

ESTUDO

EST nº 04/2025

Projeções fiscais e orçamentárias: o desafio das despesas discricionárias

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira
Núcleo de Economia e Assuntos Fiscais¹

1. Consultores: Dayson Pereira B. de Almeida e Paulo R. S. Bijos.

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores, não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. ATUALIZAÇÃO DE DESPESAS NO PLOA 2025: PRESSÕES E ALÍVIOS	5
3. PROJEÇÕES DE ESPAÇO EFETIVO PARA DISCRICIONÁRIAS	10
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	14
APÊNDICE 1 - ECONOMIAS POTENCIAIS DO PACOTE BRASIL MAIS FORTE	17
APÊNDICE 2 - GESTÃO DE INTERSEÇÕES DISCRICIONÁRIAS	20
APÊNDICE 3 - PARÂMETROS	22

1. INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 14 do Ato da Mesa nº 50, de 2023, compete à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof) prestar consultoria e assessoramento técnico-especializado às comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional mediante a elaboração, entre outros, de estudos, pesquisas, notas técnicas, sobre matéria orçamentária e financeira, compreendendo a tramitação dos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e dos créditos adicionais.

Nesse contexto, o presente Estudo atende à solicitação de trabalho nº 16/2025, do titular da Conof, e apresenta projeções atualizadas desta unidade técnica para o cenário fiscal-orçamentário da União referente ao decênio 2025-2034. Os resultados obtidos são analisados à luz da regra fiscal de limitação da despesa primária federal, disciplinada pelo Regime Fiscal Sustentável instituído pela Lei Complementar nº 200, de 2024.

O estudo enfatiza que a sustentabilidade da referida regra está associada a um indicador-chave do ponto de vista orçamentário. Trata-se do espaço efetivamente disponível para despesas discricionárias do Poder Executivo. Por esse prisma, antevê-se cenário crítico de achatamento do espaço discricionário no orçamento federal, cuja reversão dependerá de medidas estruturais capazes de moderar o ritmo de crescimento do gasto público nos próximos anos, sobretudo no campo das despesas obrigatórias.

Para desenvolver essas análises, o estudo é organizado da seguinte forma. Em sequência a esta introdução, a seção 2 dedica-se ao reexame do PLOA¹ 2025 mediante atualização de projeções constantes da Nota Técnica nº 47/2024, elaborada pelos autores em setembro de 2024. Para isso, são estimados os impactos sobre despesas do PLOA 2025 em decorrência, por exemplo: (i) dos novos valores referentes a salário mínimo e inflação; e (ii) da aprovação do pacote fiscal denominado Brasil Mais Forte. Ato contínuo, essa base atualizada de projeção é estendida, na seção 3, para o

¹ Projeto de lei orçamentária anual (PLOA).

horizonte de 10 anos compreendido entre 2025 e 2034, a fim de dimensionar o espaço estimado para as despesas discricionárias do Poder Executivo nesse período. Em desfecho, o estudo apresenta suas considerações finais, com ênfase na necessidade de adoção de medidas mais robustas de revisão estrutural do gasto público.

2. ATUALIZAÇÃO DE DESPESAS NO PLOA 2025: PRESSÕES E ALÍVIOS

Apresentam-se, inicialmente, as projeções atualizadas da Conof para despesas primárias relativas a 2025, desta vez com a demonstração das fontes de “pressões” e “alívios” sobre essas despesas, em diálogo com o limite disciplinado pelo Regime Fiscal Sustentável (RFS), instituído pela Lei Complementar nº 200, de 2023 (LC nº 200/2023).

Após a publicação da Nota Técnica nº 47, de setembro de 2024² (NT nº 47/2024), afinal, fatores supervenientes justificam a atualização das projeções nela contidas. Um deles, caracterizado como fonte de “pressão”, foi a alteração dos valores relativos a salário mínimo e inflação, a esta altura já definidos para fins de dimensionamento de despesas indexadas a tais parâmetros. De outro lado, como fonte de “alívio”, destaca-se a aprovação do pacote fiscal denominado Brasil Mais Forte, em dezembro de 2024, que viabiliza a redução de algumas rubricas orçamentárias relativamente aos valores inicialmente previstos no PLOA 2025.

Adicionalmente, leva-se em consideração: (i) como fonte de alívio, o aumento potencial do limite de despesa primária do Poder Executivo para 2025 em decorrência do “diferencial de IPCA³” (art. 4º, § 1º, da LC nº 200/2023); e (ii) como fonte de pressão, a necessidade de alguns ajustes no PLOA 2025, à semelhança do que havia sido antecipado na supracitada NT nº 47/2024.

² Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/nt_47-2024-analise_ploa_pontos-de-atencao_vf.

³ Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A Tabela 1 apresenta o resultado consolidado das fontes de pressões e alívios sobre despesas primárias sujeitas aos limites do RFS.

Tabela 1 - Pressões e alívios sobre despesas primárias no PLOA 2025

R\$ bilhões	
Variações	Impacto
1. Pressões	45,6
1.1 Aumento de obrigatórias	32,8
1.2 Ajustes no projeto	12,8
2. Alívios	22,8
2.1 Aumento de limite (Exec.)	12,4
2.2 Economias do pacote fiscal	10,4
3. Pressão Líquida (1 - 2)	22,8

Fonte: Conof. Elaborado pelos autores.

A primeira pressão por aumento de despesas obrigatórias, no valor de R\$ 32,8 bilhões (elencada no item 1.1), reflete a alteração, para maior, dos valores de salário mínimo e inflação relativamente aos valores que constaram no PLOA 2025. Tais alterações incorporam-se às projeções atualizadas da Conof para despesas que são indexadas, total ou parcialmente, ao valor do salário mínimo, quais sejam: benefícios do RGPS⁴, BPC⁵, seguro-desemprego e abono salarial.

Vale esclarecer que o aumento ora estimado já leva em consideração os efeitos do pacote fiscal Brasil Mais Forte, nos termos do art. 4º da Lei nº 15.077, de 2024, que readequou a política de valorização do salário mínimo (SM). Ao fim e ao cabo, observa-se que o SM aumentou de R\$ 1.509 (previsão inicial do PLOA 2025) para R\$ 1.518 (valor fixado pelo Decreto nº 12.342, de 2024). Devem ser reprojatadas para maior, conseqüentemente, as quatro despesas retrocitadas, que são indexadas a esse parâmetro do mercado de trabalho.

Também deve ser ajustada, para maior, a parcela da despesa do RGPS que excede o valor de 1 SM, em decorrência da elevação de valor do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)⁶, que se saltou de 3,65%

⁴ Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

⁵ Benefício de Prestação Continuada (BPC).

⁶ Valor acumulado em 12 meses até novembro do ano anterior.

(previsão inicial do PLOA 2025) para 4,84% (valor efetivamente apurado até novembro de 2024).

O segundo fator de pressão (item 1.2) diz respeito à necessidade de duas suplementações orçamentárias, no montante agregado de R\$ 12,8 bilhões. Uma delas, antecipada pela NT nº 47/ 2024, refere-se ao reforço requerido de R\$ 2,8 bilhões em favor do Auxílio-Gás. Isso porque a ação orçamentária “21DV - Auxílio-Gás dos Brasileiros” conta com dotação proposta de apenas R\$ 600 milhões no PLOA 2025, ante R\$ 3,4 bilhões de dotação aprovada na lei orçamentária de 2024 (valor este integralmente empenhado, liquidado e pago, diga-se de passagem). A suplementação indicada faz-se necessária para adequar a política pública em foco aos princípios e normas do direito orçamentário e financeiro, pressupondo-se sua continuidade e abrangência, em termos de público-alvo, em nível semelhante ao observado em 2024.

A outra suplementação implícita no item 1.2 é estimada em R\$ 10 bilhões e visa albergar dotações orçamentárias em prol do programa Pé-de-Meia, que consiste em incentivo financeiro educacional voltado a estudantes matriculados no ensino médio público, beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Vale registrar que, em 22/1/2025, o Tribunal de Contas da União (TCU) referendou medida cautelar em representação (TC 024.312/2024-0) acerca de possíveis irregularidades na execução do mencionado programa. No que importa relatar, o TCU determinou ao Ministério da Educação que não utilize, para a execução do programa, recursos oriundos do Fundo Garantidor de Operações (FGO) e do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGeduc) sem que previamente tais recursos sejam recolhidos à Conta Única do Tesouro Nacional e incluídos na lei orçamentária do exercício.

Nesse cenário, se mantida tal determinação, o Poder Executivo não poderá lançar mão dos recursos disponibilizados ao Fipem pelo FGO (R\$ 4,0 bilhões) e pelo FGeduc (R\$ 6,0 bilhões, já repassados) para pagamento aos beneficiários da política, à margem da prévia e necessária autorização orçamentária. Assim, de modo a ajustar a execução do programa aos normativos de referência, será necessário - salvo decisão superveniente em

sentido contrário - promover a inclusão, no orçamento de 2025, do valor necessário para suportar a despesa prevista para o exercício, estimada em cerca de R\$ 11,0 bilhões⁷. Considerando que o PLOA 2025 conta com apenas R\$ 1,0 bilhão alocado à política em comento (ação 00W2 – Integralização de cotas pela União em Fundo Privado com o Objetivo de Custear e Gerir Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio), há, aqui, fonte adicional de pressão por espaço fiscal da ordem de R\$ 10,0 bilhões.

Como parêntese, convém esclarecer qual foi o tratamento conferido por este estudo ao aporte de R\$ 8 bilhões em favor do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais, previsto para 2025 pelo art. 12, § 1º, inciso I, da Emenda Constitucional nº 135, de 2024 (EC nº 135/2024), que alterou o Sistema Tributário Nacional. Referido valor não integrou as pressões em análise devido ao fato de que o foco deste estudo é restrito ao limite de despesa primária. Nos termos do art. 15 da mesma EC nº 135/2024, os recursos de que trata o art. 12 não se sujeitam aos limites de despesa do RFS, ainda que devam ser computados para fins de apuração do resultado primário.

Fechado esse parêntese, passa-se agora à análise das fontes de alívio, a começar pelo fato de que o limite de despesa primária do Poder Executivo poderá ser ampliado de R\$ 2.161,9 bilhões (valor de 2024) para R\$ 2.174,3 bilhões em 2025, o que corresponde a aumento de R\$ 12,4 bilhões (item 2.1).

Isso é possível porque a inflação medida pelo IPCA encerrou o ano de 2024 em 4,83%, valor superior em 0,6 pontos percentuais (p.p.) aos 4,23% apurados nos doze meses acumulados até junho de 2024 (tal como previsto no PLOA 2025 para fins de atualização de limite). O art. 4º, § 1º, da LC nº 200/2023 prevê que essa diferença possa resultar no aumento do limite aplicável ao Poder Executivo, observada a meta de resultado primário definida para o exercício.

⁷ Cálculos preliminares desta Conof, sob a premissa de manutenção dos parâmetros e do público-alvo da política.

A segunda fonte de alívio, no valor de R\$ 10,4 bilhões (item 2.2), diz respeito a programações que podem ter suas dotações reduzidas no PLOA 2025 em virtude da aprovação do pacote Brasil Mais Forte. São elas: (i) Escola em Tempo Integral (R\$ 4,8 bilhões); (ii) despesas afetadas pela desvinculação de receitas da União (DRU), com destaque às despesas primárias (não reembolsáveis) do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT (R\$ 3,6 bilhões); e (iii) Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura (R\$ 2 bilhões). As duas primeiras economias decorrem da EC nº 135/2024, enquanto a última resulta⁸ da Medida Provisória nº 1.274, de 2024.

Em síntese, conclui-se que as economias promovidas pelo Pacote Brasil Mais Forte, somadas ao aumento potencial de limite do Poder Executivo, contribuem para mitigar as pressões mapeadas na Tabela 1, mas não suficientes para neutralizá-las, visto que remanesceria, ainda, um saldo de R\$ 22,8 bilhões de pressão líquida a ser equacionada.

Cabe esclarecer, nesse contexto, que foram consideradas neste estudo, por conservadorismo, apenas as medidas do pacote Brasil Mais Forte reputadas como mais prováveis, após depurações promovidas no âmbito da Conof, tal como demonstrado no Apêndice 1 deste estudo. A depender da premissa utilizada, a mencionada pressão líquida poderia ser amenizada por economias potenciais adicionais, amparadas por projeções mais otimistas.

Ressalte-se, porém, que o atual cenário fiscal-orçamentário é preocupante do ponto de vista de espaço disponível para a acomodação de despesas discricionárias. Em tal contexto, redobra-se a importância de projeções conservadoras, ao lado da advertência de que, em se tratando de limite de despesas primárias, todo o esforço de ajuste deve recair sobre as próprias despesas. Aumentos de receita, afinal, não têm o condão de criar espaço fiscal no curto prazo⁹, tendo em vista o que limite de despesa é fixo.

⁸ Em que pese com base em redação não muito clara gravada no art. 6º, § 5º, da Lei nº 14.399/2022 (incluído pela MPV nº 1.274/2024).

⁹ Ao longo do tempo, aumentos reais de limites anuais também são restritos 2,5% a.a.

Além disso, quando se dilata o horizonte temporal de análise, conclui-se que o desafio de preservação de espaço discricionário no orçamento torna-se cada vez mais crítico, tal como demonstrado na seção seguinte.

3. PROJEÇÕES DE ESPAÇO EFETIVO PARA DISCRICIONÁRIAS

De início, destaca-se que as projeções realizadas neste estudo aplicam-se apenas ao Poder Executivo, cabendo rememorar que o RFS impõe limites individualizados para despesas primárias de todos os Poderes e órgãos autônomos.

O Executivo sobressai nesse contexto por duas razões. Em primeiro lugar, por representar a parcela materialmente mais relevante do orçamento federal. Em segundo, por ser o poder especialmente suscetível ao efeito do achatamento das despesas discricionárias. É no âmbito do Executivo, afinal, que estão programadas as despesas obrigatórias de maior vulto com crescimento acelerado projetado para os próximos anos, como é o caso das despesas previdenciárias do RGPS.

Dito isso, explica-se adiante a dinâmica geral do cálculo realizado neste estudo. Como primeiro passo, o espaço orçamentário efetivamente disponível para despesas discricionárias resulta, inicialmente, da diferença entre o limite de despesas primárias¹⁰ e as despesas obrigatórias sujeitas a limite¹¹. Em ambos os casos, como visto, no âmbito do Poder Executivo.

Essa é, todavia, apenas a camada inicial de análise, que dimensiona a margem discricionária “bruta” do orçamento, havendo vários refinamentos subsequentes a serem considerados.

A fim estimar o espaço discricionário que o Poder Executivo efetivamente desfrutará para elaborar os orçamentos anuais, também é necessário deduzir as reservas para emendas impositivas (individuais e de

¹⁰ O Apêndice 3 apresenta os principais parâmetros adotados neste estudo.

¹¹ A rigor, o RFS contempla, entre as exceções ao “teto”, despesas discricionárias do Poder Executivo, como aquelas realizadas por Universidades e custeadas com receitas próprias, o que permite um dispêndio discricionário pouco acima da restrição assim calculada. Por simplicidade, contudo, foram desconsideradas tais despesas, dada a pequena magnitude em relação ao montante total de discricionárias (no PLOA 2025, R\$ 2,2 bilhões, ou 1,3% da despesa discricionária do Poder Executivo).

bancada estadual) a serem alocadas no PLOA de cada exercício¹². Tais reservas, afinal, estão sujeitas ao limite de despesas primárias do Executivo e, portanto, reduzem o espaço de que esse Poder disporia para inserir outras programações no PLOA.

Simultaneamente, devem ser deduzidos os aportes necessários para o cumprimento dos “pisos” (mínimos constitucionais) da saúde e da educação - citados pisos equivalem a 15% da receita corrente líquida (RCL) e 18% da receita líquida de impostos (RLI), respectivamente. Isso ocorre porque as despesas obrigatórias alocadas a essas áreas em regra não são suficientes para alcançar os citados pisos, razão pela qual são requeridos aportes adicionais em despesas discricionárias nessas mesmas áreas.

Deduzidas as reservas para emendas e os aportes discricionários para cumprimento dos pisos da saúde e da educação, encontra-se o volume de despesas discricionárias “livres” que podem ser alocadas nas mais diversas áreas de despesa, como infraestrutura, agricultura, meio ambiente, defesa etc. Nesse nível de leitura, a situação discricionária do orçamento federal já pode ser avaliada como crítica, especialmente a partir de 2027¹³, com tendência de agravamento acelerado ao longo do horizonte projetado (2025-2034).

Há, ainda, outro refinamento adicional a ser aplicado: o RFS impõe a necessidade de observância de um piso para investimentos durante a elaboração dos orçamentos anuais, que deve ser preservado ao longo de todo o exercício financeiro na forma de dotações autorizadas. Esse piso corresponde a 0,6% do PIB estimado em cada PLOA (art. 10 da LC nº 200/2023).

Após essa última dedução (do piso de investimentos)¹⁴, é possível identificar o espaço discricionário livre para despesas correntes,

¹² Neste Estudo, estimou-se o crescimento do montante de emendas impositivas de acordo com a regra estabelecida pela Lei Complementar nº 210/2024 (art. 11, § 4º, inc. I). Há, contudo, certo grau de incerteza com relação ao critério de correção que deverá, ao final, prevalecer, considerando as decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria (ADPF 854/DF).

¹³ Momento em que as despesas com precatórios, em tese (se nada mudar), voltam a sujeitar-se ao limite de despesa primária.

¹⁴ Considera-se, por conservadorismo e simplificação, que todo o valor do piso consumiria espaço do limite do Executivo, até porque a parcela de investimentos dos demais Poderes é muito pouco representativa.

doravante chamadas, gerencialmente, de despesas de custeio. Esse cálculo é importante porque, com ele, pode-se avaliar o risco de “desligamento” (*shutdown*), ou paralisação da máquina pública, que pode ser mensurado de diferentes formas. Uma delas, representativa de situação-limite, ocorre quando sequer sobram recursos para despesas com custeio administrativo (por vezes chamado de “despesas de funcionamento”), que são um subconjunto das despesas de custeio em sentido amplo.

Por essa última ótica, observa-se que a situação presente, numa primeira leitura, já seria crítica. Referida situação-limite somente não se materializou, até então, tanto em função das economias potenciais contidas no PLOA 2025, estimadas em R\$ 25,9 bilhões¹⁵ pelo Poder Executivo, quanto em decorrência de sobreposições existentes entre as diversas deduções abordadas nos parágrafos anteriores, que são simultâneas, mas não necessariamente cumulativas. Cite-se como exemplo o caso das reservas para emendas impositivas, que podem ser parcialmente computadas para fins de atendimento do piso da saúde e do piso de investimento, tal como ocorrido no PLOA 2025. Esse aspecto voltará a ser analisado no Apêndice 2 deste estudo.

Feita essa ressalva, apresenta-se adiante, na Tabela 2, o resumo das projeções atualizadas da Conof para o decênio 2025-2034, com ênfase no dimensionamento do espaço disponível para despesas discricionárias no âmbito do Poder Executivo.

Tabela 2 - Espaço para despesas discricionárias do Executivo (2025-2034)

	R\$ bilhões									
Despesas Primárias do Poder Executivo	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
1. Limite anual*	2.174,0	2.318,8	2.483,7	2.637,7	2.786,9	2.926,2	3.090,0	3.263,0	3.445,0	3.637,0
2. Despesas obrigatórias (RP 1)	1.972,9	2.105,4	2.293,5	2.446,1	2.611,0	2.785,6	2.962,6	3.169,8	3.374,4	3.601,2
3. Margem discricionária bruta (1-2)	201,1	213,4	190,2	191,6	175,9	140,6	127,4	93,3	70,5	35,9
4. Reserva para emendas impositivas	39,0	41,9	44,7	47,3	49,9	52,4	55,3	58,4	61,6	65,0
Individuais (RP 6)	24,7	26,5	28,3	30,0	31,6	33,2	35,0	37,0	39,0	41,2
Bancada (RP 7)	14,3	15,4	16,4	17,4	18,3	19,2	20,3	21,4	22,6	23,9
5. Aportes para Pisos da Saúde e Educação	92,5	100,9	116,0	132,0	149,5	168,2	188,7	210,4	234,3	259,9
(-) Aporte para Piso da Saúde	63,1	67,8	77,6	88,0	99,4	111,5	125,0	139,1	154,8	171,6
(-) Aporte para Piso da Educação	29,4	33,1	38,4	44,0	50,1	56,7	63,7	71,3	79,5	88,3
6. Discricionárias livres (3-4-5)	69,7	70,6	29,6	12,3	-23,5	-80,0	-116,6	-175,5	-225,4	-289,0
7. Piso de Investimento (0,6% do PIB)	76,5	81,9	87,3	93,0	99,0	105,5	112,3	119,6	127,4	135,7
8. Discricionárias livres para custeio (6-7)	-6,8	-11,2	-57,7	-80,7	-122,5	-185,4	-228,9	-295,1	-352,8	-424,7

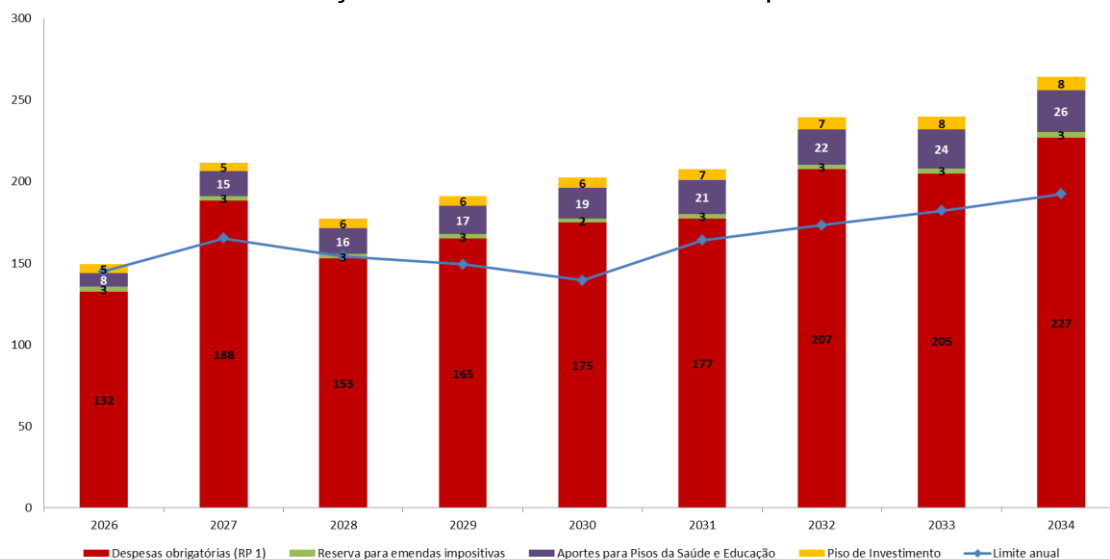
* O limite para 2025 já considera a potencial expansão de R\$ 12,4 bilhões autorizada pelo art. 4, § 1º, da LC 200/2023, que não se incorpora aos exercícios seguintes.
Fonte: Conof. Elaborado pelos autores.

O Gráfico 1, adiante, apresenta a variação nominal, em relação ao ano anterior, dos agregados constantes da Tabela 2, ilustrando que, a partir

¹⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/governo-anuncia-economia-de-r-25-9-bilhoes-em-2025-com-processo-de-revisao-de-gastos>.

de 2027, o crescimento nominal projetado para o limite de despesas seria insuficiente para acomodar as pressões advindas do aumento de despesas obrigatórias e dos demais grupos mencionados.

Gráfico 1 – Variação nominal de limite e de despesas selecionadas



Elaboração: Conof.

Ao encontro da ressalva anteriormente apontada, reitera-se que os espaços estimados para despesas discricionárias, constantes da Tabela 2, são apurados a partir de valores brutos das deduções consideradas. Desse modo, o espaço discricionário efetivo pode ser ampliado mediante “gestão de interseções” entre componentes de despesas discricionárias, aspecto esse explorado em maiores detalhes no Apêndice 2.

De todo modo, a criticidade do quadro geral indicado na Tabela 2 revela que tal tipo de expediente (gestão de interseções) não se sustenta em horizontes temporais mais dilatados, especialmente a partir de 2027.

De fato, o que as projeções de médio e longo prazos indicam é que medidas gerenciais ou ajustes fiscais pontuais (tais como os abordados na seção 3, relativo ao PLOA 2025) são certamente insuficientes. À luz da Tabela 2, com efeito, ajustes estruturais mais vigorosos se impõem como necessários para viabilizar a orçamentação pública discricionária e, conseqüentemente, a própria sustentabilidade da regra fiscal de despesa em vigor.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que, do ponto de vista da gestão de despesas públicas discricionárias, o cenário fiscal-orçamentário de inércia revela-se operacionalmente inviável sob perspectiva de médio e longo prazo, merecem ser avaliadas, desde já, medidas orientadas à revisão estrutural do gasto público, com ênfase no controle da trajetória de despesas obrigatórias.

Um horizonte temporal adequado para a apresentação de medidas estruturais dessa natureza seria até 15 de abril de 2025, que é a data limite para o encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias da União para 2026 (PLDO 2026) ao Congresso Nacional.

Isso se justifica porque o PLDO é o instrumento eleito pelo arcabouço constitucional e legal do País para o trato da questão fiscal-orçamentária no médio e longo prazos (art. 165, § 2º, da Lei Magna, e art. 4º da Lei Responsabilidade Fiscal). Nesses moldes, saliente-se que o PLDO 2026 da União deverá apresentar em seu Anexo de Metas Fiscais, entre outras informações: (i) metas fiscais para o quadriênio 2026-2029, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública; e (ii) relação entre metas de resultado primário e trajetória esperada da dívida pública para o decênio 2026-2035, com a evidenciação do nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da dívida bruta.

É no PLDO 2026, em suma, que serão traçadas duas novas “curvas” estratégicas. Uma de médio prazo (quatro anos), para metas fiscais; outra de longo prazo (10 anos), para dívida bruta. Trata-se, enfim, de momento-chave no que tange: (i) à demonstração da estratégia concebida para viabilizar a sustentabilidade fiscal e orçamentária da União; e (ii) à renovação de expectativas de agentes econômicos acerca da saúde fiscal do País.

Em termos propositivos, como realçado inicialmente nessas considerações finais, a questão central a ser endereçada diz respeito ao controle da evolução do gasto público, especialmente no que se refere a despesas obrigatórias. A esse respeito, cite-se como subsídio técnico o estudo

intitulado “O caminho do equilíbrio: é preciso ‘cortar gastos?’”¹⁶, cuja ênfase recai sobre propostas de desindexação e desvinculação de despesas com vistas à moderação do ritmo de crescimento do gasto público federal.

Adicionalmente, e de forma ainda mais concreta, destaca-se a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) apresentada em novembro de 2024 pelos Deputados Júlio Lopes, Kim Kataguiri e Pedro Paulo, que sistematiza um conjunto relevante de medidas de alto impacto fiscal positivo para as contas públicas do País. Em fase de coleta de assinaturas, a referida PEC (apelidada de “PEC Alternativa”) propõe a desindexação de despesas frente ao valor do salário mínimo e a desvinculação de despesas relativamente ao comportamento das receitas, ao mesmo tempo em que prevê a limitação de “supersalários” e a redução de renúncias de receitas tributárias, entre outras medidas.

Merece especial registro, também, o fato de que a citada PEC propõe a instituição do Programa de Equilíbrio Fiscal Estrutural (PEFE), que reorganiza a dinâmica de gestão fiscal e orçamentária no âmbito da União. De forma resumida, o PEFE estabelece que: (i) para o período de 2026 a 2031, parte relevante das despesas obrigatórias federais seria atualizada apenas pela inflação; e (ii) depois disso, os critérios de atualização dessas despesas poderiam ser redefinidos em ciclos de quatro anos (o chamado “fator democrático”), no primeiro ano de cada mandato presidencial.

Desse modo, ao mesmo tempo em que propiciaria economias potenciais relevantes, da ordem de R\$ 1,1 trilhão no primeiro ciclo do PEFE (2026-2031), a PEC em comento também inauguraria nova sistemática de orçamentação de médio prazo no País, em consonância com boas práticas internacionalmente reconhecidas. Trata-se de proposta consentânea com a realidade nacional, que demanda correções de rotas na gestão das finanças públicas, em especial no que tange à tendência de estrangulamento de despesas discricionárias.

Por fim, frisa-se que as fontes de pressão mapeadas neste estudo não são exaustivas. Em horizonte temporal ainda mais dilatado,

¹⁶ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/o-caminho-do-equilibrio_2024-11-04.

observa-se que a dinâmica demográfica do País, caracterizada pelo processo de rápido envelhecimento populacional, tende a exercer pressões crescentes sobre as despesas previdenciárias e sobre o gasto público com saúde. Adicionalmente, os desafios concernentes às mudanças climáticas demandam investimentos públicos vultosos, não apenas em um futuro distante, mas desde já, dada a criticidade da situação ambiental contemporânea. Esse conjunto de fatores corrobora o diagnóstico pela necessidade de aprofundamento do processo de revisão estrutural do gasto público, em benefício do equilíbrio intertemporal das contas públicas e do desenvolvimento sustentável do País.

APÊNDICE 1 - ECONOMIAS POTENCIAIS DO PACOTE BRASIL MAIS FORTE

Sob a ressalva de que não se pretende, aqui, examinar exaustivamente o pacote fiscal denominado Brasil Mais Forte¹⁷, o presente Apêndice tão somente discrimina, de forma sumária, as economias potenciais (associadas ao referido pacote) que foram consideradas nas projeções da Conof apresentadas neste estudo.

Em seu conjunto, mencionado pacote envolveu cinco proposições legislativas: uma PEC, um projeto de lei complementar, dois projetos de lei ordinária e uma medida provisória. Por tratar-se de tema já amplamente conhecido, debatido e noticiado, dispensa-se a apresentação pormenorizada de cada uma dessas medidas. Para o que interessa a este estudo, resume-se adiante, na Tabela 1, quais dessas medidas foram consideradas pela Conof, até então, em suas projeções.

Tabela 1 - Medidas do Pacote Brasil Mais Forte consideradas pela Conof

Ato proposto	Ato aprovado	Focos das 13 Medidas	Considerada pela Conof?
PL 4614/2024	Lei 15.077/2024	Salário Mínimo	Sim
PLP 210/2024	Veto (art. 3 LC 211)	Emendas	Não
PEC 45/2024	EC 135/2024	Fundeb (Tempo Integral)	Sim
PEC 45/2024	EC 135/2024	DRU	Sim
PL 4614/2024	Lei 15.077/2024	Biometria	Não
PL 4614/2024	Lei 15.077/2024	Bolsa Família	Não
PL 4614/2024	Lei 15.077/2024	Subsídios/Poragro	Não
MPV 1274	MPV 1.274/2024	Aldir Blanc	Sim
PL 4614/2024	Lei 15.077/2024	BPC	Não
PL 4920/2024	Em tramitação	Previdência Militares	Não
Medida de gestão	N/A	Concursos	Não
PEC 45/2024	EC 135/2024	Abono	Sim
PL 4614/2024	Não aprovado	FCDF	Não

Fontes: Ministério da Fazenda (Pacote Brasil Mais Forte) e Conof. Elaborado pelos autores.

Foram consideradas pela Conof, em síntese, todas as medidas lastreadas em legislação já aprovada e que, ao mesmo tempo, alteram parâmetros objetivos capazes de viabilizar projeções desacompanhadas de graus muito elevados de incerteza. Tal foi o caso, a título exemplificativo, das

¹⁷ Apresentado sob o título completo de “Brasil Mais Forte: Governo Eficiente. País Justo”. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/medidas-de-fortalecimento-da-regra-fiscal/arquivos/pacote-fiscal-2013-metodologia-e-parametros-de-calculo_v2.pdf.

medidas que alteraram a dinâmica de crescimento do salário mínimo até 2030 (art. 4º da Lei nº 15.077/2024) e prorrogaram¹⁸ a DRU até 2032 (art. 2º da EC nº 135/2024).

Em sentido contrário, por conservadorismo, não foram incorporadas medidas dependentes de ganhos de eficiência, ainda que impulsionadas por comandos normativos. Amoldam-se a esse entendimento, por ilustração, as revisões cadastrais de programas sociais mediante aplicação de critérios mais rígidos ou uso de tecnologias mais avançadas (a exemplo da biometria), conforme previsto no Capítulo I da Lei nº 15.077/2015. Não se afasta, por certo, a possibilidade de que tais medidas - salutares - possam vir a propiciar ganhos fiscais futuros. Apenas não se depositam expectativas, por cautela, de que tais economias venham a se concretizar prontamente com razoável grau de certeza. São fatores que merecem ser monitorados e eventualmente reconsiderados em projeções futuras.

Há também, de forma mais singular, a situação específica da economia associada a emendas, que simplesmente não se sustentou pela estrutura lógica a ela subjacente. Trata-se, no entender desta Conof, de mero remanejamento entre despesas primárias discricionárias, sem impacto fiscal líquido.

Críticas pontuais à parte, merece ser reconhecido o fato de que, no globo, o pacote fiscal Brasil Mais Forte é acertado em sua direção, na medida em que contribui concretamente para conter, ainda que modestamente, o ritmo de crescimento da despesa pública nos anos futuros. A ressalva maior, porém, fica por conta do reduzido impacto fiscal do pacote e de sua composição pouco estruturante.

Uma evidência desse último aspecto foi o tratamento conferido pelo pacote Brasil Mais Forte à problemática da vinculação do gasto público ao comportamento da arrecadação, que, ao lado da indexação de despesas ao salário mínimo, representa um dos maiores entraves ao equilíbrio das contas públicas no País. Quanto a esse quesito, observa-se que o citado pacote foi de fato excessivamente tímido, visto que propôs, apenas, uma “micro

¹⁸ Com a inclusão de receitas patrimoniais no conjunto das receitas desvinculadas.

desvinculação” restrita do FCDF¹⁹, ao final não aprovada. A título de comparação, a chamada “PEC Alternativa”, abordada nas considerações finais deste estudo, propõe uma ampla desvinculação, aplicável não apenas ao FCDF, como também aos pisos da saúde e da educação (incluindo complementação da União ao Fundeb) e às emendas ao orçamento.

¹⁹ O Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) tem suas dotações anuais vinculadas ao crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL).

APÊNDICE 2 - GESTÃO DE INTERSEÇÕES DISCRICIONÁRIAS

Retome-se, por fim, a questão relativa à gestão de sobreposições de regras de alocação de recursos discricionários, abordada na seção 3 deste estudo.

Trata-se de refinamento relevante, visto que aproxima as estimativas apresentadas neste estudo da realidade prática que caracteriza a atual gestão orçamentária federal.

O que ocorre, de fato, é que as deduções constantes dos itens 4 (Reserva para emendas impositivas), 5 (Aportes para Pisos da Saúde e Educação) e 7 (Piso de Investimento) da Tabela 2 apresentada na seção 3 não são cumulativas, pois há interseções possíveis entre elas.

Assinale-se, nesse sentido, que a própria Constituição Federal, em seu art. 166, §§ 9º e 10, define que metade do valor destinado às emendas individuais deve ser alocado em ações e serviços públicos de saúde e que esse montante será computado para fins de cumprimento do piso da saúde. Em adição, a lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício ainda pode prever que emendas de bancada exerçam função semelhante, tal como definido no art. 13, § 6º, do PLDO²⁰ 2025 e da própria lei aprovada. Esse efeito conjunto permitiu que R\$ 19,5 bilhões²¹ (metade do valor total das reservas para emendas impositivas) fossem classificados com “Identificador de Uso” 6²² (IU 6), ou seja, como despesas discricionárias destinadas ao atendimento do piso da saúde. Tal efeito, vale o registro, restringe-se ao piso da saúde, não se aplicando ao piso da educação.

Outra interseção possível, relativa a emendas, aplica-se ao cumprimento do piso de investimentos²³ (de 0,6% do PIB), que correspondeu a R\$ 74,3 bilhões no PLOA 2025. As reservas para emendas no PLOA 2025

²⁰ Como a LDO 2025 ainda não havia sido aprovada quando do encaminhamento do PLOA 2025 ao Congresso Nacional, o PLDO 2025 foi o paradigma a ser considerado pelo PLOA.

²¹ Sendo R\$ 12,4 bilhões relativos a emendas individuais e R\$ 7,1 bilhões a de bancadas.

²² Nos termos do art. 7º, § 10, inciso VII, IU 6 diz respeito a recursos para identificação das despesas que podem ser consideradas para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), de acordo com o disposto na LC nº 141/2012.

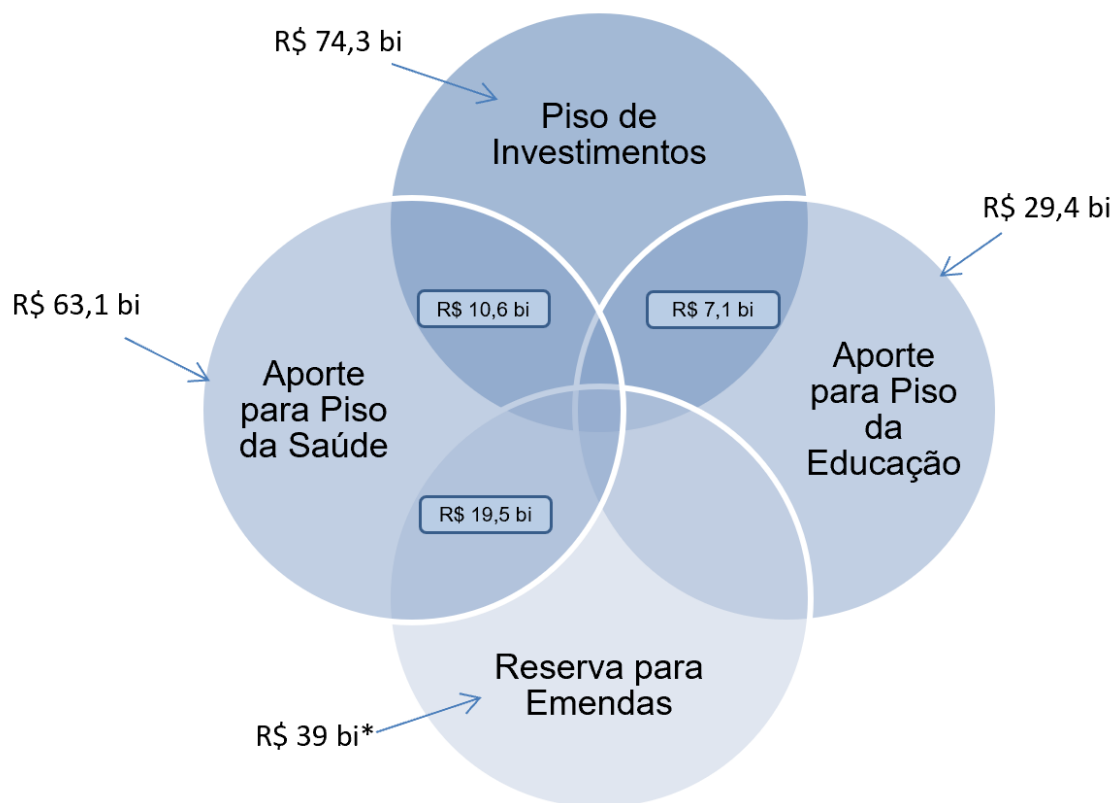
²³ Também inclui parte das inversões financeiras (GND 5), nos termos do art. 10, § 1º, inciso II, da LC nº 200/2023.

alocaram R\$ 4,5 bilhões²⁴ no “Grupo de Natureza de Despesa” 4²⁵ (GND 4) e, com esse montante, contribuíram para o cumprimento do referido piso.

Também ajudaram no cumprimento do piso de investimentos os montantes discricionários alocados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) e manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), considerados na apuração dos pisos da saúde (IU 6) e da educação (IU 8), respectivamente. No PLOA 2025, as programações com IU 6 contiveram R\$ 10,5 bilhões em GND 4 e as com IU 8 R\$ 7,1 bilhões nesse mesmo grupo de despesas.

Em vista da minudência e da complexidade operacional da matéria em foco, a Figura 1 a seguir oferta uma representação gráfica que sintetiza as interseções explicadas nos parágrafos anteriores.

Figura 1 - Sobreposições de regras discricionárias no PLOA 2025



* Dos quais R\$ 4,5 bi estão computados no piso de investimento, além do montante destinado à Saúde

²⁴ Sendo R\$ 2,8 bilhões de emendas individuais e R\$ 1,6 bilhão de emendas de bancadas.

²⁵ O GND 4 corresponde a investimentos.

APÊNDICE 3 - PARÂMETROS

Parâmetros	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
PIB nominal (R\$ bilhões)	12.743,5	13.645,3	14.548,5	15.494,8	16.502,7	17.576,1	18.719,4	19.937,0	21.233,8	22.615,0
IPCA jul-jun (% a.a.)	4,9%	3,9%	3,5%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%	3,4%
Receita Corrente Líquida (RCL) (R\$ bilhões)	1.551,1	1.654,7	1.764,7	1.878,7	2.001,3	2.130,6	2.270,1	2.415,0	2.573,0	2.739,7
Receita Líquida de Impostos (RLI) (R\$ bilhões)	669,8	717,2	764,7	814,5	867,4	923,9	984,0	1.048,0	1.116,1	1.188,7
Limite de Despesa Primária - var. real (% a.a.)	2,50%	2,50%	2,50%	2,31%	2,03%	1,45%	2,03%	2,03%	2,00%	2,00%