

Considerações sobre o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento da administração pública federal¹¹

Eduardo Nogueira

A execução de despesas discricionárias para complementos dos mínimos de saúde e educação voltarão a crescer, em virtude do retorno da vinculação dos mínimos constitucionais às receitas. Já a criação do piso de investimentos não deve gerar pressão adicional sobre a execução das despesas discricionárias, tendo em vista que foi fixado próximo aos valores mínimos históricos. O cálculo do nível mínimo de despesas discricionárias é complexo e depende de uma série de fatores, mas varia entre 1,7% e 2% do PIB, dependendo do nível de execução de políticas públicas recorrentes.

Introdução

O termo "shutdown" da máquina pública refere-se à paralisação das atividades governamentais devido à falta de aprovação do orçamento ou à insuficiência de recursos necessários para financiar tais operações. Em muitos sistemas de governo, especialmente em países como os Estados Unidos, o orçamento governamental precisa ser aprovado por seu parlamento antes de um novo ano fiscal começar. Se o Poder Legislativo não aprova o orçamento ou uma resolução contínua para financiar temporariamente o governo antes do prazo final, isso resulta em um *shutdown*.

Nos Estados Unidos, durante um *shutdown*, os serviços públicos não essenciais são suspensos, e muitos funcionários do governo são colocados em licença não remunerada, conhecida como "furlough"¹². Os serviços considerados essenciais à segurança e bem-estar da população, como defesa, segurança pública e operações de emergência, continuam em funcionamento, embora muitas vezes com financiamento limitado e sujeitos a restrições operacionais.

Os *shutdowns* da máquina pública geralmente refletem impasses políticos ou desacordos significativos sobre questões orçamentárias. Eles podem ter impactos econômicos e sociais substanciais, afetando desde a pesquisa científica e a educação até a manutenção de parques e monumentos nacionais, dependendo da sua duração e abrangência.

Embora o conceito de *shutdown* seja mais comumente associado ao governo dos Estados Unidos, devido à sua estrutura política e orçamentária específica, outros países podem enfrentar situações semelhantes, sob diferentes denominações, quando há impasses na aprovação do orçamento ou na autorização de gastos governamentais.

No contexto orçamentário brasileiro, o termo *shutdown* se popularizou em 2015¹³, quando o governo federal implementou, ao longo do ano, o maior contingenciamento¹⁴ de despesas discricionárias realizado desde a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵ (LRF), que correspondeu a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB).

Visto que as despesas primárias obrigatórias mantêm uma tendência histórica de crescimento em termos reais, o contingenciamento de despesas discricionárias tem sido um dos principais instrumentos de gestão fiscal com vistas ao alcance da meta de resultado primário pré-estabelecida. Desta forma, começou-se a discutir em que patamar a máquina pública seria inviabilizada, ou seja, qual seria o nível mínimo de execução de despesas discricionárias necessário para a continuidade da prestação dos serviços públicos.

¹¹ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/julho/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-julho-2024>.

¹² Disponível em: <https://tinyurl.com/bdhhw4dy>.

¹³ O termo ficou famoso no Brasil em 2013, por causa do shutdown do governo Barack Obama, o primeiro desde 1996. Disponível em: <https://tinyurl.com/3fwu99un>. Provavelmente esse fato influenciou a utilização no contexto brasileiro a partir de 2015.

¹⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/59zeaytp>.

¹⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/3vmbzyr>.

Ao longo da vigência do teto de gastos¹⁶ o assunto voltou diversas vezes à discussão, tendo em vista que as projeções fiscais de médio prazo já indicavam a dificuldade de se manter a máquina pública funcionando¹⁷. A IFI, desde o RAF nº 4¹⁸, de maio de 2017, se debruça sobre o assunto, buscando estabelecer tanto uma margem fiscal, quanto um montante mínimo de despesas discricionárias.

Nesse contexto, a margem fiscal calculada pela IFI constituía um subconjunto das despesas discricionárias passíveis de serem comprimidas, considerando que, o conjunto de despesas discricionárias contém despesas de execução obrigatória, como o complemento de despesas de saúde e educação, para que os valores mínimos constitucionais sejam observados.

Em valores da época, a IFI calculou uma margem fiscal de R\$ 114 bilhões com um montante não passível de compressão de R\$ 70 bilhões. Esses valores foram fixados com base em valores informados¹⁹ pelo Poder Executivo no contingenciamento efetuado no primeiro bimestre de 2017.

O assunto voltou à pauta por ocasião da discussão do Regime Fiscal Sustentável (RFS)²⁰, que viria a substituir o Teto de Gastos, pois a proposta original enviada pelo Poder Executivo (PLP nº 93/2023) alterava a sistemática de contingenciamentos prevista na LRF. De acordo com a exposição de motivos²¹ do projeto de lei, a mudança da lógica de contingenciamento que pela proposta passaria a ser facultativa, era uma forma de evitar que políticas importantes deixassem de ser continuadas por conta de frustrações, às vezes pontuais, de receitas.

De fato, a série histórica²² de proporção de despesas discricionárias em relação ao total das despesas primárias executadas atingiu os menores índices nos anos de 2022 e 2023, quando as despesas obrigatórias atingiram 92% do total das despesas primárias, demonstrando que a questão continua atual, conforme pode ser observado na Tabela 6 abaixo:

TABELA 6. PROPORÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS E OBRIGATÓRIAS EM RELAÇÃO À DESPESA PRIMÁRIA EXECUTADA

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Discricionárias	14,2%	12,7%	14,1%	14,0%	12,4%	10,4%	9,4%	9,1%	9,4%	10,5%	23,3%	12,2%	8,1%	8,2%
Obrigatórias	85,8%	87,3%	85,9%	86,0%	87,6%	89,6%	90,6%	90,9%	90,6%	89,5%	76,7%	87,8%	91,9%	91,8%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Cabe lembrar que o RFS preservou a aplicação das vedações previstas nos incisos I a IX do art. 167-A da Constituição Federal, no âmbito dos gastos sujeitos ao limite de despesa, no caso de a proporção da despesa primária obrigatória superar 95% da despesa primária total, conforme valor apurado no exercício financeiro anterior.

Em termos do PIB, os valores de 2022 e 2023 também marcam o mínimo da série iniciada em 2010. A Tabela 7 abaixo ainda permite acompanhar a evolução das despesas ao longo dos anos. No período de 2010 a 2016, antes do Teto de Gastos, as despesas obrigatórias subiram 2,8 pontos percentuais (p.p.) do PIB, passando de 18,1% para 20,9% do PIB. Em contrapartida, as despesas discricionárias foram comprimidas, caindo 0.8 p.p., de 3,0% do PIB para 2,2%.

¹⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/5frxyw9f>.

¹⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/4tbbyac9>.

¹⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/4752x3jc>.

¹⁹ “Após a reavaliação de receitas e despesas primárias do primeiro bimestre de 2017, identificou-se uma necessidade de redução nas despesas discricionárias da ordem de R\$ 58 bilhões. O contingenciamento, contudo, restringiu-se a R\$ 42 bilhões, tendo como uma das justificativas o impacto que a limitação de R\$ 58 bilhões teria no funcionamento das políticas públicas. Portanto, o contingenciamento de R\$ 42 bilhões, que incidiu sobre uma margem fiscal de R\$ 114 bilhões, sugere um montante não passível de compressão em torno de R\$ 70 bilhões”.

²⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/bdz5btpe>.

²¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/2ntvvjzf>.

²² No presente trabalho foi utilizada uma base de dados única, contendo diversos classificadores qualitativos e quantitativos da despesa executada entre 2010 e 2023, com a finalidade de manter a consistência interna do trabalho. Assim, foi possível realizar uma série de cruzamentos de dados, para encontrar as diversas sobreposições entre as variadas despesas discricionárias detalhadas ao longo do texto. Importante destacar que, para manter a consistência interna, perdeu-se parcialmente a externa, ou seja, os valores apontados no trabalho não são exatamente os mesmos que os apontados nas séries oficiais. Ocorre que cada despesa possui sua metodologia distinta de apuração. Os mínimos constitucionais de saúde, educação e o computo do custeio administrativo, por exemplo, possuem metodologias relativamente incompatíveis entre si. Desta forma, os valores apresentados ao longo do trabalho não são exatamente os mesmos calculados com base nas metodologias oficiais. Entretanto, essa diferença, além de não ser muito significativa, não tem impacto nas principais conclusões do presente trabalho.

TABELA 7. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS, OBRIGATÓRIAS E TOTAIS EM RELAÇÃO AO PIB

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Discricionárias (% PIB)	3,0%	2,6%	3,0%	3,0%	2,7%	2,3%	2,2%	2,1%	2,2%	2,5%	6,9%	2,7%	1,8%	2,0%
Obrigatórias (% PIB)	18,1%	18,3%	18,3%	18,4%	19,0%	20,0%	20,9%	20,9%	20,8%	21,0%	22,6%	19,5%	20,8%	21,9%
Primárias (% PIB)	21,1%	20,9%	21,3%	21,4%	21,7%	22,3%	23,1%	23,0%	23,0%	23,4%	29,5%	22,2%	22,6%	23,9%

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

Nos três anos iniciais da regra do Teto de Gastos, entre 2017 e 2019, observa-se que a despesa obrigatória permaneceu estável em 21% do PIB, possibilitando uma pequena descompressão das despesas discricionárias em 0,4 p.p., de 2,1% para 2,5% do PIB. O ano de 2020 marcou o pico das despesas discricionárias e das obrigatórias, em função dos gastos extraordinários com o enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Em 2021, já se observa uma retomada do controle da despesa pública, com redução de 3,1 p.p. e 4,2 p.p., respectivamente. Em 2022 e 2023, volta a ampliação das despesas obrigatórias e a redução das discricionárias.

Em termos reais, corrigidos pelo IPCA de 2023, o ano de 2013 apresentou o maior valor para as despesas discricionárias, totalizando R\$ 283,2 bilhões. O menor valor ocorreu em 2017, primeiro ano do Teto de Gastos, com R\$ 189,9 bilhões, o que representou uma redução de R\$ 93,2 bilhões, em termos reais, em relação ao maior valor, o que mostra a grande variabilidade da execução das despesas discricionárias, conforme a Tabela 8 abaixo.

TABELA 8. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS EXECUTADAS (R\$ BILHÕES) EM VALORES CORRENTES E CONSTANTES (2023) E VARIAÇÃO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Correntes	116,6	116,0	144,4	159,5	155,3	138,9	136,9	137,9	151,8	181,5	523,5	245,0	184,0	212,3
Constantes	247,1	230,8	271,5	283,2	259,2	209,4	194,2	189,9	201,5	231,0	637,7	271,2	192,5	212,3
Variação		-6,6%	17,7%	4,3%	-8,5%	-19,2%	-7,3%	-2,2%	6,1%	14,6%	176,0%	-57,5%	-29,0%	10,3%

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

A proposta de contingenciamento facultativo prevista inicialmente no PLP nº 93/2023 foi alterada, ao longo da discussão no Congresso Nacional, e a versão final aprovada manteve o contingenciamento como medida obrigatória, nos termos originais da LRF, preservando-se, não obstante, um “nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública”, conforme estabelecido no § 2º do art. 7º da LC 200/2023²³, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável.

De acordo com o normativo, esse nível mínimo é de 75% do valor autorizado na respectiva Lei Orçamentária Anual (LOA), não configurando infração à LRF o descumprimento do limite inferior da meta de resultado primário, relativamente ao agente responsável que observar o contingenciamento, preservado o nível mínimo de despesas discricionárias.

Uma avaliação inicial da série histórica de despesas discricionárias executadas, frente à dotação inicial autorizada na LOA, parece corroborar que tal medida seria um bom indicador de nível mínimo de despesas, tendo em vista que o único ano com este limite não foi observado ocorreu justamente em 2015. 2022 foi o segundo período com menor percentual de execução em relação à dotação inicial fixada na LOA (porém um pouco acima dos 75%), conforme Tabela 9 abaixo:

²³ Disponível em: <https://tinyurl.com/yu5rfu2m>.

TABELA 9. DESPESA DISCRICIONÁRIA EXECUTADA, DOTAÇÃO AUTORIZADA NA LOA E PERCENTUAL DE EXECUÇÃO

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Despesa Executada (a)	116,6	116,0	144,4	159,5	155,3	138,9	136,9	137,9	151,8	181,5	523,5	245,0	184,0	212,3
Dotação Inicial (b)	128,6	143,3	164,1	181,4	185,0	200,6	142,3	161,1	139,1	137,7	135,6	129,2	235,2	208,1
a/b (%)	90,6%	81,0%	88,0%	87,9%	84,0%	69,3%	96,2%	85,6%	109,1%	131,8%	386,2%	189,7%	78,2%	102,0%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Entretanto, alguns pontos devem ser levados em consideração. Inicialmente, é preciso destacar que a lei fala em despesa autorizada (e não atualizada), ou seja, ignora os créditos adicionais que modificam o valor autorizado na LOA ao longo do exercício.

Em segundo lugar, o valor executado não corresponde exatamente ao valor da despesa atualizada da LOA descontados os contingenciamentos, tendo em vista que nem toda dotação é executada devido às ineficiências do processo de execução dos recursos orçamentários, relativamente comum para algumas despesas discricionárias.

Por fim, dada a dinâmica de crescimento das despesas obrigatórias e as necessidades das metas de resultado primário, é possível que os valores autorizados na LOA para a execução de despesas discricionárias venham a ficar bem próximos (ou até mesmo aquém) do mínimo necessário para a execução das políticas públicas²⁴. Assim, um contingenciamento da ordem de 25% das discricionárias já seria suficiente para inviabilizar a atuação governamental.

De fato, o valor de referência utilizado no RFS, apontado como “nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública”, se aproxima mais de um valor mínimo de contingenciamento, dado que, em condições normais, o Poder Executivo não teria muitos incentivos²⁵ para reduzir, além desse limite, a própria margem de execução das despesas discricionárias.

Margem de contingenciamento

Se o valor de referência na legislação não corresponde, de fato, ao valor de referência para o *shutdown* da máquina pública, volta-se ao ponto anterior em que é preciso encontrar qual seria esse valor, agora também diante das novas regras estabelecidas no RFS em relação ao piso de investimentos.

Para tanto, dispõe-se da estrutura atual do orçamento público, organizada em programas de trabalho que contêm informações qualitativas e quantitativas da execução orçamentária, para que seja possível estimar alguns agregados entre as despesas discricionárias.

Diferentemente do que foi proposto no já citado RAF nº 4/2017 que definiu a margem fiscal como sendo a diferença entre o teto de gastos e as despesas obrigatórias e incomprimíveis da União, neste relatório busca-se encontrar o valor de referência que poderia ser contingenciado, sem deixar de cumprir as condicionantes legais que incidem sobre as despesas discricionárias, além da preservação de um nível mínimo de despesas de custeio.

²⁴ Conforme visto no item “2.2.2.3 Suficiência do limite de despesas do Regime Fiscal Sustentável” do RAF 89. Disponível em:

<https://tinyurl.com/4m4vczcf>.

²⁵ O afastamento da punibilidade ao gestor pelo contingenciamento até o nível mínimo de despesas discricionárias não afasta a necessidade de se adotar, no exercício seguinte, as demais medidas em caso de descumprimento da meta (redução do crescimento das despesas para 50% e vedações ao aumento de despesas obrigatórias). Assim, ainda existiriam, em tese, incentivos para buscar o cumprimento da meta. Entretanto, pelo histórico brasileiro de constantes alterações das metas fiscais estabelecidas na LDO, é mais provável que, diante da necessidade de contingenciamento tão significativo das despesas discricionárias, o Poder Executivo busque a alteração da meta fiscal e não o seu cumprimento.

Despesas discricionárias rígidas

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a adotar no Relatório de Projeções Fiscais²⁶ o termo “despesas discricionárias rígidas” para denominar as despesas discricionárias de execução compulsória com vistas ao cumprimento dos percentuais mínimos de saúde e educação, do piso de investimento estabelecido pelo RFS e das emendas parlamentares de execução obrigatória. Essas despesas são detalhadas a seguir.

Mínimos constitucionais de saúde e de educação

A Constituição Federal, em seu arts. 198 e 212, e a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 25, § 1º, inciso IV, alínea “b”, apresentam a base legal das despesas mínimas da União em saúde e em educação, vinculadas a determinados conceitos de receita. Mais especificamente, as despesas da União em ações e serviços públicos de saúde²⁷ (ASPS) devem ser de, no mínimo, 15% da Receita Corrente Líquida (RCL); e em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino²⁸ (MDE), de, no mínimo, 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI).

Nota-se que tal vinculação é associada ao fluxo do ano corrente, ou seja, a receita computada até dezembro é a referência para o gasto mínimo que também deve ser realizado até dezembro. Isso gera dificuldades de cumprimento dos mínimos ao longo da execução orçamentária que são ainda mais difíceis de serem previstos, tendo em vista a volatilidade²⁹ dessas receitas (RCL e RLI).

Importante notar que se trata apenas de gastos mínimos. Não há impedimentos para que o governo execute valores superiores com essas políticas, o que de fato ocorre todos os anos, como visto, muito em função da questão da contemporaneidade da apuração de receitas e despesas e da volatilidade das receitas de referência.

Vale lembrar que a dinâmica das despesas com saúde e com educação havia sido alterada com o Teto de Gastos, que determinava que a despesa mínima com ASPS e MDE, assim como as emendas individuais e de bancada, seria equivalente a uma base corrigida por variação igual à do Teto de Gastos (IPCA). A EC 126/2022, entretanto, estabeleceu que, com a promulgação do RFS, ficam revogados esses dispositivos, de forma que as regras previstas anteriormente nos arts. 198 e 212 da Constituição passaram a vigorar novamente.

Assim, a revogação do disposto no art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com a promulgação do RFS, implicou o retorno à regra de vinculação constitucional dos gastos mínimos em saúde e educação à receita.

Importante destacar que as despesas que contam para os gastos mínimos em saúde e educação são, em sua maioria, classificadas como obrigatórias e que nem todas as despesas classificadas nas funções saúde e educação contam para a verificação dos mínimos constitucionais.

Gastos gerais de administração, previdência, pagamento de dívidas, restos a pagar cancelados e investimentos em infraestrutura que não estejam diretamente relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino³⁰ ou à prestação de serviços de saúde³¹ geralmente não são despesas elegíveis para cômputo dos mínimos.

Para facilitar o cálculo destas despesas foram criados os Identificadores de Uso (IU), seis para Saúde (em 2013) e oito para a educação (em 2018), que serviram como instrumento³² para avaliar o comprometimento das despesas discricionárias com o complemento para atingir os valores mínimos constitucionais. O resultado pode ser observado na Tabela 10 abaixo.

²⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/ynt59nzi>.

²⁷ Definidos na Lei Complementar 141/2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/2jxxz74>.

²⁸ Definidos na Lei 9394/96. Disponível em: <https://tinyurl.com/vzs8mt2e>.

²⁹ O box 3 do Relatório de Projeções Fiscais da STN, citado anteriormente, explica mais profundamente a questão da volatilidade das receitas.

³⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/5n73uu9j>.

³¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/3bbc6u9s>.

³² Reconstruímos os gastos mínimos de saúde e educação para que a série histórica desde 2010 pudesse ser utilizada, entretanto, os valores anteriores à utilização dos identificadores de uso são uma estimativa e não devem ser encarados como números absolutos. A apuração desses valores é tarefa complexa e não obedece a critérios consistentes ao longo do tempo, conforme visto nas notas de rodapé anteriores.

TABELA 10. EVOLUÇÃO DOS COMPLEMENTOS DOS MÍNIMOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO EM VALORES CORRENTES E CONSTANTES (2023) (R\$ BILHÕES)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ASPS corrente	9,3	9,9	12,3	13,8	15,5	15,7	19,0	27,2	25,5	28,3	64,7	53,2	31,2	43,7
MDE corrente	15,4	19,3	26,5	28,9	31,4	29,8	26,2	22,0	20,5	22,3	18,9	17,4	18,7	27,1
ASPS constante	19,8	19,6	23,1	24,5	25,9	23,7	26,9	37,5	33,8	36,1	78,8	58,9	32,6	43,7
MDE constante	32,7	38,3	49,9	51,3	52,3	45,0	37,1	30,4	27,3	28,4	23,0	19,2	19,6	27,1

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

É possível observar que o comprometimento das despesas discricionárias com os valores mínimos de saúde e educação possui comportamentos distintos. Em termos reais, as despesas discricionárias com ASPS partem de um nível mínimo, em 2011, e atingem o valor máximo em 2023 (descontando os anos de 2020 e 2021, que apresentaram despesas extraordinárias de saúde em função da pandemia de Covid-19), com algumas oscilações ao longo do tempo.

Já as despesas discricionárias envolvidas com MDE, em termos reais, apresentaram crescimento entre 2010 e 2014 (quando atingiram o valor máximo da série), seguidas de forte redução (63,2%) entre 2014 e 2021 (ano que atingiu o valor mínimo), tendo ocorrido recuperação em 2022 e 2023.

Em proporção do PIB, observa-se uma inversão entre os valores mínimos de saúde e educação, que eram de 0,2% e 0,4%, respectivamente, em 2010, e passaram para 0,4% e 0,2% em 2023, totalizando os mesmos 0,6% do PIB do início da série, conforme observado na Tabela 11 abaixo.

TABELA 11. EVOLUÇÃO DOS COMPLEMENTOS DOS MÍNIMOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ASPS (% PIB)	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,8%	0,6%	0,3%	0,4%
MDE (% PIB)	0,4%	0,4%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

De 2024 em diante é provável que a execução de despesas discricionárias para complementos dos mínimos de saúde e educação voltem a crescer³³, para percentuais próximos, ou superiores, aos observados antes do Teto de Gastos (totalizando 0,8% do PIB), acompanhando a tendência de crescimento das despesas totais com ASPS e MDE em virtude do retorno da vinculação dos mínimos constitucionais às receitas.

Piso de investimentos

O Regime Fiscal Sustentável estabelece (art. 10, caput e §§ 1º e 2º) um “piso de investimentos” equivalente a 0,6% do PIB estimado no PLOA para despesas primárias classificadas nos grupos de natureza de despesa (GND) 4 (investimentos) e 5 (inversões financeiras). Neste último caso, quando a despesa se destinar a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais, como o Programa Minha Casa, Minha Vida³⁴ (PMCMV), por exemplo.

³³ Em 2022, por exemplo, de acordo com os dados da Prestação de Contas do Presidente da República, o mínimo pela regra anterior ao Teto de Gastos (18% da RLI) seria de R\$ 90,7 bilhões e foram gastos R\$ 84 bilhões com MDE. Para as ASPS, foram gastos R\$ 151,8 bilhões e o mínimo calculado pela regra atual (15% da RCL) seria de R\$ 188, bilhões. Assim, pela regra atual, seriam necessários mais R\$ 42,9 bilhões para cumprimento dos mínimos constitucionais (divididos entre despesas obrigatórias e discricionárias). Disponível em: <https://tinyurl.com/32bkuh2y>.

³⁴ Até 2012 as despesas com o programa eram todas classificadas como despesas correntes. Desde 2013, por força da edição da Lei 12.693/2012, as despesas são majoritariamente executadas por inversões financeiras, embora ainda existam despesas correntes associadas ao programa. Disponível em: <https://tinyurl.com/3x5bb8vh>.

A versão do projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo previa que as programações orçamentárias destinadas a essas ações não poderiam ser inferiores ao montante dos investimentos programados na lei orçamentária anual do exercício de 2023, devidamente corrigidos pela inflação (IPCA) a cada ano, mas o texto final acabou por fazer a vinculação pelo PIB previsto no PLOA.

Cabe destacar que, no caso de adoção de projeções macroeconômicas otimistas na LOA que não vierem a se concretizar, causando frustração das receitas, é provável que o piso de investimentos não seja observado na execução (apenas no orçamento), tendo em vista que as despesas com investimentos permanecem passíveis de contingenciamento.

Para entender o alcance da nova regra é possível fazer uma análise retrospectiva e verificar como se comportaram as despesas com investimentos ao longo do período (quando o piso não existia), conforme demonstrado na Tabela 12 abaixo.

TABELA 12. EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM VALORES CORRENTES E CONSTANTES (2023) (R\$ BILHÕES)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Investimentos (GND 4) discricionárias	52,76	47,67	65,61	65,52	54,97	36,72	37,45	44,45	42,50	40,45	43,85	43,16	46,14	65,28
Inversões (GND 5) discricionárias (MCMV)	0,0	0,0	7,6	10,7	14,5	5,0	4,5	2,1	2,6	3,4	1,7	1,1	1,0	7,8
Investimentos (GND 4) obrigatórias	0,6	0,8	1,1	1,2	1,0	0,9	0,7	0,6	1,6	2,1	3,4	3,0	5,1	3,4
TOTAL corrente	53,4	48,4	74,2	77,4	70,5	42,6	42,6	47,2	46,7	45,9	48,9	47,2	52,2	76,5
TOTAL constante	113,1	96,4	139,5	137,5	117,6	64,2	60,4	65,1	62,1	58,5	59,6	52,2	54,6	76,5

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

É possível comprovar a redução significativa (62,5%) dos investimentos, em termos reais, saindo de R\$ 139,5 bilhões, em 2012, para R\$ 52,2 bilhões em 2021. Houve certa recuperação em 2023 com o espaço fiscal criado pela Emenda Constitucional (EC) da Transição³⁵, mas ainda abaixo dos valores observados entre 2010 e 2014.

Também é possível avaliar se as despesas executadas com investimentos, em função do PIB previsto na LOA e do PIB nominal efetivamente realizado, estão próximas ao valor de referência na legislação, ou seja, se o piso de investimentos previsto no RFS vai ampliar a necessidade de execução das despesas discricionárias rígidas. Os resultados podem ser conferidos na Tabela 13 abaixo.

TABELA 13. EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO AO PIB PREVISTO NA LDO E AO PIB REALIZADO (R\$ BILHÕES)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIB LDO	3.377,60	3.802,83	4.510,37	5.027,50	5.397,95	5.734,49	6.336,50	6.247,06	7.244,29	7.549,33	7.875,50	8.150,40	8.886,40	10.470,30
0,6% PIB LDO	20,27	22,82	27,06	30,17	32,39	34,41	38,02	37,48	43,47	45,30	47,25	48,90	53,32	62,82
Investimentos / PIB LDO	1,58%	1,27%	1,65%	1,54%	1,31%	0,74%	0,67%	0,76%	0,65%	0,61%	0,62%	0,58%	0,59%	0,73%
PIB nominal	3.885,85	4.376,38	4.814,76	5.331,62	5.778,95	5.995,79	6.269,33	6.585,48	7.004,14	7.389,13	7.609,60	9.012,14	10.079,68	10.867,76
Investimentos / PIB nominal	1,37%	1,11%	1,54%	1,45%	1,22%	0,71%	0,68%	0,72%	0,67%	0,62%	0,64%	0,52%	0,52%	0,70%

Fonte: Siga Brasil, LDO anuais e IBGE. Elaboração: IFI.

Duas conclusões surgem da análise dos dados apresentados. A primeira é que, na maior parte das vezes (em 10 dos últimos 14 anos avaliados), o PIB efetivo foi maior que o PIB previsto na LOA, o que significa que, se mantida a tendência, a proporção de investimentos em relação ao PIB nominal deve ser menor que a estimada na LDO.

A segunda é que o valor de referência, 0,6% do PIB estimado na LOA, é equivalente aos mínimos históricos de investimentos como proporção do PIB observados em 2021 e 2022. Se a proposta do Poder Executivo estivesse em vigor o piso de investimentos seria fixado em valores maiores, próximos ao observado entre 2015 e 2018.

³⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/mtuij6m>.

Por fim, deve-se destacar que existe sobreposição entre investimentos e gastos mínimos com saúde e educação. No período analisado, entre 2010 e 2023, 20% das despesas discricionárias com investimentos também foram contadas como gastos com ASPS e MDE.

Emendas parlamentares de execução obrigatória

As emendas parlamentares³⁶ de execução obrigatória são disciplinadas pelo art. 166, §§ 9º a 12, da Constituição Federal que estabelece que as emendas individuais serão equivalentes a 2% da RCL do exercício anterior ao encaminhamento do PLOA enquanto as emendas de bancada serão obrigatórias no montante de 1% da mesma receita.

De forma semelhante como ocorria com os mínimos constitucionais de saúde e de educação, durante a vigência do Teto de Gastos, as emendas parlamentares obrigatórias eram corrigidas pelo valor do IPCA e agora voltaram a ser indexadas em função das receitas.

Até 2013 não existia um identificador específico para emendas parlamentares no orçamento. Em 2014, foi criado o identificador de Resultado Primário (RP) 6 para indicar as emendas individuais. Entre 2016 e 2019 foram utilizados Planos Orçamentários (PO) para indicar as emendas de bancada, de comissão e de relator. Em 2017, foi criado o RP 7 para emendas impositivas de bancada e, em 2020, os RP 8 e 9 para emendas de comissão e relator, respectivamente.

Utilizando esses indicadores³⁷ é possível constatar que as emendas parlamentares são predominantemente alocadas em despesas de saúde e investimentos. Em média, entre 2010 e 2023, considerando as emendas impositivas, 43,4% foram utilizadas em despesas classificadas como ASPS, 1,7% em MDE, 45,9% em investimentos e 9% para demais despesas discricionárias.

Levando em conta as emendas não impositivas, a distribuição entre ASPS, MDE, investimentos e demais despesas foi, em média, de 0,3%, 1,4%, 96,6% e 1,7% respectivamente. Considerando todo o universo de emendas parlamentares a distribuição ficou, respectivamente, em 35,1%, 1,6%, 55,7% e 7,6%.

Desta forma, em média 92,4% das emendas parlamentares também são computadas para o cumprimento dos mínimos constitucionais e do piso de investimentos.

Despesas discricionárias não rígidas

As despesas discricionárias não rígidas são compostas, basicamente, pelo custeio administrativo, pelo custeio ampliado e por demais despesas recorrentes e não recorrentes.

Custeio administrativo e custeio ampliado

De acordo com a definição³⁸ estabelecida pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o custeio administrativo do Governo Federal compõe-se de um grande espectro de despesas que constituem a base para a prestação de serviços públicos e compreendem gastos correntes relativos a apoio administrativo - energia elétrica, água, telefone, pessoal de apoio, entre outros.

Dentro da estrutura organizacional dos órgãos da administração pública, o que tradicionalmente se denomina “área meio” – responsável pela gestão logística de cada entidade, quer seja um ministério, universidade, autarquia, agência, fundação etc. – corresponde efetivamente às despesas que dão o suporte necessário para a consecução dos gastos finalísticos, que se traduzem nas entregas efetivas dos bens e serviços à sociedade.

³⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/3trcp3cf>.

³⁷ Os resultados foram obtidos apenas pela consulta aos indicadores de resultado primário. Embora alguns valores que só são reconhecidos por meio da consulta ao plano orçamentário não estejam incluídos, os resultados apresentados permanecem válidos, pois existem condicionantes para a indicação de despesas para a função saúde. Além disso, os parlamentares possuem preferências consistentes para a indicação de despesas em investimentos para os valores livres de vinculação.

³⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/5fm2nw2r>.

A partir da análise da classificação dos gastos públicos federais por natureza de despesa no seu maior nível de detalhamento, qual seja, o subelemento, e com base na execução orçamentária, foram identificados os subelementos de despesa mais representativos do custeio dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal e classificados em itens de custeio que, por sua vez, foram agrupados em nove grupos.³⁹

Assim, conforme definição do MGI, o custeio administrativo abrange uma lista restritiva de 242 subelementos de despesa executados pelo Poder Executivo. Os valores e demais informações podem ser consultados no Painel de Custeio Administrativo⁴⁰. Para esta avaliação incluiu-se os demais poderes e órgãos autônomos no cálculo do custeio administrativo, mantendo-se a seleção de subelementos de despesas. Além disso, computou-se o custeio ampliado, englobando outros subelementos de despesa que não são computados pelo MGI, mas que estão diretamente ligados aos elementos de despesa que compõe o custeio administrativo⁴¹.

Com exceção de despesas de investimentos, também existem sobreposições relevantes entre custeio administrativo e ampliado e as outras despesas discricionárias vistas anteriormente. Em média, 27,3% das despesas de custeio administrativo são contabilizadas como mínimos de saúde e de educação ou são provenientes de emendas parlamentares.

No custeio ampliado as sobreposições são maiores, tendo em vista que abrangem, por exemplo, a compra de materiais hospitalares ou didáticos, que não está inclusa no custeio administrativo. Em média, 59,6% das despesas de custeio ampliado são contabilizadas como mínimos de saúde e de educação ou são provenientes de emendas parlamentares. Somando-se o custeio administrativo e o custeio ampliado, as sobreposições chegam a 33,9% do custeio total.

A Tabela 14 abaixo destaca a evolução, em valores constantes (2023), das despesas discricionárias gastas com custeio administrativo e ampliado ao longo do período.

TABELA 14. EVOLUÇÃO DO CUSTEIO ADMINISTRATIVO E AMPLIADO EM VALORES CONSTANTES (2023) (R\$ BILHÕES)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Custeio administrativo	62,9	60,6	64,6	64,7	64,7	59,4	58,7	57,4	55,9	53,3	47,6	43,7	47,4	50,2
Custeio ampliado	18,4	16,8	17,4	17,2	17,1	14,7	17,7	14,2	12,9	13,5	12,7	12,5	9,1	12,1
Custeio total	81,2	77,3	82,0	81,9	81,9	74,2	76,4	71,5	68,8	66,8	60,4	56,2	56,5	62,2

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

Em termos reais, é possível perceber que ocorreu uma redução de 31,5% dos gastos com custeio no período compreendido entre 2012, valor máximo da série (R\$ 82 bilhões), e 2021, valor mínimo do período (R\$ 56,2 bilhões). Em 2023, com base no espaço fiscal criado pela EC da Transição, os gastos com custeio voltaram a subir (10%) em comparação com 2022.

Demais despesas recorrentes e não recorrentes

As demais despesas recorrentes e não recorrentes representam o grupo que, em tese, pode ser comprimido com maior grau de flexibilidade (principalmente as despesas não recorrentes), embora isso signifique, no caso das recorrentes, a redução de políticas públicas já estabelecidas e no caso das não recorrentes, a não realização de alguma política pública pontual.

³⁹ Assim definidos: serviços de apoio; material de consumo; tecnologia da informação e comunicação; locação e conservação de bens imóveis; energia elétrica e água; locação e conservação de bens móveis; diárias e passagens; serviços de comunicação em geral e telecomunicações e outros serviços.

⁴⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/tkwsy6ps>.

⁴¹ Ou seja: contratação por tempo determinado; diárias – civil; diárias – militar; material de consumo; premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras; material, bem ou serviço para distribuição gratuita; passagens e despesas com locomoção; outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização; serviços de consultoria; outros serviços de terceiros - pessoa física; locação de mão-de-obra; outros serviços de terceiros - pessoa jurídica; serviços de tecnologia da informação e comunicação - pessoa jurídica; e aquisição de produtos para revenda.

As principais políticas públicas recorrentes (executadas por despesas discricionárias) são: auxílio a estudantes e pesquisadores; auxílios financeiros a pessoas físicas⁴²; Programa Minha Casa, Minha Vida; outros auxílios e contribuições⁴³ e participação no capital social de empresas estatais⁴⁴.

As políticas públicas não recorrentes envolvem ações pontuais com grande dispêndio de recursos e que não ocorrem todos os anos. As principais políticas não recorrentes executadas no período foram: gastos extraordinários com a Emergência de Saúde Pública da Covid-19; Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe)⁴⁵; cessão onerosa da Petrobrás⁴⁶; encontro de contas do Aeroporto Campo de Marte⁴⁷; Programa Emergencial de Crédito para Pequenas e Médias Empresas⁴⁸; capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgeprom) para a construção de meios flutuantes para a Marinha do Brasil⁴⁹; subvenção ao preço do óleo diesel⁵⁰; auxílio extraordinário para caminhoneiros, taxistas⁵¹ e pescadores artesanais⁵²; poupança do ensino médio⁵³, entre outros.

Cálculo retrospectivo e projeções

Embora seja tarefa com elevado grau de subjetividade, é possível estimar a margem mínima de despesas discricionárias com base no detalhamento visto anteriormente. A Tabela 15 abaixo apresenta a consolidação das despesas, em percentual do PIB, descontando gradativamente as sobreposições entre as categorias. Assim, os mínimos de saúde e educação são apresentados com valores integrais, os investimentos excluem os mínimos constitucionais, as emendas parlamentares excluem os mínimos e os investimentos e assim por diante.

TABELA 15. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS EM RELAÇÃO AO PIB

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Discricionárias	3,0%	2,6%	3,0%	3,0%	2,7%	2,3%	2,2%	2,1%	2,2%	2,5%	6,9%	2,7%	1,8%	2,0%
ASPS	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,8%	0,6%	0,3%	0,4%
MDE	0,4%	0,4%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Investimentos	1,2%	0,9%	1,2%	1,2%	1,0%	0,6%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,6%
Emendas parlamentares	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Custeio administrativo	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%
Custeio ampliado	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Não recorrentes	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,6%	4,7%	0,8%	0,3%	0,1%
Recorrentes	0,5%	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%

Fonte: Siga Brasil e IBGE. Elaboração: IFI.

⁴² Praticamente todas as formas de transferência de renda para pessoas físicas, com exceção do Programa Bolsa Família.

⁴³ Despesas orçamentárias destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades públicas e privadas sem fins lucrativos.

⁴⁴ Despesas orçamentárias com a constituição ou aumento de capital de empresas industriais, agrícolas, comerciais ou financeiras, mediante subscrição de ações representativas do seu capital social.

⁴⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/4vsvjwxj>.

⁴⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/3w77pz2s>.

⁴⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/4d7sbvts>.

⁴⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/4wnm83nm>.

⁴⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/2bmxem9c>.

⁵⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/22hakb9c>.

⁵¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/37pkpdba>.

⁵² Disponível em: <https://tinyurl.com/4n7wffdv>.

⁵³ Disponível em: <https://tinyurl.com/muup69e2>.

Assim, de acordo com os dados vistos, a partir de 2024 seriam necessários 0,7% do PIB para complementação do cumprimento dos mínimos constitucionais, 0,5% para o piso de investimentos e 0,1% para as emendas impositivas, o que representaria 1,3% do PIB para a execução das despesas discricionárias rígidas.

Além disso, seriam necessários 0,4% do PIB para custeio administrativo e custeio ampliado, e 0,3% para a continuidade de políticas públicas já estabelecidas, totalizando 0,7% do PIB em despesas discricionárias não rígidas. Em tese, as despesas não recorrentes poderiam ser completamente descontinuadas⁵⁴. Assim, seriam esperados gastos mínimos com despesas discricionárias de 1,7% do PIB, excluindo a execução de políticas públicas recorrentes e de 2% do PIB, caso sejam incluídas.

Para 2024, tendo em vista o PIB previsto⁵⁵ de R\$ 11,4 trilhões, as despesas discricionárias rígidas seriam de R\$ 148 bilhões e as não rígidas de R\$ 80 bilhões, totalizando R\$ 228 bilhões. O PLOA previa R\$ 225,8 bilhões para despesas discricionárias e o autógrafo da LOA previa R\$ 228,3 bilhões. Após a derrubada do veto presidencial e a abertura de créditos adicionais, a dotação atual é de R\$ 247,1 bilhões em despesas discricionárias.

Por fim, é preciso ressaltar, outra vez, que a execução das despesas discricionárias depende do valor alocado em despesas obrigatórias para o cumprimento dos pisos da saúde e educação e da interseção entre as despesas discricionárias rígidas como o cumprimento do piso de investimentos por meio de emendas parlamentares de execução obrigatória ou a realização de investimentos em ações associadas aos mínimos de saúde e de educação.

Também é importante mencionar o fato de que as despesas discricionárias foram avaliadas sob a ótica orçamentária. Isso significa que existe uma diferença que pode ser mais ou menos significativa, a depender das características das despesas, entre a ótica orçamentária e financeira.

O orçamento pode ser mais exigente, tendo em vista que as despesas executadas podem ser inscritas em restos a pagar e ter a sua execução financeira diluída ao longo do tempo, impactando menos a ótica financeira no curto prazo. A contrapartida seria o acúmulo de restos a pagar ao longo do tempo, com observado no RAF 86⁵⁶.

Por outro lado, a ótica orçamentária pode ser menos exigente, tendo em vista a possibilidade de se subestimar a alocação de despesas obrigatórias na LOA num primeiro momento para acomodar as despesas discricionárias (e cumprir o piso de investimentos, por exemplo), e posteriormente, substituí-las pelas despesas provenientes de emendas parlamentares (que devem ser alocadas em reserva específica na LOA até a sua execução), abrindo margem para a recomposição das despesas obrigatórias ao longo do exercício.

Assim, todos esses fatos podem alterar a flutuação de despesas discricionárias entre as óticas orçamentária e financeira, mas, na média, são necessários 1,3% do PIB para despesas discricionárias rígidas e 0,7% do PIB para despesas discricionárias não rígidas, motivo pelo qual esses valores foram levados em consideração no planejamento das despesas discricionárias nas projeções fiscais de médio prazo.

⁵⁴ Entretanto, isso implicaria na descontinuação de todas as políticas públicas discricionárias, o que não parece ser um cenário viável.

⁵⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/3nkdupf4>.

⁵⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/33vxx2ve>.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2024			2025		
	Jun/24	Jul/24	Comparação	Jun/24	Jul/24	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	2,02	2,02	=	1,90	1,90	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	11.551,56	11.551,56	=	12.265,82	12.265,82	=
IPCA – acum. (% no ano)	4,04	4,04	=	3,48	3,48	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,10	5,10	=	5,15	5,15	=
Ocupação - crescimento (%)	1,75	1,75	=	0,99	0,99	=
Massa salarial - crescimento (%)	4,90	4,90	=	1,90	1,90	=
Selic – fim de período (% a.a.)	10,50	10,50	=	9,50	9,50	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	5,33	5,33	=	4,75	4,75	=
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,65	-0,65	=	-0,72	-0,72	=
dos quais Governo Central	-0,65	-0,65	=	-0,72	-0,72	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	7,20	7,20	=	6,86	6,86	=
Resultado Nominal (% do PIB)	-7,85	-7,85	=	-7,58	-7,58	=
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	78,02	78,02	=	81,28	81,28	=

ifi