

Revisão do resultado primário do governo central para 2025⁸

Eduardo Nogueira

A ampliação das receitas líquidas, conforme proposta pela CMO, foi completamente utilizada para a acomodação de emendas parlamentares de comissão. As novas projeções de receitas líquidas estão R\$ 52,5 bilhões acima da projeção da IFI, indicando alta probabilidade de frustação de receitas. O impacto das medidas de economia de despesa aprovadas segue incerto, sendo necessário maior tempo de implementação e de observação da execução das despesas. A projeção de resultado primário para o exercício de 2025, já considerando a frustação de receitas e a economia de despesas, é de déficit primário de R\$ 71,0 bilhões (0,56% do PIB), dentro do limite de R\$ 75,0 bilhões estabelecido para o exercício. O cenário da IFI indica não haver necessidade de contingenciamento em função da utilização do limite inferior do intervalo de tolerância da meta, mas de bloqueio de R\$ 18,6 bilhões e de empoçamento de R\$ 15,7 bilhões. Além disso, despesas primárias estimadas em R\$ 20,5 bilhões devem ser executadas fora do orçamento (R\$ 12,5 bilhões do Programa Pé-de-Meia e R\$ 8,0 bilhões do FCBF).

Considerações iniciais

Esta seção apresenta a atualização parcial das projeções fiscais da IFI para o exercício de 2025⁹ contidas no RAF nº 95¹⁰, de 19 de dezembro de 2024. Neste RAF serão reavaliadas apenas as projeções de despesas, tendo em vista que o trabalho anterior não havia incorporado o impacto das quatro medidas de revisão de gastos propostas no final do ano passado.

Das quatro medidas apresentadas, três foram aprovadas¹¹:

- i. Lei nº 15.077¹², de 27 de dezembro de 2024, que alterou a Lei da Política Agrícola¹³, a Lei Orgânica da Assistência Social¹⁴, a Lei do Programa Bolsa Família¹⁵, entre outros dispositivos¹⁶;
- ii. Lei Complementar nº 211¹⁷, de 30 de dezembro de 2024, que alterou a Lei do Regime Fiscal Sustentável¹⁸; e
- iii. Emenda Constitucional nº 135¹⁹, de 20 de dezembro de 2024, que alterou diversos dispositivos da Constituição Federal e do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Projeto de Lei nº 4.920²⁰, de 16 de dezembro de 2024, que dispõe sobre alterações na Lei de Pensões Militares²¹ aguarda Despacho do Presidente da Câmara dos Deputados para início da tramitação na Casa. Assim, seus possíveis impactos não serão abordados na presente reavaliação das projeções fiscais.

⁸ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2025/fevereiro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-fev-2025>.

⁹ A IFI realizará nova alteração das projeções de curto prazo, inclusive dos parâmetros macroeconômicos e de arrecadação, provavelmente no mês de abril, tendo como base, entre outras informações, a LOA aprovada e o PIB fechado do ano de 2024, a ser divulgado no mês de março pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/2wdhtpc4>.

¹¹ Sendo que as duas leis foram sancionadas com vetos ainda pendentes de apreciação pelo Congresso Nacional.

¹² Disponível em: <https://tinyurl.com/3ad9pma3>.

¹³ Lei nº 8.171, de 17/01/1991. Disponível em: <https://tinyurl.com/n4uwneja>.

¹⁴ Lei nº 8.742, de 07/12/1993. Disponível em: <https://tinyurl.com/h5wfccpz>.

¹⁵ Lei nº 14.601, de 19/06/2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3syk7wzd>.

¹⁶ A Lei nº 14.995, de 10/10/2024 também foi alterada no dispositivo referente a utilização da linha de crédito especial para financiar a aquisição de veículos destinados à renovação da frota utilizada na prestação de serviços de táxi com garantia do Fundo Garantidor de Operações (FGO). Disponível em: <https://tinyurl.com/56sf83sx>.

¹⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/22jzphmu>.

¹⁸ Lei Complementar nº 200, de 30/08/2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/359k8pa4>.

¹⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/9xhc5uee>.

²⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/45u4znpv>.

²¹ Lei nº 3.765, de 04/05/1960. Disponível em: <https://tinyurl.com/3anxzws9>.

Além disso, o Poder Executivo editou a Medida Provisória (MP) nº 1286²², de 31 de dezembro de 2024, que dispõe sobre a reestruturação de carreiras e ajustes salariais no Poder Executivo Federal. A MP formaliza os termos de trinta e oito acordos firmados pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos com as carreiras civis do funcionalismo federal ao longo de 2024. O impacto primário desta medida, estimado em R\$ 16,2 bilhões no gasto de pessoal em 2025, já estava previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual²³ (PLOA) e nas projeções anteriores da IFI.

A presente avaliação também incorpora as modificações introduzidas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional (CN) ao PLOA 2025, tanto pelo lado das receitas, por meio do Relatório da Receitas²⁴, quanto pelo lado das despesas, por meio do Relatório Preliminar²⁵.

O Relatório da Receita indicou que a receita primária constante do PLOA 2025 estava abaixo do que pode ser arrecadado, tendo em vista: (a) o desempenho da arrecadação de impostos e contribuições sociais em 2024, a base das projeções e a alteração relevante dos indicadores macroeconômicos esperados quando do encaminhamento da proposta, notadamente com relação à inflação, taxa de juros, câmbio e massa salarial; (b) a revisão dos pressupostos das receitas condicionadas; (c) a legislação superveniente editada; e (d) a adequação de medidas em tramitação.

Com base nesse relatório, as receitas primárias totais foram reestimadas para R\$ 2.930,3 bilhões, o que resulta em acréscimo de R\$ 22,5 bilhões (0,8%) em relação à estimativa de R\$ 2.907,8 bilhões do PLOA 2025. Deste valor, R\$ 11,5 bilhões foram destinados às transferências para Estados e Municípios.

O valor restante de R\$ 11,0 bilhões foi destinado para apropriação da Reestimativa da Receita em Reserva Financeira, a fim de financiar as emendas parlamentares de comissão, que por serem não impositivas, não estavam suportadas na Reserva de Contingências no PLOA. Assim, o valor destinado para as emendas não impositivas ficou dentro do limite estabelecido no § 3º, art. 11 da Lei Complementar nº 210²⁶, de 25 de novembro de 2025, que é de R\$ 11,5 bilhões para o exercício financeiro de 2025.

Pelo lado da despesa, o Relatório Preliminar realizou cancelamento prévio de dotações orçamentárias presentes no PLOA, no valor de R\$ 2 bilhões para o atendimento de emendas coletivas de apropriação, nos termos do art. 57 da Resolução nº 1/2006-CN²⁷, que trata da tramitação das matérias na CMO. Assim, foi destinado o valor de R\$ 1,1 bilhão para os Relatores Setoriais, R\$ 500 milhões para as bancadas estaduais e R\$ 400 milhões para as emendas coletivas, conforme definições do Relator-Geral do Orçamento.

Cabe acrescentar que o Relatório Preliminar e os Relatórios Setoriais aprovados pela CMO também não incorporam as alterações legislativas realizadas no final do ano passado. Segundo o Relator-Geral do Orçamento²⁸, a expectativa de votação do PLOA é no dia 10 de março, tendo em vista que ainda restam pendentes questões como a previsão de recursos para os programas Pé-de-Meia e Auxílio-Gás, o rito para a liberação de emendas parlamentares e a proposta de alteração do PLOA a ser promovida pelo Poder Executivo, em função das medidas de economia aprovadas.

Receitas primárias e transferências

Tendo em vista que a alteração da receita foi feita com base na nova previsão de parâmetros e indicadores macroeconômicos, é importante destacar as diversas projeções utilizadas, tanto para a elaboração do PLOA quanto do Relatório da Receita, além das últimas previsões de mercado disponíveis (Relatório Focus), e compará-las com a previsão anterior da IFI, de 19 de dezembro de 2024, conforme demonstrado na Tabela 1, abaixo.

²² Disponível em: <https://tinyurl.com/3z93wmy2>.

²³ Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 26, de 30/08/2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/yctyuuvbz>.

²⁴ Parecer (CN) nº 36, de 06/12/2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4u8cfw6m>.

²⁵ Parecer (CN) nº 37, de 06/12/2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc3uvpte>.

²⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/3swbcdz3>.

²⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/523y9ft5>.

²⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/bdez87cp>.

TABELA 1. PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS

Parâmetro	PLOA (SPE 18/07/24)	SPE (18/11/24)	FOCUS (29/11/24)	Relatório da Receita (06/12/24)	IFI (19/12/24)	FOCUS (14/02/25)
Crescimento real PIB (%)	2,64	2,45	1,95	2,45	1,86	2,01
PIB nominal (R\$ bilhões)	12.382,92	12.626,27	...	12.626,27	12.600,25	...
IPCA acumulado (%)	3,30	3,60	4,40	3,60	4,40	5,60
IGP-DI acumulado (%)	4,00	4,00	...	4,00
Meta Taxa Selic - dezembro (%)	8,99	10,99	12,63	10,99	14,25	15,00
Taxa de câmbio - dezembro (R\$/US\$)	5,20	5,48	5,60	5,70	5,95	6,00
Massa Salarial Nominal (%)	7,84	9,49	...	9,49	9,79	...

Fonte: Relatório da Receita (CMO), Banco Central e IFI. Elaboração: IFI.

Conforme visto na tabela acima, a revisão realizada pela CMO praticamente reproduziu a atualização da grade de parâmetros macroeconômicos²⁹ divulgada pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE), em 18 de novembro de 2024. A exceção é a taxa de câmbio, que ficou mais próxima da apresentada pelo Relatório Focus de projeções de mercado anterior à elaboração do relatório³⁰.

O PIB nominal do Relatório da Receita está em linha com a projeção da IFI, embora apresente composição mais otimista, prevendo maior crescimento real e menor inflação. As demais variáveis, em geral, também apresentam uma composição mais otimista que a projeção da IFI de 19 dezembro de 2024 e que as mais recentes projeções do mercado (Relatório Focus de 14 de fevereiro de 2025), embora sejam mais pessimistas que as apresentadas no PLOA.

Com base nas projeções macroeconômicas, a Tabela 2 abaixo apresenta as estimativas para as receitas primárias do governo central para o exercício de 2025 contidas no PLOA, no Relatório de Receita e elaboradas anteriormente pela IFI, além do valor realizado no ano anterior.

TABELA 2. ESTIMATIVAS PARA AS RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL EM 2025

Rubrica	Realizado 2024		PLOA 2025		PLOA 2025 (Parecer CMO)		IFI 2025 (dez./2024)		Diferença PLOA 2025 (CMO) - IFI	
	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB
Receita Primária Total	2.675,8	22,7	2.907,8	23,1	2.930,3	23,3	2.875,5	22,8	54,8	0,4
Transferências aos Estados e Municípios	521,2	4,4	558,7	4,4	570,2	4,5	567,9	4,5	2,4	0,0
Receita Primária Líquida de Transferências	2.154,6	18,2	2.349,0	18,6	2.360,1	18,7	2.307,6	18,3	52,5	0,4

Fonte: Relatório da Receita (CMO) e IFI. Elaboração: IFI.

Conforme observado acima, a IFI já projetava as receitas em nível inferior ao PLOA e a diferença aumentou em função da ampliação proposta pela CMO. A receita primária total projetada pela IFI para 2025 é de R\$ 2.875,5 bilhões (22,8% do PIB), enquanto o PLOA trabalhava com R\$ 2.907,8 bilhões (23,1% do PIB), valor revisto para R\$ 2.930,3 bilhões (23,3% do PIB) pela CMO.

As transferências para Estados e Municípios foi estimada em R\$ 558,7 bilhões (4,4% do PIB) no PLOA e revistas para R\$ 570,2 bilhões (4,5% do PIB) pela CMO, valor mais próximo ao projetado pela IFI, que foi de R\$ 567,9 bilhões (4,5% do PIB).

Por fim, as receitas líquidas de transferências estavam estimadas em R\$ 2.349,0 bilhões (18,6% do PIB) no PLOA, posteriormente ampliadas para R\$ 2.360,1 bilhões (18,7% do PIB) pela CMO, valor acima do projetado pela IFI em dezembro de 2024, que foi de R\$ 2.307,6 bilhões (18,3% do PIB).

²⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/44n6n6cr>.

³⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/mwbnm6hp>.

Assim, a diferença entre a reestimativa da receita elaborada pela CMO e a projeção mais recente feita pela IFI é de R\$ 54,8 bilhões (0,4% do PIB) a maior para a receita total, parcialmente compensada pela avaliação a menor em R\$ 2,4 bilhões para as transferências aos Estados e Municípios, resultando em uma estimativa a maior em R\$ 52,5 bilhões (0,4% do PIB) para a receita líquida de transferências.

De acordo com a série histórica do Relatório do Tesouro Nacional³¹, mantida desde 1997, em apenas uma oportunidade, em 2010 (23,6% do PIB), a receita total foi igual ou superior ao projetado no relatório da CMO (23,3% do PIB). Considerando apenas a receita administrada, em apenas duas oportunidades, em 2005 e 2007 (ambas com 15,3% do PIB) foram observados os níveis de arrecadação previstos no relatório da CMO (também em 15,3% do PIB).

Cabe acrescentar que esses resultados foram obtidos no período que ficou conhecido como “boom das commodities³²”, que impactou diretamente a arrecadação total, por meio da arrecadação não administrada, notadamente influenciando o desempenho das receitas de exploração de recursos naturais e de dividendos e participações.

A receita administrada também foi afetada pela melhora do desempenho geral da economia e da lucratividade das empresas. Assim, igualar ou superar o desempenho da arrecadação naquele período demandará esforço adicional pela implementação de medidas com finalidades arrecadatórias.

Em comparação com o dado realizado em 2024, o Parecer da CMO projeta aumento nominal de R\$ 254,5 bilhões, R\$ 49,0 bilhões e R\$ 205,5 bilhões para as receitas totais, transferências ao Estados e Municípios e receitas líquidas, respectivamente. Tal desempenho representaria um aumento nominal de 9,5% nessas rubricas.

Os dados preliminares de janeiro de 2025, obtidos pela IFI, mostram que a receita total, as transferências aos Estados e Municípios e a receita líquida apresentaram crescimento nominal de 9%, 6,8% e 9,4%, respectivamente. Embora o crescimento nominal da receita líquida esteja em linha com a reestimativa da CMO, é preciso destacar que a amostra de apenas um mês não é suficiente para fazer afirmações sobre o desempenho esperado para todo o ano.

Além disso, a última projeção da SPE³³, efetuada em 13 de fevereiro de 2025, projeta nova desaceleração do crescimento do PIB, para 2,3% (ante 2,64% e 2,45% das projeções anteriores), e aumento da inflação, agora projetada em 4,8% (ante 3,3% e 3,6% anteriormente), ainda afetada por efeitos defasados da depreciação cambial e pela inércia. Tal cenário de desaceleração da economia e aumento da inflação inspira cautela quanto a possibilidade de continuar a se obter crescimento expressivo na arrecadação ao longo de todo o exercício de 2025.

Dessa forma, a possibilidade de frustração das receitas, que já era significativa na elaboração do PLOA, aumentou em função da reestimativa efetuada pela CMO. Outro ponto de atenção é que a reestimativa da receita foi totalmente efetuada sobre a receita administrada, o que significa maior pressão sobre a capacidade de arrecadação do Estado.

Despesas primárias

Além da incorporação do efeito das medidas fiscais destacadas na introdução do texto, a presente projeção deveria incorporar a necessidade de adequação do Programa Pé-de-Meia ao orçamento em função do Acórdão nº 297/2025³⁴ do Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), de 12 de fevereiro de 2025.

Ocorre que a decisão do TCU reverteu o bloqueio de R\$ 6,4 bilhões do Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio (FIPEM), que realiza os desembolsos do programa, e permitiu a continuidade da utilização de recursos transferidos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) ao FIPEM, na forma do art. 11 da Lei nº 14.818³⁵, de 16 de janeiro de 2024, para continuidade do financiamento do programa.

³¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/3dx9nebm>.

³² Ver, por exemplo: <https://tinyurl.com/2tuhm28d>.

³³ Disponível em: <https://tinyurl.com/4abthhp>.

³⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/mwjth8wu>.

³⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/vw8bwezd>.

Também foi concedido o prazo de 120 dias para o Poder Executivo adotar medidas para compatibilizar a operacionalização do programa Pé-de-Meia com os princípios e regras orçamentários que guiam o ordenamento jurídico. Essas medidas ainda poderiam depender de deliberação posterior do Poder Legislativo, caso seja necessário algum ajuste na legislação.

De acordo com as informações disponíveis no site da Caixa Econômica Federal (Caixa)³⁶, agente financeiro do FIPEM, havia um saldo disponível de R\$ 7,2 bilhões, em janeiro de 2025, nas contas do fundo, dos quais R\$ 6,4 bilhões estavam bloqueados por força da medida cautelar do TCU. Esse valor é fruto dos aportes³⁷ de R\$ 6,1 bilhões da União, feitos com recursos do orçamento de 2023, e de R\$ 6,0 bilhões do FGEDUC, descontadas as despesas executadas³⁸ em 2024.

Considerando o desbloqueio dos valores, o aporte de R\$ 4,0 bilhões do FGO e a fixação de R\$ 1,0 bilhão no PLOA 2025, o FIPEM teria disponibilidade de caixa de R\$ 12,2 bilhões para 2025, valor próximo aos R\$ 12,5 bilhões que, segundo o Ministério da Educação (MEC), seria necessário³⁹ para o financiamento da política pública ao longo do ano.

Assim, dada a decisão do TCU e a disponibilidade de caixa do FIPEM, toda a execução do Programa Pé-de-Meia poderia ser realizada pela Caixa, por fora do orçamento no exercício de 2025, não havendo necessidade de ajuste nas projeções da IFI.

Por outro lado, as projeções da IFI já incorporaram a necessidade de alocação de R\$ 2,9 bilhões adicionais para o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, dado que a expectativa é que sejam necessários R\$ 3,5 bilhões para executar a política em 2025, sendo que apenas R\$ 600 milhões foram alocados no PLOA de 2025.

Cabe lembrar que o Poder Executivo enviou o Projeto de Lei nº 3.335⁴⁰, de 26 de agosto de 2024, com a finalidade de operacionalizar o programa à margem do orçamento, por meio da modalidade de concessão de descontos para os beneficiários de programas sociais.

Tal modalidade teria a Caixa como agente financeiro e seria suportada por meio de repasses do Fundo Social com recursos provenientes de receitas da União pela comercialização do petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos. A proposta aguarda deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Conforme comentado anteriormente, outro ponto de atenção é que a reestimativa apresentada no Relatório da Receita da CMO foi totalmente apropriada na forma de emendas parlamentares de comissão. Ocorre que existem despesas vinculadas ao desempenho das receitas, que deveriam ter sido reajustadas, a partir da reestimativa realizada.

Assim, despesas com os mínimos constitucionais de saúde e educação, com o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) deveriam ter sido reajustadas.

Por fim, o Relatório Preliminar não incluiu a despesa de R\$ 8,0 bilhões necessária ao financiamento do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBF), que também deve ser executado fora do orçamento⁴¹.

Tendo em vista que o Poder Executivo estava aguardando⁴² o julgamento do recurso do Programa Pé-de-Meia no TCU, o Relator-Geral do Orçamento espera⁴³ que seja enviada proposta de alteração do PLOA, contemplando essas e outras questões em discussão. Nova proposta também deveria contemplar os novos parâmetros macroeconômicos, dado que as estimativas previstas no PLOA enviado em agosto de 2024 estão defasadas.

³⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/4jz3xh7a>.

³⁷ Além dos aportes, os rendimentos financeiros e as devoluções das subvenções e incentivos concedidos também fazem parte das entradas financeiras do fundo, mas são em valores muito inferiores aos aportes.

³⁸ Além dos incentivos e subvenções financeiras concedidas aos alunos, que é a maior despesa do fundo, as saídas são constituídas pela taxa de administração, tarifa do agente financeiro, custódias cartoriais e despesas com auditoria.

³⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/572xn63s>.

⁴⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/4zw3vybk>.

⁴¹ Conforme explicado no já citado RAF nº 95, de 19 de dezembro de 2024.

⁴² Disponível em: <https://tinyurl.com/y378rh7t>.

⁴³ Disponível em: <https://tinyurl.com/4pp7hnyw>.

Com base nas projeções macroeconômicas e nas projeções de receitas, a Tabela 3 abaixo apresenta as estimativas para as despesas primárias do governo central para o exercício de 2025 contidas no PLOA, no Relatório Preliminar e elaboradas anteriormente pela IFI, além do valor realizado no ano anterior.

TABELA 3. ESTIMATIVAS PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL EM 2025

Rubrica	Realizado 2024		PLOA 2025		PLOA 2025 (Parecer CMO)		IFI 2025 (fev./2025)		Diferença Parecer CMO - IFI 2025	
	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB
Receita Primária Líquida de Transferências	2.154,6	18,2	2.349,0	18,6	2.360,1	18,7	2.307,6	18,3	52,5	0,4
Despesa Primária Total	2.204,7	18,7	2.389,5	19,0	2.400,5	19,1	2.378,6	18,9	21,9	0,2
Benefícios Previdenciários	938,5	7,9	1.007,2	8,0	1.007,2	8,0	1.038,3	8,2	-31,0	-0,2
Pessoal e Encargos Sociais	367,4	3,1	413,2	3,3	413,2	3,3	391,7	3,1	21,4	0,2
Outras Despesas Obrigatórias	358,4	3,0	419,8	3,3	430,8	3,4	373,6	3,0	57,2	0,5
Abono Salarial e Seguro-Desemprego	80,7	0,7	87,6	0,7	87,6	0,7	88,4	0,7	-0,8	0,0
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	1,7	0,0	7,3	0,1	7,3	0,1	3,8	0,0	3,5	0,0
Benefícios de Prestação Continuada	111,1	0,9	118,4	0,9	118,4	0,9	123,7	1,0	-5,3	0,0
Créditos Extraordinários	25,7	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	0,0	-2,8	0,0
Complementação da União ao Fundeb	47,5	0,4	56,6	0,4	56,6	0,4	57,6	0,5	-1,1	0,0
FCDF (Custeio e Capital)	4,8	0,0	4,8	0,0	4,8	0,0	5,3	0,0	-0,5	0,0
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	19,6	0,2	20,4	0,2	20,4	0,2	21,0	0,2	-0,6	0,0
Lei Kandir	4,0	0,0	4,0	0,0	4,0	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	34,3	0,3	47,1	0,4	47,1	0,4	41,4	0,3	5,7	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	17,8	0,2	26,6	0,2	26,6	0,2	19,0	0,2	7,6	0,1
Outras Despesas Obrigatórias	11,1	0,1	47,0	0,4	58,1	0,5	6,5	0,1	51,6	0,4
Despesas Sujeitas à Programação Financeira	540,4	4,6	549,3	4,4	549,3	4,4	575,0	4,6	-25,7	-0,2
Obrigatórias com Controle de Fluxo	356,7	3,0	370,7	2,9	370,7	2,9	378,3	3,0	-7,6	-0,1
Benefícios a servidores públicos	18,7	0,2	22,1	0,2	22,1	0,2	19,8	0,2	2,3	0,0
Programa Bolsa Família	168,0	1,4	167,2	1,3	167,2	1,3	171,6	1,4	-4,4	0,0
Saúde	152,4	1,3	163,2	1,3	163,2	1,3	168,0	1,3	-4,8	0,0
Educação	8,0	0,1	8,4	0,1	8,4	0,1	8,9	0,1	-0,5	0,0
Demais	9,6	0,1	9,8	0,1	9,8	0,1	10,0	0,1	-0,2	0,0
Despesas Discricionárias	183,7	1,6	178,5	1,4	178,5	1,4	196,6	1,6	-18,1	-0,1
Saúde	51,4	0,4	37,0	0,3	37,0	0,3	56,7	0,4	-19,7	-0,2
Educação	28,6	0,2	36,0	0,3	36,0	0,3	31,5	0,3	4,5	0,0
Outras Despesas Discricionárias	103,7	0,9	106,0	0,8	106,0	0,8	108,4	0,9	-2,4	0,0
Resultado Primário Acima da Linha	-43,0	-0,36	-40,4	-0,32	-40,4	-0,32	-71,0	-0,56	30,6	0,24

Fonte: Relatório da Receita e Relatório Preliminar (CMO) e IFI. Elaboração: IFI.

A Tabela 3 permite concluir que, com base na incorporação das emendas parlamentares de comissão, o valor da despesa total subiu de R\$ 2.389,5 bilhões (19,0% do PIB) para R\$ 2.400,5 bilhões (19,1% do PIB), enquanto a projeção atualizada pela IFI é de R\$ 2.378,6 bilhões (18,9% do PIB). Assim, a IFI projeta despesa primária total R\$ 21,9 bilhões (0,2% do PIB) inferior ao previsto no Parecer Preliminar da CMO.

Em relação aos principais agregados da despesa, a IFI avalia que os benefícios previdenciários estejam subestimados⁴⁴ em R\$ 31,0 bilhões (0,2% do PIB), enquanto as despesas com pessoal e encargos sociais estejam superestimadas em R\$ 21,4 bilhões (0,2% do PIB). Como base de comparação, essas despesas estavam, respectivamente, subestimadas em R\$ 29,8 bilhões e superestimadas em R\$ 11,8 bilhões na LOA 2024, em comparação com a despesa primária observada ao final do exercício anterior.

As outras despesas obrigatórias estavam fixadas em R\$ 419,8 bilhões (3,3% do PIB) no PLOA, e foram reestimadas em R\$ 430,8 bilhões (3,4% do PIB) no Parecer Preliminar. A IFI projeta esse agregado de despesa em R\$ 373,6 bilhões (3,0% do PIB). A diferença de R\$ 57,2 (0,5% do PIB), a maior entre o valor projetado pela CMO e pela IFI, deve-se, majoritariamente, às despesas com emendas parlamentares, que ficam contidas no subgrupo outras despesas obrigatórias.

O Relatório Preliminar prevê a alocação de R\$ 24,7 bilhões em emendas individuais, R\$ 14,3 bilhões em emendas de bancadas, além da incorporação dos já citados R\$ 11 bilhões para emendas de comissão, somando R\$ 50 bilhões em emendas parlamentares. Esse valor representa aumento nominal de R\$ 2,1 bilhões em relação à dotação de R\$ 47,9 bilhões disponíveis em 2024, configurando estabilidade em termos reais.

Descontando o valor de R\$ 50,0 bilhões em emendas parlamentares, a diferença cairia para R\$ 7,2 bilhões entre o Parecer Preliminar e a projeção da IFI. Em contrapartida, as despesas sujeitas à programação financeira estão projetadas em R\$ 25,7 bilhões a maior na projeção da IFI, que é de R\$ 575,0 bilhões (4,6% do PIB), em comparação à projeção de R\$ 549,3 bilhões (4,4% do PIB) realizada pela CMO.

Parte dessa diferença ocorre pela reclassificação, durante a execução orçamentária, das emendas parlamentares da reserva de contingência e reserva financeira (dentro de outras despesas obrigatórias) para as despesas sujeitas à programação financeira. **Outra parte se refere à economia de despesa esperada pela IFI, no valor de R\$ 34,3 bilhões (0,3% do PIB),** que pode ocorrer por meio de contingenciamento, bloqueio, faseamento e empoderamento, conforme detalhado na sequência.

Em comparação com o dado realizado em 2024, o Parecer da CMO projeta aumento nominal de R\$ 195,8 bilhões (8,9%) para a despesa primária total, R\$ 68,7 bilhões (7,3%) para os benefícios previdenciários, R\$ 45,8 bilhões (12,5%) para as despesas com pessoal e encargos sociais e, considerando a reclassificação das emendas parlamentares, R\$ 22,5 bilhões (6,3%) para outras despesas obrigatórias e R\$ 58,8 bilhões (10,9%) para as despesas sujeitas à programação financeira.

Os dados preliminares de janeiro de 2025, obtidos pela IFI, indicam aumento nominal de 8,8% da despesa primária total e 7,0% dos benefícios previdenciários, estabilidade para as despesas com pessoal e encargos sociais e aumento nominal de 15,8% das outras despesas obrigatórias e de 15,3% das despesas sujeitas à programação financeira, na comparação com o mesmo mês do ano anterior.

Importante destacar que a amostra de apenas um mês é insuficiente para fazer afirmações sobre o desempenho esperado das despesas no ano todo. Além disso, espera-se que a despesa com pessoal siga sendo executada abaixo do valor devido no primeiro trimestre, tendo em vista que os efeitos financeiros decorrentes da já citada MP nº 1.286/2024 ficam condicionados à vigência da LOA de 2025, conforme o disposto no § 1º do art. 215 da referida norma. Assim, espera-se⁴⁵ o pagamento retroativo do aumento das remunerações para abril ou maio, a depender da data de sanção da LOA.

⁴⁴ Conforme discutido diversas vezes nos RAF de projeções fiscais passados, não é possível fazer uma comparação direta entre os créditos orçamentários fixados na LOA e as despesas executadas, tendo em vista a diferença entre os regimes de contabilização. Assim, questões relevantes como os pagamentos de fronteira, restos a pagar e empoderamento afetam as projeções e a comparação com a necessidade de dotação orçamentária para o exercício. No entanto, conforme o disposto no § 7º do art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30/08/2023, tem-se que o resultado primário considera que os limites financeiros, inclusive dos demais Poderes, não ultrapassam os limites orçamentários de que trata o caput do referido art. 3º, garantindo-se assim o não comprometimento na obtenção da meta de resultado primário da União, ainda que se observe o intervalo de tolerância inferior. Desta forma, é prudente que as dotações orçamentárias sejam suficientes para suportar todas as necessidades financeiras do exercício, inclusive as devidas aos restos a pagar de exercícios anteriores.

⁴⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/36nvnhk2>.

Dentre as maiores variações observadas em janeiro de 2025, na comparação com o mesmo mês do ano anterior, além dos já esperados⁴⁶ aumentos da complementação da União ao Fundeb (27,5%) e de sentenças judiciais e precatórios (14,9%), destacam-se os aumentos nos desembolsos de abono salarial e seguro-desemprego (7,4%) e dos pagamentos de benefícios de prestação continuada (BPC), com crescimento de 20,0%, todos em termos nominais. Por outro lado, despesas com subsídios, subvenções e Proagro apresentaram redução nominal de 18,8%, enquanto o Programa Bolsa Família apresenta redução nominal de 3,7%.

Mesmo com a redução do desembolso do Programa Bolsa Família, as despesas obrigatórias com controle de fluxo aumentaram em 11,0% em termos nominais em relação ao mês de janeiro de 2024. Já as despesas discricionárias cresceram 32,7% em termos nominais, contribuindo para o aumento já comentado das despesas sujeitas à programação financeira.

Assim, mesmo diante de um cenário sem aprovação do orçamento, em que seria possível esperar⁴⁷ a baixa execução das políticas públicas suportadas por despesas discricionárias, a aceleração dessas despesas é um ponto de atenção. Uma das causas possíveis é o aumento da inscrição de despesas em restos a pagar⁴⁸, que aumentaram em R\$ 14,8 bilhões⁴⁹ em 2025 em termos nominais, e que normalmente possuem forte execução no primeiro trimestre do exercício.

Desta forma, dentre as medidas de economia de despesas já aprovadas, abono salarial e seguro-desemprego, Fundeb e BPC, em janeiro de 2025, indicam maior cautela quanto a efetividade das eventuais economias propostas⁵⁰. Em contrapartida, subsídios, subvenções e Proagro, despesas previdenciárias, Bolsa Família e emendas parlamentares indicam, de maneira preliminar, uma maior efetividade na contenção do ritmo de crescimento das despesas.

Resultado primário, bloqueio e contingenciamento

Conforme disposto na Tabela 3, a projeção de resultado primário para o exercício de 2025, já considerando a frustração de receitas e a economia de despesas descritas anteriormente, é de déficit primário de R\$ 71,0 bilhões (0,56% do PIB), enquanto o PLOA e o Parecer da CMO indicam déficit de R\$ 40,4 bilhões (0,32% do PIB), uma diferença de R\$ 30,6 bilhões (0,24% do PIB).

O valor projetado pela IFI está dentro do limite de déficit primário do exercício estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025⁵¹, que é de R\$ 75,0 bilhões (0,6% do PIB), em função do centro da meta de resultado primário zero e utilizando o limite inferior de tolerância da meta de R\$ 30,9 bilhões (0,25 do PIB).

O montante de R\$ 44,1 bilhões (0,35% do PIB), excedente ao limite de despesas com precatórios, estabelecido na EC nº 114, de 16 de dezembro de 2021⁵², também foram excluídos do cálculo da meta, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida no julgamento das ADI nº 7047 e nº 7064⁵³.

Ressalta-se que, além desses dois abatimentos, a LDO ainda permite a compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das estatais, que possui meta de déficit primário de R\$ 6,2 bilhões (0,05% do PIB). A meta das estatais, por sua vez, ainda pode sofrer redução de até R\$ 5 bilhões para despesas relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na forma do art. 3º, caput e § 1º, III da LDO 2025.

⁴⁶ A complementação da União ao Fundeb vai continuar a crescer em função da Emenda Constitucional nº 108/2020, regulamentada pela Lei nº 14.113/2020. Já os precatórios totais vão crescer em relação ao ano de 2024 em função do pagamento dos valores que excedem o extinto teto dos precatórios, que em 2024 foram efetuados de forma adiantada no exercício de 2023.

⁴⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/5ujzd9jn>.

⁴⁸ O aumento da inscrição de despesas em restos a pagar já era esperado, tendo em vista as diversas flexibilizações na legislação de regência, conforme discutido no RAF nº 86, de 21/03/2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p85ehsp>.

⁴⁹ De acordo com o Relatório de Avaliação dos Restos a Pagar de 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/xspbz8cz>.

⁵⁰ Ver comentários da IFI nº 23, de 29/11/2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4ykh2jzm>.

⁵¹ Lei nº 15.080, de 30/12/2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2k4zdp8h>.

⁵² Disponível em: <https://tinyurl.com/4uc7b245>.

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

Em relação à necessidade de bloqueio, o total de despesas obrigatórias⁵⁴ é de R\$ 2.172,0 bilhões, R\$ 10,0 bilhões abaixo da necessidade estimada pela IFI, de R\$ 2.182,0 bilhões. Ocorre que o Poder Executivo pode abrir crédito adicional no valor de R\$ 12,4 bilhões⁵⁵, tendo em vista que a inflação, medida pelo IPCA de janeiro a dezembro de 2024 (4,83%), foi superior à acumulada entre julho de 2023 e junho de 2024 (4,23%), variação utilizada para elaboração do PLOA 2025.

Dessa forma, utilizando o crédito adicional e corrigindo as despesas superestimadas no PLOA, notadamente as despesas com pessoal, seria possível executar o orçamento de 2025 sem realizar bloqueios de despesa. Entretanto, dado o histórico dos anos anteriores, o mais provável é que a LOA seja aprovada sem grandes mudanças nas dotações das despesas obrigatórias, exigindo algum nível de contenção de despesas por meio de bloqueios ao orçamento.

Se as despesas com pessoal e outras despesas obrigatórias não forem reduzidas na LOA, o cenário da IFI indica que seria necessário um bloqueio de R\$ 18,6 bilhões, além do já citado crédito adicional de R\$ 12,4 bilhões, para suportar a necessidade de ampliação das dotações previdenciárias em R\$ 31,0 bilhões.

Para o cálculo de contingenciamento, a IFI trabalha com a possibilidade de o Poder Executivo continuar a perseguir o limite inferior da meta de resultado primário. Isso ocorre, pois a principal medida constitucional⁵⁶ que poderia obrigar a observância do centro da meta não foi aprovada. Cabe pontuar que duas medidas para alterar a forma da realização da limitação de empenho e movimentação financeira foram propostas na tramitação da LDO 2025, sendo uma rejeitada⁵⁷ e outra aprovada⁵⁸.

Assim, a IFI projeta que não haverá necessidade de contingenciamento em 2025, tendo em vista que, mesmo diante da expectativa de frustração de receitas de R\$ 52,5 bilhões, o Poder Executivo poderá continuar utilizando o limite de tolerância da meta nos relatórios bimestrais. Apenas no caso de ser efetuado o contingenciamento é que deveria ser observada a necessidade de atingimento do centro da meta.

Esse cenário seria semelhante ao observado em 2024. Mesmo diante de uma frustração de receitas de R\$ 37,4 bilhões, diferença entre a receita líquida estimada em R\$ 2.192,0 bilhões na LOA de 2024 e a observada de R\$ 2.154,6 bilhões ao final do exercício, o Poder Executivo realizou um único contingenciamento de R\$ 3,8 bilhões⁵⁹ no 3º Relatório Bimestral⁶⁰, posteriormente revertido.

O déficit primário de R\$ 43,0 bilhões observado em 2024 poderia ter sido expandido, ao menos em R\$ 17,6 bilhões que ainda assim a meta do exercício seria atingida, utilizando-se o limite inferior da meta de R\$ 28,8 bilhões e as despesas ressalvadas de R\$ 31,8 bilhões.

Dessa forma, o resultado do exercício de 2025 poderia ser obtido por meio da ampliação do déficit primário estabelecido no PLOA em R\$ 30,6 bilhões, pela utilização do limite de tolerância da meta, do bloqueio de R\$ 18,6 bilhões e do empocamento de recursos no valor de R\$ 15,7 bilhões. Além disso, despesas primárias no valor de R\$ 20,5 bilhões devem ser executadas fora do orçamento (R\$ 12,5 bilhões do Programa Pé-de-Meia e R\$ 8,0 bilhões do FCBF).

⁵⁴ Incluindo Benefícios Previdenciários, Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Obrigatórias e Obrigatorias com Controle de Fluxo e excluindo as emendas parlamentares.

⁵⁵ No entanto, sem que a despesa adicional seja incorporada à base de cálculo dos exercícios seguintes, exceção feita somente à abertura de crédito suplementar no exercício de 2024, em conformidade com o disposto no art. 4º, § 1º e § 2º, da LC nº 200, de 30/08/2023.

⁵⁶ A PEC nº 45/2024 propôs a revogação dos § 10 e § 11 do art. 165 da Constituição Federal que tratam do dever de executar as programações orçamentárias. Estes dispositivos são rotineiramente utilizados pelo Poder Executivo como justificativa para perseguir o limite inferior de tolerância da meta fiscal, mas a proposta foi rejeitada na versão final da EC nº 135/2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/ye7dcvks>.

⁵⁷ O relator do PLDO de 2025 acolheu no relatório final a emenda aditiva que acrescentava o § 4º ao art. 2º da LDO para prever a utilização do limite inferior da meta apenas a partir do 5º relatório bimestral, mas a emenda foi rejeitada em plenário. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrxseudh>.

⁵⁸ O art. 69 da LDO 2025 determina que, caso seja necessário efetuar o contingenciamento, este seja feito considerada a meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º, ou seja, o centro da meta de resultado primário.

⁵⁹ De acordo com as novas regras da LDO 2025, esse contingenciamento apenas para atingir o limite de tolerância inferior da meta não seria possível.

⁶⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/4n34pt2p>.