

Revisão de cenários para despesas e resultado primário de curto prazo¹³

As projeções da IFI para 2024 e 2025 indicam que as metas de superávit primário zero, estabelecidas na LDO 2024 e no PLDO 2025, apresentam risco de descumprimento, demonstrando deterioração da política fiscal. A retirada de políticas públicas do orçamento, por meio de execução por mecanismos parafiscais, e a subestimação de despesas, notadamente de benefícios previdenciários e assistenciais, somadas às dúvidas sobre os abatimentos da meta fiscal, afetam a credibilidade do arcabouço fiscal e comprometem a trajetória de sustentabilidade da dívida pública. A necessidade de reformas estruturais é reafirmada pelos crescentes desafios fiscais.

Novas projeções para as despesas primárias em 2024

Nesta seção, apresentam-se as projeções de despesas primárias, baseadas no exercício de modelagem destes agregados fiscais e nos cenários macroeconômicos e de receitas primárias apresentados anteriormente neste RAF. A presente avaliação atualiza as previsões anteriores apresentadas no RAF nº 89¹⁴, de junho de 2024.

Inicialmente, cabe destacar que as projeções para a **Despesa Primária Total** no presente cenário apresentam nível inferior ao apresentado pelo Poder Executivo no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 4º bimestre¹⁵, em R\$ 24,4 bilhões, conforme pode ser observado na Tabela 6 abaixo.

TABELA 6. EVOLUÇÃO DAS ESTIMATIVAS PARA DESPESAS E RESULTADO PRIMÁRIO EM 2024

Rubrica	Realizado 2023			LOA 2024		RARDP 4º Bim. 2024		IFI (set/2024)			Diferença RARDP 4º Bim. - IFI (set/2024)	
	R\$ Bi.	% PIB	Part. %	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	Part. %	R\$ Bi.	% PIB
Receita Primária Líquida de Transferências	1.899,4	17,5	80,8	2.192,0	18,9	2.172,6	18,8	2.121,4	18,3	80,8	51,3	0,4
Despesa Primária Total	2.129,9	19,6	100,0	2.182,9	18,9	2.241,5	19,4	2.217,1	19,1	100,0	24,4	0,2
Benefícios Previdenciários	898,9	8,3	41,3	908,7	7,8	931,4	8,0	941,5	8,1	41,3	-10,1	-0,1
Pessoal e Encargos Sociais	363,7	3,4	16,5	379,2	3,3	373,2	3,2	374,1	3,2	16,5	-0,9	0,0
Outras Despesas Obrigatórias	357,5	3,3	17,5	327,2	2,8	378,9	3,3	375,0	3,2	17,5	3,9	0,0
Abono Salarial e Seguro Desemprego	72,9	0,7	3,3	78,0	0,7	81,8	0,7	81,8	0,7	3,3	0,0	0,0
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	27,1	0,2	1,0	11,7	0,1	2,7	0,0	2,4	0,0	1,0	0,3	0,0
Benefícios de Prestação Continuada	92,7	0,9	4,6	103,5	0,9	111,8	1,0	110,6	1,0	4,6	1,2	0,0
Créditos Extraordinários (exceto PAC)	2,8	0,0	0,6	0,0	0,0	31,5	0,3	33,4	0,3	0,6	-1,8	0,0
Complementação da União ao Fundeb	37,5	0,3	1,9	47,0	0,4	48,7	0,4	48,0	0,4	1,9	0,7	0,0
FCDF (Custeio e Capital)	4,3	0,0	0,2	3,8	0,0	4,5	0,0	5,2	0,0	0,2	-0,6	0,0
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	17,4	0,2	0,8	21,2	0,2	20,7	0,2	19,8	0,2	0,8	0,9	0,0
Lei Kandir	4,0	0,0	0,2	4,0	0,0	4,0	0,0	4,0	0,0	0,2	0,0	0,0
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	71,4	0,7	3,7	27,5	0,2	35,0	0,3	34,2	0,3	3,7	0,8	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	21,7	0,2	0,9	22,2	0,2	26,2	0,2	24,4	0,2	0,9	1,8	0,0
Outras Despesas Obrigatórias	5,9	0,1	0,3	8,4	0,1	11,9	0,1	11,3	0,1	0,3	0,6	0,0

¹³ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/setembro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-2013-set-2024>.

¹⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/4m4vczcf>.

¹⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/ms95fkme>.

Rubrica	Realizado 2023			LOA 2024		RARDP 4º Bim. 2024		IFI (set/2024)			Diferença RARDP 4º Bim. - IFI (set/2024)	
	R\$ Bi.	% PIB	Part. %	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	Part. %	R\$ Bi.	% PIB
Despesas Sujeitas à Programação Financeira	509,8	4,7	24,6	567,8	4,9	557,9	4,8	526,5	4,5	24,6	31,4	0,3
Obrigatórias com Controle de Fluxo	326,4	3,0	15,3	358,9	3,1	359,5	3,1	359,7	3,1	15,3	-0,2	0,0
Benefícios a servidores públicos	15,4	0,1	0,7	18,3	0,2	18,6	0,2	17,2	0,1	0,7	1,4	0,0
Programa Bolsa Família	166,3	1,5	7,4	169,5	1,5	169,5	1,5	168,5	1,5	7,4	0,9	0,0
Saúde	129,5	1,2	6,5	154,0	1,3	154,0	1,3	156,2	1,3	6,5	-2,2	0,0
Educação	8,2	0,1	0,4	8,4	0,1	8,4	0,1	9,1	0,1	0,4	-0,7	0,0
Demais	7,0	0,1	0,4	8,8	0,1	9,1	0,1	8,7	0,1	0,4	0,4	0,0
Despesas Discricionárias	183,4	1,7	9,3	208,9	1,8	198,4	1,7	166,8	1,4	9,3	31,6	0,3
Resultado Primário Acima da Linha	-230,5	-2,1		9,1	0,1	-68,8	-0,6	-95,7	-0,8		26,9	0,2

Fontes: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), STN e IFI. Elaboração: IFI.

Cumpra esclarecer que a metodologia empregada para mensuração do resultado primário, que é a utilizada pela IFI, requer que as despesas sejam estimadas pela ótica financeira, ou seja, pelo pagamento, diferentemente das constantes do RARDP, as quais são programadas considerando a ótica orçamentária em que as despesas públicas são reconhecidas quando da emissão da nota de empenho.

Desta forma, além de divergências provocadas por diferenças nas metodologias e nos parâmetros utilizados nas projeções, existem divergências, normalmente pouco significativas e espalhadas por todas as rubricas, entre os regimes contábeis aplicados aos modelos da IFI e da SOF/STN. Além disso, existem outras divergências, que em geral são significativas, em relação ao empoçamento¹⁶ dos recursos orçamentários, que normalmente se concentram nas despesas com controle de fluxo, notadamente afetando as despesas discricionárias¹⁷.

A alteração introduzida pelo Anexo I do Decreto nº 12.120¹⁸, de 30 de julho de 2024, que implementou o limite de movimentação e empenho por bimestres, em vez de ser feito até o final do exercício, como era o tradicionalmente efetuado, apresenta duplo efeito. Por um lado, contribui para que a execução da despesa primária discricionária se mantenha em patamar compatível com a mudança na dinâmica das estimativas das receitas e despesas a serem verificadas nos próximos relatórios bimestrais. Por outro, tende a manter um nível mais elevado de empoçamento.

Em relação aos principais agregados fiscais, a projeção da IFI com **Benefícios Previdenciários** encontra-se em R\$ 941,5 bilhões, o que representa R\$ 10,1 bilhões acima da projeção atual do governo (R\$ 931,4 bilhões) e R\$ 6,5 bilhões abaixo da projeção anterior da IFI (R\$ 948 bilhões).

Conforme mencionado no RAF nº 89, a projeção anterior da IFI não considerava os R\$ 9 bilhões referentes às medidas de produtividade e de revisão de benefícios para 2024, que foram revistas e reduzidas para R\$ 6,8 bilhões no atual RARDP. Ao contrário do relatório anterior, desta vez a IFI optou por adotar o valor integral de economia projetada¹⁹ pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas do Ministério do Planejamento.

¹⁶ Para maiores informações ver RAF nº 22, de novembro de 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n6vd2f7>.

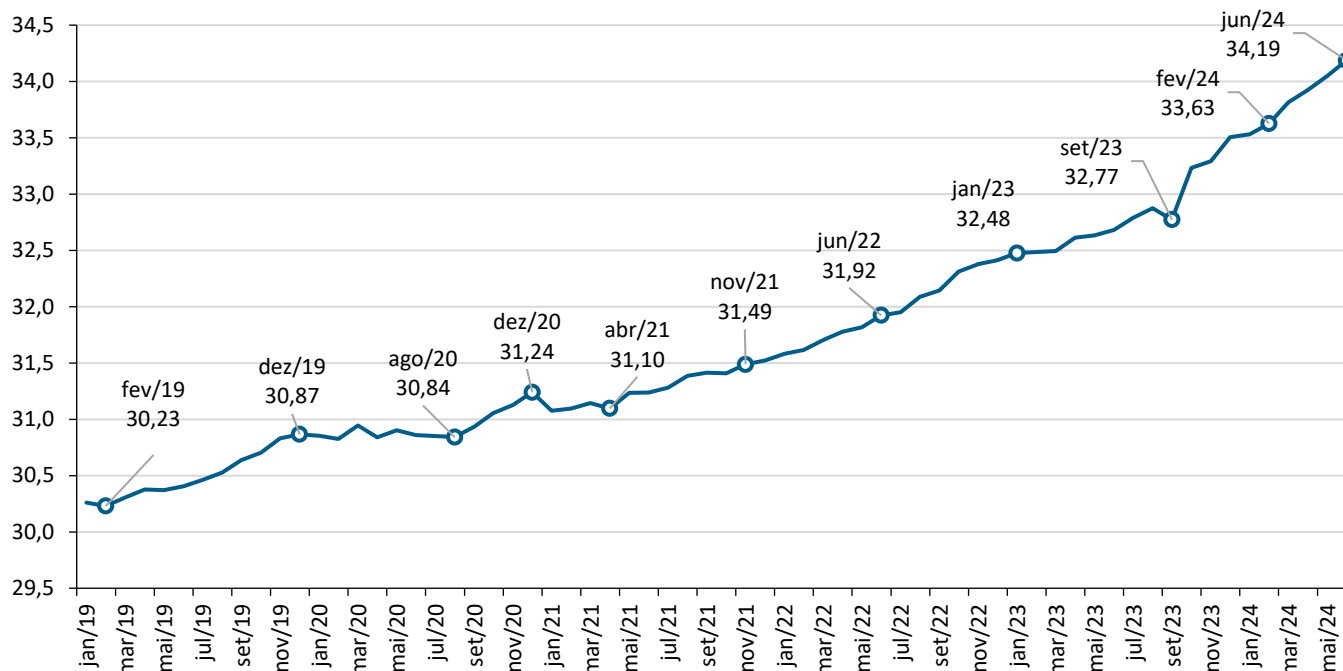
¹⁷ Como exemplo, o Relatório de Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2023 afirmou que: “a Tabela 5 demonstra o valor do empoçamento atualizado dos órgãos do Poder Executivo, que somou R\$ 19,8 bilhões até dezembro deste ano. Desse total, R\$ 4,2 bilhões se referem a despesas obrigatórias, R\$ 13,8 bilhões se referem a despesas discricionárias (inclusive emendas de comissão RP8) e R\$ 1,8 bilhão é relativo a emendas parlamentares impositivas (emendas individuais e de bancada)”. Disponível em: <https://tinyurl.com/mprtn4zc>.

¹⁸ O Decreto trata da Programação Orçamentária e Financeira relativa ao 3º RARDP. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n68h6ts>.

¹⁹ Dentre outros fatores, pesou para esta decisão a aprovação da Lei 14.973, de 16 de setembro de 2024, que autoriza, em seu art. 27, que o INSS adote medidas cautelares visando a conter gastos e prejuízos no pagamento de benefícios por ele administrados, decorrentes de irregularidades ou fraudes. Disponível em: <https://tinyurl.com/yp2yitbj>.

Importante destacar que os dados administrativos disponíveis ao público, atualizados até junho, ainda não demonstram redução do ritmo de crescimento dos benefícios emitidos pelo RGPS. O Gráfico 7 abaixo demonstra a evolução dos benefícios emitidos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

GRÁFICO 7. EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS DO RGPS (QUANTIDADE EM MILHÕES)



Fontes: Secretaria de Regime Geral de Previdência Social (SRGPS) e IFI.

Na comparação ano contra ano, observou-se uma aceleração dos benefícios emitidos, que passou de crescimento de 3,2% na comparação de janeiro de 2024 (R\$ 33,5 milhões) com o mesmo mês de 2023 (R\$ 32,5 milhões), para crescimento de 4% em junho de 2024 (R\$ 34,2 milhões), quando comparado ao mesmo mês do ano anterior (R\$ 32,7 milhões). Na média do primeiro semestre, os benefícios cresceram 4%, enquanto a média do mesmo período em 2023 registrou crescimento de 2,6%.

Também é preciso destacar que a projeção dos benefícios previdenciários já foi revista para cima em todos os RARDP deste ano, partindo de R\$ 908,7 bilhões na LOA para R\$ 931,4 bilhões no 4º relatório bimestral, o que representa um incremento de R\$ 22,7 bilhões até o momento.

Desta forma, é possível que a projeção das despesas previdenciárias da IFI seja revista novamente, desta vez para cima, se os dados administrativos não demonstrarem a redução projetada no 4º RARDP, que considerou informações atualizadas até o mês de agosto.

Já as despesas de **Pessoal e Encargos Sociais** mantiveram-se estáveis, tanto na projeção da IFI, em R\$ 374,1 bilhões, quanto nas do 4º RARDP, em R\$ 373,2 bilhões, visto que o 3º RARDP já havia reconhecido que estas despesas estavam projetadas a maior em R\$ 6 bilhões na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, em linha com a projeção anterior da IFI.

O terceiro agregado relevante, que engloba as **Outras Despesas Obrigatórias**, está projetado em R\$ 375 bilhões pela IFI, marginalmente abaixo da projeção do 4º RARDP, de R\$ 378,9 bilhões, ambas substancialmente acima da projeção da LOA, que era de R\$ 327,2 bilhões.

Grande parte da divergência com a LOA é explicada pelas despesas com **Créditos Extraordinários**, que por padrão não é projetada na LOA, e atualmente encontra-se em R\$ 31,5 bilhões no RARDP e R\$ 33,4 bilhões na projeção da IFI, gerando uma diferença de R\$ 1,8 bilhão a maior na projeção da IFI. Outras divergências dignas de nota são nos **Benefícios de Prestação Continuada e Subsídios, Subvenções e Proagro**, ambas com projeção pouco superior nos números do 4º RARDP, em R\$ 1,2 e R\$ 1,8 bilhão, respectivamente.

No que se refere às **Despesas Sujeitas à Programação Financeira**, a grande divergência de R\$ 31,4 bilhões a maior entre os números do 4º RARDP, de R\$ 557,9, ante os da IFI, de R\$ 526,5, devem-se às **Despesas Discricionárias**, avaliadas em R\$ 198,4 bilhões no RARDP e em R\$ 166,8 bilhões na IFI, uma diferença de R\$ 31,6 bilhões.

Grande parte desta diferença é devida ao empoçamento, estimado²⁰ no 4º RARDP em R\$ 22,6 bilhões, sendo o restante equivalente a redução da projeção de gastos discricionários diversos, notadamente dos valores mínimos de saúde e de educação projetadas pela IFI, a menor, em R\$ 9 bilhões.

Essa redução em 2024 acontece, principalmente, pela diminuição da projeção do excesso de gastos, além dos valores mínimos constitucionais de saúde e educação²¹, em comparação com o observado em 2023, que ocorreu em função da abertura de espaço fiscal adicional causado pela Emenda Constitucional (EC) nº 126/2023²². Esta emenda permitiu a ampliação das despesas primárias em R\$ 145 bilhões para o exercício anterior, possibilitando, por exemplo, o aporte de R\$ 6,1 bilhões em dezembro de 2023 ao programa Pé-de-Meia²³.

Assim, a despesa deste programa, prevista em R\$ 8 bilhões em 2024, será suportada por operações com recursos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)²⁴, que são valores que não transitam no orçamento público, reduzindo o valor das despesas primárias discricionárias projetadas pela IFI.

Por fim, destacam-se as **Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo**, estimadas pela IFI em R\$ 359,7 bilhões, das quais R\$ 168,5 bilhões referentes ao **Programa Bolsa Família**, e que apresentam números consistentes com as projeções do 4º RARDP.

Atingimento do limite de despesas e necessidade de bloqueio em 2024

Conforme visto no tópico anterior, as despesas obrigatórias projetadas pela IFI estão R\$ 7,2 bilhões superiores ao projetado no 4º RARDP, o que demandaria um **bloqueio adicional** (além dos R\$ 13,3 bilhões já programados) deste valor, necessário para fazer frente à necessidade de adequação das despesas projetadas aos limites do arcabouço fiscal²⁵. Importante destacar que este bloqueio adicional levaria as dotações orçamentárias a valores próximos ao projetado como sendo o mínimo de despesas discricionárias necessárias para a manutenção da máquina pública, conforme discutido com mais profundidade no RAF nº 90²⁶, de julho de 2024.

Ainda assim, de acordo com as projeções da IFI, se nenhuma medida adicional for adotada, **a meta de resultado primário do governo central não será cumprida no exercício**, por uma margem de R\$ 29,7 bilhões, divergindo da projeção do relatório bimestral, que prevê o cumprimento da meta, utilizando o limite inferior, com uma sobra de R\$ 407,4 milhões.

A divergência ocorre, principalmente, no cálculo do resultado primário antes dos ajustes por abatimento da meta, pois a IFI considera o nível da Receita Primária Líquida de Transferências em R\$ 51,3 bilhões inferior, e da Despesa Primária Total em R\$ 24,4 bilhões, inferior ao projetado no 4º RARDP.

²⁰ Essa estimativa não é formalmente apresentada no relatório, mas pode ser inferida pela diferença entre os regimes contábeis orçamentário e financeiro e reflete, além do empoçamento propriamente dito, a própria diferença de contabilização da despesa entre os regimes.

²¹ De acordo com o Relatório de Contas do Presidente da República de 2023, elaborado pelo TCU, “conclui-se que a União cumpriu a regra, superando em R\$ 7,17 bilhões o valor mínimo constitucional de saúde” e “conclui-se que a União cumpriu a aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino no ano de 2023, superando em R\$ 34,43 bilhões o valor mínimo constitucional de educação”. Disponível em: <https://tinyurl.com/u3xudc37>.

²² Disponível em: <https://tinyurl.com/4vjwz6p6>.

²³ Disponível em: <https://tinyurl.com/4tjsh7x8>.

²⁴ Conforme o disposto na Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/5xf8h4a4>.

²⁵ Cabe ressaltar que não se deve considerar todo o volume de despesas obrigatórias na conta, visto que algumas destas despesas estão fora do limite de despesas primárias. De toda forma, despesas que estão dentro do limite de despesas primárias, a exemplo do pagamento de Benefícios Previdenciários, são as despesas que mais contribuem para a diferença a maior nos números.

²⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/55unpc8r>.

Assim, o **resultado primário acima da linha** está projetado em déficit de R\$ 95,7 bilhões pela IFI (0,8% do PIB), em contraste com o déficit de R\$ 68,8 bilhões (0,6% do PIB) projetado no bimestral, o que explica a divergência de R\$ 26,9 bilhões entre as projeções. Outro ponto de divergência entre as projeções é o valor das **exclusões da meta**.

O 4º RARDP considera o abatimento da meta relativo às despesas para enfrentamento da calamidade pública no Rio Grande do Sul, reconhecida por meio do Decreto Legislativo nº 36²⁷, de 7 de maio de 2024, e em conformidade com o art. 65 da LRF²⁸, no montante de R\$ 38,6 bilhões, o abatimento relativo às despesas com créditos extraordinários em decorrência da emergência climática (ADPF 743²⁹), no montante de R\$ 0,5 bilhão, assim como o abatimento relativo ao crédito extraordinário em favor do Poder Judiciário e do Conselho Nacional do Ministério Público, conforme Acórdão 1103/2024-TCU-Plenário³⁰, no valor de R\$ 1,4 bilhão, totalizando R\$ 40,5 bilhões em abatimentos.

Em relação à calamidade pública no RS, a IFI considerou como exclusão da meta um valor R\$ 7 bilhões menor que o valor total dos créditos extraordinários abertos, tendo em vista que a Medida Provisória (MPV) nº 1.223, de 2024³¹, que abriu crédito extraordinário de R\$ 1,8 bilhão para diversos órgãos e a MPV nº 1.225, de 2024³², que abriu crédito extraordinário de R\$ 6,7 bilhões para importação de arroz, perderam a eficácia por decurso de prazo³³, e estão aguardando a edição de Decreto Legislativo para estabelecer as relações jurídicas delas decorrentes, na forma do art. 62, §3º e 11, da Constituição Federal³⁴.

Tendo em vista que a perda de eficácia opera de forma retroativa, ou seja, desde a edição da MPV, as despesas não empenhadas até o final da validade devem, em tese³⁵, ser desconsideradas do abatimento da meta de resultado primário, até mesmo porque, objetivamente, a despesa não ocorreu e nem ocorrerá.

Além disso, até mesmo despesas já empenhadas ainda podem ser canceladas futuramente, sem possibilidade de serem empenhadas em outras despesas (no caso das MPV vencidas), o que reduziria ainda mais o valor a ser descontado da meta. Por fim, existe a possibilidade de os créditos serem inscritos em restos a pagar³⁶, produzindo efeitos financeiros em outros exercícios, o que dificulta ainda mais a previsão do impacto financeiro em 2024.

Interessante notar que a despesa com créditos extraordinários no relatório bimestral está em linha com o estimado pela IFI, ou seja, desconsiderando os créditos vencidos e não empenhados, mas o abatimento da meta está registrado pelo valor cheio dos créditos abertos, o que aparenta ser uma inconsistência nas projeções do 4º RARDP, **e acaba por gerar um resultado fiscal, após os abatimentos, melhor que o devido.**

²⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/5d76fuc6>.

²⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/3vymbzyr>.

²⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/4b4hr9c5>.

³⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/58myks38>.

³¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/bdf27wvh>.

³² Disponível em: <https://tinyurl.com/ed92btqd>.

³³ Respectivamente em 20/09/2024 e 21/09/2024, embora já se soubesse desde julho que o leilão de arroz não seria mais realizado. Ver: <https://tinyurl.com/y86jue6b>.

³⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/54avhbzi>.

³⁵ Embora o Decreto Legislativo possa dispor de forma diversa, em geral, em homenagem ao Princípio da segurança Jurídica e ao art. 58 da Lei 4.320/1964, o empenho, desde que não cancelado posteriormente, é considerado como elemento caracterizador de que a relação jurídica foi constituída, não sendo razoável a exigência do cancelamento de empenho por perda de validade da MPV. A liquidação, por sua vez, torna o ato jurídico perfeito e o pagamento, por fim, exaure os efeitos da perda de eficácia da MPV.

³⁶ Interessante notar que, segundo informações disponibilizadas no Painel de execução das despesas relacionadas ao enfrentamento à Calamidade Pública no estado do Rio Grande do Sul elaborado pela SOF, até o momento, 51,3% dos créditos abertos foram empenhados e 43,8% foram pagos (considerando apenas as despesas primárias). Embora ainda exista tempo suficiente até o término do exercício para a execução completa das despesas, o ritmo de execução aparenta indicar que parte das despesas serão inscritas em restos a pagar. Disponível em: <https://tinyurl.com/4ffvasn9>.

Outro ponto de divergência, desta vez a maior no desconto da meta projetado, é que a IFI já considerou o os efeitos da MPV nº 1.257, de 2024³⁷, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 4,4 bilhões referentes à antecipação do pagamento dos precatórios federais previstos para o exercício de 2025 e de R\$ 674,4 milhões como compensação financeira devida ao Estado do Rio Grande do Sul pela perda de arrecadação do ICMS, e que não foi previsto no bimestral, compensando parte da divergência anterior.

Em relação aos valores de precatórios, a MPV nº 1257, de 2024, apenas realiza a antecipação de despesas que já seriam executadas fora da meta fiscal e do limite de despesas em 2025, por força das ADI 7064 e 7047³⁸. Já no caso da compensação por perdas do ICMS, as despesas, que estariam apenas fora do limite de despesas, passaram a também não ser contabilizadas para as metas fiscais, por força do art. 2º do Decreto Legislativo nº 36/2024.

Por fim, existe dúvida razoável quanto à abrangência da decisão de liberação das despesas com créditos extraordinários em decorrência da emergência climática (ADPF 743). A decisão³⁹ autoriza *“a critério do Poder Executivo, a abertura de créditos extraordinários, sem a aplicação do contido no § 7º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzido pela Lei Complementar nº 200, de 2023, isto é, sem cálculos para tetos ou metas fiscais, exclusivamente para fazer frente à grave “pandemia” de Incêndios e Secas na Amazônia e no Pantanal”*.

Assim, em tese, eventuais créditos extraordinários abertos para estados não localizados nos biomas da Amazônia⁴⁰ e do Pantanal⁴¹, a exemplo de São Paulo, Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais, que também foram afetados pelas queimadas, estariam fora do escopo da decisão. Até mesmo áreas dos Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul que não estão abrangidas pelo bioma do Pantanal estariam fora da medida.

Além disso, outro requisito estabelecido pelo art. 65, § 2º, I, a) da LRF, que seria a duração do referido estado de calamidade, não foi informada na decisão judicial, o que, em tese, permitiria a abertura de créditos extraordinários a qualquer tempo enquanto a decisão não for alterada, embora a o relatório cite os últimos quatro meses do exercício fiscal apenas em sua justificação. Dadas as incertezas presentes, foi considerado como abatimento o valor integral do crédito extraordinário aberto (R\$ 0,5 bilhão) pela MPV nº 1.258, de 2024⁴².

Atualização das projeções de despesas e de resultado primário em 2025

Tendo em vista o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025⁴³, a IFI apresenta as estimativas para os principais agregados da despesa primária, conforme apresentado na Tabela 7 abaixo.

³⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/574t6ume>.

³⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/3pspy5h9>.

³⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/bdfnubz6>.

⁴⁰ Ver: <https://tinyurl.com/3da65hry>.

⁴¹ Ver: <https://tinyurl.com/4n7uhhmb>.

⁴² Disponível em: <https://tinyurl.com/3jt8thum>.

⁴³ Disponível em: <https://tinyurl.com/4etcspmu>.

TABELA 7. COMPARAÇÃO DAS ESTIMATIVAS PARA OS PRINCIPAIS AGREGADOS DA DESPESA PRIMÁRIA EM 2025

Rubrica	PLOA 2025		IFI 2025 (set/2024)		Diferença PLOA 2025 - IFI 2025 (set/2024)	
	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB
Receita Primária Líquida de Transferências	2.349,0	19,2	2.261,6	18,5	87,4	0,7
Despesa Primária Total	2.389,5	19,5	2.408,7	19,7	-19,2	-0,2
Benefícios Previdenciários	1.007,2	8,2	1.034,1	8,4	-26,9	-0,2
Pessoal e Encargos Sociais	413,2	3,4	406,9	3,3	6,3	0,1
Outras Despesas Obrigatórias	419,8	3,4	403,0	3,3	16,8	0,1
Abono Salarial e Seguro Desemprego	87,6	0,7	89,8	0,7	-2,2	0,0
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	7,3	0,1	12,1	0,1	-4,8	0,0
Benefícios de Prestação Continuada	118,4	1,0	123,0	1,0	-4,6	0,0
Créditos Extraordinários (exceto PAC)	0,0	0,0	3,0	0,0	-3,0	0,0
Complementação da União ao Fundeb	56,6	0,5	56,1	0,5	0,5	0,0
FCDF (Custeio e Capital)	4,8	0,0	5,7	0,0	-0,9	0,0
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20,4	0,2	21,0	0,2	-0,6	0,0
Lei Kandir	4,0	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	47,1	0,4	59,2	0,5	-12,1	-0,1
Subsídios, Subvenções e Proagro	26,6	0,2	22,6	0,2	4,0	0,0
Outras Despesas Obrigatórias	47,0	0,4	6,6	0,1	40,4	0,3
Despesas Sujeitas à Programação Financeira	549,3	4,5	564,6	4,6	-15,4	-0,1
Obrigatórias com Controle de Fluxo	370,7	3,0	386,1	3,2	-15,4	-0,1
Benefícios a servidores públicos	22,1	0,2	18,6	0,2	3,5	0,0
Programa Bolsa Família	167,2	1,4	177,1	1,4	-9,9	-0,1
Saúde	163,2	1,3	171,4	1,4	-8,2	-0,1
Educação	8,4	0,1	10,0	0,1	-1,6	0,0
Demais	9,8	0,1	9,0	0,1	0,8	0,0
Despesas Discricionárias	178,5	1,5	178,5	1,5	0,0	0,0
Resultado Primário Acima da Linha	-40,4	-0,3	-147,1	-1,2	106,6	0,9

Fontes: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IFI. Elaboração: IFI.

A previsão inicial era de também avaliar as projeções para 2026 neste relatório, tendo em vista que este é o primeiro orçamento enviado com base no Marco Orçamentário de Médio Prazo (MOMP). Entretanto, embora o PLOA tenha apresentado diversas projeções para os principais agregados de despesa primária em 2026, não foi apresentado um demonstrativo de resultado primário completo, contendo todas as receitas e despesas. Assim, a IFI avaliou apenas os dados de 2025.

Conforme visto na tabela acima, existem divergências significativas entre as projeções da IFI e o PLOA, a começar pela Receita Primária Líquida de Transferências avaliada em R\$ 87,4 bilhões a menor. A Despesa Primária Total, por outro lado, está avaliada em R\$ 19,2 bilhões a maior nas projeções da IFI.

Como resultado, a IFI espera um déficit primário de R\$ 147,1 bilhões, ou seja, R\$ 106,6 bilhões superiores ao déficit de R\$ 40,4 bilhões esperados pelo PLOA. As divergências são explicadas por parâmetros macroeconômicos e fiscais que são menos favoráveis nas projeções da IFI.

Como exemplo, cita-se o salário-mínimo, que nas projeções do PLOA está avaliado em R\$ 1.509,00, enquanto a IFI trabalha com R\$ 1.517,00, tendo em vista a estimativa de INPC de novembro de 2024 de 4,38%, enquanto a PLOA trabalha com INPC de 3,84%.

A sensibilidade da despesa primária a estes parâmetros, de acordo com o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO de 2025⁴⁴, é de R\$ 391,8 milhões a cada R\$ 1,00 de aumento do salário-mínimo e de R\$ 1,1 bilhão a cada 0,1 p.p. no INPC. Isso significa que a diferença de projeções da despesa, apenas no efeito conjunto destes dois parâmetros, é de R\$ 8,2 bilhões.

Avançando o detalhamento para os principais agregados fiscais, percebe-se subestimação nos Benefícios Previdenciários de R\$ 26,9 bilhões. Cabe lembrar que a estimativa da IFI já leva em conta o pagamento de precatórios extraordinários em 2025, em função das ADI 7064 e 7047, que já estão reclassificados dentro das respectivas despesas.

As despesas de pessoal, em contrapartida, aparecem superestimadas em R\$ 6,3 bilhões, valores próximos ao superestimado na LOA 2024, o que leva a crer que a projeção foi feita sobre os parâmetros da LOA 2024 e não do 3º RARDP, adotando uma postura mais cautelosa do PLOA, neste caso.

As outras despesas obrigatórias estão superestimadas em R\$ 16,8 bilhões, segundo as projeções da IFI. Grande parte desta diferença ocorre pela forma de contabilização da Reserva Especial de Emendas Parlamentares, que no PLOA 2025 está estimada em R\$ 39,1 bilhões.

Tal fato decorre de comando, estabelecido desde a LDO 2018, que obriga a utilização da Reserva de Contingência, que deveria ser utilizada para atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos⁴⁵ na forma do art. 5º, III, b) da LRF, para o atendimento de emendas parlamentares. No PLDO 2025, este comando segue repetido no art. 13, § 5º, I e II. Como a IFI já projeta a execução financeira, as emendas já estão reclassificadas dentro das respectivas despesas discricionárias.

Interessante notar que a Reserva para Emendas Parlamentares, conjugada com o limite de despesas preenchido com 92% de despesas obrigatórias, e com as despesas discricionárias tendo que cumprir, desde o PLOA, o mínimo de despesas com investimentos, na forma do art. 10 da LC nº 200, obriga que o PLOA seja projetado com despesas obrigatórias subestimadas, que posteriormente serão suplementadas pelo bloqueio de despesas discricionárias ao longo do exercício.

Outras despesas obrigatórias, como abono salarial e seguro-desemprego, apoio financeiro aos Estados e Municípios, Benefícios de Prestação Continuada e sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital) também se encontram, em maior ou menor grau, subestimadas no PLOA 2025.

Interessante destacar que nem o PLDO 2025 e nem a PLOA 2025 fazem qualquer menção ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBF), criado pela EC nº 132, de 2023. De acordo com o art. 12, § 1º, I da EC nº 132, a União deveria entregar R\$ 8 bilhões ao FCBF em 2025, atualizados pela variação acumulada do IPCA entre 2023 e 2024.

Como o FCBF ainda não foi regulamentado, é possível que esteja sendo planejada a criação de um fundo contábil até 2028, tendo em vista que os desembolsos só vão ocorrer entre 2029 e 2032. Assim, **o impacto primário do fundo seria postergado para 2029**, porém incidindo de maneira mais grave sobre a despesa primária, e divergindo do comportamento suave projetado pela IFI na Nota Técnica nº 53⁴⁶, de dezembro de 2023.

⁴⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/y4z4bnxn>.

⁴⁵ O TCU, por meio do Acórdão 2937/2018-TCU-Plenário e Acórdão 521/2024-TCU-Plenário já firmou entendimento que o desvirtuamento da finalidade da Reserva de Contingência compromete a capacidade do Governo Federal em promover a sustentabilidade fiscal, referida como o não-crescimento indefinido da dívida pública como proporção do PIB. Disponível em: <https://tinyurl.com/32v6mpbm> e <https://tinyurl.com/m9j424s3>.

⁴⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/3ra7jrwj>.

Quanto às **despesas sujeitas à programação financeira**, a tabela acima demonstra que as despesas discricionárias da IFI estão em linha com o projetado pela PLOA. Assim, a diferença de R\$ 15,4 bilhões a menor na projeção do PLOA deve-se, integralmente, às **despesas obrigatórias com controle de fluxo**, notadamente às despesas do Programa Bolsa Família.

Ao contrário da PLOA, a IFI já projetou o impacto da volta do custeio do **Programa Auxílio Gás** integralmente pelo orçamento, tendo em vista a sinalização apresentada pela equipe econômica⁴⁷ de que a retirada do programa do orçamento seria revertida.

É preciso acrescentar que ainda não está claro qual será o real impacto dos programas de revisão de gastos anunciados até ao momento. O PLDO 2025 apresentou⁴⁸ uma versão inicial das “Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas” que, caso implementadas em sua totalidade, representariam uma economia de R\$ 37,3 bilhões no período de 2025 a 2028.

Posteriormente, o Programa “Revisar para Repriorizar”⁴⁹ projetou uma economia de R\$ 25,9 bilhões apenas em 2025, mais de quatro vezes maior que o apresentado no PLDO 2025. Tendo em vista a dificuldade para testar as estimativas apresentadas, **os valores de economia não foram incorporados no cenário base**, apresentado na tabela acima.

Desta forma, parte significativa das divergências apresentadas nas despesas obrigatórias, além da questão da reserva para emendas, podem estar ligadas à incorporação integral destas medidas na projeção apresentada no PLOA 2025. Assim, é possível que nas próximas revisões de despesa para 2025 ao menos parte da economia anunciada seja incorporada no cenário base da IFI.

Por fim, em relação ao cumprimento das metas fiscais, as projeções da IFI indicam o descumprimento por margem de R\$ 72 bilhões além do limite inferior da meta e já descontado os R\$ 44,1 bilhões de precatórios extraordinários que serão pagos ano que vem, indicando que esta seria a necessidade de contingenciamento.

Tendo em vista que as despesas discricionárias já foram projetadas no limite da manutenção da máquina administrativa, em virtude do crescimento das despesas obrigatórias, caso as projeções da IFI se concretizem, **não existiria margem para contingenciamento em 2025**.

Conclusão

As projeções fiscais da IFI para 2024 e 2025 indicam que, se nenhuma medida adicional for realizada, as metas de resultado primário zero, estabelecidas tanto na LDO 2024 quanto no PLDO 2025, não poderão ser cumpridas. Além disso, o resultado fiscal esperado para 2025 será pior que o projetado para 2024. Cabe lembrar que as metas do PLDO 2025 já foram reduzidas em comparação com o projetado no PLDO 2024, reforçando a percepção de deterioração da política fiscal.

A retirada de políticas públicas do orçamento, para execução por meio de mecanismos parafiscais, a exemplo do Programa Pé-de-Meia em 2024 e, eventualmente, do Programa Auxílio Gás e do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais em 2025 contribuem para a perda de credibilidade do arcabouço fiscal.

Além disso, a subestimação de despesas, notadamente de benefícios previdenciários e assistenciais, as dúvidas em relação aos crescentes abatimentos das metas fiscais, e a mudança de orientação da política fiscal, para atingimento apenas do limite inferior da meta, lançam dúvidas significativas sobre a trajetória de sustentabilidade da dívida pública.

⁴⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/3szwdfv2>.

⁴⁸ De acordo com o anexo IV.5 do PLDO 2025, pg. 40, já citado anteriormente.

⁴⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/4myvxkan>.

Os resultados dos programas de revisão da despesa, pequenos diante dos desafios impostos, aliados às frustrações da receita em relação ao projetado na LOA, indicam a necessidade de realização de reformas estruturais. Conforme visto no RAF nº 91⁵⁰, de agosto de 2024, a preservação do Regime Fiscal Sustentável passa, obrigatoriamente, pela revisão de despesas com políticas públicas que crescem de forma automática por força das vinculações.

⁵⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/4ed6vwyc>.