

Anexo IV

Metas Fiscais

IV.5 – Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025

(Art. 4º, § 5º, inciso VI, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

IMPACTO FISCAL DAS RECOMENDAÇÕES RESULTANTES DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÔMICAS

1) Introdução

A revisão de gastos é o processo de analisar gastos públicos existentes a fim de identificar oportunidades de melhoria com vistas a abrir espaço orçamentário e financeiro para a manutenção da sustentabilidade fiscal e o financiamento de novas prioridades. Contribui, assim, para enfrentar o problema da “desatenção à base orçamentária” – caracterizado pelo foco desproporcional na análise de novos gastos enquanto recursos escassos continuam sendo alocados em despesas potencialmente ineficientes, de baixa efetividade ou não prioritárias –, mitigando, por conseguinte, o incrementalismo orçamentário.

O processo de revisão de gastos no âmbito do Poder Executivo federal surge como uma resposta estratégica e proativa a três desafios: (1) reduzir a pressão das despesas obrigatórias, que têm previsão de crescimento, por força legal e de movimentos sociodemográficos, maior do que das despesas discricionárias; (2) garantir recursos para financiar a expansão de políticas existentes e a criação de novas a partir do ganho de eficiência no que hoje é implementado; e (3) aumentar, em termos relativos, a participação de programas mais efetivos e equitativos no volume total do orçamento. Sua base legal é o Decreto nº 11.353, de 1º de janeiro de 2023, alterado pelo Decreto nº 11.869, de 28 de dezembro de 2023, que aprova a estrutura regimental do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO, estabelecendo como competência do órgão a promoção da revisão periódica de gastos. Essa responsabilidade é compartilhada entre duas de suas Secretarias: a Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos - SMA e a Secretaria de Orçamento Federal - SOF.

Além disso, a Portaria GM/MPO nº 253, de 12 de setembro de 2023, instituiu o Grupo de Trabalho de Revisão de Gastos Federais, com o objetivo de auxiliar a alta administração na melhoria da qualidade e do controle orçamentário, por meio da institucionalização de mecanismos de revisão de gastos. Esse grupo é incumbido, entre outros, de propor metodologia para a institucionalização do processo de revisão, identificar políticas públicas ou programas a serem revisados e indicar um conjunto de medidas de aperfeiçoamento da atuação governamental que conduza a economias e à realocação de recursos. O Grupo é composto por representantes da Secretaria Executiva do MPO, que o coordena, da SMA/MPO e da SOF/MPO, sendo ainda convidados a participar representantes da Secretaria do Tesouro Nacional - STN do Ministério da Fazenda.

Em linha com as boas práticas internacionais, o processo de revisão de gastos conduzido no âmbito do GT buscou aprimorar a eficiência e a efetividade do gasto público.¹ Em vista disso, partiu da identificação de oportunidades de melhoria do gasto público a partir da análise de auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União - TCU e pela Controladoria-Geral da União - CGU, bem como de avaliações conduzidas no âmbito do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - Cmap, de órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou de centros e institutos de pesquisa e de universidades. Com esses insumos, o desenvolvimento de melhorias foi liderado pelos órgãos gestores ou executores das políticas analisadas, conciliando a maior efetividade do gasto público com a sustentabilidade fiscal.

Quanto à incorporação de resultados da revisão de gastos no Anexo de Metas Fiscais, a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, alterou a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a fim de estabelecer que o Anexo de Metas Fiscais do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União contenha a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas prevista no § 16 do art. 37 da Constituição Federal. Esta seção apresenta as linhas de atuação propostas no âmbito do ciclo de revisão de gastos 2023/2024 que foram validadas pelos órgãos gestores ou executores das políticas analisadas, acompanhadas das respectivas estimativas de economia para o período 2025-2028.

2) Objetos da Revisão no Presente Ciclo

São objeto de revisão, no presente ciclo:

- Benefícios previdenciários geridos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS – como o Auxílio por Incapacidade Temporária², e
- Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro, que garante a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural de custeio cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam rebanhos e plantações, na forma estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional - CMN.

As políticas supramencionadas são despesas obrigatórias e foram selecionadas para revisão em virtude de sua relevância em termos orçamentários, da dinâmica recente de crescimento e do potencial de absorção de medidas no curto e no médio prazo. Desse modo, esse primeiro esforço de revisão de gastos contribui também para preservar o espaço fiscal das despesas discricionárias nos Orçamentos da União. O Quadro 1 mostra as dotações que financiam essas políticas na Lei Orçamentária Anual (e créditos adicionais) de 2024.

¹ Pesquisa implementada em 2020 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostrou que cerca de 81,6% dos países-membros já faziam uso da revisão de gastos e que, até o ano 2018, o principal objetivo das revisões de gastos era o controle do nível total de gastos ou de seu crescimento, mas que, em 2020, o principal objetivo passou a ser a melhora da efetividade do gasto público. Informações disponíveis em <https://www.oecd.org/governance/budgeting/spending-reviews/>.

² Benefício direcionado ao trabalhador que fica temporariamente incapacitado para o trabalho por mais de 15 dias consecutivos e dura enquanto permanecer a incapacidade. Para o segurado empregado, conta a partir do 16º dia do afastamento. No caso dos demais segurados, conta da data do início da incapacidade temporária.

Quadro 1 - Ações Orçamentárias na LOA 2024 Associadas aos Gastos Revisados

Gastos Revisados	Ações Orçamentárias na LOA 2024
Benefícios previdenciários	00SJ- Benefícios Previdenciários
PROAGRO	0265 - Indenizações e Restituições relativas ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária - PROAGRO (Lei nº 8.171, de 1991)

Fonte: Lei Orçamentária Anual (e créditos adicionais) de 2024.

3) Opções de Economia e Estimativas de Economia

As opções de melhoria identificadas durante o processo de revisão de gastos de benefícios previdenciários e do Proagro são apresentadas a seguir, acompanhadas das respectivas projeções de economia potencial. Caso implementadas em sua totalidade, essas opções representariam uma economia de R\$ 37,3 bilhões no período de 2025 a 2028.

3.1) Benefícios Previdenciários

Conforme mostra a Tabela 1, estão previstas três linhas de atuação, com o objetivo de garantir que os benefícios sejam pagos a quem tem direito, tendo em vista a existência e manutenção das condições que fazem jus a seu recebimento. A estimativa de economia é de R\$ 7,2 bilhões em 2025 e R\$ 28,6 bilhões no período 2025-2028.

Tabela 1 - Opções de Melhoria e Economia: Benefícios Previdenciários (em R\$ bilhões)

Linha de atuação	Medida(s) adotada(s) ou prevista(s)	Ação Orçamentária Associada	Economia potencial (em R\$ bilhões)					
			2025	2026	2027	2028	Total	
1	AtestMed para Auxílio por Incapacidade Temporária	Medidas administrativas, em implementação	00SJ	6,2	6,1	6,0	5,9	24,1
2	Prevenção e contenção de fraudes previdenciárias; promoção da atividade de apuração de irregularidade de benefícios do RGPS e assistenciais	Medidas de gestão / investimentos; alteração normativa (art. 179-E do Decreto n.º 3.048/1999)	00SJ	0,9	1,0	1,0	1,0	3,8
3	Cobrança administrativa de benefícios do RGPS indevidos	Medidas de gestão / investimentos	00SJ	0,15	0,15	0,15	0,15	0,6
Total**				7,2	7,2	7,1	7,0	28,6

Fonte: INSS

*As estimativas relativas ao item 2 trazidas nessa tabela correspondem apenas à economia potencial com benefícios do RGPS (Ação Orçamentária "00SJ - Benefícios Previdenciários").

**As diferenças em alguns valores totais decorrem dos arredondamentos.

A seguir, apresenta-se uma síntese de cada uma das linhas de atuação:

1. A implementação do AtestMed visa à simplificação do processo de concessão do auxílio por incapacidade temporária. O Atestmed permite a concessão do benefício por meio de análise documental (atestados, laudos médicos), dispensando a perícia presencial. O novo sistema já está em processo de implementação gradativa, verificando-se, em comparação com a Perícia Médica Presencial (PMP), redução no tempo entre requerimento e concessão e redução na fila de requerimentos. Prevê-se sua implementação total – em que representará 100% das análises – a partir de 1º de maio de 2024. De acordo com o INSS, comparativamente, no período de julho/2023 a dezembro/2023, o Atestmed apresentou uma quantidade de tempo de duração do pagamento 39% menor que a PMP – 69 dias contra 112 dias. Adicionalmente, no período de julho/2023 a janeiro/2024, enquanto o Custo Atraso Médio³ do AtestMed foi de R\$ 1.929,12, o da PMP foi de R\$ 3.705,56. A estimativa de impacto (economia) é decorrente da implementação do AtestMed, em comparação com o cenário contrafactual (apenas perícia médica). A economia total estimada para o período 2025-2028 é de R\$ 24,1 bilhões, com valores anuais entre R\$ 5,9 bilhões e R\$ 6,2 bilhões.
2. A prevenção e contenção de fraudes previdenciárias, com a promoção da atividade de apuração de irregularidade de benefícios do RGPS e assistenciais busca o aprimoramento do monitoramento ativo no INSS, bem como dos meios necessários para inibir ações fraudulentas no âmbito dos processos digitais e mitigar prejuízos. Ela requer investimento em soluções sistêmicas e de tecnologia⁴, além do incremento da capacidade operacional do órgão. A economia total estimada para o período 2025-2028 é de R\$ 3,8 bilhões, sendo R\$ 0,9 bilhão no ano de 2025 e R\$ 1,0 bilhão em cada um dos anos do período 2026-2028.
3. A cobrança administrativa de benefícios do RGPS indevidos tem por finalidade ressarcir o erário dos valores recebidos em benefícios de forma indevida, que resultaram em dano ao INSS – tendo como objeto os créditos não tributários, decorrentes de prejuízo financeiro resultante do reconhecimento de direito, da manutenção e do pagamento, indevidos, de benefícios assistenciais ou benefícios previdenciários do RGPS. Segundo o INSS, a atividade da cobrança administrativa teve sua execução reduzida pela ausência de servidores para operacionalizar esse processo administrativo e pela ausência de sistema informatizado de gestão do crédito que permita executar a cobrança administrativa, os parcelamentos e o controle do crédito (quitação e inadimplemento da

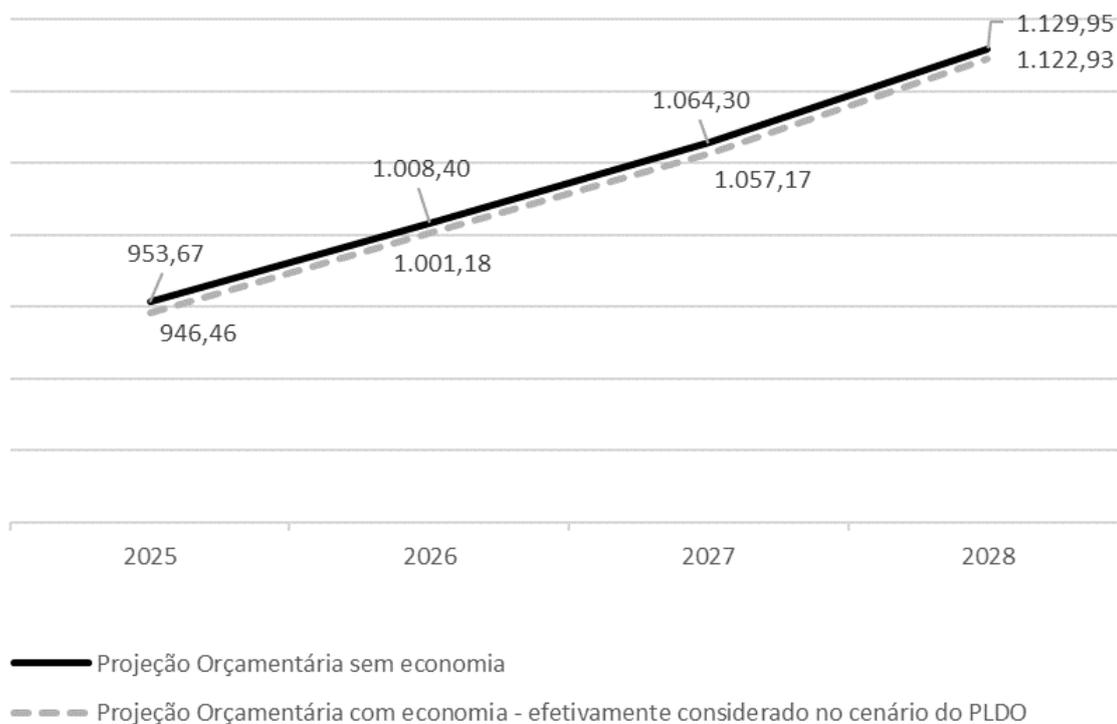
³ O Custo Atraso é a soma entre o valor bruto calculado dos atrasados no momento da concessão do benefício e o valor da correção monetária para benefícios concedidos com mais de 45 dias. Já o Custo Atraso Médio é o Custo Atraso dividido pela quantidade de benefícios concedidos.

⁴ São eles: a) investimento em tecnologia de ciência de dados, *intelligence analytics, service*, base de gestão e inteligência artificial (IA) na atividade de monitoramento ativo e detecção de fraudes em requerimento, concessão, manutenção e pagamento de benefícios; b) ampliação do Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios - SVCBEN - evolução para Plataforma de Conformidade com vistas a contemplar tipologias de detecção de fraude com base na aprendizagem de “máquina” e do modus operandi das ações criminosas; c) aperfeiçoamento e automatização do fluxo do processo de apuração de indícios de irregularidade de benefícios, com tratamento em bloco, dispensando análise humana manual na etapa de Análise Preliminar com abertura de prazo de ampla defesa; e d) ampliação do escopo de alcance da aplicação de medidas cautelares nas ações em que o INSS identificar a necessidade, diante do risco iminente de prejuízo à Previdência Social ou quando restarem evidenciados elementos de fraudes estruturais decorrentes de incidentes cibernéticos.

dívida) e remetê-lo à Procuradoria-Geral Federal - PGF por via eletrônica. Assim, a implementação dessa linha de atuação depende de medidas de gestão e da viabilização dos investimentos financeiros. A economia total estimada para o período 2025-2028 é de R\$ 0,6 bilhão, sendo R\$ 0,15 bilhão em cada um dos anos.

No Gráfico 1, são apresentadas as projeções orçamentárias para os benefícios previdenciários sem e com economias advindas dessas três medidas para o período 2025-2028.

Gráfico 1 – Benefícios previdenciários: projeções sem e com economias (2025-2028), em R\$ bilhões



Fonte: Anexo do AMF; INSS.

Vale mencionar que, em paralelo aos trabalhos do GT de Revisão de Gastos, ocorreram as atividades do Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto nº 11.647/2023 para a formulação de propostas que contribuam para a melhoria das bases de dados e da gestão dos processos e sistemas corporativos referentes aos benefícios operacionalizados pelo INSS. Houve uma intersecção entre esses GT, com o desenvolvimento de trabalhos conjuntos, e as três linhas de atuação aqui mencionadas também integram o 1º Relatório do GT instituído pelo Decreto nº 11.647/2023. Com foco no exercício de 2024, esse Relatório apresenta duas linhas de atuação adicionais. A partir dessas cinco medidas, apresenta dois cenários de economia para 2024, um de R\$ 10,9 bilhões e outro de R\$ 14,3 bilhões.

3.2) Indenizações e restituições do Proagro

Conforme mostra a Tabela 2, as tratativas realizadas no âmbito do GT até o presente momento, e de conformidade com o Banco Central do Brasil-BCB, resultam em uma estimativa de economia de R\$ 2,0 bilhões em 2025, com potencial projetado de economia de R\$ 2,3 bilhões em 2028, totalizando R\$ 8,7 bilhões no período 2025-2028.

Tabela 2: Opções de Melhoria e Economia: Proagro (em R\$ bilhões)

Linha de atuação	Medida(s) adotada(s) ou prevista(s)	Ação Orçamentária Associada	Economia potencial (em R\$ bilhões)				Total	
			2025	2026	2027	2028		
1	Reduzir o limite de enquadramento obrigatório no Proagro de R\$ 335.000,00 para R\$ 270.000,00, por ano agrícola.	Resolução CMN 5.126-08/04/2024	0265	0,8	0,9	0,9	1,0	3,6
2	Reduzir o pagamento de indenizações em operações com emergência no período de Zarc com risco 30%, em 25%.	Resolução CMN 5.127-08/04/2024	0265	0,4	0,4	0,5	0,5	1,8
3	Reduzir o pagamento de indenizações em operações com emergência no período de Zarc com risco 40%, em 50%.	Resolução CMN 5.127-08/04/2024	0265	0,2	0,2	0,3	0,3	1,0
4	Reduzir o teto para pagamento de Garantia de Renda Mínima (GRM) em operações do Proagro Mais.	Resolução CMN 5.128-08/04/2024	0265	0,5	0,6	0,6	0,6	2,4
Total*				2,0	2,1	2,2	2,3	8,7

Fonte: BCB.

* As diferenças no total de 2025, 2027, 2028 e no total acumulado do período, decorrem dos arredondamentos.

A seguir, apresenta-se uma síntese das linhas de atuação:

- A redução do limite de enquadramento de recursos para custeio por beneficiário, a cada ano agrícola, de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil, diminuindo a superposição com o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural - PSR. Objetiva-se, com a alteração, maior focalização do Programa nos beneficiários do Proagro Mais (agricultura familiar), porque: i.) hoje, 53% dos beneficiários do Proagro tradicional são atendidos por um limite de até R\$ 270 mil, enquanto no Proagro Mais são 94%; ii.) acima do limite de R\$ 270 mil, as áreas médias enquadradas são superiores a 40 hectares e referem-se a público atendido pelo PSR; e iii.) com a proposta de redução do limite, a participação do público do Proagro Mais aumentará de 84% para 90%, enquanto o público do Proagro tradicional será reduzido de 16% para 10%.
- A criação dos limites de cobertura de 75% e 50% para empreendimentos com probabilidade de perdas de rendimento inseridas no ZARC com 30% e 40%, respectivamente (segunda e terceira linhas de atuação da Tabela 2). Atualmente, o Proagro considera o ZARC apenas como critério para enquadramento, sem avaliar o nível de risco. Essas alterações: i.) induzem o produtor a adotar comportamento de menor risco; ii.) incentivam a diversificação da produção, ao limitar o uso de recursos públicos

em faixas de risco elevadas; e iii.) otimizam o uso de recursos públicos ao reduzirem o risco do Proagro. Nesse sentido, a intenção com a medida é melhorar o perfil de risco do Proagro.

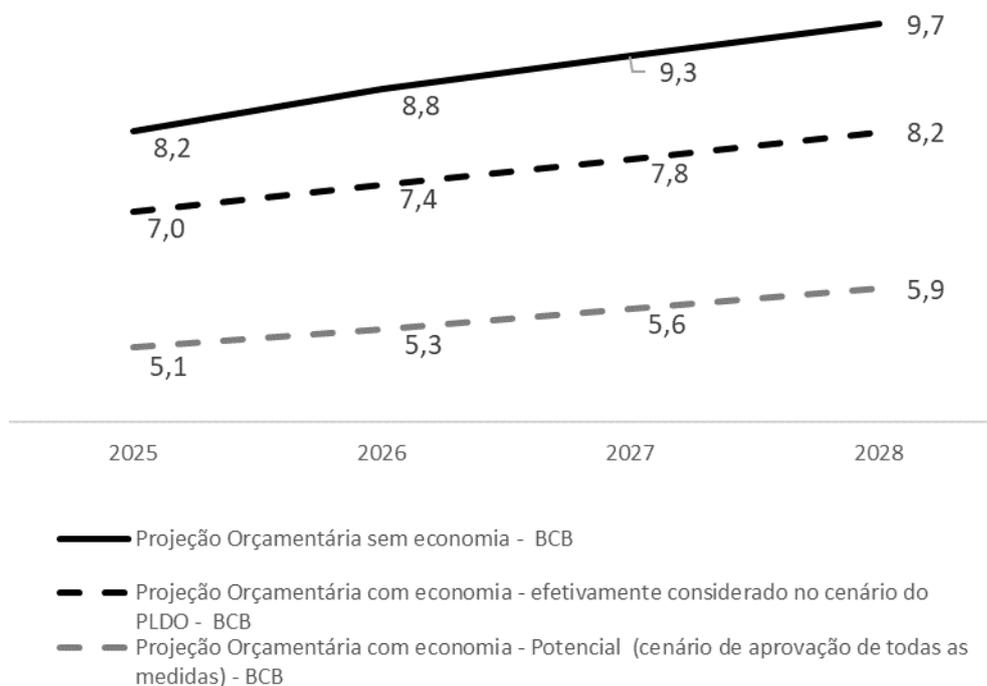
- A criação de um teto para o pagamento da garantia de renda mínima - GRM da produção vinculada ao custeio rural no caso do Proagro Mais, com previsão de adoção de limite de R\$ 9.000,00 por beneficiário. Pelos cálculos do BCB, aplicando-se esta redução, a economia poderia alcançar R\$ 0,5 bilhão em 2025.

Como indica a coluna “Medida(s) adotada(s) ou prevista(s)”, as quatro medidas de melhoria e economia do Programa foram aprovadas na reunião extraordinária do Conselho Monetário Nacional – CMN, acontecida em 08 de abril de 2024. Desse modo, o impacto fiscal e orçamentário das medidas apresentadas na tabela 2 já começará a ser observado no segundo semestre do exercício corrente, quando se inicia o próximo ano agrícola.

De acordo com o BCB, haveria, ainda, duas outras linhas de atuação que visam aperfeiçoar o desenho do Proagro. Essas medidas, no entanto, ainda estão sendo discutidas com os órgãos gestores das políticas associadas. A partir dessas seis medidas, estima-se uma economia potencial de R\$ 14 bilhões entre 2025-2028.

No Gráfico 2, são apresentadas as projeções orçamentárias para o Proagro sem as economias oriundas das medidas, com as economias em potencial e com as economias consideradas para os fins do PLDO-2025, referentes ao período 2025-2028. Nele, são consideradas as economias potenciais decorrentes das seis medidas.

Gráfico 2 – Proagro: projeções sem e com economias (2025-2028), em R\$ bilhões



Fonte: BCB.

4) Próximos Passos

À medida que o Programa de Revisão de Gastos vai gerando resultados tangíveis, como pode-se depreender dos resultados do trabalho em parceria com o INSS e o Ministério da Previdência Social, outras parcerias vêm sendo estabelecidas. Fraudes e erros, nesse contexto, também serão objeto de atenção continuada.

Seguro-Defeso

Em particular, uma discussão sobre o Seguro-Defeso vem sendo feita com os órgãos responsáveis. Trata-se de um programa de seguro-desemprego, durante o período de defeso, ao pescador profissional que exerce a atividade pesqueira de forma artesanal, conforme previsto na Lei nº 10.779, de 2003. É necessária a avaliação sobre as condições de funcionamento e possibilidades de aprimoramento do programa.

Benefícios fiscais – tributários, financeiros e creditícios

Também continuará sendo objeto de atenção a necessidade de se prosseguir com o esforço de revisão de benefícios fiscais. Afinal, cerca de 5% do PIB são consumidos por gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios. Os três tipos de benefícios são reportados anualmente no Orçamento de Subsídios da União, elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento. Nesse sentido, encontra-se em curso, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento, a elaboração de estudo sobre o impacto econômico e social dos tributários, para que se possa tomar decisões de revisão com base nas evidências disponíveis.

Revisões de Eficiência e Estratégia

Para além das iniciativas já mencionadas, também estão previstos como próximos passos estudos com vistas a subsidiar não apenas de revisões de eficiência, como revisões estratégicas do gasto público.

Frente às restrições fiscais, afinal, é fundamental avançar na agenda de alocação eficiente dos recursos públicos disponíveis com enfoque mais sistêmico. Nesse sentido, serão realizados estudos para identificação de ineficiências na aplicação e na lógica de definição de recursos. Essa iniciativa favorece a preservação de políticas públicas importantes para o País e abre a possibilidade de que novas prioridades possam ser incluídas no orçamento público federal. Trata-se, em síntese, da busca pela conciliação entre responsabilidade fiscal e social.