasil
Austrália	Alemanha	Albânia	Costa Rica
Áustria	Austrália	Armênia	El Salvador
Bélgica	Brasil	Azerbaijão	Guatemala
Canadá	Canadá	Brasil	
Chipre	França	Bulgária	
Dinamarca	Itália	Cazaquistão	
Eslováquia	Japão	Costa Rica	
Eslovênia	Reino Unido	Croácia	
Espanha	Turquia	El Salvador	
Estônia		Geórgia	
Finlândia		Guatemala	
França		Hungria	
Grécia		Kosovo	
Hong Kong (China)		Mongólia	
Irlanda		Polônia	
Islândia		Ilhas Maurício	
Israel		Romênia	
Itália		Tailândia	

⁶ <http://data.imf.org/>.

⁷ <https://stats.oecd.org/>.

Economias avançadas	G-20	Economias emergentes	América Latina
Japão		Turquia	
Letônia		Ucrânia	
Lituânia			
Luxemburgo			
Malta			
Noruega			
Países Baixos			
Portugal			
Reino Unido			
República Tcheca			
San Marino			
Singapura			
Suécia			
Suíça			

Importante destacar que os resultados apresentados neste estudo não substituem e nem se confundem com outras estatísticas relacionadas às finanças públicas que observam aspectos metodológicos específicos como o Resultado do Tesouro Nacional, as estatísticas divulgadas pelo Banco Central do Brasil e os relatórios contábeis que apresentam as despesas por função, como o Balanço do Setor Público Nacional.

2. Análise dos resultados

2.1. Visão geral

A despesa do governo geral do Brasil em 2022 correspondeu a R\$ 4.630,4 bilhões, o equivalente a 45,9% do PIB. A função de governo com maior nível de despesa foi Proteção social, que atingiu 16,7% do PIB (R\$ 1.684,8 bilhões). Nessa função estão os gastos com benefícios previdenciários das três esferas de governo, além de programas de distribuição de renda, como o Bolsa Família. Em seguida, a função com segunda maior despesa foi Serviços públicos gerais (R\$ 1.096,4 bilhões, 10,9% do PIB), que compreende os juros da dívida pública, despesas administrativas gerais e com os poderes legislativo e executivo. Outras duas funções representativas são Educação e Saúde, cujas despesas alcançaram 5,2% e 4,9% do PIB, respectivamente.

Tabela 3. Despesa por função de governo - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

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

Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB

Governo Geral	R\$ Milhões – Valores correntes	% Despesa total	% do PIB
7 - Despesa total	4.630.437	100,0%	45,9%
701 - Serviços públicos gerais	1.096.419	23,7%	10,9%
702 - Defesa	56.498	1,2%	0,6%
703 - Ordem pública e segurança	310.870	6,7%	3,1%
704 - Assuntos econômicos	271.272	5,9%	2,7%
705 - Proteção ambiental	48.744	1,1%	0,5%
706 - Habitação e serviços comunitários	123.669	2,7%	1,2%
707 - Saúde	489.188	10,6%	4,9%
708 - Lazer, cultura e religião	28.936	0,6%	0,3%
709 - Educação	520.058	11,2%	5,2%
710 - Proteção social	1.684.783	36,4%	16,7%

Nota1: Dados preliminares.

Na desagregação por esfera de governo, observa-se que o governo central executa a maior parcela da despesa, R\$ 3.417,6 bilhões, seguido pelos governos estaduais (R\$ 1.369,8 bilhões) e governos municipais (R\$ 973,5 bilhões). A maior representatividade do governo central se repete nas funções com despesas mais elevadas (vide tabela 4). Em Proteção social, o governo central gasta R\$ 1.344,7 bilhões contra R\$ 245,0 bilhões dos governos estaduais e R\$ 120,1 bilhões dos governos municipais. Essa concentração se explica pela responsabilidade do governo central pelo pagamento de benefícios do Regime Geral de

Previdência Social (RGPS), assim como do Bolsa Família, gastos que não possuem correspondência nas outras esferas. Do mesmo modo, as despesas com Serviços públicos gerais são executadas de forma substancial pelo governo central, notadamente devido aos juros da dívida pública e às transferências a entes subnacionais sem destinação definida.

Por outro lado, funções de governo que envolvem competências comuns do governo central, estados e municípios, como Saúde, Educação e Ordem pública e segurança, possuem despesas com menor concentração no governo central. No caso da Saúde, os governos municipais respondem pela maior parcela da despesa (R\$ 254,3 bilhões), uma vez que os desembolsos com serviços hospitalares são distribuídos de maneira relativamente uniforme entre as três esferas, mas aqueles com serviços ambulatoriais, em que predomina a política de Atenção Básica, é mais concentrada nos governos municipais. Também na Educação inexistente grande predominância de uma esfera sobre as outras, com destaque para o governo central no Ensino superior, os governos estaduais no Ensino fundamental II e médio e os governos municipais na Educação infantil e ensino fundamental I. Já em Ordem pública e segurança, ressalte-se a proeminência dos governos estaduais, cuja despesa alcançou R\$ 216,8 bilhões, mais de dois terços dos R\$ 310,9 bilhões do governo geral. Isso se explica pelo papel dessa esfera nos Serviços de polícia e Estabelecimentos prisionais, além dos Tribunais de justiça.

A coluna de consolidação, apresentada na tabela 4, a seguir, também fornece informações importantes sobre a estrutura federativa brasileira. As transferências que um ente realiza para outro são consideradas despesas daquele ente. Contudo, quando o escopo de análise passa de um ente específico para o governo geral, faz-se necessária a eliminação de todas as transações entre unidades institucionais do governo geral, de modo a evitar a dupla contagem. Quando as transferências devem necessariamente ser aplicadas em uma função específica, ela já é classificada em tal função. No entanto, quando os recursos provenientes de transferências podem ser usados de forma livre por quem a recebe, eles são classificados na subfunção Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo (7018).

Dessa forma, observa-se que a maior parcela do ajuste de consolidação ocorre na função Serviços públicos gerais (701), justamente porque as transferências de caráter geral fazem parte dessa função. Essa subfunção é composta principalmente pelas transferências da União ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (parcelas de receitas constitucionais pertencentes aos governos estaduais e municipais), pelas compensações financeiras sobre a exploração de recursos energéticos (royalties e participação especial) e pela Lei Kandir. Destaca-se também os fluxos de juros entre unidades de governos, que são igualmente consolidados em Serviços públicos gerais e, em 2022, alcançaram R\$ 77,3 bilhões.

Duas outras funções nas quais o ajuste de consolidação atinge valores elevados são Saúde (707) e Educação (709). Essas funções se caracterizam por transferências do governo central para governos regionais e de governos estaduais para municipais de modo a contribuir com o financiamento de políticas públicas que são executadas em grande parte por entes subnacionais. É o caso da Educação Básica e da Atenção Básica à Saúde. São exemplos de transferências consolidadas nessas funções os aportes ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

Tabela 4. Despesa por função por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB

Despesa total	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
7 - Despesa total	3.417.550	1.369.766	973.460	-1.130.338	4.630.437
701 - Serviços públicos gerais	1.375.765	370.713	142.910	-792.969	1.096.419
702 - Defesa	53.196	2.479	1.543	-720	56.498
703 - Ordem pública e segurança	87.158	216.823	13.169	-6.281	310.870
704 - Assuntos econômicos	104.930	116.251	60.380	-10.289	271.272
705 - Proteção ambiental	4.054	8.042	37.812	-1.165	48.744
706 - Habitação e serviços comunitários	29.266	18.484	82.993	-7.075	123.669
707 - Saúde	190.151	183.418	254.320	-138.701	489.188
708 - Lazer, cultura e religião	2.786	9.007	18.627	-1.483	28.936
709 - Educação	225.501	199.543	241.639	-146.625	520.058
710 - Proteção social	1.344.742	245.006	120.067	-25.031	1.684.783

Nota1: Dados preliminares.

A tabela 5 mostra uma combinação matricial das classificações econômica e funcional da despesa do governo geral, permitindo algumas análises interessantes, por exemplo, avaliar quais insumos o governo utiliza para desempenhar suas funções. Observa-se a importância da Remuneração de empregados em funções relacionadas com a provisão de serviços intensivos em mão de obra, tais como Educação, Saúde e Ordem pública e segurança. A despesa com Usos de bens e serviços, que inclui os gastos de custeio, está distribuída entre as diferentes funções, com destaque para a Saúde. Já os Benefícios previdenciários e assistenciais estão fortemente concentrados na função Proteção social. Por fim, o Investimento bruto é realizado principalmente na função Assuntos econômicos, onde se localizam as despesas com Transporte.

Tabela 5. Classificação econômica e funcional da despesa - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas*					
7 - Despesa total	1.067.756	105.922	545.633	1.689.542	196.075	1.025.509	4.630.437
701 - Serviços públicos gerais	162.556	16.494	66.323	8.167	17.219	825.659	1.096.419
702 - Defesa	37.322	1.613	8.819	577	7.918	250	56.498
703 - Ordem pública e segurança	220.777	27.410	44.200	3.492	11.467	3.524	310.870
704 - Assuntos econômicos	45.577	12.605	56.835	40.004	73.564	42.688	271.272
705 - Proteção ambiental	13.513	787	27.310	20	6.068	1.045	48.744
706 - Habitação e serviços comunitários	23.115	64	40.200	24.461	33.319	2.509	123.669
707 - Saúde	171.436	13.666	177.527	3.940	15.405	107.214	489.188
708 - Lazer, cultura e religião	8.704	597	10.824	363	3.835	4.612	28.936
709 - Educação	349.053	29.997	90.599	1.644	25.470	23.295	520.058
710 - Proteção social	35.702	2.689	22.996	1.606.874	1.810	14.712	1.684.783

* Corresponde à diferença entre os benefícios sociais pagos pela administração pública diretamente aos seus servidores (RPPS) e as contribuições efetivamente recebidas.

Nota1: Dados preliminares.

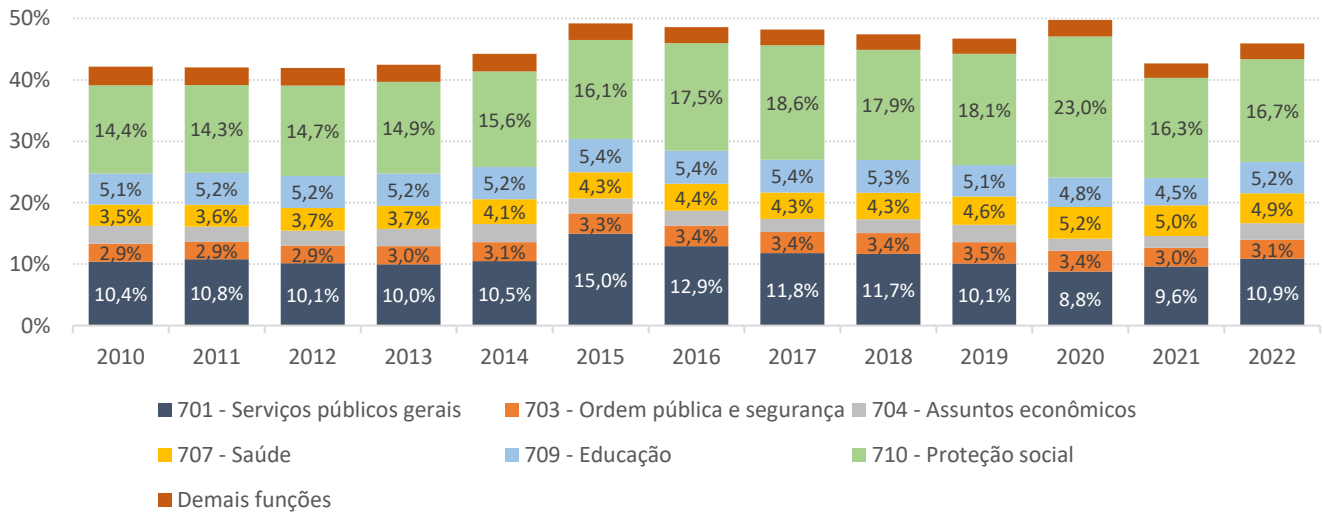
Nota 2: Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

Quando se analisa a série histórica, observa-se um crescimento relativo da despesa com Proteção social, que passou de 14,4% do PIB em 2010 para 16,7% do PIB em 2022. O pico da despesa nessa função ocorreu em 2020, quando ela alcançou 23,0% do PIB, resultado fortemente influenciado pelas medidas de enfrentamento à pandemia da COVID-19, especificamente os gastos com o Auxílio Emergencial. A despesa com Saúde também apresentou crescimento progressivo ao longo da série, passando de 3,5% do PIB em 2010 para 4,9% do PIB em 2022. O valor mais alto da despesa com essa função também foi em 2020, devido à pandemia da COVID-19. Por sua vez, a despesa com Serviços públicos gerais é influenciada pelo comportamento da taxa de juros, e tende a ser mais elevada em períodos em que a taxa está mais alta, o que tende a comprimir a participação relativa de outros tipos de gasto em função de um gasto que é influenciado por fatores exógenos, como a política monetária e o endividamento público. Já a despesa com Educação se manteve relativamente estável ao longo da série, por volta de 5% do PIB.

Gráfico 2. Despesa por função - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022

Dados em: % do PIB

Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB



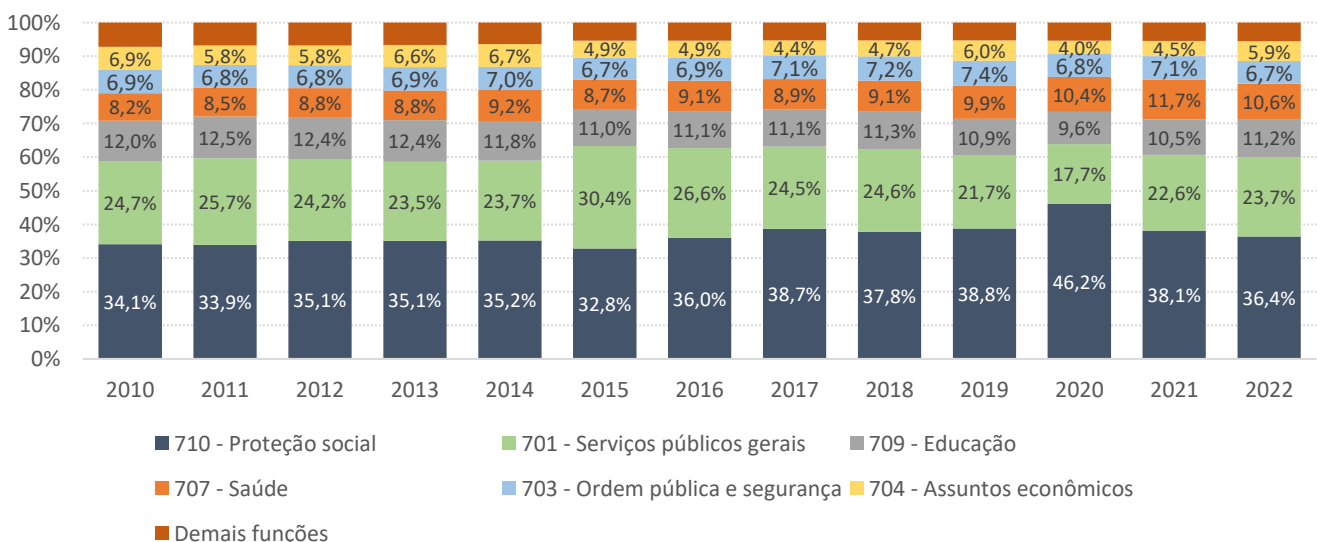
Nota 1: Em “Demais funções” foram agregadas: Defesa (702), Proteção ambiental (705), Habitação e serviços comunitários (706) e Lazer, cultura e religião (708).

A mesma trajetória é observada no gráfico 3, que apresenta a participação de cada função na despesa total do governo geral. Na comparação entre 2022 e 2010, que marca o início da série histórica, somente os dispêndios com Proteção Social e Saúde apresentaram crescimento como proporção da despesa total. Os desembolsos com Proteção Social passaram de 34,1% para 36,4% da despesa total, ao passo que aqueles com Saúde, que totalizavam 8,2% da despesa total em 2010, atingiram 10,6% em 2022. Em compensação a esse crescimento, todas as outras funções tiveram redução em sua participação da despesa total no período analisado.

Gráfico 3. Despesa por função - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022

Dados em: % da despesa total

Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB



Nota 1: Em “Demais funções” foram agregadas: Defesa (702), Proteção ambiental (705), Habitação e serviços comunitários (706) e Lazer, cultura e religião (708).

Na comparação com outros países, a despesa total do governo geral do Brasil, que em 2021 alcançou 42,7% do PIB, foi inferior à observada nas economias avançadas (45,3% do PIB) e substancialmente superior à de economias emergentes (35,2% do PIB) e da América Latina (31,1% do PIB), conforme demonstrado no gráfico 4. Excetuando-se os gastos relacionados à subfunção Transações da dívida pública, a despesa do governo geral brasileiro atinge 36,0% do PIB, valor superior aos 32,9% do PIB nas economias emergentes e inferior ao observado nas economias avançadas, 43,9% do PIB.

Na abertura por função, observa-se que em 2021 o Brasil superou a média internacional em suas duas principais funções no que diz respeito ao nível de despesas. Em Proteção social, isso é explicado principalmente pelos gastos com aposentadorias e pensões, enquanto em serviços públicos gerais tal fato se deve aos juros da dívida pública. O governo geral brasileiro também supera consideravelmente a média internacional na função Ordem pública e segurança, devido principalmente à despesa com Tribunais de justiça. Tanto em Saúde como em Educação, a despesa do Brasil é inferior à média dos países selecionados, e isso se repete para Proteção ambiental, Defesa e Lazer, cultura e religião. Destaque para Assuntos econômicos, em que a despesa brasileira é largamente inferior à média internacional, o que é explicado principalmente pelo nível inferior de despesas em Transportes.

Gráfico 4. Despesa total - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

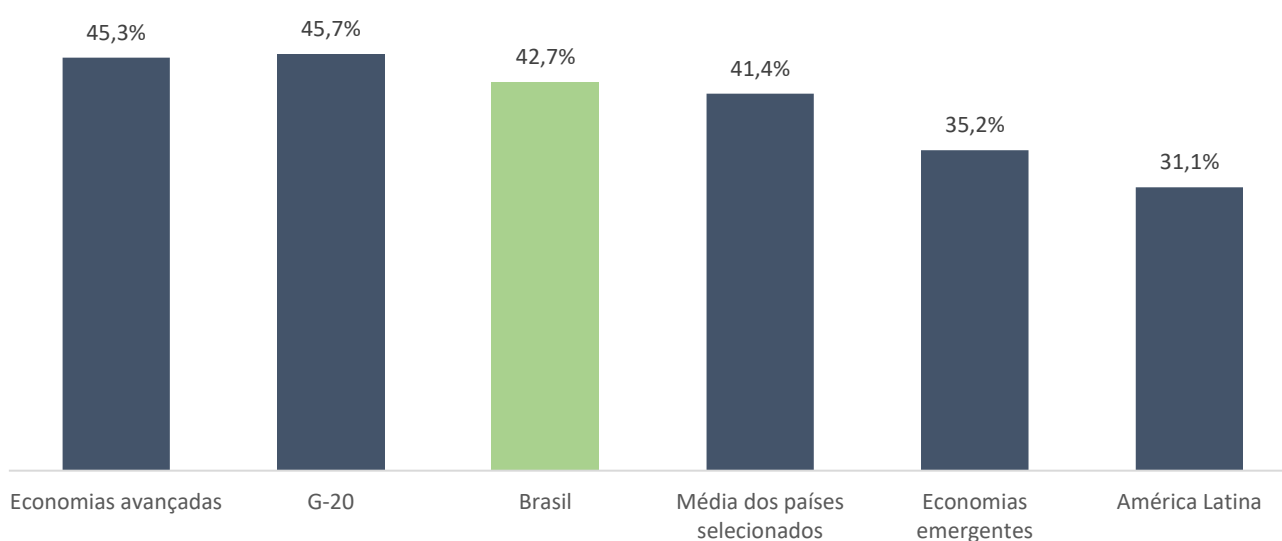
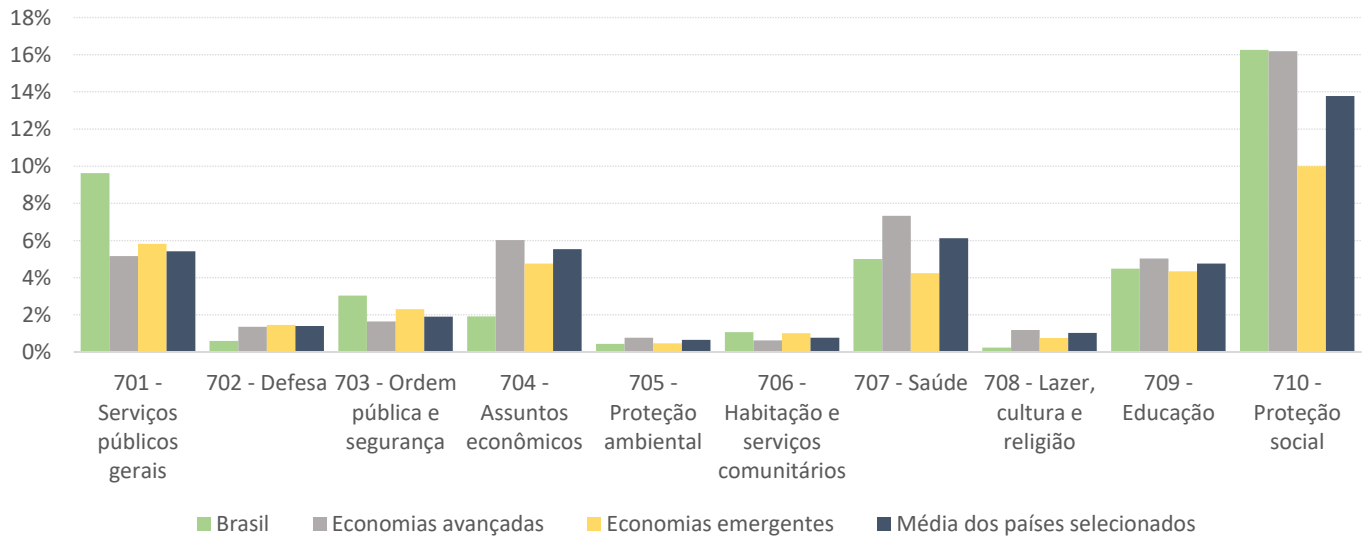


Gráfico 5. Despesa por função de governo - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

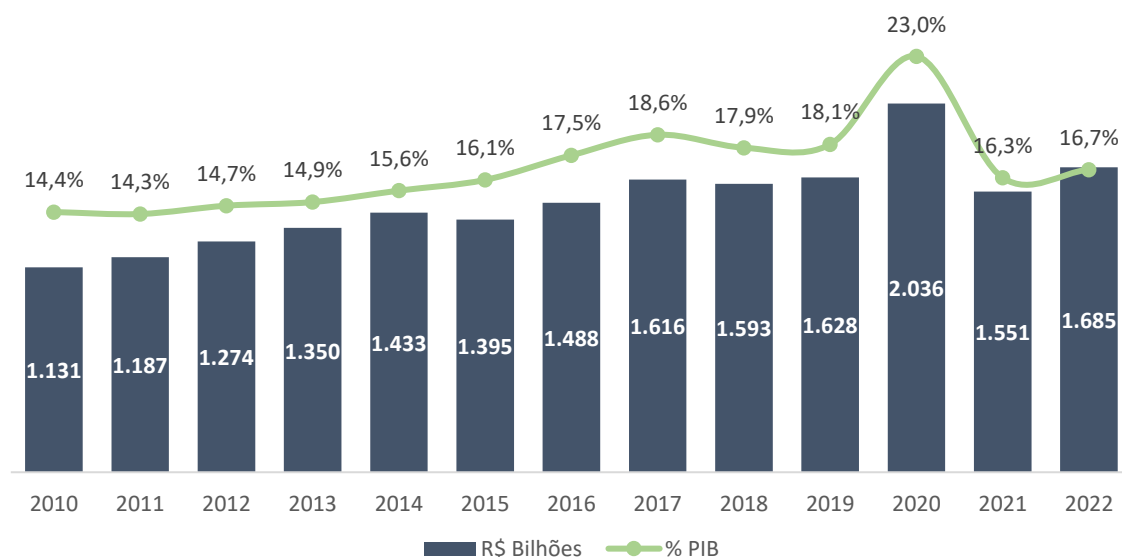
Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



2.2. Proteção social

Em toda a série histórica compreendida entre os anos de 2010 e 2022, a despesa do governo geral com a função Proteção social foi a mais relevante em relação à despesa total (representou, em média, 36,9% do gasto total). Em termos reais, a despesa aumentou de R\$ 1.131,2 bilhões em 2010 para R\$ 1.684,8 bilhões em 2022, sendo que o maior valor gasto em toda a série histórica foi em 2020 (montante de R\$ 2.035,5 bilhões), justificado em larga medida pelas despesas associadas ao combate à pandemia da COVID-19. Em termos percentuais do PIB, a despesa do governo geral foi crescente entre os anos de 2011 e 2017. Em 2018, houve reversão da tendência de elevação, principalmente devido à redução dos gastos com Seguro-desemprego, explicada pela diminuição no número de demissões naquele ano. O pico da despesa com Proteção social foi de 23,0% do PIB em 2020, influenciado pelas medidas de combate à pandemia da COVID-19, com posterior redução para 16,3% em 2021 e 16,7% em 2022, conforme pode ser visualizado no gráfico 6. O comportamento das despesas em 2021 foi influenciado, além da queda nos gastos emergenciais com a pandemia, pela diminuição real das aposentadorias e pensões, porque o reajuste dos benefícios foi inferior à variação inflacionária.

Gráfico 6. Despesa com Proteção social - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Bilhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022- IPCA e em % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE



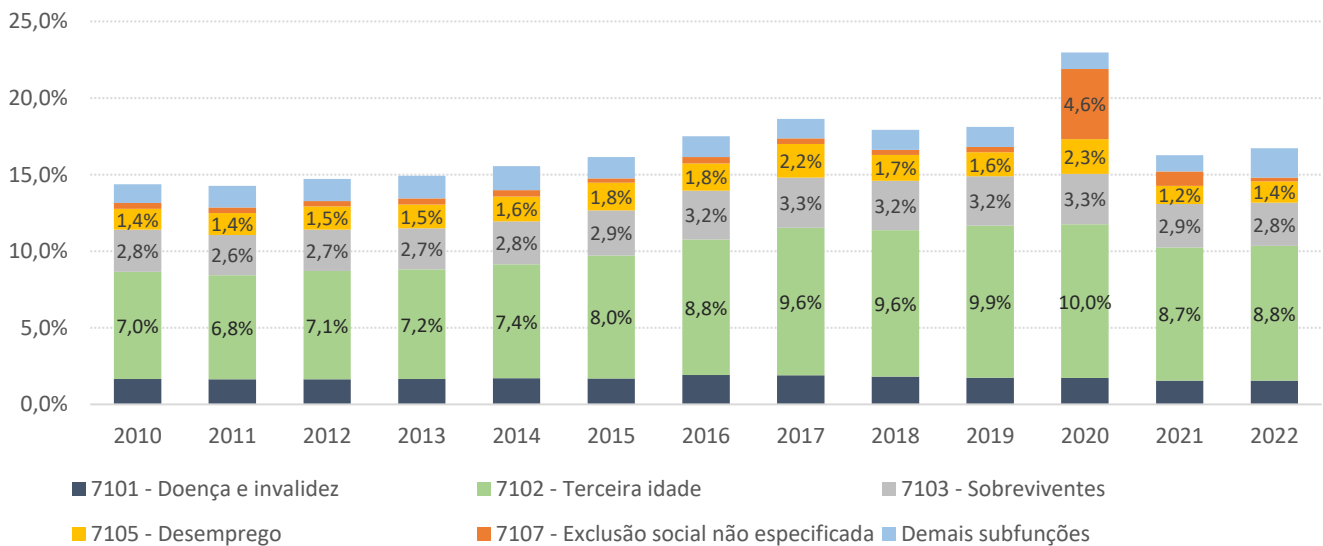
Ao analisarmos o comportamento em relação ao PIB das subfunções que compõem a rubrica de Proteção social (gráfico 7), pode-se observar que apenas quatro subcategorias são responsáveis pela maior parcela do gasto: Terceira idade (7102), principalmente devido ao pagamento de aposentadorias, Sobreviventes (7103), referente ao pagamento de pensões, Doença e invalidez (7101) e Desemprego (7105). Essas

quatro subfunções responderam por no mínimo 87% do gasto entre 2010 e 2022, à exceção do ano de 2020. Naquele ano, em particular, destacou-se a despesa na subcategoria Exclusão social não especificada (7107) (4,6% do PIB) que englobava despesas para combate à pandemia de COVID-19, entre elas o Auxílio Emergencial e o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (Bem), pago pelo governo central. Cabe destacar, ainda, a elevação de gastos na rubrica de Família e filhos (7104) entre 2021 e 2022, que passou de 0,4% do PIB para 1,2% do PIB entre os 2 anos. Essa rubrica contempla principalmente as despesas com o Programa Bolsa Família e Auxílio Brasil.

Gráfico 7. Despesa com Proteção social por subfunção - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022

Dados em: % do PIB

Fonte: STN, SOF e IBGE



Nota 1: Em “Demais subfunções” foram agregadas: Família e filhos (7104), Habitação (7106), P&D de proteção social (7108) e Proteção social não especificada (7109).

Quando analisamos a participação da Proteção Social na despesa total do governo geral, observamos que, em 2022, conforme pode ser visto na tabela 6, as despesas executadas pelo governo geral nesta função foram as mais relevantes em relação à despesa total daquele ano (36,4%) e alcançaram o montante de R\$ 1.684,8 bilhões, o que representou 16,7% do PIB. Destacam-se, nesta função, as despesas com Terceira Idade (7102) e Sobreviventes (7103), que somadas responderam por 69,5% da despesa do governo geral naquela função, o que equivale a R\$ 1.170,6 bilhões em 2022. Além destas duas subfunções, destacaram-se também as despesas com Doença e invalidez (7101), que totalizaram R\$ 157,2 bilhões (9,3% do total gasto na função) e abarcam, por exemplo, gastos com aposentadoria por invalidez, auxílio-doença e benefícios para pessoas deficientes.

Tabela 6. Despesa com Proteção social - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

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

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	R\$ Milhões – Valores correntes	% Despesa total	% do PIB
710 - Proteção social	1.684.783	36,4%	16,7%
7101 - Doença e invalidez	157.181	3,4%	1,6%
7102 - Terceira idade	885.134	19,1%	8,8%
7103 - Sobreviventes	285.510	6,2%	2,8%
7104 - Família e filhos	123.732	2,7%	1,2%
7105 - Desemprego	139.096	3,0%	1,4%
7106 - Habitação	1.890	0,0%	0,0%
7107 - Exclusão social não especificada	24.812	0,5%	0,2%
7108 - P&D de proteção social	26	0,0%	0,0%
7109 - Proteção social não especificada	67.401	1,5%	0,7%

Nota1: Dados preliminares.

Em relação aos gastos com Proteção social por esfera de governo vale ressaltar que no Brasil é seguido um modelo de responsabilidade compartilhada entre as diferentes esferas. O governo central tem o papel de coordenar políticas nacionais de proteção social, como a Previdência Social, assistência social, benefícios assistenciais e programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Além disso, é responsável por destinar recursos financeiros para apoiar estados e municípios na implementação dessas políticas. No que diz respeito especificamente à Previdência Social, o governo central é responsável pela coordenação e gestão do sistema previdenciário nacional, incluindo o pagamento de aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para trabalhadores do setor privado, bem como dos benefícios previdenciários para servidores públicos federais (Regime Próprio de Previdência Social - RPPS). Além da execução direta de políticas públicas, cabe ao governo central o estabelecimento de regras, contribuições e políticas previdenciárias.

Os governos estaduais apoiam a implementação de programas federais de proteção social, além de poder desenvolver políticas próprias voltadas para a assistência social, beneficiando grupos específicos de acordo com as necessidades regionais. Também é responsável por gerir o Regime Próprio de Previdência dos servidores estaduais, sendo responsável pelo pagamento das aposentadorias e pensões dos funcionários públicos estaduais. Além disso, pode desenvolver políticas complementares de previdência social para atender às necessidades específicas de seu estado.

Por sua vez, os governos municipais atuam na linha de frente da assistência social, oferecendo serviços diretos à população, como centros de referência de assistência social (CRAS), abrigos, programas de alimentação e outros serviços que visam atender às necessidades básicas das pessoas em situação de vulnerabilidade. No âmbito municipal, também há a gestão do Regime Próprio de Previdência dos servidores municipais⁸, ou seja, a responsabilidade pelo pagamento das aposentadorias e pensões dos funcionários públicos municipais. Também pode complementar políticas previdenciárias de acordo com as demandas locais.

Essa divisão de responsabilidades busca promover uma rede de proteção social abrangente, capaz de atender às demandas da população em diferentes níveis. O objetivo é garantir direitos sociais, reduzir desigualdades e promover o bem-estar, contando com ações e recursos de todas as esferas de governo para alcançar esse propósito.

Na tabela 7 são apresentados os valores gastos na função Proteção social, em 2022, pelas esferas de governo, refletindo o arranjo federativo descrito acima. O governo central foi responsável pela maior parte das despesas executadas nesta função (cerca de 80% do total), uma vez que os pagamentos de aposentadorias e pensões do RGPS são de sua responsabilidade. Outro fator de destaque é a concentração do gasto, em todas as esferas, em apenas duas subfunções (Terceira idade e Sobreviventes), sendo que nos governos estaduais a somatória dos gastos nestas duas rubricas representa cerca de 93% da despesa total da esfera estadual.

Quanto à categoria econômica, em 2022, quase a totalidade dos gastos (cerca de 95% do total) se concentrou na rubrica de benefícios previdenciários e assistenciais (vide tabela 8). Além desta rubrica, o segundo maior grupo de gastos foi com salários e contribuições sociais efetivas, principalmente nas subfunções Terceira idade (7102) e Proteção social não especificada (7109). Destaca-se também na coluna de consolidação, as compensações previdenciárias entre regimes de previdência. Estas compensações, previstas na Constituição Federal e na Lei nº 9.796/1999, são devidas quando o regime instituidor do benefício não é o mesmo de todo o período contributivo do segurado.

⁸ Nem todos os municípios possuem Regime Próprio de Previdência Social. Na ausência de regime próprio, os servidores municipais são filiados ao Regime Geral de Previdência Social.

Tabela 7. Despesa com Proteção social por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Despesa Proteção social	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
710 - Proteção social	1.344.742	245.006	120.067	-25.031	1.684.783
7101 - Doença e invalidez	155.640	772	852	-83	157.181
7102 - Terceira idade	634.473	185.391	77.807	-12.536	885.134
7103 - Sobreviventes	235.531	41.982	9.001	-1.005	285.510
7104 - Família e filhos	116.983	2.196	5.620	-1.066	123.732
7105 - Desemprego	138.693	298	114	-9	139.096
7106 - Habitação	735	922	296	-62	1.890
7107 - Exclusão social não especificada	18.128	10.493	2.876	-6.685	24.812
7108 - P&D de proteção social	27	1	0	-2	26
7109 - Proteção social não especificada	44.532	2.951	23.501	-3.583	67.401

Nota1: Dados preliminares.

Tabela 8. Classificação econômica e funcional da despesa com Proteção social - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas					
710 - Proteção social	35.702	2.689	22.996	1.606.874	1.810	14.712	1.684.783
7101 - Doença e invalidez	439	302	556	155.172	68	644	157.181
7102 - Terceira idade	14.104	1	2.782	866.152	157	1.938	885.134
7103 - Sobreviventes	69	0	45	285.316	0	80	285.510
7104 - Família e filhos	2.028	0	2.462	116.387	251	2.604	123.732
7105 - Desemprego	29	0	97	138.683	8	279	139.096
7106 - Habitação	22	0	166	268	52	1.382	1.890
7107 - Exclusão social não especificada	1.281	111	3.592	16.433	273	3.121	24.812
7108 - P&D de proteção social	21	0	2	0	1	2	26
7109 - Proteção social não especificada	17.709	2.275	13.294	28.464	999	4.660	67.401

Nota 1: Em "Demais despesas" foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

Em termos internacionais, a despesa do governo geral brasileiro na função de Proteção social (16,3% do PIB) foi maior, em 2021, do que a média observada em economias avançadas (16,2% do PIB), como Austrália, Canadá, Holanda ou Suíça e substancialmente maior do que a despesa executada em países emergentes ou localizados na América Latina. Na média, os países selecionados têm gastos na ordem de 13,8% do PIB, conforme pode ser visto no gráfico 8.

O gráfico 9 apresenta, em pontos percentuais do PIB, os gastos com as subfunções da Proteção social em países selecionados e no Brasil em 2021. A despesa do governo geral brasileiro com Terceira idade (7102), Sobreviventes (7103) e Desemprego (7105), que somadas representam 12,7% do PIB nacional, é bastante superior em relação à média dos países (8,7% do PIB). Dentre essas subfunções, a que mais se distancia da média internacional é a de Sobreviventes (7103), que corresponde ao pagamento de pensões, tanto do RGPS como do RPPS das três esferas. Por outro lado, o gasto médio dos países selecionados com a rubrica Família e filhos (7104) (1,7% do PIB) é mais de quatro vezes superior ao gasto realizado nessa categoria em território brasileiro (0,4% do PIB em 2021).

Gráfico 8. Despesa com Proteção social - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021
 Dados em: % do PIB
 Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

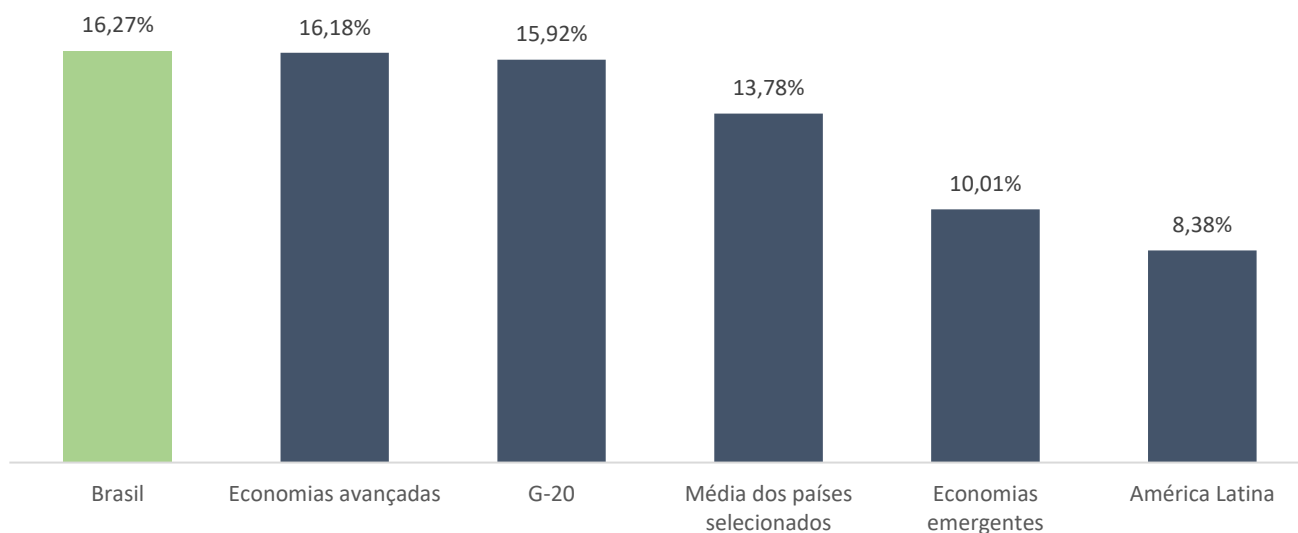
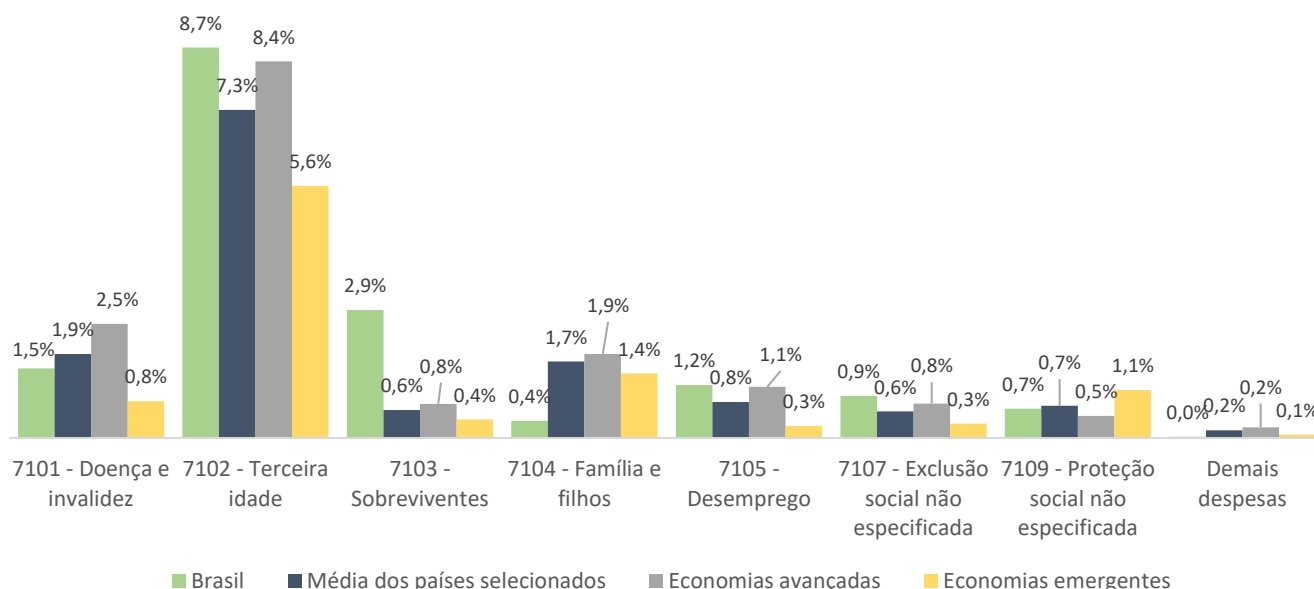


Gráfico 9. Despesa com Proteção social por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021
 Dados em: % do PIB
 Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



Nota 1: Em “Demais despesas” foram agregadas as subfunções Habitação (7106) e P&D de proteção social (7108).

2.2. Serviços públicos gerais

Os gastos do governo geral abarcados pela função Serviços públicos gerais são relevantes dentro do funcionamento do estado uma vez que, de forma geral, compõem as “áreas meio” da máquina pública. Assim, estão contempladas despesas relacionadas com as atividades: legislativas; de controle interno e externo; de assuntos financeiros, fiscais e externos; de pesquisa básica sem aplicação finalística; os gastos com juros e demais despesas relacionadas ao gerenciamento da dívida pública; e as transferências de caráter geral entre entes federativos.

A análise da série histórica revela um padrão interessante (gráfico 10). Até 2015, houve um crescimento consistente dos gastos nessa função. No entanto, a partir desse ano até 2020, houve uma reversão desse comportamento e, a partir de 2020, os gastos voltaram a crescer, sugerindo um retorno à tendência de aumento dos gastos nessa função.

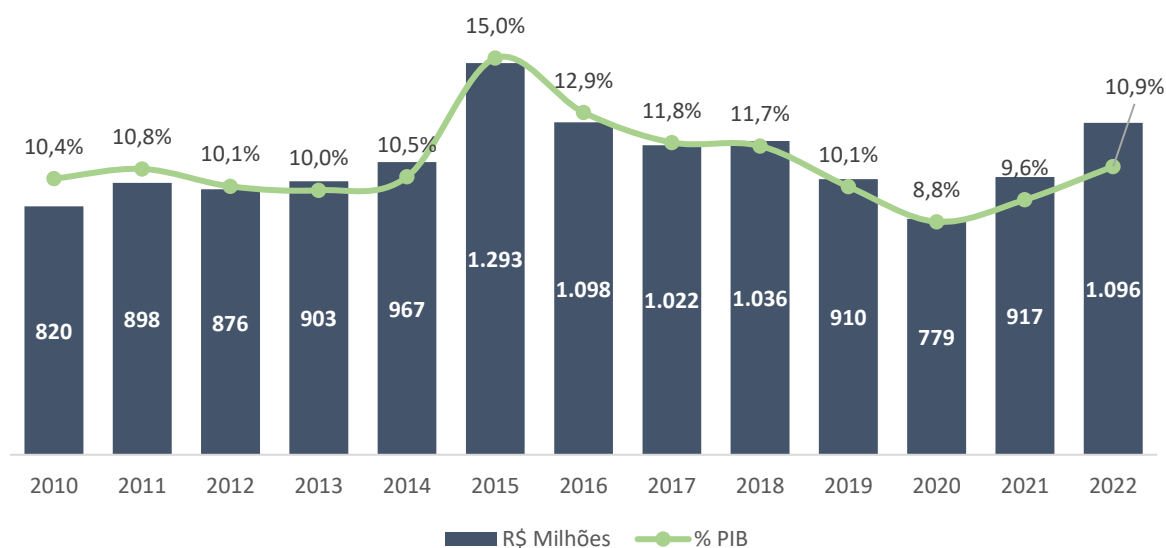
O pico observado em 2015 é justificado pelo aumento dos gastos com juros, subfunção Transações da dívida pública (7017). Nesse ano, as operações de swap cambial tiveram um impacto significativo nos resultados dos juros nominais do governo brasileiro. O swap cambial é um instrumento financeiro utilizado para proteger o mercado cambial contra flutuações na taxa de câmbio. No caso do Brasil, foi uma estratégia adotada pelo Banco Central para tentar conter a desvalorização do real frente ao dólar.

Basicamente, o governo realizou contratos de swap cambial oferecendo proteção a investidores contra a desvalorização do real. Quando o real se desvalorizava, o governo se comprometia a pagar a diferença entre a variação cambial e uma taxa de juros estabelecida em contrato.

Em 2015, a desvalorização do real foi significativa, o que levou o governo a arcar com grandes custos associados aos contratos de swap cambial. Isso teve um impacto direto no resultado dos juros nominais, contribuindo para um aumento substancial dos gastos com juros da dívida pública.

Por sua vez, o ano de 2020 foi o que apresentou o menor valor da série, 8,8% do PIB. Como a subfunção Transações da dívida pública (7017) é a mais relevante quando analisamos a função Serviços públicos gerais o resultado observado em 2020 também foi determinado pelo gasto com juros da dívida pública. Durante a pandemia o Banco Central reduziu a taxa básica de juros, a Selic, para combater os efeitos negativos da crise, buscando estimular a economia. Essa redução na taxa de juros impactou diretamente os juros nominais pagos pelo governo em suas dívidas, uma vez que muitos dos títulos públicos estão atrelados à taxa Selic.

Gráfico 10. Despesa com Serviços públicos gerais - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Bilhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022- IPCA e em % do PIB
 Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB

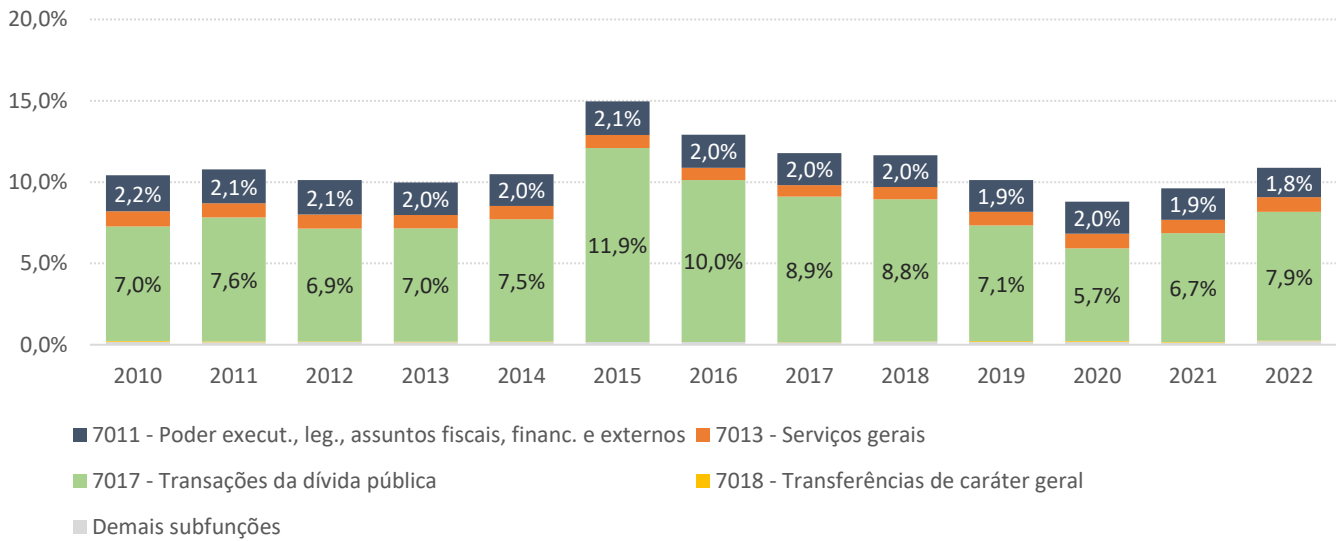


Ao analisarmos o comportamento em relação ao PIB das subfunções que compõem a rubrica de Serviços públicos gerais (gráfico 11), fica evidente que a subfunção Transações da dívida pública (7017) é a responsável pela maior parcela do gasto, seguida pela subfunção Poder executivo, legislativo, assuntos fiscais, financeiros e externos (7011). As duas subfunções responderam, em média, por 90% do gasto na função entre 2010 e 2022.

Gráfico 11. Despesa com Serviços públicos gerais por subfunção - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022

Dados em: % do PIB

Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB



Nota 1: Em “Demais subfunções” foram agregadas as subfunções Ajuda econômica externa (7012), Pesquisa básica (7014), P&D de serviços públicos gerais (7015) e Serviços públicos gerais não especificados (7016).

Em 2022 os gastos do governo geral na função Serviços públicos gerais foi de R\$ 1.096,4 bilhões, representando 23,7% da despesa total. Seguindo a tendência dos anos anteriores, a subfunção com maior gasto foi Transações da dívida pública (7017) correspondendo a 17,2% da despesa total.

Tabela 9. Despesa com Serviços públicos gerais - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

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

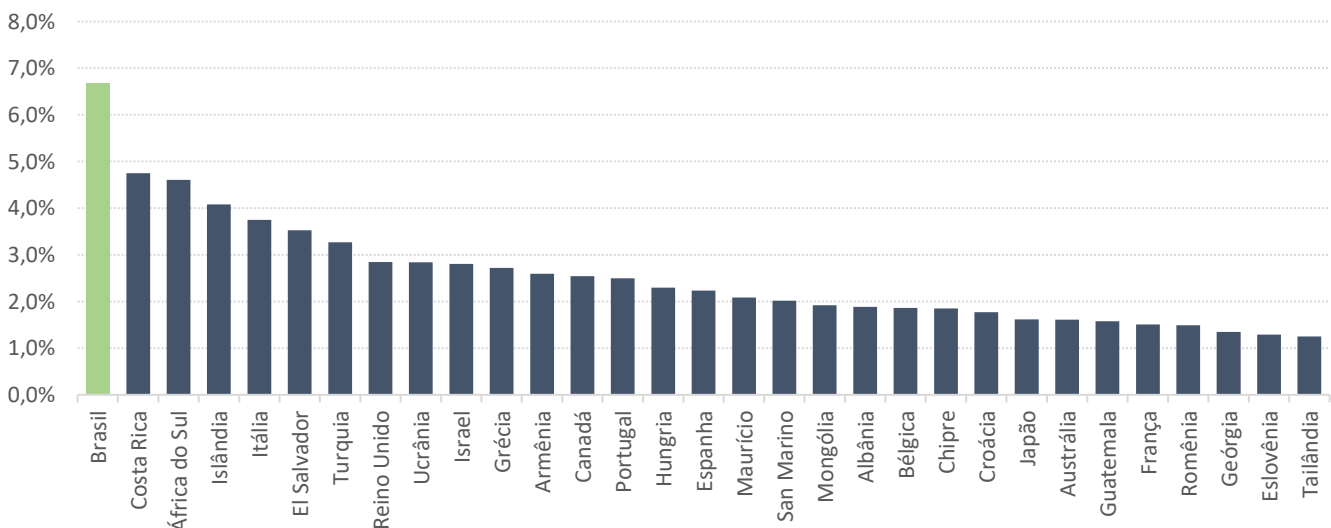
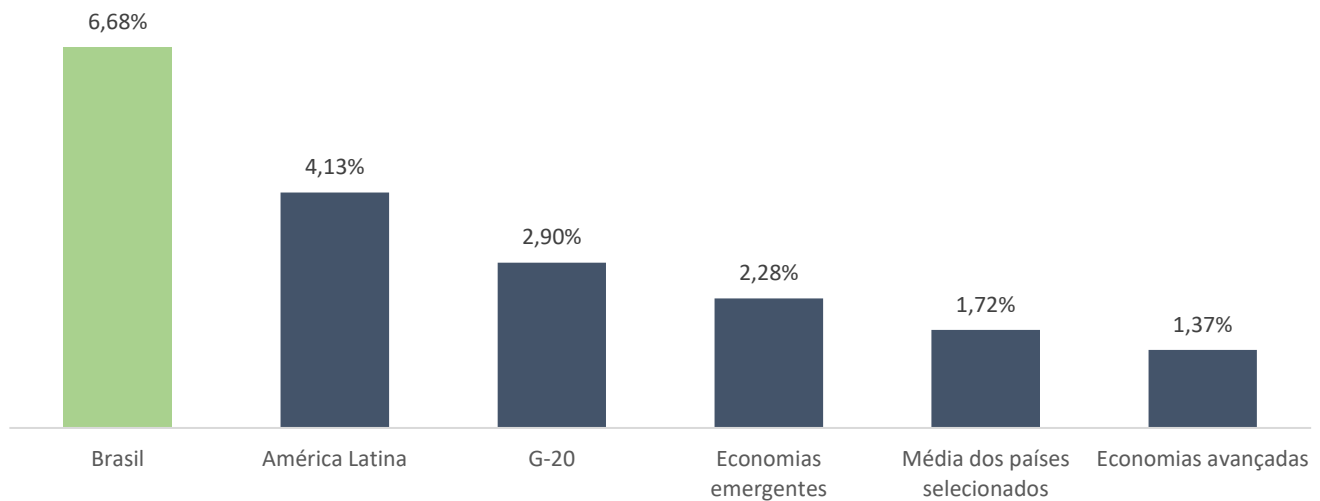
Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB

Governo Geral	R\$ Milhões – Valores correntes	% Despesa Total	% do PIB
701 - Serviços públicos gerais	1.096.419	23,68%	10,88%
7011 - Poderes Executivo, Legislativo, assuntos fiscais, financeiros e externos	181.743	3,92%	1,80%
7012 - Ajuda econômica externa	0	0,00%	0,00%
7013 - Serviços gerais	91.131	1,97%	0,90%
7014 - Pesquisa básica	3.000	0,06%	0,03%
7015 - P&D de serviços públicos gerais	36	0,00%	0,00%
7016 - Serviços públicos gerais não especificados	18.815	0,41%	0,19%
7017 - Transações da dívida pública	798.121	17,24%	7,92%
7018 - Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	3.572	0,08%	0,04%

Nota1: Dados preliminares

Por se tratar de uma subfunção extremamente relevante para as despesas públicas brasileiras, importa analisar o gasto brasileiro em Transações da dívida pública (7017), em comparação com os demais países. A partir do gráfico 12, notamos que o Brasil tem gastos significativamente mais elevados do que outros grupos de países, mesmo quando comparados àqueles com nível de desenvolvimento semelhante. Em 2021, a despesa do Brasil em transações da dívida pública foi a mais elevada em termos de percentual do PIB dos países selecionados para a comparação internacional.

Gráfico 12. Despesa com Transações da dívida pública - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021
 Dados em: % do PIB
 Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



A análise da execução da despesa de Serviços públicos gerais por esfera de governo (tabela 10) mostra que o governo central é o responsável pelo maior gasto na subfunção Transações da dívida pública (7017). Outro gasto relevante corresponde às Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo

(7018). As transferências são compostas principalmente pelas transferências da União ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (parcelas de receitas constitucionais pertencentes aos governos estaduais e municipais), pelas compensações financeiras sobre a exploração de recursos energéticos (royalties e participação especial) e pela Lei Kandir. Lembre-se que as transferências com aplicação em funções específicas (ex: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF) estão, evidentemente, classificadas nas funções correspondentes.

Importante destacar que a subfunção Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo (7018) é a subfunção mais impactada pelo ajuste de consolidação⁹. Um exemplo de ajuste de consolidação ocorre quando a União realiza uma transferência para os estados. Nesse caso, essa transação deveria ser eliminada ao mesmo tempo em que também se desconsideraria a receita de transferência registrada por esses estados, uma vez que o objetivo principal é analisar os dados para um setor mais amplo, o de governo geral. Em 2022, o valor consolidado dos fluxos de transferências entre as esferas de governo foi de R\$ 689,0 bilhões, sendo que o governo central é responsável por aproximadamente 70% do montante de transferências intergovernamentais.

Tabela 10. Despesa com Serviços públicos gerais por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB

Despesa Serviços públicos gerais	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
701 - Serviços públicos gerais	1.375.765	370.713	142.910	-792.969	1.096.419
7011 - Poderes Executivo, Legislativo, assuntos fiscais, financeiros e externos	75.361	77.522	55.080	-26.220	181.743
7012 - Ajuda econômica externa	0	0	0	0	0
7013 - Serviços gerais	9.568	5.031	76.709	-177	91.131
7014 - Pesquisa básica	2.405	0	640	-44	3.000
7015 - P&D de serviços públicos gerais	24	12	0	0	36
7016 - Serviços públicos gerais não especificados	17.601	0	1.466	-252	18.815
7017 - Transações da dívida pública	772.031	94.391	8.980	-77.281	798.121
7018 - Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	498.775	193.757	35	-688.995	3.572

⁹ Consolidação é um método de apresentação das estatísticas fiscais que implica tratar um conjunto de unidades como se uma única unidade fosse. Todas as transações e ativos/passivos cruzados devem ser eliminados para efeito de consolidação. No sistema de EFP, os dados referentes a um grupo de unidades são normalmente demonstrados de forma consolidada. Maiores informações sobre o processo de consolidação das estatísticas de finanças públicas estão disponíveis na Nota Metodológica nº 1 - Revisão Metodológica das Estatísticas Fiscais do Governo Geral.

A Tabela 11 mostra uma combinação matricial das classificações econômica e funcional da despesa do governo geral na função Serviços públicos gerais, permitindo algumas análises relevantes, por exemplo, avaliar quais insumos o governo utiliza para desempenhar suas funções. A principal despesa além do gasto com juros da dívida pública é a remuneração de empregados, que respondeu por 16,3% da despesa da função em 2022.

Tabela 11. Classificação econômica e funcional da despesa com Serviços públicos gerais - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ milhões

Fonte: STN, SOF, IBGE e BCB

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas					
701 - Serviços públicos gerais	162.556	16.494	66.323	8.167	17.219	825.659	1.096.419
7011 - Poderes Executivo, Legislativo, assuntos fiscais, financeiros e externos	102.706	10.764	37.711	7.152	7.428	15.982	181.743
7012 - Ajuda econômica externa	0	0	0	0	0	0	0
7013 - Serviços gerais	51.321	1.452	26.727	734	8.133	2.764	91.131
7014 - Pesquisa básica	627	53	184	0	457	1.680	3.000
7015 - P&D de serviços públicos gerais	29	0	6	0	0	0	36
7016 - Serviços públicos gerais não especificados	6.065	3.094	1.662	279	1.203	6.513	18.815
7017 - Transações da dívida pública	0	0	0	0	0	798.121	798.121
7018 - Transferências de caráter geral entre diferentes níveis de governo	1.808	1.131	33	2	-1	599	3.572

Nota: 1. Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

Na análise internacional, a despesa do governo geral brasileiro na função de Serviços públicos gerais foi maior, em 2021, do que a média observada em todas as economias consideradas na amostra, fato este explicado, conforme citado anteriormente, pelo elevado gasto com juros da dívida pública.

Gráfico 13. Despesa com Serviços públicos gerais - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021
 Dados em: % do PIB
 Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

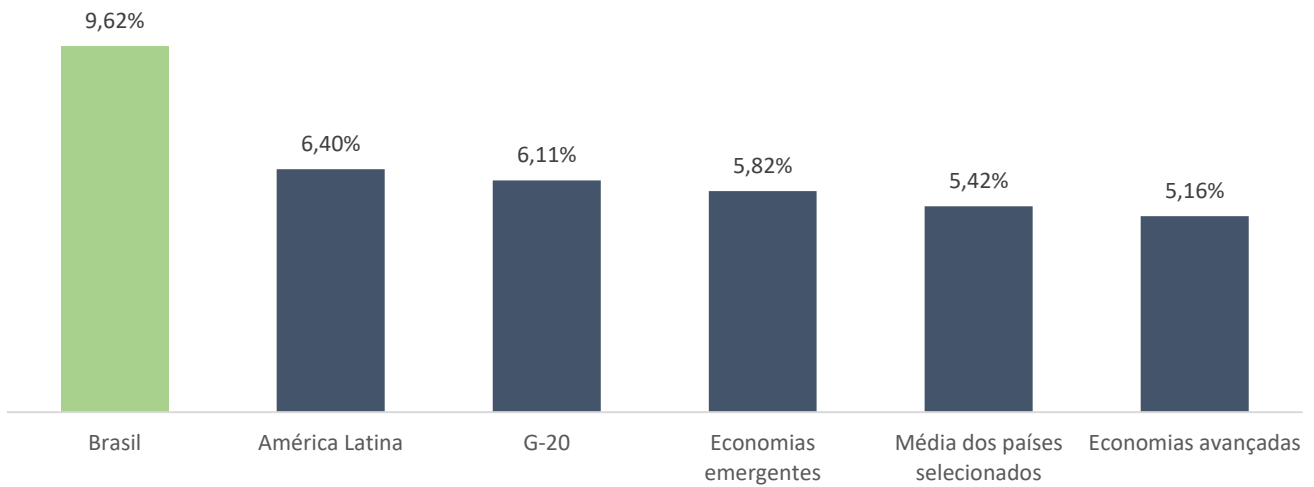
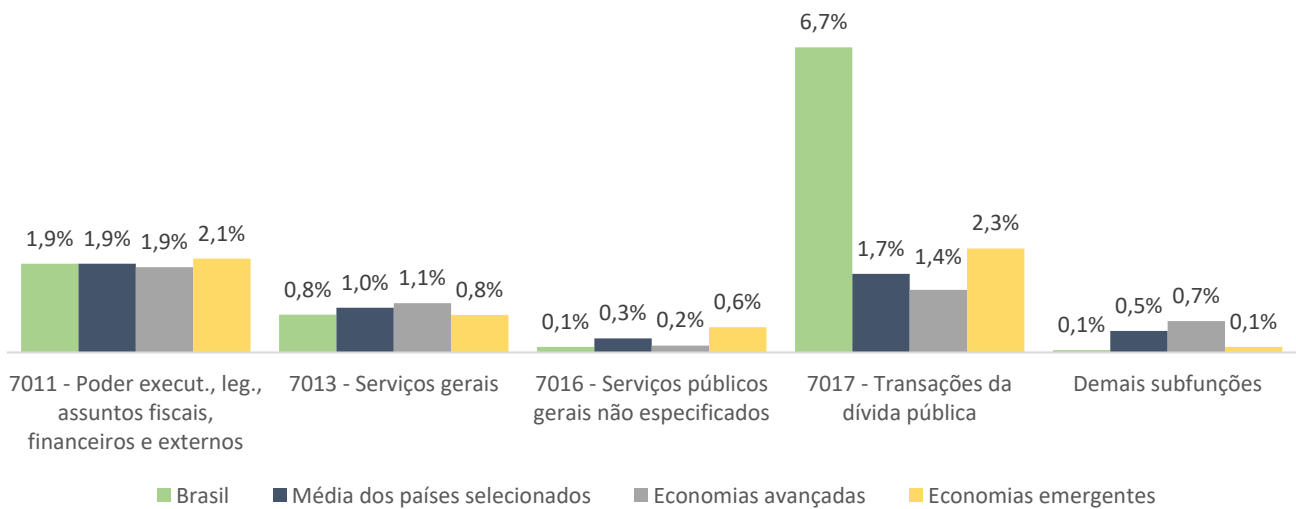


Gráfico 14. Despesa com Serviços públicos gerais por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021
 Dados em: % do PIB
 Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



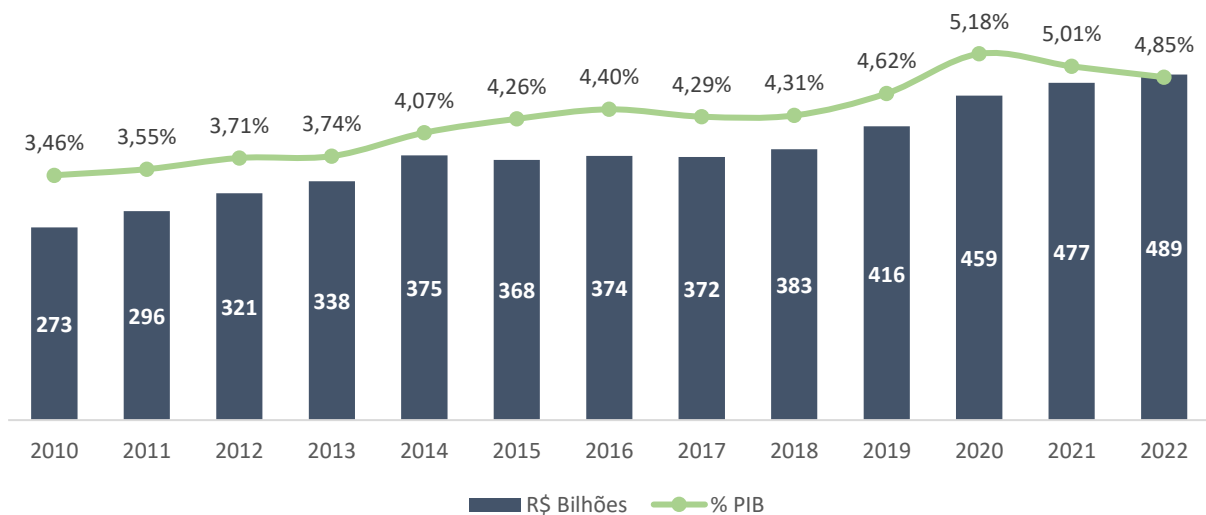
2.3. Saúde

Ao longo do período de 2010 a 2022, houve um crescimento nos valores reais dos gastos na função Saúde, passando de R\$ 272,7 bilhões em 2010 para R\$ 489,2 bilhões em 2022. Em termos de percentual do PIB, também houve crescimento, com a despesa passando de 3,5% em 2010 para 4,9% em 2022, o que representou 10,5% da despesa total do governo geral naquele ano. Essa tendência de elevação decorre

tanto da ampliação de serviços de saúde como da propensão de crescimento dos custos desses serviços em velocidade superior ao índice de inflação médio da economia. Soma-se a isso a questão demográfica, uma vez que o processo de envelhecimento da população também tende a aumentar as despesas de saúde, pois a maior proporção de pessoas idosas, as quais demandam maiores gastos em saúde, eleva o dispêndio total nessa área¹⁰.

O percentual de gastos com a função Saúde em relação à despesa total do governo geral mostrou ligeiro crescimento ao longo do período entre 2010 e 2019, numa média de 9,0%. A partir de 2020, este percentual apresentou um aumento significativo, atingindo 10,4% naquele ano, 11,7% em 2021 e retornando para 10,6% em 2022 (gráfico 15).

Gráfico 15. Despesa com Saúde - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Bilhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022- IPCA e em % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE



O aumento na despesa com a função Saúde a partir de 2020 é explicado pelas medidas de enfrentamento à pandemia da COVID-19, que gerou um impacto significativo nas despesas do governo. A necessidade de expandir os sistemas de saúde, adquirir equipamentos de proteção, desenvolver programas de testagem em massa e garantir a disponibilidade de vacinas pressionou significativamente os orçamentos públicos de todas as esferas de governo. Os gastos extraordinários para lidar com a crise resultaram em um aumento expressivo nos investimentos governamentais na área da saúde, demandando estratégias de

¹⁰ Para mais informações ver [Aspectos Fiscais da Saúde no Brasil](#).

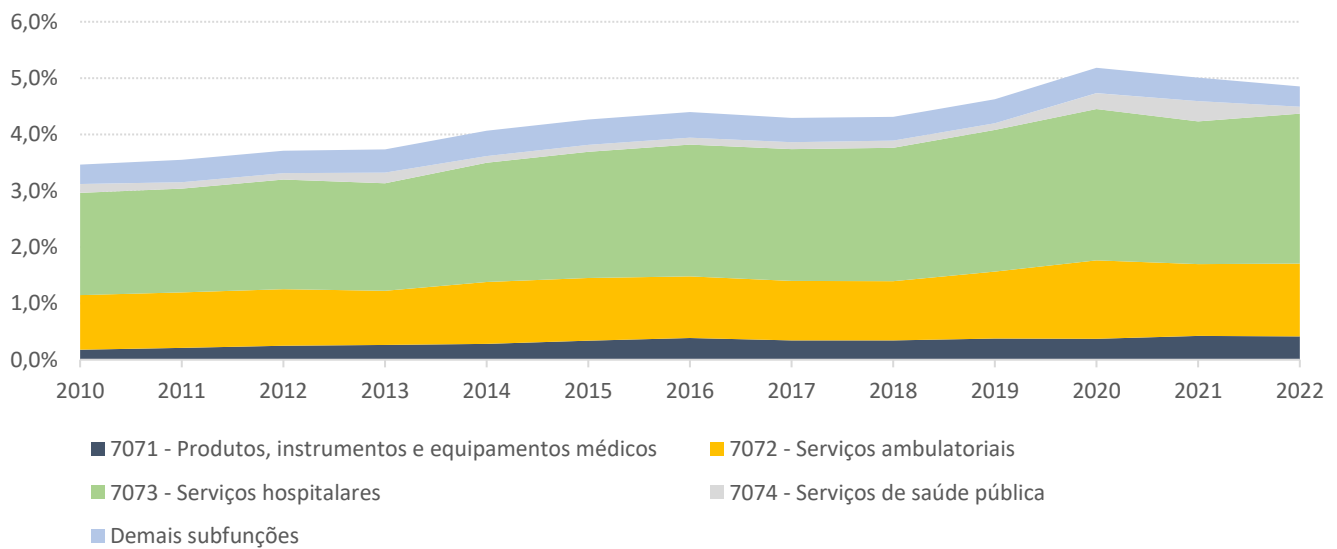
alocação de recursos mais eficientes e sustentáveis para garantir a continuidade dos serviços essenciais de saúde.

Dentro da função Saúde, os volumes mais relevantes de gastos foram direcionados para três subfunções, Serviços hospitalares (7073), Serviços ambulatoriais (7072) e Produtos, instrumentos e equipamentos médicos (7071), detalhadas abaixo (gráfico 16).

Gráfico 16. Despesa com Saúde por subfunção - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022

Dados em: % do PIB

Fonte: STN, SOF e IBGE



Nota 1: Em “Demais subfunções” foram agregadas as subfunções P&D da saúde (7075) e Saúde não especificada (7076).

A subfunção Serviços hospitalares (7073) concentra o maior gasto com aproximadamente 50% da despesa com saúde do governo geral. Essa subfunção congrega prioritariamente atendimentos, consultas, exames, tratamentos, internações e outros procedimentos de média e alta e complexidade realizados no Sistema Único de Saúde (SUS) pelos entes da federação. Os maiores patamares de gasto em termos reais nesta subfunção foram registrados a partir de 2019, com R\$ 226,2 bilhões, até o final da série, em 2022, com um valor de R\$ 268,2 bilhões devido à pandemia da COVID-19.

Outra despesa relevante, Serviços ambulatoriais (7072), refere-se principalmente aos serviços de atenção primária à saúde, por exemplo o atendimento prestado nas Unidades de Saúde da Família ou em outros centros semelhantes. Os gastos reais direcionados para esta subfunção foram de R\$ 76,2 bilhões em 2010 e atingiram o valor de R\$ 130,7 bilhões em 2022.

Ainda, a despesa com Produtos, instrumentos e equipamentos médicos (7071) também é considerável: em média, 0,32% do PIB ao longo da série histórica. Enquadram-se nessa subfunção programas de

distribuição e aquisição de medicamentos, distribuição de imunobiológicos, farmácia popular, entre outros, também distribuídos de forma descentralizada. Em conjunto, as três subfunções somam mais de 86% da despesa total da função Saúde.

Nos anos finais da série histórica merece destaque o aumento dos gastos na subfunção Serviços de saúde pública (7074), que inclui detecção de doenças, prevenção (imunização, vacinação), monitoramento (nutrição infantil, saúde) e coleta de dados epidemiológicos, dentre outros. No ano de 2020 os gastos voltados a esta subfunção apresentaram um aumento de 134,7% em relação ao ano anterior justificado pelo conjunto de medidas que se fizerem necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19), mediante ações de prevenção, preparação e assistência à população, bem como outras despesas necessárias para o enfrentamento da doença.

Dentre as 10 funções existentes no rol de despesas executadas pelo governo geral em 2022, a Saúde foi a função com a quarta maior despesa, com 10,6% total de gastos daquele ano, perfazendo um total de R\$ 489,2 bilhões, o que representou 4,9% do PIB.

Tabela 12. Despesa com Saúde - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

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

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	R\$ Milhões – Valores correntes	% Despesa Total	% do PIB
707 - Saúde	489.188	10,56%	4,85%
7071 - Produtos, instrumentos e equipamentos médicos	41.492	0,90%	0,41%
7072 - Serviços ambulatoriais	130.736	2,82%	1,30%
7073 - Serviços hospitalares	268.241	5,79%	2,66%
7074 - Serviços de saúde pública	12.249	0,26%	0,12%
7075 - P&D da saúde	4.376	0,09%	0,04%
7076 - Saúde não especificada	32.094	0,69%	0,32%

Nota1: Dados preliminares

No Brasil, a responsabilidade pelas despesas com saúde é compartilhada entre as diferentes esferas de governo: central, estadual e municipal. Essa divisão está estabelecida na Constituição Federal de 1988, na chamada "hierarquia federativa". O governo central tem o papel de coordenar o SUS, fornecendo recursos financeiros, estabelecendo políticas nacionais de saúde, investindo em pesquisas e fornecendo assistência de alta complexidade. Os governos estaduais são responsáveis por complementar a atuação do governo central, gerenciando hospitais estaduais, participando do financiamento e execução de ações de saúde, coordenando políticas em nível estadual. Os governos municipais, por sua vez, são encarregados de

gerenciar serviços de saúde de atenção básica, como postos de saúde e unidades básicas. Também deve investir em ações de prevenção, vacinação, saneamento básico e promoção da saúde. Essa divisão de responsabilidades visa garantir o acesso universal à saúde, promovendo a descentralização e a integração das ações e serviços, de modo a atender às necessidades da população em diferentes áreas do país.

O arranjo federativo na provisão de serviços de saúde é refletido na distribuição da despesa nas diferentes subfunções. Em 2022 observamos que o governo central é o responsável pelo maior gasto nas subfunções Produtos, instrumentos e equipamentos básicos (7071), Serviços de saúde pública (7074) e Pesquisa e desenvolvimento da saúde (7075) quando comparado com as demais esferas. Os governos estaduais são responsáveis pelo maior gasto em Serviços hospitalares (7073) e os governos municipais são responsáveis pelos maiores gastos em Serviços ambulatoriais (7072) (tabela 13).

Tabela 13. Despesa com Saúde por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Despesas com Saúde	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
707 - Saúde	190.151	183.418	254.320	-138.701	489.188
7071 - Produtos, instrumentos e equipamentos médicos	29.190	8.133	7.101	-2.932	41.492
7072 - Serviços ambulatoriais	36.365	37.587	108.126	-51.342	130.736
7073 - Serviços hospitalares	101.286	127.461	118.458	-78.965	268.241
7074 - Serviços de saúde pública	8.277	4.770	4.138	-4.937	12.249
7075 - P&D da saúde	4.132	227	35	-18	4.376
7076 - Saúde não especificada	10.900	5.239	16.463	-508	32.094

Ao analisarmos a interseção entre a classificação funcional e econômica da despesa, destaca-se que a predominância dos dispêndios está concentrada em Salários e contribuições sociais efetivas e Uso de bens e serviços, correspondendo a mais de 70% do total dos gastos na função Saúde. Esse cenário reflete a natureza intensiva em mão de obra da saúde pública, evidenciada pelos gastos com remuneração de empregados, bem como pelos gastos na aquisição de materiais de consumo e contratação de serviços, elementos essenciais para o adequado funcionamento dos serviços de saúde.

Tabela 14. Classificação econômica e funcional da despesa com Saúde - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022
 Dados em: R\$ Milhões
 Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas					
707 - Saúde	171.436	13.666	177.527	3.940	15.405	107.214	489.188
7071 - Produtos, instrumentos e equipamentos médicos	1.108	6	10.883	260	437	28.798	41.492
7072 - Serviços ambulatoriais	70.356	0	41.159	1.524	5.846	11.850	130.736
7073 - Serviços hospitalares	80.808	9.602	111.117	2.046	6.227	58.442	268.241
7074 - Serviços de saúde pública	3.598	281	5.258	11	498	2.603	12.249
7075 - P&D da saúde	2.189	813	770	26	467	111	4.376
7076 - Saúde não especificada	13.377	2.964	8.340	73	1.931	5.410	32.094

Nota: 1. Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

Apesar do crescimento das despesas de saúde em proporção do PIB ao longo do período, ao realizar uma breve análise comparativa internacional dos gastos destinados à função Saúde, constata-se que o governo geral brasileiro direciona uma parcela dos recursos proporcional ao PIB inferior à média das outras economias mundiais. Em 2021, o percentual do PIB alocado pelo governo brasileiro para despesas relacionadas à Saúde, equivalente a 5,0%, supera a média observada entre os países das Economias Emergentes, a qual se situou em 4,3% do PIB e próxima à da América Latina (4,9% do PIB). Por outro lado, a despesa do governo geral brasileiro é mais baixa do que a de economias avançadas (7,3% do PIB).

Gráfico 17. Despesa com Saúde - Governo Geral - Brasil e países selecionados- Anual - 2021
 Dados em: % do PIB
 Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

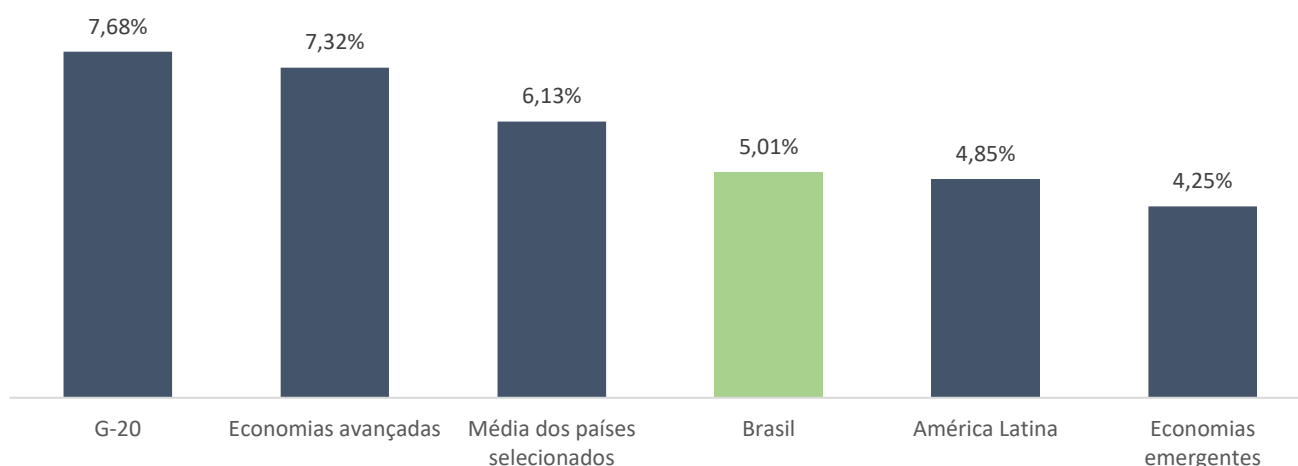
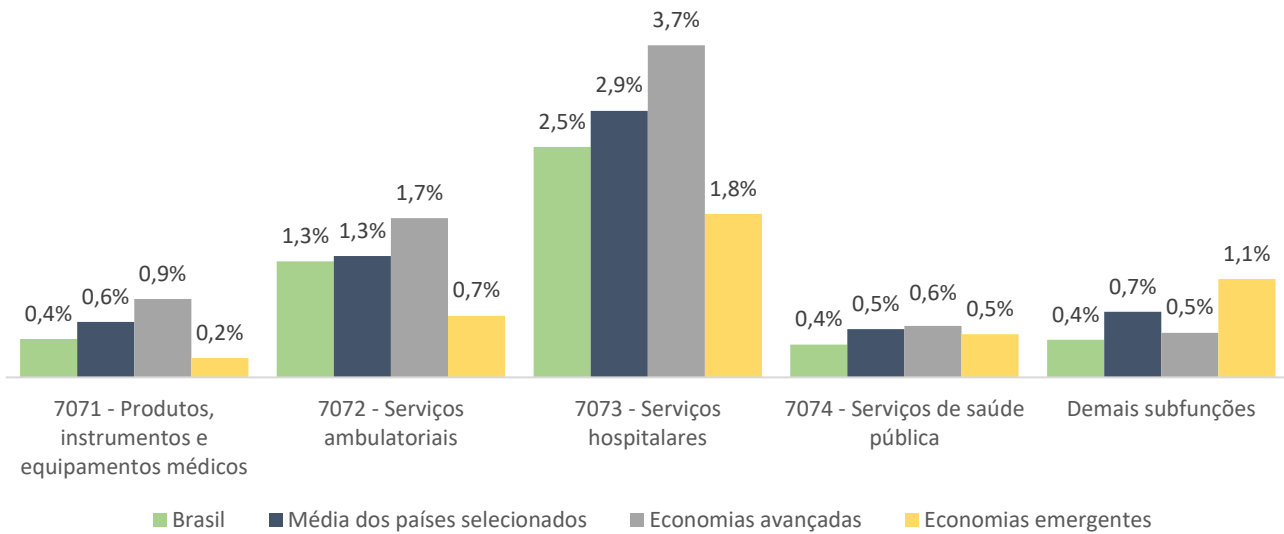


Gráfico 18. Despesa com Saúde - Governo Geral - Brasil e países selecionados- Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



Nota 1: Em “Demais subfunções” foram agregadas as subfunções P&D da saúde (7075) e Saúde não especificada (7076).

2.4. Educação

Na função Educação, em 2022, o governo geral gastou R\$ 520,1 bilhões, o que representou 5,2% do PIB e 11,2% da despesa total. Destacam-se os desembolsos com as subfunções Educação infantil e ensino fundamental I (7091) e Ensino fundamental II e médio (7092), que juntas responderam por 69,6% desses gastos (R\$ 361,8 bilhões). Além dessas, outra importante subfunção corresponde ao Ensino Superior (7094), que representou 19,7% do total gasto com educação pelo governo geral.

Quando analisamos a trajetória desses gastos no período de 2010 e 2022, percebemos que, em termos reais, a despesa total do governo geral com a função Educação aumentou de R\$ 397,9 bilhões para R\$ 520,1 bilhões no período. Em termos percentuais do PIB, após um período de relativa estabilidade do nível da despesa de 2011 a 2018, iniciou-se um período de redução de 2019 a 2021. Já em 2022, em percentual do PIB, esse gasto alcançou 5,2% em 2022, invertendo a trajetória decrescente que se verificava desde 2018, conforme gráfico 19.

Tabela 15. Despesa com Educação - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

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

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	R\$ Milhões – Valores correntes	% Despesa Total	% do PIB
709 - Educação	520.058	11,23%	5,16%
7091 - Educação infantil e ensino fundamental I*	194.864	4,21%	1,93%
7092 - Ensino fundamental II e médio	166.922	3,60%	1,66%
7093 - Ensino pós-secundário e não superior	5.304	0,11%	0,05%
7094 - Ensino superior	102.453	2,21%	1,02%
7095 - Ensino não classificável por nível	5.111	0,11%	0,05%
7096 - Serviços auxiliares da educação	31.803	0,69%	0,32%
7097 - P&D da educação	873	0,02%	0,01%
7098 - Educação não especificada	12.728	0,27%	0,13%

Nota1: Dados preliminares

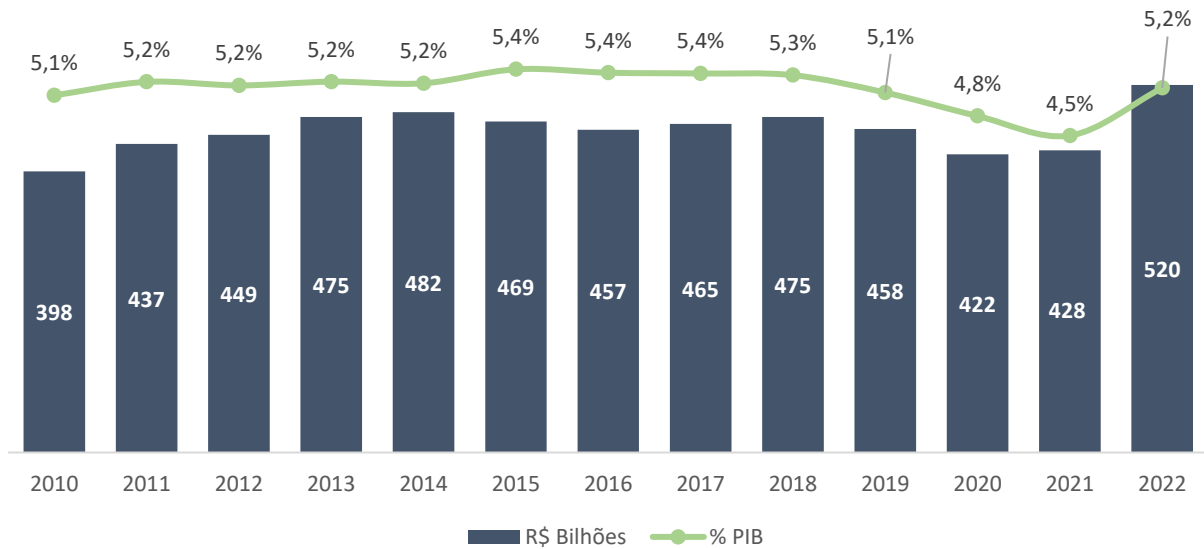
* Ensino fundamental I corresponde aos 5 primeiros anos do ensino fundamental.

Como a educação é um serviço intensivo em mão de obra, as dinâmicas salariais têm um efeito substancial na trajetória da despesa. Para os ensinos infantil, fundamental e médio, as variações nos últimos anos da série foram influenciadas pelo Piso Nacional do Magistério, que teve reajuste nominal zero em 2021 e teve seu valor majorado em 33,2% em 2022. Essa dinâmica está relacionada ao programa federativo de enfrentamento à COVID-19, que restringiu o reajuste a servidores no período de emergência sanitária¹¹. No que se refere ao ensino superior, a diminuição da despesa como percentual do PIB se estendeu até 2022, decorrente da ausência de reajustes para servidores federais.

Outro efeito que teve um impacto de menor montante na trajetória das despesas com Educação foi a pandemia da COVID-19. Como consequência da implementação do ensino a distância como medida de combate à emergência sanitária, houve redução considerável na subfunção Serviços auxiliares de educação (7096), que engloba transporte e alimentação escolar.

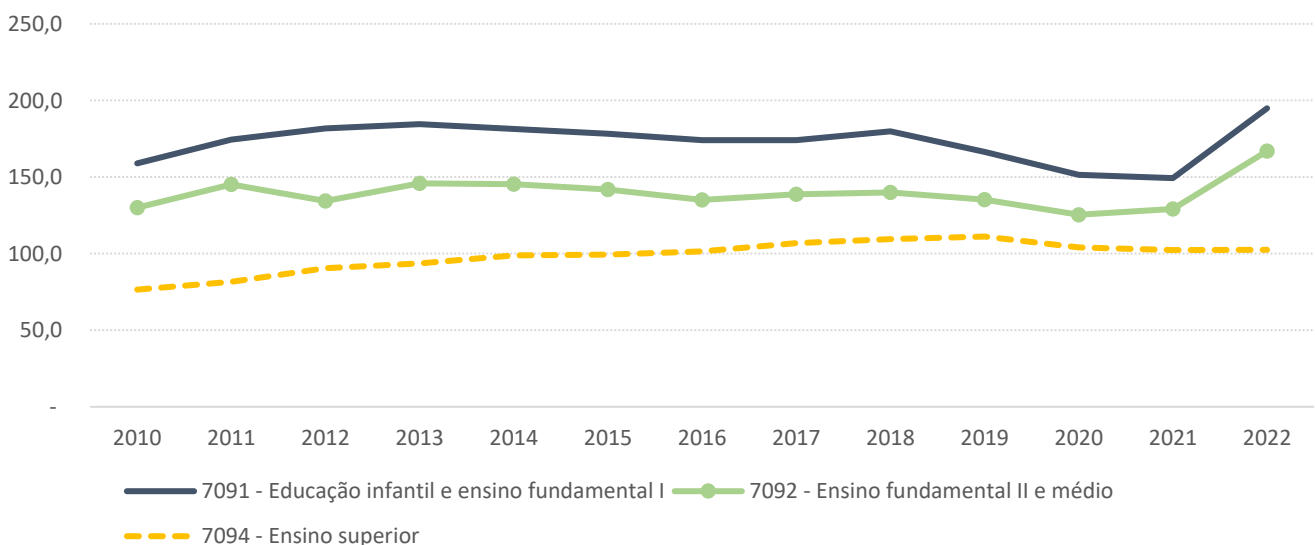
¹¹ Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

Gráfico 19. Despesa com Educação - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Bilhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022- IPCA e em % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE



De fato, como podemos observar no gráfico 20 abaixo, o aumento da despesa na função Educação registrado em 2022 se deve majoritariamente ao aumento dos gastos nas subfunções “Educação Infantil e ensino fundamental I” e “Ensino fundamental II e médio”, cujos montantes gastos passaram de R\$ 149,2 bilhões para R\$ 194,8 bilhões e de R\$ 129 bilhões para R\$ 166,9 bilhões, respectivamente, a preços de dez/2022. Por sua vez, no mesmo período, o gasto com a subfunção do “Ensino superior” se manteve estável, alcançando R\$ 102,4 bilhões.

Gráfico 20. Evolução da despesa com as subfunções Educação infantil e ensino fundamental I (7091), Ensino fundamental II e médio (7092) e Ensino superior (7094) - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Bilhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022- IPCA
 Fonte: STN, SOF e IBGE



Na tabela 16 são apresentados os valores gastos com a função Educação por esferas de governo. A responsabilidade pelas despesas com educação no Brasil segue um modelo de colaboração entre as diferentes esferas de governo. O governo central é encarregado de formular diretrizes e políticas educacionais, como o estabelecimento de metas, diretrizes curriculares nacionais e programas de financiamento, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB. Além disso, é responsável por investir em universidades federais e institutos federais de educação, ciência e tecnologia.

Os governos estaduais são responsáveis por coordenar e executar políticas educacionais de acordo com as diretrizes nacionais estabelecidas pelo governo central. Além disso, os estados gerenciam as escolas estaduais, promovem programas educacionais específicos para atender às demandas regionais e contribuem financeiramente para a educação básica e o ensino superior. Os governos municipais, por sua vez, atuam na gestão das escolas municipais, oferecendo educação infantil e ensino fundamental, colaboram financeiramente para a educação básica, além de apoiarem programas específicos que atendam às necessidades educacionais locais.

Importante destacar o papel do FUNDEB como mecanismo fundamental no financiamento da educação básica, ao promover a distribuição de recursos entre os estados e municípios, priorizando regiões com maiores carências socioeconômicas. Ele é composto por recursos provenientes dos três níveis de governo, com a maior parte dos recursos advindos dos impostos estaduais e municipais, além de complementação da União.

Tabela 16. Despesa com Educação por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Despesa Educação	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
709 - Educação	225.501	199.543	241.639	-146.625	520.058
7091 - Educação infantil e ensino fundamental I*	84.980	23.769	172.444	-86.329	194.864
7092 - Ensino fundamental II e médio	48.617	127.275	39.127	-48.096	166.922
7093 - Ensino pós-secundário e não superior	3.266	1.799	250	-11	5.304
7094 - Ensino superior	74.315	26.602	1.607	-71	102.453
7095 - Ensino não classificável por nível	5.022	4	94	-9	5.111
7096 - Serviços auxiliares da educação	4.541	15.031	23.976	-11.745	31.803
7097 - P&D da educação	870	2	1	0	873
7098 - Educação não especificada	3.890	5.060	4.140	-363	12.728

Nota1: Dados preliminares. * Ensino fundamental I corresponde aos 5 primeiros anos do ensino fundamental.

Conforme pode ser observado na tabela 16, o governo central foi responsável pelo gasto de R\$ 225,5 bilhões em 2022, incluindo transferências a entes subnacionais na função educação. Adicionalmente, os governos estaduais e os governos municipais gastaram R\$ 199,5 bilhões e R\$ 241,6 bilhões, respectivamente.

Para o governo central, as duas subfunções mais representativas são Educação infantil e ensino fundamental I (7091) e Ensino superior (7094) com gastos de R\$ 84,9 bilhões e R\$ 74,3 bilhões, respectivamente. Ressalte-se que, no caso do Ensino superior, quase a totalidade da despesa é executada de forma direta, enquanto na subfunção Educação infantil e ensino fundamental I estão incluídas as transferências para entes da federação, notadamente aos governos municipais. Nesse sentido, vale ressaltar que, no arranjo federativo brasileiro, o governo central se encarrega da provisão da maior parte dos serviços relacionados com o Ensino superior (7094), ao passo que os ensinos infantil, fundamental e médio são atribuições delegadas em sua maior parcela aos governos estaduais e municipais. Contudo, segundo a COFOG, as transferências intergovernamentais, à exceção daquelas de caráter geral (7018), devem ser classificadas nas suas funções correspondentes. Isso quer dizer que as transferências vinculadas à educação efetuadas pelo governo central, como aquelas no âmbito do FUNDEB e da contribuição do salário-educação, devem constar como despesas na função Educação do governo central, mesmo sendo efetivamente executadas pelos governos regionais. Posteriormente, para gerar os valores do governo geral, tais transferências são consolidadas, de modo a evitar a dupla contagem.

Por sua vez, nos governos estaduais a principal subfunção corresponde ao Ensino fundamental II e médio (7092) com gasto de R\$ 127,2 bilhões em 2022. Já para os governos municipais predomina a subfunção Educação infantil e ensino fundamental I (7091) (R\$ 172,4 bilhões).

Tabela 17. Classificação econômica e funcional da despesa com Educação - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022
 Dados em: R\$ Milhões
 Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas					
709 - Educação	349.053	29.997	90.599	1.644	25.470	23.295	520.058
7091 - Educação infantil e ensino fundamental I*	138.339	0	33.137	60	10.829	12.498	194.864
7092 - Ensino fundamental II e médio	138.874	225	12.147	984	9.292	5.401	166.922
7093 - Ensino pós-secundário e não superior	3.889	0	1.030	51	267	67	5.304
7094 - Ensino superior	58.521	29.565	10.543	279	2.369	1.176	102.453
7095 - Ensino não classificável por nível	4.210	31	702	22	125	21	5.111
7096 - Serviços auxiliares da educação	373	0	26.546	144	1.442	3.297	31.803
7097 - P&D da educação	823	0	37	12	1	2	873
7098 - Educação não especificada	4.025	176	6.457	91	1.145	834	12.728

Nota1: Dados preliminares

Nota 2: Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

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

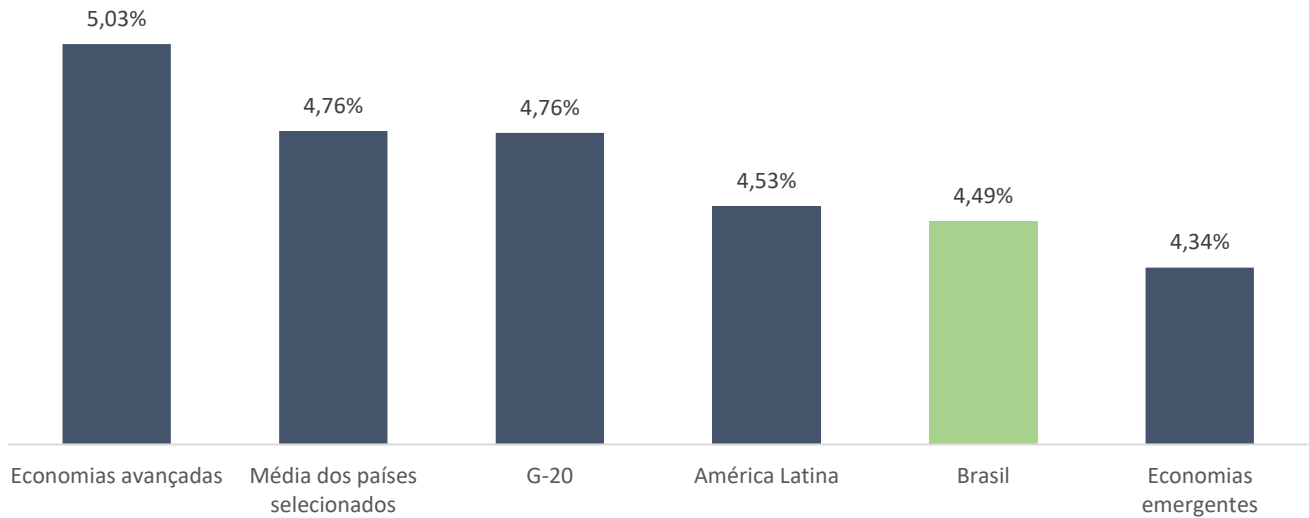
Conforme frisado anteriormente, a educação é um serviço intensivo em mão de obra, e o cruzamento entre as classificações funcional e econômica permite constatar que, do total gasto com a função Educação, a maior parte corresponde a categoria Salários e contribuições sociais efetivas, que alcançou R\$ 349,1 bilhões em 2022. Desse montante, R\$ 277,2 bilhões foram gastos com as subfunções Educação infantil e ensino fundamental I (7091) e Ensino fundamental II e médio (7092). A segunda maior categoria econômica diz respeito ao Uso de bens e serviços (R\$ 90,6 bilhões), que reporta gastos com a manutenção e oferta de serviços pelo Estado.

No que diz respeito à análise internacional comparativa, observa-se que a despesa do governo geral brasileiro com Educação, em 2021, (4,5 % do PIB) está abaixo da média dos países selecionados para este trabalho (4,8% do PIB). Por outro lado, o Brasil está próximo aos demais países da América Latina (4,5% do PIB) e países emergentes (4,3% do PIB).

Gráfico 21. Despesa com Educação - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

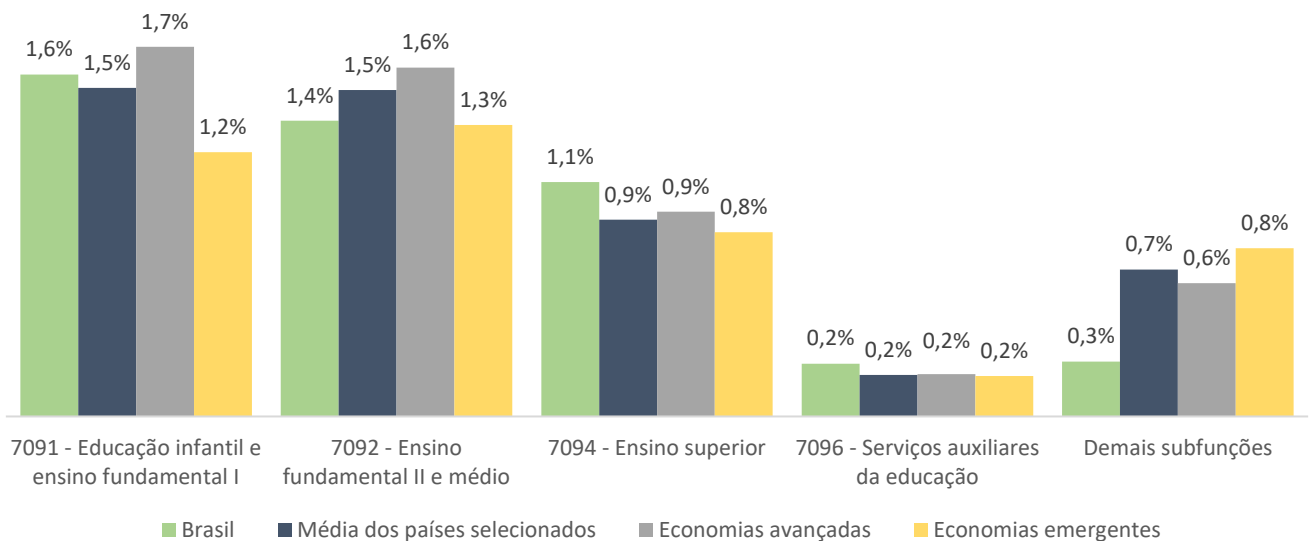


No gráfico 22, são apresentados os gastos com as subfunções da Educação, por percentual do PIB, dos países selecionados e do Brasil. Pode-se observar que, comparativamente à média dos países selecionados, o governo geral brasileiro se destaca com maiores percentuais em relação à Educação infantil e ensino fundamental I (1,59%), Ensino superior (1,09%) e Serviços auxiliares da educação (0,24%). No entanto, para as demais subfunções, o percentual do governo geral é inferior à média mundial, como é o caso de Ensino fundamental II e médio (1,37%).

Gráfico 22. Despesa com Educação por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

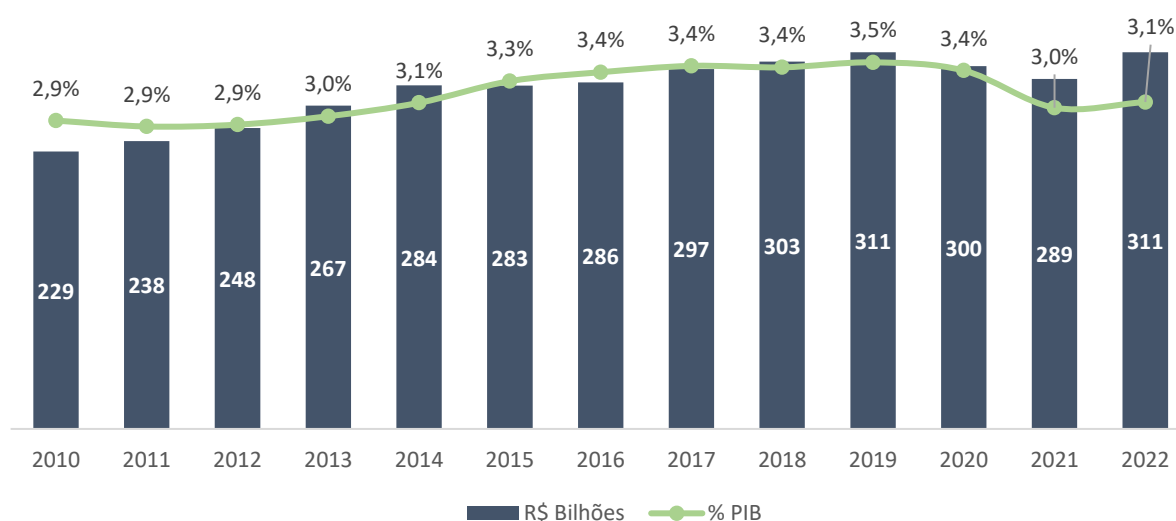


Nota 1: Em “Demais subfunções” foram agregadas as subfunções Ensino pós-secundário e não superior (7093) Ensino não classificável por nível (7095) P&D da educação (7097) e Educação não especificada (7098).

2.5. Ordem pública e segurança

Entre os anos de 2010 e 2022, o gasto do governo geral brasileiro na função Ordem pública e segurança representou, em média, cerca de 7% da despesa total nas três esferas de governo. Como pode ser visualizado no gráfico 23, as despesas foram crescentes, em termos reais, entre 2010 e 2019, com redução nos anos de 2020 e 2021 e nova aceleração em 2022, quando atingiram o montante de R\$ 310,9 bilhões. A redução no biênio 2020-21 foi influenciada pelo programa federativo de enfrentamento à COVID-19, que restringiu o reajuste a servidores nesse período¹². Em termos percentuais do PIB, a trajetória de gastos é crescente de 2011 até 2019 (quando atinge um pico de 3,46% do PIB), com declínio relevante nos anos posteriores.

Gráfico 23. Despesa com Ordem pública e segurança - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Bilhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022 - IPCA e em % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE



O gráfico 24 apresenta a distribuição do gasto brasileiro com Ordem pública e segurança por esfera de governo e em termos percentuais do PIB. Pode-se constatar que a maior parte do gasto realizado nesta função ocorre na esfera estadual, cerca de 65% da despesa do governo geral na função, sendo que o somatório de dispêndios do governo central e dos governos estaduais abrange quase que a totalidade da despesa executada nesta função (98,5% do total, em média). Esse comportamento é esperado porque são essas duas esferas de governo que são majoritariamente responsáveis, de acordo com a Constituição Federal Brasileira, pelo funcionamento de tribunais de justiça e por prover a segurança pública e realizar a manutenção da ordem. O governo central tem a competência sobre a legislação de direito processual,

¹² Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.

direito penal, organização judiciária e normas gerais de polícia judiciária. Ele também é responsável pela manutenção da Polícia Federal, cujas atribuições incluem investigações de crimes federais e questões de interesse nacional. Já os governos estaduais devem legislar sobre direito penal e processual, organizar suas polícias civis e militares e instituir e organizar a defensoria pública. Além disso, a responsabilidade pela segurança pública, englobando policiamento ostensivo e investigação criminal, é atribuída aos estados. Por fim, os municípios têm um papel mais reduzido, colaborando, quando necessário, com os demais entes federativos na segurança pública, especialmente no que se refere ao trânsito e à fiscalização de atividades comerciais locais.

Gráfico 24. Despesa com Ordem pública e segurança por esfera de governo - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE

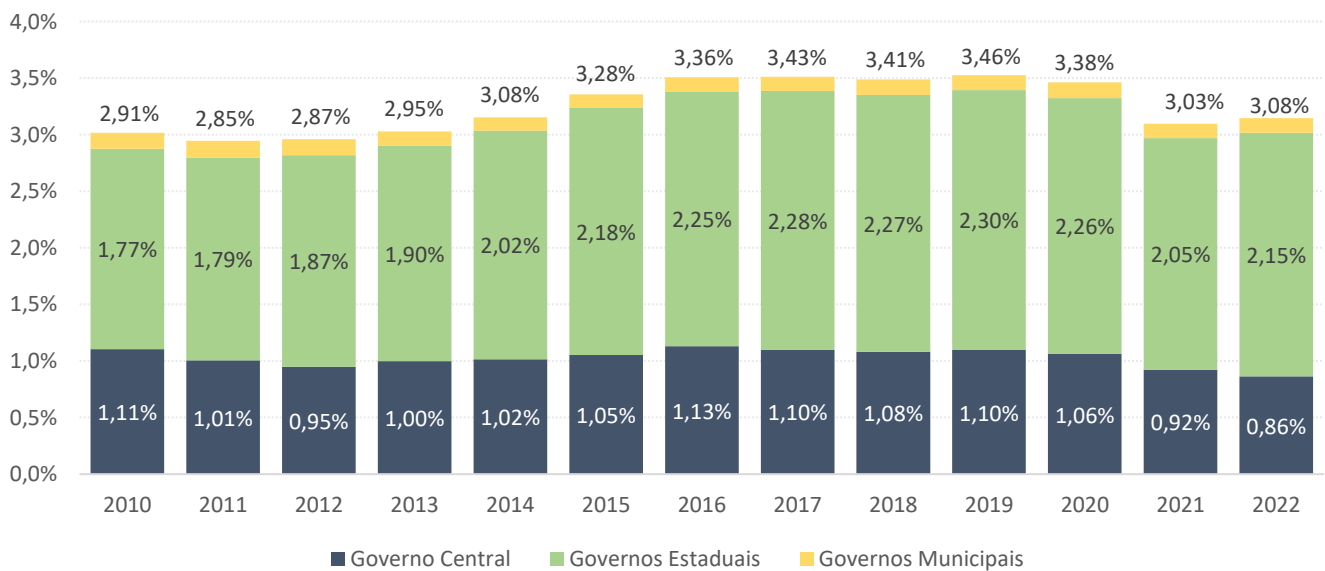


Tabela 18. Despesa com Ordem pública e segurança por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022
 Dados em: R\$ Milhões
 Fonte: STN, SOF e IBGE

Despesas com Ordem Pública e Segurança	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
703 - Ordem pública e segurança	87.158	216.823	13.169	-6.281	310.870
7031 - Serviços de polícia	20.018	89.660	8.958	-4.599	114.038
7032 - Serviços de proteção contra incêndios	1.319	8.563	180	-1.194	8.868
7033 - Tribunais de justiça	63.786	92.127	3.864	-71	159.706
7034 - Estabelecimentos prisionais	232	26.127	95	-70	26.384
7035 - P&D da ordem pública e segurança	44	0	0	0	44
7036 - Ordem pública e segurança não especificada	1.758	345	72	-346	1.830

A tabela 19 apresenta, para 2022, a despesa do governo geral com detalhamento das rubricas que compõem a função Ordem pública e segurança. Constata-se que apenas duas subfunções são responsáveis por quase 90% da despesa executada na função: Tribunais de justiça (7033) onde estão incluídos, por exemplo, tribunais de justiça estaduais, tribunais regionais, ministério público, supremo tribunal federal, entre outros, e Serviços de polícia (7031) que abrange, por exemplo, polícia civil, polícia militar, polícia federal, polícia rodoviária federal, entre outros.

Tabela 19. Despesas com Ordem pública e segurança - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

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

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	R\$ Milhões – Valores correntes	% Despesa Total	% do PIB
703 - Ordem pública e segurança	310.870	6,71%	3,08%
7031 - Serviços de polícia	114.038	2,46%	1,13%
7032 - Serviços de proteção contra incêndios	8.868	0,19%	0,09%
7033 - Tribunais de justiça	159.706	3,45%	1,58%
7034 - Estabelecimentos prisionais	26.384	0,57%	0,26%
7035 - P&D de ordem pública e segurança	44	0,00%	0,00%
7036 - Ordem pública e segurança não especificada	1.830	0,04%	0,02%

Nota1: Dados preliminares

Ao analisar a distribuição do gasto, em 2022, por subfunção e por categoria de classificação econômica, conforme apresentado na tabela 20, pode-se ver que a maior parte da despesa nesta função foi destinada ao pagamento de remuneração de empregados (aproximadamente 80% do total), especialmente nas duas subfunções citadas anteriormente (Tribunais de justiça e Serviços de polícia). Outra categoria econômica que se destaca é a de uso de bens e serviços, que engloba, por exemplo, gastos com vigilância ostensiva, perícia técnica, locação de imóveis, limpeza e conservação, diárias, energia elétrica, entre outros.

Tabela 20. Classificação econômica e funcional da despesa com Ordem pública e segurança - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas					
703 - Ordem pública e segurança	220.777	27.410	44.200	3.492	11.467	3.524	310.870
7031 - Serviços de polícia	88.137	5.330	14.119	464	5.206	782	114.038
7032 - Serviços de proteção contra incêndios	7.057	27	670	6	1.003	106	8.868
7033 - Tribunais de justiça	109.408	21.848	20.718	2.936	2.965	1.832	159.706
7034 - Estabelecimentos prisionais	15.668	0	7.814	84	2.042	776	26.384
7035 - P&D de ordem pública e segurança	43	0	1	0	0	0	44
7036 - Ordem pública e segurança não especificada	464	205	878	2	252	29	1.830

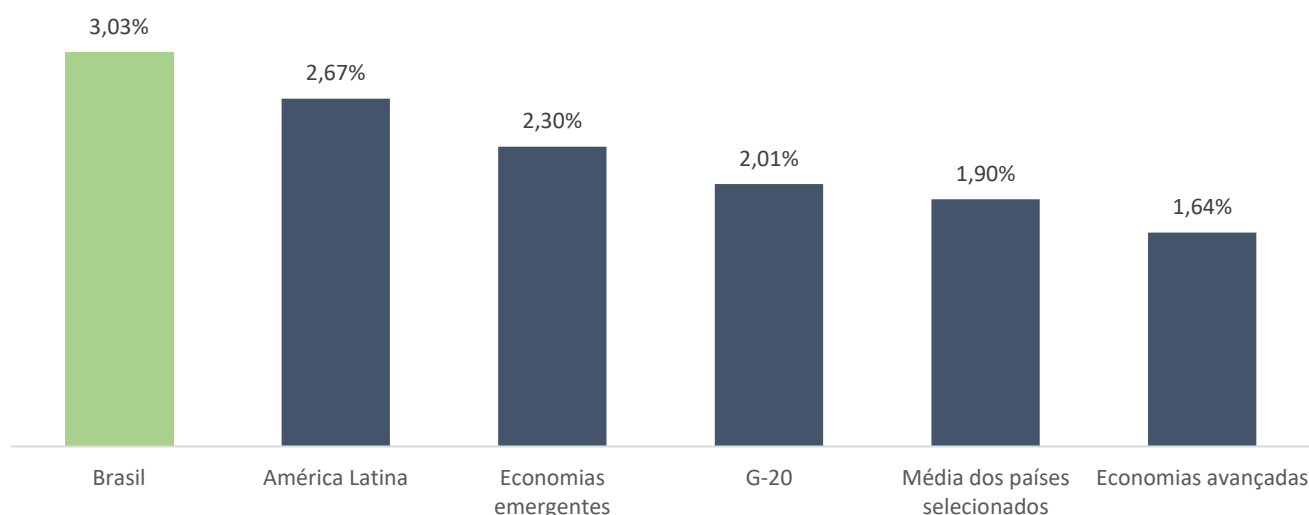
Nota: 1. Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

Na comparação internacional, a despesa do governo geral brasileiro em 2021 na função Ordem pública e segurança foi, em termos percentuais do PIB, superior a de diversos grupos de países, como pode ser visto no gráfico 25. No caso brasileiro, o gasto de 3,0% do PIB naquele ano é bastante superior em relação à média do grupo de economias avançadas (1,6% do PIB), como França, Alemanha, Itália e Japão, e até mesmo em relação a outros países da América Latina (2,7% do PIB), como Costa Rica e Guatemala.

Gráfico 25. Despesa com Ordem pública e segurança - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

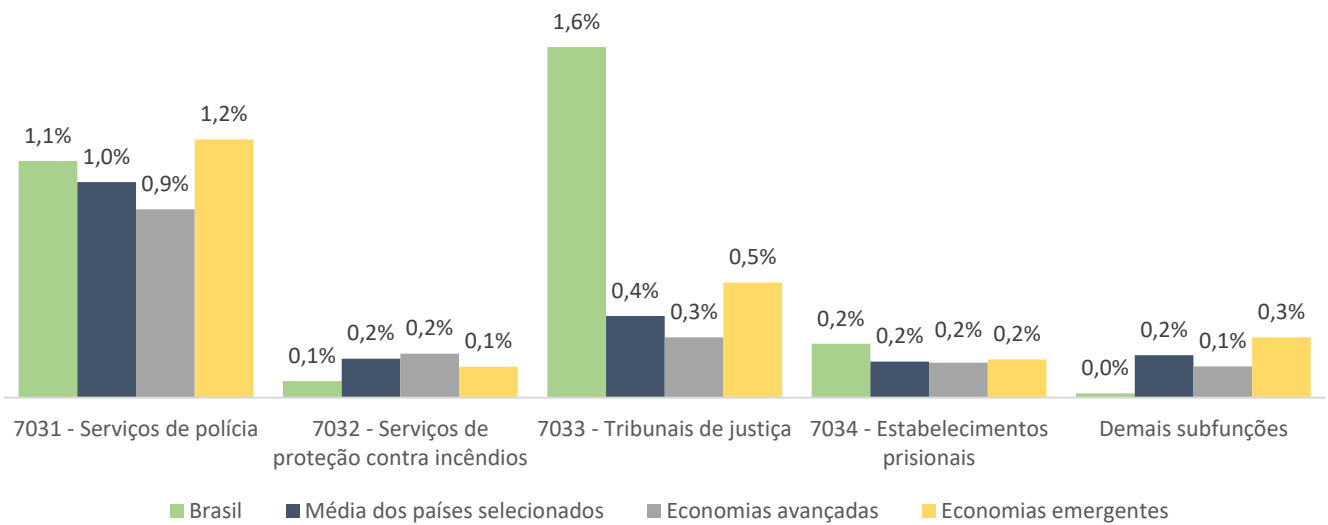


O gráfico 26 apresenta, em pontos percentuais do PIB, os gastos com as subfunções de Ordem Pública e Segurança em países selecionados e no Brasil. Em 2021, a despesa do Governo Geral brasileiro com “Tribunais de justiça” (1,61% do PIB) foi a que mais se distanciou em relação à média de gasto dos países selecionados (0,37% do PIB). Cabe destacar que a despesa brasileira nessa subfunção foi a maior do grupo de 53 países, com a Costa Rica ocupando o segundo lugar global (1,54% do PIB).

Gráfico 26. Despesa com Ordem pública e segurança por subfunções - Governo geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

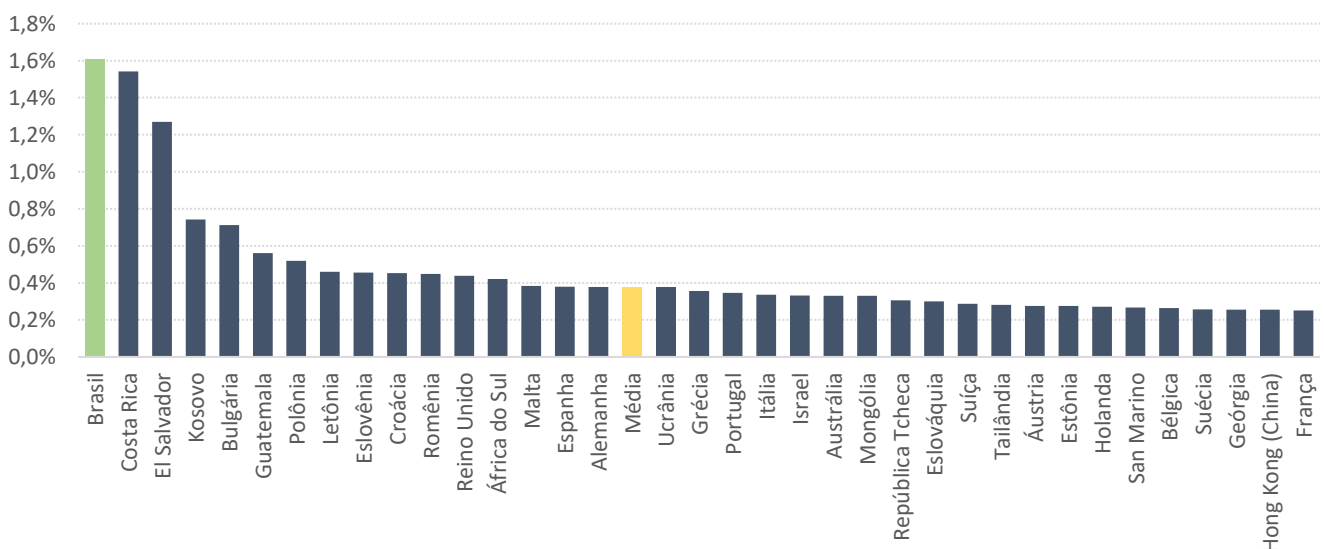


Nota 1: Em “Demais subfunções” foram agregadas as subfunções P&D da ordem pública e segurança (7035) e Ordem pública e segurança não especificada (7036).

Gráfico 27. Despesa com Tribunais de Justiça - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

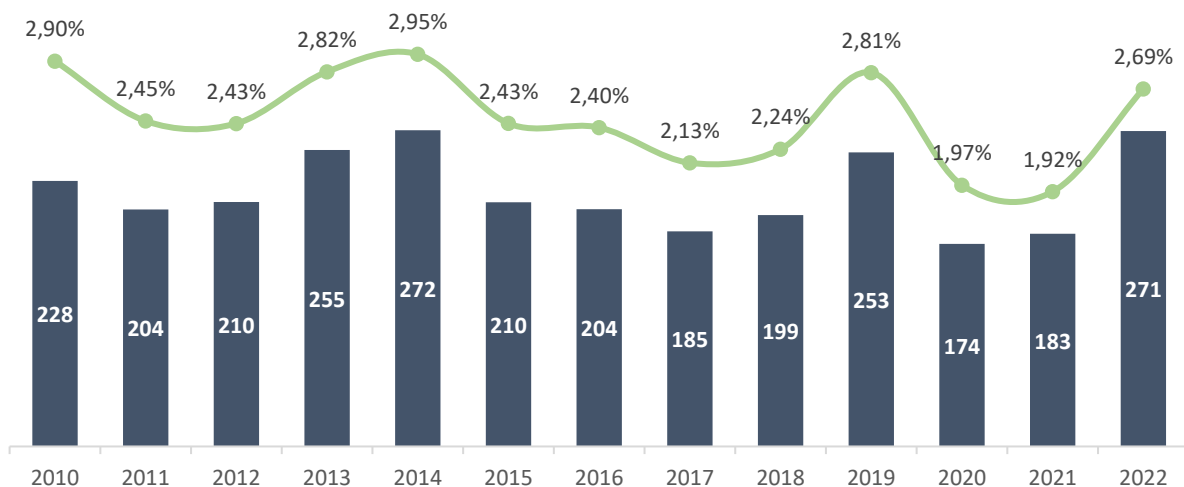
Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



2.6. Assuntos econômicos

Em toda a série histórica compreendida entre os anos de 2010 e 2022, a despesa do governo geral com a função Assuntos econômicos oscilou entre valores próximos a 2% e 3% do PIB, conforme pode ser visualizado no gráfico 28. Embora não exista uma tendência única na série, percebe-se que, no período de 2010 a 2014 o nível de despesa nesta função era ligeiramente maior do que nos anos posteriores, com exceção de 2019 e 2022. Este comportamento está ligado ao fato de que grande parte da despesa em Assuntos econômicos, principalmente na subfunção Transportes (7045), é uma despesa caracterizada pela aquisição de ativos fixos, e os investimentos do governo geral foram mais restritos a partir de 2015. A elevação da despesa em 2019 é explicada pelo crescimento dos desembolsos em Combustíveis e energia (7043), em função, principalmente, do pagamento à Petrobras decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa (R\$ 34,4 bilhões); e em Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral (7041), influenciado pela liberação dos saques imediatos de até um salário-mínimo do FGTS¹³.

Gráfico 28. Despesa com Assuntos econômicos - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Bilhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022 - IPCA e em % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE



Ao analisarmos o comportamento em relação ao PIB das subfunções que compõem a rubrica de Assuntos Econômicos (gráfico 29), pode-se observar que apenas quatro subcategorias são responsáveis pela maior parcela do gasto: “Transportes”, que corresponde à maior parte da despesa na função em todos os anos da série, “Agricultura”, “Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral”, devido principalmente aos saques do FGTS e “Pesquisa e desenvolvimento em assuntos econômicos”. Apesar de não receber

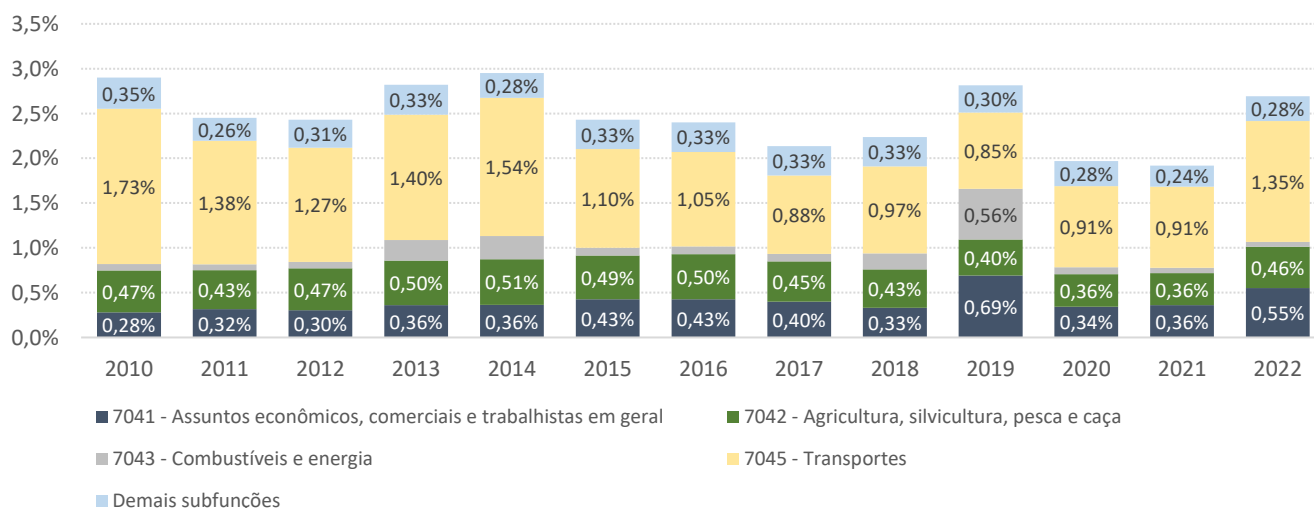
¹³ Lei nº 13.932, de 11 de dezembro de 2019.

destaque na função Assuntos econômicos, ressalta-se a importância desta última subfunção na comparação com pesquisa e desenvolvimento em outras áreas, já que dois terços da despesa total em pesquisa e desenvolvimento é executada na função Assuntos econômicos.

Gráfico 29. Despesa com Assuntos econômicos por subfunção - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022

Dados em: % do PIB

Fonte: STN, SOF e IBGE



Nota 1: Em “Demais subfunções” foram agregadas as subfunções Mineração, indústria e construção (7044), Comunicações (7046), Outros setores (7047), P&D de assuntos econômicos (7048), e Assuntos econômicos não especificados (7049).

Em 2022, conforme pode ser visto na tabela 21, as despesas executadas pelo governo geral na função Assuntos econômicos alcançaram o montante de R\$ 271,3 bilhões, o que representou 2,7% do PIB e 5,9% da despesa total. Destaca-se a despesa com Transportes (7045) que respondeu por 50,1% da despesa total do governo geral naquela função, o que equivale a R\$ 135,9 bilhões em 2022. Além disso, destacaram-se também as despesas com Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral (7041), que totalizaram R\$ 55,7 bilhões (0,6% do PIB) e Agricultura (7042) com R\$ 46,3 bilhões (0,5% do PIB).

Na tabela 22 são apresentados os valores gastos na função Assuntos econômicos, em 2022, pelas esferas de governo. Os governos estaduais foram responsáveis pela maior parte das despesas executadas nesta função (cerca de 43% do total), concentradas na subfunção Transportes (7045). Na comparação com 2021, o crescimento em 2022 dos desembolsos em Assuntos econômicos do governo geral foi explicado principalmente pela elevação dos investimentos dos governos estaduais e municipais em projetos de infraestrutura, por exemplo, conservação e manutenção da malha viária. Destaque-se também a participação do governo central na subfunção Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral (7041), por meio dos saques do FGTS, que somaram R\$ 36,8 bilhões em 2022.

Tabela 21. Despesa com Assuntos econômicos - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

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

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	R\$ Milhões – Valores correntes	% Despesa Total	% do PIB
704 - Assuntos econômicos	271.272	5,86%	2,69%
7041 - Assuntos econ., comerciais e trabalhistas em geral	55.728	1,20%	0,55%
7042 - Agricultura, silvicultura, pesca e caça	46.321	1,00%	0,46%
7043 - Combustíveis e energia	5.551	0,12%	0,06%
7044 - Mineração, indústria e construção	2.882	0,06%	0,03%
7045 - Transportes	135.879	2,93%	1,35%
7046 - Comunicações	1.073	0,02%	0,01%
7047 - Outros setores	4.934	0,11%	0,05%
7048 - P&D de assuntos econômicos	16.255	0,35%	0,16%
7049 - Assuntos econômicos não especificados	2.651	0,06%	0,03%

Nota1: Dados preliminares

Tabela 22. Despesa com Assuntos econômicos por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Despesa Assuntos econômicos	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
704 - Assuntos econômicos	104.930	116.251	60.380	-10.289	271.272
7041 - Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral	46.202	6.870	3.357	-702	55.728
7042 - Agricultura, silvicultura, pesca e caça	28.302	13.978	6.696	-2.656	46.321
7043 - Combustíveis e energia	5.333	190	53	-25	5.551
7044 - Mineração, indústria e construção	1.377	1.131	375	-1	2.882
7045 - Transportes	8.162	85.506	46.632	-4.420	135.879
7046 - Comunicações	594	34	450	-5	1.073
7047 - Outros setores	1.269	2.432	2.400	-1.167	4.934
7048 - P&D de assuntos econômicos	10.366	5.657	261	-30	16.255
7049 - Assuntos econômicos não especificados	3.325	454	156	-1.284	2.651

Nota1: Dados preliminares

Quanto à categoria econômica, observa-se a importância do investimento em Assuntos econômicos, notadamente em Transportes (vide tabela 23). Além desta rubrica, os maiores grupos de gastos foram

com remuneração de empregados, que se dividiram por todas as subfunções; uso de bens e serviços, também com uma despesa elevada na subfunção Transportes (7045); e benefícios previdenciários e assistenciais, concentrados em Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral (7041) explicado pelos benefícios do FGTS.

Tabela 23. Classificação econômica e funcional da despesa com Assuntos econômicos - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas					
704 - Assuntos econômicos	45.577	12.605	56.835	40.004	73.564	19.437	271.272
7041 - Assuntos econ., comerciais e trabalhistas em geral	6.615	2.304	4.152	38.259	1.181	1.942	55.728
7042 - Agricultura, silvicultura, pesca e caça	10.760	2.918	7.590	792	3.751	6.585	46.321
7043 - Combustíveis e energia	1.525	1.281	734	5	169	1.784	5.551
7044 - Mineração, indústria e construção	954	592	740	6	350	209	2.882
7045 - Transportes	14.626	1.638	38.339	916	65.072	7.700	135.879
7046 - Comunicações	623	363	910	1	-872	47	1.073
7047 - Outros setores	1.062	197	2.454	10	1.020	191	4.934
7048 - P&D de assuntos econômicos	9.115	3.311	1.581	13	890	963	16.255
7049 - Assuntos econômicos não especificados	297	0	335	0	2.003	17	2.651

Nota: 1. Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

Em termos internacionais, a despesa do governo geral brasileiro na função de Assuntos econômicos (1,9% do PIB) foi inferior, em 2021, à média dos países da América Latina (2,4% do PIB) e daquela observada em países emergentes (4,8% do PIB), e substancialmente menor do que a despesa executada em economias avançadas (6,0% do PIB). Na média, os países selecionados têm gastos na ordem de 5,5% do PIB, conforme pode ser visto no gráfico 30.

O gráfico 31 apresenta, em pontos percentuais do PIB, os gastos com as subfunções da Assuntos econômicos em 2021 em países selecionados e no Brasil. Percebe-se que a despesa do Brasil é inferior à média internacional em todas as subfunções. As maiores diferenças em pontos percentuais do PIB são observadas nas subfunções mais representativas, notadamente “Transportes”, em que a despesa

brasileira (0,91% do PIB) não atingiu metade da média internacional (2,25% do PIB) e “Assuntos econômicos, comerciais e trabalhistas em geral”, em que a média internacional (1,47% do PIB) foi cerca de quatro vezes a despesa executada pelo governo geral brasileiro (0,36% do PIB).

Gráfico 30. Despesa com Assuntos econômicos - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021
 Dados em: % do PIB
 Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

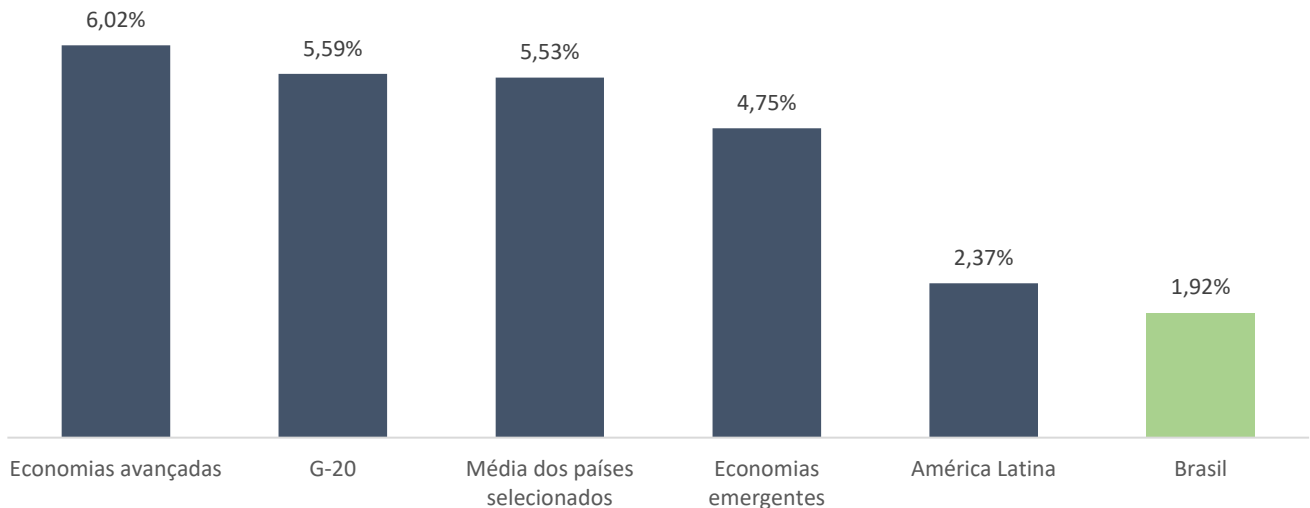
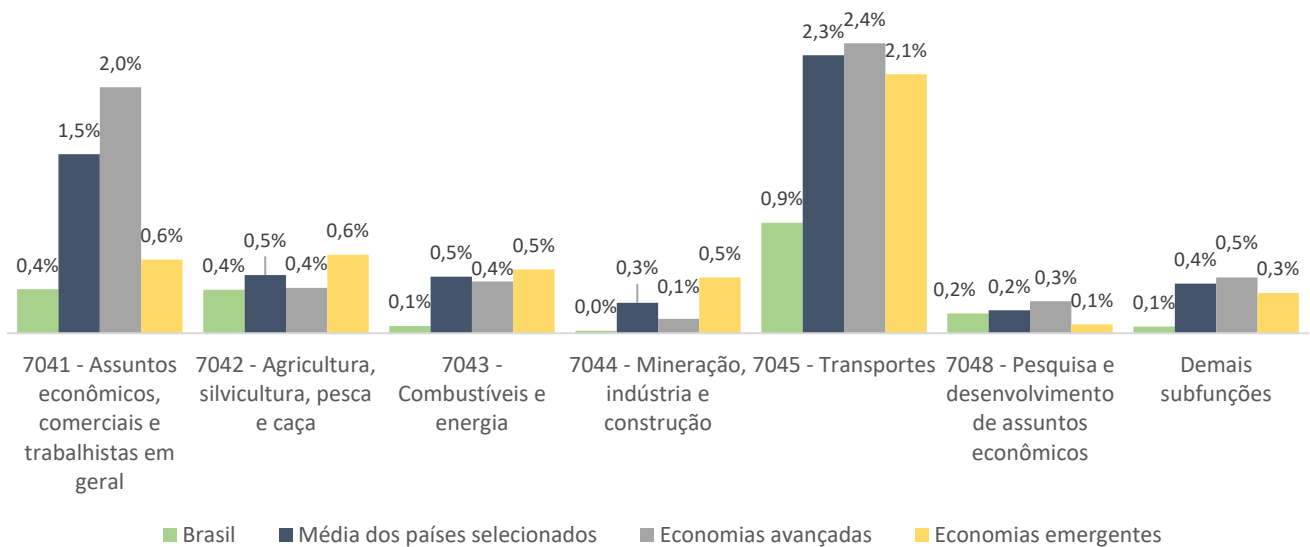


Gráfico 31. Despesa com Assuntos econômicos por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021
 Dados em: % do PIB
 Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



Nota: 1. Em “Demais subfunções” foram agregadas as subfunções Comunicações (7046), Outros setores (7047) e Assuntos econômicos não especificados (7049).

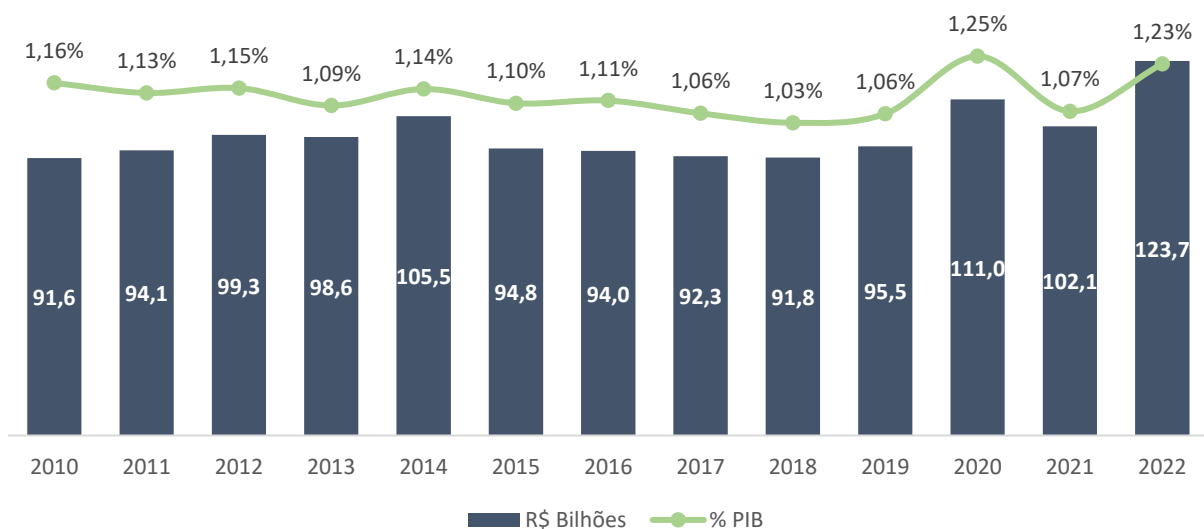
2.7. Habitação e serviços comunitários

As despesas do governo geral brasileiro com Habitação e serviços comunitários (706) incluem gastos com atividades de desenvolvimento habitacional, aquisição de terras necessárias para a construção de moradias, construção, compra ou remodelação de unidades habitacionais para o público, atividades de desenvolvimento comunitário e serviços; administração de leis de zoneamento e uso da terra e regulamentos de construção, atividades de abastecimento de água, iluminação pública, entre outros. Ela reflete o compromisso do governo em fornecer condições adequadas de infraestrutura habitacional para a população.

Esta é, sem dúvida, uma das funções mais complexas de se classificar as despesas governamentais, devido a algumas sobreposições de definições com outras categorias da COFOG. Por exemplo, a construção de casas destinadas ao público em geral é classificada nesta função. No entanto, a construção de casas para o público de baixa renda é considerada uma despesa voltada para a Proteção social (função 710). As despesas relacionadas à infraestrutura em geral são categorizadas nesta função, mas despesas específicas como pavimentação são alocadas na subfunção Transportes (7045).

Ao longo do período de 2010 a 2022 observa-se certa estabilidade na série da despesa com Habitação e serviços comunitários com alguns picos nos anos de 2014, 2020 e 2022. O percentual de gastos com a função Habitação em relação à despesa total do governo geral mostrou-se estável ao longo de todo o período, numa média de 2,5%.

Gráfico 32. Despesa com Habitação e serviços comunitários - Governo geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Bilhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022 - IPCA e em % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE

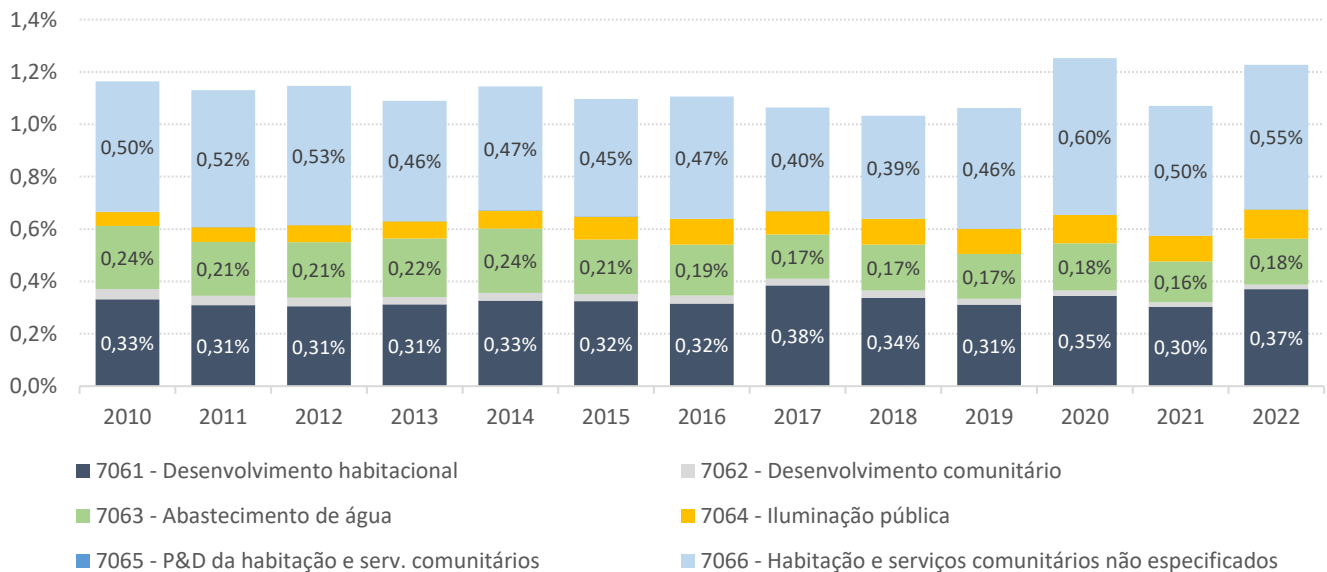


Dentro da função Habitação, o maior volume de gastos foi direcionado para três subfunções, Habitação e Serviços Comunitários não Especificados (7066), Desenvolvimento Habitacional (7061) e Abastecimento de Água (7063), detalhadas no gráfico abaixo.

Gráfico 33. Despesa com Habitação e serviços comunitários por subfunção - Governo geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022

Dados em: % do PIB

Fonte: STN, SOF e IBGE



Os gastos direcionados para a subfunção Habitação e serviços Comunitários não especificados (7066) foram de R\$ 39,2 bilhões em 2010 e chegaram ao valor de R\$ 55,6 bilhões em 2022. Os recursos aplicados nesta subfunção, ao longo de todo o período, foram em média de 43% do total das despesas de Habitação. Destaque apenas para o ano de 2020, em que esse percentual subiu para 47,8%, voltando ao patamar de 45,0% em 2022. Nessa subfunção estão registrados, por exemplo, os gastos das secretarias municipais de obras públicas e serviços urbanos cujo detalhamento não permitiu o enquadramento nas demais subfunções de Habitação e serviços comunitários.

A subfunção Desenvolvimento habitacional (7061) apresentou o segundo maior volume de gastos da função Habitação. Ao longo de todo o período, representou em média 29% do total das despesas em Habitação. Nessa subfunção estão registrados assuntos e serviços relacionados com a urbanização, promoção, vigilância e avaliação das atividades de urbanização; remoção de favelas com fins de desenvolvimento habitacional; aquisição de terras necessária para a construção de moradias; construção ou aquisição e remodelação de unidades habitacionais para o público em geral ou para pessoas com necessidades especiais.

A terceira subfunção com maior volume de gastos é a de Abastecimento de água (7063). Os valores aplicados nesta subfunção foram de R\$ 19,0 bilhões em 2010, caindo para R\$ 17,7 bilhões em 2022. Importante destacar o aumento observado em 2014 que pode ser explicado pela implantação de obras e equipamentos para a oferta de água realizada pelos governos central e estaduais. Também merecem destaque as ações de integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional e as Bacias dos Rios Jaguaribe, Piranhas-Açu e Apodi, com o objetivo de aumentar a oferta de água em sistemas integrados, com prioridade nas regiões com maior escassez.

Em 2022, das 10 funções existentes no rol de despesas realizadas pelo governo geral, a função Habitação ocupou o 7º lugar (2,7%), perfazendo um total de R\$ 123,7 bilhões, representando 1,23% do PIB, sendo executadas em sua maior parte, pelos governos municipais com 67,1% dos gastos em Habitação. No entanto, quando analisamos as subfunções Desenvolvimento Habitacional (7061) e Pesquisa e Desenvolvimento com Habitação (7065), observamos que o governo central é o responsável pelo maior percentual gasto, com 66,1% e 93,6%, respectivamente, do total de valores alocados para estas subfunções. Finalmente, os governos municipais são responsáveis pelos maiores percentuais gastos nas subfunções Habitação e Serviços Comunitários não Especificados (7066) com 99,2%, Iluminação Pública (7064) com 93,0% e Abastecimento de Água (7063) 67,8%, do total gasto nestas subfunções (tabela 25).

Tabela 24. Despesa com Habitação e serviços comunitários - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022
 Dados em: R\$ Milhões, % da Despesa total e % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	R\$ Milhões – Valores correntes	% Despesa Total	% do PIB
706 - Habitação e serviços comunitários	123.669	2,67%	1,23%
7061 - Desenvolvimento habitacional	37.316	0,81%	0,37%
7062 - Desenvolvimento comunitário	1.756	0,04%	0,02%
7063 - Abastecimento de água	17.695	0,38%	0,18%
7064 - Iluminação pública	11.261	0,24%	0,11%
7065 - P&D da habitação e serv. comunitários	41	0,00%	0,00%
7066 - Habitação e serviços comunitários não especificados	55.599	1,20%	0,55%

Nota1: Dados preliminares

Tabela 25. Despesa com Habitação e serviços comunitários por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Despesa Habitação e serviços comunitários	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
706 - Habitação e serviços comunitários	29.266	18.484	82.993	-7.075	123.669
7061 - Desenvolvimento habitacional	24.657	10.087	4.920	-2.349	37.316
7062 - Desenvolvimento comunitário	2.752	2.434	451	-3.881	1.756
7063 - Abastecimento de água	1.818	4.457	12.002	-582	17.695
7064 - Iluminação pública	0	851	10.469	-59	11.261
7065 - P&D da habitação e serv. comunitários	39	3	0	0	41
7066 - Habitação e serviços comunitários não especificados	0	652	55.150	-203	55.599

Quando verificamos o quadro da classificação econômica, notamos que a maior parte dos gastos está alocada na rubrica Uso de bens e Serviços, utilizando 32,5% do total dos gastos na função Habitação e serviços comunitários. Adicionalmente, o investimento bruto corresponde a 26,9% da despesa total na função habitação, o que representa a construção de edifícios e moradias.

Tabela 26. Classificação econômica e funcional da despesa com Habitação e serviços comunitários - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas					
706 - Habitação e serviços comunitários	23.115	64	40.200	24.461	33.319	2.509	123.669
7061 - Desenvolvimento habitacional	1.567	2	1.754	24.297	8.796	900	37.316
7062 - Desenvolvimento comunitário	642	0	311	153	617	33	1.756
7063 - Abastecimento de água	762	62	8.523	10	7.483	856	17.695
7064 - Iluminação pública	3	0	9.536	0	1.550	172	11.261
7065 - Pesquisa e desenvolvimento da habitação e serv. comunitários	37	0	1	0	1	2	41
7066 - Habitação e serviços comunitários não especificados	20.104	0	20.076	1	14.872	545	55.599

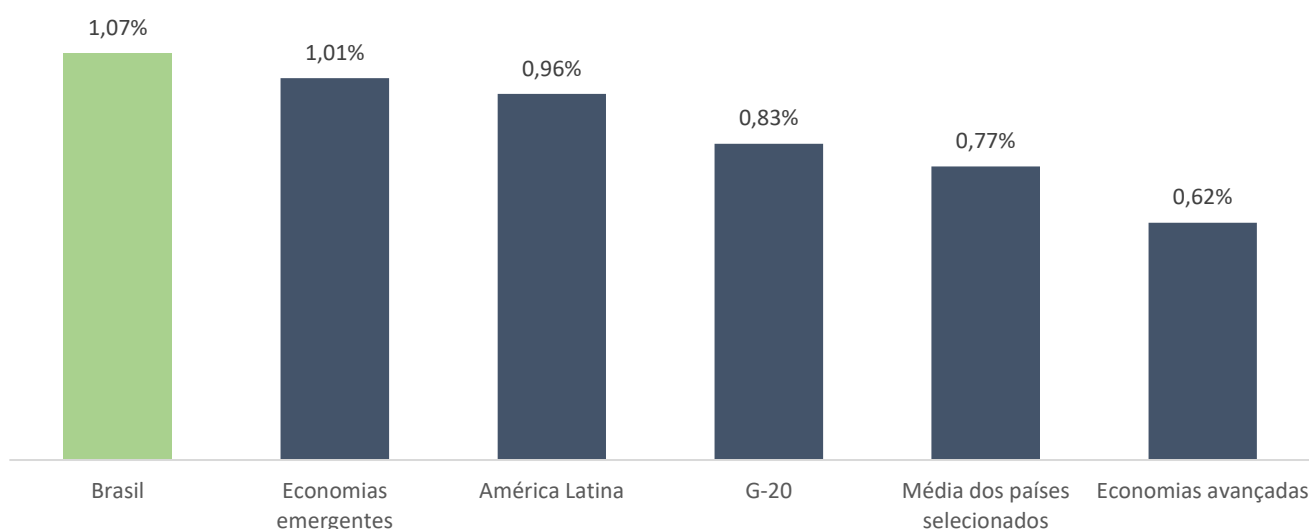
Nota: 1. Em "Demais despesas" foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

Fazendo uma comparação internacional das despesas voltadas para a função Habitação e serviços comunitários, o governo geral brasileiro destina maior percentual do PIB em relação a outras economias mundiais, chegando a 1,1% do PIB. A diferença mais significativa é em relação à média verificada nas economias avançadas, que foi de 0,6% do PIB (gráfico 34).

Gráfico 34. Despesa com Habitação e serviços comunitários - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

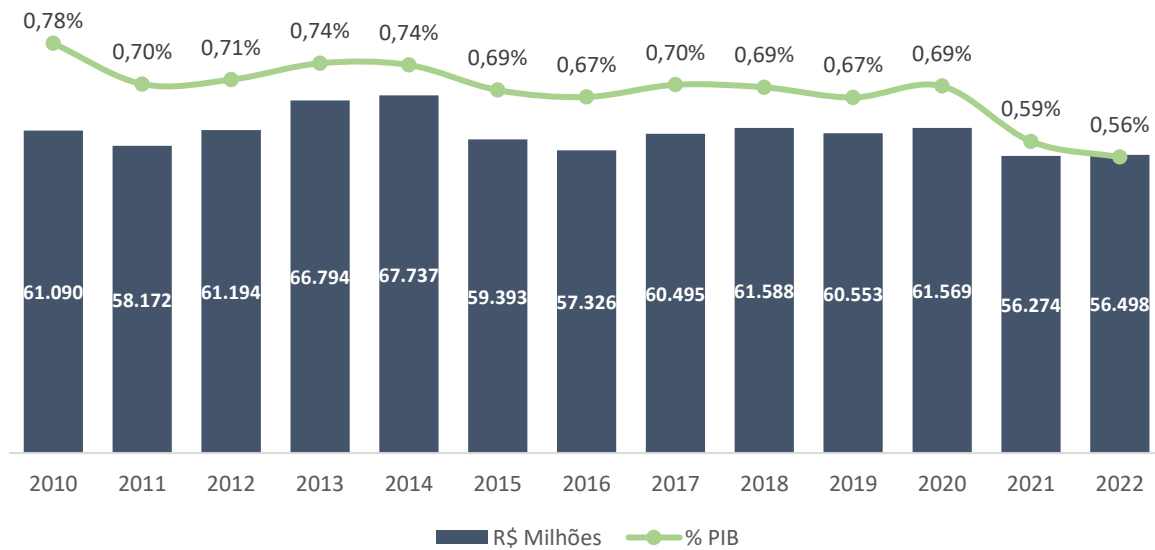


2.8. Defesa

Em termos reais, a despesa total do governo geral com a função Defesa manteve o montante estável nos últimos dois anos. No entanto, em percentual do PIB, a trajetória desse gasto vem registrando queda, passando de um patamar de 0,78% em 2010 para 0,56% em 2022 (gráfico 35).

Em 2022, o governo geral gastou R\$ 56,5 bilhões na função Defesa, o que representou 0,56% do PIB e 1,22% da despesa total (tabela 27). Decompondo esse gasto por subfunção, observa-se que a maior parte é concentrada na subfunção Defesa militar (7021) com 89,2% da despesa em Defesa ou 0,50% do PIB em 2022. A gestão dos gastos com defesa militar no Brasil segue um modelo de responsabilidade predominantemente federal, que é responsável pela formulação, planejamento e execução das políticas de defesa nacional, incluindo a destinação de recursos para as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica), investimentos em equipamentos militares, pagamento de salários e custeio das operações militares.

Gráfico 35. Despesa com Defesa - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Milhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022 - IPCA e em % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE



Embora a gestão direta das questões de defesa militar seja atribuição do governo central, estados e municípios podem ter participação indireta em ações complementares, como cooperação em operações de segurança pública que envolvam as Forças Armadas, especialmente em situações de intervenção federal ou de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) quando requisitados.

Na sequência destaca-se a subfunção Defesa civil (7022) concentrando 7,9% da despesa com Defesa ou 0,04% do PIB. A atuação do governo central na defesa civil está vinculada ao papel de coordenar e apoiar ações de resposta a desastres em todo o país. Ela atua em emergências e calamidade pública, fornecendo recursos materiais, humanos e financeiros para auxiliar estados e municípios em ações de socorro, assistência às vítimas e reconstrução de áreas afetadas por desastres naturais ou provocados pelo homem. Em relação ao papel dos governos estaduais, cabe estabelecer políticas e diretrizes específicas para a defesa civil em seu território. Eles têm o dever de estruturar as defesas civis estaduais, capacitar equipes de resposta a desastres, elaborar planos de contingência e gerir recursos para ações preventivas e de resposta em caso de desastres. Os governos municipais por sua vez têm a responsabilidade de implementar ações de defesa civil em âmbito local. Isso inclui a estruturação de defesas civis municipais, a realização de ações preventivas, o monitoramento de áreas de risco, o planejamento de ações emergenciais e a prestação de socorro imediato às populações afetadas por desastres.

Tabela 27. Despesa com Defesa - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

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

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	R\$ Milhões – Valores correntes	% Despesa Total	% do PIB
702 - Defesa	56.498	1,22%	0,56%
7021 - Defesa militar	50.419	1,09%	0,50%
7022 - Defesa civil	4.438	0,10%	0,04%
7023 - Ajuda externa militar	20	0,00%	0,00%
7024 - P&D da defesa	1.538	0,03%	0,02%
7025 - Defesa não especificada	83	0,00%	0,00%

Nota1: Dados preliminares

Na tabela 28 são apresentados os valores gastos com a função defesa por esferas de governo. Dos R\$ 56,5 bilhões gastos em 2022, o governo central foi responsável pela maior parte das despesas executadas nesta função (R\$ 53,2 bilhões). Por sua vez, governos estaduais e municipais gastaram R\$ 2,5 bilhões e R\$ 1,5 bilhão, respectivamente, estando a despesa dos governos subnacionais concentrada na subfunção Defesa civil (7022).

Tabela 28. Despesa com Defesa por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Despesa Defesa	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
702 - Defesa	53.196	2.479	1.543	-720	56.498
7021 - Defesa militar	50.392	0	29	-2	50.419
7022 - Defesa civil	1.163	2.479	1.514	-718	4.438
7023 - Ajuda externa militar	20	0	0	0	20
7024 - P&D da defesa	1.538	0	0	0	1.538
7025 - Defesa não especificada	83	0	0	0	83

Em 2022, mais da metade (68,9%) da despesa total com Defesa foi aplicada na remuneração de empregados, isto é, salários, bem como contribuições sociais efetivas ou imputadas dos empregadores. Além disso, 15,6% foram dedicados ao uso de bens e serviços, que incluem gastos referentes à administração e manutenção das unidades que executam o orçamento da defesa. É importante ressaltar

que na metodologia COFOG os gastos com inativos (reformas e pensões militares) não são incluídos na função defesa, mas na função Proteção social (710).

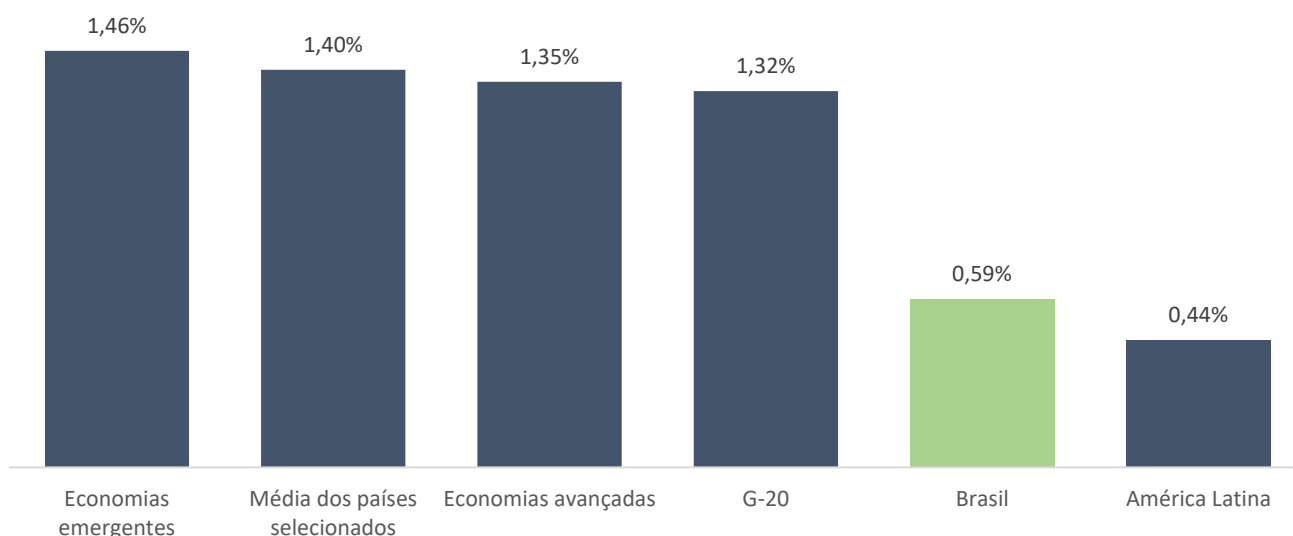
Tabela 29. Classificação econômica e funcional da despesa com Defesa - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022
 Dados em: R\$ Milhões
 Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas					
702 - Defesa	37.322	1.613	8.819	577	7.918	250	56.498
7021 - Defesa militar	35.786	1.265	7.118	376	5.692	182	50.419
7022 - Defesa civil	1.164	0	1.566	199	1.449	60	4.438
7023 - Ajuda externa militar	2	0	17	0	0	0	20
7024 - P&D da defesa	366	348	65	2	750	7	1.538
7025 - Defesa não especificada	3	0	53	0	26	0	83

Nota: 1. Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

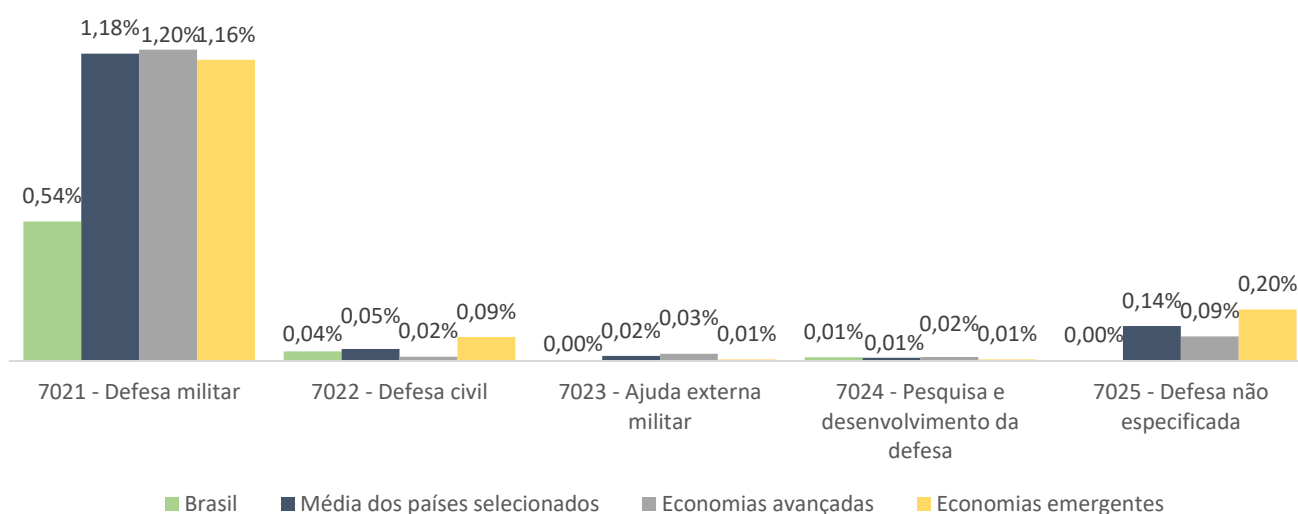
A análise comparativa internacional mostra que a despesa do governo geral brasileiro na função Defesa está entre as menores em relação aos países selecionados, superando apenas os países da América Latina da amostra.

Gráfico 36. Despesa com Defesa - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021
 Dados em: % do PIB
 Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



No gráfico 37, são apresentados os gastos com as subfunções da Defesa, por percentual do PIB, dos países selecionados e do Brasil. Pode-se observar que, comparativamente à média dos países selecionados (1,2%), o gasto com Defesa militar (7021) do governo geral brasileiro é inferior (0,5%). Ressalte-se que parte considerável dos países selecionados são membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), organização que possui uma regra de gasto mínimo no setor de defesa militar. Para as demais subfunções, o percentual do governo geral está em linha com os demais países da amostra.

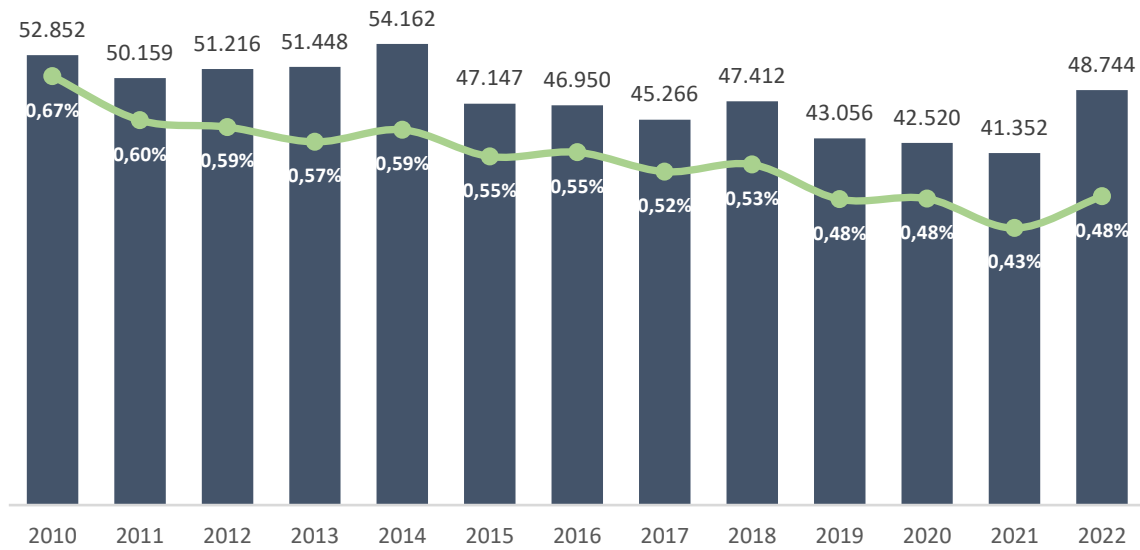
Gráfico 37. Despesa com Defesa por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021
 Dados em: % do PIB
 Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN



2.9. Proteção ambiental

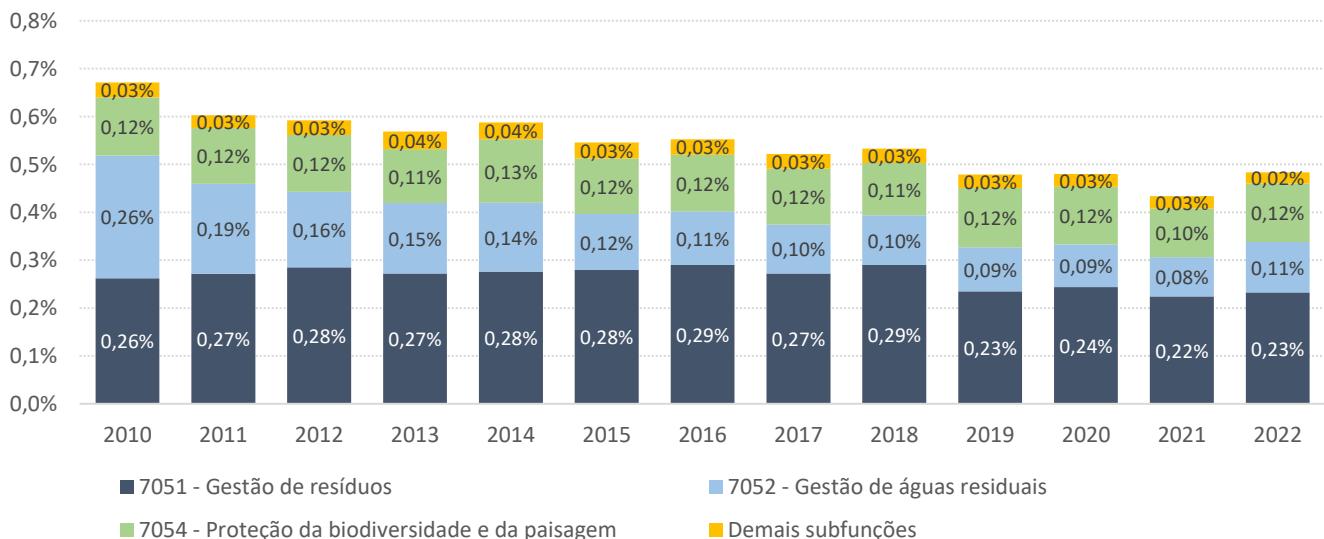
Em 2022, a Proteção ambiental foi uma das funções com menor despesa do governo geral brasileiro (R\$ 48,7 bilhões), ficando à frente apenas da função de Lazer, cultura e religião (R\$ 28,9 bilhões). Além disso, a análise da trajetória desse gasto para o período de 2010 a 2022, mostra que, em percentuais do PIB, a despesa do governo geral com Proteção ambiental vem apresentando queda, apesar do aumento registrado entre 2021 e 2022 (de 0,43% para 0,48% do PIB).

Gráfico 38. Despesa com Proteção ambiental - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Milhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022 - IPCA e em % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE



Quando se analisa as subfunções dos gastos com Proteção ambiental do governo geral, percebemos que parte do resultado da trajetória verificada no período se justifica em função da redução dos gastos com Gestão de águas residuais (7052), que envolve as operações dos sistemas de esgoto e o tratamento das águas residuais. Entre 2010 e 2022, o montante gasto com essa subfunção caiu de um patamar de R\$ 20,2 bilhões para R\$ 10,6 bilhões, em termos reais. Por outro lado, verifica-se incremento dos gastos com as subfunções Gestão de resíduos (7051) e Proteção da biodiversidade e da paisagem (7054), de R\$ 20,7 bilhões para R\$ 23,4 bilhões e de R\$ 9,6 bilhões para R\$ 12,3 bilhões, respectivamente, no mesmo período.

Gráfico 39. Despesa com Proteção ambiental por subfunção - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE



Assim como na análise das demais funções, faz-se necessário discorrer sobre o arranjo federativo brasileiro no que diz respeito à proteção ambiental. Segundo a Constituição Federal Brasileira, a competência administrativa em matéria de proteção ambiental é comum entre o governo central, estados e municípios. Importante mencionar que grande parte da despesa, notadamente na gestão de resíduos, é realizada pelos governos municipais. Apesar disso, os órgãos federais, especialmente o IBAMA, assumem grande parte das atribuições administrativas e de fiscalização. Assim, como podemos observar, em 2022, a maior parte dos gastos com Proteção ambiental ficou a cargo dos governos municipais, que executaram R\$ 37,8 bilhões, sobretudo, na subfunção de Gestão de resíduos (7051), uma vez que esses entes são responsáveis pela coleta de lixo. De forma adicional, os governos estaduais e o governo central executaram R\$ 8,0 bilhões e R\$ 4,1 bilhões, respectivamente, no mesmo período.

Tabela 30. Despesa com Proteção ambiental por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Despesa Proteção ambiental	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
705 - Proteção ambiental	4.054	8.042	37.812	-1.165	48.744
7051 - Gestão de resíduos	47	926	22.584	-123	23.434
7052 - Gestão de águas residuais	1.411	2.780	7.333	-877	10.647
7053 - Redução da poluição	26	248	1	-16	260
7054 - Proteção da biodiversidade e da paisagem	2.074	2.554	7.802	-138	12.292
7055 - P&D da proteção ambiental	271	145	0	-1	415
7056 - Proteção ambiental não especificada	225	1.389	92	-11	1.695

Por categoria econômica, podemos verificar que o gasto com Proteção ambiental é predominantemente executado na categoria Uso de bens e serviços, que reporta os gastos com a manutenção e oferta de serviços pelo governo geral, registrando R\$ 27,3 bilhões em 2022. Além disso, foram registrados R\$ 13,5 bilhões com o pagamento de Salários e contribuições sociais efetivas e R\$ 6,1 bilhões com Investimento bruto, que corresponde à diferença entre a aquisição e a alienação de ativos não financeiros, sobretudo, relacionado à gestão de águas residuais.

Tabela 31. Classificação econômica e funcional da despesa com Proteção ambiental - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas					
705 - Proteção ambiental	13.513	787	27.310	20	6.068	1.045	48.744
7051 - Gestão de resíduos	6.819	0	15.765	0	349	501	23.434
7052 - Gestão de águas residuais	580	110	5.528	7	4.222	200	10.647
7053 - Redução da poluição	122	0	55	0	24	59	260
7054 - Proteção da biodiversidade e da paisagem	4.567	586	5.507	11	1.384	237	12.292
7055 - P&D da proteção ambiental	313	24	43	0	30	6	415
7056 - Proteção ambiental não especificada	1.112	67	413	1	59	42	1.695

Nota: 1. Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

No que se refere ao comparativo internacional, a despesa do governo geral com Proteção ambiental em 2021, de 0,43% do PIB, está abaixo da média dos países selecionados (0,65% do PIB). Entretanto, se comparado com os países da América Latina (0,27%), o Brasil alcança posição superior. Além disso, a análise comparativa internacional mostra que, com exceção da subfunção Proteção da biodiversidade e da paisagem (7054), em 2021, o governo geral brasileiro gastou abaixo da média dos países selecionados em todas subfunções de Proteção ambiental.

Gráfico 40. Despesa com Proteção ambiental - Governo geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

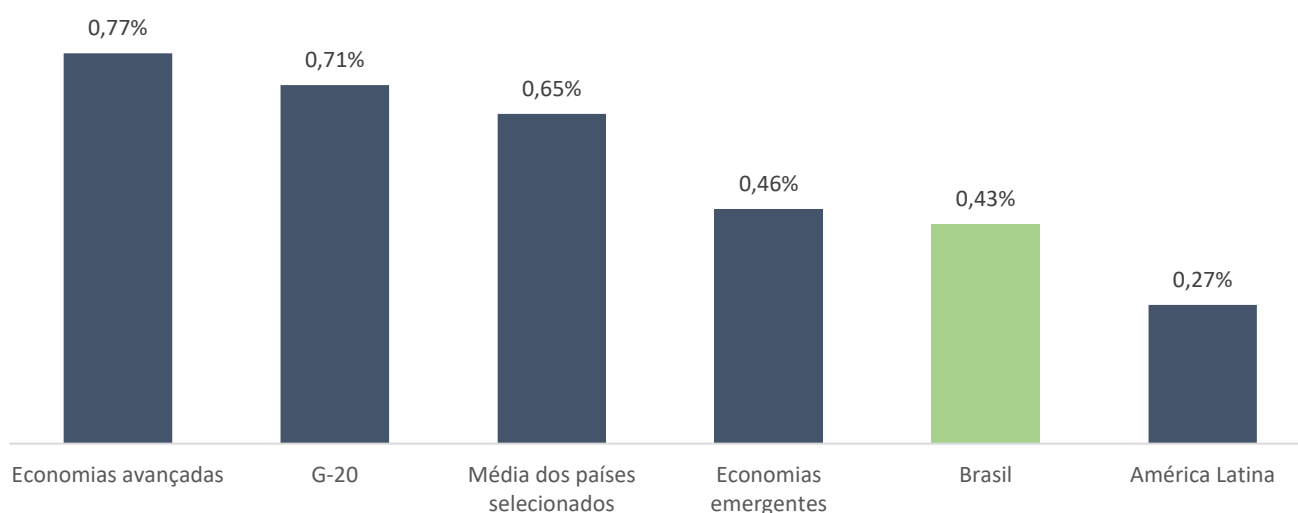
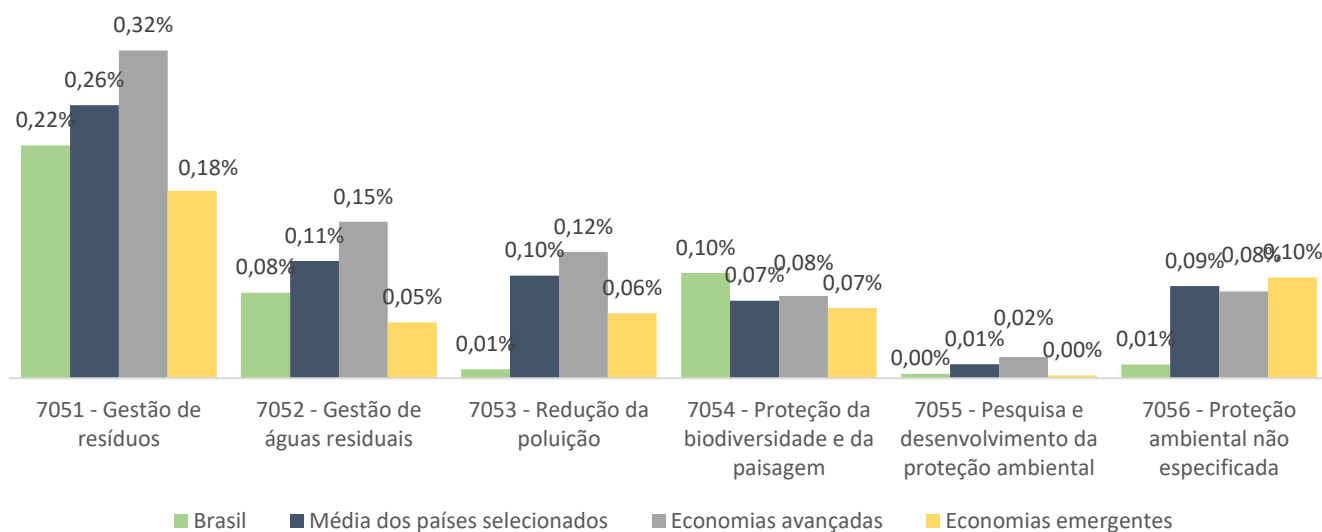


Gráfico 41. Despesa com Proteção ambiental por subfunções - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

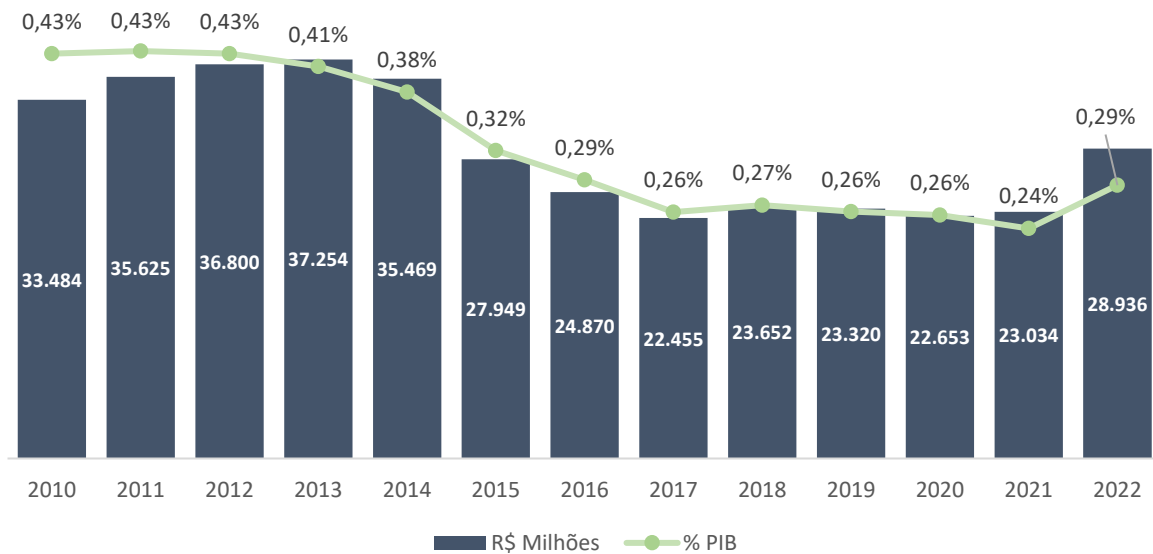


Nota: 1. Em “Demais subfunções” foram agregadas as subfunções Redução da poluição (7053), Pesquisa e desenvolvimento da proteção ambiental (7055) e Proteção ambiental não especificada (7056).

2.10. Lazer, cultura e religião

Ao longo do período de 2010 a 2021, houve redução nos valores reais dos gastos na função Lazer, cultura e religião e recuperação em 2022, alcançando R\$ 28,9 bilhões. O comportamento dos gastos no período de 2011 a 2014 pode ser explicado pelas ações implementadas para viabilizar a realização da Copa do Mundo de futebol masculino em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016, que ocorreu na cidade do Rio de Janeiro. Dentre as ações podemos destacar a implantação de infraestrutura, construção da Vila Olímpica e preparação e organização destes eventos.

Gráfico 42. Despesa com Lazer, cultura e religião - Governo Geral - Brasil - Anual - 2010 a 2022
 Dados em: R\$ Milhões - Valores reais a preços de dezembro de 2022 - IPCA e em % do PIB
 Fonte: STN, SOF e IBGE



Dentro da função Lazer, cultura e religião, os volumes mais relevantes de gastos foram direcionados para três subfunções, Serviços recreativos e desportivos (7081), Serviços culturais (7082) e Serviços de rádio, teledifusão e de publicação (7083), detalhadas no gráfico 43. Observa-se a mudança de prioridade adotada a partir do ano de 2015, quando há uma queda significativa nos gastos totais com esta função. A partir deste ano os gastos com a subfunção Serviços culturais (7082) ganham preponderância, apresentando percentuais de alocação de recursos sobre a subfunção Serviços recreativos e desportivos (7081), devido à diminuição nas despesas nesta última subfunção após a realização dos grandes eventos esportivos.

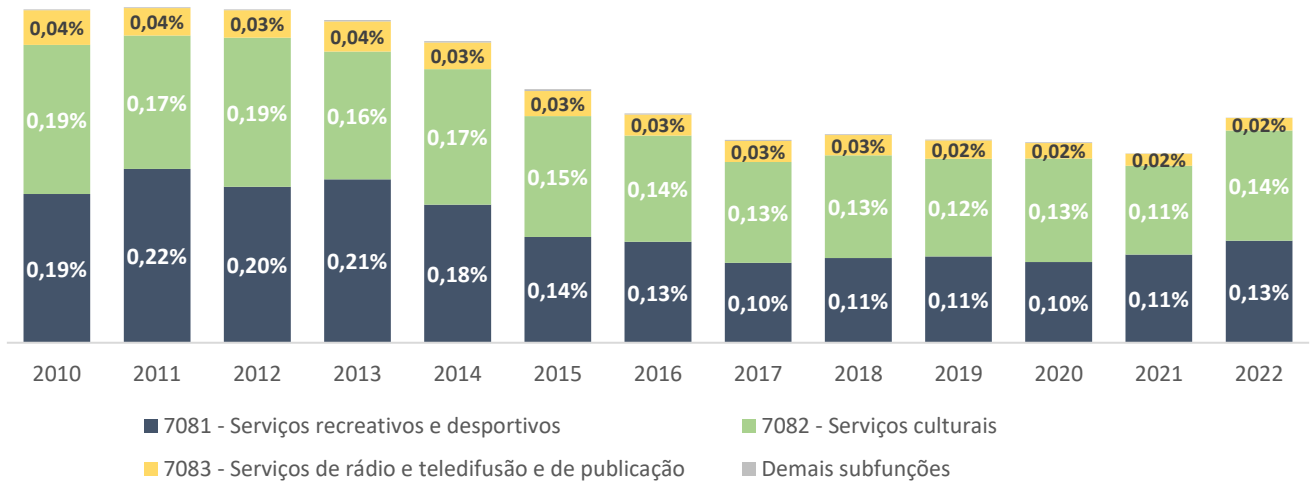
A subfunção Serviços culturais (7082) abrange atividades relacionadas à promoção da cultura, arte e patrimônio em uma comunidade. A subfunção inclui o fornecimento direto de serviços culturais à comunidade, como exposições de arte, concertos, produções teatrais, projeções cinematográficas e eventos culturais em geral. Também fazem parte desta subfunção as despesas com administração de assuntos culturais; a supervisão e regulação de instalações culturais; a operação de instalações para atividades culturais, como bibliotecas, museus, teatros, monumentos, jardins zoológicos, aquários, arboretos e outros locais relacionados à cultura e à história. Por fim, esta subfunção engloba a concessão de subsídios ou bolsas para apoiar artistas individuais, escritores, designers, compositores e outras pessoas envolvidas nas artes, bem como organizações dedicadas à promoção de atividades culturais. A

despesa nesta subfunção também sofreu redução em termos de percentual do PIB a partir de 2015, se mantendo a partir daí em um nível inferior ao do período de 2010 a 2014.

Gráfico 43. Despesa com Lazer, cultura e religião por subfunções - Brasil - Anual - 2010 a 2022

Dados em: % do PIB

Fonte: STN, SOF e IBGE



Das 10 funções existentes no rol de despesas executadas pelo governo geral em 2022, a função Lazer, cultura e religião ficou em último lugar com 0,6% total de gastos daquele ano, perfazendo um total de R\$ 28,9 bilhões, o que representou 0,29% do PIB.

Tabela 32. Despesa com Lazer, cultura e religião - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

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

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	R\$ Milhões – Valores correntes	% Despesa Total	% do PIB
708 - Lazer, cultura e religião	28.936	0,62%	0,29%
7081 - Serviços recreativos e desportivos	13.118	0,28%	0,13%
7082 - Serviços culturais	14.179	0,31%	0,14%
7083 - Serviços de rádio e teledifusão e de publicação	1.593	0,03%	0,02%
7084 - Serviços religiosos e outros serviços comunitários	2	0,00%	0,00%
7085 - P&D do lazer, cultura e religião	45	0,00%	0,00%
7086 - Lazer, cultura e religião não especificados	0	0,00%	0,00%

Nota1: Dados preliminares

No ano de 2022 os maiores executores dos gastos na função Lazer, cultura e religião foram os governos municipais, seguidos pelos governos estaduais, que responderam por 64,4% e 31,1% dos gastos, respectivamente. Quando analisamos as subfunções, observamos que o governo central é o responsável

pele maior percentual gasto na subfunção Serviço de rádio, teledifusão e publicação (7083), influenciado principalmente pelas despesas da Empresa Brasil de Comunicações (EBC), e pelo gasto em Pesquisa e desenvolvimento do Lazer, cultura e religião (7085), perfazendo 58,4% e 100% dos gastos de cada subfunção, respectivamente. Os governos municipais são responsáveis pelo maior percentual gasto em Serviços recreativos e Desportivos (7081) e Serviços Culturais (7082), com 78,1% e 59,0% dos gastos totais das subfunções respectivamente (tabela 33).

Tabela 33. Despesa com Lazer, cultura e religião por esfera de governo - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Despesas com Proteção Social	Governo Central	Governos Estaduais	Governos Municipais	Coluna de Consolidação	Governo Geral
708 - Lazer, cultura e religião	2.786	9.007	18.627	-1.483	28.936
7081 - Serviços recreativos e desportivos	790	3.044	10.245	-961	13.118
7082 - Serviços culturais	1.020	5.317	8.363	-522	14.179
7083 - Serviços de rádio e teledifusão e de publicação	931	646	17	0	1.593
7084 - Serviços religiosos e outros serviços comunitários	0	0	2	0	2
7085 - P&D do lazer, cultura e religião	45	0	0	0	45
7086 - Lazer, cultura e religião não especificados	0	0	0	0	0

Tabela 34. Classificação econômica e funcional da despesa com Lazer, cultura e religião - Governo Geral - Brasil - Anual - 2022

Dados em: R\$ Milhões

Fonte: STN, SOF e IBGE

Governo Geral	Remuneração de empregados		Uso de bens e serviços	Benef. Previd.e Assist.	Invest. bruto	Demais despesas	Despesa Total
	Salários + Contrib. sociais efetivas	Contrib. sociais imputadas					
708 - Lazer, cultura e religião	8.704	597	10.824	363	3.835	4.612	28.936
7081 - Serviços recreativos e desportivos	4.159	3	4.089	152	3.121	1.594	13.118
7082 - Serviços culturais	3.815	210	6.312	201	642	2.999	14.179
7083 - Serviços de rádio e teledifusão e de publicação	686	385	421	11	72	18	1.593
7084 - Serviços religiosos e outros serviços comunitários	0	0	2	0	0	0	2
7085 - P&D do lazer, cultura e religião	44	0	1	0	0	0	45
7086 - Lazer, cultura e religião não especificados	0	0	0	0	0	0	0

Nota: 1. Em “Demais despesas” foram agregadas as rubricas: Juros, Subsídios, Transferências e Outros gastos.

Quando verificamos o cruzamento da classificação econômica e funcional, notamos que a maior parte dos gastos está alocada nas rubricas Uso de bens e serviços e Salários e contribuições sociais efetivas, correspondendo a 37,4% e 30,1% do total dos gastos na função Lazer, cultura e religião, respectivamente.

Na análise internacional das despesas voltadas para a função Lazer, cultura e religião, vemos que o governo geral brasileiro apresenta um dos percentuais mais baixos de alocação de recursos com relação ao PIB (0,24%) quando comparado com outras economias mundiais. O maior percentual do PIB está entre os países de economias avançadas, destinando 1,19% do PIB. Entre as economias emergentes e dos membros do G-20, este percentual foi em média 0,76% do PIB. A alocação de recursos para esta função pelo governo brasileiro só fica próxima dos países da América Latina, que destinaram, em média, 0,21% do PIB.

Gráfico 44. Despesa com Lazer, cultura e religião - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

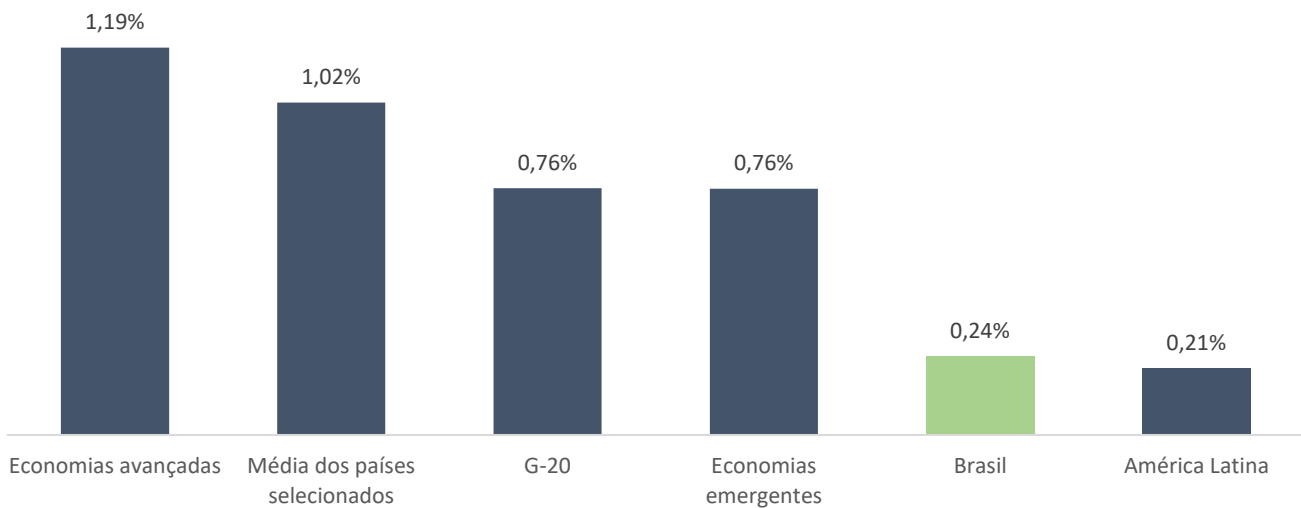


Gráfico 45. Despesa com Lazer, cultura e religião por subfunção - Governo Geral - Brasil e países selecionados - Anual - 2021

Dados em: % do PIB

Fonte: FMI e OCDE. Elaboração: STN

