

10Evolução das despesas primárias da União: objetivo e direção

Vilma Pinto

O aumento expressivo das despesas primárias da União, previsto para 2023, e o realizado até setembro deste ano, desafiam a busca por sustentabilidade fiscal, revelando um distanciamento entre os objetivos de reduzir o déficit primário e a direção seguida pelos gastos primários no curto prazo. As despesas primárias cresceram 5,1% no período de janeiro a setembro de 2023, em termos reais, em relação a 2022.

De acordo com dados oficiais do Poder Executivo Federal¹¹, a despesa primária da União deve apresentar alta nominal de 13,9% em 2023 na comparação com 2022. Em 2024, o crescimento nominal esperado é de 6,6%. Os montantes de gastos previstos – R\$ 2.052,2 bilhões (19,1% do PIB) para 2023 e R\$ 2.188,4 bilhões (19,2% do PIB) para 2024 – ampliam os desafios de se alcançar uma trajetória sustentável para as contas públicas no médio prazo. Para entender um pouco da dinâmica esperada para as despesas primárias do governo central, vale revisitar os gastos realizados no acumulado de 2023 até setembro¹² vis-à-vis aos do mesmo período do ano anterior.

De acordo com portal Siga Brasil, do Senado Federal, a despesa primária do governo central somou R\$ 157,5 bilhões em setembro, 10,7% superior à despesa realizada no mesmo mês de 2022, em termos reais. A seguir, alguns comentários que justificam esse resultado:

- **Benefícios previdenciários:** pagamento de R\$ 69,6 bilhões configurou acréscimo real de 7,1% sobre setembro de 2022 em função de um aumento na quantidade de benefícios emitidos e do reajuste do salário mínimo acima da inflação;
- **Pessoal e encargos sociais:** gasto de R\$ 27,4 bilhões em setembro representou aumento real de 2,1% em relação a igual mês do ano passado e reflete a retomada de reajustes sobre os vencimentos do funcionalismo, além da ampliação nas contratações; e
- **Despesas obrigatórias com controle de fluxo:** volume de R\$ 41,0 bilhões (alta real de 49,7%) influenciado pelo pagamento do Bolsa Família no montante de R\$ 14,0 bilhões. Desconsiderando os valores referentes ao Auxílio Brasil e Bolsa Família que, no ano passado, foram pagos em parte por meio de crédito extraordinário, as despesas obrigatórias com controle de fluxo teriam registrado alta real de 31,2% em setembro na comparação com igual mês de 2022.

O resultado mensal segue uma tendência observada em meses anteriores. A despesa primária total do governo central atingiu R\$ 1.487,3 bilhões em 2023, alta real de 5,1% em relação à despesa executada entre janeiro e setembro do ano passado (Tabela 4). Para este resultado, destacam-se (i) os gastos com abono salarial e seguro desemprego (que acumulam alta de 7,3%, muito em função da nova política de valorização do salário mínimo; (ii) a complementação da União ao Fundeb, em período de transição, com aumento gradual do valor a ser repassado ao fundo (aumento de 10,6%); (iii) as despesas obrigatórias com controle de fluxo, influenciadas pelo gasto com os programas Bolsa Família e Auxílio Brasil (20,5%); (iv) e o gasto voltado à compensação do piso da enfermagem e as despesas discricionárias, que decresceram em função dos bloqueios orçamentários e do cronograma de desembolsos, que apresentou distribuição atípica neste ano em relação ao do ano passado (Gráfico 9).

¹⁰ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2023/outubro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-out-2023>.

¹¹ Para 2023 considera as despesas primárias constantes no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDP) relativas ao quarto bimestre de 2023 e do decreto nº 11.723, de 28 de setembro de 2023, que alterou o decreto de programação orçamentária e financeira de 2023 (nº 11.415, de 2023). Para 2024, considera os números constantes no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2024. A Tabela 5, detalha esses números.

¹² As estatísticas oficiais vão até o mês de agosto. Os dados de setembro foram antecipados pela IFI, utilizando a ferramenta Siga Brasil do Senado Federal.

TABELA 4. DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – 2021 A 2023 – JANEIRO A SETEMBRO (R\$ BILHÕES DE SET/2023, VAR. E % REAL)

	Mensal			Acumulado em 12 meses		
	set/23	set/22	Var. % real	2023	2022	Var. % real
DESPESA TOTAL	157.503,08	142.322,60	10,67	1.967.782,33	1.885.196,02	4,38
Benefícios Previdenciários	69.551,78	64.967,32	7,06	867.594,70	824.940,90	5,17
Pessoal e Encargos Sociais	27.414,22	26.857,80	2,07	351.237,90	357.956,61	-1,88
Outras Despesas Obrigatórias	19.552,43	23.124,80	-15,45	299.650,83	305.703,03	-1,98
Abono e Seguro Desemprego	3.687,87	3.112,56	18,48	72.178,19	66.886,38	7,91
Anistiados	13,15	13,08	0,54	169,71	171,17	-0,85
Apoio Fin. EE/MM	3,09	799,41	-99,61	11.028,11	1.596,50	590,77
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	68,23	59,06	15,54	745,59	716,89	4,00
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	8.129,69	7.182,35	13,19	89.144,56	80.819,68	10,30
Complemento para o FGTS (LC nº 110/01)	0,00	0,00	-	90,38	35,08	157,67
Créditos Extraordinários (exceto PAC)	182,63	6.619,46	-97,24	21.468,33	52.881,76	-59,40
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,00	0,00	-	0,00	4.918,92	-100,00
Fabricação de Cédulas e Moedas	0,00	107,54	-100,00	1.035,98	1.069,08	-3,10
Fundeb (Complementação da União)	3.074,62	2.956,13	4,01	37.387,44	33.491,22	11,63
Fundo Constitucional DF (Custeio e Capital)	375,25	203,07	84,79	3.475,78	2.480,83	40,11
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	1.462,53	1.309,15	11,72	16.709,20	14.459,41	15,56
Lei Kandir (LC nº 87/96 e 102/00) e LC nº 176 de 2020	331,11	349,57	-5,28	4.056,77	4.259,63	-4,76
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	357,10	182,86	95,28	20.637,11	17.506,33	17,88
Subsídios, Subvenções e Proagro	1.728,14	-63,91	-2.803,91	17.870,46	16.167,84	10,53
Transferências ANA	15,77	13,42	17,54	153,58	173,11	-11,28
Transferências Multas ANEEL	123,24	134,94	-8,67	1.770,38	1.566,62	13,01
Impacto Primário do FIES	0,00	142,87	-100,00	1.726,01	1.302,18	32,55
Financiamento de Campanha Eleitoral	0,00	3,26	-100,00	3,24	5.200,41	-99,94
Demais	0,00	0,00	-	0,00	0,00	-
Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	40.984,65	27.372,68	49,73	449.298,91	396.595,49	13,29
Obrigatórias com Controle de Fluxo	27.996,54	18.039,81	55,19	301.404,63	217.561,32	38,54
Discricionárias	12.988,11	9.332,87	39,17	147.894,28	179.034,16	-17,39

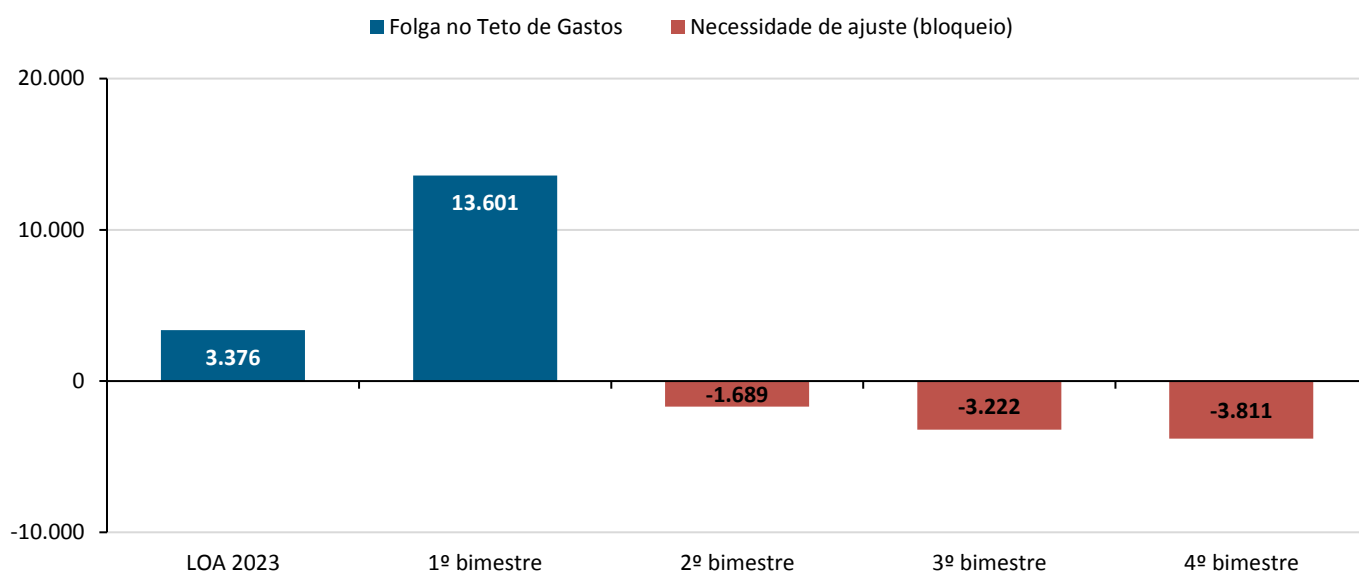
Fonte: RTN e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

A execução das despesas discricionárias da União está diretamente ligada ao cronograma mensal de desembolso presente nos decretos de programação orçamentária e financeira. Os bloqueios orçamentários realizados com o objetivo de compatibilizar o orçamento ao teto de gasto influenciam também essa dinâmica. O Gráfico 8 mostra a evolução dos bloqueios orçamentários realizados bimestralmente pela União em 2023.

Vale mencionar as medidas de redução de despesas contidas na proposta apresentada pelo Executivo no início deste ano¹³. Na ocasião, foram apresentadas diversas medidas de aumento de receitas, mas duas de redução de despesas, com efeitos de R\$ 50 bilhões, sendo R\$ 25 bilhões referentes ao efeito permanente de revisão de contratos e programas e R\$ 25 bilhões decorrentes da autorização para execução orçamentária inferior à autorizada na Lei Orçamentária Anual de 2023 (LOA 2023).

¹³ A apresentação realizada em janeiro deste ano e com o detalhamento das medidas pode ser acessada em: <https://t.ly/gIghS>.

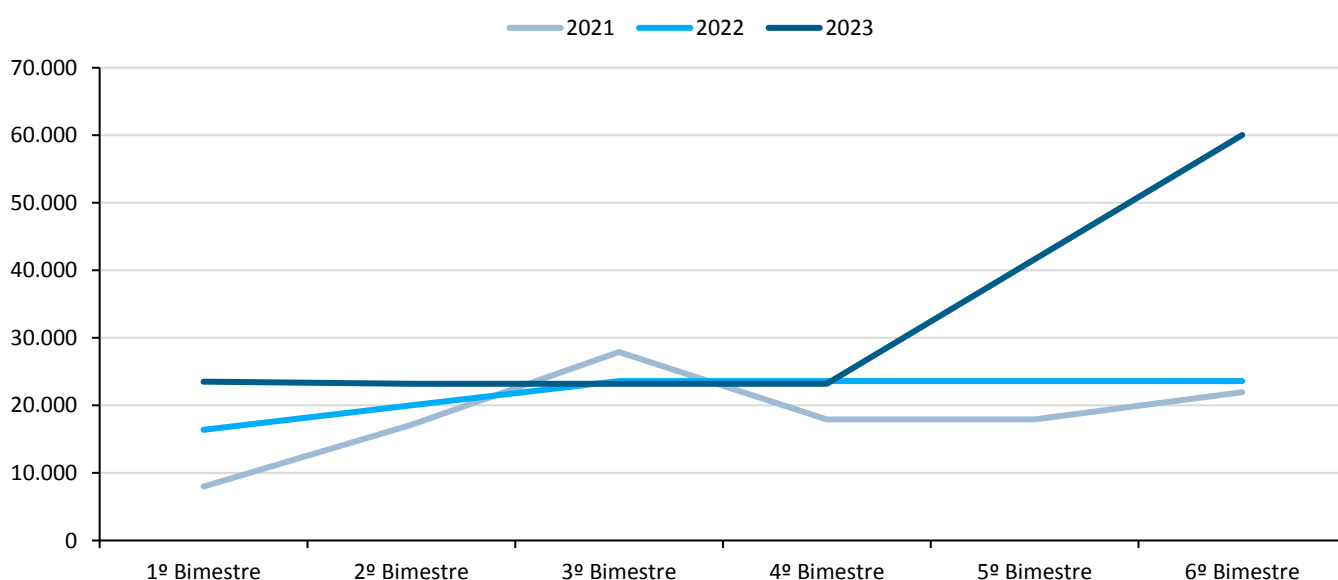
GRÁFICO 8. EVOLUÇÃO DOS BLOQUEIOS ORÇAMENTÁRIOS REALIZADOS EM 2023. (R\$ MILHÕES)



Fonte: Decreto nº 11.415, de 2023. Elaboração: IFI.

O Gráfico 9 mostra a distribuição bimestral dos desembolsos autorizados para as despesas discricionárias, segundo os decretos de programação orçamentária e financeira dos últimos três anos. É possível observar diferenças na distribuição dos valores ao longo dos exercícios, com maior concentração dos valores nos últimos bimestres de cada ano. Essa distribuição pode estar, de certo modo, relacionada ao conjunto de medidas de contenção de despesas anunciadas no início do ano pelo governo.

GRÁFICO 9. PREVISÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL.



Fonte: Decretos nº 10.699, de 2021, nº 10.961, de 2022 e nº 11.415, de 2023. Elaboração: IFI.

Na comparação com o ano anterior, espera-se crescimento real das despesas primárias em 2023 e 2024. O Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PLOA 2024) apresenta, no entanto, alguns riscos que foram explicitados no RAF nº 80, de setembro de 2023. A Tabela 5 detalha o orçamento (dotação atualizada) para 2023 e o proposto pelo governo para 2024. A seguir, comentam-se alguns dados relacionados.

TABELA 5. CENÁRIOS PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS: REAV 4º BIMESTRE DE 2023 E PLOA 2024

Rubrica	Realizado em 2022			Dotação Atualizada para 2023 (Decreto nº 11.723, de 2023)			PLOA de 2024		
	R\$ bilhões	% PIB	Part. %	R\$ bilhões	% PIB	Part. %	R\$ bilhões	% PIB	Part. %
Despesas primárias totais	1.802	18,2	100,0	2.052	19,1	100,0	2.188	19,2	100,0
Benefícios previdenciários	797	8,0	44,2	870	8,1	42,4	914	8,0	41,8
Pessoal e encargos sociais	338	3,4	18,8	359	3,3	17,5	380	3,3	17,4
Benefícios de prestação continuada	79	0,8	4,4	94	0,9	4,6	104	0,9	4,7
Abono salarial e seguro desemprego	64	0,6	3,6	73	0,7	3,6	79	0,7	3,6
Gastos obrigatórios selecionados	203	2,1	11,3	263	2,4	12,8	295	2,6	13,5
Complementação da União ao Fundeb	33	0,3	1,8	38	0,4	1,9	47	0,4	2,1
Fundo Constitucional do DF	2	0,0	0,1	5	0,0	0,2	4	0,0	0,2
Lei Kandir	4	0,0	0,2	4	0,0	0,2	4	0,0	0,2
Apoio financeiro aos subnacionais	6	0,1	0,3	12	0,1	0,6	12	0,1	0,5
Subsídios, subvenções e Proagro	15	0,2	0,9	22	0,2	1,1	22	0,2	1,0
Sentenças e precatórios (custeio e capital)	17	0,2	1,0	25	0,2	1,2	27	0,2	1,3
Benefícios a servidores	14	0,1	0,8	15	0,1	0,8	17	0,2	0,8
Saúde (obrigatória)	104	1,1	5,8	129	1,2	6,3	153	1,3	7,0
Educação (obrigatória)	6	0,1	0,4	12	0,1	0,6	8	0,1	0,4
Outros poderes (custeio e capital)	15	0,2	0,8	20	0,2	1,0	21	0,2	1,0
Crédito extraordinário, exceto PBF	22	0,2	1,2	5	0,1	0,3	0	0,0	0,0
Programa Bolsa Família	113	1,1	6,3	169	1,6	8,2	169	1,5	7,7
Benefício ordinário	88	0,9	4,9	169	1,6	8,2	169	1,5	7,7
Benefício extraordinário	25	0,3	1,4	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Outras despesas obrigatórias	18	0,2	1,0	9	0,1	0,4	14	0,1	0,6
Despesas discricionárias	152	1,5	8,4	191	1,8	9,3	212	1,9	9,7

Fonte: Decreto nº 11.415, de 2023 e PLOA 2024.

O orçamento de 2024 pressupõe a manutenção das despesas primárias em 19,2% do PIB. A composição, no entanto, mostra algumas diferenças. A previsão para os gastos previdenciários é de redução de 8,1% do PIB, em 2023, para 8,0% do PIB no próximo ano. Como discutido no RAF nº 80, a emissão de benefícios previdenciários tem apresentado aceleração. A nova política de valorização do salário mínimo, que prevê reajuste real em consonância ao crescimento econômico, contribui para ampliar o valor médio do benefício e, conseqüentemente, da despesa previdenciária da União. Em 2024, no entanto, a expectativa do Executivo é de redução nessa despesa em função do aprimoramento de sistemas cadastrais. O sucesso dessa medida será crucial para a materialização do cenário esperado.

O Executivo prevê aumento de 0,1 p.p. do PIB nas despesas obrigatórias, enquanto para os demais grupos de despesas, a expectativa é de manutenção dos gastos em proporção do PIB. Em que pesem as direções altistas para as despesas primárias, como (i) a ampliação dos subsídios e subvenções explícitas; (ii) a política de valorização real do salário mínimo; (iii) o reajuste salarial dos servidores; (iv) a recomposição dos pisos constitucionais da saúde e da educação; (v) a priorização dos investimentos públicos no orçamento, entre outros; seria importante considerar alguma margem para acomodação de eventos não previstos no orçamento.

Uma eventual ocorrência de fatores inesperados poderá contribuir para a ampliação das despesas primárias do governo central e, conseqüentemente, para o distanciamento das metas fiscais definidas na LDO de 2024. Independentemente da ocorrência de novos fatores, as atuais trajetórias das receitas e das despesas primárias sugerem uma contradição entre a realidade objetiva e a meta de zerar o resultado primário em 2024.