

2. CENÁRIOS FISCAIS⁶

2.1 Cenários para a receita total, as transferências e a receita líquida

A partir das projeções macroeconômicas, apresentadas na seção anterior, atualizaram-se as projeções das receitas primárias do governo central para o período de 2024 a 2034. Nesta seção introdutória, serão discutidos elementos inerentes ao atual contexto da política fiscal e premissas utilizadas para as projeções das receitas.

As estimativas apresentadas a seguir levam em consideração o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) Extemporâneo⁷, publicado após o RARDP do do 5º bimestre de 2024⁸, assim como o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025⁹ (PLOA 2025), séries mensais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), atualizadas até outubro, além de outras extraídas pela IFI no Portal Siga Brasil do Senado Federal, atualizadas até novembro de 2024.

A revisão na projeção de crescimento da economia em 2024 e 2025 exerceu contribuição positiva para as estimativas de arrecadação de tributos neste ano e no próximo. Com efeito, o comportamento da atividade econômica tem apresentado papel relevante no desempenho das receitas primárias do governo central em 2024. A receita primária líquida (receita total descontada as transferências por repartição de receita aos estados e municípios) do governo central registrou elevação de 7,7%, em termos reais, no acumulado de 2024 até novembro, segundo dados da STN e do Siga Brasil.

Esse efeito da atividade econômica sobre a arrecadação aparece nas elasticidades receita-PIB. Considerando valores acumulados nos onze primeiros meses de 2024, a elasticidade da receita primária total em relação ao PIB foi de 1,5. Isto indica que, para cada 1% de incremento no PIB, a receita cresce 1,5%¹⁰. No médio prazo, esse comportamento da arrecadação tende a não se manter. A IFI considera elasticidades receita-PIB iguais a um no médio prazo (período de 2026 a 2034). Em 2025, a IFI publicará uma atualização do Estudo Especial (EE) nº 16¹¹, de novembro de 2021, o qual apresentou uma discussão e estimativas para as elasticidades receita-PIB no Brasil.

Como explicado no RAF nº 92¹², de setembro de 2024, a revisão das projeções considerou algumas receitas não recorrentes, como as oriundas do Edital de Transação PGFN-RFB 6/2024¹³, e algumas constantes da Lei nº 14.973¹⁴, de 16 de setembro de 2024, que apresenta medidas arrecadatórias compensatórias para a prorrogação da desoneração da folha de pagamento. A Lei nº 14.973 prevê a reoneração gradual da folha de pagamento dos setores desonerados e dos municípios enquadrados na regra a partir de 2025. A IFI considerou, para efeito de projeção de receitas, a renúncia de R\$ 26,3 bilhões, segundo estimativa da Receita Federal do Brasil (RFB), em 2024, e a reoneração gradual até 2027, com diminuição desse montante na ordem de 25% ao ano. Em 2028, todos os setores e as prefeituras estariam recolhendo a alíquota de 20% de contribuição previdenciária sobre a folha.

⁶ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/dezembro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-dezembro-2024>.

⁷ Página para acesso ao documento: <https://tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2024/19>.

⁸ Disponível em: <https://tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2024/17>.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/ploa..>

¹⁰ Essa elasticidade é calculada a partir da receita primária recorrente, variável, por sua vez, obtida pela IFI a partir de metodologia própria divulgada no Estudo Especial (EE) nº 17, de dezembro de 2021. Este estudo pode ser acessado em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594656/EE17_Resultado_Estrutural.pdf.

¹¹ Página para acesso ao documento: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593776/EE16.pdf>.

¹² Link para acesso ao relatório: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660075/RAF92_SET2024.pdf.

¹³ Trata-se de uma transação tributária entre a Petrobras e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) no montante de R\$ 19,8 bilhões. Página para acesso ao documento informativo da transação: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/ea8ba027-c2a0-53d0-1445-0d4d744352c8?origin=1>.

¹⁴ Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm.

A IFI atualizou algumas estimativas associadas às medidas pretendidas pelo Executivo para incremento da arrecadação, como as transações tributárias e as receitas recolhidas a partir dos julgamentos no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). A expectativa em relação a esses recolhimentos permaneceu relativamente baixa, tendo em vista as incertezas associadas aos recolhimentos oriundos dessas fontes de arrecadação. A Tabela 4 a seguir apresenta uma atualização das estimativas consideradas pela IFI para efeito de materialização das medidas de arrecadação em 2025.

Ainda em relação à projeção das receitas de 2024, a IFI considerou duas fontes compensatórias apresentadas na Lei nº 14.973, que totalizam R\$ 14,3 bilhões. A primeira diz respeito à transferência de valores empoçados na Caixa Econômica Federal para a conta única do Tesouro, o que ocorreu em outubro de 2024. A segunda fonte corresponde à transferência de recursos esquecidos nos bancos para o Tesouro, no montante de R\$ 8,0 bilhões.

A IFI considerou esse montante de R\$ 14,3 bilhões como receita primária do governo central em 2024. De todo modo, vale dizer que houve manifestação do Banco Central durante a tramitação do projeto de lei que resultou na Lei nº 14.973¹⁵, destacando que a utilização desses recursos como receita primária está em desacordo com o Manual de Estatísticas Fiscais¹⁶. Para uma discussão a respeito, ver o RAF nº 94¹⁷, de novembro de 2024. Em suma, como a meta fiscal do exercício é apurada pelo Banco Central, possivelmente os R\$ 14,3 bilhões deixem de ser contabilizados no resultado primário do ano, ainda que contem para reduzir o estoque da dívida bruta do governo geral.

Somando os três grupos de medidas (receitas extraordinárias, medidas legislativas com impacto na receita em 2025 e medidas legislativas em tramitação), o impacto total seria de R\$ 126,4 bilhões, de acordo com as projeções do Executivo e das modificações feitas pelo relator ao Relatório das Receitas do PLOA 2025¹⁸, e de R\$ 54,4 bilhões, nas estimativas consideradas pela IFI. No PLOA 2025, encaminhado pelo Executivo em agosto ao Congresso, a previsão de arrecadação com receitas extraordinárias e condicionadas era de R\$ 168,2 bilhões¹⁹.

Para concluir esta seção introdutória, eventuais efeitos de médio e longo prazo sobre as receitas oriundos da reforma da tributação sobre o consumo, em fase final de tramitação no Congresso, continuaram a ser incorporados indiretamente, por meio do impacto sobre o crescimento potencial da economia. Os efeitos diretos da reforma sobre a arrecadação são de difícil mensuração neste momento, pois exigiriam a reforma implementada e uma amostra com informações para a atualização desses parâmetros.

¹⁵ Projeto de Lei (PL) nº 1.847, de 2024. Página de tramitação da matéria: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-1847-2024>.

¹⁶ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infecon/estatisticasfiscais.pdf>.

¹⁷ Página para acesso ao documento: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/raf94_nov2024.pdf.

¹⁸ Ver: https://www.congressonacional.leg.br/documents/137784508/144949011/01_Rel_Receita.pdf/7e477ca7-8493-420c-a167-df2adc0d7bb6.

¹⁹ Ver página 16 do já referenciado Relatório de Receitas do PLOA 2025.

TABELA 4. RELAÇÃO DE MEDIDAS COM IMPACTO NA ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2025 (R\$ BILHÕES)

| Impacto orçamentário em 2025 | | | |
|--|---|--|---|
| Medida | Norma jurídica/proposição legislativa | Impacto considerado no Relatório das Receitas do PLOA 2025 (R\$ bilhões) | Impacto considerado pela IFI - cenário base (R\$ bilhões) |
| Total | | 126,4 | 54,4 |
| Receitas extraordinárias | | 121,5 | 56,6 |
| Carf - voto de qualidade | Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023 | 28,6 | 5,0 |
| Lei nº 14.789 art. 13 (Transação) | Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023 | 31,0 | 7,8 |
| Lei nº 14.789 art. 14 (Transação) | Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023 | 15,5 | 8,0 |
| Transação de relevante e disseminada controvérsia jurídica | Portaria Normativa MF nº 1.383, de 29 de agosto de 2024 | 26,5 | 15,9 |
| Limitação da compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais | Lei nº 14.873, de 29 de maio de 2024 | 20,0 | 20,0 |
| Medidas legislativas com impacto na receita (PLOA 2025) | | 7,1 | 0,0 |
| Majoração alíquotas CSLL* | Projeto de Lei nº 3.394, de 2024 | 1,1 | 0,0 |
| Majoração alíquota IR sobre JCP | Projeto de Lei nº 3.394, de 2024 | 6,0 | 0,0 |
| Compensação da desoneração da folha de salários | Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023 | 0,0 | - |
| Medidas legislativas em tramitação - adequação orçamentária | | -2,3 | -2,3 |
| Decreto Sudam/Sudene | Nota Cetad/Coest nº 116/2024 | -0,7 | -0,7 |
| Decreto Programa Mais Leite | Nota Cetad/Coest nº 042/2024 | -0,1 | -0,1 |
| Recine e Audiovisual | Prorrogação dos benefícios do Recine e Lei do Audiovisual até 2029 (PL nº 1.064/2024) | -0,8 | -0,8 |
| Programa Quita RFB | Permite a quitação antecipada de parcelamentos de débitos com a RFB | 0,3 | 0,3 |
| Auto regularização | Programa Sintonia que permite auto regularização pelos sujeitos passivos com bom histórico de pagamento (PL nº 15/2024) | 0,2 | 0,2 |
| Drawback/Recoff | Suspensão na importação de tributos federais na aquisição de serviços a serem exportados | -1,2 | -1,2 |

* O relator do Relatório das Receitas do PLOA 2025, Deputado Domingos Sávio, retirou R\$ 13,8 bilhões das duas fontes previstas no PLOA que majoravam alíquotas da CSLL e do IR sobre o mecanismo de juros sobre o capital próprio. Para efeito de disposição dos valores na tabela, esse montante foi descontado da previsão original de recolhimentos com a majoração das alíquotas da CSLL, qual seja, R\$ 14,9 bilhões. Ver página 5 do já referenciado Relatório das Receitas do PLOA 2025.

Fonte: PLOA 2025 e IFI. Elaboração: IFI.

Para as denominadas receitas extraordinárias do PLOA 2025, o Relatório das Receitas da proposta orçamentária manteve os valores contidos do projeto encaminhado pelo Executivo ao Congresso, que prevê o ingresso de R\$ 121,5 bilhões oriundos de julgamentos no âmbito do Carf, transações tributárias realizadas pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), além da limitação da compensação de créditos tributários de natureza judicial (Lei nº 14.873, de 2024).

À exceção da compensação de créditos, que se mostrou uma medida eficiente do ponto de vista da arrecadação, as estimativas consideradas pela IFI para as demais fontes de receitas extraordinárias configuram percentuais reduzidos dos montantes originalmente previstos pelo Executivo. Esses valores poderão mudar caso a IFI considere necessário. A título de ilustração, em 2024, o Executivo alterou a estimativa inicial para os recolhimentos de tributos oriundos do julgamento de processos no Carf, de R\$ 54,7 bilhões, no RARDP do 1º Bimestre (divulgado em março), para R\$ 847 milhões no RARDP do 4º Bimestre (divulgado em setembro) em razão do ingresso relativamente reduzido desses recursos nos cofres da União neste ano.

2.1.1 Projeções de curto prazo: 2024–2025

A Tabela 5 apresenta as novas projeções da IFI para a receita primária do governo central em 2024 e 2025, comparando-as às projeções de setembro de 2024, último mês de atualização das estimativas de curto prazo.

TABELA 5. CENÁRIO BASE DA IFI PARA A RECEITA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL EM 2024 E 2025 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

| Cenário base (R\$ bilhões) | Revisão Jun/24 | | | | Revisão Dez/24 | | | | Dif. Dez/24-Jun/24 | | | |
|--|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------------|-------------|--------------|-------------|
| | 2024 | % do PIB | 2025 | % do PIB | 2024 | % do PIB | 2025 | % do PIB | 2024 | p.p. do PIB | 2025 | p.p. do PIB |
| 1. Receita primária total | 2.641,0 | 22,8% | 2.817,5 | 23,0% | 2.677,4 | 22,7% | 2.923,9 | 23,1% | 36,4 | -0,1 | 106,5 | 0,1 |
| Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais | 1.660,1 | 14,3% | 1.821,6 | 14,9% | 1.693,6 | 14,3% | 1.902,6 | 15,0% | 33,5 | 0,0 | 81,0 | 0,1 |
| Arrecadação líquida para o RGPS | 641,8 | 5,5% | 678,7 | 5,5% | 638,9 | 5,4% | 678,4 | 5,4% | -2,8 | -0,1 | -0,2 | -0,2 |
| Receitas não administradas pela RFB/MF | 339,2 | 2,9% | 317,2 | 2,6% | 344,9 | 2,9% | 342,9 | 2,7% | 5,7 | 0,0 | 25,7 | 0,1 |
| Incentivos fiscais | 0,0 | 0,0% | 0,0 | 0,0% | 0,0 | 0,0% | 0,0 | 0,0% | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2. Transferências por repartição de receita | 519,7 | 4,5% | 555,9 | 4,5% | 523,1 | 4,4% | 570,0 | 4,5% | 3,4 | -0,1 | 14,2 | 0,0 |
| 3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)] | 2.121,4 | 18,3% | 2.261,6 | 18,5% | 2.154,3 | 18,2% | 2.353,9 | 18,6% | 33,0 | -0,1 | 92,3 | 0,1 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Considerando as projeções de 2024, houve melhora nas estimativas da IFI entre a revisão de cenários publicada em setembro e a de agora. A receita primária total foi revista para cima em R\$ 36,4 bilhões. Essa alteração é explicada pelo comportamento da atividade econômica e pela revisão no crescimento da economia neste ano, que influenciaram as receitas administradas e não administradas, cujas estimativas subiram R\$ 33,5 bilhões e R\$ 5,7 bilhões, nesta ordem.

Ainda nas receitas não administradas, houve uma revisão para cima na expectativa de recolhimentos de dividendos e participações em razão de pagamentos extraordinários e antecipados de dividendos pela Petrobras e pelo BNDES. A título de ilustração, em novembro, o BNDES pagou R\$ 5,8 bilhões para a União em dividendos extraordinários²⁰. A Petrobras pagará, em dezembro, R\$ 5,8 bilhões em dividendos extraordinários²¹, além de ter aprovado o pagamento de dividendos intercalares em novembro e dezembro²². Serão pagos para a União R\$ 2,0 bilhões em cada mês.

A frustração nas estimativas da arrecadação líquida para o RGPS entre setembro e agora se explica por um movimento de relativa acomodação no mercado de trabalho. O ritmo de crescimento da massa salarial diminuiu no segundo semestre em comparação ao primeiro. De todo modo, as condições no mercado de trabalho continuam relativamente favoráveis e impulsionam as receitas previdenciárias.

Descontadas as transferências por repartição de receitas, que sofreram revisão para cima de R\$ 3,4 bilhões entre setembro e dezembro, a projeção da IFI para a receita primária líquida do governo central, em 2024, subiu R\$ 33,0 bilhões.

Para 2025, a receita primária total foi revista para cima em R\$ 92,3 bilhões, enquanto a receita líquida de transferências, em R\$ 64,0 bilhões. A principal razão a explicar essa revisão é o comportamento esperado da atividade econômica, apesar do aumento recente nos juros básicos, que deverão afetar a demanda agregada no próximo ano.

Além disso, algumas leis aprovadas em 2024 e 2025 contribuíram para uma recuperação ou ampliação da base de incidência de alguns tributos, como a Lei nº 14.592 (exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos de PIS/Cofins), Lei nº 14.596 (preços de transferências), Lei nº 14.754 (que instituiu cobrança de imposto de renda sobre fundos de investimento exclusivos e offshores), Lei nº 14.789 (subvenções de investimento), entre outras.

2.1.2 Projeções de médio prazo: 2026–2034

A Tabela 6 apresenta as projeções de receita primária total e suas componentes (receitas administradas pela Receita Federal, RGPS e receitas não administradas), além de projeções para as transferências aos estados e municípios e para a receita líquida nos cenários base, otimista e pessimista, no período de 2024 a 2034.

Pelo lado das receitas administradas, os cenários consideram incremento contínuo da arrecadação de 2024 em diante, com o crescimento da economia convergindo para taxas ao redor de 2,2% (cenário base), 3,3% (otimista) e 1,1% (pessimista). A atividade econômica também influencia a arrecadação líquida para o RGPS e alguns subgrupos das receitas não administradas, como dividendos, exploração de recursos naturais, contribuição do salário-educação etc.

Considerando o cenário base, a receita primária líquida da União alcança 18,3% do PIB, em 2025, para cair marginalmente nos anos seguintes até 17,8% do PIB em 2034. Isso ocorre em função do esgotamento gradual das medidas adotadas para incremento da arrecadação nos dois últimos anos.

²⁰ Conforme anúncio feito pelo banco em junho de 2024: <https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-aumenta-para-50-os-dividendos-pagos-ao-Tesouro-Nacional/>.

²¹ Ver comunicado emitido pela empresa em 21 de novembro de 2024: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/c4d77917-f599-ab3d-d637-01306ede655e?origin=1>.

²² Comunicado disponível em: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/a4729c76-6d55-6dc7-ea49-91f518f2c5df?origin=1>.

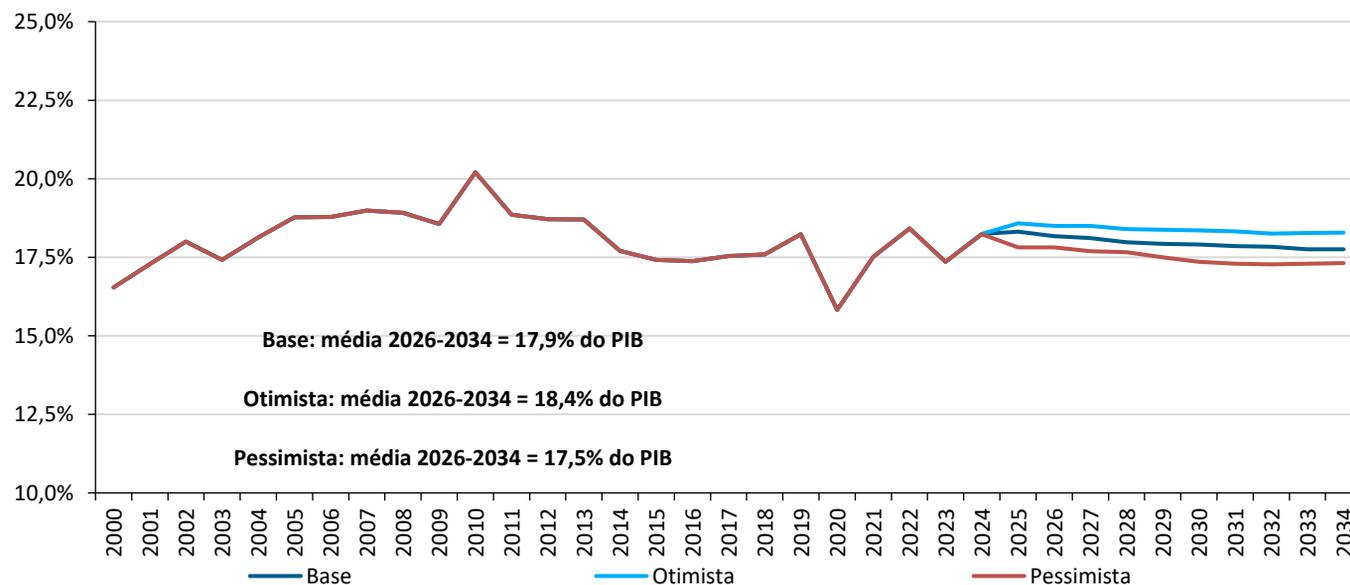
TABELA 6. PROJEÇÕES DA IFI PARA AS RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – % DO PIB

| CENÁRIO BASE | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Receita total | 22,7% | 22,8% | 22,8% | 22,7% | 22,6% | 22,6% | 22,5% | 22,5% | 22,4% | 22,3% | 22,3% |
| Receita administrada pela RFB, exceto RGPS | 14,3% | 14,8% | 14,6% | 14,5% | 14,4% | 14,4% | 14,4% | 14,4% | 14,4% | 14,4% | 14,5% |
| Arrecadação líquida para o RGPS | 5,4% | 5,3% | 5,4% | 5,4% | 5,5% | 5,5% | 5,5% | 5,5% | 5,5% | 5,5% | 5,5% |
| Receitas não administradas pela RFB | 2,9% | 2,7% | 2,8% | 2,7% | 2,7% | 2,6% | 2,6% | 2,5% | 2,4% | 2,4% | 2,3% |
| Transferências por repartição de receita | 4,4% | 4,5% | 4,6% |
| Receita líquida | 18,2% | 18,3% | 18,2% | 18,1% | 18,0% | 17,9% | 17,9% | 17,9% | 17,8% | 17,8% | 17,8% |
| CENÁRIO OTIMISTA | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 |
| Receita total | 22,7% | 23,1% | 23,1% | 23,1% | 23,0% | 23,0% | 22,9% | 22,9% | 22,9% | 22,9% | 22,9% |
| Receita administrada pela RFB, exceto RGPS | 14,3% | 15,0% | 14,9% | 14,9% | 14,8% | 14,9% | 14,9% | 15,0% | 15,0% | 15,0% | 15,1% |
| Arrecadação líquida para o RGPS | 5,4% | 5,4% | 5,4% | 5,5% | 5,5% | 5,5% | 5,5% | 5,5% | 5,5% | 5,5% | 5,5% |
| Receitas não administradas pela RFB | 2,9% | 2,7% | 2,8% | 2,7% | 2,7% | 2,6% | 2,5% | 2,4% | 2,4% | 2,3% | 2,3% |
| Transferências por repartição de receita | 4,4% | 4,5% | 4,6% |
| Receita líquida | 18,2% | 18,6% | 18,5% | 18,5% | 18,4% | 18,4% | 18,4% | 18,3% | 18,3% | 18,3% | 18,3% |
| CENÁRIO PESSIMISTA | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 | 2033 | 2034 |
| Receita total | 22,6% | 22,4% | 22,4% | 22,3% | 22,3% | 22,1% | 22,0% | 21,9% | 21,9% | 21,9% | 21,9% |
| Receita administrada pela RFB, exceto RGPS | 14,3% | 14,5% | 14,3% | 14,3% | 14,2% | 14,1% | 14,0% | 14,0% | 14,1% | 14,1% | 14,2% |
| Arrecadação líquida para o RGPS | 5,4% | 5,3% | 5,3% | 5,4% | 5,4% | 5,4% | 5,4% | 5,4% | 5,4% | 5,4% | 5,4% |
| Receitas não administradas pela RFB | 2,9% | 2,6% | 2,7% | 2,7% | 2,6% | 2,6% | 2,6% | 2,5% | 2,4% | 2,4% | 2,3% |
| Transferências por repartição de receita | 4,4% | 4,5% | 4,6% |
| Receita líquida | 18,2% | 17,8% | 17,8% | 17,7% | 17,7% | 17,5% | 17,4% | 17,3% | 17,3% | 17,3% | 17,3% |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

O Gráfico 5 apresenta a projeção da receita líquida para o período de 2024 a 2034, nos três cenários de referência. No médio prazo (2026-2034), a IFI prevê que a receita líquida atinja, em média, 17,9% do PIB. No cenário base. No otimista, esse percentual seria de 18,4% do PIB, enquanto no cenário pessimista, a estimativa para a receita líquida no médio prazo é de 17,5% do PIB.

GRÁFICO 5. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITA LÍQUIDA/PIB - CENÁRIOS BASE, OTIMISTA E PESSIMISTA



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

2.2 Cenários para a despesa e o resultado primário

Nesta seção a IFI apresenta as projeções de despesas primárias e de resultados primários do Governo Central, com base em um exercício de modelagem destas variáveis fiscais, e nos três cenários (base, otimista e pessimista) macroeconômicos e de receitas primárias apresentados anteriormente neste RAF.

Para as projeções das despesas primárias, considerou-se as regras do Regime Fiscal Sustentável²³ (RFS), balizadas tanto por metas de resultado primário, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como por limites de crescimento das despesas primárias, atrelados à variação da Receita Líquida Ajustada (RLA).

Caso necessário, também são projetados bloqueios ou contingenciamentos, podendo resultar em reduções nos limites de empenho e movimentação financeira, que, por sua vez, impactam a realização das despesas primárias sujeitas à programação financeira, conforme determinações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na LDO.

Para o estabelecimento de metas fiscais foram utilizados os parâmetros previstos no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) para 2025²⁴, que estabelece meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real), para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), e prevê intervalo de tolerância em montante equivalente a 0,25% do Produto Interno Bruto (PIB) estimado para 2025, o que corresponde a R\$ 30,9 bilhões.

Para os anos seguintes, o PLDO 2025 prevê metas de superávit primário de 0,25%, 0,50% e 1,00% do PIB, respectivamente, para os exercícios de 2026 a 2028. Para o restante do período de projeção, ou seja, de 2029 a 2034, utilizou-se a meta de 2,4% do PIB, a fim de produzir uma trajetória de resultados primários suficientes para estabilizar a relação da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB, conforme estabelece o RFS.

Todos os três cenários foram projetados com base nas mesmas premissas acima, diferenciando-se, principalmente, pela grade de parâmetros macroeconômicos e de receitas primárias que moldam as hipóteses subjacentes, que, por sua vez, determinam a trajetória de evolução das despesas primárias que possuem vinculações próprias. Para as despesas não vinculadas, foram feitas hipóteses sobre as trajetórias de evolução, a fim de se produzir os cenários alternativos.

Em relação aos trabalhos anteriores da IFI, o presente relatório já incorpora **as novas projeções da população do Brasil para o período de 2000 a 2070**²⁵, que foram atualizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). As projeções anteriores, feitas em 2018, sofreram significativas alterações.

As novas projeções do IBGE indicam que a população do país vai parar de crescer em 2041, além de apresentar um envelhecimento mais rápido e uma menor taxa de natalidade em relação ao previsto anteriormente. Assim, além do impacto no produto e no mercado de trabalho, espera-se que os desafios sejam crescentes para as despesas previdenciárias, assistenciais e de saúde, apenas parcialmente compensados pela menor pressão sobre as despesas com educação.

Outra alteração significativa em relação às projeções anteriores foi a **alteração no perfil de desembolso primário do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBF)**, criado pela Emenda Constitucional (EC) nº 132²⁶, de 2023, conforme já adiantado no RAF nº 92²⁷, de setembro de 2024.

A previsão anterior²⁸ apresentava desembolsos primários crescentes, começando com R\$ 8 bilhões, em 2025, até R\$ 32 bilhões, em 2028. Este valor seria mantido para 2029, e posteriormente decrescendo anualmente até 2032, quando retornaria a R\$ 8 bilhões, sempre a valores constantes de 2023, conforme o previsto no art. 12, § 1º, I da EC nº 132/2023.

²³ Instituído pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3wps6kks>.

²⁴ Projeto de Lei nº 3/2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/3vdd8pfz>.

²⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/bde49mtu>.

²⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/bxptzn22>.

²⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/vc3z44c5>.

²⁸ Realizada de acordo com a Nota Técnica nº 53, de dezembro de 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/5yd2f7pt>.

Entretanto, as novas projeções foram feitas com base no art. 2º da EC nº 132/2023, que instituiu o art. 128, § 1º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para prever a redução proporcional dos benefícios ou os incentivos fiscais ou financeiros entre 2029 e 2032²⁹, tendo em vista que tanto o Projeto de Lei Orçamentária Anual³⁰ (PLOA) quanto o PLDO para 2025 não apresentam impacto primário do FCBF até 2028.

Assim, o impacto primário de R\$ 160 bilhões, que estava diluído por oito anos, entre 2025 e 2032, ficará concentrado em quatro anos, entre 2029 e 2032. Tal alteração gerou uma melhora nos resultados primários no período de 2025 a 2028, piorando no período de 2029 a 2032.

Por fim, cabe acrescentar que as despesas foram atualizadas com base nos dados financeiros disponíveis até novembro, para todas, e nos dados administrativos atualizados até setembro, para as despesas previdenciárias e assistenciais.

2.2.1 Medidas de revisão de gastos

Duas alterações legislativas também impactaram as projeções fiscais. A primeira foi a Lei Complementar (LC) nº 210³¹, de 25 de novembro de 2024, que estabeleceu normas sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na LOA. Dentre diversas medidas³², destaca-se o estabelecimento de novos limites de crescimento das emendas parlamentares e regras de contingenciamento.

Para 2025, as emendas impositivas de bancada e individuais deverão seguir o critério atual de proporção da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme o disposto nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição Federal³³. Para as emendas de comissão, foi estabelecido novo limite, no valor de R\$ 11,5 bilhões, tendo em vista que, anteriormente, o valor era decidido discricionariamente a cada LOA (LC 210/2024, art. 11, § 3º).

Esse limite representa uma redução no valor disponível para emendas de comissão em relação ao previsto em 2024, tendo em vista que a dotação atual é de R\$ 15,4 bilhões, dos quais R\$ 1,3 bilhão foi bloqueado após a edição do Decreto nº 12.279³⁴, de 29 de novembro de 2024, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo Federal para o exercício de 2024.

A partir de 2026, o limite de crescimento para as emendas individuais e de bancadas estaduais deve seguir os limites do Regime Fiscal Sustentável. Assim, será feita a correção das despesas públicas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior, mais um aumento equivalente a 70% ou 50% do crescimento real da receita primária de dois anos anteriores (LC 210/2024, art. 11, § 4º, I).

Para as emendas de comissão, que não estão entre as de execução obrigatória, o limite-base é o valor global do ano anterior, acrescido da variação do IPCA nos últimos 12 meses encerrados em junho do ano anterior àquele a que se refere a LOA em elaboração (LC 210/2024, art. 11, § 4º, II).

Desta forma, os novos limites impostos pela LC 210/2024, seja por desvincular o crescimento das emendas parlamentares do ritmo de crescimento da RCL, no caso das emendas impositivas individuais ou de bancada, seja por estabelecer limites de crescimento, no caso das emendas de comissão³⁵, podem efetivamente reduzir o ritmo de crescimento das emendas parlamentares, contribuindo para a sustentabilidade do arcabouço fiscal.

Outra regra relevante é a que autoriza o contingenciamento de dotações de emendas parlamentares até a mesma proporção das despesas discricionárias, devendo ser observadas as prioridades definidas pelo Poder Legislativo (LC 210/2024, art. 12).

²⁹ Assim, as novas projeções consideram o impacto primário de R\$ 16 bilhões em 2029, R\$ 32 bilhões em 2030, R\$ 48 bilhões em 2031 e R\$ 64 bilhões em 2032, a valores constantes de 2023.

³⁰ Projeto de Lei nº 26/2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4r8xc7cu>.

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

³² Ver, por exemplo: <https://tinyurl.com/vfpua5nm>.

³³ Disponível em: <https://tinyurl.com/3ffa7c9b>.

³⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/2p9ktar8>.

³⁵ Como exemplo, cita-se que a dotação na LOA para as emendas de comissão mais que dobrou entre 2023 e 2024 (cresceu 124,9%).

Entretanto, a regulamentação da incidência do bloqueio sobre as emendas parlamentares foi retirada³⁶ do texto ao longo da tramitação do projeto. Assim, a matéria deve permanecer sendo regulada anualmente pela LDO. Atualmente, tanto a LDO 2024 (Lei nº 14.791/2023³⁷, art. 69, § 4º), quanto o PLDO 2025 (PL nº 3/2024, art. 66, § 4º), impedem que o bloqueio recaia sobre as emendas impositivas individuais e de bancada. Por fim, a lei também estabelece a destinação de no mínimo 50% das emendas de comissão a ações e serviços públicos de saúde (LC 210/2024, art. 4º, § 4º).

A segunda alteração legislativa que impactou as projeções de despesa, inclusive para 2024, foi a edição da Medida Provisória (MP) nº 1.274³⁸, de 22 de novembro de 2024, que alterou a Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. A Lei Aldir Blanc previa o repasse de R\$ 15 bilhões por cinco anos a partir de 2023, totalizando cinco parcelas fixas de R\$ 3 bilhões.

A medida provisória alterou o texto da lei, estabelecendo que a execução será de até R\$ 3 bilhões por ano, condicionando as futuras transferências à execução dos projetos culturais por estados e municípios. Assim, além do impacto de R\$ 1,3 bilhão no presente exercício³⁹, a medida deve gerar desembolsos menores nos exercícios futuros dada a introdução de condicionantes não previstos anteriormente.

Importante destacar que o Poder Executivo publicou o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) – Avaliação Extemporânea⁴⁰, de 29 de novembro de 2024, tendo em vista que o RARDP do 5º bimestre⁴¹, publicado quatro dias antes, não havia levado em consideração os impactos da citada MP nº 1.274/2024.

Por fim, é preciso destacar o impacto das novas medidas de fortalecimento da regra fiscal⁴², apresentadas pelo Poder Executivo. Entretanto, cabe lembrar que estas medidas são, na verdade, o terceiro pacote apresentado pelo Poder Executivo, ao longo de 2024, para redução de despesas públicas.

O primeiro pacote foi apresentado em 15 de abril de 2024, no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025, item IV.5 – Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas, que apresentou três medidas de economia associadas ao pagamento de benefícios previdenciários do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e quatro medidas associadas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

As medidas de economia do RGPS totalizavam R\$ 28,6 bilhões em quatro anos, 2025 a 2028, e as medidas do Proagro apresentavam projeção de economia de R\$ 8,7 bilhões no mesmo período, totalizando R\$ 37,3 bilhões em quatro anos⁴³.

O segundo pacote foi apresentado em 28 de agosto de 2024. O “Programa Revisar para Repriorizar”⁴⁴, deveria ser implementado em quatro eixos, entre 2023 e 2025. O eixo 1 - Revisão vertical - estratégia em curso desde 2023, que deveria gerar ganho de eficiência em cada política pública revisada; o eixo 2 - Integração de políticas públicas – deveria aperfeiçoar o desenho das políticas, evitando desperdícios e aumentando a cobertura; o eixo 3 - Modernização das vinculações – deveria frear o crescimento inercial de despesas obrigatórias e de outras despesas; e o eixo 4 - Revisão de subsídios da União – deveria eliminar ou reduzir os subsídios, com atenção à regressividade.

Do total da economia prevista para o eixo 1 (único eixo detalhado), de R\$ 25,9 bilhões em 2025, a parcela de R\$ 19,9 bilhões seria exclusivamente de ações de revisão de gastos e a outra parte, de R\$ 6,1 bilhões, obtida a partir de medidas de reprogramação ou realocação de despesas.

Os maiores impactos das medidas viriam de revisões nas concessões do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em R\$ 6,4 bilhões, a partir de ações de reavaliação pericial e atualização do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

³⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/mts4j5jr>.

³⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/ymt97xut>.

³⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/vcx2mk59>.

³⁹ Ver, por exemplo: <https://tinyurl.com/bdfmu5r3>.

⁴⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/26tpd66t>.

⁴¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/vy98jt4a>.

⁴² Disponível em: <https://tinyurl.com/4hy25z7z>.

⁴³ Assim divididos: RGPS; R\$ 7,2 bilhões, R\$ 7,2 bilhões, R\$ 7,1 bilhões e R\$ 7,0 bilhões e Proagro; R\$ 2,0 bilhões, R\$ 2,1 bilhões, R\$ 2,2 bilhões e R\$ 2,3 bilhões, respectivamente para os anos de 2025 a 2028.

⁴⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/4nm382w6>.

Outra parcela, de R\$ 7,3 bilhões, viria do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a partir de análises criteriosas nas concessões de benefícios por meio do AtestMed⁴⁵ e sobre medidas cautelares e administrativas.

A reavaliação dos benefícios por incapacidade, na esfera do Ministério da Previdência Social (MPS), contribuiria com outros R\$ 3,2 bilhões de economia. A reavaliação das liberações feitas por meio do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) ajudaria com mais R\$ 1,9 bilhão e, da mesma forma, R\$ 1,1 bilhão deveria ser a economia com a concessão mais rigorosa do Seguro Defeso.

Na esfera de reprogramação e realocação de despesas, as economias seriam obtidas com o Programa Bolsa Família (R\$ 2,3 bilhões); despesas de pessoal e encargos sociais (R\$ 2 bilhões) e, novamente, do Proagro (R\$ 1,8 bilhão). De todas as medidas apresentadas, a única alteração legal foi o estabelecimento de critérios mais rígidos para a revisão de benefícios sociais pelo INSS, permitindo bloqueio cautelar de recursos, em situações de fraudes (art. 27 da Lei nº 14.973⁴⁶, de 16 de setembro de 2024).

Por fim, o terceiro pacote, apresentado em 29 de novembro de 2024, conhecido como “Plano Brasil mais forte: governo eficiente, país justo”⁴⁷, apresentou uma estimativa preliminar de impacto de R\$ 327 bilhões, entre 2025 e 2030⁴⁸, abrangendo uma série de medidas divididas em vários projetos, alguns com medidas já em vigor, além de outras pendentes de regulamentação posterior, como a do combate aos “supersalários”.

A seguir serão detalhados os principais aspectos das quatro medidas, já analisadas preliminarmente pela IFI no Comentário nº 23⁴⁹, de 29 de novembro de 2024, ainda antes⁵⁰ da apresentação formal dos projetos de lei e de emenda constitucional.

A primeira medida, o Projeto de Lei (PL) nº 4.614/2024⁵¹, apresenta propostas que alteram diversas políticas públicas. Em relação ao salário-mínimo, o projeto sujeita o aumento real aos limites para o crescimento da despesa primária da LC nº 200/2023 até 2030 (art. 4º do PL nº 4.614/2024, regula o art. 3º, § 4º, da Lei nº 14.663/2023).

No que se refere ao Programa Bolsa Família, o PL altera as regras de elegibilidade, possibilita a modificação dos parâmetros relativos à permanência e o estabelecimento de índice máximo de famílias compostas por uma só pessoa, inscritas no programa (art. 8º do PL nº 4.614/2024, altera o art. 6º e inclui o art. 12-A na Lei nº 14.601/2023).

Em relação ao BPC, o projeto veda as deduções no cálculo da renda não previstas em lei (art. 6º do PL nº 4.614/2024, inclui § 3º-A no art. 20 da Lei 8.742/1993); altera o cálculo da renda familiar para fins de concessão do benefício (art. 6º do PL nº 4.614/2024, inclui § 3º-A no art. 20 da Lei nº 8.742/1993 e art. 9º do PL nº 4.614/2024, revoga dispositivos da Lei nº 8742/1993 e da Lei nº 10.741/2003); define o conceito de família para fins do benefício (art. 6º do PL nº 4.614/2024, altera o § 1º e inclui o § 1º-A no art. 20 da Lei nº 8.742/1993); fixa prazo de até vinte e quatro meses para atualização cadastral (art. 6º do PL nº 4.614/2024, altera art. 21-B da Lei nº 8.742/1993); estabelece a obrigatoriedade de disponibilização de informações por órgãos federais (art. 6º do PL nº 4.614/2024, altera art. 35 da Lei nº 8.742/1993); torna obrigatório o registro do código da Classificação Internacional de Doenças (CID) (art. 6º do PL nº 4.614/2024, inclui § 3º do art. 40-B da Lei 8.742/1993) e altera a avaliação do grau de deficiência (art. 6º do PL nº 4.614/2024, altera § 2º do art. 20 da Lei 8.742/1993).

No que se refere aos benefícios sociais, o PL obriga o uso de documento com biometria na concessão, manutenção e renovação de benefícios (art. 1º do PL nº 4.614/2024); fixa prazo máximo de vinte e quatro meses para atualização cadastral no CadÚnico (art. 2º do PL nº 4.614/2024) e obriga o fornecimento de informações por concessionárias de serviços públicos (art. 3º do PL nº 4.614/2024).

⁴⁵ O AtestMed é um sistema do INSS que permite a solicitação do benefício por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença) por meio de análise documental, sem a necessidade de passar pela perícia médica presencial.

⁴⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/48mka4ua>.

⁴⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/mr3jinf5>.

⁴⁸ Assim divididos: R\$ 30,6 bilhões em 2025, R\$ 41,3 bilhões em 2026, R\$ 49,2 bilhões em 2027, R\$ 57,5 bilhões em 2028, R\$ 68,6 bilhões em 2029 e R\$ 79,9 bilhões em 2030.

⁴⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/5cay9bax>.

⁵⁰ Cabe acrescentar também que, após a apresentação formal dos projetos, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (Conorf) do Senado Federal apresentou extensa Nota Informativa sobre as medidas. Disponível em: <https://tinyurl.com/yck56x9s>.

⁵¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/mrk9uwz7>.

Por fim, o projeto de lei que altera o Proagro, submetendo o custeio do programa à existência de disponibilidade orçamentária (art. 5º do PL nº 4.614/2024, inclui art. 66-B na Lei nº 8.171/1991), e altera a correção do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), limitando, a partir de 2025, à dotação do exercício anterior corrigida pelo IPCA (art. 7º do PL nº 4.614/2024, inclui art. 2º-A na Lei nº 10.633/2002).

A segunda medida, Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 210/2024⁵², apresenta alterações no arcabouço fiscal, para introduzir medidas de ajuste automático (gatilhos) relacionadas a benefícios tributários e gastos com pessoal, tanto no caso de redução nominal das despesas discricionárias, quanto no caso de apuração de déficit primário do Governo Central.

De acordo com o projeto, relativamente ao exercício de 2025 em diante, em caso de apuração de déficit primário do Governo Central, vedada a concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária e, até 2030, o crescimento anual real do montante de despesas com pessoal e encargos acima do índice inferior de crescimento real disposto no art. 5º, § 1º, da LC nº 200/2023 (0,6%), exceto em caso de concessão judicial; e autoriza o Poder Executivo federal a limitar a utilização de créditos para compensação de débitos de tributos ou contribuições (art. 1º do PLP nº 210/2024, inclui art. 6º-A na LC nº 200/2023).

Os mesmos gatilhos são aplicados, a partir do projeto de lei orçamentária de 2027, em caso de redução nominal das despesas discricionárias (art. 1º do PLP nº 210/2024, inclui art. 6º-B na LC nº 200/2023). O projeto também torna livre, entre 2025 e 2030, a aplicação do superávit financeiro do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), do Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), do Fundo da Marinha Mercante (FMM), do Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC), do Fundo Nacional de Segurança e Educação de Trânsito (FUNSET), do Fundo do Exército, do Fundo Aeronáutico e do Fundo Naval (art. 2º do PLP nº 210/2024).

O projeto também autoriza o contingenciamento e o bloqueio de dotações de emendas parlamentares até a mesma proporção aplicada às demais despesas discricionárias, limitados a 15% (quinze por cento) das dotações identificadas como emendas, com vistas a atender ao disposto nas normas fiscais vigentes (art. 3º do PLP nº 210/2024). Por fim, o PLP limita o crescimento de despesas decorrente de criação ou prorrogação de benefícios da seguridade social pela União, pelas regras de correção do limite de crescimento da despesa (art. 1º do PLP nº 210/2024, inclui o art. 5º-A na LC nº 200/2023).

A terceira medida apresentada na PEC nº 45/2024⁵³, propõe a alteração de diversos dispositivos constitucionais. Em especial, vale destacar a previsão de lei complementar, a ser editada, para regulamentar exceções ao teto de remuneração no serviço público (art. 1º da PEC nº 45/2024, altera § 11 do art. 37 da CF/88) e a alteração das regras de acesso ao abono salarial, para que seja restringido, gradualmente, a remuneração máxima para recebimento do benefício. O valor atual, de R\$ 2.640,00, seria corrigido anualmente, a partir de 2026, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), desde que o valor resultante não seja inferior a um salário-mínimo e meio, equivalente hoje a R\$ 2.118,00 (art. 1º da PEC nº 45/2024, altera art. 239 da CF/88).

A PEC também replica no texto constitucional a proibição para reduções de deduções no cálculo da renda não previstas em lei para o BPC (art. 1º da PEC nº 45/2024, inclui o parágrafo único no art. 203 da CF/88) e remete a necessidade de lei complementar, a ser editada, para estabelecer condições e limites para concessão, ampliação ou prorrogação de incentivo ou benefício de natureza tributária (art. 1º da PEC nº 45/2024, inclui o inciso IX no art. 163 da CF/88). Autoriza também o Poder Executivo a reduzir ou limitar, na elaboração e na execução das leis orçamentárias, as despesas com a concessão de subsídios, subvenções e benefícios de natureza financeira, inclusive os relativos a indenizações e restituições por perdas econômicas (art. 2º da PEC nº 45/2024, inclui o art. 139 no ADCT).

O projeto também abarca a vinculação de despesas, ao sujeitar, até 2032, o crescimento da despesa objeto de criação, alteração ou prorrogação de vinculação legal ou constitucional de receitas ao limite para o crescimento da despesa primária da LC nº 200/2023 (art. 2º da PEC nº 45/2024, inclui o art. 138 no ADCT). A PEC também prorroga, até 2032, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) e altera a sua base de cálculo, para reduzir a rigidez do orçamento (art. 2º da PEC nº 45/2024, altera o art. 76 do ADCT).

⁵² Disponível em: <https://tinyurl.com/yt3d6s25>.

⁵³ Disponível em: <https://tinyurl.com/5aafv979>.

Por fim, o projeto destina até 20% da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para fomento à educação em tempo integral (art. 1º da PEC nº 45/2024, inclui o inciso XIV no art. 212-A da CF/88) e revoga o dever de execução de despesas discricionárias (art. 1º da PEC nº 45/2024, revoga os §§ 10 e 11 do art. 165 da CF/88).

A quarta medida é o PL nº 4.920/2024⁵⁴, que extingue a concessão da pensão em caso de perda de posto ou patente por oficial da ativa, e da praça contribuinte da pensão militar com mais de 10 (dez) anos de serviço, excluída a bem da disciplina ou não relacionada como reservista, por efeito de sentença ou em decorrência de ato da autoridade (“morte ficta”), embora crie o auxílio-reclusão, no valor da metade da última remuneração do ex-militar (art. 1º do PL nº 4.920/2024, inclui o art. 20-A da Lei nº 3.765/1960).

A proposta também extingue o instituto da reversão de pensão, não mais permitindo a concessão sucessiva para os beneficiários das 2ª e 3ª ordens (art. 1º do PL nº 4.920/2024, altera o art. 24 da Lei nº 3.765/1960) e estabelece a idade mínima para ingresso dos militares na reserva remunerada a pedido aos cinquenta e cinco anos, embora autorize a redução do tempo de serviço contado além dos trinta e cinco anos mantendo, inclusive, o cômputo ficto de tempo de serviço em localidade especial (art. 2º do PL nº 4.920/2024). Estabelece regra de transição até 2032 (art. 4º do PL nº 4.920/2024) para aqueles que não tiverem direito adquirido (art. 3º do PL nº 4.920/2024).

O projeto fixa a contribuição para a assistência médico-hospitalar e social dos militares e seus pensionistas em 3,5% ao mês devendo tal percentual ser integralizado até janeiro de 2026 (3% até 1º de abril de 2025), e incidir sobre as parcelas que compõem a pensão ou os proventos na inatividade (art. 6º do PL nº 4.920/2024).

O pacote inclui o faseamento de provimentos e concursos em 2025 (medida sem previsão de elaboração de dispositivo legal) e medidas já em vigor, como a LC nº 210/2024, que trata das emendas parlamentares, e a MP nº 1.274/2024, que altera a Lei Aldir Blanc.

Apesar do esforço da IFI em mapear os possíveis impactos das medidas, e do Congresso Nacional em fazer um esforço concentrado para aprovação dos textos⁵⁵, o possível impacto das quatro medidas que ainda não estão em vigor não será considerado nas projeções fiscais deste relatório.

Os motivos são tanto de ordem técnica, tendo em vista que não foram apresentadas notas técnicas e memórias de cálculos que sustentem as economias anunciadas pelo Poder Executivo e que facilitaríamos a conferência e reestimativa dos valores, quanto de ordem política, tendo em vista que não há garantias⁵⁶ de que os projetos serão aprovados, ao menos com o mesmo impacto anunciado pelo Poder Executivo.

Além disso, todos os dezesseis relatórios setoriais da despesa⁵⁷ do PLOA 2025 foram aprovados sem a incorporação das medidas de corte de gastos propostas e a previsão atual é que a votação da LOA 2025 seja na quinta-feira, dia 19/12/2024 (data de publicação deste RAF)⁵⁸, antes da aprovação definitiva das medidas de contenção de gastos.

Desta forma, é provável que as despesas projetadas neste relatório sejam alteradas para baixo na próxima revisão das projeções, dado que as medidas propostas já possuem impacto a partir de 2025. Como exemplo, cita-se o salário-mínimo, projetado neste relatório ainda com as regras atuais, no valor de R\$ 1.528,00. Caso a proposta seja aprovada, o valor seria reduzido para R\$ 1.517,00, causando uma economia de R\$ 6,1 bilhões em 2025, segundo o modelo da IFI.

Interessante notar que o impacto calculado para o salário-mínimo pelo modelo da IFI é superior ao impacto previsto no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025, segundo qual essa diferença de R\$ 11,00 causaria um impacto de R\$ 4,3 bilhões, e superior ao valor divulgado pelo Poder Executivo no pacote de revisão de gastos, que seria de R\$ 2,2 bilhões, o que indica que este impacto pode⁵⁹ estar subestimado nos cálculos do Ministério da Fazenda.

⁵⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/2v25nv86>.

⁵⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/7j7vvrfs>.

⁵⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/2hxjw679>.

⁵⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/27ztj36u>.

⁵⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/4ya8jb6m>.

⁵⁹ Conforme mencionado anteriormente, tendo em vista que não foram liberadas notas técnicas ou memórias de cálculos, não é possível verificar como os valores foram estimados nas propostas.

De fato, a contenção da valorização real do salário-mínimo é a medida com maior impacto apresentada, respondendo, por exemplo, por R\$ 35,0 bilhões de economia em 2030, dos R\$ 79,9 estimados pelo Ministério da Fazenda (43,8% do total). Outro ponto de destaque é que muitas medidas possuem prazo estipulado para término do efeito, o que compromete o impacto das medidas no médio prazo.

2.2.2 Projeções da despesa primária de curto prazo: 2024–2025

Neste tópico são apresentadas as projeções de despesas primárias, baseadas em exercício de modelagem destes agregados fiscais, com base nos cenários macroeconômicos e de receitas primárias apresentados anteriormente neste RAF. Esta avaliação atualiza as previsões anteriores apresentadas no RAF nº 92⁶⁰, de setembro de 2024.

Inicialmente, cabe destacar que as projeções para a despesa primária total apresentam valor inferior ao previsto pelo Poder Executivo no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) – Avaliação Extemporânea, em R\$ 32,1 bilhões.

Em relação aos principais agregados fiscais, a projeção da IFI com benefícios previdenciários encontra-se em linha com a última previsão da avaliação extemporânea. 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\$ 939,6 bilhões na avaliação atual, o que representa um incremento de R\$ 30,9 bilhões até o momento.

Já as despesas de pessoal e encargos sociais sofreram pequena redução, tanto na projeção da IFI, para R\$ 370,4 bilhões, quanto nas do RARDP Extemporâneo, para R\$ 371,3 bilhões, visto que o 3º RARDP já havia reconhecido que estas despesas estavam projetadas a maior em R\$ 6 bilhões na LOA de 2024, em linha com as projeções anteriores da IFI.

O terceiro agregado relevante, que engloba as outras despesas obrigatórias, está projetado em R\$ 358,8 bilhões pela IFI, abaixo da projeção RARDP, de R\$ 372,2 bilhões, ambas substancialmente acima da projeção da LOA 2024, 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\$ 27,6 bilhões no RARDP e em R\$ 23,2 bilhões na projeção da IFI, gerando uma diferença de R\$ 4,4 bilhões a menos, conforme pode ser observado na Tabela 7 abaixo.

TABELA 7. EVOLUÇÃO DAS ESTIMATIVAS PARA OS PRINCIPAIS AGREGADOS DA DESPESA PRIMÁRIA

| Rubrica | Realizado 2023 | | | LOA 2024 | | Extemporânea (nov/2024) | | IFI 2024 (dez/2024) | | Diferença RARDP Ext. (nov/2024) - IFI (dez/2024) | |
|---|----------------|-------------|--------------|----------------|-------------|-------------------------|-------------|---------------------|-------------|--|------------|
| | R\$ Bi. | % PIB | Part. % | R\$ Bi. | % PIB | R\$ Bi. | % PIB | R\$ Bi. | % PIB | R\$ Bi. | % PIB |
| Receita Primária Líquida de Transferências | 1.899,4 | 17,4 | 80,4 | 2.192,0 | 18,6 | 2.171,6 | 18,4 | 2.154,6 | 18,2 | 17,0 | 0,1 |
| Despesa Primária Total | 2.129,9 | 19,5 | 100,0 | 2.182,9 | 18,5 | 2.236,0 | 18,9 | 2.203,9 | 18,7 | 32,1 | 0,3 |
| Benefícios Previdenciários | 898,9 | 8,2 | 41,6 | 908,7 | 7,7 | 939,6 | 8,0 | 939,9 | 8,0 | -0,3 | 0,0 |
| Pessoal e Encargos Sociais | 363,7 | 3,3 | 16,5 | 379,2 | 3,2 | 371,3 | 3,1 | 370,4 | 3,1 | 0,9 | 0,0 |
| Outras Despesas Obrigatórias | 357,5 | 3,3 | 18,1 | 327,2 | 2,8 | 372,2 | 3,2 | 358,8 | 3,0 | 13,4 | 0,1 |
| Abono Salarial e Seguro Desemprego | 72,9 | 0,7 | 3,5 | 78,0 | 0,7 | 81,6 | 0,7 | 81,0 | 0,7 | 0,6 | 0,0 |
| Apoio Financeiro aos Estados e Municípios | 27,1 | 0,2 | 0,9 | 11,7 | 0,1 | 1,7 | 0,0 | 1,7 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Benefícios de Prestação Continuada | 92,7 | 0,8 | 4,7 | 103,5 | 0,9 | 112,4 | 1,0 | 111,0 | 0,9 | 1,4 | 0,0 |
| Créditos Extraordinários | 2,8 | 0,0 | 0,7 | 0,0 | 0,0 | 27,6 | 0,2 | 23,2 | 0,2 | 4,4 | 0,0 |
| Complementação da União ao Fundeb | 37,5 | 0,3 | 2,0 | 47,0 | 0,4 | 49,4 | 0,4 | 47,4 | 0,4 | 2,0 | 0,0 |
| FCDF (Custeio e Capital) | 4,3 | 0,0 | 0,2 | 3,8 | 0,0 | 4,5 | 0,0 | 5,1 | 0,0 | -0,5 | 0,0 |
| Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital) | 17,4 | 0,2 | 0,8 | 21,2 | 0,2 | 20,7 | 0,2 | 19,9 | 0,2 | 0,8 | 0,0 |
| Lei Kandir | 4,0 | 0,0 | 0,2 | 4,0 | 0,0 | 4,0 | 0,0 | 4,0 | 0,0 | 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 | 34,3 | 0,3 | 0,7 | 0,0 |
| Subsídios, Subvenções e Proagro | 21,7 | 0,2 | 0,8 | 22,2 | 0,2 | 23,6 | 0,2 | 19,9 | 0,2 | 3,7 | 0,0 |
| Outras Despesas Obrigatórias | 5,9 | 0,1 | 0,5 | 8,4 | 0,1 | 11,7 | 0,1 | 11,4 | 0,1 | 0,3 | 0,0 |

⁶⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/yc3z44c5>.

| Despesas Sujeitas à Programação Financeira | 509,8 | 4,7 | 23,8 | 567,8 | 4,8 | 552,9 | 4,7 | 534,8 | 4,5 | 18,1 | 0,2 |
|--|---------------|-------------|------------|--------------|------------|--------------|-------------|--------------|-------------|--------------|-------------|
| Obrigatórias com Controle de Fluxo | 326,4 | 3,0 | 15,3 | 358,9 | 3,0 | 360,0 | 3,0 | 357,8 | 3,0 | 2,2 | 0,0 |
| Benefícios a servidores públicos | 15,4 | 0,1 | 0,8 | 18,3 | 0,2 | 19,0 | 0,2 | 17,7 | 0,2 | 1,3 | 0,0 |
| Programa Bolsa Família | 166,3 | 1,5 | 7,3 | 169,5 | 1,4 | 169,5 | 1,4 | 168,2 | 1,4 | 1,3 | 0,0 |
| Saúde | 129,5 | 1,2 | 6,5 | 153,5 | 1,3 | 154,2 | 1,3 | 153,5 | 1,3 | 0,7 | 0,0 |
| Educação | 8,2 | 0,1 | 0,4 | 8,4 | 0,1 | 8,4 | 0,1 | 9,4 | 0,1 | -1,0 | 0,0 |
| Demais | 7,0 | 0,1 | 0,4 | 9,4 | 0,1 | 9,0 | 0,1 | 9,1 | 0,1 | -0,1 | 0,0 |
| Despesas Discricionárias | 183,4 | 1,7 | 8,5 | 208,9 | 1,8 | 192,8 | 1,6 | 177,0 | 1,5 | 15,9 | 0,1 |
| Saúde | 38,3 | 0,3 | 2,3 | 55,8 | 0,5 | 59,8 | 0,5 | 53,4 | 0,5 | 6,4 | 0,1 |
| Educação | 35,0 | 0,3 | 1,6 | 25,9 | 0,2 | 25,9 | 0,2 | 26,9 | 0,2 | -0,9 | 0,0 |
| Outras Despesas Discricionárias | 110,2 | 1,0 | 4,6 | 127,1 | 1,1 | 107,1 | 0,9 | 96,8 | 0,8 | 10,3 | 0,1 |
| Resultado Primário Acima da Linha | -230,5 | -2,1 | | 9,1 | 0,1 | -64,4 | -0,5 | -49,3 | -0,4 | -15,1 | -0,1 |

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

De acordo com o painel de acompanhamento das despesas relacionadas ao enfrentamento à calamidade pública no Rio Grande do Sul⁶¹, dos R\$ 33,7 bilhões da dotação atual, R\$ 27,8 bilhões foram empenhados (82,4% da dotação), R\$ 22,0 bilhões liquidados e R\$ 21,7 bilhões foram pagos (64,5% da dotação e 78,2% do empenho).

No entanto, estes números devem aumentar até o final do ano, tendo em vista que o painel não considera os impactos da MP nº 1.278⁶², de 11 de dezembro de 2024, que autoriza a União a participar de fundo que tenha por finalidade apoiar a requalificação e a recuperação de infraestruturas nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos e apoiar empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas.

Este fundo, de natureza privada, poderá ser criado, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente pela Caixa Econômica Federal, no montante de R\$ 6,5 bilhões. Trata-se de novo fundo a ser executado nos próximos exercícios, fora dos orçamentos anuais, utilizando espaço fiscal criado pelo uso das exceções previstas na LRF. Portanto, fora dos limites de despesa e da meta de resultado primário para 2024.

Outra divergência digna de nota está nos subsídios, subvenções e Proagro, nos benefícios de prestação continuada e na complementação da União ao Fundeb, com projeção da IFI inferior aos números do RARDP extemporâneo, em R\$ 3,7 bilhões, R\$ 1,4 bilhão e R\$ 2,0 bilhões, respectivamente.

No que se refere às despesas sujeitas à programação financeira, a grande divergência de R\$ 18,1 bilhões a maior, entre os números do RARDP, de R\$ 552,9, ante os números da IFI, de R\$ 534,8, deve-se às despesas discricionárias, avaliadas em R\$ 192,8 bilhões no RARDP e em R\$ 177,0 bilhões na IFI, uma diferença de R\$ 15,9 bilhões.

Grande parte desta diferença é devida ao empoçamento, estimado pela IFI em R\$ 14,5 bilhões, que corresponde à diferença entre os R\$ 32,1 bilhões projetados pela IFI a menos no pagamento das despesas e os R\$ 17,6 bilhões bloqueados no RARDP extemporâneo, sendo o restante equivalente a diferença entre as óticas de apuração.

Por fim, destacam-se as despesas obrigatórias com controle de fluxo, estimadas pela IFI em R\$ 257,8 bilhões, das quais R\$ 168,2 bilhões referentes ao Programa Bolsa Família, e que apresentam números consistentes com as projeções do RARDP.

2.2.3 Observância do limite de despesas e necessidade de bloqueio

O contingenciamento e o bloqueio são instrumentos da política fiscal com a finalidade de realizar cortes, por vezes temporários, de despesas discricionárias, para adequar o ritmo de execução das despesas aos limites previstos na legislação vigente. O novo arcabouço fiscal, no entanto, estabeleceu motivações diferentes para a utilização destes instrumentos.

⁶¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/5n7htvsj>.

⁶² Disponível em: <https://tinyurl.com/y5kcs5pp>.

De acordo com o previsto na LDO 2024 (Lei nº 14.791/2024, art. 69, § 2º), para fins do disposto no inciso I do § 11 do art. 165 da CF/88 (quanto aos limites de despesa), os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União ficam autorizados a realizar o **bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias**, no montante necessário ao cumprimento dos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da LC nº 200/2023, com base nas informações constantes dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias.

A dotação atual dos créditos orçamentários é de R\$ 2.761,6 bilhões, e está prevista a abertura de crédito extraordinário no valor de R\$ 6,5 bilhões para atender ao disposto na MP nº 1.278/2024, elevando o valor das dotações para R\$ 2.768,1 bilhões. Tendo em vista que o RARDP extemporâneo projeta os créditos orçamentários em R\$ 2.773,5 bilhões, ou existe um **excesso de bloqueio, no valor de R\$ 5,4 bilhões**, ou existem outros créditos adicionais⁶³ que não estão especificados no relatório.

2.2.4 Atingimento da meta de resultado primário e necessidade de contingenciamento

O contingenciamento, por sua vez, está previsto na LRF (LC nº 101/2000, art. 9º), para fins do disposto no inciso I do § 11 do art. 165 da CF/88 (quanto ao atingimento das metas fiscais), e determina que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Conforme pode ser observado na Tabela 7 acima, antes dos abatimentos previstos nas regras fiscais, a IFI projeta um **déficit primário de R\$ 49,3 bilhões para o exercício de 2024**, o que equivale a 0,4% do PIB. Após a utilização dos abatimentos previstos, no valor total de R\$ 30,4 bilhões, e o limite inferior da meta, no valor de R\$ 28,8 bilhões, espera-se que a meta de resultado do exercício seja cumprida por **um excesso de R\$ 9,9 bilhões**.

Os ajustes da meta são provenientes da utilização da margem inferior de 0,25% do PIB, introduzida pelo novo arcabouço fiscal na LRF (LC nº 101/2000, art. 4º, § 5º, IV) e a exclusão dos créditos extraordinários abertos para o enfrentamento da calamidade pública no RS, projetados pela IFI em R\$ 28,7 bilhões, para combate aos incêndios no Pantanal e na Amazônia, no valor de R\$ 746,4 milhões, e para o pagamento do auxílio-moradia do Poder Judiciário e do Ministério Público, no valor de R\$ 1,3 bilhão, com base na LRF (LC nº 101/2000, art. 65, § 1º) e em decisões⁶⁴ do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União⁶⁵ (TCU), respectivamente.

Importante destacar que, conforme discutido na seção anterior, em relação à projeção das receitas para o exercício financeiro de 2024, a IFI considerou duas fontes compensatórias apresentadas na Lei nº 14.973/2024, que totalizam R\$ 14,3 bilhões. Caso essas receitas não sejam contabilizadas pelo Banco Central, **a meta de 2024 seria descumprida por uma margem de R\$ 4,4 bilhões**.

Entretanto, conforme previsto na LDO 2024 (Lei nº 14.791/2023, art. 3º, § 2º), poderá haver, durante a execução da LOA de 2024, a compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG). De acordo com a LDO 2024, a meta para o PDG é de déficit de R\$ 7,3 bilhões, dos quais ainda podem ser abatidos até R\$ 5,0 bilhões de despesas do Orçamento de Investimento (OI) destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Conforme o disposto no Anexo XIII do Decreto nº 12.279/2024, que altera a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo Federal para o exercício de 2024, existe uma suficiência de cumprimento de meta no resultado primário das empresas estatais federais no valor de R\$ 4,0 bilhões, considerando um investimento no PAC no valor de R\$ 2,5 bilhões, portanto, abaixo do limite estabelecido na LDO.

⁶³ No dia 18/12/2024 o Congresso Nacional aprovou diversos créditos ao orçamento de 2024 no valor de R\$ 5,7 bilhões. Entretanto, R\$ 4,0 bilhões se referem à suplementação de despesas financeiras (RP 0), à conta da incorporação de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023, portanto, não são considerados no cálculo dos limites de despesa primária. O restante do valor é composto por créditos primários proveniente de anulações de outros créditos primários já previstos na LOA, portanto, sem impacto primário adicional. Disponível em: <https://tinyurl.com/38sa394k>.

⁶⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/2s3sfmrj>.

⁶⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/3w8536ad>.

Portanto, **apenas aumentando o desembolso para o PAC nas estatais**⁶⁶, no valor de R\$ 400 milhões, ou realizando a contenção de despesas operacionais, **já seria suficiente para a utilização do superávit do OI para compensar a eventual insuficiência de cumprimento de meta no OFSS**, mesmo desconsiderando as receitas pendentes de reconhecimento pelo Banco Central.

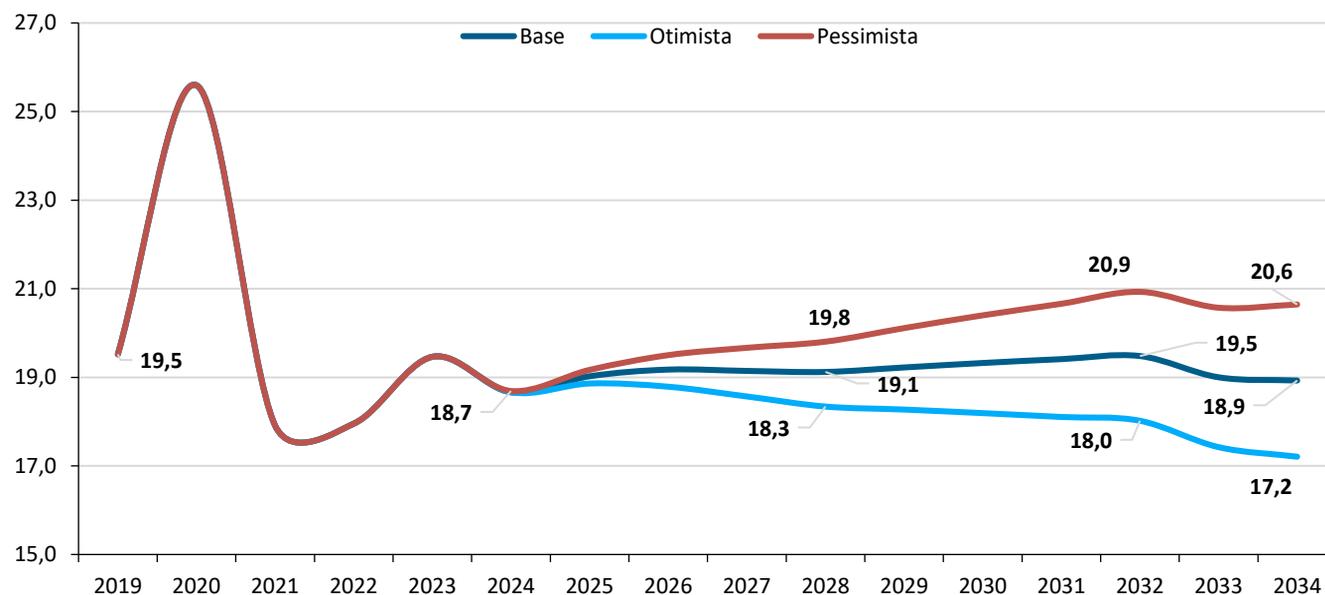
2.2.5 Revisão das projeções de despesas primárias de médio prazo

Em relação ao RAF nº 89⁶⁷, de junho de 2024, que trouxe as últimas previsões de médio prazo, o relatório atual apresenta uma melhora nos cenários de curto prazo e uma piora no médio prazo, em função da postergação do impacto primário do FCBF, conforme discutido anteriormente no tópico sobre as premissas para a construção dos cenários. No geral, os números estão marginalmente piores que na previsão anterior.

A elevação do PIB, da inflação e o crescimento real da arrecadação caminham na direção de aumentar as taxas, tanto das despesas vinculadas ao salário-mínimo, quanto das vinculadas às receitas. No cenário base, as despesas primárias, como proporção do PIB, atingem um pico em 2032, consumindo o equivalente a 19,5% do PIB, e vão caindo lentamente, até atingirem 18,9% do PIB ao final do horizonte de projeção.

No cenário otimista, as despesas vão decrescendo levemente até 2032, quando atingem 18,0% do PIB, seguido de uma redução mais vigorosa, devendo atingir 17,2% do PIB em 2034. No cenário pessimista, por sua vez, as despesas primárias continuam em crescimento praticamente contínuo, partindo de 18,7% em 2024 e atingindo 20,9% em 2032. Após leve queda em 2033, as despesas voltam a subir a partir de 2034, quando atingem 20,6% do PIB, conforme pode ser observado no Gráfico 6, abaixo:

GRÁFICO 6. CENÁRIOS DA IFI PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO (% PIB)



Fontes: STN e IFI. Elaboração IFI.

2.3 Cenários das metas de resultado primário de médio prazo

Pelos mesmos motivos apresentados anteriormente, os resultados primários, no geral, têm leve piora nos três cenários projetados. Também indicam melhora em 2033 em função do encerramento do pagamento do FCBF, embora rapidamente revertida nos anos seguintes em função do crescimento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

⁶⁶ Em 18/12/2024 o Congresso nacional aprovou mais de R\$ 1,0 bilhão para investimentos de empresas estatais. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdhnxtv5>.

⁶⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/52zwfrvy>.

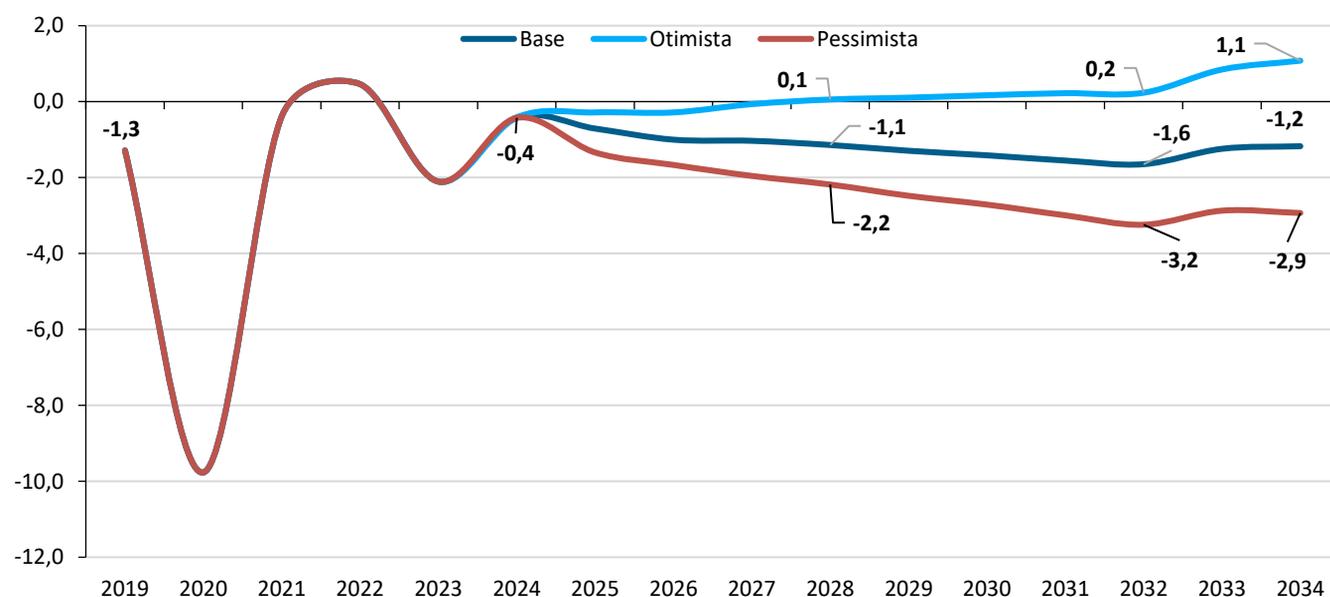
Também ocorreu um aumento da incerteza sobre as projeções, pela maior variabilidade introduzida nos parâmetros, em função da alteração das regras de vinculação das despesas às receitas. Desta forma, a projeção apresenta maior variância, se espalhando mais entre os possíveis estados ao longo do tempo.

No cenário base, o déficit primário cresce de 0,4% do PIB em 2024 até 1,6% do PIB em 2032, passando a contrair, até atingir 1,2% do PIB em 2034. Desta forma, o cenário base é de déficits primários recorrentes por todo o horizonte de projeção.

No cenário otimista, o déficit reduz-se de 0,4% do PIB, em 2024, para um superávit de 0,2% do PIB em 2028. De 2028 em diante, o resultado primário fica em terreno positivo, crescendo até 1,1% do PIB em 2034. No cenário pessimista, o déficit caminha de 0,4% do PIB, em 2024, até um déficit de 3,2% do PIB, em 2032, com leve redução para déficit de 2,9%, em 2034, permanecendo em campo deficitário por todo o horizonte de projeção.

Importante destacar que **nem mesmo no cenário otimista são realizados superávits primários suficientes para a estabilização da DBGG em relação ao PIB**, estimado em 2,4% do PIB, conforme pode ser observado no Gráfico 7, abaixo.

GRÁFICO 7. CENÁRIOS DA IFI PARA RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO (% PIB)



Fontes: STN e IFI. Elaboração IFI.

2.3.1 Atingimento das metas de resultado primário da LDO

Interessante observar⁶⁸ que o PLDO 2025 foi o primeiro elaborado de acordo com o § 5º do art. 4º da LRF com alterações dadas pelo RFS. Dessa forma, além da apresentação de metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, e não mais 2 (dois) exercícios, o Anexo IV do Projeto inclui o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias, e o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública.

Assim, o acompanhamento das metas de primário foi ampliado no presente relatório para incorporar as alterações produzidas pelo novo arcabouço fiscal sustentável. A evolução dos cenários, com as respectivas bandas de tolerância, pode ser acompanhada no Gráfico 8, abaixo.

Conforme visto abaixo, no cenário base, as metas de resultado primário são atingidas em 2024, e só seriam cumpridas, em 2025, com um contingenciamento de R\$ 14,4 bilhões. Para 2026 o contingenciamento necessário seria de R\$ 78,7 bilhões, o que levaria a despesa discricionária abaixo do mínimo necessário para o funcionamento da máquina pública.

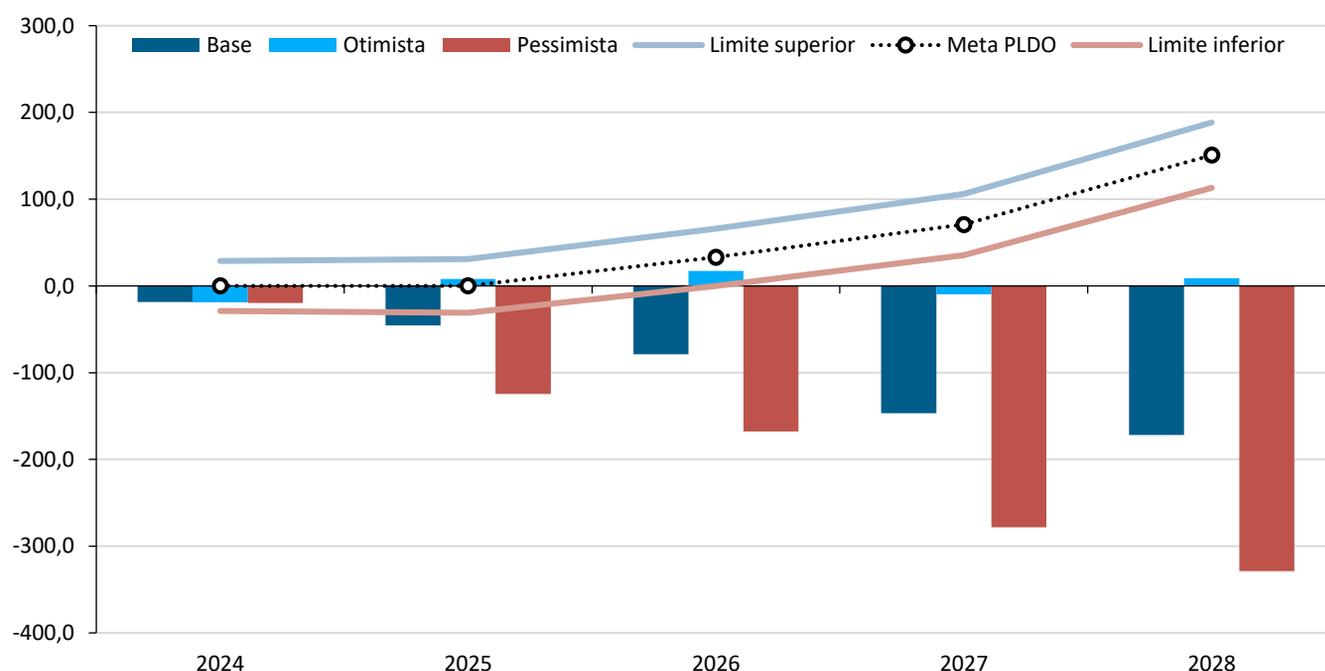
⁶⁸ Conforme Exposição de Motivos do PLDO 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/32tacpr5>.

Entretanto, **é preciso destacar, novamente, que as projeções não levam em consideração os eventuais resultados do pacote de contenção de despesas anunciado pelo Poder Executivo.** Caso as projeções de redução de despesa obrigatória previstas no pacote se concretizem, as metas de 2025 e 2026 seriam cumpridas, visto que o pacote espera economizar R\$ 30,6 bilhões em 2025 e R\$ 71,9 bilhões até 2026, quando seria necessário um contingenciamento de R\$ 6,8 bilhões.

Entretanto, a partir de 2027 as medidas podem ser insuficientes, tendo em vista que a diferença entre o déficit projetado no cenário base e a economia divulgada com as medidas seria maior que o valor possível de ser contingenciado sem causar o *shutdown* da máquina pública.

Por outro lado, no cenário otimista, as medidas de fortalecimento da regra fiscal seriam suficientes até 2028, e no cenário pessimista, as medidas já seriam insuficientes a partir de 2025.

GRÁFICO 8. CENÁRIOS DA IFI PARA META DE PRIMÁRIO (R\$ BILHÕES)



Fonte: IFI e PLDO 2025. Elaboração: IFI.

2.3.2 Suficiência do limite de despesas primárias do Regime Fiscal Sustentável

Como regra geral, as despesas discricionárias são projetadas na forma de resíduo entre o limite de despesas primárias estabelecido no arcabouço fiscal, e as despesas obrigatórias sujeitas ao limite. Assim, as despesas não sujeitas ao limite, ressalvadas do limite na forma do art. 3º, § 2º da LC nº 200/2023, não impactam no estabelecimento das despesas discricionárias, apenas nas metas fiscais, caso também não sejam ressalvadas para aquela finalidade.

Projetam-se, ainda, as “despesas discricionárias rígidas”⁶⁹, que equivalem à parcela das despesas com os gastos mínimos em saúde e educação alocada nas despesas discricionárias e às emendas individuais e de bancada de execução obrigatória, que também comprimem as despesas discricionárias não rígidas, ou seja, que podem ser livremente projetadas.

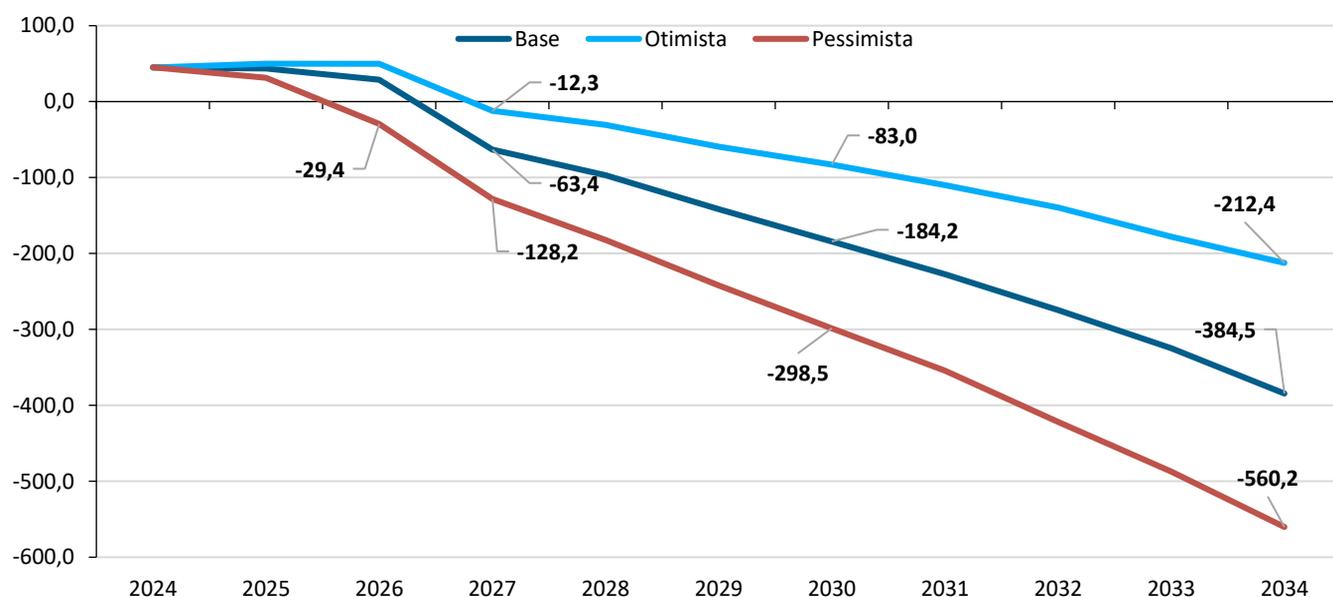
⁶⁹ Para maiores detalhes, ver o RAF nº 90, de julho de 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/3xfdx8fw>.

Além disso, conforme visto anteriormente em outros relatórios⁷⁰, existem as ressalvas na legislação em relação à incidência de contingenciamento sobre essas despesas, o que torna a projeção relativamente mais sujeita às incertezas. Por fim, foi observado que o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias se acelerou, produzindo uma redução acentuada no espaço disponível para a projeção das despesas discricionárias no médio prazo.

Eventualmente, dada a dinâmica de projeção, as despesas discricionárias não rígidas acabavam ficando abaixo de um valor mínimo passível de sustentar a atuação governamental, chegando a gerar espaço negativo em dado período, ou seja, as despesas obrigatórias e as despesas discricionárias rígidas projetadas seriam superiores ao limite de despesas previsto no regime fiscal.

Desta forma, foi assumido um limite mínimo de despesas discricionárias não rígidas na projeção, estabelecido em 0,7% do PIB, e foi calculado, separadamente, um indicador de suficiência do limite de despesa. Assim, quando o valor fica negativo, tem-se a indicação que o regime fiscal se tornou insustentável. O resultado do exercício pode ser acompanhado no Gráfico 9, a seguir.

GRÁFICO 9. (IN)SUFICIÊNCIA DO LIMITE DE DESPESAS DO RFS (R\$ BILHÕES)



Fonte: STN e IFI. Elaboração: IFI.

Conforme visto, nos três cenários projetados, o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias e das despesas discricionárias rígidas acaba por consumir todo o espaço fiscal disponível. Para os cenários base e otimista, a insuficiência ocorre em 2027 e para o cenário pessimista ainda em 2026. Conforme discutido em relatórios anteriores, a volta do pagamento de precatórios dentro dos limites de despesa (e das metas fiscais) em 2027 vai pressionar a sustentabilidade do arcabouço fiscal.

Outro fato relevante é que o Poder Executivo poderá abrir crédito suplementar na execução da LOA 2025, no valor de R\$ 14,5 bilhões, em função da constatação de que a variação acumulada no IPCA de dezembro de 2024 (estimado em 4,93% pela IFI) será superior ao acumulado em doze meses até junho de 2024 (4,23%), utilizado para a projeção do limite de despesas do PLOA 2025.

Entretanto, este valor não será incorporado à base de cálculo dos exercícios seguintes, como ocorreu em 2024 (LC 200/2023, art. 4º, § 1º). No médio prazo, a não incorporação desses valores na base do limite de despesas representa mais uma disfuncionalidade do RFS, e tende a constrear ainda mais o limite, tendo em vista que as despesas reajustadas pela inflação continuam incorporando os reajustes passados.

⁷⁰ A LDO 2024 (art. 71, § 18, II), repetida no PLDO 2025 (art. 68, § 17, II) criou um montante indiscriminado de dotações contingenciáveis de forma a gerar um contingenciamento exigível menor que o previsto no art. 7º, § 2º da LC nº 200/2023. Consultado sobre a divergência entre as regras, o TCU ainda não se manifestou sobre o assunto.

Desta forma, o exercício indica existir uma questão estrutural no Regime Fiscal Sustentável, que é incapaz de sustentar crescimento de despesas obrigatórias ou discricionárias rígidas além do limite de crescimento real do próprio limite, compreendido entre 0,6% e 2,5% ao ano, ainda mais em cenários de inflação crescente ao final do exercício.

Cabe ressaltar, novamente, que **as projeções não levam em consideração os eventuais resultados do pacote de contenção de despesas anunciado pelo Poder Executivo**. Caso as projeções de redução de despesa obrigatória previstas no pacote se concretizem, é provável que o horizonte de sobrevivência do arcabouço fiscal seja prorrogado até o ano de 2032.

2.3.3 Conclusão

As projeções de despesas e de resultado primário de médio prazo pioraram, na margem, em função das alterações nas variáveis macroeconômicas e no ritmo de crescimento das receitas primárias. Por outro lado, houve melhora nos resultados até 2028 e piora nos resultados seguintes, em função da postergação do impacto primário dos fundos da reforma tributária sobre o consumo.

As novas projeções de médio prazo indicam que as metas de resultado primário serão atingidas em 2024 e 2025, utilizando-se o limite inferior da meta e os abatimentos previstos em lei ou por força de decisões judiciais e administrativas.

De 2026 em diante é provável que o pacote de medidas de fortalecimento das regras fiscais seja insuficiente para o atingimento das metas previstas no PLDO 2025. Ainda que as metas sejam cumpridas, é preciso destacar que projeções indicam serem as metas insuficientes para produzir uma trajetória sustentável para a relação DBGG/PIB, dado que as metas são pouco ambiciosas frente aos desafios de estabilização da dívida.

O ritmo de crescimento das despesas obrigatórias e das despesas discricionárias rígidas compromete a sustentabilidade do regime fiscal a partir de 2027. O pacote de medidas proposto pelo Poder Executivo pode prorrogar o horizonte de sobrevivência do arcabouço fiscal até o ano de 2032, caso o impacto seja igual ou superior ao anunciado.