

## DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS NO BRASIL

Laíne Meira  
Paulo Henrique Angelo Souza  
Rueldey Caixeta  
Thais Coelho  
Viviane Cruz<sup>1</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

Este artigo propõe-se a abordar sucintamente a temática relacionada às despesas obrigatórias e discricionárias no país.

É importante frisar que o orçamento brasileiro possui despesas obrigatórias, aquelas estabelecidas na legislação e que o governo não pode deixar de executar; e despesas discricionárias, aquelas que o governo tem certa liberdade de decisão, conforme bem conceitua o guia de conceitos básicos do ENAP. As primeiras, entretanto, representam quase a totalidade das despesas do governo e estão em crescimento constante.

### 2. DESPESAS OBRIGATÓRIAS

As despesas obrigatórias são aquelas que decorrem de alguma imposição constitucional ou dispositivos legais competentes. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) apresenta todos os anos, em seu anexo V, uma lista de despesas que não podem sofrer contingenciamento em decorrência de serem obrigações constitucionais e legais da União, e, ainda, uma relação de despesas ressalvadas, nos termos § 2º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

---

<sup>1</sup> Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

## DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS NO BRASIL

A Constituição Federal estabelece, em diversos trechos, obrigatoriedades de alocação, como forma de exemplificar apresentamos a seguir os trechos da Carta Magna que se referem a saúde e educação (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988):

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);

[...]

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

As principais despesas obrigatórias estão associadas ao processo de elaboração do orçamento da União, quais sejam:

- a) transferências constitucionais, sobretudo aquelas associadas aos fundos de participação dos estados (FPE) e fundos de participação dos municípios (FPM);
- b) despesas de pessoal e encargos sociais;
- c) decorrentes de dívidas pública contratual e mobiliária;
- d) benefícios previdenciários, abono salarial, seguro-desemprego;
- e) débitos judiciais (precatórios e outras sentenças).

### 3. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS

Podemos compreender despesas discricionárias como sendo aquelas em que o governo pode, por conta própria, realizar ou não, pois a decisão da realização dessas despesas não é prevista por ato legal. Considerando que a realização ou não dessas despesas depende de uma decisão do governo, são essas despesas sobre as quais, a princípio, o Governo possui maior controle. São também chamadas de custeio e investimento, e é o caso de determinados programas sociais, obras de infraestrutura e programas de incentivo.

Em 2022, segundo o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas (RARD) de setembro, as despesas obrigatórias somam 91,63% do total, sendo que somente os benefícios previdenciários totalizam 43,44%. Destaca-se que, caso não haja reformas

previdenciárias mais amplas no país, esse gasto tende a comprometer, cada vez mais, o orçamento público.

Essa realidade relacionada a gastos previdenciários mostra-se ainda mais alarmante quando consideramos projeções de crescimento demográfico da população brasileira, já que se espera, com o avançar da ciência, maior longevidade e, com isso, desembolsos previdenciários ainda mais prolongados. Sobre essa questão, temos importante observação extraída de estudo premiado pela Escola de Administração Fazendária (CONSTANZI, ANSILIERO, 2016).

O modelo permite reforçar que, em função da demografia e da piora na razão de dependência de idosos, haverá uma forte tendência de crescimento da despesa com aposentadorias e pensões como percentual do PIB. A estimativa, que engloba pensões por morte e aposentadorias do RGPS e dos RPPS do Governo Federal, aponta uma despesa da ordem de 19% do PIB em 2060, determinada a partir do efeito da demografia sobre a razão de dependência e na razão de emprego. Se utilizadas as projeções populacionais da ONU (2015), a despesa chegaria a 24,7% do PIB em 2100, considerando-se o efeito da demografia, ou seja, dado que a razão de nível de emprego, os critérios de elegibilidade e a razão entre produtividade média e valor médio do benefício sejam mantidos constantes. Essas estimativas são extremamente preocupantes e mostram que, no médio e no longo prazo, a trajetória atual levará a previdência social a um patamar insustentável de despesa caso não sejam realizados importantes ajustes por meio de reformas que mudem de forma significativa o sistema.

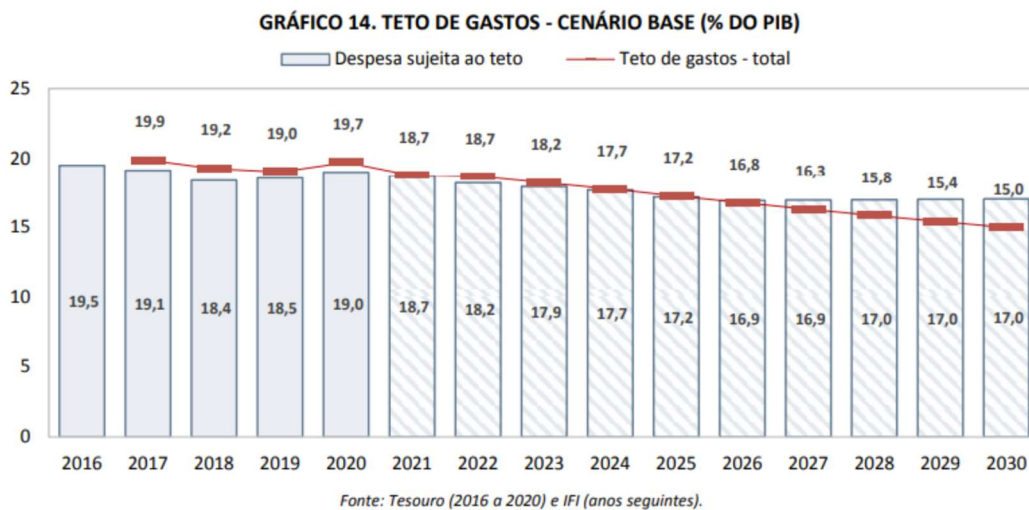
Outro aspecto que chama atenção na RARD é a despesa com pessoal e encargos sociais que, somadas aos benefícios previdenciários, ultrapassam 60% das despesas públicas. Essa situação prejudica a própria política de pessoal do Governo, na medida em que o grande peso da folha de pagamento no curto prazo acaba por se impor sobre o planejamento de longo prazo, determinante na definição de reajustes de remuneração e ritmo de contratação.

Além disso, a sensibilidade dessa despesa faz que qualquer descontrole nos gastos com pessoal reduza significativamente o resultado primário, levando à deterioração da política fiscal (Salto *et al*, 2016).

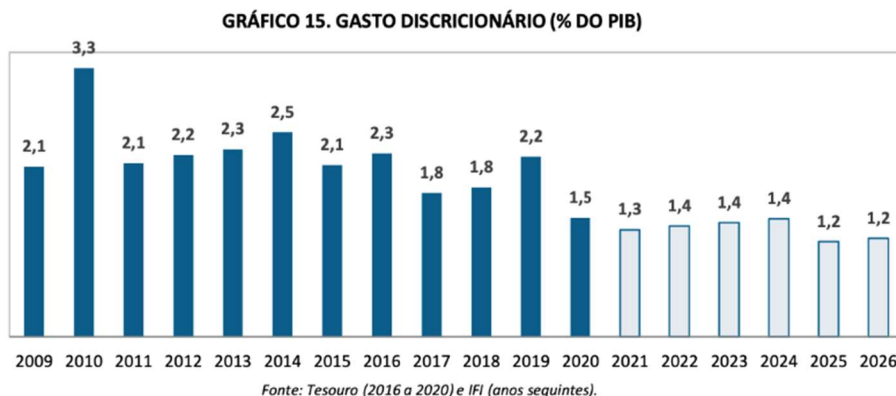
Considerando-se uma despesa total de R\$ 1,830 trilhão, as despesas discricionárias somavam apenas R\$ 153,236 bilhões (8,37%). Há quatro anos, em setembro de 2018, totalizavam 9,2% das despesas primárias.

## DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS NO BRASIL

Em 2017, passou a ter vigência a Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal, determinando um teto de gastos para o governo central. Salto (2021) destaca que o teto de gastos poderia deixar de ser cumprido a partir do ano de 2026.



Segundo ele, esse contexto pressionaria ainda mais o corte de despesas discricionárias, apontando que, entre 2021 e 2026, somariam 1,3% do Produto Interno Bruto, ante 2,3% entre 2009 e 2019, conforme pode ser observado no gráfico abaixo.



Salto (2021) ainda explica o que significa esse cenário de restrição de gastos discricionários: "pouco espaço para investimentos em infraestrutura, dificuldade para cumprir o piso constitucional em saúde e necessidade de racionalizar custeio administrativo".

## 4. SHUTDOWN

O termo, em inglês, refere-se à paralisação da máquina pública em decorrência de cortes de despesas realizados pelo governo, afetando a prestação dos serviços aos

cidadãos. A situação vem se tornando uma das preocupações na última década, justamente pelo crescimento das despesas obrigatórias, dando pouca margem para controle das despesas.

[...] é importante tentar entender qual o limite para o governo federal continuar comprimindo as despesas discricionárias. Em primeiro lugar, é importante perceber que o fato de uma despesa ser discricionária não quer dizer que ela seja irrelevante. Nessa rubrica existem investimentos, programas públicos e custeio do governo, sem o qual ele não consegue funcionar. (PIRES, 2018).

De acordo com a Instituição Fiscal Independente (IFI), as despesas discricionárias podem cair ainda de forma mais representativa entre 2023 e 2025, em torno de 41%, atingindo o menor nível desde a vigência do teto de gastos, em 2017. Para a Instituição, o cenário traria alto risco de as despesas ficarem abaixo do nível necessário para o funcionamento da máquina já a partir de 2024.

## 5. SUPERÁVIT PRIMÁRIO

De acordo com Salto *et al* (2016), existem cinco elementos fundamentais que influenciam no desempenho fiscal de um país: i. ciclo de negócios; ii. ciclo de preços de ativos e/ou condições financeiras; iii. receitas e despesas pontuais, não recorrentes ou atípicas; iv. tendências demográficas; e v. ações discricionárias ou regras de política fiscal.

Isto posto, os autores afirmam que o aumento do superávit primário requer um aperto significativo na postura da política fiscal, que se fortalecerá na medida em que conseguirmos enxergar com maior precisão a verdadeira situação do orçamento público no Brasil. Nesse sentido, a proposta é caminhar gradualmente para a adoção de um regime de metas de superávit primário estrutural no Brasil, que poderia contribuir com um crescimento econômico sustentável no Brasil.

A criação de um órgão técnico orçamentário independente, responsável pelos cálculos e análises para implantação do modelo, seria o maior desafio dessa proposta. Por outro lado, a proposta teria como benefícios: i. maior clareza das informações orçamentárias, protegendo o orçamento das receitas e despesas não recorrentes e resgatando o poder estabilizador da atividade econômica; ii. o desincentivo à busca por receitas não recorrentes melhoraria a percepção dos agentes econômicos, diminuindo os custos de rolagem da dívida pública.

Cabe também destacar que temos uma corrente na sociedade que defende um enfoque maior em poupança em conta corrente do Governo em vez de superávit primário. Sobre este tema, citamos a seguinte consideração (SILVA, PIRES, 2008):

Cabe, portanto, a seguinte pergunta no Brasil por que é importante estabelecer a poupança em conta corrente do governo em vez do superávit primário como meta fiscal? Em primeiro lugar, no Brasil, o superávit primário é obtido por meio de aumento da carga tributária e do represamento do investimento público. Ademais, é consensual entre os economistas que os investimentos públicos, sobretudo em infra-estrutura, não podem ser adiados indefinidamente sob pena de representar um gargalo para o crescimento econômico. Nesse sentido, em virtude de o superávit primário criar os incentivos para que os gestores públicos cortem os investimentos<sup>7</sup> nas consecuições das limitações de movimentação financeira para alcançar a meta fiscal e por acreditar em que os investimentos públicos, sobretudo em infra-estrutura, realizados por critérios econômicos não é igual a zero, viabiliza-se a utilização do conceito de poupança em conta corrente do governo. Em segundo lugar, a poupança em conta corrente do governo gera os incentivos corretos para que se eleve a atual taxa de investimento, pois alguns estudos empíricos realizados para o Brasil mostram uma complementaridade positiva entre investimento público e privado.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos concluir que a gestão fiscal no Brasil é tema urgente e que requer um debate ampliado em toda a sociedade. Por um lado, há um engessamento para despesas que são efetivamente críticas, mas há de se discutir o engessamento existente, assim com a eficiência dos dispêndios realizados e seus reais resultados para melhoria do bem-estar da sociedade.

O país precisa encarar esse debate justamente na linha de buscarmos orçamentos que sejam mais aderentes às expectativas e necessidade reais dos cidadãos brasileiros, gerando espaço fiscal para alocação em investimentos com retornos de longo prazo.

## REFERÊNCIAS

CONSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Impacto fiscal da demografia na projeção de longo prazo da despesa com previdência social**. 2016.

Instituição Fiscal Independente (IFI). Pires, Manoel. **Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública: algumas implicações para a política fiscal**. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/despesas-discricionarias-e-shutdown-da-maquina-publica-algumas-implicacoes-para-politica>.

SALTO, Felipe; ALMEIDA, Mansueto. **Finanças públicas**. Editora Record, 2016.

NOBLAT, Pedro Luiz Delgado; BARCELOS, Carlos Leonardo Klein; SOUZA, Bruno Cesar Grossi de. **Orçamento público: conceitos básicos**. 2014.

Ministério da Educação – ME/SETEC.

CAVALCANTE JÚNIOR, ROBERTO. **Planejamento e Gestão Orçamentária e Financeira**. Disponível em 26 de outubro de 2022:

[http://proedu.rnp.br/bitstream/handle/123456789/1741/Execu%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%20e%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20\(2\).pdf?sequence=1](http://proedu.rnp.br/bitstream/handle/123456789/1741/Execu%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%20e%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria%20(2).pdf?sequence=1)

SALTO,

Felipe.

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584764/RAF49\\_FEV2021.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584764/RAF49_FEV2021.pdf).

SILVA, Alexandre Manoel Angelo da; PIRES, Manoel Carlos de Castro. **Dívida pública, poupança em conta corrente do governo e superávit primário: uma análise de sustentabilidade**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 28, p. 612-630, 2008.