



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 5/2024

## Limites de Despesas Primárias para 2025: estimativas e considerações preliminares

Núcleo de Economia e Assuntos Fiscais<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Consultores: Paulo R. S. Bijos e Dayson Pereira B. de Almeida.

## Resumo

O presente estudo apresenta estimativas de limites de despesas primárias da União para 2025, acompanhadas de considerações preliminares acerca do tema, com ênfase no limite aplicado ao Poder Executivo.

Nos termos do Regime Fiscal Sustentável (RFS), os limites de determinado ano devem corresponder aos limites do ano anterior atualizados pela inflação, acrescidos de aumento real associado ao desempenho da arrecadação. A atualização pela inflação segue o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), considerados os valores acumulados no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior. Até junho de 2024, esse valor correspondeu a 4,23%. De seu lado, o aumento real de limites vincula-se à variação real da chamada “receita líquida ajustada” (RLA), também apurada no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior, observado o crescimento máximo de 2,5% a.a. Nos 12 meses encerrados em junho de 2024, a RLA cresceu 5,78%. Com base nesses parâmetros, os limites de despesas primárias aumentarão 6,84% de 2024 para 2025.

No caso do Poder Executivo, as despesas primárias sujeitas ao RFS serão limitadas a R\$ 2.161,9 bilhões, o que equivale a um crescimento de R\$ 138,3 bilhões, de 2024 para 2025.

Saliente-se, por oportuno, que referida ampliação do limite de despesa primária do Poder Executivo não se confunde com abertura de espaço fiscal para despesas discricionárias, haja vista a precedência das despesas obrigatórias. A propósito, estimativas preliminares desta Consultoria indicam que as despesas obrigatórias do Poder Executivo devem crescer cerca de R\$ 135 bilhões de 2024 para 2025, consumindo, de partida, quase todo o acréscimo do limite estimado para o próximo exercício.

## 1 INTRODUÇÃO

O Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar nº 200/2023 (LC 200/2023), fixa limites anuais para despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade da União.

No total, são 15 limites individualizados a serem observados em cada ano, distribuídos nos seguintes grupos: (1) um para o Poder Executivo; (2) oito para o Poder Judiciário<sup>2</sup>; (3) três para o Poder Legislativo<sup>3</sup>; (4) dois para o Ministério Público<sup>4</sup>; e (5) um para a Defensoria Pública da União.

Considerando-se que os limites individualizados, em tese, podem ser intercambiados<sup>5</sup> no âmbito de cada um dos referidos grupos, desde que respeitados os respectivos somatórios, a Tabela 1 apresenta os limites vigentes em 2024 com esse nível de agregação (tal como disponível no Painel “Limites RFS” do SIOP)<sup>6</sup>.

**Tabela 1 – Limites de Despesas Primárias para 2024**

<b>Grupos</b>	<b>Limites (R\$ milhões)</b>	<b>%</b>
Executivo	2.023.550,6	96,1%
Legislativo	16.301,6	0,8%
Judiciário	56.113,2	2,7%
Ministério Público	8.567,5	0,4%
Defensoria Pública da União	710,4	0,0%
<b>Total</b>	<b>2.105.243,3</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SIOP (consulta em 31/7/2024). Elaboração própria.

É de R\$ 2,1 trilhões, em resumo, o valor global de limites vigentes para 2024, com destaque à proeminência do limite do Poder Executivo nesse total.

De passagem, registre-se que o limite global de R\$ 2,1 trilhões corresponde a 93,9% da despesa primária total (R\$ 2,2 trilhões)<sup>7</sup> autorizada para 2024, que inclui R\$ 135,8 bilhões de despesas não sujeitas a limites, a exemplo das decorrentes de créditos extraordinários (vide Apenso 1 para maiores detalhes).

<sup>2</sup> Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Conselho Nacional de Justiça, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

<sup>3</sup> Senado Federal, Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União.

<sup>4</sup> Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público.

<sup>5</sup> Nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme art. 3º, 8º, da LC 200/2023. Vide art. 29 do Projeto de LDO para 2025.

<sup>6</sup> Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Disponível em: [www.siop.planejamento.gov.br](http://www.siop.planejamento.gov.br).

<sup>7</sup> Excluídas as transferências por repartição de receita (incisos I e IX do § 2º do art. 3º da LC 200/2023), a despesa primária total contou com dotação autorizada de R\$ 2.240.945,6 milhões em 31/7/2024.

## 2 CÁLCULO DOS LIMITES PARA 2025

De acordo com o art. 5º da LC 200/2023, os limites de determinado ano devem corresponder aos limites do ano anterior atualizados pela inflação, acrescidos de aumento real associado ao desempenho da arrecadação.

A atualização pela inflação segue o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), considerados os valores acumulados no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior. Até junho de 2024, esse valor correspondeu a 4,23% (IBGE, 2024).

Já o aumento real de limites, conforme antecipado, vincula-se ao comportamento das receitas. Como regra geral, esse aumento é limitado a 70% variação real da receita primária, também apurada no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior. Trata-se da chamada “receita líquida ajustada” (RLA)<sup>8</sup>.

Adicionalmente, devem ser observadas as balizas anticíclicas de crescimento real mínimo de 0,6% e máximo de 2,5% para os limites de despesas. Em razão disso, qualquer aumento real de receita a partir de 3,58% já implica a adoção do valor máximo de 2,5% para aumento real de limites.

Nos 12 meses encerrados em junho de 2024, a RLA cresceu 5,78% (STN, 2024). Logo, o crescimento real dos limites de despesa primária para 2025 será de 2,5%.

Com base nesses parâmetros, os limites de despesas primárias aumentarão 6,84%<sup>9</sup> de 2024 para 2025.

Disso decorre que:

$$\text{Limite 2025} = \text{Limite 2024} \times 1,0684 \text{ (Vide Apenso 2)}$$

No caso do Poder Executivo:

$$\text{Limite 2025} = \text{Limite 2024} \times 1,0684$$

$$\text{Limite 2025} = \text{R\$ 2.023,6 bilhões} \times 1,0684$$

$$\text{Limite 2025} = \text{R\$ 2.161,9 bilhões}$$

O Gráfico 1 apresenta a dinâmica do cálculo sequencial aplicado ao limite do Poder Executivo.

<sup>8</sup> Apurada nos termos do art. 5º, § 2º, da LC 200/2023. Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

<sup>9</sup> As fórmulas a seguir sintetizam os cálculos adotados para a definição dos limites de despesas primárias para 2025.

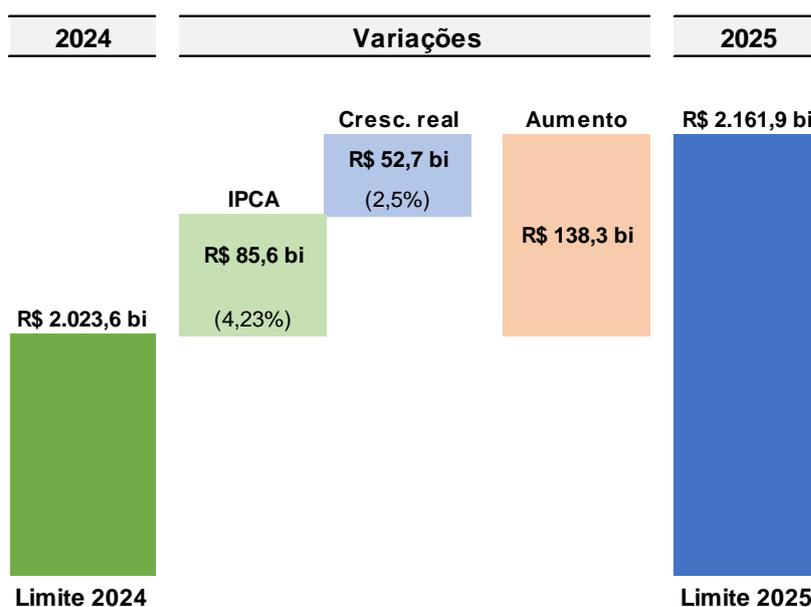
$$\text{Aumento total (\%)} = (1 + \text{var. IPCA}) \times (1 + \text{cresc. RLA}) - 1$$

$$\text{Aumento total (\%)} = (1 + 4,23\%) \times (1 + 2,5\%) - 1$$

$$\text{Aumento total (\%)} = 6,84\%$$

Logo, tem-se o fator de correção de limites para 2025 = 1 + 6,84% = 1,0684 (sem arredondamentos para efeito do cálculo preciso dos limites).

### Gráfico 1 – Limite de Despesas Primárias do Poder Executivo



Fontes: SIOP, IBGE, STN. Elaboração própria.

Sublinhe-se que, como regra geral, o limite anual de despesa corresponde a valor fixo, pois os parâmetros que o condicionam também são invariáveis. Isso ocorre porque tanto o IPCA quanto o crescimento da RLA, como visto, são apurados no período de 12 meses encerrados em junho do exercício anterior.

A princípio, portanto, valerá para todo o exercício de 2025 o limite máximo de R\$ 2.161,9 bilhões para despesas primárias do Executivo sujeitas a limite, independentemente da arrecadação a ser realizada naquele ano.

De um lado, tal sistemática reduz a volatilidade da gestão fiscal e orçamentária, conferindo maior previsibilidade ao comportamento da despesa primária. De outro, porém, embute uma dose de descasamento temporal, já que o limite da despesa é atualizado pela inflação com base na janela “julho-junho”, enquanto o orçamento é aprovado para o período “janeiro-dezembro”.

Grosso modo, portanto, a inflação observada em todo o exercício de 2024, por exemplo, seria um parâmetro mais alinhado com o calendário orçamentário para 2025.

A par disso, o art. 4º, § 1º, da LC 200/2023, prevê que eventual diferença a maior no IPCA apurado até dezembro possa ser utilizada para ampliar o limite do Poder Executivo. Tal expediente foi utilizado<sup>10</sup> em 2024, mas, por ora, não deve se repetir em 2025, ao menos para fins de elaboração do orçamento. Isso porque a

<sup>10</sup> Houve a abertura de crédito suplementar que, ao fim e ao cabo, ampliou dotações primárias do Executivo em R\$ 28 bilhões, conforme “suplementações” constantes da Portaria GM/MPO nº 63, de 8/3/2024. Além de aumentar o limite de 2024, referido valor também foi incorporado à base de cálculo dos exercícios seguintes, movimento este permitido apenas em 2024, conforme disposto no art. 4º, §§ 1º e 2º, da LC 200/2023.

variação do IPCA projetada para o período de janeiro a dezembro de 2024 situa-se em 4,1% (BCB, 2024)<sup>11</sup> – inferior, portanto, aos 4,23% apurados até junho.

De todo modo, resta aguardar a apuração final do IPCA até dezembro de 2024. Caso ultrapasse o valor de 4,23%, haveria a possibilidade de abertura de crédito suplementar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias (LDO)<sup>12</sup>. Para 2025, cada 0,01% adicional de IPCA, frente à referência de 4,23%, corresponderia a acréscimo de R\$ 202,4 milhões ao limite de despesas primárias do Executivo.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como ponto de atenção, salienta-se que a ampliação do limite de despesa primária do Poder Executivo em R\$ 138,3 bilhões, de 2024 para 2025, não se confunde com abertura de espaço fiscal para despesas discricionárias.

As despesas obrigatórias, afinal, têm precedência sobre aquelas despesas. Em primeiro lugar, os R\$ 138,3 bilhões adicionais devem absorver o aumento de despesas decorrentes de obrigações constitucionais ou legais. Depois disso, avalia-se o que resta para despesas de livre alocação. Tais valores serão conhecidos quando do encaminhamento do projeto de lei orçamentária anual para 2025 ao Congresso Nacional.

A propósito, estimativas preliminares desta Consultoria indicam que as despesas obrigatórias do Poder Executivo devem crescer cerca de R\$ 135 bilhões de 2024 para 2025, consumindo, de partida, quase todo o acréscimo do limite estimado para o próximo exercício.

Trata-se de tema central para a sustentabilidade da regra fiscal vigente e para o equilíbrio das contas públicas, a ser abordado em estudos futuros. Por ora, salienta-se a relevância das agendas de “revisão do gasto” e “orçamentação de médio prazo” como ferramentas consentâneas com os desafios fiscais e orçamentários contemporâneos.

---

<sup>11</sup> Relatório de Mercado de 26/7/2024.

<sup>12</sup> A disciplina proposta para a matéria consta do art. 23 do projeto de LDO para 2025, de forma semelhante ao definido na LDO para 2024.

## REFERÊNCIAS

Banco Central do Brasil (BCB). **Focus - Relatório de Mercado**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus>. Acesso em 31 jul. 2024.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html>. Acesso em 31 jul. 2024.

Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Boletim Resultado do Tesouro Nacional (RTN) de junho de 2024**. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-resultado-do-tesouro-nacional-rtn/2024/6>. Acesso em 31 jul. 2024.

Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**. Disponível em: [www.siop.planejamento.gov.br](http://www.siop.planejamento.gov.br). Acesso em 31 jul. 2024.

## APENSO 1

### Despesas primárias não sujeitas a limite

As despesas primárias não sujeitas aos limites do RFS são expressamente elencadas no art. 3º, § 2º, da LC 200/2023. Entre elas incluem-se créditos extraordinários, que, por sua própria natureza, não se coadunam com a ideia de sujeição a limites pré-definidos. Tais despesas, afinal, visam atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, nos termos do art. 167, § 3º, da Constituição.

Os créditos extraordinários abertos em 2024 para o enfrentamento da calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, já somam R\$ 42,7 bilhões. Desse total, R\$ 27,7 bilhões dizem respeito a despesas primárias. Tais informações constam do Painel “Calamidade Pública - RS”<sup>13</sup> do SIOP.

A Tabela 1 a seguir resume as principais despesas primárias não sujeitas a limite em 2024.

**Tabela 1 – Despesas Primárias não sujeitas a limite em 2024**

<b>Despesas</b>	<b>Dotação (R\$ bilhões)</b>	<b>%</b>
Fundeb (complementação da União)	47,0	34,6%
Créditos extraordinários	46,0	33,9%
d/q calamidade RS	27,7	20,4%
FCDF	23,1	17,0%
Demais	19,7	14,5%
<b>Total</b>	<b>135,8</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SIOP (consulta em 31/7/2024). Elaboração própria.

<sup>13</sup> Disponível em: [www.siop.planejamento.gov.br](http://www.siop.planejamento.gov.br).

## APENSO 2

### Limites de Despesas Primárias para 2025 – Executivo e demais Poderes

<b>Grupos</b>	<b>Limites 2024 (R\$ mi)</b>	<b>Fator</b>	<b>Limites 2025 (R\$ mi)</b>	<b>Aumento (R\$ mi)</b>
Executivo	2.023.550,6	1,0683575	2.161.875,4	138.324,9
Legislativo	16.301,6	1,0683575	17.416,0	1.114,3
Judiciário	56.113,2	1,0683575	59.949,0	3.835,8
Ministério Público	8.567,5	1,0683575	9.153,1	585,7
Defensoria Pública da União	710,4	1,0683575	759,0	48,6
<b>Total</b>	<b>2.105.243,3</b>		<b>2.249.152,5</b>	<b>143.909,2</b>

Fonte: SIOP para limites de 2024 (consulta em 31/7/2024). Elaboração própria.