



Universidade de Brasília (UnB)  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
(FACE)  
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)  
Bacharelado em Ciências Contábeis

Polyana Albernaz de Faria

**Despesas Obrigatórias: análise dos seus componentes e evolução no período  
de 2000-2021 no âmbito federal**

POLYANA ALBERNAZ DE FARIA

**Despesas Obrigatórias: análise dos seus componentes e evolução no período de 2000-2021 no âmbito federal**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas, da Universidade de Brasília (UnB), como parte dos requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Driemeyer Wilbert

Linha de Pesquisa: Contabilidade Pública

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira  
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutora Fernanda Fernandes Rodrigues  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos  
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

Este trabalho é dedicado a Deus.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha mãe por todo apoio e paciência ao longo de toda minha trajetória, sempre estando ao meu lado nos momentos mais difíceis e nunca deixando de acreditar em mim.

Aos meus irmãos Hiago, por me auxiliar nas minhas escolhas visando sempre o meu melhor e nos ensinamentos compartilhados sendo a minha maior admiração, e Douglas, por ficar comigo, independente do meu humor, nas situações mais difíceis e ter essa paciência mais do que necessária.

Ao meu orientador professor Marcelo Driemeyer Wilbert por todo o auxílio ao decorrer da elaboração deste trabalho, toda a disponibilidade de tempo, sugestões, conhecimentos e paciência também. Sem estes compartilhados não seria possível a conclusão deste trabalho.

Aos meus amigos por todas as risadas, abraços e conversas ao longo dos anos, ajudando-me a continuar seguindo em frente, mas com doses de felicidade. O ombro amigo dado em todas as situações conturbadas, a felicidade demonstrada em minhas conquistas e o estar ao meu lado nessa jornada longa.

Obrigada.

## RESUMO

Esta pesquisa busca identificar e analisar os segmentos dessas despesas obrigatórias federais a fim de compreender melhor sua trajetória ao longo dos anos de 2000 a 2021. É uma pesquisa de estatística descritiva das despesas primárias e bibliográfica de estudos aplicados abordando o tema. A análise é feita de acordo com algumas classificações da despesa e suas subdivisões, começando pelo seu resultado primário, depois grupo de natureza da despesa e finalizando por funções de governo. Os resultados obtidos mostraram que as despesas obrigatórias ocupam quase 90% do total das despesas primárias do orçamento federal na maioria dos anos, além de que os maiores gastos da união são com a previdência social e os encargos especiais, ocupando em média mais de 70% do montante das despesas obrigatórias. O estudo contribui para futuras pesquisas sobre o tema, além de ajudar no entendimento das variáveis dentro do orçamento público.

**Palavras-chave:** Despesas Primárias; Despesas Obrigatórias; Despesas Discricionárias; Rigidez Orçamentária;

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> - Evolução das despesas obrigatórias e discricionárias da União.....	19
<b>Gráfico 2</b> - Despesas obrigatórias e discricionárias da União.....	20
<b>Gráfico 3</b> - Despesas Obrigatórias por Grupo de Natureza.....	22
<b>Gráfico 4</b> - Despesas Obrigatórias em proporção por GDN.....	24
<b>Gráfico 5</b> - Outras despesas correntes por função.....	25
<b>Gráfico 6</b> - Outras despesas correntes em proporção por função.....	27
<b>Gráfico 7</b> - Despesas Obrigatórias e Discricionárias da União.....	33
<b>Gráfico 8</b> - Despesas Obrigatórias em R\$.....	34
<b>Gráfico 9</b> - Despesas Obrigatórias em %.....	34
<b>Gráfico 10</b> - Despesas Obrigatórias sobre as Despesas Primárias por função.....	37

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Revisão de estudos aplicados.....	14
<b>Quadro 2</b> - Variáveis utilizadas.....	17

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> - Classificação da despesa orçamentária de acordo com o resultado primário.....	12
---	----

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> - Despesas Obrigatórias e Discricionárias da União entre 2000 e 2021.....	33
<b>Tabela 2</b> - Inflação acumulada até 2021 com base no IGP-DI.....	36

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	8
2	REVISÃO DE LITERATURA .....	10
2.1	Orçamento Público .....	10
2.2	Marco Legal das Despesas Obrigatórias.....	11
2.3	Revisão de Estudos Aplicados .....	13
3	METODOLOGIA .....	16
3.1	Dados .....	16
3.2	Método .....	17
4	RESULTADOS.....	19
4.1	Despesa Obrigatória X Discricionária .....	19
4.2	Componentes das Despesas Obrigatórias .....	22
	4.2.1 Grupo de Natureza da Despesa.....	22
	4.2.2 Função.....	25
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	29
	REFERÊNCIAS .....	30
	Apêndice A – Despesas Primárias em Valores Nominais.....	33
	Apêndice B – Despesas Obrigatórias por GND .....	34
	Apêndice C – Classificação Funcional da Despesa.....	35
	Apêndice D – Inflação acumulada até 2021 .....	36
	Apêndice E – Despesas obrigatórias por função .....	37

## 1 INTRODUÇÃO

O orçamento público é uma ferramenta de planejamento no qual as políticas públicas são analisadas, organizadas de acordo com sua prioridade e selecionadas para integrar o plano de ação governamental, tendo como base os limites do montante de recursos passíveis a serem utilizados para financiar tais gastos. É o instrumento pelo qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e as despesas que espera executar durante o exercício financeiro (CREPALDI, 2013). O planejamento é a base de um orçamento público mais eficiente, pois a partir dele é que se tem um gerenciamento melhor do controle das contas públicas.

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), trouxe um novo modelo de normas utilizadas na gestão das finanças públicas visando o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2000). O art. 17 define a despesa obrigatória de caráter continuado, condiciona o acompanhamento de comprovação de que as metas fiscais não serão afetadas com a criação ou aumento de despesa e como os efeitos financeiros deste último deverão ser compensados. Além disso, a lei estabelece limites específicos das contas públicas receitas, gastos e nível de endividamento.

O orçamento é um instrumento de decisão do destino dos recursos públicos. Todavia, a cada exercício que passa esse espaço efetivamente decisório na elaboração e aprovação de leis e projetos orçamentários vem ficando cada vez menor, pois o orçamento tornou-se mais rígido, com poucas margens de alterações ao longo dos anos. Essa rigidez é influenciada pelas despesas obrigatórias, as quais são a parte não efetivamente decisória do orçamento, em razão de ser uma responsabilidade legal do governo, não há espaço de flexibilização de execução desse grupo (GIACOMONI, 2011), enquanto as discricionárias são as que o governo tem esse poder escolha.

O alto grau de engessamento do orçamento público, conforme Câmara (2008), advém da vinculação de fontes de receitas a usos específicos e o alto volume de gastos os quais o governo tem pouco ou nenhum controle. Esse engessamento reduz de forma significativa a quantidade de recursos disponíveis do orçamento, os quais são essenciais para a execução de projetos fundamentais de qualquer governo, pois limita a flexibilidade de destinação da política fiscal para satisfazer serviços prestados à sociedade (GOMES, BEZERRA FILHO, NASCIMENTO, 2020).

As despesas obrigatórias são os maiores responsáveis pela redução do grau de liberdade na alocação dos recursos disponíveis do governo (BASSI, 2019), deixando como consequência pouco espaço para as discricionárias e tornando o orçamento cada vez mais rígido.

Dada a discussão apresentada, surge o questionamento sobre quais são os componentes dessas despesas obrigatórias no orçamento público federal? Ademais, qual a evolução do peso dessas despesas no orçamento federal?

O objetivo dessa pesquisa é identificar e analisar quais são os componentes dessas despesas obrigatórias, além de compreender a evolução de seu peso sobre o orçamento federal no período de 2000 a 2021, através de estudos quantitativos e qualitativos sobre o tema e de análise por estatística descritiva dessas variáveis, este último por dados disponibilizados pelo Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica aplicada (IPEADATA), construiu-se gráficos que suportam à análise.

Tal tema é de contribuição aos assuntos de estudos do Governo Federal, além de ajudar a compreender melhor o funcionamento de tais contas públicas. Ademais, abre a possibilidade de novas pesquisas que abordam o tema com a disponibilidade de dados apresentada.

O presente estudo divide-se em cinco partes. A primeira é esta introdução que busca contextualizar sobre o orçamento federal, relacionando-o com as despesas obrigatórias, apresentar o problema da pesquisa, expor o objetivo definido e justificar sua escolha. Na segunda parte é realizada uma revisão da literatura acerca do tema, apresentando o conceito de orçamento público, planos orçamentários existentes, marcos legais das despesas obrigatórias e a revisão de estudos aplicados que auxiliaram o objetivo da pesquisa. A terceira parte é apresentada a metodologia, na qual detalha-se o método de análise e os dados apresentados. A quarta parte apresenta os resultados obtidos pela análise. Por fim, em sua última seção é relatado as considerações finais.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 Orçamento Público

O planejamento é uma ferramenta indispensável para a gestão pública no Brasil, visto que auxilia o gerenciamento das ações públicas a fim de que estas sejam realizadas da maneira mais eficiente. Almeida e Costa (2018) apontam a relevância dos mecanismos de planejamento para a elaboração do orçamento, pois a partir do mesmo o referido adquire mais confiabilidade e veracidade, levando em conta que as atividades desenvolvidas de forma mais planejada são mais propícias a evitar erros e alcançar bons resultados.

O orçamento é um planejamento da administração pública que busca atender, em determinado período, os planos e programas de trabalho desenvolvidos, estabelecendo receitas a serem obtidas e dispêndios a serem efetuados, visando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade (LIMA, 2022).

O orçamento público é um plano de governo apresentado em forma de lei, que direciona as ações do poder público a curto e médio prazo. Para a elaboração do orçamento é seguido as determinações legais presentes na Constituição Federal, na Lei nº4.320, de 1964 e na Lei Complementar nº101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (MACIEL, 2018).

O Orçamento contribui na gestão pública financeira, estabelecendo por meios legais as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidas e o montante das despesas e receitas para um determinado período. O sistema orçamentário estabelecido pela Constituição Federal de 1988 no art. 165 é fragmentado em 3 leis, Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

Segundo Silva e Iza (2020) o Plano Plurianual estabelece orientações e metas da administração pública para programas de ações desenvolvidas a longo prazo e as despesas de capital que ultrapassam um exercício financeiro (um ano).

Sendo referência básica para os demais instrumentos financeiros integrantes do sistema orçamentário, Maciel (2018) afirma que o Plano Plurianual tem vinculação com o planejamento financeiro. Ademais, é determinado pela Constituição Federal, em seu art. 165, §§ 1º e 4º que os planos e programas da administração serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual (BRASIL, 1988).

Introduzida pela Constituição Federal de 1988 a LDO orienta a elaboração da LOA estabelecendo os objetivos, metas e prioridades da gestão pública federal para o exercício financeiro subsequente. Compatível com o PPA, a mesma também informa sobre as alterações

na legislação tributária e determina as diretrizes da política fiscal. Ademais, com a publicação da LC nº 101/2000, Giacomoni (2021) aponta o aumento da relevância da lei, a qual passou a ter mais regras e funções, tais como o estabelecimento de metas fiscais, a fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira e orçamentárias e as despesas orçamentárias que o ente federado pretende realizar no exercício financeiro, devendo ser elaborada pelo poder executivo e aprovada pelo poder legislativo.

A Lei Orçamentária Anual, constituída por 3 orçamentos, fiscal, seguridade social e investimento, apresenta as receitas e despesas orçamentárias que o ente federativo planeja executar no exercício financeiro, além de ser produzida pelo poder executivo e aprovada pelo poder legislativo (LIMA, 2022).

Segundo Maciel (2018) a Lei Orçamentária Anual é o orçamento público propriamente divulgado, contendo precisamente a previsão da receita pública com a origem dos recursos e a fixação da despesa pública com a destinação dos recursos.

O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, elaboradas pelo Poder Executivo, formam integralmente o sistema orçamentário, visando a transparência e compartilhamento das informações financeiras públicas e planejar de forma eficiente a execução das mesmas para melhor atender a sociedade (ALMEIDA e COSTA, 2018)

## **2.2 Marco Legal das Despesas Obrigatórias**

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) (BRASIL, 2021b) a despesa orçamentária pública é o grupo de gastos realizados pelos entes públicos a fim de manter o funcionamento dos serviços públicos prestados à sociedade. Em outras palavras, é todo gasto com autorização legislativa do governo para realização de atividades e programas em prol da sociedade, além de dar continuidade a assistência pública em diversos setores que integram o desenvolvimento dos serviços públicos.

A despesa tem várias classificações dentro do orçamento a fim de melhorar sua especificação, e dentre as classificações existentes encontra-se as do resultado primário, a financeira e primária (não financeira). A despesa financeira é aquela resultante de operações de financiamento ou empréstimo realizadas pelo governo, e seu montante é composto pelo valor financiado ou emprestado efetivo mais os juros derivados da operação. Já a despesa primária é todo gasto do governo necessário para executar uma determinada entrega à população, ou seja, é direcionada para as políticas públicas de saúde, como os gastos com o Sistema único de Saúde

(SUS), de educação, como as escolas e universidades públicas e dos aspectos previdenciários e sociais (GADELHA, 2017).

Ademais, as despesas primárias podem ser classificadas em obrigatórias e discricionárias. É posto no art. 17º da LC 101/2000 como despesa obrigatória de caráter continuado “a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios” (BRASIL, 2000).

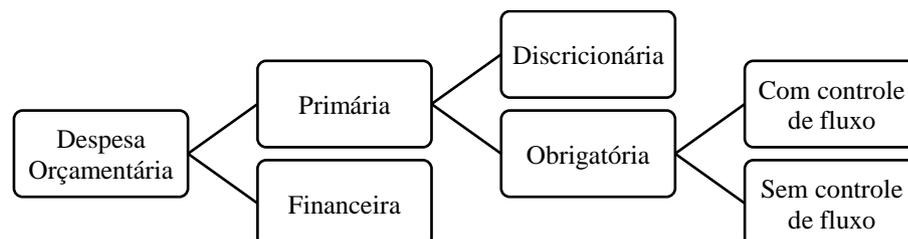
Além disso, as despesas obrigatórias se dividem em com ou sem controle de fluxo. A com controle de fluxo é determinada por um algum ato constitucional ou legal e que possa haver uma programação financeira, um exemplo desta seria o programa Bolsa Família. Por outro lado, a sem controle de fluxo não permite essa programação financeira, ou seja, sua dotação é fixa legalmente, não são contingenciáveis e são de execução obrigatória, pode-se citar como exemplo os salários de funcionários público (COURI, 2012). De ambas suas execuções são mandatórias e os maiores grupos de despesas obrigatórias, segundo o site do Congresso Nacional, são os benefícios da previdência social, serviços da dívida, pessoal e encargos sociais.

Já as despesas primárias discricionárias são as que não decorrem de uma determinada ação legal ou constitucional, sujeitas a uma programação financeira e cabe ao governo decidir executá-las (GADELHA, 2017)

Além disso, o art. 9º § 2º, da LC 101/2000 aborda as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, as quais “constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 2000), ou seja, as despesas primárias obrigatórias sujeitas ou não à programação financeira não estão sujeitas a um limite de empenho, pois sua própria dotação já é o limite estabelecido.

A Figura 1 mostra essa classificação da despesa orçamentária de acordo com o resultado primário.

**Figura 1 - Classificação da despesa orçamentária de acordo com o resultado primário**



Fonte: Elaboração própria.

Visto que essas despesas obrigatórias o governo não tem a opção de não executá-las, Pinheiro (2006) pontua que o crescimento contínuo das mesmas reflete diretamente no grau de enrijecimento da estrutura orçamentária, além de que uma parcela crescente dos gastos obrigatórios é coberta por uma parcela crescente das receitas vinculadas. A LC 101/2000 dirige-se a vinculação da receita como um ato de designar uma receita ao custeio de determinada despesa (BRASIL, 2000).

Os gastos obrigatórios e as vinculações de receita influenciam decisivamente com o incremento orçamentário, prática de elaboração orçamentária para o novo exercício em que se reproduz o orçamento passado, mas com ajustes marginais proporcionados, principalmente por incremento de recursos. Este incrementalismo, incontornável pela rigidez orçamentária, cria dificuldades para a integração entre o planejamento e o orçamento, assim como para adoção de sistemas de orçamento de desempenho ou por programas (GIACOMONI, 2011).

Entretanto, Bassi (2019) aponta que a obrigação do gasto não desfaz com a desvinculação da receita e que isso envia a análise sobre os determinantes da rigidez orçamentária. Além disso, diferente das receitas vinculadas, as despesas obrigatórias não dispõem de mecanismos para flexibilização, reduzindo o grau de liberdade na alocação dos recursos disponíveis do governo.

### **2.3 Revisão de Estudos Aplicados**

Nesta parte da pesquisa é apresentado alguns estudos aplicados que contribuíram para o esclarecer do objetivo deste trabalho. Dentre os temas abordados estão: o crescimento das despesas primárias ao longo dos anos, diferença entre o que é planejado das despesas discricionárias e o que de fato é executado, a relevância das despesas previdenciárias nas despesas primárias, um detalhamento das despesas que motivaram o crescimento das despesas primárias e a influência das despesas obrigatórias sobre a rigidez orçamentária.

Loureiro (2020), a partir da análise dos dados coletados pelo Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) entre 2010-2020, mostra em sua pesquisa sobre as ações discricionárias que há diferenças grandes na capacidade de execução das mesmas, seja pela natureza do objetivo, explicitado pela avaliação das funções e subfunções de governo, seja pela modalidade de aplicação. Ademais, a pesquisa apresenta a diferença entre o que é planejado e o que é de fato executado.

Oliveira e Oreiro (2006) apontam com dados extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional o crescimento acelerado das despesas primárias durante 1995-2005. Discorrem que

pouco se tem feito para reduzir o ritmo de crescimento dessas despesas e as principais consequências seriam a elevação da carga tributária de maneira a cobrir o aumento do déficit gerado e a restrição que o afrouxamento fiscal impõe sobre a condução da política monetária.

A pesquisa de Pires e Borges (2019) buscou estimativas e determinantes das despesas primárias do Governo Central no período 1986–2019 com dados reunidos do Banco Central do Brasil, do IPEADATA e do Tesouro Nacional. Apresentaram que em uma perspectiva de longo prazo, desde 1992, a despesa primária tem uma tendência um tanto constante de crescimento estrutural em percentual do PIB e não existe um padrão cíclico exato para o gasto do Governo Federal. Ademais, esse crescimento é fortemente associado à previdência social. Este último também é apontado por Pellegrini (2021) em seu texto para discussão, mostrando que as despesas previdenciárias foram decisivas para explicar o aumento das despesas primárias da União, comparando-se os dados de 1997 e 2019 do Tesouro Nacional.

A análise econômica dos gastos federais de 2006-2015 feita pela Secretaria de Política Econômica (BRASIL, 2016) aponta que o crescimento desses gastos ao longo dos anos se concentrou bastante nas transferências de renda às famílias. Além de que a tendência crescimento do gasto foi reforçada pelo crescimento de algumas despesas tais como subsídios a energia e investimentos, compensação pela desoneração da folha, algumas ações de combate à seca e mais notadamente as despesas relacionadas à previdência e assistência.

Giacomoni (2011) disserta que entre as causas da rigidez orçamentária, as despesas obrigatórias se destacam. Analisa-se, pelo Sistema integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) pela Secretária do Tesouro Nacional (STN), as proporções das despesas orçamentárias obrigatórias entre 2004 e 2009. Aponta também a inflexibilidade da realização dessas despesas e que há indicações do crescimento de proporção das mesmas.

O Quadro 1 apresenta de forma resumida os principais pontos destes estudos aplicados

**Quadro 1 - Revisão de estudos aplicados**

<b>Trabalho</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Dados e método</b>	<b>Principais resultados</b>
Oliveira e Oreiro (2006)	Apresentar a rápida elevação das despesas primárias do governo central com a condução da política econômica da época.	Avaliação das despesas primárias durante 1995-2005 extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional.	A taxa de crescimento dessas despesas atingiu a média de 6% ao ano. A eficiência na administração pública é feita a partir da participação do estado na economia, ocasionando o rápido crescimento das despesas primárias.

Giacomoni (2011)	Apontar a natureza, as características e as especificidades do fenômeno da rigidez orçamentária	Estudo legais sobre as vinculações entre receita e despesas e o volume das receitas vinculadas e das despesas de execução obrigatória. Este último por meio do SIAFI e STN entre 2004 e 2009.	Os dois principais mecanismos responsáveis pela rigidez do orçamento público são as vinculações das receitas a determinadas despesas e as despesas de execução obrigatória, com destaque para este último.
Brasil (2016)	Analisar a estrutura da despesa e os principais elementos que contribuíram para uma tendência de crescimento em percentual do PIB ao longo dos anos.	Análise pelo Ministério da Fazenda da estrutura dos gastos públicos e sua evolução recente, além de estudar a evolução das despesas obrigatórias e a rigidez do orçamento no período de 2006-2015	O crescimento das despesas primárias foi direcionado pelas transferências de renda às famílias e algumas despesas de custeio atípicas, mais notadamente a compensação da desoneração da folha ao INSS, o auxílio à CDE e o pagamento de subsídios. O crescimento das despesas decorrentes desses itens atípicos foi revertido com uma série de ações adotadas ao longo do ano de 2015.
Pires e Borges (2019)	Exibir estimativas das despesas primárias para o Governo Federal entre 1986 e 2016 - agregando 11 anos às séries históricas atualmente disponíveis oficialmente e estudar os condicionantes do aumento da despesa primária no período.	Avaliação das despesas primárias durante 1986-2016 extraídas da Secretaria do Tesouro Nacional, do Branco Central do Brasil e do IPEADATA.	A trajetória do aumento da despesa primária está bastante associada ao crescimento da despesa com previdência e demais benefícios assistenciais; A expressiva aceleração da inflação em 1989-92 aponta uma forte redução da despesa em percentual do PIB
Loureiro (2020)	Investigar sobre a alocação e a execução financeira das ações orçamentárias discricionárias do tipo projeto, a influência da conjuntura econômica e as ações dos Poderes Executivo e Legislativo sobre as programações orçamentárias, limitadas entre os anos de 2010 e 2020.	Avaliação de aspectos e métricas do processo orçamentário, com foco na alocação e execução financeira das despesas discricionárias das ações do tipo projeto, no período 2010-2020, por meio de dados coletados via Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.	As ações discricionárias tipo projeto ocupam uma parte minoritária do Orçamento Público; há diferenças relevantes entre o que é planejado e o que é executado ao ano; o Executivo e Legislativo fazem, em alguns pontos, um orçamento concorrente.
Pellegrini (2021)	Analisar as contas primárias da União desde 1997 a fim de encontrar as tendências da receita e da despesa, nos termos de tamanho e composição, além de seus impactos no resultado primário e na dívida pública.	Análise das contas primárias da união disponíveis pela Secretaria do Tesouro Nacional de 1997 a 2021.	Constata que a despesa previdência justifica 70% do aumento da despesa primária; a receita primária obteve aumento em 1998 a 2002 quando houve mudanças na legislação tributária em 2004 a 2008 sendo resultado de um crescimento econômico então verificado.

Fonte: Elaboração própria.

### 3 METODOLOGIA

Este trabalho busca identificar os componentes das despesas obrigatórias do orçamento federal e seu comportamento ao longo do período de 2000 a 2021. Ademais, analisa-se estas despesas no estágio da liquidação, este em que o objeto de empenho da despesa já foi devidamente executado e o governo passa a ter que honrar com a responsabilidade do pagamento.

A fim de alcançar o objetivo descritivo desta pesquisa, é feito uma análise de estudos aplicados envolvendo o objetivo e o levantamento dos dados das despesas primárias liquidadas do Governo Federal entre 2000-2021 em uma abordagem quali-quantitativa para enfim compreender o percurso dessas despesas. Ademais, os dados são trazidos à preços de 2021 aplicando o Índice Geral de Preços/Disponibilidade Interna (IGP-DI) disponibilizado pelo IPEADATA.

O presente estudo contribui, portanto, para as pesquisas estatísticas descritivas sobre o tema, além de servir como instrumento para mais estudos sobre os componentes e o comportamento das despesas primárias. As despesas orçamentárias precisam ser mais exploradas nesses estudos para poder trazer mais soluções e transparência à sociedade.

Cabe ressaltar que nesta pesquisa houve a limitação de poucos estudos quantitativos sobre o tema, além de ser disponibilizado pelo governo mais relatórios detalhados envolvendo o orçamento liquidado só mais para o final da década de 2000, deixando os anos anteriores com mais difícil compreensão.

#### 3.1 Dados

Com o objetivo de identificar os componentes das despesas obrigatórias, primeiramente buscou-se os dados das despesas primárias, por grupo de natureza de despesa (GND), por resultado primário e por função de governo no site Sistema Integrado Planejamento e Orçamento (SIOP) à valores nominais.

Através dessas variáveis obtidas, despesas obrigatórias e discricionárias, por GND e por função de governo, é apresentado uma análise estatística descritiva dos resultados a fim de buscar seus principais componentes. O Quadro 2 abaixo apresenta as variáveis utilizadas nesta pesquisa, sua descrição e a fonte de onde foram extraídas.

**Quadro 2 - Variáveis utilizadas**

<b>Variável</b>	<b>Descrição</b>	<b>Fonte</b>
Despesas primárias	Despesas não financeiras em prol da disponibilidade e funcionamento de serviços públicos prestados à sociedade	SIOP (2022)
Despesas obrigatórias	Despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios	SIOP (2022)
Despesas discricionárias	Despesas que não decorrem de uma determinada ação legal ou constitucional, sujeitas a uma programação financeira e cabe ao governo decidir executá-las	SIOP (2022)
Despesas por GND	GND é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Qual a classe de gasto que será realizada pela despesa. Subdivide-se em: 1- Pessoal e Encargos Sociais 2-Juros e Encargos da Dívida 3-Outras Despesas Correntes 4-Investimentos 5-Inversões financeiras 6-Amortização da Dívida	SIOP (2022)
Despesas por função	A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. Reflete a competência institucional do órgão, como, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios	SIOP (2022)
Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI)	Indicador de abrangência nacional e está estruturado para medir as variações médias dos preços recebidos pelos produtores domésticos na venda de seus produtos. A sua composição tem por base as pesquisas estruturais relativas aos setores agropecuário e industrial, além das Contas Nacionais, divulgadas pelo IBGE.	IPEADATA (2022)

Fonte: Manual Técnico do Orçamento (MTO) (2022) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA) (2022). Elaboração: própria.

### 3.2 Método

A fim de alcançar o objetivo desta pesquisa se faz uma análise dos dados a seguir por meio da estatística descritiva com a construção de gráficos em valores monetários e em percentuais relativos.

Na avaliação do comportamento dessas despesas primárias, buscou-se analisar os seus componentes a partir de sua classificação, pelos seus grupos de natureza e pelas suas funções, e a evolução histórica dessas variáveis.

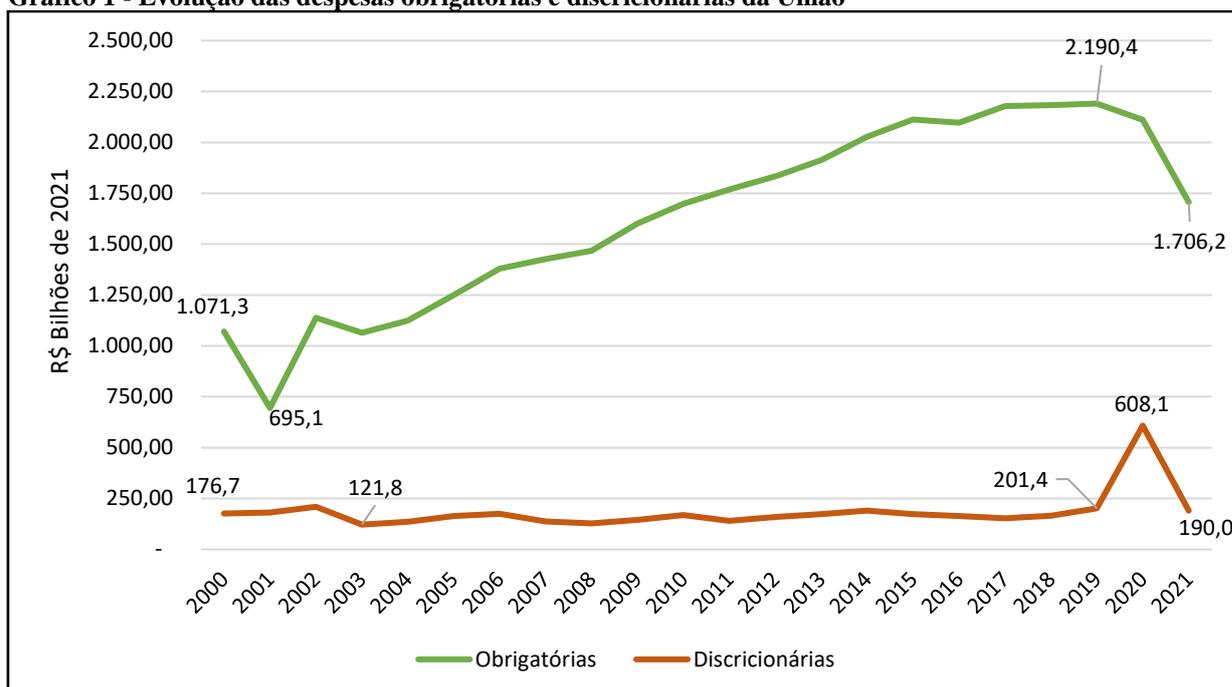
Os valores monetários nominais foram corrigidos da inflação de forma a refletirem preços de 2021, último ano da série estudada, por meio do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), obtido no site IPEADATA.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Despesa Obrigatória X Discricionária

O Gráfico 1 apresenta as despesas obrigatórias e discricionárias liquidadas da União no período de 2000-2021 em valores monetários.

**Gráfico 1 - Evolução das despesas obrigatórias e discricionárias da União**



Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022).

Observa-se que as despesas obrigatórias passaram de R\$ 1,1 trilhão em 2000, para R\$ 1,7 trilhão em 2021, representando um crescimento real de 59,3%. Chama atenção no Gráfico 1 o comportamento das despesas obrigatórias em 2019, quando atingiu o valor máximo da série, de R\$ 2,2 trilhões, seguindo de uma queda de 22,1% até 2021 (em valores reais). Observa-se que no Gráfico 1 os valores estão apresentados à preços de 2021, que o índice de preços foi o IGP-DI e que a inflação medida por este índice entre 2019 e 2021 foi de 43,9%. Quando se observa os valores nominais (Apêndice A) e o valores em proporção ao orçamento, contata-se a manutenção ou crescimento dos valores nominais.

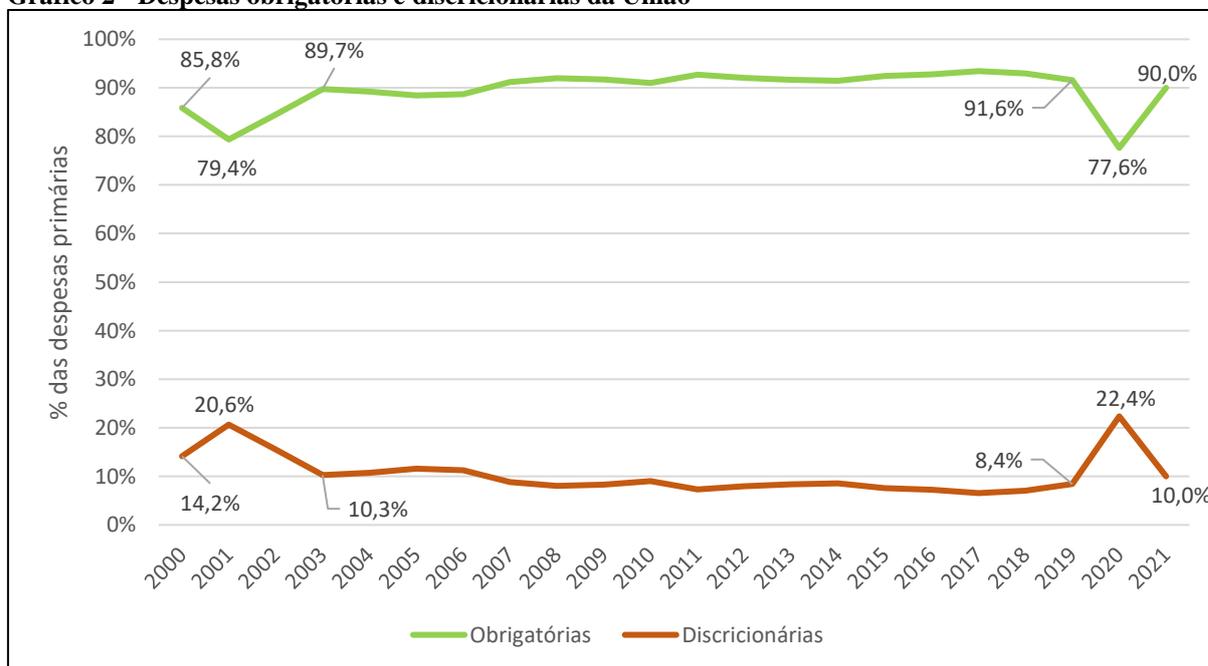
Em relação às despesas discricionárias, observou-se um crescimento real de 7,5% entre 2000 e 2021. Assim, a primeira constatação é de que no período analisado o crescimento em valores reais foi bem maior para as despesas obrigatórias (59,3%), do que para as despesas discricionárias (7,5%).

Além disso, para as despesas discricionárias, nota-se um salto de R\$ 201,4 bilhões em 2019 para R\$608,1 bilhões de reais em 2020 (201,9% de crescimento), chegando ao seu maior valor nos anos analisados. Este salto foi motivado pela pandemia do Covid-19, sendo que o Governo Federal reconheceu estado de calamidade pública do país a partir do Decreto Legislativo nº 6, de 2020 (BRASIL, 2020a), e tomou várias medidas para combater com a situação, como a implementação da Emenda Constitucional nº 106/2020 que institui um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para o confronto do estado do país decorrente de pandemia (BRASIL, 2020b).

Para o enfrentamento da pandemia, o Governo Federal acionou a abertura de novos créditos extraordinários para compensar os gastos discricionários. Esses créditos extraordinários concentraram-se no auxílio emergencial às pessoas em situação de vulnerabilidade e no benefício emergencial de manutenção do emprego e renda (BRASIL, 2021a).

Complementarmente, o Gráfico 2 apresenta também a evolução das despesas obrigatórias e discricionárias, mas como proporção do total das despesas primárias.

**Gráfico 2 - Despesas obrigatórias e discricionárias da União**



Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022).

Conforme o Gráfico 2, as despesas obrigatórias passam de 85,8% das despesas primárias em 2000, para aproximadamente 90% das despesas primárias, representando um aumento de

4,2 pontos percentuais aproximadamente. Este fato reflete o aumento da importância das despesas obrigatórias dentro do orçamento federal.

Além disso, em relação às despesas obrigatórias se observou também uma queda significativa de 85,84% em 2000 para 79,36% em 2001 do total das despesas primárias. Contudo, durante os anos de 2003 a 2019 houve uma constância relativa de seus valores ficando perto da média entre os anos de 89,54%. Além disso, essa diminuição do seu montante em 2020 foi influenciada pelas medidas tomadas do Governo Federal para combater a pandemia do Covid-19 conforme publicado no Resultado do Tesouro Nacional (BRASIL, 2021a), como por exemplo a redução nos pagamentos dos benefícios do bolsa família (despesa obrigatória com controle de fluxo) em prol da substituição temporária pelo auxílio emergencial.

Observa-se a prevalência expressiva das obrigatórias sobre o total primário nos anos analisados, um determinante destaque da rigidez orçamentária, comprimindo as despesas discricionárias, ou seja, reduz o grau de liberdade na alocação dos recursos disponíveis governo (PINHEIRO, 2006; GIACOMONI, 2011; BASSI, 2019).

Em relação às despesas discricionárias, observou-se no Gráfico 2 que elas mantiveram um certo equilíbrio durante 2000 a 2019, representando em média 10,46% do total das primárias, mas, como analisado acima, com um salto de 8,42% em 2019 para 22,36% em 2020 das despesas primárias totais, aumento de 13,94 pontos percentuais.

Nota-se também no Gráfico 2 que o montante das discricionárias sobre o total primário caiu de forma expressiva de 2001 até 2003, diminuindo 10,3 pontos percentuais, mas, em contrapartida, as obrigatórias aumentaram 10,37 pontos percentuais.

Essa média de 10,46% das despesas discricionárias sobre o total primário mostra o pouco controle que o governo tem das despesas, visto que há uma inflexibilidade das obrigatórias por serem compromissos estabelecidos na legislação. Caso as discricionárias continuem diminuindo sua proporção e as obrigatórias aumentando, pode ocorrer da máquina pública entrar em *shutdown*, isto caracterizado por ser o momento em que as medidas de corte de despesa chegaram a um nível em que o governo tem seu funcionamento prejudicado e não consegue dispor dos serviços públicos mais básicos para a sociedade, visto que despesas discricionárias também são relevantes, uma vez que nessa rubrica existem programas públicos, investimentos e custeio do governo, sem o qual ele não consegue funcionar (PIRES, 2018)

Ao comparar os Gráficos 1 e 2 de 2020 para 2021, o primeiro apresenta uma redução real das despesas obrigatórias de 19,19%, porém no segundo houve um aumento de 12,34 pontos percentuais. Essa divergência se deu pela inflação alta do período, pois o montante das obrigatórias cresce de 2020 para 2021 em seus valores nominais (Apêndice A). Conforme o

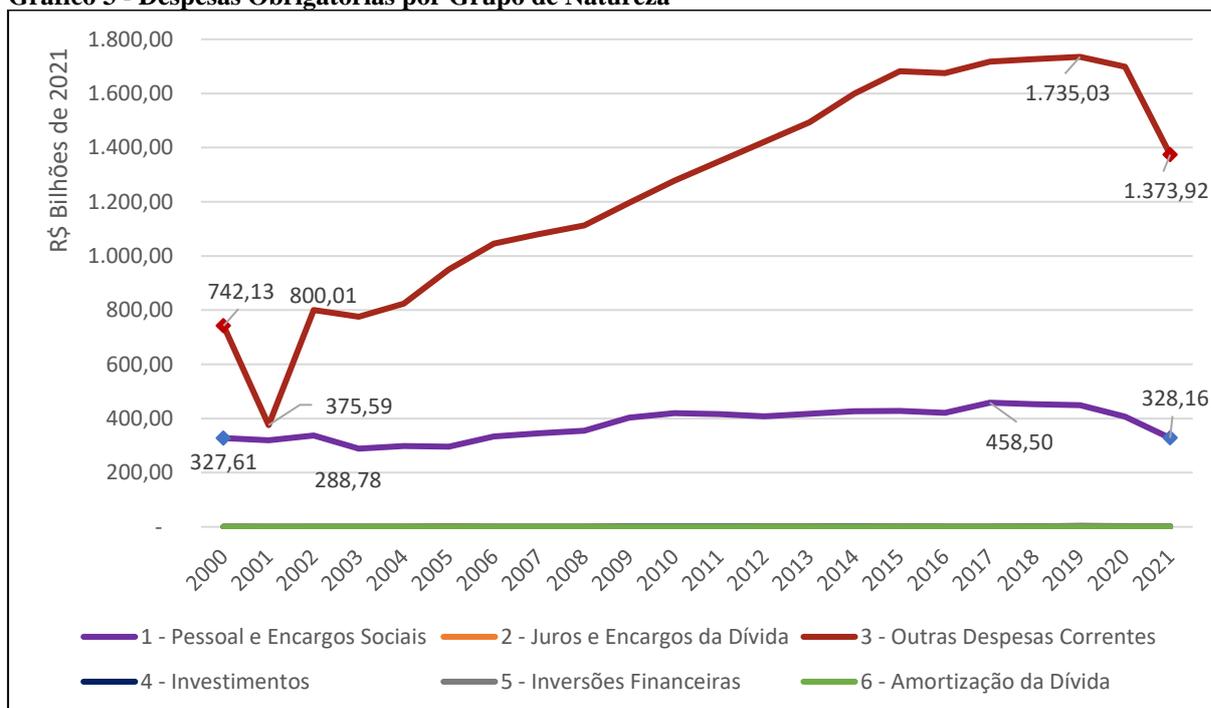
IPEADATA, a inflação medida pelo IGP-DI em 2020 foi de 23,08% e em 2021 de 17,74%, ou seja, por mais que o montante dessas despesas continuam dentro da média, a inflação faz com que esses valores monetários desvalorizem ao longo do tempo.

## 4.2 Componentes das Despesas Obrigatórias

### 4.2.1 Grupo de Natureza da Despesa

As despesas obrigatórias têm elevado peso no Orçamento Público, conforme observado nos Gráficos 1 e 2. Portanto, a seguir apresenta-se um detalhamento dos componentes das despesas obrigatórias. O Gráfico 3 apresenta os componentes das despesas obrigatórias liquidadas de 2000-2021, usando-se a classificação de grupo de natureza de despesa (GND).

**Gráfico 3 - Despesas Obrigatórias por Grupo de Natureza**



Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022).

Constatou-se que os maiores componentes das despesas obrigatórias são as despesas chamadas de Outras Despesas Correntes e as despesas com Pessoal e Encargos Sociais. Conforme o Gráfico 3, as Outras Despesas Correntes apresentaram crescimento real de 85,1% entre 2000 e 2021, enquanto que as despesas de Pessoal e Encargos Sociais apresentou crescimento real de 0,17% no período. Estes resultados indicam que o maior responsável pelo crescimento das despesas obrigatórias no período é o crescimento das Outras Despesas Correntes.

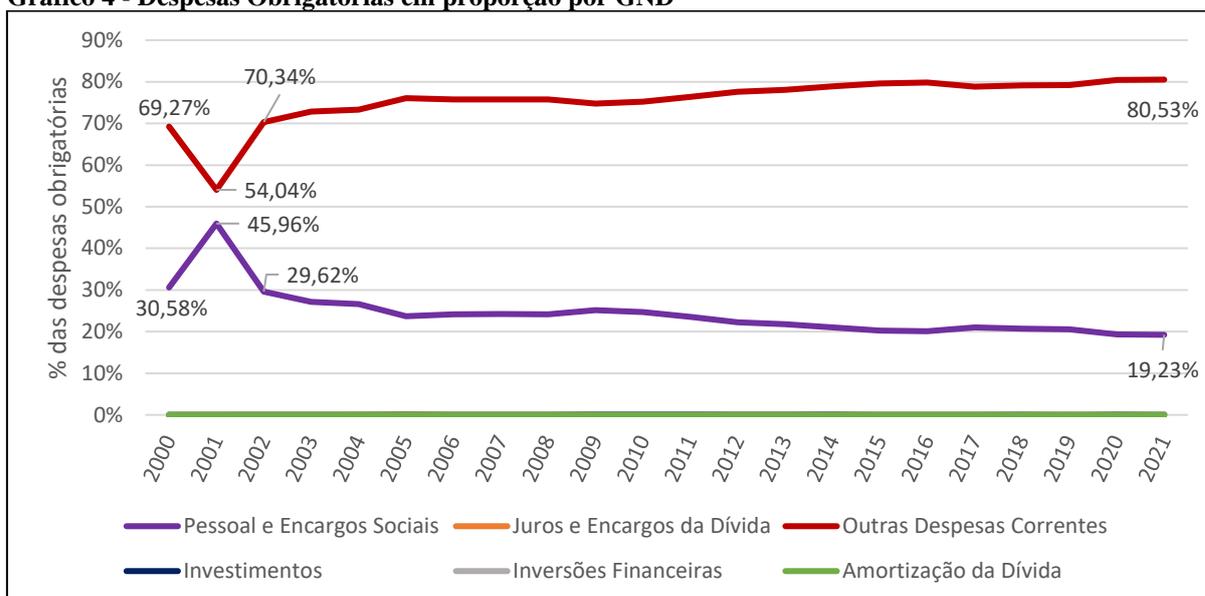
Posto que o aumento real de Pessoal e Encargos Sociais é com os valores monetários atualizados pela inflação, quando leva em consideração os valores nominais desse grupo, houve um aumento de 463,5%. Esse crescimento foi resultado da contratação de novos servidores, criação de novas carreiras e a reestruturação das tabelas salariais de diversas categorias (FAE e ZORZAL, 2009), mas como é notado, tais aumentos concedidos pelo governo não acompanharam os índices da inflação do mesmo período.

Percebe-se que o grupo de Outras Despesas Correntes apresentou valores, com exceção de 2001, oscilando entre R\$ 740 bilhões e R\$ 1,75 trilhão, sendo o mais expressivo dentre os outros com média de proporção de 75,53% do total primário obrigatório, já as despesas com Pessoal e Encargos Sociais variaram na casa dos R\$ 300 bilhões, representando em média 24,35% das obrigatórias e as demais despesas, Juros e Encargos da Dívida, Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida, não chegaram a ultrapassar mais de R\$ 4,5 milhões ao decorrer dos anos, ficando com menos de 1% em média (Apêndice B).

A redução dos valores monetários entre 2019 e 2021 no Gráfico 3 também é explicada pelo fato de ter sido utilizado como índice de preços para corrigir a inflação o IGP-DI, que apresentou elevada inflação neste último período.

Visto no Gráfico 1 a queda de 35,12% das despesas obrigatórias de 2000 para 2001, essa diminuição foi composta pela redução drástica em Outras Despesas Correntes passando de R\$742,13 bilhões para R\$375,59 bilhões (49,39% de caimento), em inversões financeiras passando de R\$1,37 bilhões para R\$20,96 milhões (98,48% de caimento) e em investimentos saindo de R\$203,88 milhões para R\$0,00 reais (100% de redução) (Apêndice B). Ademais, o grupo de pessoal e encargos também apresentou um leve encolhimento de R\$ 327,61 bilhões em 2000 para R\$ 319,47 bilhões em 2001 (2,48% de redução).

O Gráfico 4 complementa a análise, considerando as despesas classificadas por grupo de natureza de despesa com proporção do total de despesas obrigatórias.

**Gráfico 4 - Despesas Obrigatórias em proporção por GND**

Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022).

Constata-se no Gráfico 4 o comportamento divergente entre os dois maiores componentes das despesas obrigatórias. Enquanto as Outras Despesas Correntes passaram de 69,3% do total de despesas obrigatórias em 2000 para 80,5% do total em 2021, as despesas com Pessoal e Encargos Sociais passou de um peso de 30,6% em 2000 para 19,2% do total de despesas obrigatórias em 2021. Este resultado reforça a constatação da importância das Outras Despesas Correntes como responsáveis para o crescimento das despesas obrigatórias no período.

Os grupos de juros e encargos da dívida, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida não são tão representativos sobre o montante das despesas obrigatórias, com nenhum chegando a mais de 0,2% do total obrigatório.

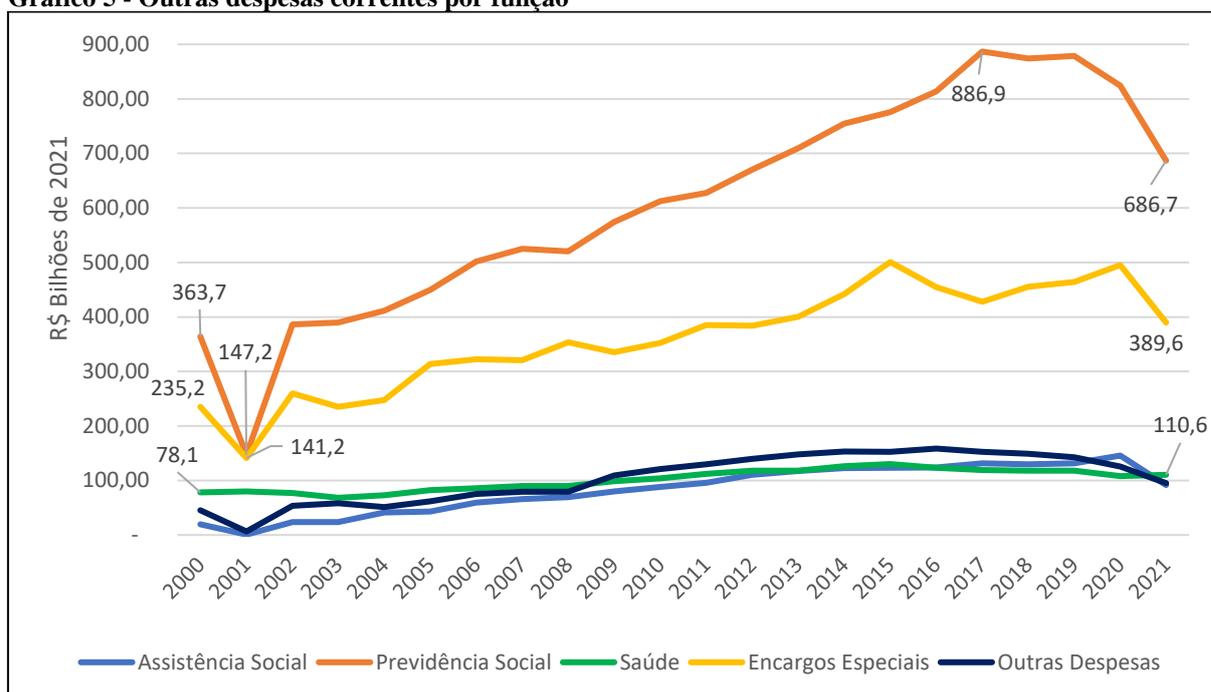
Repara-se em 2001 que Outras Despesas Correntes alcança seu ponto mínimo de 54,04% das despesas obrigatórias, já Encargos Sociais alcança seu ponto máximo no mesmo ano com 45,96%. Contudo, nota-se no Gráfico 3 que este último grupo obteve uma redução real de 2,48% no ano em questão. Essa divergência é explicada pelo fato de que nos valores monetários houve a utilização o IGP-DI como índice de preços para corrigir a inflação do período, e como dito mais acima, por mais que o montante diminua em valores monetários, quando corrigidos a preços da inflação não necessariamente diminua também.

Ao abrir as despesas obrigatórias por GND, nota-se que há investimentos considerados obrigatórios dentro do orçamento público. Por mais que não representam nem 0,5% dessas despesas, o Governo Federal ainda sim apresenta uma certa obrigação com seus investimentos (Apêndice B).

#### 4.2.2 Função

Ao comparar o percurso de Outras Despesas Correntes no Gráfico 3 com o das despesas obrigatórias no Gráfico 1, nota-se uma similaridade com seu comportamento. Isso se dá porque o grupo de Outras Despesas representa em média 75,73% das obrigatórias, uma parte expressiva. O Gráfico 5 abre esse grupo de outras despesas correntes de acordo com sua função orçamentária no período de 2000 a 2021.

**Gráfico 5 - Outras despesas correntes por função**



Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022).

As despesas com Previdência Social mostraram um crescimento significativo entre 2000 e 2021 passando de R\$ 363,7 bilhões para R\$ 686,7 bilhões de reais, respectivamente (crescimento real de 88,8%). Seu comportamento não se assemelha com o das despesas obrigatórias (Gráfico 1) e de outras despesas correntes (Gráfico 3) por ser o de maior expansão. Essas despesas são as que apresentam maior peso dentro de Outras Despesas Correntes representando em média 48,08% deste grupo, como aponta Pires e Borges (2019), a trajetória de crescimento da despesa primária está bastante relacionada ao crescimento da despesa com previdência e demais benefícios assistenciais.

Ademais, esse crescimento foi influenciado pelo aumento no reajuste do salário mínimo ao longo dos anos (GOBETTI e ORAIR, 2010; PELLEGRINI, 2021; PIRES e BORGES, 2019) e na expectativa de vida da população (OLIVEIRA e OREIRO, 2006).

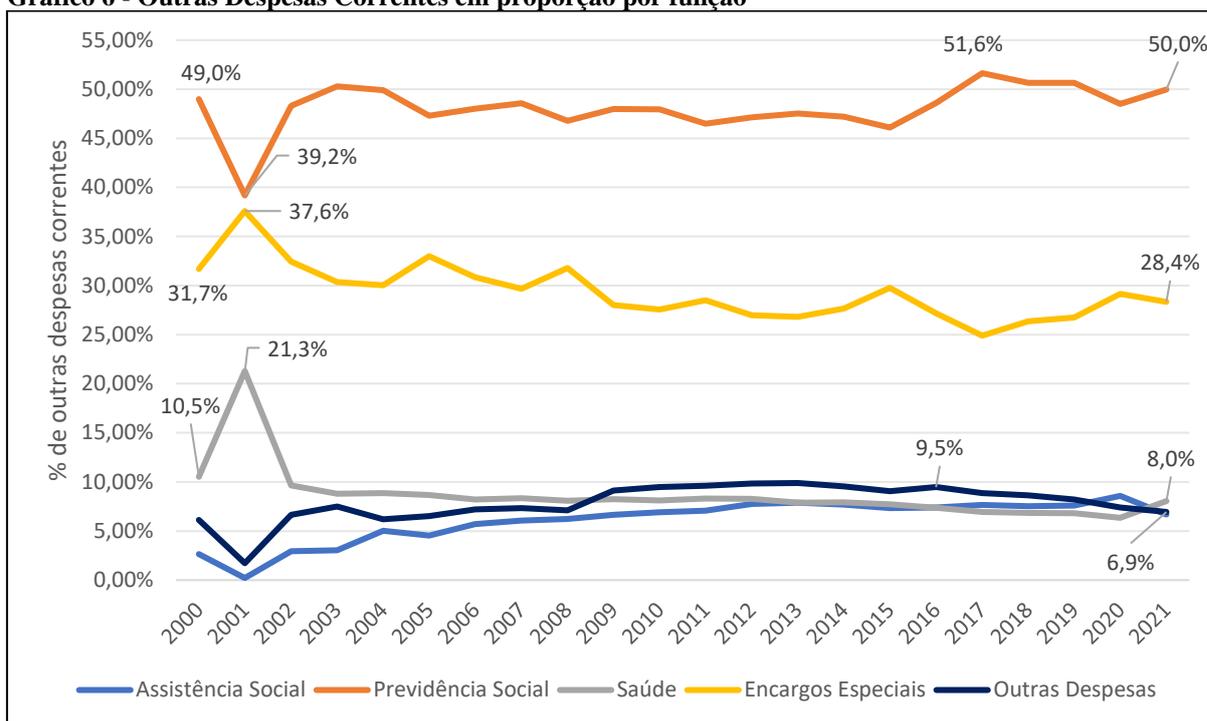
Os Encargos Especiais também representam uma certa influência em Outras Despesas Correntes, agregando em média 29,34% desse grupo. Esses Encargos são despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, como por exemplo dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra (BRASIL, 2022). Mesmo que não haja uma definição muito clara da função, a mesma é composta, na prática, por despesas com precatórios, transferências aos fundos constitucionais regionais (FCDF por exemplo), empréstimos no âmbito dos fundos regionais de desenvolvimento e subvenções para programas específicos (Instituição Fiscal Independente, 2017), podendo ser interpretada na parte de operações de créditos.

A utilização desta função é acompanhada por subfunções típicas, como refinanciamento das dívidas interna e externa (despesas financeiras), serviço das dívidas internas e externas, outras transferências, outros encargos especiais e transferências para a educação básica (BRASIL, 2022). Seu crescimento real foi de 65,65% de 2000 a 2021, passando de R\$ 235,2 bilhões para R\$ 389,6 bilhões de reais.

Os gastos com Saúde e Assistência Social têm sua parcela de relevância sobre o montante de outras despesas correntes, representando em média 8,7% e 6%, respectivamente. Esta última função obteve um crescimento grande no período, passando de R\$ 19,6 bilhões em 2000 para R\$ 91,9 bilhões em 2021 (aumento real de 467,9%), e Saúde obteve um aumento real de 41,5% no período.

Outras Despesas, o qual se encontra mais 24 funções, apresentou um crescimento real de 109% indo de R\$ 45,3 bilhões em 2000 para R\$ 103,9 em 2021.

O Gráfico 6 apresenta uma análise dessas funções com proporção do total de Outras Despesas Correntes.

**Gráfico 6 - Outras Despesas Correntes em proporção por função**

Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022).

As despesas com a previdência têm um forte peso todos os anos, mesmo em 2001 que foi seu ano de menor percentual, 39,2%, ainda continua sendo a função de maior peso comparado as outras dentro do grupo. Nota-se que esses gastos com a previdência são altamente influentes no percurso da despesa obrigatória, por ser o grupo de maior representatividade.

Couri (2012) aponta que os benefícios previdenciários é um dos gastos que explica a maior parte do crescimento das despesas primárias do Governo Federal nos últimos dez anos de sua pesquisa (2002-2011).

Ademais, é notório a desproporcionalidade de crescimento dessas despesas previdenciárias comparando seu percurso entre os Gráfico 5 e 6. No primeiro a despesa é de R\$363,70 bilhões em 2000 e representando no segundo 49,01% do grupo de outras despesas correntes, mas em 2021 a despesa é de R\$686,72 bilhões com uma proporção de 49,98% do grupo. Enquanto se fala sobre a proporção dessa despesa sobre o grupo de outras despesas correntes, os percentuais sempre estão perto da média, com exceção de 2001, mas em valores monetários a despesa cresce com uma inflação acelerada e desproporcional. Essa inflação foi calculada utilizando como índice de preços para corrigir o IGP-DI, o qual acumulado de 2021 em 2000 foi de 462,5% (Apêndice D).

Os encargos especiais, mesmo sendo o segundo grupo com mais peso, veio diminuindo lentamente ao longo dos anos em sua proporção de Outras Despesas Correntes indo de 31,70% em 2000 para 28,36% em 2021. Segundo o a Instituição Fiscal Independente (2017), a maior

parte desses encargos são a respeito de despesas financeiras relacionadas aos serviços da dívida pública (juros e amortização) ou transferências constitucionais ou legais por repartição de receitas com os entes subnacionais (FPE, FPM, entre outros).

Visto que estes dois grupos de funções citados acima preenchem em média mais de 70% do montante total das despesas obrigatórias, os gastos com a previdência são o de maior peso (Apêndice E) e que as despesas obrigatórias se destacam nos determinantes da rigidez orçamentária, busca-me mecanismos para desfazer essa rigidez, como uma reestruturação das despesas obrigatórias e a reforma da Previdência, evidentemente, é imprescindível (BASSI, 2019)

Nota-se que, com exceção de 2001, os gastos com saúde de 2000 a 2021 vêm sendo reduzido do seu percentual de outras despesas correntes passando de 10,53% para 8,05%, respectivamente, mesmo que seus valores reais tenham crescido indo de R\$78,1 bilhões para R\$110,6 bilhões (Gráfico 5), ou seja, demonstra o impacto da inflação no período.

A assistência social apresenta uma melhora gradativamente constante em ambas as análises (Gráficos 5 e 6), quanto em valores reais, quanto em percentual. Este último variando de 2,65% do grupo em 2000 para 6,69% em 2021.

Essas outras despesas que incluem trabalho, educação, cultura, dentre outros (Apêndice C) foram crescendo moderadamente até 2016 (junto com o Gráfico 5) com seu ápice de 9,47%. Nos anos seguintes reduziram chegando a 6,93% em 2021.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do objetivo proposto por este estudo, que é o de identificar e analisar os componentes das despesas obrigatórias do Governo Federal a fim de compreender a trajetória destas despesas e sua evolução ao longo dos anos. Esta pesquisa realiza uma análise estatística descritiva das despesas primárias da união.

As despesas obrigatórias preenchem em média 89,5% total das despesas primárias da união, sendo, portanto, destaque nos determinantes da rigidez orçamentária, uma vez que elas não possuem flexibilidade orçamentária de execução por se tratar de compromissos legalistas do governo. Além disso, nota-se uma prevalência de gastos com previdência social e com encargos especiais de preencher quase 70% das despesas obrigatórias da união no período analisado, com a previdência sendo a de maior representatividade (47,1% do total obrigatório).

Dado que o peso da Previdência Social sobre o montante obrigatório ser o de maior representatividade, ele se torna a função de maior influência na rigidez orçamentária. Posto isto, o caminho para a flexibilidade das despesas obrigatórias são mecanismos para a reestruturação do grupo, dentre estes pode-se citar a reforma da Previdência.

As despesas discricionárias tem uma parcela de participação das despesas primárias em torno de 10,18%, mas com dois saltos específicos em 2001 e 2020, este último devido as medidas tomadas referente a pandemia do covid-19. Atenta-se nesse percentual, pois essas despesas são as que o governo tem um poder de decisão sobre sua execução e na situação que há o crescimento dessas obrigatórias, resulta no comprimento das discricionárias, podendo a máquina pública entrar em *shutdown*.

O seguinte estudo buscou evidenciar os principais componentes das despesas obrigatórias, juntamente com as possíveis causas de sua evolução ao decorrer dos anos e sua relevância na questão da rigidez orçamentária. Com isso, sua principal contribuição é servir de apoio a outros estudos abordando o tema, além de ajudar no entendimento das variáveis dentro do orçamento público.

Diante dos resultados encontrados nesta pesquisa e da possibilidade de replicá-la em outros estudos, uma sugestão para futuras pesquisas é o aprofundamento do estudo dessas contas, analisando outros tipos de classificações dessas despesas e os marcos históricos que influenciaram sua trajetória.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Hellen Martins de; COSTA, Antonia Vadelucia. Orçamento Público como Mecanismo de Planejamento para a Gestão. **Id On Line Revista de Psicologia**, [S.L.], v. 13, n. 43, p. 559-577, 18 dez. 2018. Lepidus Tecnologia. <https://doi.org/10.14295/idonline.v13i43.1555>
- BASSI, Camillo de Moraes. **Receitas vinculadas e despesas obrigatórias: explorando conceitos, métodos de atuação e determinantes à rigidez orçamentária**. 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>
- BRASIL [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasileira, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020**. Dispõe sobre o estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. 2020a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/dlg6-2020.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm)
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº106 de 7 de maio de 2020**. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. 2020b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm)
- BRASIL. **Evolução dos gastos públicos federais no Brasil: uma análise para o período 2006-15**. Brasília: Secretaria de Política Economia, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/transparencia-fiscal/analise-economica-dos-gastos-publicos-federais>
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim Resultado do Tesouro Nacional – dezembro de 2020**. Brasília: STN, 2021a.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO**. Edição 2022, 16ª versão. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2022>
- BRASIL. Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 9ª edição. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>
- CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a constituição de 1988**. 2008. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Orçamento Público). Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas

da União, Brasília, 2008. Disponível em:  
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/178058>

CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de Termos Orçamentários**. Disponível em:  
[https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa\\_obrigatoria](https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario/-/orcamentario/termo/despesa_obrigatoria)

COURI, Daniel Veloso. **Credibilidade da proposta orçamentária**: Uma comparação entre a proposta enviada ao Legislativo e sua execução. 2012. Monografia (Especialização em Orçamento Público) - Programa de Pós-Graduação e Pesquisa do Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012. Disponível em:  
<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital>

CREPALDI, Guilherme S.; CREPALDI, Sílvio A. **Orçamento público**: planejamento, elaboração e controle - 1ª edição. Editora Saraiva, 2013. E-book. ISBN 9788502201927. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502201927>

FAE, Cleison; ZORZAL, Luzia. A Lei de responsabilidade fiscal e a despesa com pessoal no governo federal. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 16, 2009, Fortaleza/CE. **Anais do Congresso Brasileiro de Custos – ABC**, Fortaleza: ABC, 2009. Disponível em:  
<https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/969>

GADELHA, Sergio Ricardo de Brito. **Receita e Despesa Públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. 2017. Disponível em:  
<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3168>

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788597027839. Disponível em:  
<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027839>

GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. **Orçamentos públicos e direito financeiro, São Paulo: Revista dos Tribunais**, p. 329-356, 2011.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009)**. Texto para Discursão nº1485. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010. Disponível em:  
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2208>

GOMES, Jéssica Ramos; BEZERRA FILHO, João Eudes; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes do. Finanças Públicas: um estudo sobre a rigidez orçamentária das despesas públicas nos estados do Brasil. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, n. 243, p.76-91, jul. 2020. DOI: 10.17648/rbcv0i243.

Instituição Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal**: dezembro de 2017. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/relatorio-de-acompanhamento-fiscal>

Instituto de Pesquisa Econômica aplicada. **IPEADATA**. Dados macroeconômicos e regionais, 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>

- LIMA, Diana Vaz de. **Orçamento, Contabilidade e Gestão No Setor Público**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559773145. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559773145>
- LOUREIRO, Eduardo Nunes. **Ações Orçamentárias Discricionárias do tipo projeto: Alocação e execução financeira no período 2010-2020**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Planejamento e Orçamento. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. 2020.
- MACIEL, Angela Maria Rosa. **Orçamento Público: instrumento de planejamento importante na gestão pública**. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/169>
- OLIVEIRA, Jedson Cesar de; OREIRO, José Luis. As despesas primárias fora de controle. **Revista Economia & Tecnologia**, [S.L.], v. 2, n. 1, p. 73-78, 31 mar. 2006. Universidade Federal do Parana. <http://dx.doi.org/10.5380/ret.v2i1.28942>
- PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Evolução das Contas da União: ajuste, desajuste, pandemia e desafios**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, novembro 2021 (Texto para Discursão nº 304). Disponível em: <https://www.senado.leg.br/estudos>
- PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Rigidez orçamentária e regras de flexibilização fiscal. **Desafios do desenvolvimento**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), v.3, n. 22, p. 39, 05 mai. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6933>
- PIRES, Manoel; BORGES, Bráulio. A Despesa Primária do Governo Central: estimativas e determinantes no período 1986-2016. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, [S.L.], v. 49, n. 2, p. 209-234, abr. 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0101-41614921mpb>
- PIRES, Manoel. Despesas discricionárias e shutdown da máquina pública: algumas implicações para a política fiscal. **BlogdoIBRE**, 2018. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br>
- SILVA, Juvêncio Borges; IZA, Adriana de Oliveira. A importância da participação popular na elaboração do orçamento e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal para a administração pública. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (Unifafibe)**, v. 8, n. 2, p. 83-111, 24 jun. 2020. <https://doi.org/10.25245/rdspp.v8i2.598>
- Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal. **SIOP**. Painel do Orçamento Federal, 2022. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>

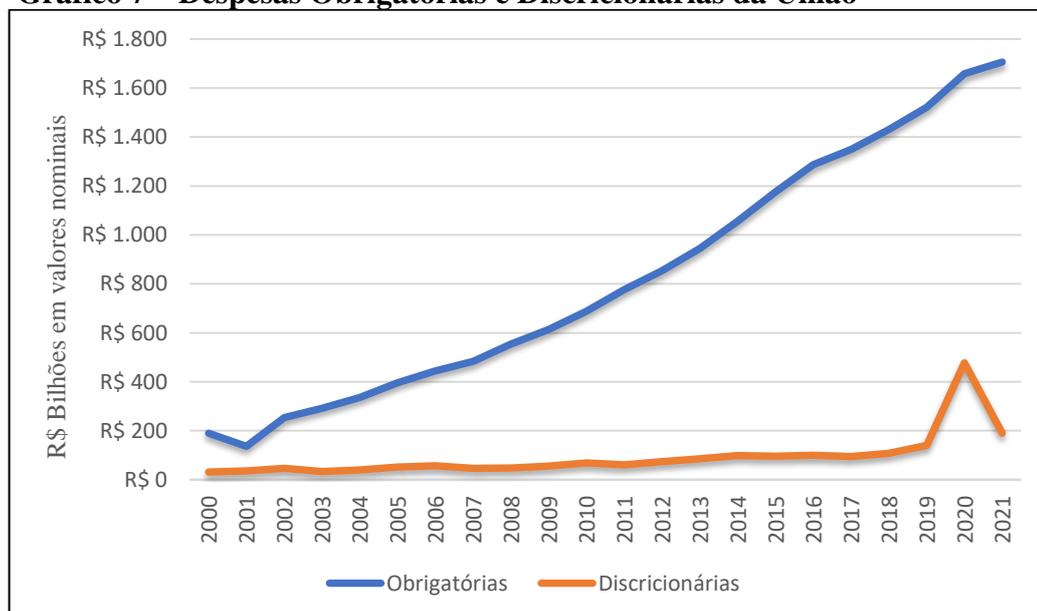
## Apêndice A – Despesas Primárias em Valores Nominais

**Tabela 1 – Despesas Obrigatórias e Discricionárias da União entre 2000 e 2021**

Ano	R\$ obrigatórias (a)	R\$ discricionárias (b)	R\$ despesas primárias (a+b)
2000	190.456.458.861,95	31.405.619.272,19	221.862.078.134,14
2001	136.371.696.621,13	35.471.777.287,78	171.843.473.908,91
2002	253.274.561.313,66	46.499.993.127,88	299.774.554.441,54
2003	291.133.864.827,85	33.320.058.687,07	324.453.923.514,92
2004	336.329.629.404,32	40.545.262.418,76	376.874.891.823,08
2005	396.335.901.742,63	51.920.258.115,66	448.256.159.858,29
2006	444.832.307.415,51	56.576.030.174,23	501.408.337.589,74
2007	483.690.124.375,77	46.784.813.867,94	530.474.938.243,71
2008	553.417.651.914,62	48.329.871.439,01	601.747.523.353,63
2009	614.330.078.352,26	55.453.578.299,34	669.783.656.651,60
2010	688.016.438.913,70	68.157.735.984,65	756.174.174.898,35
2011	777.323.694.855,92	61.443.593.232,70	838.767.288.088,62
2012	853.699.363.152,86	73.880.302.120,25	927.579.665.273,10
2013	945.574.769.222,61	85.995.983.082,58	1.031.570.752.305,19
2014	1.055.665.576.929,66	98.940.312.803,61	1.154.605.889.733,26
2015	1.175.931.984.000,72	96.284.145.725,32	1.272.216.129.726,04
2016	1.286.270.237.631,76	100.210.082.643,29	1.386.480.320.275,05
2017	1.348.953.810.946,10	94.649.430.293,68	1.443.603.241.239,78
2018	1.429.887.299.537,22	108.054.388.077,14	1.537.941.687.614,36
2019	1.522.158.102.699,62	139.957.858.979,89	1.662.115.961.679,49
2020	1.658.654.795.658,28	477.739.979.990,96	2.136.394.775.649,23
2021	1.706.190.020.549,76	189.989.104.575,15	1.896.179.125.124,91

Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022). Elaboração: própria

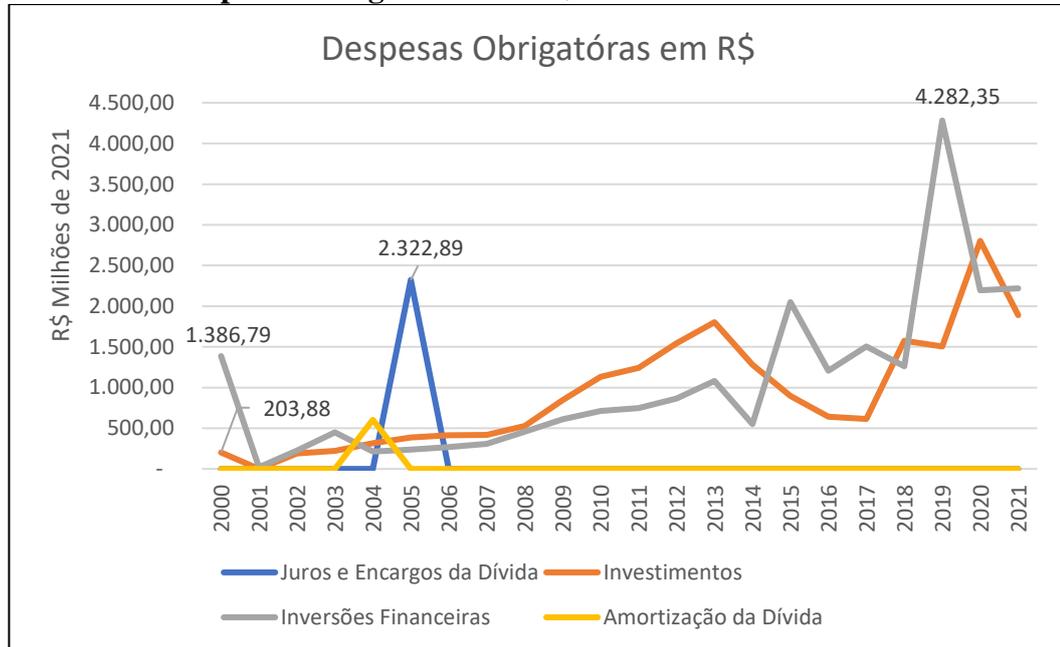
**Gráfico 7 – Despesas Obrigatórias e Discricionárias da União**



Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022).

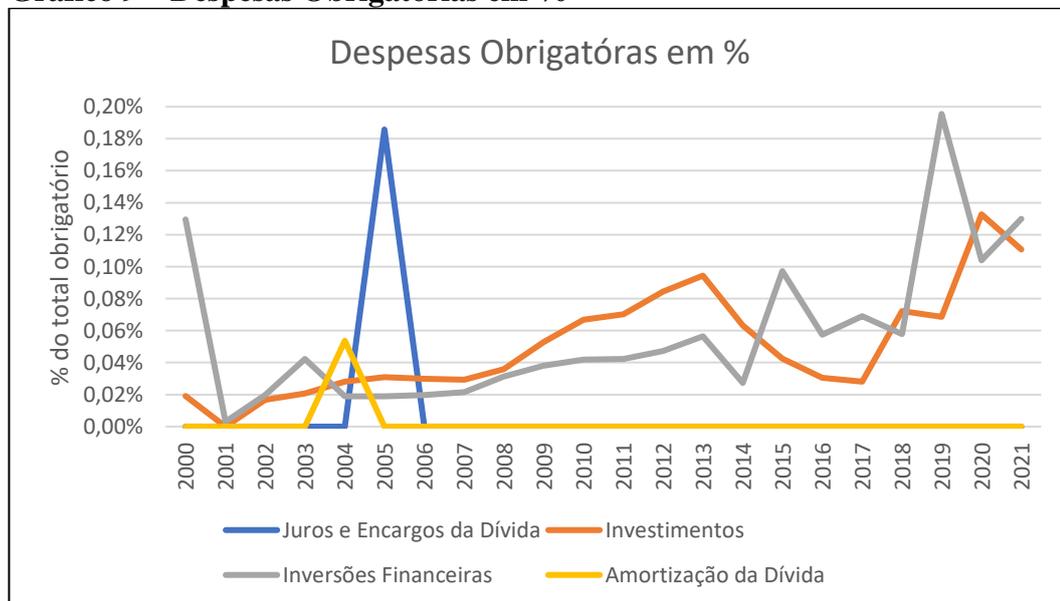
## Apêndice B – Despesas Obrigatórias por GND

**Gráfico 8 – Despesas Obrigatórias em R\$**



Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022)

**Gráfico 9 – Despesas Obrigatórias em %**



Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022).

## **Apêndice C – Classificação Funcional da Despesa**

- 01 – Legislativa
- 02 – Judiciária
- 03 – Essencial à Justiça
- 04 – Administração
- 05 – Defesa Nacional
- 06 – Segurança Pública
- 07 – Relações Exteriores
- 08 – Assistência Social
- 09 – Previdência Social
- 10 – Saúde
- 11 – Trabalho
- 12 – Educação
- 13 – Cultura
- 14 – Direitos da Cidadania
- 15 – Urbanismo
- 16 – Habitação
- 17 – Saneamento
- 18 – Gestão Ambiental
- 19 – Ciência
- 20 – Agricultura
- 21 – Organização Agrária
- 22 – Indústria
- 23 – Comércio e Serviços
- 24 – Comunicações
- 25 – Energia
- 26 – Transporte
- 27 – Desporto e Lazer
- 28 – Encargos Especiais

**Apêndice D – Inflação acumulada até 2021****Tabela 2 – Inflação acumulada até 2021 com base no IGP-DI**

<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
462,5%	409,7%	349,1%	265,7%	234,3%	215,4%	210,1%	195,1%	165,3%	160,6%	146,9%

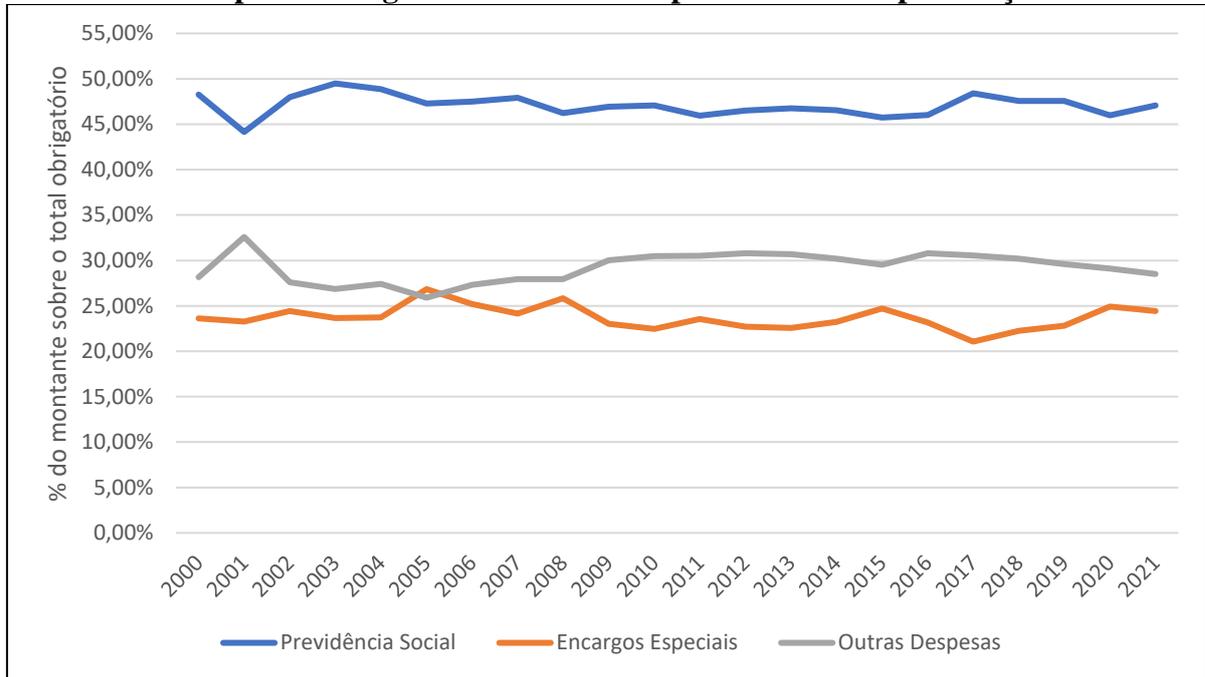
  

<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
127,5%	114,6%	102,3%	92,0%	79,6%	63,0%	61,5%	52,6%	43,9%	27,3%	0,0%

Fonte: IPEADATA (2022). Elaboração: própria.

## Apêndice E – Despesas obrigatórias por função

**Gráfico 10 – Despesas Obrigatórias sobre as Despesas Primárias por função**



Fonte: Elaboração própria com base em SIOP (2022).