

O paradoxo da proteção social: indexação, rigidez orçamentária e sustentabilidade fiscal

Autor(a): José Maurício Conti

Publicado em: 18 de junho de 2026

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/o-paradoxo-da-protecao-social-indexacao-rigidez-orcamentaria-e-sustentabilidade-fiscal>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/o-paradoxo-da-protecao-social-indexacao-rigidez-orcamentaria-e-sustentabilidade-fiscal>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/o-paradoxo-da-protecao-social-indexacao-rigidez-orcamentaria-e-sustentabilidade-fiscal#ep-235dbca9

Resumo

Indexação de despesas obrigatórias engessa o orçamento e ameaça o futuro das próprias políticas sociais

Texto integral

O orçamento público ocupa posição central na arquitetura das democracias constitucionais. Mais do que simples instrumento contábil, a peça orçamentária representa o espaço institucional em que o Estado define prioridades, distribui recursos escassos e materializa escolhas políticas fundamentais. Em tese, a cada ciclo orçamentário renova-se a possibilidade democrática de redefinir prioridades coletivas à luz das transformações econômicas, sociais e institucionais do país. As escolhas políticas de alocação dos gastos públicos são sempre difíceis. Em um país com inúmeras demandas sociais importantes ainda não atendidas, voltadas a garantir direitos fundamentais de seus cidadãos, escolher uma em detrimento de outra sempre importa em uma “escolha trágica”, para usar a expressão consagrada no título da obra de Guido Calabresi e Philip Bobbitt (*Tragic Choices* , W.W.Norton, 1978). Em um ano eleitoral como o atual, essas dificuldades aumentam exponencialmente, uma vez que ninguém quer tomar uma decisão que tenha efeitos eleitorais negativos. Mas as consequências virão, e isso precisa ficar claro, até para que se possam identificar os responsáveis. E um dos grandes problemas a serem enfrentados é o aumento de gastos que advém da indexação de determinadas despesas, que comprimem o orçamento público e reduzem cada vez mais as possibilidades de melhor alocar os recursos, que se tornam cada vez mais escassos, e está se intensificando (“Reindexação do Orçamento pode elevar gastos em 1,4 trilhão até 2034” – Revista Oeste, 2 de abril de 2026). Salário-mínimo, pisos de saúde e educação, emendas parlamentares e outras despesas, sem dúvida relevantes, podem inviabilizar o controle das contas públicas e a sustentabilidade fiscal a médio prazo. No caso brasileiro, a capacidade de decidir sobre a alocação dos gastos públicos vem sendo progressivamente comprimida. Os dados do PLDO 2027 ajudam a evidenciar esse movimento e recolocam no centro do debate público um problema estrutural do orçamento nacional: o crescimento contínuo das despesas obrigatórias e a redução gradual do espaço de discricionariedade diante da expansão automática de gastos vinculados e indexados. Estudo recente do BTG Pactual revelou bem a problemática que tem por traz dos impactos da indexação de gastos no orçamento [1] . O fenômeno não decorre apenas da elevação

quantitativa da despesa pública, mas da transformação qualitativa da própria dinâmica orçamentária brasileira. O sistema fiscal nacional organiza-se, essencialmente, sobre três grandes pilares de sustentabilidade: regras de controle do endividamento (debt rules), limites ao crescimento das despesas (expenditure rules) e metas de resultado fiscal (budget balance rules). Em conjunto, tais mecanismos procuram preservar a solvência estatal, estabilizar a trajetória da dívida pública e assegurar previsibilidade ao financiamento das políticas públicas. Porém, a efetividade dessas âncoras convive com uma dinâmica estrutural de expansão das despesas obrigatórias, impulsionada por vinculações constitucionais, indexações automáticas e crescimento continuado de determinadas prestações estatais. Essa configuração decorre da combinação de múltiplos fatores de pressão sobre o gasto público. Entre eles, destacam-se as políticas de valorização vinculadas ao crescimento real do salário-mínimo, os pisos constitucionais indexados à expansão da receita, o crescimento das despesas previdenciárias e assistenciais, a ampliação das emendas impositivas, a evolução do estoque de precatórios e outros. Considerados em conjunto, tais elementos reduzem a margem de adaptação fiscal do orçamento e comprimem a capacidade estatal de redefinir prioridades diante de novas demandas econômicas e sociais. O resultado é um orçamento progressivamente rígido, no qual parcela crescente das despesas públicas passa a operar de forma quase autônoma em relação ao debate político-orçamentário anual. As projeções fiscais recentes ajudam a evidenciar a persistência histórica desse quadro. As despesas obrigatórias representam aproximadamente 90% da despesa primária total da União, percentual que se projeta em 90,7% até 2030 [2] . Embora o elevado grau de rigidez não constitua fenômeno novo no orçamento brasileiro, as previsões atuais revelam a persistência e possível agravamento de um modelo fiscal marcado pela compressão das despesas discricionárias e pela redução gradual da margem de alocação livre do Estado. A deliberação orçamentária torna-se, nesse contexto, meramente residual. Tradicionalmente, o orçamento público é compreendido como espaço institucional de deliberação política acerca das prioridades e necessidades públicas. No caso brasileiro, todavia, parcela crescente das despesas já ingressa no processo orçamentário previamente condicionada por comandos constitucionais, vinculações legais, pisos obrigatórios e mecanismos automáticos de indexação. O resultado é a expressiva redução da elasticidade fiscal do orçamento e da própria capacidade estatal de redefinir prioridades diante das transformações econômicas e sociais. A rigidez orçamentária brasileira decorre precisamente de um crescimento progressivo das despesas obrigatórias e da multiplicação dos mecanismos de indexação e vinculação, produzindo um paradoxo institucional: instrumentos concebidos para proteger direitos fundamentais e estabilizar políticas públicas passaram a reduzir a flexibilidade democrática, fiscal e gerencial do orçamento. Mais do que limitar a capacidade de planejamento estatal, esse processo projeta, inclusive, riscos sobre a própria continuidade das prestações sociais, na medida em que pressiona a sustentabilidade fiscal do Estado, compreendida, hoje, não apenas como exigência econômica, mas como condição constitucional para a preservação intergeracional das políticas públicas e dos direitos fundamentais. É válido reconhecer que a expansão desses mecanismos possui até raízes historicamente legítimas. Em um país marcado por ciclos inflacionários, instabilidade monetária e recorrente subfinanciamento de políticas públicas, a Constituição de 1988 consolidou um modelo de proteção reforçada, alinhada a determinadas despesas sociais. Assim, vinculações constitucionais, pisos mínimos e indexações foram concebidos para servirem de verdadeiros instrumentos de blindagem institucional contra a erosão inflacionária, a volatilidade política e a captura conjuntural do orçamento. O problema contemporâneo, contudo, não reside na existência isolada desses mecanismos, mas em seus efeitos sistêmicos cumulativos. Tomadas individualmente, muitas dessas vinculações possuem racionalidade constitucional própria.

O desafio emerge da combinação simultânea e incremental de múltiplos mecanismos de crescimento obrigatório do gasto, cuja expansão reduz o espaço disponível para investimentos públicos, adaptação de políticas estatais e redefinição de prioridades. Tornam-se cada vez mais estreitas as margens políticas e fiscais para acomodação de novas demandas sociais sem que haja contínua elevação da carga tributária ou deterioração da trajetória da dívida pública. A política de valorização do salário-mínimo é um exemplo sensível dessa dinâmica. Historicamente, o aumento real do piso nacional desempenhou papel relevante na redução da pobreza, na ampliação da proteção social e na valorização do trabalho, especialmente em um país de profundas desigualdades estruturais. O PLDO 2027 projeta salário-mínimo de R\$ 1.717 para o próximo exercício, tendo por base o INPC conjugado ao crescimento real do PIB, limitado a 2,5%, nos termos a Lei 15.077/2024 [3] . Os efeitos sistêmicos produzidos pela ampla vinculação de benefícios previdenciários e assistenciais ao piso nacional, contudo, geram inquietação. A sensibilidade da despesa primária com benefícios equiparados ao salário-mínimo mostra que cada real de aumento nesse piso salarial eleva os gastos da União em R\$ 413,2 milhões, com impactos automáticos e de larga escala sobre grande percentual dos gastos da União [4] . A fato é que em diversos segmentos do orçamento o crescimento da despesa já não depende propriamente de deliberações políticas anuais, mas da incidência automática de parâmetros legais, constitucionais e indexadores econômicos previamente definidos. Esse cenário produz tensões sobre as próprias âncoras fiscais estabelecidas. O PLDO 2027 projeta trajetória da dívida bruta do governo geral próxima de 87,8% do PIB em 2029, mesmo sob premissas relativamente otimistas de crescimento econômico e redução da taxa de juros [5] . Paralelamente, multiplicam-se mecanismos de exclusão de despesas das metas fiscais, excepcionalizações ao limite de gastos e soluções transitórias de acomodação orçamentária, revelando um sistema que se desloca entre expansão automática da despesa e riscos à preservação da sustentabilidade fiscal. Nesse contexto, a responsabilidade fiscal não deve ser compreendida apenas como uma exigência de estabilização macroeconômica ou contenção contábil do gasto público. Trata-se, pois, de elemento estruturante da própria Constituição financeira, na medida em que a permanência intergeracional das prestações públicas e a efetividade duradoura dos direitos fundamentais dependem da existência de um orçamento governável, adaptável e compatível com a sustentabilidade das contas públicas. O paradoxo da proteção social reside exatamente nesse ponto. Mecanismos concebidos para garantir estabilidade e continuidade das prestações públicas podem, gradualmente, tensionar as próprias condições materiais necessárias à sua preservação futura. Em outros termos: instrumentos criados para proteger direitos e assegurar políticas públicas, quando acumulados de forma não responsável do ponto de vista fiscal, comprometem a capacidade estatal de sustentá-las ao longo do tempo. Por outro lado, um orçamento excessivamente rigidificado deixa de ser instrumento de escolha política para se tornar mera peça de administração de obrigações previamente cristalizadas. Está aí um dos dilemas mais relevantes do Direito Financeiro: proteger o presente sem inviabilizar o futuro das próprias políticas públicas que se pretende preservar. [1] BTG Pactual. Desequilíbrio fiscal : o impacto da indexação de gastos. Macroeconomic Research Public Finance, mar/2026. [2] Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (SF). Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CD). Informativo PLDO 2027 , abr/2026. https://www.congressonacional.leg.br/documents/150599582/156145129/Informativo_PLDO+2027.pdf/cbcf1cab-724d-4018-960c-7d1b8a418b4b [3] Senado Federal. Lei de Diretrizes Orçamentárias prevê salário-mínimo de R\$ 1.717 em 2027 . Senado Notícias. 15/04/2026. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2026/04/15/lei-de-diretrizes-orcamentarias-preve-salario-minimo-de-r-1-717-em-2027> [4] Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (SF). Consultoria de Orçamento e

Fiscalização Financeira (CD). Nota Técnica Conjunta nº 3/2026 , mai/2026. https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/pldo-2027_notatecnicaconjunta_.pdf [5] Instituição Fiscal Independente (IFI). Relatório de Acompanhamento Fiscal n. 112 , mai/2026 https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/raf112_mai2026.pdf/

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

CONTI, José Maurício. O paradoxo da proteção social: indexação, rigidez orçamentária e sustentabilidade fiscal. *jota_import*, 18 jun. 2026. Disponível em: <https://www.jota.info/opinioe-analise/colunas/coluna-fiscal/o-paradoxo-da-protecao-social-indexacao-rigidez-orcamentaria-e-sustentabilidade-fiscal>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/o-paradoxo-da-protecao-social-indexacao-rigidez-orcamentaria-e-sustentabilidade->. Acesso em: 30 set. 2026.

APA 7ª edição

Conti, J. M. (2026, June 18). O paradoxo da proteção social: indexação, rigidez orçamentária e sustentabilidade fiscal. **jota_import**. <https://www.jota.info/opinioe-analise/colunas/coluna-fiscal/o-paradoxo-da-protecao-social-indexacao-rigidez-orcamentaria-e-sustentabilidade-fiscal>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

CONTI, José Maurício. 2026. “O paradoxo da proteção social: indexação, rigidez orçamentária e sustentabilidade fiscal.” **jota_import**, June 18. <https://www.jota.info/opinioe-analise/colunas/coluna-fiscal/o-paradoxo-da-protecao-social-indexacao-rigidez-orcamentaria-e-sustentabilidade-fiscal>

BibTeX

```
@article{jos-maur-cio-conti-o-paradoxo-da-prote-o-social-indexa-o-ri-2026,
author = {Conti, José Maurício},
title = {O paradoxo da proteção social: indexação, rigidez orçamentária e sustentabilidade fiscal},
journal = {jota_import},
year = {2026},
url = {https://www.jota.info/opinioe-analise/colunas/coluna-fiscal/o-paradoxo-da-protecao-social-indexacao-rigidez-orcamentaria-e-sustentabilidade-fiscal},
urldate = {2026-06-18}
}
```



4.0

Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-CompartilhaIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/jose-mauricio-conti/o-paradoxo-da-protecao-social-indexacao-rigidez-orcamentaria-e-sustentabilidade->

PDF gerado em 2026-09-30 22:35 UTC