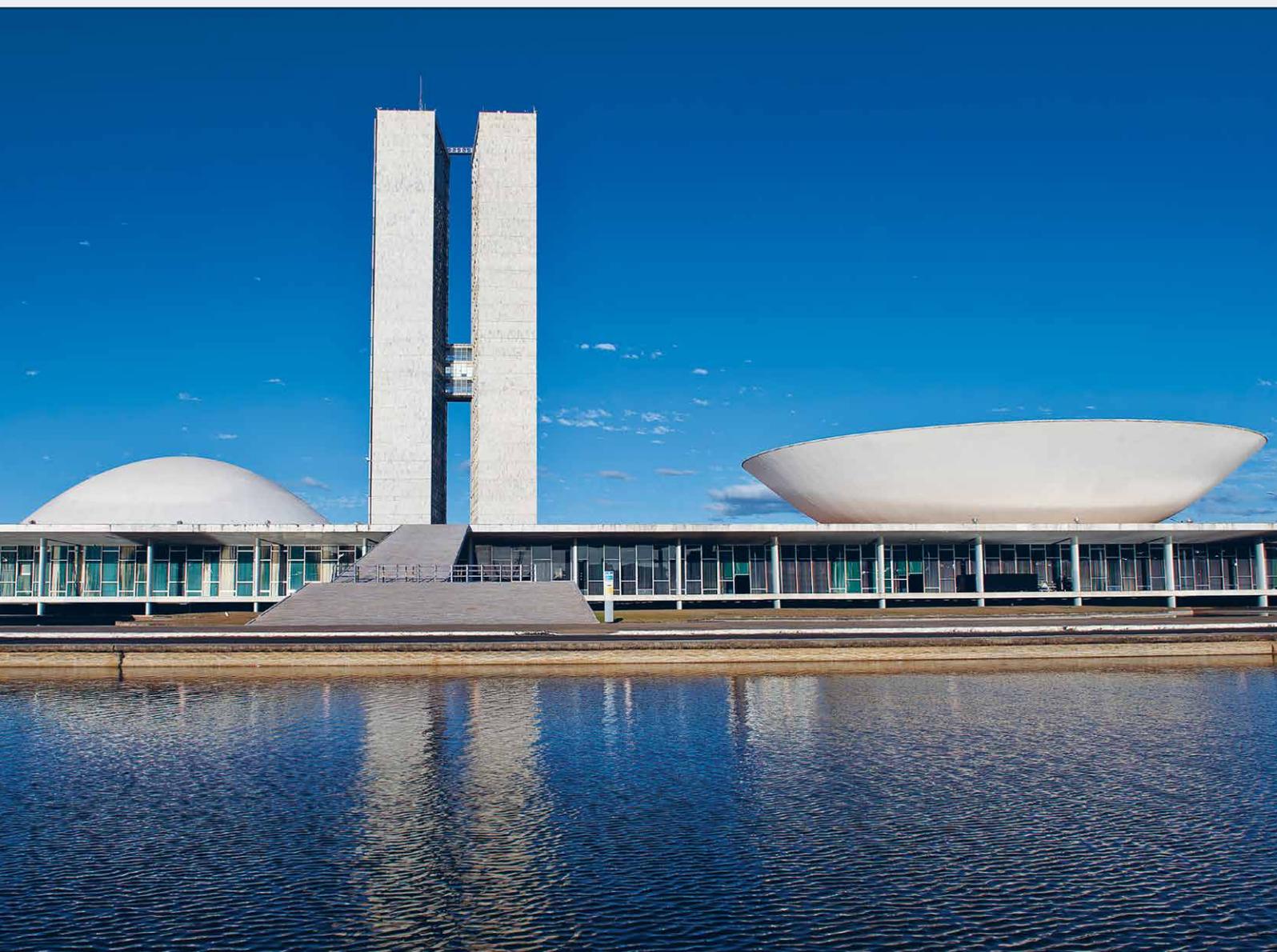


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2024

SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2025 (PLOA 2025)

PL nº 26/2024-CN



Endereço na internet: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/165205>

E-mail: conorf@senado.leg.br e conof@camara.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) ou dos parlamentares. Foi elaborado a partir de contribuições de Consultores de Orçamento das duas Casas. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citadas as Consultorias.

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Deputado Luciano Bivar
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Rodrigo Pacheco
Presidente

Senador Veneziano Vital do Rêgo
1º Vice-Presidente

Senador Rodrigo Cunha
2º Vice-Presidente

Senador Rogério Carvalho
1º Secretário

Senador Weverton
2º Secretário

Senador Chico Rodrigues
3º Secretário

Senador Styvenson Valentim
4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Arthur Lira
Presidente

Deputado Marcos Pereira
1º Vice-Presidente

Deputado Sóstenes Cavalcante
2º Vice-Presidente

Deputado **Luciano Bivar**
1º Secretário

Deputada Maria do Rosário
2ª Secretária

Deputado Júlio Cesar
3º Secretário

Deputado Lucio Mosquini
4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2024

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - Conorf (SF)

Consultor-Geral de Orçamentos: Flávio Diogo Luz

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - Conof (CD)

Diretor: Bruno Rocha

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>

Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Diogo Antunes de Siqueira Costa

Hélio Henrique Diógenes Rego

Marcelo de Rezende Macedo

Maurício Ferreira de Macêdo

Formatação

Priscilla Paz (Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - Senado Federal)

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2024

**SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA
ANUAL PARA 2025 (PLOA 2025)**

PL nº 26/2024-CN

Outubro de 2024

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle - SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - CD



APRESENTAÇÃO

Esta nota técnica conjunta apresenta análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2025 - PLOA 2025 (PL nº 26/2024-CN), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

A análise abrange temas que historicamente despertam maior interesse dos parlamentares e da sociedade, bem como da imprensa especializada, tais como: cenário macroeconômico; estrutura do projeto; política fiscal considerada na elaboração da proposta orçamentária; despesas relativas ao cumprimento de limites constitucionais e legais; regra de ouro das finanças públicas; receitas e gastos tributários; pessoal e encargos sociais; despesas previdenciárias e assistenciais; investimentos; reserva de contingência; autorização para abertura de créditos suplementares; e obras com indícios de irregularidades graves.

O presente trabalho foi elaborado em atendimento à determinação do § 2º do art. 154 da Resolução nº 1, de 2006-CN, o qual estabelece:

Art. 154 ...

[...]

*§ 2º Serão elaboradas, pelos órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária das duas Casas, em conjunto, **notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto de lei orçamentária anual**, de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e dos decretos de contingenciamento.* (grifou-se)

Flavio Diogo Luz

Consultor-Geral de Orçamentos,
 Fiscalização e Controle - Conorf/SF¹

Bruno Rocha

Diretor da Consultoria de Orçamento e
 Fiscalização Financeira - Conof/CD²

¹ Consultores designados: Diogo Antunes de Siqueira Costa e Maurício Ferreira de Macêdo (Organizadores), Ana Claudia Castro Silva Borges, Augusto Bello de Souza Neto, Bento Rodrigo Pereira Monteiro, Carlos Murilo Espínola Pereira de Carvalho, César Vinícius de Souza, Daniel Leitão Corrêa e Silva, Felipe José Cardoso Avezani, Fernanda Tercetti Nunes Pereira, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Fernando Veiga Barros e Silva, Helena Assaf Bastos, Jonathan Meireles de Aguiar, José Sergio Pinheiro Machado Filho, Luciano de Souza Gomes, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Marcelo de Sousa Teixeira, Marcos Felipe de Almeida Martins, Marcos Vinícius Gonçalves Nihari, Murilo Hinojosa de Sousa, Nilton César Rodrigues Soares, Renan Bezerra Milfont, Ricardo Bioni Liberalquino, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, Victor de Oliveira Meyer Nascimento e Vincenzo Papariello Júnior.

² Consultores designados: Dayson Pereira Bezerra de Almeida e Paulo Roberto Simão Bijos (Organizadores), Antônio Carlos Costa D'Ávila Carvalho Junior, Cláudio Riyudi Tanno, Edson Martins de Moraes, Eugênio Greggianin, Fidelis Antonio Fantin Junior, Franciso Lúcio Pereira Filho, Giordano Bruno Ronconi, Graciano Rocha Mendes, Leonardo Rolim, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Mário Luís Gurgel de Souza, Ricardo Alberto Volpe, Sidney José de Souza Junior, Tiago Mota Avelar Almeida, Túlio Cambraia, Vinícius Olivera Ribeiro, Vladimir Gobbi Junior e Wellington Pinheiro de Araújo.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 3

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 7

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2025 | 15

3. CENÁRIO ECONÔMICO | 20

4. POLÍTICA FISCAL | 23

4.1. DESTAQUES DA MENSAGEM PRESIDENCIAL | 23

4.2. INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO | 24

4.3. RESULTADOS FISCAIS | 24

5. LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS | 28

6. REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS | 32

7. RECEITAS | 34

7.1. RECEITAS PRIMÁRIAS | 34

7.2. RECEITAS FINANCEIRAS | 37

7.3. RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS | 38

7.3.1 Desoneração da contribuição previdenciária patronal incidente sobre a folha salarial | 41

8. DESPESAS | 43

8.1. EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS | 43

8.2. EDUCAÇÃO | 47

8.2.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino | 47

8.2.2 Complementação para o Fundeb | 48

8.3. SAÚDE | 49

8.3.1 Evolução dos gastos com saúde | 49

8.3.2 Gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde | 51

8.4. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 53

8.4.1 Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios | 56

8.5. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 59

8.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL | 62

8.6.1 Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) | 63

8.6.2 Programa Bolsa Família | 65

8.6.3 Programa Auxílio Gás dos Brasileiros | 66

8.6.4 Programa de Aquisição de Alimentos | 67

8.7. INVESTIMENTOS | 68

8.8. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS | 72

8.9. ATENDIMENTO DE EMENDAS | 77

8.10. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA | 81

8.10.1 Reserva de contingência geral | 82

8.10.2 Reservas de contingência específicas | 82

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas | 82

Reservas para atender programação ou necessidade específica | 83

Reservas para suportar emendas individuais e de bancada estadual | 84

Outras reservas | 84

8.11. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO ÀS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE E OUTRAS VINCULAÇÕES | 84

8.11.1 Previsão de arrecadação e vinculações | 84

8.11.2 Destinação de recursos para educação e saúde | 86

8.11.3 Vinculações a outros órgãos | 86

8.12. FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO | 87

8.13. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS | 89

8.14. AGENDAS TRANSVERSAIS E MULTISSETORIAIS | 90

8.15. FUNDO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO | 93

8.16. MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO | 93

9. REVISÃO DE GASTOS | 96

10. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR | 98

11. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES | 102

1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

VISÃO GERAL DO PLOA

O PLOA 2025 estima receitas e despesas de R\$ 5.866,5 bilhões, dos quais R\$ 5.699,9 bilhões (97,2%) referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS). Descontado o refinanciamento da dívida, de R\$ 1.655,8 bilhões, as despesas dos OFSS somam R\$ 4.044,1 bilhões, o que corresponde a um aumento nominal de 10,6% em relação a 2024. O orçamento de investimento das empresas estatais totaliza R\$ 166,6 bilhões (2,8%), financiado em 95,7% por recursos próprios. O orçamento da seguridade social continua a registrar déficit expressivo (R\$ 321,8 bilhões), o qual é compensado pelo superávit do orçamento fiscal. As despesas primárias obrigatórias representam 66,8% dos OFSS (líquido de refinanciamento) e cresceram 9,6% em relação ao PLOA 2024. As despesas primárias discricionárias (exceto as relativas ao PAC) tiveram crescimento de 3,0%, enquanto as despesas do PAC sofreram leve redução de 1,3%.

CENÁRIO ECONÔMICO

Embora o cenário macroeconômico projetado para 2024 preveja relativa convergência com as estimativas de mercado referentes ao crescimento econômico (PIB) e à inflação (IPCA) e ao câmbio (R\$/US\$), nota-se razoável diferença em relação à taxa de juros (Selic), a qual tende a ser superior à média atual até o final deste ano, segundo o mercado. Para o período de 2025 a 2027, destaca-se sensível diferença no crescimento do PIB, no IPCA e na taxa Selic projetados pelo mercado em comparação aos mesmos parâmetros previstos no PLOA 2025. Sendo assim, é necessária cautela na análise do PLOA 2025, tendo em vista que diversas projeções nele contidas são diretamente influenciadas pelos referidos parâmetros macroeconômicos.

POLÍTICA FISCAL

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias propõe meta de resultado primário do governo central igual a zero, admitindo-se, exclusivamente na execução orçamentária, intervalo de tolerância entre déficit de R\$ 30,97 bilhões e superávit de R\$ 30,97 bilhões. O resultado primário do governo central previsto no PLOA 2025 é de déficit de R\$ 40,4 bilhões (-0,33% do PIB). No entanto, precatórios no montante de R\$ 44,1 bilhões (excedente ao limite estabelecido na EC nº 114/2021) foram excluídos do cálculo da meta, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no julgamento das ADIs 7047 e 7064. Feita a exclusão desse valor, a projeção para o resultado primário em 2025 é de superávit de R\$ 3,7 bilhões, valor um pouco acima da meta prevista no PLDO 2025. Para o setor público consolidado, o déficit estimado é equivalente a R\$ 45,6 bilhões (0,37% do PIB). Com esses resultados, espera-se elevação da Dívida Bruta do Governo Central e da Dívida Líquida do Setor Público em 2025, que devem atingir 79,8% e 67,5% do PIB, respectivamente, conforme cenário apresentado no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025.

LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS

A LC nº 200/2023 estabelece limite global, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para a autorização das despesas primárias, ressalvadas as autorizadas por meio da abertura de crédito extraordinário. Esse limite não se aplica às despesas primárias elencadas no art. 3º, § 2º, dessa lei complementar. Ademais, em decorrência do disposto no art. 15 da EC nº 132, de 20/12/2023, que altera o sistema tributário nacional, despesa nova, referente ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais, no montante de R\$ 8,0 bilhões (o valor não consta do PLOA 2025, por falta de regulamentação do fundo), não se submete ao limite de despesa primária e, futuramente, haverá outras despesas que ficarão de fora de sua incidência. Corrigindo-se o limite de

2024 (R\$ 2.105,1 bilhões) pela inflação de 4,23%, apurada pela variação do IPCA no período de julho/2023 a junho/2024 (atualização monetária de R\$ 89,0 bilhões), e pelo percentual de 2,5% (crescimento real de R\$ 54,9 bilhões), chega-se ao limite aplicável a 2025, de R\$ 2.249 bilhões. Assim, o reajuste nominal do limite é de 6,84% (R\$ 143,9 bilhões).

REGRA DE OURO

A parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional alcança o montante de R\$ 245,0 bilhões, que incluem, entre outras despesas, R\$ 167,2 bilhões (68,2%) para benefícios previdenciários (exceto os decorrentes de sentenças judiciais) e R\$ 40,7 bilhões para o Bolsa Família (16,6%). Essas operações de crédito e as despesas que contam com esses recursos dependem de posterior aprovação, no exercício financeiro de 2025, de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional. O valor a ser considerado nesse projeto de lei de crédito suplementar poderá ser inferior ao que constar da lei orçamentária como receitas e despesas condicionadas, uma vez que o Poder Executivo poderá utilizar recursos provenientes de saldos de exercícios anteriores, bem como de eventual excesso de arrecadação, para substituir parcialmente as operações de crédito excedentes, com fundamento no art. 22, § 3º, do PLDO 2025.

RECEITAS PRIMÁRIAS

A estimativa para a receita primária bruta no PLOA 2025 é de R\$ 2.907,8 bilhões (equivalente a 23,5% do PIB), o que representa aumento nominal de R\$ 209,7 bilhões (7,8%) em relação ao valor reestimado para 2024. No que tange à receita primária líquida, apurada a partir da dedução de transferências a Estados e Municípios por repartição de recursos, o total estimado é de R\$ 2.349,0 bilhões (19,0% do PIB), patamar superior ao reprogramado para 2024 (R\$ 2.168,3 bilhões, equivalentes a 18,8% do PIB). No projeto de lei, estão incluídos R\$ 121,5 bilhões como receita extraordinária, relacionada a medidas já aprovadas nos dois últimos anos. No entanto, a arrecadação depende da adesão de contribuintes e de ações administrativas. Destaque deve ser dado aos recursos esperados com o retorno do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), no valor R\$ 28,6 bilhões. Somadas as receitas condicionadas à aprovação do PL nº 3.394/2024, no valor de R\$ 20,9 bilhões, às receitas extraordinárias, verifica-se que no PLOA foram incluídos R\$ 142,5 bilhões a título de receitas atípicas, o que gera dúvidas quanto à real capacidade arrecadatória no exercício financeiro de 2025.

RECEITAS FINANCEIRAS

As receitas financeiras (não primárias) referem-se a fluxos de recursos que não apresentam impacto sobre o resultado primário e, portanto, não alteram a dívida líquida federal. As receitas financeiras estão projetadas em R\$ 2.792,1 bilhões (22,5% do PIB) para 2025, dos quais R\$ 1.655,8 bilhões (59,3% do total) correspondem ao refinanciamento da dívida e R\$ 847,8 bilhões (30,4% do total), à emissão de títulos destinados a outras finalidades. Assim, 89,7% das receitas financeiras dizem respeito a operações de crédito por emissão de títulos destinadas à rolagem da dívida existente ou a outras finalidades. Destacam-se ainda, na esfera fiscal, as seguintes receitas: R\$ 113,9 bilhões (4,1%) de remuneração dos depósitos da União junto ao Banco Central, R\$ 36,6 bilhões (1,3%) de amortização de empréstimos concedidos, R\$ 27,3 bilhões (1,0%) de retorno de operações, juros e encargos financeiros, R\$ 24,8 bilhões (0,9%) de operações de crédito externas (contratuais), R\$ 20,5 bilhões (0,7%) de remuneração de depósitos bancários e R\$ 15,3 bilhões (0,5%) de resultado do Banco Central. Na esfera da seguridade social, destacam-se: R\$ 23,6 bilhões da contribuição patronal ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), R\$ 21,2 bilhões dos rendimentos dos empréstimos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e R\$ 4,9 bilhões dos rendimentos dos depósitos de titularidade desse fundo.

RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Para o exercício de 2025, estima-se que o montante das renúncias de receitas tributárias, ou dos gastos tributários, será de R\$ 543,7 bilhões, ou 4,39% do PIB. Em relação ao estimado no PLOA 2024, representa elevação nominal de R\$ 20 bilhões. Em relação à última projeção para as renúncias tributárias de 2024, constante do Demonstrativo de Gastos Tributários - Bases Efetivas, representa elevação nominal de R\$ 31,3 bilhões. Embora se esteja longe do patamar a que se pretende chegar para dar cumprimento à EC nº 109/2021 (2% do PIB), a trajetória atual sinaliza estabilização do montante dos gastos tributários, uma vez que cai de 4,8% do PIB em 2023 para 4,4% em 2024, ficando muito próximo do que se prevê para 2025. A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 257 bilhões (47,3% do total), em razão da alta concentração econômica nessa região. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é a seguinte: Sul, 17%; Nordeste, 14,4%; Norte, 10,8%; e Centro-Oeste, 10,5%. Em 2025, a renúncia fiscal referente à contribuição previdenciária aumentará cerca de R\$ 18 bilhões como decorrência da manutenção da desoneração da folha salarial para o período de 2024 a 2027, o que não foi considerado no Demonstrativo de Gastos Tributários.

EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

O PLOA 2025 é a segunda proposta orçamentária elaborada sob a vigência da LC nº 200/2023, que promoveu alterações relevantes do teto de gastos da União e fixou piso para investimentos. Para 2025, a proposta orçamentária prevê a aplicação, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, de R\$ 2.930,4 bilhões em despesas primárias, com acréscimo de R\$ 240,2 bilhões (8,9%) em relação ao PLOA 2024. No PLOA 2025, a participação das despesas primárias obrigatórias é de 92,2%, com incremento de 0,6 p.p. em relação a 2024. Como consequência, a participação das despesas discricionárias é de apenas 7,8%. Quanto aos investimentos, o PLOA 2025 prevê a aplicação de R\$ 74,3 bilhões, montante equivalente ao piso de investimentos estabelecido pela LC nº 200/2023, sendo R\$ 63,6 bilhões em investimentos (GND 4) e, no âmbito do programa “2320 - Moradia Digna”, R\$ 10,7 bilhões em inversões financeiras (GND 5). Considerando-se a classificação das despesas primárias por função, destacam-se o montante da função “09 - Previdência Social” (R\$ 1.077,4 bilhões, ou 36,8% das despesas primárias) e o incremento, do PLOA 2024 para o PLOA 2025, nas dotações destinadas às funções “12 - Educação” (aumento de R\$ 15,6 bilhões) e “10 - Saúde” (aumento de R\$ 9,7 bilhões).

EDUCAÇÃO

O montante de recursos destinados ao Ministério da Educação no PLOA 2025 é de R\$ 200,5 bilhões, acréscimo de R\$ 19,9 bilhões (11,0%) em relação ao PLOA 2024. Quanto às despesas primárias, as despesas obrigatórias do MEC aumentaram em R\$ 20,8 bilhões (15,6%) e as despesas discricionárias em R\$ 2,7 bilhões (8,2%). O piso constitucional da educação, correspondente a, no mínimo, 18% da receita de impostos líquida (art. 212 da Constituição), está estimado em R\$ 113,6 bilhões, o qual abrange até 30% da complementação da União ao Fundeb. Considerando-se todas as fontes de recursos, o projeto de lei prevê a aplicação de R\$ 167,9 bilhões em MDE. No que se refere à receita de impostos, está prevista a aplicação de R\$ 6,5 bilhões acima do piso. Em decorrência da aprovação da EC nº 108/2020, a complementação da União ao Fundeb deve alcançar, em 2025, 21% das receitas totais do fundo, percentual que corresponde a R\$ 56,6 bilhões.

SAÚDE

O montante mínimo de aplicação em saúde para o exercício financeiro de 2025 é de R\$ 228,0 bilhões (15% da receita corrente líquida). No projeto de lei, as programações passíveis de cômputo para atendimento do piso constitucional (inclui 50% das reservas destinadas ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual) totalizam R\$ 228,3 bilhões, dos quais R\$ 0,7 bilhão alocado na Agência Nacional de Vigilância

Sanitária (Anvisa). Cumpre lembrar, no entanto, que, com a entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), essa autarquia passou a constituir órgão setorial específico, deixando de ser unidade orçamentária vinculada a órgão supervisor. Como consequência, o valor de 0,7 bilhão não pode ser computado para fins do cumprimento do piso da saúde, faltando, portanto, R\$ 0,4 bilhão para completar o valor mínimo.

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

A projeção da despesa total com pessoal e encargos sociais corresponde a 29,3% da receita corrente líquida, estimada para 2025. Considerando os limites aplicáveis a essas despesas, estipulados pelos arts. 19 e 20 da LC nº 101/2000, verifica-se que eles estão sendo observados no projeto de lei. No que se refere às despesas primárias com pessoal, o impacto total é de R\$ 26,1 bilhões para 2025. A maior parte desse impacto refere-se ao Poder Executivo, que responde por acréscimos de despesas da ordem de R\$ 25,1 bilhões, o que representa 96,2% do aumento total previsto para o exercício financeiro de 2025. Para fins de comparação, o Anexo V do PLOA 2024 trazia acréscimos de despesas primárias de pessoal da ordem de R\$ 6,0 bilhões, sendo R\$ 4,3 bilhões do Poder Executivo.

BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos, de inativos e de pensionistas. Em paralelo ao RPPS, existe o Sistema de Proteção Social dos Militares, composto pelas pensões militares e os pagamentos de inativos militares. O PLOA 2025 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões militares de R\$ 74,0 bilhões, correspondentes a 0,60% do PIB, percentual menor do que o previsto para 2024 (0,64% do PIB). Desse total, R\$ 18,1 bilhões advém do déficit projetado para as pensões militares, e R\$ 56,0 bilhões do déficit projetado para o RPPS dos servidores civis da União. No que tange às despesas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o PLOA 2025 estima déficit de R\$ 3,8 bilhões, sendo R\$ 0,9 bilhão referente ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis do Distrito Federal e R\$ 2,9 bilhões referentes ao custeio das pensões militares e da inatividade militar do Distrito Federal.

RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

As receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) estão projetadas em R\$ 713,9 bilhões e R\$ 1.007,2 bilhões, o que correspondente a déficit de R\$ 293,4 bilhões. Como proporção do PIB, o déficit do regime geral apresenta redução a partir de 2020, como decorrência da reforma previdenciária promovida pela EC nº 103/2019. A expectativa é de estabilização nos próximos anos, tendo em vista que a política de valorização do salário mínimo tende a compensar os efeitos dessa reforma. O déficit previsto para 2025 (2,39% do PIB) deve-se manter relativamente estável em comparação com a projeção para 2024 e mostra-se inferior ao de 2023 (2,90% do PIB). Todavia, de acordo com as projeções atuariais para o RGPS, apresentada no PLDO 2025, a partir de 2038, o déficit em percentual do PIB voltará a crescer de forma acelerada, chegando a 3,86% do PIB em 2050, 6,67% em 2070 e 10,11% em 2100.

ASSISTÊNCIA SOCIAL

No campo das políticas de assistência social, as transferências diretas de renda referentes ao Bolsa Família e ao BPC/RMV continuam a absorver a quase totalidade dos recursos. No caso do BPC/RMV, estão previstos 6,1 milhões de benefícios emitidos no montante de R\$ 112,9 bilhões, o que representa acréscimo de 12,7% em relação à dotação autorizada até setembro para 2024 (R\$ 100,2 bilhões). O Bolsa Família conta com dotação de

R\$ 166,3 bilhões destinada a transferir renda para 20,9 milhões de famílias, sendo suficiente para pagar benefício médio mensal de R\$ 663,16 por família. O Auxílio Gás, embora anunciada a expansão do público beneficiado, sofreu forte redução orçamentária no PLOA 2025, o que, presume-se, decorre da expectativa da aprovação do PL nº 3.335/2024, o qual prevê que as receitas da União oriundas da comercialização do excedente em óleo do pré-sal sejam recolhidas à Caixa Econômica Federal, deixando, portanto, de transitar pelos orçamentos fiscal e da seguridade social, o que aconteceria também com parcela da despesa referente ao Auxílio Gás suportada por esses recursos, procedimentos de questionável legalidade, especialmente por possibilitar a realização de despesa fora da incidência do limite de despesas primárias.

INVESTIMENTOS

As dotações para investimentos no PLOA 2025 perfazem o total de R\$ 230,2 bilhões, correspondentes a 1,86% do PIB estimado para 2025, sendo R\$ 63,6 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 166,6 bilhões no orçamento de investimento das estatais. O valor nominal é 9,5% superior ao previsto no PLOA 2024, que consignou R\$ 210,2 bilhões para os investimentos totais. Considerando os orçamentos fiscal e da seguridade social, o setor com maior participação foi Transportes, com 22,0% dos recursos totais. No orçamento de investimento das estatais, os grupos Petrobras e ENBPar respondem por 89,4% dos valores consignados na proposta orçamentária. O piso de investimentos estabelecido pela LC nº 200/2023 é de R\$ 74,3 bilhões (0,6% do PIB). No PLOA 2025, esse valor está sendo atingido com a alocação de R\$ 63,6 bilhões no GND 4 e R\$ 10,7 bilhões no GND 5, referente à ação “00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR”, pertencente ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

A despesa primária decorrente de sentenças judiciais em 2025 é de R\$ 102,7 bilhões, montante 4,26% superior ao valor de R\$ 98,5 bilhões referente a 2024 (valor ajustado, para considerar R\$ 32,3 bilhões pagos antecipadamente em 2023, com fundamento em decisão do STF). Como proporção do PIB, verifica-se redução de 0,86% para 0,83%. No julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs 7047 e 7064, o Supremo Tribunal Federal declarou, em 30/11/2023, a inconstitucionalidade do limite aplicável ao pagamento anual dos precatórios. Referido limite, no entanto, continua sendo utilizado para determinar, relativamente a 2025 e 2026, o montante acima do qual a despesa com precatórios fica fora da incidência do teto de gastos da União, conforme LC nº 200/2023, e ressalvada da meta de resultado primário. Para o exercício financeiro de 2025, a parcela dos precatórios excedente a esse limite é de R\$ 44,1 bilhões.

ATENDIMENTO DE EMENDAS

Não houve mudança expressiva no valor global das reservas destinadas, nos PLOAs 2024 e 2025, a emendas de execução impositiva, que passou de R\$ 37,6 bilhões para R\$ 39,0 bilhões (crescimento de 3,5%). O valor global das reservas destinadas a emendas individuais e de bancada estadual para 2025 (R\$ 39,0 bilhões) representa 1,73% das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos da União estabelecido pela LC nº 200/2023 e equivale a 16,9% das despesas discricionárias. Do valor destinado a emendas individuais, caberá à Câmara dos Deputados R\$ 19,1 bilhões e ao Senado Federal, R\$ 5,6 bilhões. Como consequência, cada deputado disporá de R\$ 37.275.985 e cada senador, de R\$ 68.539.715. No caso das emendas de bancada estadual, o valor da reserva correspondente possibilita a distribuição de R\$ 528.889.655 por representação estadual, supondo uma divisão igualitária.

RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2025 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 130,5 bilhões, constituídas para os seguintes propósitos: i) contingência geral (R\$ 4,0 bilhões), classificada como despesa financeira, cumprindo o propósito de contribuir para atender à meta de resultado primário; ii) economia de recursos próprios e vinculados para atender à meta de resultado primário (R\$ 52,7 bilhões); iii) suporte ao aumento de despesas com pessoal (R\$ 34,8 bilhões); iv) atendimento de emendas individuais e de bancada estadual (R\$ 39,0 bilhões); e v) contingência do Senado Federal (R\$ 0,1 bilhão). O montante total das reservas de contingência do PLOA 2025 é R\$ 1,9 bilhão menor do que o previsto no PLOA 2024 (decréscimo de 1,41%).

DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

O PLOA 2025 prevê a arrecadação de R\$ 107,0 bilhões decorrentes da exploração de petróleo (acréscimo de 12,5% em relação ao PLOA 2024), nos regimes de concessão e partilha de produção. As destinações sofrem os efeitos da medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na ADI 4.917, que suspendeu a aplicação parcial das regras estipuladas na Lei nº 12.734/2012. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios são destinados R\$ 66,4 bilhões, cabendo à União a diferença de R\$ 40,5 bilhões. Os recursos destinados à educação no PLOA 2025, provenientes dos contratos de concessão, somam R\$ 12,8 bilhões, com R\$ 10,3 bilhões oriundos do Fundo Social. Para a saúde são destinados R\$ 841,0 milhões. Ao Fundo Social cabem R\$ 10,3 bilhões e aos demais órgãos, R\$ 6,6 bilhões. Quanto ao regime de partilha de produção, estão previstos R\$ 29,6 bilhões, dos quais R\$ 19,8 bilhões são destinados a Estados, Distrito Federal e Municípios e R\$ 9,9 bilhões são alocados em reserva de contingência, uma vez que sua vinculação ficou indefinida por efeito da liminar concedida pelo STF.

FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

No PLOA 2025, os recursos destinados à concessão de financiamentos alcançam R\$ 132,4 bilhões, sendo R\$ 101,8 bilhões consignados nas unidades orçamentária do órgão "74000 - Operações Oficiais de Crédito" e R\$ 30,6 bilhões na unidade orçamentária "40901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador", correspondentes, no último caso, à transferência de 28% da arrecadação da contribuição do PIS/Pasep ao BNDES, com vistas ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. O valor proposto para 2025 está distribuído em 29 ações orçamentárias, sendo que 11 delas correspondem a 92,6% do total. O crescimento nominal de 42,0% da dotação do órgão "74000 - Operações Oficiais de Crédito" no PLOA 2025, em comparação com o PLOA 2024, decorre principalmente da elevação de recursos para ações relativas ao: i) Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (103,6%); ii) Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (72,3%); e iii) Financiamento de Investimentos em Infraestrutura Social (destinação de R\$ 10,0 bilhões para 2025).

BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

Os benefícios financeiros constam do orçamento fiscal, razão pela qual são denominados subsídios explícitos. Os benefícios creditícios não constam do orçamento fiscal, mas estão implícitos na concessão de financiamentos com recursos públicos federais (subsídios implícitos), quando os encargos do tomador são inferiores ao custo de captação do Tesouro Nacional. O montante de benefícios financeiros e creditícios estão estimados em R\$ 134,3 bilhões para 2025, o que mostra redução em relação à projeção de R\$ 153,5 bilhões para 2024.

AGENDAS TRANSVERSAIS E MULTISSETORIAIS

O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 (Lei nº 14.802, de 10/01/2024) criou cinco agendas transversais e multissetoriais: mulheres, crianças e adolescentes (incluindo primeira infância), igualdade racial, povos indígenas e meio ambiente. Essas agendas e as despesas correspondentes são identificadas por meio de marcadores gerenciais específicos (“agenda” e “tipo de gastos”), no nível de ação orçamentária. As dotações das programações que podem atender as agendas transversais e multissetoriais, de forma exclusiva ou não, somam R\$ 567,4 bilhões, sendo R\$ 104,8 bilhões classificados como “gastos exclusivos” e R\$ 462,6 bilhões como “gastos não exclusivos”. Contudo, considera-se que, diante de programações cujas dotações são classificadas como “gastos não exclusivos”, é necessário que seja determinada a parcela que deva atender apenas as agendas, como formar de melhor dimensionar os recursos que lhe são destinados.

FUNDO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO

O PLOA 2025 não prevê recursos para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), pois o fundo será constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, o que não se aplica a 2025. Quanto ao Fundo Partidário, o valor programado para 2025 é de R\$ 1,329 bilhão, correspondente ao montante de R\$ 1,244 bilhão autorizado em 2024 corrigido em 6,84%, mesmo percentual utilizado para corrigir o limite aplicável às despesas primárias da União, sendo 4,23% correspondente à atualização monetária, medida pelo IPCA, e 2,5% de ganho real.

MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO

O PLOA 2025, ao incluir projeções de despesas para 2026 com nível razoável de desagregação, representa passo inicial relevante na implementação do marco orçamentário de médio prazo (MOMP) no âmbito da União, alinhando-se às boas práticas orçamentárias internacionais e à norma constitucional que permite previsões plurianuais de despesas. Embora essas projeções sejam apenas indicativas, podem auxiliar a avaliação do impacto futuro das decisões orçamentárias presentes e da necessidade de revisão contínua do gasto público, em prol da eficiência alocativa. No entanto, para maximizar esses benefícios, convém continuar expandindo a abrangência e o detalhamento do MOMP, como sinalizado na mensagem presidencial, além de incluir informações qualitativas concernentes, por exemplo, às principais premissas norteadoras das despesas obrigatórias e das prioridades definidas para despesas discricionárias.

REVISÃO DE GASTOS

O processo de revisão de gastos descrito na mensagem presidencial tem a finalidade de otimizar a utilização dos recursos públicos para garantir a sustentabilidade fiscal, reduzir a pressão das despesas obrigatórias sobre as discricionárias, aumentar a participação de programas mais efetivos e equitativos e viabilizar o financiamento de novas prioridades governamentais. Conduzido por dois grupos de trabalho, de caráter consultivo, o foco da revisão recaiu sobre os benefícios pagos pelo INSS e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). A revisão resultou em medidas que melhoram a eficiência dos gastos, incluindo ajustes no mencionado programa e a implementação do Atestmed para acelerar a concessão de benefícios, com economia estimada de R\$ 2,0 bilhões e R\$ 7,2 bilhões, respectivamente (conforme Anexo IV.5 do PLDO 2025). O avanço desse mecanismo alinha o Brasil às melhores práticas internacionais, adotadas por diversos países da OCDE.

AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

O art. 4º do PLOA 2025 segue a tendência dos últimos anos de ampliação da possibilidade de suplementação de dotações por ato próprio dos Poderes e órgãos e de cancelamento, muitas vezes integral da dotação do subtítulo, que podem incidir em um conjunto cada vez maior de programações. É necessária avaliação cautelosa para definir se os cancelamentos de despesas discricionárias (bloqueadas ou não) que visem compensar o aumento das despesas obrigatórias devem ser ressalvados de limite para fins de abertura de crédito suplementar por ato próprio do Poder Executivo. Entende-se necessária a correção do art. 4º em dois pontos: (i) caput, para deixar mais claro o tratamento destinado às emendas no que se refere a cancelamento de dotações; (ii) § 1º, para a retirada da expressão “e suas alterações”, para afirmar que o crédito suplementar se aplica somente às dotações autorizada na lei orçamentária.

OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI contém um empreendimento que apresenta indícios de irregularidades graves, o qual, portanto, poderá ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação da peça orçamentária. Trata-se do Contrato PG-138/95-00 - Obras de implantação do novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis, que já foi objeto de exame pelo Congresso Nacional durante o processo orçamentário referente ao PLOA 2024, tendo sido o único item inserido no Anexo VI da LOA 2024.

2. VISÃO GERAL DO PLOA 2025

As projeções de receita e despesa no PLOA 2025 somam R\$ 5.866,5 bilhões, dos quais R\$ 5.699,9 bilhões (97,2%) referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e R\$ 166,6 bilhões (2,8%) ao orçamento de investimento das estatais¹ (Tabela 2.1).

Do total dos OFSS, R\$ 1.655,8 bilhões (29,1%) referem-se ao refinanciamento da dívida pública federal. Esse montante envolve a amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos por novas operações de crédito (emissão de títulos)². Descontado o refinanciamento da dívida, a receita projetada para 2025 é de R\$ 4.044,1 bilhões, sendo R\$ 3.005,3 bilhões (74,3%) provenientes de receitas correntes e R\$ 1.038,8 bilhões (25,7%) de receitas de capital.

As despesas do orçamento da seguridade social superam as receitas em R\$ 321,8 bilhões, mas esse déficit é compensado pelo superávit do orçamento fiscal³. O valor é ligeiramente inferior ao déficit de R\$ 323,7 bilhões previsto no PLOA 2024.

As receitas provenientes de operações de crédito excedem as despesas de capital em R\$ 245,0 bilhões (Tabela 2.1), o que contraria o disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição (regra de ouro). Por esse motivo, as operações que excedem as despesas de capital e as despesas financiadas com esses recursos dependem de posterior aprovação de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional. Para efeito de comparação, na LOA 2024 o montante condicionado é de R\$ 180,4 bilhões. Esse tema é abordado na seção 6 desta nota técnica.

TABELA 2.1 - DESPESAS DO PLOA 2025 POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2025					
	Total		Refinanciamento da Dívida		Líquido de Refinanciamento	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	5.699,9	5.699,9	1.655,8	1.655,8	4.044,1	4.044,1
Fiscal	4.229,9	3.908,1	1.655,8	1.655,8	2.574,1	2.252,2
Seguridade Social	1.470,0	1.791,8	0,0	0,0	1.470,0	1.791,8
(+) Orçamento de Investimento das Empresas Estatais	166,6	166,6	0,0	0,0	166,6	166,6
(=) Total do PLOA	5.866,5	5.866,5	1.655,8	1.655,8	4.210,6	4.210,6
Parcela que depende de autorização em crédito suplementar	245,0	245,0	0,0	0,0	245,0	245,0

Fonte: Anexos I, II e III, Quadros 2, 4 e 14A do PLOA 2025.

As despesas dos OFSS, exceto o refinanciamento da dívida, cresceram 10,6% em relação ao PLOA 2024 (Tabela 2.2). A maior variação ocorreu no orçamento fiscal, com aumento de 13,6%, enquanto o orçamento da seguridade social exibiu crescimento mais modesto, de 7,1%.

O orçamento de investimento das empresas estatais apresentou aumento de 10,1%, alcançando R\$ 166,6 bilhões em 2025. Conforme Anexo II do PLOA 2025, a maior parte dessas despesas é financiada por recursos próprios (95,7%), enquanto o restante provém de aportes de capital (3,1%) e operações de crédito de longo prazo (1,2%).

¹ O orçamento de investimento não abrange as empresas estatais dependentes, cujas receitas e despesas são integralmente incluídas nos OFSS.

² No refinanciamento, a receita de operações de crédito e a despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.

³ O equilíbrio entre receitas e despesas somente é observado quando considerado o total dos OFSS.

TABELA 2.2 - DESPESAS DO PLOA POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA (EXCETO REFINANCIAMENTO)

R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	PLOA 2024		PLOA 2025		Variação (%)	
	Receita	Despesa	Receita	Despesa	Receita	Despesa
Projeto de Lei Orçamentária	3.806,7	3.806,7	4.210,6	4.210,6	10,6	10,6
Orç. de Invest. das Empresas Estatais	151,3	151,3	166,6	166,6	10,1	10,1
Orç. Fiscal e da Seguridade Social	3.655,4	3.655,4	4.044,1	4.044,1	10,6	10,6
Orçamento Fiscal	2.306,8	1.983,1	2.574,1	2.252,2	11,6	13,6
Orçamento da Seguridade Social	1.348,5	1.672,3	1.470,0	1.791,8	9,0	7,1

Fonte: Anexo III e Quadro 2 dos PLOAs 2024 e 2025 e SIOF.

No âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, as principais variações nas despesas projetadas no PLOA 2025 ocorreram em pessoal e encargos sociais, que aumentou 9,2%, totalizando R\$ 444,7 bilhões, e em juros e encargos da dívida, que cresceram 10,1%, atingindo R\$ 480,0 bilhões (Tabela 2.3). As outras despesas correntes, maior parcela dos orçamentos fiscal e da seguridade social (59,4%), registraram acréscimo de R\$ 200,3 bilhões (9,1%).

Destacam-se também o aumento de 33,0% nas inversões financeiras, que somaram R\$ 170,9 bilhões, e a elevação de 28,0% na amortização da dívida pública, totalizando R\$ 393,1 bilhões. Por outro lado, a reserva de contingência sofreu redução de 22,3%, ficando em R\$ 91,3 bilhões em 2025.

TABELA 2.3 - DESPESAS DOS OFSS POR GND (EXCETO REFINANCIAMENTO)

GND	PLOA 2024		PLOA 2025		Variação	
	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%
1 - Pessoal e Encargos Sociais	407,1	11,1	444,7	11,0	37,5	9,2%
2 - Juros e Encargos da Dívida	436,1	11,9	480,0	11,9	43,9	10,1%
3 - Outras Despesas Correntes	2.200,3	60,2	2.400,6	59,4	200,3	9,1%
4 - Investimentos	58,9	1,6	63,6	1,6	4,7	8,0%
5 - Inversões Financeiras	128,4	3,5	170,9	4,2	42,4	33,0%
6 - Amortização da Dívida	307,1	8,4	393,1	9,7	86,0	28,0%
9 - Reserva de Contingência	117,5	3,2	91,3	2,3	-26,2	-22,3%
Total	3.655,4	100,0	4.044,1	100,0	388,7	10,6%

Fonte: SIOF.

As despesas primárias obrigatórias representam a maior parte dos orçamentos fiscal e da seguridade social, com participação de 66,8%, o que indica leve queda em relação aos 67,4% do PLOA 2024 (Tabela 2.4). Em termos absolutos, essas despesas totalizam R\$ 2.700,5 bilhões, montante que abrange crescimento de 9,6%. As despesas primárias discricionárias (exceto as do PAC) correspondem a 4,2% do total no PLOA 2025 e apresentam aumento de 3,0% em relação ao ano anterior, passando de R\$ 164,6 bilhões para R\$ 169,4 bilhões. Já as despesas discricionárias referentes ao PAC registraram redução de 1,3% e representam 1,5% do total em 2025.

As despesas financeiras ganharam maior participação nos orçamentos fiscal e da seguridade social, que aumentou de 26,4% em 2024 para 27,5% em 2025. O crescimento no período é de 15,4%, passando de R\$ 965,1 bilhões para R\$ 1.113,6 bilhões.

TABELA 2.4 - DESPESA DO OFSS POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO (EXCETO REFINANCIAMENTO)

Indicador de Resultado Primário	PLOA 2024		PLOA 2025		Variação	
	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%	R\$ bilhões	%
0 - Financeira	965,1	26,4%	1.113,6	27,5%	148,5	15,4%
1 - Primária obrigatória	2.464,4	67,4%	2.700,5	66,8%	236,1	9,6%
2 - Primária discricionária (exceto PAC)	164,6	4,5%	169,4	4,2%	4,9	3,0%
3 - Primária discricionária (PAC)	61,3	1,7%	60,5	1,5%	-0,8	-1,3%
Total do PLOA	3.655,4	100,0%	4.044,1	100,0%	388,7	10,6%

Fonte: SIOP.

O total das despesas primárias previstas no PLOA 2025 é de R\$ 2.930,4 bilhões, o que representa crescimento de 7,8% em relação aos R\$ 2.719,1 bilhões autorizados para 2024 por meio da lei orçamentária e créditos suplementares e especiais (Tabela 2.5).

Nos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como no Ministério Público da União e na Defensoria Pública da União, a maioria dos órgãos apresentou crescimento de 6,8% em relação ao valor autorizado no PLOA 2024. Entre as exceções, destaca-se a Justiça Eleitoral, que sofreu redução de 5,2%. Essa queda está diretamente relacionada ao fato de que 2025 não é ano eleitoral, o que naturalmente reduz a demanda por recursos nesse órgão.

No Poder Executivo, alguns ministérios apresentaram quedas expressivas em suas previsões para 2025, quando comparadas aos valores autorizados em 2024. Entre eles, destacam-se os Ministérios do Esporte, das Mulheres, da Integração e Desenvolvimento Regional, do Turismo e da Pesca e Aquicultura. No entanto, é importante considerar que parte das despesas primárias discricionárias ainda está alocada na reserva de contingência do PLOA 2025, de modo que os recursos ainda serão distribuídos entre os ministérios por meio das emendas individuais e de bancada estadual, levando a que suas dotações sejam ampliadas até o fim do processo orçamentário.

Entre os órgãos com maior dotação, observa-se crescimento expressivo nos Ministérios da Previdência Social, da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Educação e no órgão Encargos Financeiros da União. No caso desse último, o aumento está relacionado ao pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais. De fato, parcela das despesas relativas a precatórios deixou de ser incluída na LOA 2024, em virtude da aplicação de limite estabelecido pela EC nº 114/2021. Com fundamento em decisão do STF⁴, essa parcela foi quitada antecipadamente em dezembro de 2023⁵.

TABELA 2.5 - DESPESAS PRIMÁRIAS DO OFSS POR ÓRGÃO

R\$ milhões

ÓRGÃO	Autorizado 2024 ⁽¹⁾		PLOA 2025		Variação (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
Poder Legislativo	16.301,6	0,6	17.416,0	0,6	6,8
01000 - Câmara dos Deputados	7.830,0	0,3	8.365,3	0,3	6,8
02000 - Senado Federal	5.763,6	0,2	6.157,5	0,2	6,8
03000 - Tribunal de Contas da União	2.708,1	0,1	2.893,2	0,1	6,8
Poder Judiciário	57.561,6	2,1	60.170,5	2,1	4,5
10000 - Supremo Tribunal Federal	879,1	0,0	894,7	0,0	1,8

⁴ Decisão de 30/11/2023 proferida no julgamento das ADIs 7047 e 7064, que, após declarar a inconstitucionalidade do limite de pagamento (fixado pela EC nº 114/2021 para o período 2023-2026) aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, autorizou que: (i) as dotações orçamentárias necessárias à quitação da parcela de precatórios excedente a esse limite fossem excluídas da incidência do teto de gastos da União, definido pela LC nº 200/2023; e (ii) os pagamentos da parcela excedente não fossem considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário.

⁵ A MP nº 1.200, de 20/12/2023, abriu crédito extraordinário no total de R\$ 93,1 bilhões (sendo R\$ 92,4 bilhões referentes a despesas primárias) para quitar os precatórios excedentes ao limite no período 2022-2023 e o montante não incluído no PLOA 2024.

R\$ milhões

ÓRGÃO	Autorizado 2024 ⁽¹⁾		PLOA 2025		Variação (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
11000 - Superior Tribunal de Justiça	1.968,4	0,1	2.103,0	0,1	6,8
12000 - Justiça Federal	14.521,8	0,5	15.514,5	0,5	6,8
13000 - Justiça Militar da União	707,5	0,0	755,9	0,0	6,8
14000 - Justiça Eleitoral	11.017,6	0,4	10.444,8	0,4	-5,2
15000 - Justiça do Trabalho	24.684,0	0,9	26.415,8	0,9	7,0
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	3.497,3	0,1	3.736,4	0,1	6,8
17000 - Conselho Nacional de Justiça	285,9	0,0	305,4	0,0	6,8
Ministério Público	8.567,5	0,3	9.153,1	0,3	6,8
34000 - Ministério Público da União	8.458,5	0,3	9.036,7	0,3	6,8
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	109,0	0,0	116,4	0,0	6,8
Defensoria Pública	710,4	0,0	759,0	0,0	6,8
29000 - Defensoria Pública da União	710,4	0,0	759,0	0,0	6,8
Poder Executivo	2.635.988,2	96,9	2.842.903,2	97,0	7,8
20000 - Presidência da República	3.050,0	0,1	4.264,8	0,1	39,8
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	11.994,4	0,4	10.540,0	0,4	-12,1
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	12.329,4	0,5	16.362,8	0,6	32,7
25000 - Ministério da Fazenda	21.051,7	0,8	14.481,4	0,5	-31,2
26000 - Ministério da Educação	170.563,1	6,3	189.784,6	6,5	11,3
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1.791,6	0,1	1.725,4	0,1	-3,7
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	19.503,1	0,7	19.937,9	0,7	2,2
32000 - Ministério de Minas e Energia	5.227,3	0,2	5.621,3	0,2	7,5
33000 - Ministério da Previdência Social	936.651,0	34,4	1.028.047,7	35,1	9,8
35000 - Ministério das Relações Exteriores	4.502,7	0,2	4.923,4	0,2	9,3
36000 - Ministério da Saúde	234.448,7	8,6	240.517,4	8,2	2,6
37000 - Controladoria-Geral da União	1.270,1	0,0	1.304,6	0,0	2,7
39000 - Ministério dos Transportes	19.865,2	0,7	19.020,0	0,6	-4,3
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	85.055,1	3,1	90.706,8	3,1	6,6
41000 - Ministério das Comunicações	1.576,8	0,1	1.624,1	0,1	3,0
42000 - Ministério da Cultura	1.987,9	0,1	1.915,3	0,1	-3,7
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3.206,7	0,1	3.464,6	0,1	8,0
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	6.250,9	0,2	4.360,8	0,1	-30,2
47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	3.304,1	0,1	3.518,0	0,1	6,5
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	4.617,0	0,2	4.737,0	0,2	2,6
51000 - Ministério do Esporte	2.255,9	0,1	473,1	0,0	-79,0
52000 - Ministério da Defesa	121.567,2	4,5	128.362,2	4,4	5,6
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	8.713,9	0,3	5.349,6	0,2	-38,6
54000 - Ministério do Turismo	2.028,9	0,1	446,8	0,0	-78,0
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	283.305,0	10,4	291.302,8	9,9	2,8
56000 - Ministério das Cidades	19.674,8	0,7	18.954,8	0,6	-3,7
58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	304,0	0,0	256,2	0,0	-15,7
60000 - Gabinete da Vice-Presidência da República	14,4	0,0	14,2	0,0	-1,1
63000 - Advocacia-Geral da União	4.208,3	0,2	4.292,9	0,1	2,0
65000 - Ministério das Mulheres	471,4	0,0	240,3	0,0	-49,0

R\$ milhões

ÓRGÃO	Autorizado 2024 ⁽¹⁾		PLOA 2025		Variação (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
67000 - Ministério da Igualdade Racial	180,2	0,0	202,0	0,0	12,1
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	2.184,9	0,1	2.229,6	0,1	2,0
69000 - Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	88,3	0,0	132,4	0,0	50,0
71000 - Encargos Financeiros da União	54.252,9	2,0	83.205,1	2,8	53,4
72000 - Encargos Previdenciários da União	-	-	14.059,8	0,5	-
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	569.331,9	20,9	583.900,2	19,9	2,6
74000 - Operações Oficiais de Crédito	13.788,0	0,5	17.338,6	0,6	25,8
81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	507,5	0,0	474,9	0,0	-6,4
83000 - Banco Central do Brasil	3.984,1	0,1	4.073,0	0,1	2,2
84000 - Ministério dos Povos Indígenas	879,8	0,0	1.259,8	0,0	43,2
90000 - Reserva de Contingência	-	-	19.477,2	0,7	-
Total Geral	2.719.129,4	100,0	2.930.401,8	100,0	7,8

Fonte: SIOP. (1) Não considera o valor autorizado por meio de crédito extraordinário.

Por fim, é importante destacar que, pela primeira vez, o PLOA incorpora o marco orçamentário de médio prazo (MOMP), ampliando o horizonte de planejamento ao incluir previsões indicativas de despesas para mais um exercício financeiro. A adoção do MOMP representa avanço na gestão orçamentária e alinha o Brasil às melhores práticas internacionais recomendadas por organismos como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Segundo a mensagem que acompanha o PLOA 2025, a implementação do MOMP será gradual, com o objetivo de que as projeções cubram um período de quatro anos. Nesta fase inicial, o MOMP traz previsões até 2026, abrangendo despesas primárias (obrigatórias e discricionárias) e financeiras. Esse tema é abordado na seção 8.16 desta nota técnica.

3. CENÁRIO ECONÔMICO

O ano de 2024 tem apresentado desafios econômicos internacionais que influenciam sobremaneira o cenário econômico brasileiro. Destacam-se, entre outros, a quebra de expectativas da queda de juros americanos, os choques de oferta relacionados à continuidade da guerra na Ucrânia e à escalada de tensão no Oriente Médio e as incertezas devido a eleições recentes ou vindouras em países como Argentina e Estados Unidos, as quais podem resultar em políticas comerciais mais restritivas. No Brasil, o governo vem buscando manter o compromisso de ajuste fiscal das contas públicas, embora pressionado por onerosas políticas públicas direcionadas à redução das desigualdades sociais e por medidas de atendimento a emergências climáticas, como as relacionadas às enchentes no Rio Grande do Sul e às queimadas no Amazonas e no Centro-Oeste.

Não obstante esse contexto, o IBGE⁶ indica que o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 1,4% no segundo trimestre deste ano, frente ao trimestre anterior. Em comparação ao mesmo período de 2023, o crescimento é de 3,3%. Considerando-se o período de doze meses, o PIB cresceu 2,5%. Pelo lado da oferta, na comparação trimestral, tal crescimento foi impulsionado tanto pelos serviços (1,0%) como pela indústria (1,8%), ainda que tenha havido retração na agropecuária (2,3%), mostrando protagonismo da indústria nesse período, em especial nos segmentos de eletricidade, gás, água, esgoto, gestão de resíduos e construção. Pelo lado da demanda, houve contribuição importante do consumo das famílias e do governo (1,3% nos dois casos) bem como dos investimentos, ou formação bruta de capital fixo (2,1%), mesmo com o relativo refreamento causado pelo alto nível de importações (7,6%) em relação às exportações (1,4%), com participação significativa da produção nacional de bens de capital e do desenvolvimento de *software*. Ademais, a taxa de investimentos foi de 16,8% do PIB no trimestre.

No que tange aos dados referentes ao mercado de trabalho, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, divulgada pelo IBGE⁷, mostra que a taxa de desocupação caiu para 6,8% no trimestre encerrado em julho, a menor para o período desde que a série histórica foi iniciada em 2012. Em termos gerais, o contingente de pessoas ocupadas atingiu o recorde de 102,0 milhões, correspondendo a aumento de 1,2% em relação ao trimestre anterior (fevereiro a abril). No que diz respeito à informalidade, o número de empregados sem carteira assinada no setor privado registrou aumento de 2,8% na comparação trimestral (mais 378 mil pessoas). No entanto, a taxa de informalidade (33%) se manteve estável em relação ao trimestre anterior. Outrossim, a renda de todos os trabalhos apresentou leve alta (0,7%, chegando a R\$ 3.206) em relação ao trimestre anterior, com uma massa salarial com viés de alta de 1,9% no trimestre, atingindo R\$ 322,4 bilhões.

Quanto à inflação, houve desaceleração no crescimento do Índice Geral de Preços-Mercado (IGP-M), que aumentou 0,29% em agosto, depois de ter aumentado 0,61% no mês anterior. Com isso, o índice passou a acumular, em doze meses, alta de 4,26%, segundo a FGV⁸. Ademais, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ficou em -0,02% em agosto, após variação de 0,38% em julho, puxado principalmente pela baixa no preço dos grupos alimentação e bebidas e habitação. A variação acumulada desse índice no período de doze meses encerrado em agosto é de 4,24%, abaixo dos 4,50% observados em julho⁹, mas ainda assim circundando próximo ao limite superior da meta de inflação (4,50%).

O cenário do primeiro semestre sugere, grosso modo, tendência de crescimento da economia acima das expectativas previstas no início de 2024. No entanto, tal tendência vem acompanhada de aumento da pressão inflacionária, o que tem reduzido a margem para eventual queda na taxa de juros (Selic), a qual tende a ser elevada gradualmente até o final do ano vigente.

⁶ <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41144-com-avancos-na-industria-e-nos-servicos-pib-cresce-1-4-no-segundo-trimestre>> Acesso em 06/09/2024.

⁷ <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41119-desocupacao-continua-a-cair-e-ocupacao-bate-recordes-nos-setores-privado-e-publico>> Acesso em 06/09/2024.

⁸ <<https://portal.fgv.br/noticias/igp-m-resultados-2024>> Acesso em 06/09/2024.

⁹ <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/41258-ipca-foi-de-0-02-em-agosto>> Acesso em 17/09/2024.

Os parâmetros econômicos, como o crescimento do PIB, a expectativa de inflação, as taxas de juros e de câmbio e a massa salarial, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receita quanto de despesa. Dessa forma, é fundamental que sejam avaliadas a sua magnitude e a sua consistência, de modo a minimizar erros de estimativas e tornar a peça orçamentária a mais próxima possível da realidade.

A Tabela 3.1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise da proposta orçamentária, comparando as estimativas disponíveis no PLDO 2025, no PLOA 2025 (Mensagem Presidencial nº 928, de 30/08/2024), no Relatório de Avaliação do 3º bimestre, no Boletim Panorama Macroeconômico da Secretaria de Políticas Econômicas (BPM de agosto/2024) e no Relatório Focus de 13/09/2024, divulgado pelo Banco Central do Brasil.

TABELA 3.1 - PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS - 2024-2028

Parâmetro	2024		2025		2026		2027		2028
	Avaliação 3º Bim/ PLOA 2025	Focus	PLOA 2025	Focus	PLDO 2025	Focus	PLDO 2025	Focus	PLDO 2025
Crescimento real do PIB (%)	2,54	3,00	2,64	1,90	2,58	2,00	2,62	2,00	2,51
PIB nominal (R\$ bilhões)	11.521,68		12.382,92		13.237,40		14.132,30		15.068,30
IPCA acumulado (%)	3,90	4,37	3,30	3,97	3,00	3,62	3,00	3,50	3,00
INPC acumulado (%)	3,65		3,15		3,00		3,00		3,00
IGP-DI acumulado (%) ¹	3,60	3,75	4,00	4,00	3,80	4,00	3,80	3,90	3,80
Taxa Selic - média (% a.a.)	10,64		9,61		7,22		7,02		6,77
Taxa Selic - fim do período (% a.a.)		11,50		10,50		9,50		9,00	
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,20		5,19		5,03		5,07		5,10
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)		5,40		5,35		5,30		5,30	
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	84,43		80,79		72,75		70,89		69,93
Salário-mínimo (R\$ 1,00)	1.412,00		1.509,00		1.582,00		1.676,00		1.772,00
Crescimento nominal da massa salarial (%)	10,95		7,84		7,37		6,60		6,92

Fontes: PLDO 2025; PLOA 2025; Relatório de Avaliação do 3º bimestre; BPM - agosto/2024 e Relatório Focus de 20/09/2024.

(1) O Relatório Focus apresenta o IGP-M.

Avaliando-se os parâmetros para o período de 2024 a 2028 constantes da Tabela 3.1, percebe-se que, de modo geral, há divergências entre as projeções do Executivo e as expectativas do mercado financeiro.

Com respeito a 2024, as estimativas do Poder Executivo e as do mercado financeiro são próximas dos números observados no primeiro semestre. Nota-se, no entanto, que as projeções do mercado para 2025 apontam situação levemente mais desfavorável quanto ao crescimento econômico (PIB), à inflação (IPCA) e à taxa de câmbio (R\$/US\$), em comparação com as projeções contidas no projeto de lei. Destaca-se ainda o pessimismo do mercado no que se refere ao patamar da taxa de juros (Selic), cuja expectativa atual é de aumento gradativo até o final de 2024, enquanto o Poder Executivo projeta um percentual médio próximo do nível atual.

No que tange à taxa de crescimento econômico, as projeções para 2024 convergem relativamente entre si, indicando diferença de apenas 0,46 p.p. (estimativa do mercado cerca de 18% superior à do Poder Executivo). No entanto, para 2025, 2026 e 2027, o Poder Executivo é mais otimista e projeta taxas de crescimento razoavelmente superiores às esperadas pelo mercado (diferença aumenta para 39%, 29% e 31% superior, respectivamente). Portanto, recomenda-se cautela na análise do PLOA 2025 no âmbito do Poder Legislativo, uma vez que diversas projeções nele contidas, especialmente no que se refere às receitas, são diretamente dependentes da taxa de crescimento do PIB.

No que se refere à inflação, a projeção do IPCA para 2024 considerada no projeto de lei é inferior à do mercado em 0,47 p.p. (diferença em torno de 12%). Em relação aos anos seguintes (2025, 2026 e 2027), é

importante notar a aproximação das projeções de inflação ao centro da meta (3,00%), apesar de as previsões do Poder Executivo se manterem sempre acima das estimativas do mercado (cerca de 20% superior, em média). Aqui, mais uma vez, cabe alertar para a necessidade de diligência na análise do PLOA 2025 no âmbito do Poder Legislativo, haja vista que diversas projeções de receita e de despesa dependem diretamente da taxa de inflação.

Quanto à taxa de câmbio, as projeções do Poder Executivo e as do mercado financeiro a partir de 2024 são suficientemente próximas para que se possa atribuir, em primeira vista, eventuais diferenças a detalhes técnicos embutidos nos modelos de previsão. Ambos os conjuntos de projeções apontam, no médio prazo, para um ambiente em que o câmbio (R\$/US\$) se mantém relativamente estável, oscilando entre R\$ 5,03 e R\$ 5,35.

Por outro lado, no que diz respeito à taxa de juros (Selic), as estimativas de mercado para 2024 a 2027 são razoavelmente superiores às do Poder Executivo. Para 2024, no mais recente Relatório Focus, de 20/09/2024, projetou-se a continuidade¹⁰ da elevação da taxa (até 11,50%), não prevista no início deste ano, em virtude de progressivo aumento da pressão inflacionária no 1º semestre de 2024. Para os anos seguintes (2025 a 2027), tanto o mercado quanto o Poder Executivo projetam quedas consecutivas na taxa de juros, embora aquele preveja tendência mais gradual de reduções, mantendo a Selic em patamares mais elevados que os previstos no PLOA 2025.

As projeções para as despesas previdenciárias, as despesas assistenciais e as de proteção ao trabalhador constantes do PLOA 2025 consideram salário-mínimo de R\$ 1.509,00 (crescimento nominal de 6,87%). Para se chegar a esse valor, o piso salarial vigente é corrigido pela projeção do INPC no período de doze meses a se encerrar em novembro/2024 (atualização monetária de 3,86%) e pelo crescimento real do PIB observado em 2023¹¹ (ganho real de 2,9%), em conformidade com a Lei nº 14.663/2023.

Portanto, uma mudança na projeção da inflação pode afetar as projeções das mencionadas despesas. No contexto do PLOA 2025, cumpre destacar que o efeito da variação de cada ponto percentual do INPC é de 1% sobre as despesas previdenciárias, assistenciais e com abono salarial e de 0,92% sobre as despesas com seguro-desemprego (Tabela 9 da atualização do Anexo de Riscos Fiscais constante das Informações Complementares).

¹⁰ O Comitê de Política Monetária (Copom) elevou a taxa Selic para 10,75% em sua última reunião, em 18/09/2024. <<https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/comunicadoscopom>> Acesso em 23/09/2024.

¹¹ <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?edicao=39292>> Acesso em 19/09/2024.

4. POLÍTICA FISCAL

4.1. DESTAQUES DA MENSAGEM PRESIDENCIAL

Segundo a mensagem presidencial, a sustentabilidade fiscal e socioambiental são os pilares que norteiam a política fiscal, cujos objetivos centrais são: proporcionar à população brasileira o acesso aos serviços públicos; implementar e manter políticas públicas com foco na inclusão e redução das desigualdades, melhoria do bem-estar social e no enfrentamento à crise climática e ambiental e seus impactos; suavizar ciclos econômicos e controlar a trajetória da dívida pública em relação ao PIB. A busca pelo crescimento econômico com sustentabilidades fiscal, social e ambiental marcariam a trajetória da estratégia de política fiscal adotada pelo governo.

Para 2025, propõe-se seguir no objetivo maior de garantir o cumprimento das regras fiscais e buscar o equilíbrio orçamentário, mas fortalecendo o papel ativo da política fiscal e seus impactos no estímulo à atividade econômica, na melhoria do bem-estar socioambiental, na viabilização do financiamento do desenvolvimento sustentável e na redução das desigualdades, conciliando responsabilidade fiscal com responsabilidade social.

Entre as iniciativas destacadas na mensagem estão:

- a) priorização de gastos sociais relevantes para o bem-estar social da população brasileira, como as transferências de renda do Programa Bolsa Família, os benefícios sociais e as despesas com saúde e educação, com foco em políticas públicas inovadoras como o programa Pé de Meia e as iniciativas de educação em tempo integral;
- b) revisão de gastos federais, com o objetivo de propiciar maior eficiência das despesas e viabilizar maior controle sobre seu crescimento, o que poderá, inclusive, abrir espaço fiscal para o custeio de novas políticas públicas que se mostrarem necessárias ao desenvolvimento econômico e social;
- c) estabelecimento de instrumentos fiscais para o financiamento da estratégia de desenvolvimento socioambiental representada pela Transformação Ecológica, como o Arcabouço de Títulos Soberanos Sustentáveis e a canalização de suas captações para o Fundo Clima, bem como o desenvolvimento do programa Eco-Invest, de maneira a viabilizar projetos que visem ao desenvolvimento sustentável;
- d) orientação e racionalização da aplicação de subsídios fiscais, tributários, financeiros e creditícios para o objetivo da transformação ecológica;
- e) atuação na mitigação de riscos fiscais relevantes ao buscar solucionar o problema do acúmulo de estoque de precatórios decorrentes das ECs nºs 113 e 114, ambas de 2021;
- f) instrumentalização da política fiscal para atuação tempestiva frente ao desastre ambiental que assolou o estado do Rio Grande do Sul no ano em curso, o que permitiu amenizar os impactos econômicos e sociais dele decorrentes;
- g) propositura e aprovação de medidas que visam corrigir distorções na tributação de rendimentos, com ampliação da progressividade na tributação direta e, portanto, da justiça tributária, e mobilização de maior nível de receitas domésticas a partir das medidas de tributação de *offshores* e de fundos fechados;
- h) propositura e aprovação da reforma da tributação do consumo (EC nº 132, de 20/12/2023), a qual após regulamentação normativa, que se encontra em curso, proporcionará racionalização e simplificação do sistema de tributação indireta no país, trazendo ganhos estruturais para o crescimento econômico e a redução das desigualdades regional e social;
- i) fortalecimento da estratégia de reversão do quadro de deterioração da arrecadação na última década, com o contínuo processo de recuperação da base tributária.

4.2. INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO

Algumas questões relacionadas às receitas e despesas da União podem levar a que suas projeções sejam revistas durante a tramitação do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional, ou mesmo durante a execução dos orçamentos, a saber:

- (a) Alguns parâmetros econômicos tornaram-se desatualizados em decorrência de crescimento mais acelerado do que o esperado em 2024 e perspectiva de impactos sobre inflação e juros, com reflexos em 2025.
- (b) As receitas condicionadas somam R\$ 46,7 bilhões, sendo R\$ 20,9 bilhões referentes ao Projeto de Lei nº 3.394, de 30/08/2024, que pretende aumentar alíquotas da contribuição sobre o lucro líquido e do imposto de renda aplicável aos juros sobre capital próprio, e R\$ 25,8 bilhões referentes à parcela da contribuição previdenciária (incorporada ao PLOA 2025) sujeita à redução parcial, em decorrência da continuidade da desoneração da folha salarial. Na coletiva de imprensa para apresentação do PLOA foi informado que a renúncia fiscal referente à contribuição previdenciária seria de R\$ 26 bilhões em 2024 e de R\$ 18 bilhões em 2025. A Lei nº 14.973, de 16/09/2024, manteve a vigência da desoneração até 2027, com gradual reversão (reoneração) a partir de 2025.
- (c) As receitas extraordinárias, da ordem de R\$ 121,5 bilhões, dependem da adesão de contribuintes e de ações administrativas.
- (d) Os benefícios previdenciários e assistenciais estão potencialmente subestimados.
- (e) A dotação destinada ao programa Auxílio Gás do Brasileiro está sendo reduzida de R\$ 3,6 bilhões no PLOA 2024 para R\$ 0,6 bilhão no PLOA 2025 (redução de R\$ 3,0 bilhões), mudança que supõe a aprovação do Projeto de Lei nº 3.335, de 27/08/2024, na forma apresentada.

4.3. RESULTADOS FISCAIS

O resultado primário do setor público em 2023 foi deficitário em R\$ 249,1 bilhões (2,29% do PIB). Em 2022 houve superávit de R\$ 126 bilhões (1,25% do PIB).

Para o governo central, o déficit de 2023 foi de R\$ 264,5 bilhões (2,44% do PIB). Quando aprovada a LDO para 2023, a meta para o resultado do governo central era de R\$ 65,9 bilhões. Autorizações para exclusão do cálculo da meta atingiram R\$ 241,3 bilhões, sendo R\$ 145,0 bilhões decorrentes da aprovação da EC nº 126/2022, R\$ 3,9 bilhões referentes ao apoio ao setor cultural (arts. 3º e 31 da LC nº 195, de 08/07/2022, e art. 65-A da LC nº 101/2000) e R\$ 92,4 bilhões relacionados a precatórios referentes aos exercícios financeiros de 2022 a 2024 (excedentes ao limite estabelecido na EC nº 114, de 16/12/2021), cujos pagamentos foram efetuados à conta do crédito extraordinário autorizado pela MP nº 1.200, de 20/12/2023¹², com fundamento na Decisão de 30/11/2023 proferida pelo STF no âmbito das ADIs 7.047 e 7.064. Em 2022 foi registrado superávit de R\$ 54,9 bilhões (0,55% do PIB), o primeiro desde 2013.

A LDO prevê déficit zero para o governo central em 2024. O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 3º bimestre projeta déficit de R\$ 61,4 bilhões (0,53% do PIB)¹³, antes das deduções autorizadas, enquanto o esperado pelos analistas de mercado para o setor público consolidado é de 0,6% do PIB. De janeiro a julho, o déficit apurado do governo central é de R\$ 79,3 bilhões (1,2% do PIB) e em 12 meses encerrados em julho é de 2,3% do PIB. O cenário 2023-2025 consta da Tabela 4.1 a seguir.

¹² O valor do crédito extraordinário foi de R\$ 93,1 bilhões, sendo R\$ 92,4 destinados a despesas primárias e R\$ 0,7 bilhão a despesa financeira.

¹³ Relatório de Avaliação referente ao 4º bimestre elevou a previsão do déficit, antes de deduções, para R\$ 68,8 bilhões (0,59% do PIB).

TABELA 4.1 - RESULTADOS PARA O SETOR PÚBLICO - 2023-2025

Discriminação	Observado 2023	Projetado				
		2024 ⁽¹⁾	2025 ⁽¹⁾			
			PLDO		PLOA	
			% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi
Resultado Primário do Setor Público	(2,29)	(0,30)	(34,3)	(0,28)	(45,6)	(0,37)
Governo Central	(2,44)	(0,53)	(29,1)	(0,23)	(40,4)	(0,33)
Estatais Federais	(0,01)	(0,04)	(6,2)	(0,05)	(6,2)	(0,05)
Estados e Municípios	0,15	0,27	1,0	0,01	1,0	0,01
Resultado Primário do Governo Central sem precatórios excedentes ao limite da EC nº 114/2021	...	(0,28)	10,8	0,09	3,7	0,03
Meta de Resultado Primário do Governo Central	...	0,00	-	0,00	0,00	0,00
Dívida Bruta	74,42	76,60	9.650,3	77,90	n.d.	n.d.
Dívida Líquida	60,91	64,11	8.181,0	66,04	n.d.	n.d.
Resultado Nominal	(8,91)	n.d.	(806,5)	(6,51)	n.d.	n.d.
Juros Nominais	6,62	n.d.	771,8	6,23	n.d.	n.d.
Memo:						
Precatórios excedente ao limite da EC nº 114/2021	39,9	0,3	44,1	0,40
Limite mínimo para cumprimento da meta de resultado primário do governo central	...	(0,25)	(31,0)	(0,25)	(31,0)	(0,25)

Fonte: PLDO 2025 e PLOA 2025. (1) A meta para o governo central desconsidera o intervalo de tolerância de superávit de 0,25% do PIB a déficit de 0,25% do PIB. A Meta para as estatais federais desconsidera a dedução das despesas do PAC (de até R\$ 5,0 bilhões). Mantida a projeção para o resultado primário de Estados e Municípios (somente indicativa).

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias propõe meta de resultado primário do governo central igual a zero, admitindo-se, exclusivamente na execução orçamentária, intervalo de tolerância entre déficit de R\$ 30,97 bilhões (meta – valor correspondente a 0,25% do PIB) e superávit de R\$ 30,97 bilhões (meta + valor correspondente a 0,25% do PIB).

O resultado primário do governo central previsto no PLOA 2025 é de déficit de R\$ 40,4 bilhões (-0,33% do PIB). No entanto, precatórios no montante de R\$ 44,1 bilhões (excedente ao limite estabelecido na EC nº 114/2021) foram excluídos do cálculo da meta, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal proferida no julgamento das ADIs 7047 e 7064. Feita a exclusão desse valor, a projeção para o resultado primário em 2025 é de superávit de R\$ 3,7 bilhões, valor um pouco acima da meta prevista no PLDO 2025.

Para as empresas estatais federais não dependentes, exceto as dos grupos Petrobras e ENBPar¹⁴, a meta proposta no PLDO 2025 é de déficit de até R\$ 6,2 bilhões (0,05% do PIB), que pode sofrer redução de até R\$ 5 bilhões de despesas relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC (art. 3º, caput e § 1º). As informações complementares do PLOA 2025 apresentam estimativa de déficit de R\$ 6,3 bilhões para essas estatais, com possibilidade de exclusão de R\$ 4,4 bilhões de despesas do PAC¹⁵. Com tal ajuste, a estimativa de déficit é de R\$ 1,9 bilhão e atende a meta do PLDO 2025. Importa observar que, durante a execução orçamentária, poderá haver compensação entre as metas do governo central e a das estatais federais.

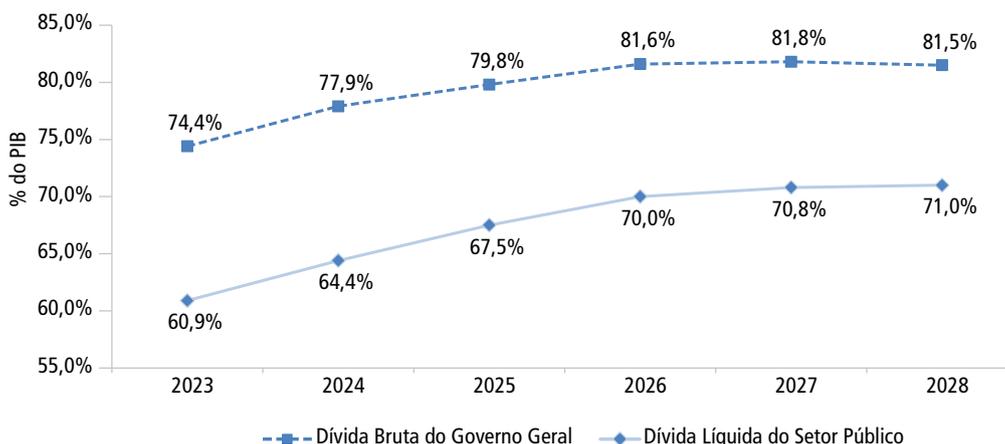
O PLOA 2025 não traz informações sobre o setor público consolidado. Mantida a meta dos entes subnacionais, apenas indicativa, de superávit de R\$ 1,0 bilhão (0,01% do PIB), pode-se considerar que a meta de resultado primário do setor público consolidado é de déficit de R\$ 45,6 bilhões (0,37% do PIB). Os analistas de mercado prognosticam déficits recorrentes do setor público até 2028. Para 2025, o Boletim Focus, de 20/09/2024, prevê déficit primário do setor público consolidado de 0,74% do PIB.

¹⁴ Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S/A.

¹⁵ Valor correspondente a despesas das empresas estatais integrantes do orçamento de investimento classificadas com RP 5, exceto as dos grupos Petrobras e ENBPar.

A mensagem não traz informações sobre a trajetória esperada da dívida, embora comando constante da LC nº 200/2023 determine que as metas de resultado primário devam se mostrar compatíveis com uma trajetória sustentável. As Informações Complementares não sanam esta lacuna, pois a atualização do Anexo de Riscos Fiscais dela constante apenas repete a trajetória esperada no cenário PLDO, conforme Gráfico 4.1 a seguir.

GRÁFICO 4.1 - DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL (DBGG) E DÍVIDA LÍQUIDA DO SETOR PÚBLICO (DLSP)



Fonte: Atualização do Anexo de Riscos Fiscais – cenário PLDO (Informações Complementares do PLOA 2025).

A dívida bruta do governo geral (DBGG) deverá atingir 79,8% do PIB em 2025, com crescimento até 81,5% em 2028. Quando da apresentação do PLP nº 93/2023 (que deu origem à LC nº 200/2023), esperava-se estabilização ao redor de 77%. Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), o prognóstico é também de crescimento contínuo, passando de 67,5% do PIB em 2025 para 71% do PIB em 2028, mantido o cenário de referência do PLDO 2025. O mercado financeiro é mais pessimista com relação à dívida bruta, que atingiria 81,2% do PIB já em 2025, e mais otimista quanto à dívida líquida, que seria de 66,5% em 2025.

A Tabela 4.2, por sua vez, apresenta os principais agregados para a definição do resultado primário de 2025, comparando-os com as projeções para 2024 e o resultado de 2023. Projeta-se que a receita primária de 2025, antes de transferências, atingirá R\$ 2.907,8 bilhões (23,5% do PIB), e a receita primária líquida, R\$ 2.349,0 bilhões (19,0% do PIB).

TABELA 4.2 - DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (2023-2025)

DISCRIMINAÇÃO	REALIZADO 2023		REPROG. 2024		PLOA 2025	
	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB
I. Receita primária total	2.351,4	21,7	2.698,1	23,4	2.907,8	23,5
II. Transferência por repartição de receita	452,0	4,2	529,9	4,6	558,7	4,5
III. Receita primária líquida (I-II)	1.899,4	17,5	2.168,3	18,8	2.349,0	19,0
IV. Despesas primárias ⁽¹⁾	2.129,9	19,6	2.229,6	19,4	2.389,5	19,3
Benefícios da Previdência	898,9	8,3	923,1	8,0	1.007,2	8,1
Pessoal e Encargos Sociais	363,7	3,4	373,8	3,2	413,2	3,3
Outras Despesas Obrigatórias ⁽²⁾	357,5	3,3	372,8	3,2	380,9	3,1
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	326,4	3,0	359,5	3,1	370,7	3,0
Despesas Discricionárias do Poder Executivo	183,4	1,7	166,8	1,4	178,5	1,4
Reserva para Emendas	0	0	33,6	0,3	39,0	0,3
V. Resultado primário Governo Central (III - IV)	-230,5	-2,1	-61,4	-0,5	-40,4	-0,3

Fonte: PLOA 2025 (Volume I, Quadro 10A). (1) Considera a despesa paga, razão de os valores referentes a 2024 e 2025 serem ajustados em relação às despesas que, imputáveis a um exercício financeiro, são necessariamente pagas no exercício subsequente; (2) Contém demais operações que impactam o resultado primário, as quais não transitam pelos orçamentos fiscal e da seguridade social.

O total das despesas primárias líquidas do governo central é de R\$ 2.389,5 bilhões (19,3% do PIB), sendo R\$ 1.007,2 bilhões para benefícios previdenciários, R\$ 413,2 bilhões para pessoal e encargos sociais, R\$ 380,9 bilhões para outras despesas obrigatórias sem controle de fluxo, R\$ 370,7 bilhões para as despesas obrigatórias com controle de fluxo, R\$ 178,5 bilhões para as despesas discricionárias do Poder Executivo e R\$ 39,0 bilhões para reserva destinada às emendas individuais e de bancada estadual.

5. LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS

A LC nº 200/2023 estabelece limite global, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, para a autorização das despesas primárias, ressalvadas as autorizadas por meio da abertura de crédito extraordinário. Esse limite não se aplica às despesas primárias elencadas no art. 3º, § 2º, dessa lei complementar. Ademais, em decorrência do disposto no art. 15 da EC nº 132, de 20/12/2023, que altera o sistema tributário nacional, despesa nova, referente ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais, no montante de R\$ 8,0 bilhões (o valor não consta do PLOA 2025, por falta de regulamentação do fundo), não se submete ao limite de despesa primária e, futuramente, haverá outras despesas que ficarão de fora de sua incidência¹⁶. Diferentemente do que ocorria no regime fiscal que havia sido instituído pela EC nº 95/2016, o novo limite incide exclusivamente sobre as despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, não se aplicando, portanto, às demais operações que afetam o resultado primário¹⁷.

Ademais, aplicando-se o limite diretamente sobre as dotações orçamentárias, quando da elaboração da proposta orçamentária não há mais necessidade de se fazer conciliação a respeito de despesas que, embora imputáveis a determinado exercício financeiro, devam necessariamente ser pagas no exercício seguinte¹⁸.

Estabelecido um limite para as dotações primárias constantes da lei orçamentária, que deve ser observado também pelos créditos suplementares e especiais, a despesa paga durante o exercício financeiro pode superá-lo em virtude da existência dos restos a pagar. Contudo, isso somente é admitido quando não houver comprometimento da meta de resultado primário, observado seu limite inferior (arts. 3º, § 7º, e 5º, § 3º, da LC nº 200/2023).

O limite estabelecido pela LC nº 200/2023, que constitui o atual teto de gastos da União, encontra-se distribuído em 15 limites individualizados, aplicáveis ao Poder Executivo, aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União, ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Defensoria Pública da União¹⁹.

Os limites individualizados aplicáveis a determinado exercício financeiro equivalem aos do exercício anterior corrigidos pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses encerrado em junho do ano de elaboração da proposta orçamentária e, a título de crescimento real, por percentual entre 0,6% e 2,5%. O crescimento real da despesa, quando superior ao percentual mínimo de 0,6%, limita-se a 70% da variação real da receita primária²⁰, apurada nos termos do art. 5º, § 2º, da LC nº 200/2023.

Na LOA 2024, foi considerado o limite de R\$ 2.060,6 bilhões, o qual sofreu posteriores alterações decorrentes: (i) da abertura de créditos suplementares com fundamento nos arts. 4º, §§ 1º e 2º, e 14 da LC nº 200/2023, nos valores de R\$ 28,0 bilhões e R\$ 15,8 bilhões, respectivamente; e (iii) ajustes (R\$ 0,7 bilhão) decorrentes da

¹⁶ A EC nº 132/2023, que altera o Sistema Tributário Nacional, exclui da incidência do limite de despesas primárias os gastos referentes: (i) ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (com transferências crescentes da União de 2029 a 2043, depois constantes, iniciando com R\$ 8,0 bilhões, atualizados pelo IPCA de 2023 até o ano anterior ao do repasse); (ii) ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (com transferências crescentes, depois decrescentes, de 2025 a 2032, iniciando com R\$ 8,0 bilhões em 2025, atualizados de 2023 até o ano anterior ao do repasse); e (iii) à compensação a partir de 2027, de acordo com lei complementar a ser editada, pela redução no montante dos valores entregues nos termos do art. 159, incisos I e II, em razão da substituição da arrecadação do imposto previsto no art. 153, IV (imposto sobre produtos industrializados - IPI), pela arrecadação do imposto previsto no art. 153, VIII (imposto sobre a produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente), todos da Constituição. A exclusão da incidência do limite de despesas primárias decorre do disposto no art. 15 da referida emenda constitucional:

Art. 15. Os recursos entregues na forma do art. 159-A da Constituição Federal, com a redação dada pelo art. 1º desta Emenda Constitucional, os recursos de que trata o art. 12 e as compensações de que trata o art. 7º não se incluem em bases de cálculo ou em limites de despesas estabelecidos pela lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.

¹⁷ São exemplos de demais operações que afetam o resultado primário a fabricação de moeda e a perda da União relativa a financiamentos concedidos a pessoas físicas e jurídicas. Ficando de fora essas operações, pode-se afirmar que os novos limites individualizados não constituem um teto de gasto para a despesa primária do governo central, mas apenas para aquelas que devam ser executadas no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

¹⁸ Essa situação ocorre, por exemplo, em relação a despesas de dezembro com pessoal e benefícios previdenciários. Considerações a esse respeito se faziam necessárias para fins de se demonstrar o cumprimento do teto de gastos no projeto e na lei orçamentária, uma vez que sua incidência, durante o exercício financeiro, era sobre a despesa paga.

¹⁹ Até a elaboração e aprovação da LDO 2023 e da LOA 2023, os limites individualizados aplicáveis à despesa primária estavam regulados pelo art. 107 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016. Com a sanção da LC nº 200/2023, diversos artigos do ADCT foram revogados, inclusive o 107, por previsão do art. 9º da EC nº 126/2022.

²⁰ Caso não seja cumprida a meta de resultado primário do ano anterior ao da elaboração da proposta orçamentária, o percentual de 70% é reduzido para 50%.

revisão dos filtros detalhada na Nota Técnica SEI nº 1016/2024/MPO, de 30/08/2024, conforme mencionado na mensagem presidencial. Em decorrência dessas alterações, a base de cálculos para o limite aplicável a 2025 é de R\$ 2.105,1 bilhões.

Cumprido destacar que, de acordo com referida nota técnica, o limite aplicável a 2024 incorpora a despesa anualizada das transferências aos fundos estaduais e municipais de saúde correspondente à assistência financeira complementar para cumprimento do disposto no § 6º do art. 3º da LC nº 200/2023. Assim, uma vez que “a despesa anualizada do piso da enfermagem foi estimada pelo Ministério da Saúde em R\$ 10,6 bilhões, e que já havia sido aberto crédito, em 2023, no valor de R\$ 7,3 bilhões, o valor do ajuste foi calculado em R\$ 3,3 bilhões”.

Corrigindo-se o limite de 2024 pela inflação de 4,23%, apurada pela variação do IPCA no período mencionado (atualização monetária de R\$ 89,0 bilhões), e pelo percentual de 2,5% (crescimento real de R\$ 54,9 bilhões), chega-se ao limite aplicável a 2025, de R\$ 2.249,0 bilhões. Assim, o reajuste nominal do limite é de 6,84% (R\$ 143,9 bilhões). Esses cálculos estão demonstrados na Tabela 5.1.

TABELA 5.1 - LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS NO PLOA 2025

R\$ milhões

Discriminação	Valor
I. Limite inicial aplicável a 2024 (ajustado) ⁽¹⁾	2.061.278,9
II. Crédito suplementar (art. 4º, §§ 1º e 2º, da LC 200/2023)	28.007,1
III. Crédito suplementar (art. 14 da LC 200/2023)	15.805,3
IV. Limite final aplicável a 2024 (I + II + III)	2.105.091,2
V. Reajuste nominal do limite (B)	143.898,8
Atualização monetária pela variação do IPCA acumulada em doze meses encerrados em junho/2024 (4,23%)	89.045,4
Crescimento real correspondente a 70% do crescimento real da receita primária (5,78% x 70% = 4,05%), limitado a 2,5%	54.853,4
VI. Limite aplicável a 2025 (IV + V)	2.248.990,0

Fonte: Mensagem do PLOA 2025.

1) Para fins de elaboração da lei orçamentária vigente, considerou-se limite aplicável a 2024 de R\$ 2.060.604,0 milhões. Contudo, o limite foi atualizado em virtude de ajustes na base de cálculo inicial (dotações autorizadas para 2023), conforme demonstrado na Nota Técnica SEI nº 1016/2024/MPO, de 30/08/2024. Essa atualização não se aplicou para fins de ampliação da despesa em 2024.

Caso a inflação medida de janeiro a dezembro de 2024 se mostre superior à acumulada de julho/2023 a junho/2024, a diferença poderá ser utilizada para ampliar o limite individualizado do Poder Executivo, por meio da abertura de crédito adicional, 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.

Por sua vez, o PLOA 2024 e a respectiva lei incorporaram desde logo o montante estimado para esse crédito adicional (R\$ 32,4 bilhões²¹), procedimento autorizado pelo art. 23 da LDO 2024 (que não constava do PLDO 2024), sancionada em 29/12/2023. Em decorrência, disso as dotações foram incluídas na lei orçamentária na condição de serem posteriormente autorizadas, no exercício financeiro de 2024, por meio da aprovação de crédito suplementar. Contudo, em decorrência de o IPCA de 2023 ter ficado em 4,62%, aquém da estimativa de 4,85% considerada na projeção da parcela condicionada à abertura de crédito suplementar, o aumento adicional do limite individualizado do Executivo ficou em R\$ 28,0 bilhões no ano em curso.

Também o PLDO 2025, em seu art. 23, prevê essa possibilidade. No entanto, o IPCA considerado no PLOA 2025 (julho/2023 a junho/2024) é superior à projeção desse índice para o ano de 2024, o que não permite ampliar a despesa do Executivo. Portanto, não há no projeto de lei orçamentária despesas condicionadas com fundamento no mencionado dispositivo. De todo modo, a ampliação de despesas não poderia ser incorporada

²¹ Considerou a projeção do IPCA para 2023 (4,85%), superior ao índice acumulado entre julho/2022 e junho/2023 (3,16%).

à base de cálculo do limite individualizado do Poder Executivo, privilégio que se permitiu somente em relação ao exercício de 2024.

Em 2024 também foi aberto crédito suplementar, por ato próprio, com base no crescimento real da receita primária em relação à realizada em 2023 (projetado no Relatório de Avaliação do 1º bimestre), que possibilitou a ampliação das despesas primárias do Poder Executivo, e do respectivo limite individualizado, em R\$ 15,8 bilhões, em conformidade com o disposto no art. 14 da LC nº 200/2023 (com redação dada pela LC nº 207, de 16/05/2024), disposição que se aplica exclusivamente ao exercício de 2024. Na hipótese de a nova projeção de crescimento real não se confirmar (após o encerramento do exercício financeiro de 2024), o valor correspondente à despesa ampliada será excluído da base de cálculo e, no exercício de 2025, deverá ser deduzido da dotação autorizada.

A Tabela 5.2 apresenta os limites individualizados por Poder e órgão, os quais foram observados no PLOA 2025, sem que reste saldo que possa abrigar despesas adicionais.

TABELA 5.2 - DISTRIBUIÇÃO DO LIMITE DA UNIÃO POR PODER E ÓRGÃO

R\$ milhões

Poderes/Órgãos	Limite 2024	Limite 2025
PODER EXECUTIVO	2.023.398,5	2.161.713,0
PODER JUDICIÁRIO	56.113,2	59.949,0
Supremo Tribunal Federal	837,5	894,7
Superior Tribunal de Justiça	1.968,4	2.103,0
Justiça Federal	14.521,8	15.514,5
Justiça Militar	707,5	755,9
Justiça Eleitoral	9.569,1	10.223,3
Justiça do Trabalho	24.725,6	26.415,8
Justiça do Distrito Federal e Territórios	3.497,3	3.736,4
Conselho Nacional de Justiça	285,9	305,4
PODER LEGISLATIVO	16.301,6	17.416,0
Câmara dos Deputados	7.830,0	8.365,3
Senado Federal	5.763,6	6.157,5
Tribunal de Contas da União	2.708,1	2.893,2
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	8.567,5	9.153,1
Ministério Público da União	8.458,5	9.036,7
Conselho Nacional do Ministério Público	109,0	116,4
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	710,4	759,0
Total Geral	2.105.091,2	2.248.990,0

Fonte: SIGA Brasil e mensagem do PLOA 2025.

Cumpra observar que o total de despesas primárias do PLOA 2025 é de R\$ 2.930,4 bilhões. Desse total, R\$ 681,4 bilhões referem-se a despesas não sujeitas ao limite, com fundamento no art. 3º, § 2º, da LC nº 200/2023, dentre as quais se destaca o valor de R\$ 544,8 bilhões concernente às transferências constitucionais e legais por repartição de receita, no valor de R\$ 544,8 bilhões. Subtraído esse valor, obtém-se a despesa primária líquida da repartição de receita, que perfaz o total de R\$ 2.385,6 bilhões. Considerando-se esse montante, as despesas não sujeitas ao limite reduzem-se a R\$ 136,6 bilhões. Por essa ótica, o limite de despesas alcança 94,3% da despesa primária dos orçamentos fiscal e da seguridade social programada no PLOA 2025, tal como demonstrado na Tabela 5.3.

TABELA 5.3 - ABRANGÊNCIA DO LIMITE DE DESPESA PRIMÁRIA NO PLOA 2025

R\$ bilhões

Discriminação	Valor
I. Despesa primária total dos OFSS	2.930,4
II. Despesas primárias não sujeitas ao limite	681,4
II.1. Transferências por repartição de receita	544,8
II.2. Demais despesas primárias	136,6
III. Despesas primárias líquidas de transferências (I – II.1)	2.385,6
IV. Limite de despesa primária	2.249,0
V. Abrangência do limite de despesa primária (IV / III)	94,3%

Fonte: SIGA Brasil e mensagem do PLOA 2025.

Importa destacar que, além das despesas que ficam fora da incidência do limite de despesas primárias por expressa disposição do art. 3º, § 2º, da LC nº 200/2023, outras não se lhe submetem em decorrência de decisões do STF e do TCU.

Conforme decisão do STF, de 30/11/2023, adotada no julgamento das ADIs 7047 e 7064, as despesas com precatórios que excedem ao limite específico que se lhes aplica (definido pela EC nº 114/2021) não se submetem ao limite de despesas primárias (R\$ 44,1 bilhões de precatórios excedente em 2025).

Outro caso, diz respeito a despesas adicionais que visam compensar o limite de gastos anterior (estabelecido pela EC nº 95/2016) calculados a menor para os exercícios financeiros de 2017 a 2019 para órgãos do Poder Judiciário e de 2017 a 2022 para o Conselho Nacional do Ministério Público²². Essa compensação foi autorizada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1103/2024-Plenário) por considerar que, embora a autorização orçamentária para a realização de despesa com auxílio moradia em 2016 tenha ocorrido por meio da abertura de crédito extraordinário, a despesa deveria ter sido incluída na base de cálculo, em razão de sua natureza não extraordinária.

Como decorrência da decisão da Corte de Contas, foi aberto crédito extraordinário, por meio da MP nº 1.238, de 03/07/2024²³, em favor de órgãos do Poder Judiciário e do Conselho Nacional do Ministério Público, no valor de R\$ 1,3 bilhão.

²² Os limites individualizados já haviam sido ajustados. Em 2024 ocorre a programação de despesas adicionais para compensar o montante de despesas que não pôde ser programado em exercícios anteriores, antes da atualização dos limites.

²³ A CMO se pronunciou, em 14/09/2024, pela rejeição da MP nº 1.238/2024, devendo seu parecer ser apreciado pelos Plenários da Câmara e do Senado.

6. REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

A Constituição, em seu art. 167, caput, inciso III, veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (investimento, inversão financeira e amortização da dívida), salvo quando as operações de crédito excedentes e as despesas correntes que devam por elas ser suportadas forem autorizados por meio de projetos de lei de créditos adicionais (suplementares e/ou especiais) aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional:

Art. 167 - São vedados:

(...)

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta²⁴;

O limite para a realização de operação de crédito constante do mencionado dispositivo constitucional é comumente denominado “regra de ouro” das finanças públicas. Em decorrência desse preceito, o montante dos gastos correntes necessários ao funcionamento da administração pública federal e ao cumprimento de suas obrigações (despesas correntes primárias obrigatórias e discricionárias e despesas correntes financeiras) deve contar com outros recursos da União, sejam receitas correntes (tributos, ingressos decorrentes da exploração do patrimônio, juros e encargos recebidos, remuneração de aplicações financeiras, venda de serviços etc.), ou outras receitas de capital que não as das operações de crédito (alienação de ativos²⁵, amortização de empréstimos concedidos, saldos de exercícios anteriores etc.).

Ainda que o comando constitucional baste à conclusão de que a regra de ouro deve ser observada não apenas no exercício financeiro, mas também no projeto e na lei orçamentária, duas normas reiteram esse entendimento. Assim determina a LRF, no seu art. 12, § 2º ²⁶:

Art. 12 (...)

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. (negritamos)

Por sua vez, a Resolução/SF nº 48/2007 dispõe:

Art. 6º O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando-se por base:

I - no exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas²⁷ e as despesas de capital nele executadas; e

II - no exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária. (negritamos).

Como se observa, devendo ser aprovadas por créditos adicionais, as receitas e as despesas que não se conformam com o disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição não podem ser autorizadas pela lei orçamentária anual.

²⁴ De acordo com o art. 167-E da Constituição, no caso de calamidade pública de âmbito nacional, é dispensada a observância do limite para a realização de operações de crédito.

²⁵ O art. 44 da LRF veda “a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”.

²⁶ O STF, na ADI 2.238, conferiu interpretação a esse dispositivo conforme o inciso III do caput do art. 167 da Constituição, explicitando que a proibição ali prevista não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (cfe. ABRAHAM, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 142).

²⁷ O § 6º do art. 167 (incluído pela EC nº 109/2021) estabelece que “Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III do caput deste artigo, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa”. Disposição semelhante consta do art. 6º, § 4º, da Resolução do Senado nº 48/2007.

Por antever que parte das despesas correntes da União não teria cobertura financeira para fins de elaboração dos orçamentos de 2025, o Poder Executivo incluiu dispositivo no PLDO 2025 para possibilitar que a lei orçamentária contenha operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como gastos correntes primários a serem por elas cobertos²⁸. A execução dessas receitas e despesas, contudo, mesmo após a publicação da lei orçamentária, estará condicionada ao cumprimento do disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição²⁹. O dispositivo mencionado corresponde ao art. 22 da PLDO 2025:

*Art. 22. O Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e a respectiva Lei poderão conter receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, cujas execuções ficam condicionadas à aprovação do Congresso Nacional, por maioria absoluta, de acordo com o disposto no inciso III do **caput** do art. 167 da Constituição, ressalvada a hipótese prevista no § 3º deste artigo.*

*§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o **caput** serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.*

*§ 2º A mensagem de que trata o art. 11 apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no **caput**, a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2024 a 2026.*

§ 3º Os montantes referidos no § 1º poderão ser reduzidos em decorrência da substituição da fonte de recursos condicionada por outras fontes, observado o disposto na alínea “a” do inciso III do § 1º do art. 52, inclusive aquela relativa a operação de crédito já autorizada, disponibilizada por prévia alteração de fonte de recursos, sem prejuízo do disposto no art. 64.

No projeto de lei, a parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional alcança o montante de R\$ 245,0 bilhões³⁰ (na LOA 2024 o excedente foi de R\$ 180,4 bilhões), conforme detalhado na Tabela 6.1 a seguir apresentada.

TABELA 6.1 - DESPESAS CORRENTES SUPOSTADAS POR OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXCEDENTES AO LIMITE CONSTITUCIONAL

R\$ milhões

Despesa Condicionada	Valor	%
Transferências do Programa Bolsa Família	40.700,0	16,6
Sentenças Judiciais - Precatórios excedentes ao sublimite	20.000,0	8,2
Sentenças Judiciais - Requisição de Pequeno Valor	13.300,0	5,4
Benefícios previdenciários (exceto sentenças judiciais)	167.234,6	68,2
Aposentadorias e pensões civis da União	3.800,0	1,6
Total	245.034,6	100,0

Fonte: Siga Brasil e PLOA 2025.

Observe-se que o art. 22, § 3º, do PLDO 2025 prevê que o valor do projeto de lei a ser aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta poderá ser inferior ao montante inicialmente considerado no projeto e na lei orçamentária. Essa disposição se baseia no fato de que, ao longo da execução dos orçamentos de 2025, poderão ser utilizados recursos que integram os saldos de exercícios anteriores (acumulados até 31 de dezembro de 2024), bem como eventual excesso de arrecadação, para substituir as operações de crédito excedentes.

Considerando essa possibilidade de substituição de fontes de recursos durante o exercício financeiro, o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025 estima que a insuficiência de recursos (margem negativa) para fins de cumprimento da regra de ouro em 2025 é de R\$ 52,7 bilhões.

²⁸ Expediente já adotado desde o PLDO 2019 e o PLOA 2019, o qual tem sido aprovado pelo Congresso Nacional.

²⁹ Aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional.

³⁰ O valor excedente de R\$ 245,0 bilhões pode vir a ser reduzido ao longo da tramitação do PLOA em razão da alocação de recursos de emendas em despesas de capital.

7. RECEITAS

7.1. RECEITAS PRIMÁRIAS

De acordo com o PLOA 2025, as receitas primárias, antes de transferências, atingirão R\$ 2.907,8 bilhões em 2025, equivalentes a 23,5% do PIB (crescimento nominal de R\$ 209,7 bilhões ou 7,8% em relação ao esperado para 2024).

Com relação à receita primária líquida, isto é, deduzidas as transferências por repartição de recursos³¹, o projeto de lei estima o montante em R\$ 2.349,0 bilhões (19,0% do PIB), patamar 8,3 p.p. superior ao esperado para 2024 após reprogramação das receitas (18,8% do PIB).

A Tabela 7.1 mostra a decomposição das receitas primárias: R\$ 1.884,0 bilhões referem-se àquelas administradas pela RFB, R\$ 713,9 bilhões correspondem à arrecadação líquida para o RGPS e R\$ 310,0 bilhões são relativos às outras receitas primárias.

TABELA 7.1 - RECEITAS PRIMÁRIAS (2023 A 2025)

Discriminação	Realizado 2023		LOA 2024		Reprogramação 2024		PLOA 2025	
	R\$ milhões	% PIB						
I. RECEITA TOTAL	2.351.400,8	21,66	2.719.904,9	23,82	2.698.112,3	23,42	2.907.774,5	23,48
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.439.302,6	13,26	1.753.210,8	15,35	1.717.335,9	14,91	1.883.960,2	15,21
I.1.1. Imposto de Importação	54.222,0	0,50	67.653,0	0,59	72.690,0	0,63	80.215,3	0,65
I.1.2. IPI	59.326,7	0,55	67.943,8	0,59	80.117,7	0,70	87.180,8	0,70
I.1.3. Imposto sobre a Renda	695.762,5	6,41	817.750,5	7,16	798.106,7	6,93	834.958,7	6,74
I.1.4. IOF	61.902,2	0,57	65.978,8	0,58	67.073,2	0,58	70.498,7	0,57
I.1.5. COFINS	292.903,0	2,70	367.558,6	3,22	365.431,3	3,17	388.645,7	3,14
I.1.6. PIS/PASEP	84.700,7	0,78	98.445,5	0,86	103.951,6	0,90	110.895,3	0,90
I.1.7. CSLL	148.652,1	1,37	178.474,0	1,56	168.685,1	1,46	198.394,3	1,60
I.1.8. CIDE - Combustíveis	1.209,1	0,01	2.817,8	0,02	2.982,9	0,03	4.333,5	0,03
I.1.9. Outras administradas pela RFB	40.624,3	0,37	86.588,8	0,76	58.297,4	0,51	108.837,9	0,88
I.2. Incentivos Fiscais	(78,0)	(0,00)	(67,3)	(0,00)	(14,4)	(0,00)	(27,5)	(0,00)
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	592.666,5	5,46	637.484,6	5,58	650.550,2	5,65	713.874,8	5,76
I.4. Outras Receitas	319.509,7	2,94	329.276,8	2,88	330.240,7	2,87	309.967,0	2,50
I.4.1. Concessões e Permissões	8.819,6	0,08	44.369,2	0,39	24.253,2	0,21	15.434,5	0,12
I.4.2. Complemento do FGTS	102,3	0,00	52,4	0,00	82,3	0,00	56,7	0,00
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	17.399,3	0,16	18.130,8	0,16	18.453,9	0,16	18.938,8	0,15
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	30.797,5	0,28	31.704,8	0,28	33.080,4	0,29	35.551,3	0,29
I.4.5. Exploração de Recursos Naturais	112.874,3	1,04	124.547,8	1,09	118.313,6	1,03	131.679,6	1,06
I.4.6. Dividendos e Participações	49.957,9	0,46	41.418,2	0,36	58.321,5	0,51	33.370,6	0,27
I.4.7. Receita Própria (fontes 50 & 81)	21.095,0	0,19	18.303,2	0,16	22.331,9	0,19	20.604,1	0,17
I.4.8. Demais Receitas	78.463,6	0,72	50.750,5	0,44	55.403,8	0,48	54.331,4	0,44

³¹ As receitas primárias, brutas ou líquidas de transferência por repartição de recursos, são estimadas e realizadas por seus valores líquidos de restituições e incentivos fiscais.

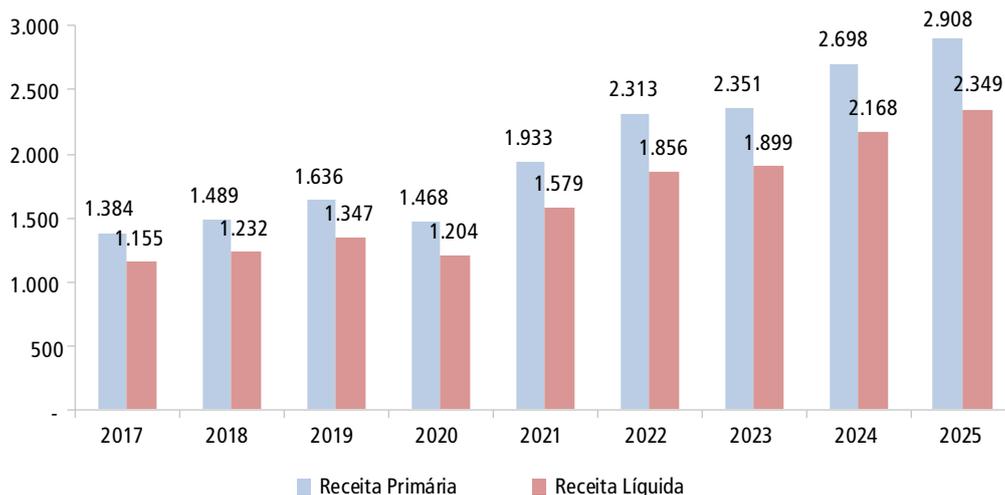
Discriminação	Realizado 2023		LOA 2024		Reprogramação 2024		PLOA 2025	
	R\$ milhões	% PIB						
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	452.009,1	4,16	527.909,9	4,62	529.856,2	4,60	558.743,3	4,51
II.1. Cide combustíveis	139,3	0,00	825,7	0,01	871,4	0,01	1.133,7	0,01
II.2. Exploração de Recursos Naturais	66.010,5	0,61	74.501,5	0,65	75.364,4	0,65	76.424,9	0,62
II.3. Contribuição do Salário Educação	18.162,0	0,17	19.022,9	0,17	19.859,2	0,17	21.330,8	0,17
II.4. FPE/FPM/IPI-EE	353.288,2	3,25	416.845,0	3,65	416.648,6	3,62	441.249,8	3,56
II.5. Fundos Constitucionais	11.391,3	0,10	13.187,3	0,12	13.039,6	0,11	14.930,1	0,12
II.6. Demais	3.017,9	0,03	3.527,6	0,03	4.073,0	0,04	3.674,0	0,03
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	1.899.391,7	17,50	2.191.995,0	19,19	2.168.256,2	18,82	2.349.031,2	18,97

Fonte: LOA 2024 e PLOA 2025.

De acordo com a Tabela 7.1, a receita administrada pela RFB e a arrecadação do RGPS em 2025 continuarão em alta como proporção do PIB, alcançando 15,2% e 5,8%, respectivamente. As outras receitas primárias cairão para 2,5% do PIB, mantendo a receita total em proporção do PIB praticamente estável em relação ao projetado para 2024.

O Gráfico 7.1 compara a evolução da receita primária arrecadada entre 2017 e 2023 e a esperada para 2024 e 2025, em valores correntes, conforme dados divulgados no Resultado do Tesouro Nacional e os constantes do PLOA 2025.

GRÁFICO 7.1 - EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA - 2017 A 2025 (R\$ BILHÕES)

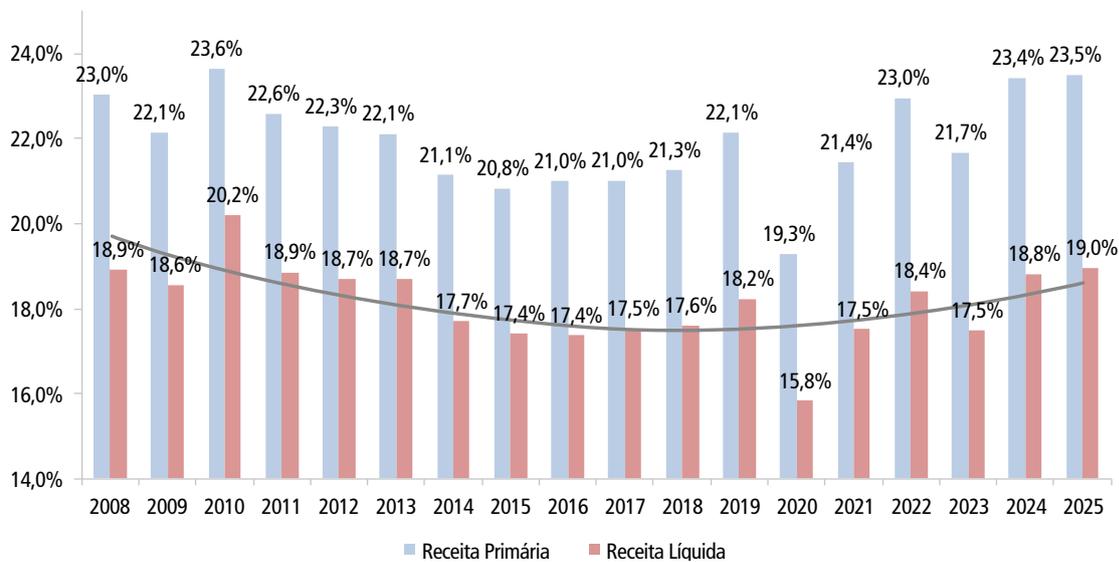


Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2025.

Em 2023, a receita primária total cresceu, em termos nominais, apenas R\$ 38,1 bilhões, com queda real de 2,8%. O desempenho foi afetado pelas reduções de alíquotas do IPI e do PIS/Cofins sobre combustíveis, entre outros. Em 2024, por outro lado, projeta-se crescimento significativo da receita, de R\$ 346,7 bilhões (14,7% nominais, ou 10,4% reais). Para 2025, o crescimento nominal esperado da arrecadação, de R\$ 209,7 bilhões, representa alta real de 4,3% em comparação ao previsto para 2024.

Conforme se extrai do Gráfico 7.2, a receita primária total tem oscilado entre 19,3% e 23,6% do PIB, estando o índice máximo próximo do esperado para 2024 e 2025. Em termos de receita líquida de repartição de recursos, o PLOA 2025 também prognostica a retomada a 19% do PIB, patamar médio alcançado no período de 2008 a 2013. A recuperação da arrecadação, depois de queda de cerca de 1,5 p.p. do PIB no período recente, tem sido apontada pelo governo como indispensável para o reequilíbrio das finanças públicas com a volta de resultados primários positivos.

GRÁFICO 7.2 - EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA - 2008 A 2025 (% DO PIB)



Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional e PLOA 2025.

A estimativa das receitas no PLOA 2025 inclui R\$ 46,7 bilhões de receitas condicionadas à aprovação de alterações na legislação, sendo R\$ 20,9 bilhões referentes ao Projeto de Lei nº 3.394, de 30/08/2024, que pretende aumentar alíquotas da contribuição sobre o lucro líquido (R\$ 14,9 bilhões) e do imposto de renda aplicável aos juros sobre capital próprio (R\$ 6,0 bilhões), e R\$ 25,8 bilhões referentes à parcela da contribuição previdenciária sujeita à redução, integral ou parcial, no caso de continuidade da desoneração desse encargos tributário sobre a folha salarial, sendo necessária, para tanto, a indicação de fontes de recursos compensatórias.

Cumpra observar que a inclusão de projeção de receitas na proposta de lei orçamentária pendente de aprovação de proposição legislativa encontra fundamento no art. 133 do PLDO 2025. Contudo, a situação referente à receita previdenciária é diferente e não se encontra prevista no PLDO 2025, nem nas LDOs já aprovadas pelo Congresso Nacional. De fato, trata-se de situação em que, aprovadas proposições legislativas (não identificadas no PLOA 2025), passam a existir fontes de recursos para compensar a desoneração da folha salarial, conforme definida na lei vigente quando da elaboração do PLOA 2025 (Lei nº 14.784, de 27/12/2023), posteriormente alterada pela Lei nº 14.973, de 16/09/2024, que prevê reoneração gradual a partir de 2025.

No PLOA 2025, R\$ 121,5 bilhões dizem respeito a receitas extraordinárias, relacionadas a medidas já aprovadas nos dois últimos anos. No entanto, a arrecadação depende da adesão de contribuintes e de ações administrativas. Destaque deve ser dado aos recursos esperados com o retorno do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), no valor R\$ 28,6 bilhões. Somadas as receitas condicionadas à aprovação do PL nº 3.394/2024, no valor de R\$ 20,9 bilhões, às receitas extraordinárias, verifica-se que no PLOA foram incluídos R\$ 142,5 bilhões a título de receitas atípicas, o que gera dúvidas quanto à real capacidade arrecadatória no exercício financeiro de 2025.

TABELA 7.2 - MEDIDAS TRIBUTÁRIAS PARA INCREMENTO DA ARRECADAÇÃO

R\$ milhões

MEDIDA	PLOA 2025
I. Receitas Extraordinárias	121.505
CARF - Voto de qualidade	28.575
Transação de relevante e disseminada controvérsia jurídica (Lei nº 14.689/2023)	26.480
Transação tributária (Lei nº 13.988/2020)	31.000
Recuperação de créditos inscritos na dívida ativa (Programa de Transação Tributária Integral - PTTI)	15.450
Controle especial de benefícios tributários	20.000
II. Receitas Condicionadas	20.947
Majoração da alíquota do IR sobre JCP	6.008
Majoração das alíquotas da CSLL	14.939
III. Total (I + II)	142.452

Fonte: Mensagem presidencial do PLOA 2025.

Os parâmetros econômicos são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União. As expectativas que embasaram o PLOA 2025 são mais otimistas que as do mercado na mesma data. Em relação ao desempenho esperado do PIB, por exemplo, o Relatório Focus de 13/09/2023 prevê crescimento de 1,90% para 2025, ao passo que no PLOA 2025 espera-se crescimento de 2,64%. É importante destacar, contudo, que, nos últimos anos, as projeções para o PIB da proposta orçamentária têm estado mais próximas daquelas posteriormente verificadas, comparativamente às esperadas pelo mercado.

7.2. RECEITAS FINANCEIRAS

As receitas financeiras (não primárias) referem-se a fluxos de recursos que não apresentam impacto sobre o resultado primário e, portanto, não alteram a dívida líquida federal.

Essas receitas incluem ingressos referentes a operações de crédito (contratuais ou referentes à emissão de títulos), amortização e encargos de empréstimos concedidos, remuneração de depósitos, inclusive disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, e ao resultado positivo apurado no balanço semestral do Banco Central. Consoante o Volume I do PLOA 2025, em 2023 foram recolhidos ao erário federal R\$ 2.036,4 bilhões em receitas financeiras (18,8% do PIB), e para 2024 estão previstos R\$ 2.725,6 bilhões (23,7% do PIB).

As receitas financeiras estão projetadas em R\$ 2.792,1 bilhões (22,5% do PIB) para 2025, dos quais R\$ 1.655,8 bilhões (59,3% do total) correspondem ao refinanciamento da dívida e R\$ 847,8 bilhões (30,4% do total), à emissão de títulos destinados a outras finalidades. Assim, 89,7% das receitas financeiras dizem respeito a operações de crédito por emissão de títulos destinadas à rolagem da dívida existente ou a outras finalidades. Essas receitas pertencem ao orçamento fiscal, esfera que conta também com: R\$ 113,9 bilhões (4,1%) de remuneração dos depósitos da União junto ao Banco Central, R\$ 36,6 bilhões (1,3%) de amortização de empréstimos concedidos, R\$ 27,3 bilhões (1,0%) de retorno de operações, juros e encargos financeiros, R\$ 24,8 bilhões (0,9%) de operações de crédito externas (contratuais), R\$ 20,5 bilhões (0,7%) de remuneração de depósitos bancários, R\$ 15,3 bilhões (0,5%) de resultado do Banco Central e outras receitas que somam apenas R\$ 62,0 milhões (0,0%). Assim, as receitas financeiras restritas à esfera fiscal correspondem a 98,2% do total.

Do total da receita com emissão de títulos, R\$ 245,0 bilhões dependem de aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, em conformidade com o disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição.

As receitas financeiras do orçamento da seguridade somam R\$ 50,0 bilhões (1,8%), destacando-se R\$ 23,6 bilhões da contribuição patronal ao Regime Próprio de Previdência dos Social (RPPS)³², R\$ 21,2 bilhões dos rendimentos dos empréstimos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)³³ e R\$ 4,9 bilhões dos rendimentos dos depósitos de titularidade desse fundo.

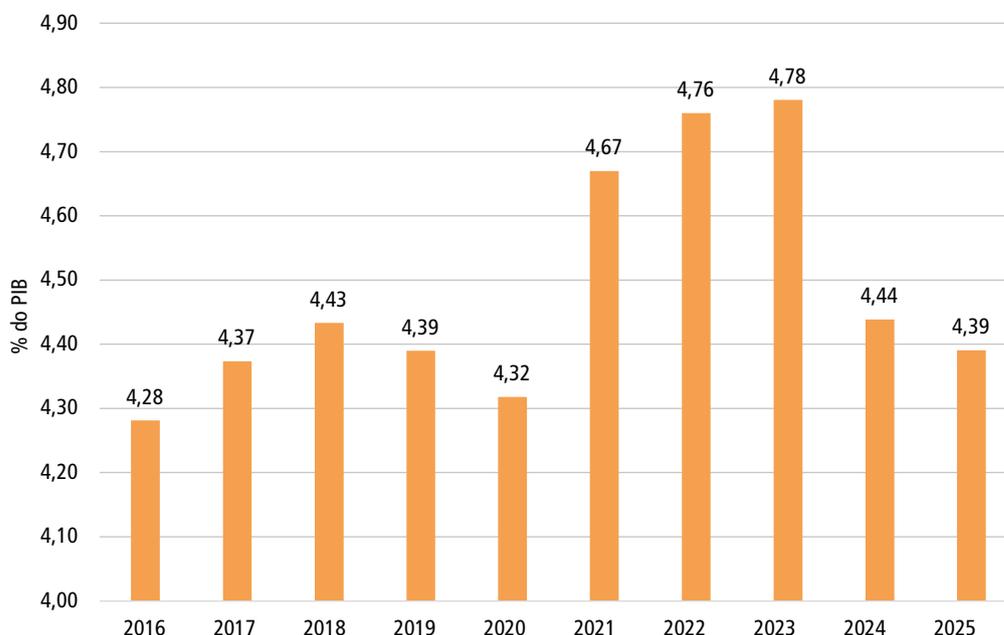
7.3. RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

A Constituição (art. 165, § 6º) determina que o projeto de lei orçamentária anual deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Quanto aos benefícios tributários (gastos tributários), a estimativa de renúncia de receitas constante das informações complementares é de R\$ 543,7 bilhões para 2025, correspondentes a 4,39% do PIB, longe do patamar de 2% do PIB³⁴ a que se pretende chegar, considerando-se o disposto na EC nº 109/2021. Contudo, a trajetória atual sinaliza estabilização, pois o montante desses benefícios cai de 4,8% do PIB em 2023 para 4,4% do PIB em 2024, ficando muito próximo do que se prevê para 2025.

Para situar o tema em contexto histórico, os Gráficos 7.3 e 7.4 demonstram a evolução dos benefícios tributários concedidos, em porcentagem do PIB e da receita primária, desde 2016.

GRÁFICO 7.3 - BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS (% DO PIB)



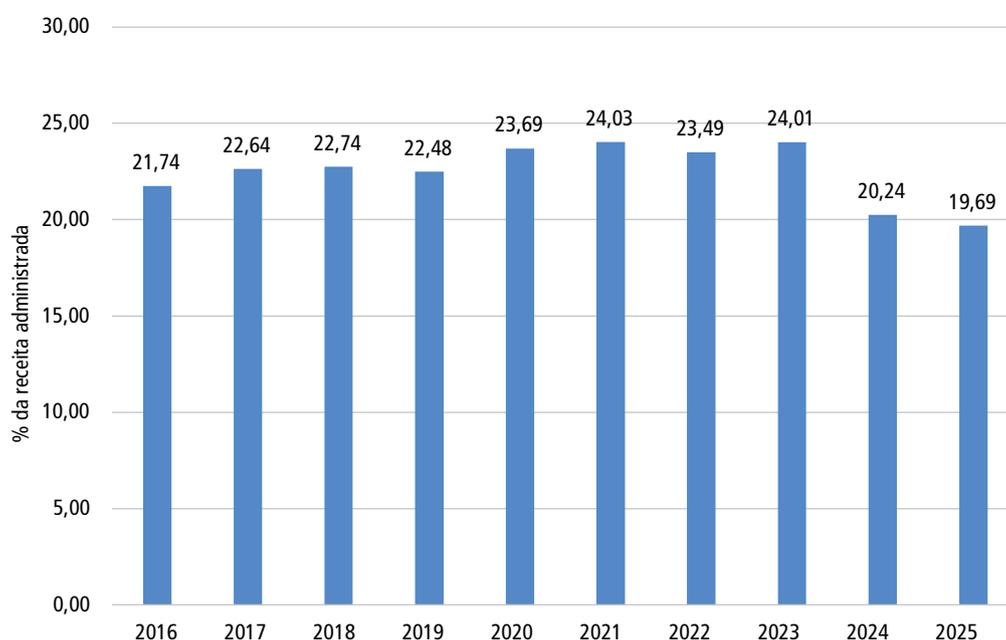
Fonte: Para os anos de 2016 a 2021, estimativa da RFB para os valores efetivamente incorridos ("DGT bases efetivas" dos anos de 2018 e 2021). Os valores de 2022 a 2024 são projeções do DGT bases efetivas 2021. Para 2025 utilizaram-se as informações complementares do PLOA 2025.

³² A contribuição patronal incidente sobre a folha salarial do servidor público constitui, simultaneamente, despesa com pessoal e encargos sociais (no âmbito de cada órgão ou entidade integrante dos OFSS) e receita do RPPS. Essa contribuição, portanto, diz respeito a operações intraorçamentárias, sem impacto no resultado primário quando consideradas em conjunto, independentemente da classificação como primárias ou financeiras. Contudo, caso essas operações fossem classificadas como primárias, a despesa com a contribuição patronal estaria submetida ao teto de gastos da União.

³³ Em conformidade com o disposto no art. 239, § 1º, da Constituição, 28% da contribuição do PIS/Pasep devem ser destinados para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, com critérios de remuneração que preservem o seu valor.

³⁴ Em atendimento ao disposto no art. 4º da EC nº 109/2021, que impõe a apresentação de plano emergencial de redução gradual de incentivos e benefícios de natureza tributária, até que se atinja o patamar de 2% do PIB em até 8 anos, o Poder Executivo enviou, em 16/09/2021, o Projeto de Lei nº 3.203/2021. Tal proposição foi encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em 10/11/2021, onde aguarda parecer do relator. O art. 4º da EC nº 109/2021 determina ainda que lei complementar fixe critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa e regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos dessas renúncias, além da sua redução gradual, sem prejuízo do plano emergencial. Com este objetivo, tramita na Câmara dos Deputados, para revisão, o Projeto de Lei Complementar nº 378/2017.

GRÁFICO 7.4 - BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS (% DA RECEITA ADMINISTRADA)



Fonte: Para os anos de 2016 a 2021, estimativa da RFB para os valores efetivamente incorridos ("DGT bases efetivas" dos anos de 2018 e 2021). Os valores de 2022 a 2024 são projeções do DGT bases efetivas 2021. Para 2025 utilizaram-se as informações complementares do PLOA 2025.

Os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do Simples Nacional (R\$ 121,0 bilhões, ou 22,25%), da Agricultura e Agroindústria (R\$ 83,1 bilhões, ou 15,28%), dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF (R\$ 57,0 bilhões, ou 10,48%) e Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes/Isentas (R\$ 45,5 bilhões, ou 8,38%), que juntos respondem por cerca de 56,38% do total do gasto tributário estimado para o exercício financeiro de 2025.

Destaque-se que as informações da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) não incluem, entre os rendimentos isentos e não tributáveis, aqueles oriundos da distribuição de lucros e dividendos. Este descasamento decorre da definição de gasto tributário utilizada pela RFB para compilação e divulgação dos demonstrativos que integram as informações complementares.

Por contemplar exceções segundo determinados critérios fundamentalmente de natureza econômica (implícitos nas definições do que seja "Sistema Tributário de Referência"), esse conceito não abrange a totalidade das modificações tributárias que reduzem a receita da União. Por outro lado, não existe ainda uma definição inequívoca do que sejam as "isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia" a que se refere o art. 165, § 6º, da Constituição, que fundamenta a elaboração dos demonstrativos dos gastos tributários.

Assim, até regulamentação completa do dispositivo em questão, restará impreciso o grau de abrangência requerido das informações complementares, servindo o conceito utilizado pelo Executivo como interpretação prevalecente sobre a matéria.

Verifica-se grande concentração dos gastos tributários em pequeno número de benefícios, alguns mais dispersos em termos regionais e setoriais (Simples Nacional, Rendimentos Isentos e Não Tributáveis do IRPF), outros concentrados espacial e setorialmente (Zona Franca de Manaus e Agricultura/Agroindústria).

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na Tabela 7.3, classificada por região e tributo.

TABELA 7.3 - ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO E TRIBUTO

R\$ milhões

Tributo	Gasto Tributário						
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total	% PIB
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS	8.560,9	14.692,4	21.101,2	66.394,9	28.516,2	139.265,6	1,12
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica - IRPJ	13.113,4	22.925,1	9.397,2	47.780,2	14.438,4	107.654,3	0,87
Imposto sobre a Renda Pessoa Física - IRPF	3.736,5	14.018,5	9.488,8	47.378,8	17.662,3	92.284,8	0,75
Contribuição para a Previdência Social	1.795,9	7.187,0	5.958,5	41.810,6	13.545,9	70.298,0	0,57
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL	1.180,4	3.370,4	2.372,1	19.126,2	5.730,7	31.779,8	0,26
Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.843,3	3.210,3	4.476,4	13.957,9	6.129,8	29.617,8	0,24
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	14.815,0	8.028,7	802,5	2.207,5	758,3	26.611,9	0,21
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte - IRRF	776,9	2.542,6	2.439,3	13.271,7	4.030,8	23.061,4	0,19
Imposto sobre Operações Financeiras - IOF	900,2	1.975,0	1.274,7	3.913,1	1.540,2	9.603,3	0,08
Imposto sobre Importação – II	5.376,7	17,7	3,6	717,9	41,5	6.157,4	0,05
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	5.187,7	7,6	1,6	361,8	13,5	5.572,2	0,04
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM	1.387,8	332,4	0,0	15,2	3,2	1.738,6	0,01
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE	2,8	0,0	0,2	14,1	0,4	17,6	0,00
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR	0,7	0,6	0,2	4,9	5,4	11,7	0,00
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	0,0	0,0	0,0	0,7	0,1	0,8	0,00
TOTAL	58.678,1	78.308,4	57.316,4	256.955,5	92.416,6	543.675,0	4,39

Fonte: Informações complementares ao PLOA 2025 constantes do sítio eletrônico da RFB.

Destacam-se os benefícios tributários relativos à COFINS, com R\$ 139,3 bilhões (25,6% do total); IRPJ, com R\$ 107,7 bilhões (19,8%); IRPF, com R\$ 92,3 bilhões (17,0%); e contribuição previdenciária, com R\$ 70,3 bilhões (12,9%), que em conjunto representam 75,3% do total.

A comparação dos percentuais constantes dos PLOAs 2023, 2024 e 2025, conforme a Tabela 7.4, evidencia redistribuição dos benefícios tributários na direção das regiões Sul e Centro-Oeste. A região Sudeste continua recebendo a maior parcela, em valores absolutos, com R\$ 257,0 bilhões (47,26% do total).

TABELA 7.4 - ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO

Região	PLOA 2023 (%)	PLOA 2024 (%)	PLOA 2025 (%)
Norte	15,9	11,7	10,8
Nordeste	12,4	15,8	14,4
Centro-Oeste	9,2	9,5	10,5
Sudeste	47,7	47,3	47,3
Sul	14,8	15,6	17,0
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Informações Complementares do PLOA constantes do sítio eletrônico da RFB.

7.3.1 Desoneração da contribuição previdenciária patronal incidente sobre a folha salarial

Em 2025, a renúncia fiscal referente à contribuição previdenciária aumentará cerca de R\$ 18 bilhões (estimativa constante da apresentação do PLOA 2025) como decorrência da manutenção da desoneração da folha salarial para o período de 2024 a 2027, o que não foi considerado no Demonstrativo de Gastos Tributários.

A desoneração da contribuição patronal sobre a folha salarial tem sido tema de disputa entre o Legislativo e o Executivo em 2023 e 2024, no âmbito do processo legislativo, envolvendo o Executivo e o Congresso Nacional, e das demandas judiciais.

Recorde-se que Executivo vetou integralmente o autógrafo do PL nº 334, de 07/02/2023 (de autoria do senador Efraim Filho), encaminhado para sanção em 01/11/2023, após tramitação nas duas Casas do Congresso Nacional. O veto foi rejeitado pelo Legislativo na sessão de 14/12/2023, o que deu origem à Lei nº 14.784, de 27/12/2023.

No âmbito da ADI 7633, por decisão monocrática de 25/04/2024 (referendada em 27/05/2024), o STF concedeu liminar suspendendo a desoneração promovida pela Lei nº 14.784/2023³⁵ até que fosse cumprido o disposto no art. 113 do ADCT, que prevê que a proposição legislativa contenha estimativa de impacto orçamentário e financeiro (na essência a ação discute a necessidade de serem apresentadas fontes de recursos para compensar a renúncia fiscal).

Posteriormente, por decisão monocrática de 17/05/2024 (referendada em 05/06/2024), o STF, “com o objetivo de assegurar a possibilidade de obtenção de solução por meio de diálogo interinstitucional”, atribuiu efeito prospectivo à decisão anterior, de modo a produzir efeitos após 60 dias, contados da data da nova decisão (17/05/2024). Mesmo prazo foi aplicado à solução legislativa a ser adotada pelo Congresso Nacional. O prazo foi prorrogado duas vezes, até 11/09/2023 e, posteriormente, por mais três dias úteis.

Em 12/09/2023, o Congresso Nacional aprovou o Projeto de Lei nº 1.847, de 15/05/2024 (apresentado pelo Senador Efraim Filho), e encaminhou o respectivo autógrafo para sanção presidencial. Assim, sobreveio a Lei nº 14.973, de 16/09/2024, que mantém a vigência da desoneração da contribuição patronal sobre a folha salarial dos municípios e das empresas até 2027, com gradual reversão (reoneração) a partir de 2025 (no caso dos municípios e das empresas³⁶).

No âmbito da ADI 7633, compete ao STF se pronunciar sobre a solução legislativa adotada, inclusive no que se refere à compensação do impacto orçamentário-financeiro da renúncia fiscal (art. 113 do ADCT).

No que se refere à estimativa de contribuição previdenciária condicionada constante do PLOA 2025, de R\$ 25,8 bilhões, cabe à CMO avaliar a ocorrência de fontes de recursos que possam substituí-la parcialmente, em face da reoneração gradual determinada para o período 2025-2027.

Quando da apresentação do PLOA 2025, o Poder Executivo, antevendo a manutenção da desoneração da folha salarial para o período de 2024 e 2027, estimou seu impacto fiscal em R\$ 55 bilhões, sendo R\$ 18 bilhões³⁷ para 2025, conforme apresentado na Tabela 7.5.

³⁵ Antes da impetrar a ADI junto ao STF, o Poder Executivo buscou estabelecer uma desoneração somente parcial, em relação à que vigorava até 2023, e a revogação da Lei nº 14.784/2023, por meio da MP nº 1.202, de 28/12/2023, solução que foi posteriormente revertida pela MP nº 1.208, de 27/02/2024.

³⁶ No último ano de vigência da prorrogação da desoneração, os municípios já voltarão a recolher contribuição patronal correspondente a 20% sobre a folha de salarial. Quanto às empresas, esse percentual somente será aplicado em 2028.

³⁷ Sendo de R\$ 18 bilhões o impacto fiscal da desoneração da folha salarial, não haverá necessidade de a parcela da contribuição patronal de R\$ 25,8, classificada no PLOA 2025 como receita condicionada, ser integralmente reduzida. A diferença corresponde à projeção da reoneração parcial prevista para 2025, de R\$ 7,8 bilhões.

TABELA 7.5 - IMPACTO FISCAL DA DESONERAÇÃO DA FOLHA SALARIAL

R\$ bilhões

ANO	VALOR
2024	26
2025	18
2026	10
2027	1
TOTAL	55

Fonte: Apresentação do PLOA 2025.

No que se refere ao impacto fiscal da desoneração da folha salarial em 2024, o Executivo considera compensações apresentadas na Tabela 7.6, que somam R\$ 26,2 bilhões.

TABELA 7.6 - COMPENSAÇÕES PARA A DESONERAÇÃO DA FOLHA SALARIAL EM 2024

MEDIDAS	TOTAL
1 Desenrola Agências Reguladoras	2,5
2 Atualização de bens imóveis	0
3 Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (repatriação)	2
4 Depósitos judiciais	12
5 Ampliação e modernização do Cadin	1
6 Recursos Esquecidos	8
Subtotal (medidas novas)	25,5
7 Remessa Conforme	0,7
TOTAL	26,2

Fonte: Apresentação do PLOA 2025.

Aponta-se, contudo, que grande parte das medidas de compensação elencadas não guardam plena consonância com as exigências do art. 14, inciso II, da LRF, por não constituírem aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação de base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Ademais, o Banco Central não deve reconhecer como receitas primárias recursos esquecidos, pelos titulares ou seus sucessores, provenientes de depósitos bancários e ações judiciais, por não encontrar amparo na metodologia que adota para a apuração do resultado primário. A recusa do reconhecimento como receita primária por parte da autarquia especial já ocorreu em 2023, em relação à transferência de saldos das contas individuais do PIS e do Pasep ao Tesouro Nacional³⁸.

³⁸ De acordo com o art. 2º, § 4º, da LC nº 200/2023, cabe ao Banco Central apurar o resultado primário do governo central.

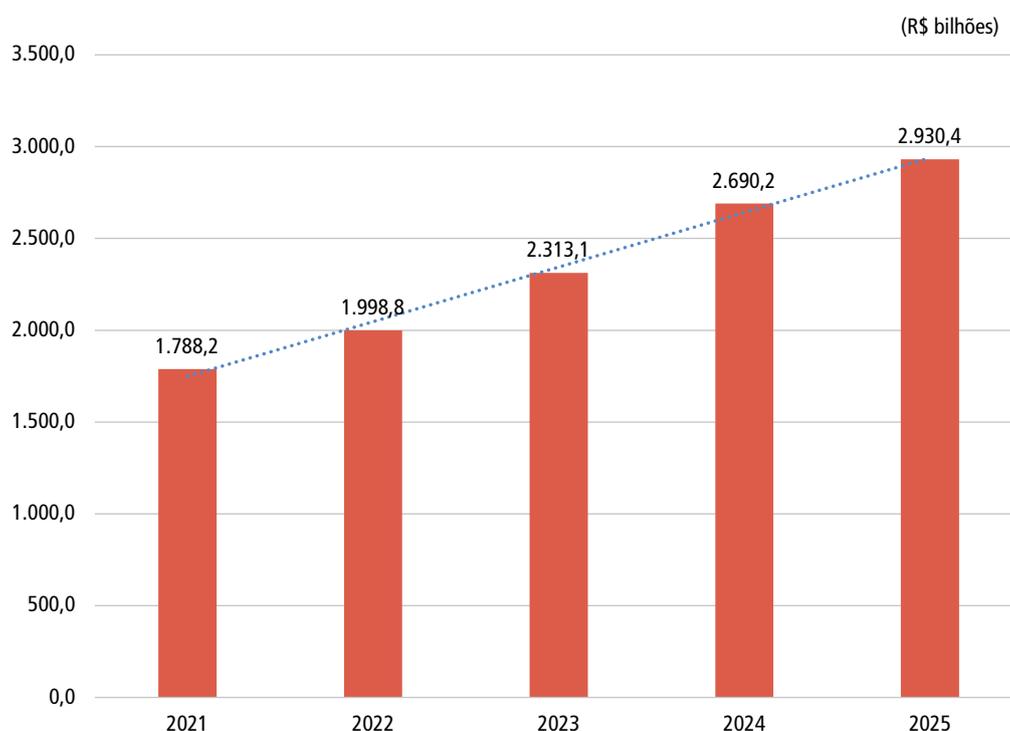
8. DESPESAS

8.1. EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

Nesta seção é apresentada breve análise da evolução recente das despesas primárias nos orçamentos fiscal e da seguridade social. São comparadas as dotações dos últimos cinco projetos de lei orçamentária (PLOAs 2021 a 2025), em valores nominais. O PLOA 2025 é a segunda proposta orçamentária totalmente elaborada sob a vigência LC nº 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável. As propostas anteriores (PLOA 2021 a 2023) foram elaboradas sob a vigência da EC nº 95/2016, que havia estabelecido o Novo Regime Fiscal, atualmente revogado³⁹. Assim como o regime anterior, o vigente também estabelece limite aplicável às despesas primárias.

O Gráfico 8.1 apresenta a evolução nominal do total das despesas primárias relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) previstas nos projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo.

GRÁFICO 8.1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL



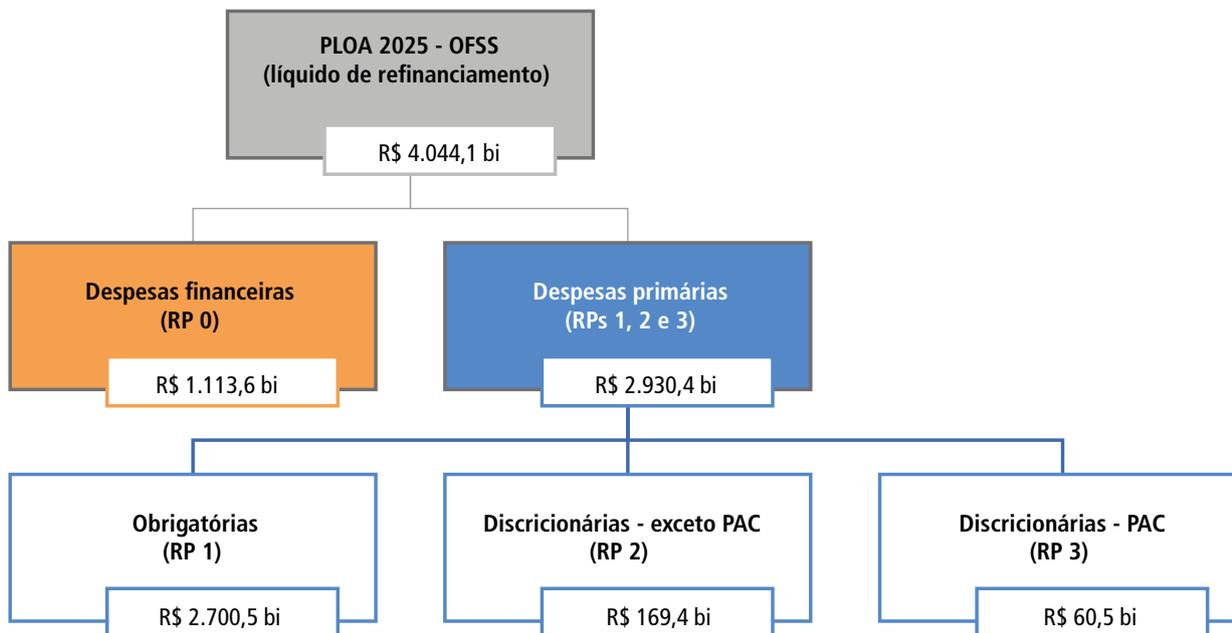
Fonte: SIOP.

O PLOA 2025 propõe a fixação das despesas primárias em R\$ 2.930,4 bilhões nos OFSS, dos quais R\$ 2.249,0 bilhões são relativos àquelas sujeitas ao teto de gastos. Assim, R\$ 681,5 bilhões referem-se às despesas primárias que se encontram fora da incidência desse teto. Em relação ao PLOA 2024, o aumento do total das despesas primárias é de R\$ 240,2 bilhões (8,9%), dos quais R\$ 143,9 bilhões correspondem à correção do limite de despesas primárias, calculada na forma estabelecida pela LC nº 200/2023, sendo R\$ 132,2 bilhões referentes a despesas obrigatórias e R\$ 11,7 bilhões a despesas discricionárias. O aumento restante, de R\$ 96,3 bilhões, é justificado pelo crescimento das despesas primárias não sujeitas ao teto.

No que se refere à participação das despesas primárias e financeiras no âmbito dos OFSS (líquido de refinanciamento), deve-se destacar que, do total dos recursos previstos no PLOA 2025 (R\$ 4.044,1 bilhões), 27,5% (R\$ 1.113,6 bilhões) referem-se a despesas financeiras; 66,8% (R\$ 2.700,5 bilhões), a despesas primárias obrigatórias; e 5,7% (R\$ 229,9 bilhões), a despesas primárias discricionárias. Considerando-se apenas as despesas

³⁹ A revogação ocorreu a partir da sanção da LC nº 200/2023, em decorrência de previsão contida no art. 9º da EC nº 126/2022.

primárias (R\$ 2.930,4 bilhões), verifica-se que 92,2% (R\$ 2.700,5 bilhões) são obrigatórias e 7,8% (R\$ 229,9 bilhões) são discricionárias. Essas informações constam do esquema a seguir apresentado.



A Tabela 8.1 demonstra a composição das despesas primárias nos últimos cinco projetos de lei orçamentária (PLOAs 2021 a 2025).

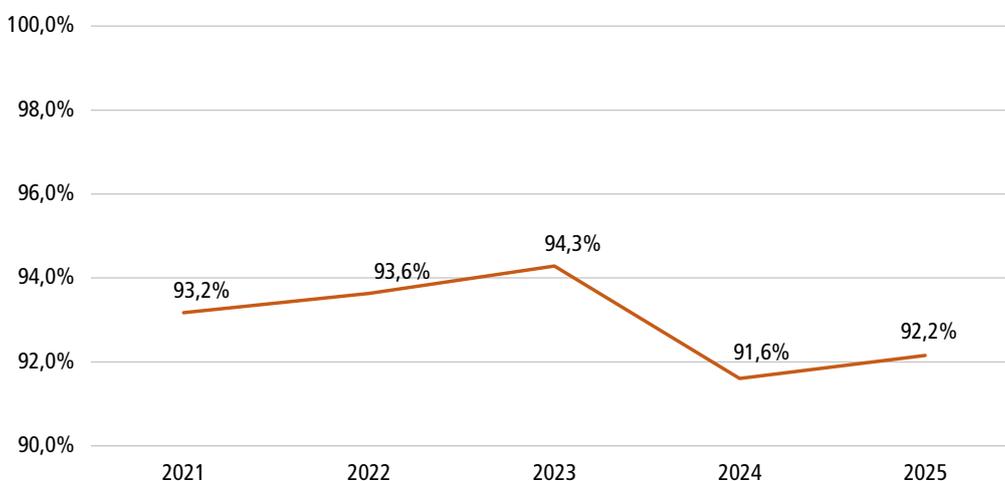
TABELA 8.1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO

R\$ bilhões

Identificador de Resultado Primário (RP)	PLOA 2021		PLOA 2022		PLOA 2023		PLOA 2024		PLOA 2025	
	Valor	(%)								
1 - Despesa Primária obrigatória	1.666,1	93,2	1.871,5	93,6	2.180,9	94,3	2.464,4	91,6	2.700,5	92,2
2 - Despesa Primária discricionária (exceto PAC)	122,1	6,8	127,3	6,4	132,2	5,7	164,6	6,1	169,4	5,8
3 - Despesa Primária discricionária (PAC)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	61,3	2,3	60,5	2,1
TOTAL	1.788,2	100,0	1.998,8	100,0	2.313,1	100,0	2.690,2	100,0	2.930,4	100,0

Fonte: SIOP.

GRÁFICO 8.2 - PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS NO TOTAL DAS DESPESAS PRIMÁRIAS



Fonte: SIOP.

A expressiva participação das despesas obrigatórias no total das despesas primárias implica alta rigidez orçamentária, por reduzir o espaço fiscal que pode acomodar as despesas discricionárias. As despesas obrigatórias atingiram o pico de 94,3% do total das despesas primárias no PLOA 2023, caindo para 91,6% no PLOA 2024. Na proposta orçamentária atual, a participação das despesas primárias obrigatórias é de 92,2%, o que mostra incremento de 0,6 p.p. em relação a 2024. Como consequência, a participação das despesas discricionárias no PLOA 2025 é de apenas 7,8%.

A Tabela 8.2 evidencia a evolução das despesas primárias por grupo de natureza de despesa (GND), na qual se destaca o aumento percentual dos investimentos (GND 4), sobretudo do PLOA 2023 para o PLOA 2024 (aumento de 162,6%). De 2024 para 2025, o aumento percentual do GND 4 foi de 8,0%, enquanto o aumento em inversões financeiras (GND 5) foi de 30,5%. As despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) e outras despesas correntes (GND 3) aumentaram em 9,1%. A LC nº 200/2023 estabeleceu em seu art. 10 um piso para investimentos, de forma que o montante dos recursos que lhes forem destinados no PLOA (nos GNDs 4 e 5⁴⁰) não poderá ser inferior ao equivalente a 0,6% do PIB estimado no respectivo projeto, que alcança R\$ 12.382,9 bilhões.

De acordo com esses critérios, os investimentos para 2025 devem ser de, no mínimo, R\$ 74,3 bilhões. O PLOA 2025 prevê a aplicação desse valor, sendo R\$ 63,6 bilhões em investimentos (GND 4) e, no âmbito do programa “2320 - Moradia Digna”, R\$ 10,7 bilhões em inversões financeiras (GND 5).

TABELA 8.2 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA (GND)

R\$ bilhões

GND	2021	2022	2023	2024	2025	Variação % 2024 a 2025	Variação % 2021 a 2025
1 - Pessoal e encargos sociais	338,4	343,7	369,3	381,4	416,2	9,1	23,0
3 - Outras Despesas Correntes	1.396,9	1.608,3	1.884,1	2.198,9	2.398,8	9,1	71,7
4 - Investimentos	25,9	25,7	22,4	58,9	63,6	8,0	145,6
5 - Inversões Financeiras	10,7	4,7	1,5	13,2	17,2	30,5	61,3
9 - Reserva de Contingência	16,3	16,4	35,8	37,9	34,6	-8,7	111,6
TOTAL	1.788,2	1.998,7	2.313,1	2.690,2	2.930,4	8,9	63,9

Fonte: SIOP.

⁴⁰ O piso de investimentos considera as despesas previstas no GND 5 apenas quando elas se destinarem a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (art. 10, § 1º, inciso II, da LC nº 200/2023).

A evolução das despesas primárias por função orçamentária, referentes aos PLOAs de 2021 a 2025, é demonstrada na Tabela 8.3. As três funções com maiores valores de despesas primárias no PLOA 2025 são “09 - Previdência Social” (R\$ 1.077,4 bilhões), “28 - Encargos Especiais” (R\$ 741,4 bilhões) e “08 - Assistência Social” (R\$ 285,8 bilhões).

Vale destacar o incremento, do PLOA 2023 para o PLOA 2024, nas dotações destinadas às funções “12 - Educação” (aumento de R\$ 29,1 bilhões) e “10 - Saúde” (aumento de R\$ 68,6 bilhões), influenciado pela revogação do art. 110 do ADCT⁴¹, que ocorreu com a sanção da LC nº 200/2023⁴². Com a revogação do dispositivo, o cálculo dos pisos aplicáveis às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) voltou, a partir do PLOA 2024, a ser efetuado em função da arrecadação da receita de impostos líquida (18%, no caso da MDE, conforme art. 212, caput, da Constituição) e da receita corrente líquida (15%, no caso das ASPS, conforme art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição).

TABELA 8.3 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS POR FUNÇÃO

R\$ bilhões

Função	2021	2022	2023	2024	2025	Varição % 2024 a 2025	Varição % 2021 a 2025
01 - Legislativa	7,8	8,8	9,8	10,1	11,2	10,7	42,8
02 - Judiciária	34,1	37,8	40,1	43,1	44,8	3,8	31,4
03 - Essencial à Justiça	7,0	7,6	8,3	8,6	9,2	6,9	30,6
04 - Administração	26,4	26,7	24,6	29,8	31,7	6,5	20,2
05 - Defesa Nacional	80,5	85,2	87,4	92,1	95,7	3,9	18,9
06 - Segurança Pública	10,8	11,4	12,1	13,8	15,1	9,7	40,0
07 - Relações Exteriores	3,7	4,2	4,3	4,2	4,6	9,1	24,6
08 - Assistência Social	101,9	109,1	193,8	278,5	285,8	2,6	180,4
09 - Previdência Social	806,5	854,4	956,2	1.024,3	1.077,4	5,2	33,6
10 - Saúde	117,1	126,8	130,6	199,2	208,9	4,9	78,3
11 - Trabalho	59,3	65,9	72,2	80,8	89,9	11,3	51,5
12 - Educação	95,1	107,0	117,2	146,3	161,9	10,7	70,3
13 - Cultura	0,8	0,8	0,7	1,5	1,7	6,7	113,6
14 - Direitos da Cidadania	1,0	0,9	0,9	1,6	2,7	73,2	180,6
15 - Urbanismo	1,5	1,3	1,3	3,2	2,8	-12,9	81,3
16 - Habitação	0,0	0,0	0,0	0,7	0,8	13,4	5.889,4
17 - Saneamento	0,4	0,4	0,0	3,2	1,9	-39,5	424,2
18 - Gestão Ambiental	3,3	3,4	2,9	4,9	5,1	5,6	55,5
19 - Ciência e Tecnologia	4,3	8,3	6,4	10,5	14,8	40,9	246,7
20 - Agricultura	16,1	17,1	22,0	20,6	23,8	15,2	47,8
21 - Organização Agrária	1,2	1,3	1,1	2,9	3,5	20,3	200,4
22 - Indústria	1,7	1,7	1,7	2,1	2,3	8,9	37,9
23 - Comércio e Serviços	1,4	1,7	1,5	1,6	2,0	25,7	44,4
24 - Comunicações	2,5	2,5	2,1	1,5	1,5	0,6	-38,8
25 - Energia	1,3	1,6	1,3	1,3	1,2	-6,2	-10,1
26 - Transporte	9,6	8,5	8,2	20,3	18,0	-11,7	86,9
27 - Desporto e Lazer	0,3	0,3	0,2	0,4	0,4	6,8	48,9

⁴¹ Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e
II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁴² Por determinação do disposto no art. 9º da EC nº 109/2022.

R\$ bilhões

Função	2021	2022	2023	2024	2025	Variação % 2024 a 2025	Variação % 2021 a 2025
28 - Encargos Especiais	365,0	481,0	545,8	632,1	741,4	17,3	103,1
99 - Reserva de Contingência	27,8	23,1	60,4	51,1	70,3	37,7	153,4
TOTAL	1.788,2	1.998,8	2.313,1	2.690,2	2.930,4	8,9	63,9

Fonte: SIOF.

Observe-se que o PLOA 2025, além de propor a fixação de despesas para o exercício financeiro de 2025, traz previsões indicativas para o exercício financeiro de 2026 (orçamentação de médio prazo), conforme permissão dada pelo art. 165, § 14, da Constituição. A Tabela 8.4 apresenta o montante dessas despesas de acordo com o identificador de resultado primário.

TABELA 8.4 - ORÇAMENTAÇÃO DE MÉDIO PRAZO POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO

R\$ bilhões

Identificador de Resultado Primário	PLOA 2025	Projeção para 2026	Variação 2025 - 2026 (%)
0 - Despesas financeira	2.769,5	2.784,7	0,5
1 - Despesa primária obrigatória	2.700,5	2.878,2	6,6
2 e 3 - Despesa primárias discricionárias	229,9	237,4	3,3

Fonte: PLOA 2025.

8.2. EDUCAÇÃO

O montante de recursos destinados ao Ministério da Educação (MEC) no PLOA 2025 é de R\$ 200,5 bilhões, acréscimo de R\$ 19,9 bilhões (11,0%) em relação ao PLOA 2024, que contava com R\$ 180,6 bilhões.

No cotejo das despesas do órgão por subfunção com a proposta anterior, destacam-se as seguintes variações positivas: R\$ 10,8 bilhões (15,6%) na educação básica⁴³, R\$ 0,7 bilhão (4,3%) no ensino profissional⁴⁴ e R\$ 2,2 bilhões (4,1%) no ensino superior (incluindo os hospitais universitários federais)⁴⁵.

Quanto às despesas primárias do MEC, as obrigatórias aumentaram R\$ 20,8 bilhões (15,6%), e as despesas discricionárias, R\$ 2,7 bilhões (8,2%). Considerando o total das despesas primárias do órgão, o crescimento é de R\$ 23,5 bilhões (14,1%). Portanto, essas despesas cresceram em percentuais superiores à correção do limite aplicável às despesas primárias (6,8%), calculado em conformidade com a LC nº 200/2023⁴⁶.

No tocante ao cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais, no âmbito da educação, merece destaque a aplicação mínima na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

8.2.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

As despesas relativas à MDE estão definidas no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) como aquelas "realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições edu-

⁴³ Consideradas como típicas da educação básica as subfunções "306 - Alimentação e Nutrição", "362 - Ensino Médio", "365 - Educação Infantil", "366 - Educação de Jovens e Adultos", "367 - Educação Especial", "368 - Educação Básica" e "847 - Transferências para a Educação Básica".

⁴⁴ Subfunção "363 - Ensino Profissional".

⁴⁵ Subfunções "302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial" e "364 - Ensino Superior".

⁴⁶ Das despesas do MEC, a complementação da União ao Fundeb (R\$ 56,6 bilhões no PLOA 2025) e aquelas que atendem ao disposto nos incisos III (suportadas por doações) e IV (suportadas por receitas próprias ou de convênios) do § 2º do art. 3º da LC nº 200/2023 (R\$ 1,5 bilhão no PLOA 2025) não se submetem ao limite de despesas primárias. Excluindo-as do cálculo, verifica-se que o acréscimo nas despesas primárias sujeita a esse limite é de R\$ 13,4 bilhões (11,3%).

cacionais de todos os níveis”. Os arts. 70 e 71 da LDB relacionam as despesas que devem e as que não devem ser consideradas como gastos com MDE.

Após a sanção da LC nº 200/2023, diversas disposições do ADCT foram revogadas, como decorrência do disposto no art. 9º da EC nº 126/2022. Isso levou a que o cálculo da aplicação mínima em MDE, que vinha sendo efetuado com fundamento no art. 110 do ADCT (um dos dispositivos revogados) voltasse a observar o disposto no art. 212 da Constituição – aplicação de, ao menos, 18% da receita de impostos líquida⁴⁷ (R\$ 113,6 bilhões⁴⁸).

O montante das despesas com MDE, discriminadas no PLOA 2025 pelo identificador de uso - IU 8⁴⁹, é de R\$ 169,7 bilhões, consideradas todas as fontes de recursos, conforme demonstrado nos Quadros 9A, 9B e 9C da proposta orçamentária.

No entanto, para fins de cumprimento do piso constitucional, são consideradas somente as despesas financiadas por recursos oriundos de impostos, devendo-se observar também a restrição presente no art. 212-A, inciso VIII, da Constituição, que admite que apenas 30%, no máximo, da complementação da União ao Fundeb sejam suportados com recursos vinculados à MDE. Desse modo, dos R\$ 139,7 bilhões da fonte “1000 - Recursos Livres da União” alocados em MDE, devem ser deduzidos R\$ 19,6 bilhões referentes à parcela dessa complementação suportada por recursos de imposto excedentes aos 30% mencionados. Feita essa dedução, verifica-se o PLOA 2025 prevê aplicação de recursos oriundos de impostos da ordem de R\$ 120,1 bilhões em MDE, ou seja, R\$ 6,5 bilhões acima do mínimo constitucional⁵⁰.

8.2.2 Complementação ao Fundeb

O atual Fundeb, com vigência permanente, foi instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, pela EC nº 108/2020 e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, com a finalidade de assegurar a distribuição de recursos e de responsabilidades entre os entes mencionados e seus municípios, necessária à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

Constituem recursos do Fundeb, definidos no art. 212-A, inciso II, da Constituição, 20% dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios recebidos a título de repartição tributária (FPM, FPE, IPI e ITR) e de arrecadação própria (IPVA, ITCD e ICMS). Além disso, cabe à União complementar os recursos desses fundos, nos termos do art. 212-A, inciso IV⁵¹.

Em decorrência da aprovação da EC nº 108/2020, a complementação da União, que correspondia a 10% do fundo, tem sido ampliada progressivamente, de modo a alcançar 23% até 2026. Para 2025, o aporte da União equivale a 21% (2 p.p. superiores em relação a 2024) do fundo⁵², com valor estimado de R\$ 56,6 bilhões (ação orçamentária 00SB).

Em 2025, os 21% da complementação serão distribuídos da seguinte forma: (a) 10% para as unidades da Federação, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente⁵³; (b) 9% às redes públicas de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente⁵⁴; e (c) 2% às redes públicas que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica⁵⁵.

⁴⁷ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁴⁸ Conforme Quadro 9A do PLOA 2025.

⁴⁹ De acordo com o art. 7º, § 10, inciso VIII, do PLDO 2025, o IU 8 refere-se aos recursos para identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto nos arts. 70 e art. 71 da Lei nº 9.394/1996, no âmbito do Ministério da Educação.

⁵⁰ Projeção efetuada considerando-se a fonte 1000. A aplicação adicional = destinação à MDE – piso de MDE – destinação à complementação ao Fundeb superior a 30%.

⁵¹ A memória de cálculo das estimativas da complementação está disponível nas Informações Complementares ao PLOA 2025.

⁵² Art. 60, inciso V, do ADCT.

⁵³ Art. 212-A, inciso V, alínea “a”, da Constituição.

⁵⁴ Art. 60, § 1º, inciso V, do ADCT.

⁵⁵ Art. 60, § 2º, inciso III, do ADCT.

De acordo com o PLOA 2025, essa complementação deverá ser efetuada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com recursos oriundos de impostos (R\$ 36,6 bilhões)⁵⁶ e da exploração de petróleo e gás natural (R\$ 20,0 bilhões)⁵⁷.

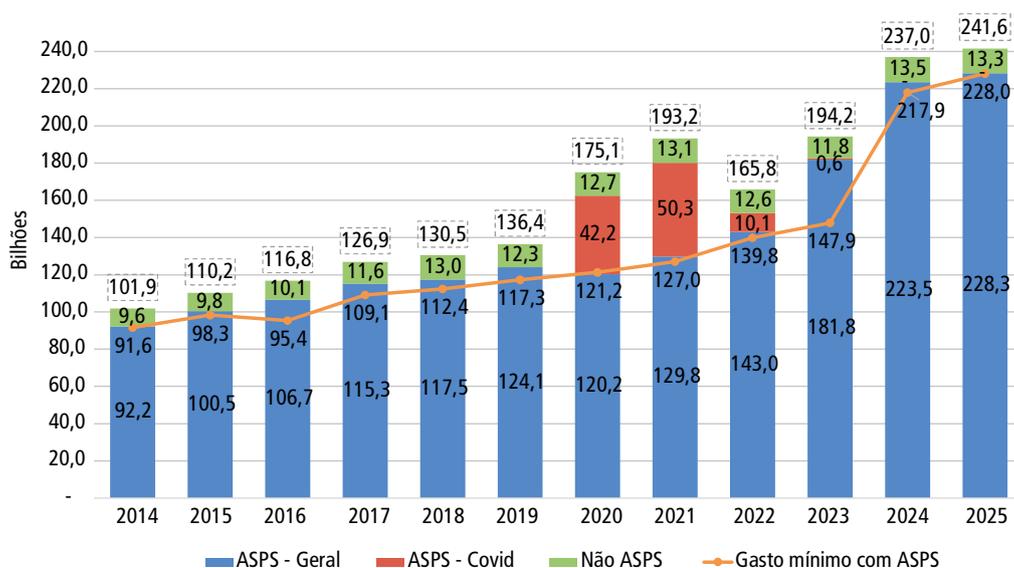
8.3. SAÚDE

O setor de saúde conta com garantia de aplicação de recursos mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposto no § 2º do art. 198 da Constituição e na LC nº 141/2012. A presente seção apresenta evolução dos gastos com saúde e, em seguida, avaliação do cumprimento do piso constitucional aplicável às ASPS.

8.3.1 Evolução dos gastos com saúde

Os gastos com saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde, podem ser classificados ou não como ASPS. O Gráfico 8.3, a seguir apresentado, mostra a evolução desses gastos no período 2014-2025, em valores nominais.

GRÁFICO 8.3 - DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE - VALORES NOMINAIS (R\$ BILHÕES)



Fontes: SIGA Brasil e SIOF. Consideram-se os valores executados (até 2023), autorizados (2024) e previstos no PLOA (2025).

Observa-se que tanto os recursos efetivamente destinados a ASPS, quanto o valor do piso, são crescentes ao longo do tempo, com pontos específicos discrepantes. No caso do piso⁵⁸, houve redução em 2016, primeiro ano de vigência da regra instituída pela EC nº 86/2015, quando o montante do piso passou a corresponder a 13,2% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, com previsão de progressividade ao longo de cinco anos até alcançar 15%. Ainda em 2017, em decorrência da aprovação da EC nº 95/2016, o cálculo do piso foi novamente alterado, uma vez que a aplicação de montante equivalente a 15% da RCL em

⁵⁶ Fonte 1000.

⁵⁷ Fontes 1008, 1014 e 1130.

⁵⁸ A forma de apuração do piso constitucional de gastos em saúde na esfera federal sofreu profunda alteração a partir de 2015. Pela regra anterior (prevista na LC nº 141/2012), o montante mínimo para aplicação em ASPS a cada ano correspondia ao valor empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Com a EC nº 86/2015, esse montante passou a corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, sendo autorizado que tal percentual viesse a ser alcançado progressivamente ao longo de cinco anos, começando em 2016 com 13,2%. Entretanto, com a EC nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (já revogado), o piso de 15% da RCL foi antecipado para 2017 e, a partir de 2018, passou a ser corrigido pelo IPCA acumulado (critério então vigente para também atualizar o teto de gastos). Finalmente, em 2024, com a aprovação do Regime Fiscal Sustentável pela LC nº 200/2023 (norma cuja sanção deu causa à revogação do Novo Regime Fiscal, em conformidade com a determinação contida no art. 9º da EC nº 126/2022), a correção do piso pela inflação deixou de ser aplicada, e os gastos mínimos com saúde voltaram a corresponder a 15% da RCL.

ASPS foi antecipada para aquele ano (seria de 13,7%, conforme previsão da EC nº 86/2015), o que provocou a retomada do crescimento nominal do piso.

Para os exercícios financeiros a partir de 2018, a EC nº 95/2016 estabeleceu (art. 110 do ADCT) que o piso do ano anterior passaria a ser corrigido pela inflação medida pelo IPCA, mesmo critério de correção aplicável ao teto de gastos então vigente.

Relativamente a 2023, deve-se mencionar que a EC nº 126/2022 possibilitou a alocação, no âmbito do Congresso Nacional, de recursos acima do necessário para atendimento do piso constitucional⁵⁹. De acordo com a regra do art. 110 do ADCT, cuja aplicação se manteve para aquele ano, o piso seria de aproximadamente R\$ 147,9 bilhões, mas o empenho da despesa com ASPS alcançou R\$ 181,8 bilhões.

Em 2024 há um aumento mais expressivo do piso em razão da retomada do cálculo como percentual da RCL (15%), conforme previsto no art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição. Essa mudança resultou da revogação do art. 110 do ADCT após a sanção da LC nº 200/2023, consoante previsto no art. 9º da EC nº 126/2022.

Importa mencionar que parte do aumento dos recursos destinados a ASPS a partir de 2023 suportam incrementos de dois gastos significativos decorrentes de recentes alterações legislativas: (i) a vinculação do vencimento mínimo dos agentes comunitários de saúde (ACS) e dos agentes de combate às endemias (ACE) a dois salários mínimos, conforme estabelecido pela EC nº 120/2022; e (ii) auxílio federal para o pagamento do piso salarial da enfermagem, nos termos das ECs nº 124 e nº 127, ambas de 2022. A Tabela 8.5 reflete os valores decorrentes dessas alterações legislativas nos exercícios de 2023 a 2025.

TABELA 8.5 - DESPESAS COM PAGAMENTO DE PISOS SALARIAIS PELA UNIÃO NO PLOA 2025 (R\$ MILHÕES)

Pisos Remuneratórios	2023 (empenhado)	2024 (autorizado)	PLOA 2025
Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate a Endemias (dois salários mínimos)	10.957,0	12.343,8	13.340,5
Enfermagem	7.300,0	10.600,0	10.855,0
Total	18.257,0	22.943,8	24.195,5

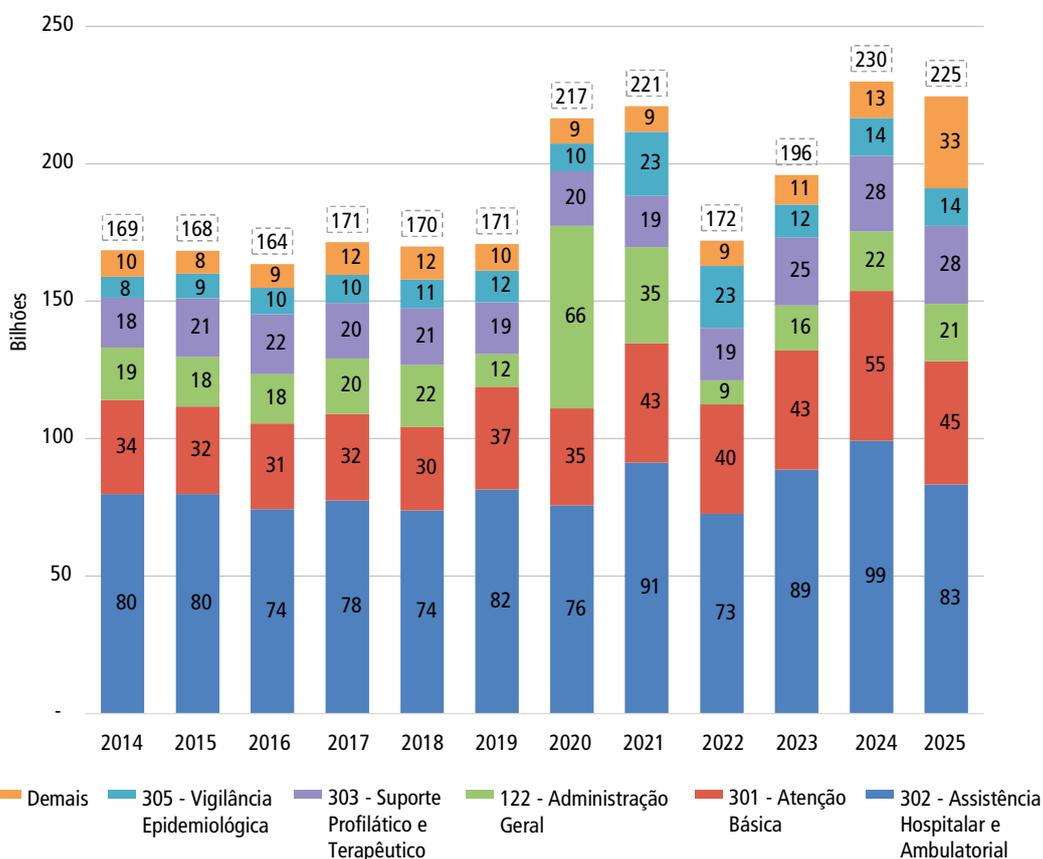
Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Consideram-se valores executados (2023), autorizados (2024) e previstos no PLOA (2025).

Observe-se que essas despesas não se alinham de forma harmoniosa ao modelo de financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS). Com efeito, o SUS é estruturado para financiar a produção e prestação de serviços de saúde, não cabendo à União suportar despesas relacionadas à remuneração de trabalhadores de outras esferas governamentais. Discrepâncias como essas podem gerar dificuldades para a gestão e a sustentabilidade financeira do sistema.

Por sua vez, o Gráfico 8.4 mostra a evolução, em valores reais, das despesas classificadas na função Saúde, o que exclui despesas com previdência e encargos especiais, distribuídas por subfunção.

⁵⁹ EC nº 126/2022 possibilitou, no âmbito da discussão do PLOA 2023, a ampliação da despesa dos orçamentos fiscal e da seguridade social em R\$ 169,1 bilhões a partir de: (i) aumento do limite individualizado do Poder Executivo em R\$ 145,0 bilhões (art. 3º da EC nº 126/2022); e (ii) exclusão das despesas a que se referem os §§ 6º-A e 6º-B do art. 107 do ADCT (parágrafos introduzidos pelo art. 2º da EC nº 126/2022) da incidência do teto de gastos, que possibilitou a ampliação dos gastos em mais R\$ 24,1 bilhões.

GRÁFICO 8.4 - DESPESAS NA FUNÇÃO SAÚDE, POR SUBFUNÇÃO (VALORES REAIS)



Fontes: SIGA Brasil e SIOF. Valores executados (até 2023), autorizados (2024) e previstos no PLOA (2025). Dados a preços projetados para o início do exercício financeiro de 2025. Os valores até 2024 foram atualizados pelo IPCA apurado até julho/2024 e pela estimativa do índice para o restante de 2024, conforme Relatório Focus de 09/09/2024. Os valores de 2025 foram deflacionados pelo IPCA estimado de 2025, conforme Relatório Focus de 09/09/2024. Nas demais subfunções de 2025, foram incluídas as dotações relativas às reservas destinadas ao atendimento das emendas individuais e de bancada estadual.

Conforme se observa, o gasto na função Saúde apresenta diferentes tendências ao longo do período em análise. Entre 2014 e 2019, verifica-se certa estabilidade das despesas, seguida de rápido crescimento em 2020 e 2021, em virtude da pandemia de Covid-19. Em 2022, as despesas recuam para o patamar anterior, mas voltam a crescer em 2023 e, ainda mais, em 2024, quando ultrapassam o montante alcançado no pico da pandemia. Para 2025, observa-se ligeira redução em termos reais, da ordem de 2%, em relação a 2024 (de R\$ 230 bilhões para R\$ 225 bilhões).

Em relação às subfunções, em todo o período analisado, a principal destinação é a “Assistência Hospitalar e Ambulatorial”, com pouco menos de metade das despesas, seguida pela “Atenção Básica” (com exceção de 2020, em virtude do uso da subfunção “Administração Geral” para atender despesas relativas à pandemia de Covid-19). Observa-se também nos últimos anos expressivo crescimento da subfunção “Suporte Profilático e Terapêutico”, com incremento de cerca de 50% em relação ao patamar existente até 2022.

É importante destacar que, no Gráfico 8.4, a classe “Demais” agrega subfunções menos representativas no gasto em saúde. Para 2025, porém, essa classe incorpora também parcelas das reservas específicas constituídas para o atendimento das emendas individuais e de bancada estadual, no valor de R\$ 19,5 bilhões. Considerando o histórico recente dessas emendas, espera-se que elas incrementem principalmente as despesas nas subfunções “Assistência Hospitalar e Ambulatorial” e “Atenção Básica”.

8.3.2 Gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Para 2025, considerando a projeção da RCL, o montante mínimo de aplicação em saúde é de R\$ 228,0 bilhões. No projeto de lei, as programações passíveis de cômputo para atendimento do piso constitucional, clas-

sificadas com o identificador de uso 6 (IU 6) nos termos do que prevê o PLDO 2025, totalizam R\$ 228,3 bilhões, dos quais R\$ 0,7 bilhão está alocado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

Cumpra lembrar, no entanto, que, com a entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), essas entidades da administração indireta passaram a constituir órgãos setoriais específicos, deixando de ser unidades orçamentárias vinculadas a órgão supervisor⁶⁰. A LC nº 141/2012, por sua vez, determina que os recursos da União a serem aplicados em ASPS devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que “compõem o órgão Ministério da Saúde”⁶¹. Dessa forma, como a Anvisa foi desvinculada orçamentariamente do Ministério da Saúde, as despesas com saúde a serem executadas por essa autarquia não devem ser computadas para fins de verificação do cumprimento do piso constitucional da aplicação em ASPS. Assim, excluindo-se o valor aplicado pela Anvisa (R\$ 0,7 bilhão), as despesas do PLOA 2025 passíveis de cômputo para atendimento desse piso caem para R\$ 227,6 bilhões, valor ligeiramente inferior ao necessário para o atendimento da determinação constitucional.

Destaca-se ainda que, dentro do montante classificado como ASPS, há R\$ 19,5 bilhões em reservas específicas destinadas ao atendimento de emendas individuais e de bancada estadual.

A Tabela 8.6 apresenta resumidamente a composição dos valores classificados no PLOA 2025 como ASPS.

TABELA 8.6 - DEMONSTRAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO PISO DA SAÚDE NO PLOA 2025

(R\$ milhões)

Item	PLOA 2025
I. Programações referentes a ASPS	208.843,3
I.1. ASPS (programações regulares)	208.095,9
I.2. Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	747,4
II. Reserva de contingência classificada como ASPS	19.477,2
II.1. Emendas individuais	12.337,2
II.2. Emendas de bancada estadual	7.140,0
III. Total classificado como ASPS	228.320,5
IV. Despesas que podem ser consideradas para fins de cumprimento do piso da saúde (III - I.2)	227.573,1
V. Mínimo constitucional	228.005,2
VI. Insuficiência dos gastos com ASPS	-432,1

Fonte: PLOA 2025.

Ressalte-se que a existência de reservas específicas para o atendimento das emendas individuais e de bancada estadual decorre do art. 13, § 5º, do PLDO 2025⁶². Em relação às emendas individuais, a Constituição determina que pelo menos metade do montante das emendas individuais (R\$ 12,4 bilhões) tem destinação assegurada a ASPS, o que foi observado no projeto de lei ao computar 50% da reserva correspondente para fins de demonstrar o cumprimento do piso da saúde. Quanto à reserva destinada a emendas de bancada estadual, a classificação de metade (R\$ 7,1 bilhões) como ASPS fundamenta-se no art. 13, § 6º, do PLDO 2025⁶³.

Por fim, cumpre informar que, com base no § 14 do art. 165 da Constituição, incluído pela EC nº 102/2019, o PLOA 2025 traz o Anexo VIII, que se refere ao marco orçamentário de médio prazo (MOMP) referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social (OFSS) e contempla previsões indicativas e desagregadas da despesa

⁶⁰ Art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.848/2019: § 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

⁶¹ Art. 12 da LC nº 141/2012: Art. 12. Os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

⁶² § 5º O Projeto de Lei Orçamentária de 2025 conterá reservas específicas para atender a:

I - emendas individuais, em montante correspondente ao previsto no § 9º do art. 166 da Constituição; e

II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no § 12 do art. 166 da Constituição.

⁶³ § 6º Na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2025, no máximo a metade dos valores consignados nas reservas previstas no inciso II do § 5º poderá ser identificada com IU 6 e considerada para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde.

pública para o exercício de 2026. A Tabela 8.7 abaixo apresenta as previsões orçamentárias do Ministério da Saúde constantes desse anexo.

TABELA 8.7 - PROJEÇÃO DE GASTOS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE - 2025-2026 (R\$ BILHÕES)

Despesa	PLOA 2025	2026 (Projeção)	Varição
Primárias Obrigatórias	183,1	188,2	2,73%
Primárias Discricionárias	56,1	59,7	6,42%
Financeiras	0,9	0,9	-
Total	240,1	248,8	3,62%

Fonte: Anexo VIII do PLOA 2025.

Segundo projeções apresentadas na Tabela 8.7, a estimativa de despesa para 2026 é da ordem de R\$ 248,8 bilhões, o que indica aumento de cerca de R\$ 8,7 bilhões. Apesar de a projeção de despesas para 2026 possuir caráter indicativo, não vinculando a elaboração do orçamento da seguridade social para o exercício financeiro correspondente, pode contribuir para melhor percepção a respeito do impacto orçamentário futuro de decisões que ampliam as despesas com saúde.

8.4. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Para 2025, propõe-se a fixação das despesas com pessoal e encargos sociais em R\$ 444,7 bilhões (Tabela 8.8), sendo R\$ 13,6 bilhões do Poder Legislativo, R\$ 51,6 bilhões do Poder Judiciário, R\$ 8,1 bilhões do Ministério Público da União (MPU), R\$ 0,5 bilhão da Defensoria Pública da União (DPU) e R\$ 370,5 bilhões do Poder Executivo. Desse último valor, R\$ 335,9 bilhões dizem respeito ao Poder Executivo, propriamente dito, enquanto R\$ 20,3 bilhões referem-se ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), R\$ 11,4 bilhões, a sentenças judiciais e R\$ 3,0 bilhões, a despesas com servidores dos ex-territórios do Amapá e de Roraima.

Vale mencionar que da despesa total com pessoal, há R\$ 28,5 bilhões classificados com despesas financeiras, que se referem à contribuição da União ao regime próprio de previdência do servidor. Desse modo, as despesas primárias com pessoal somam R\$ 416,2 bilhões, o que indica crescimento de 10,43% em relação ao montante das dotações autorizadas para 2024⁶⁴.

No âmbito do marco orçamentário de médio prazo, projetam-se para 2026 despesas de R\$ 479,8 bilhões, sendo R\$ 450,7 bilhões em despesas primárias e R\$ 29,1 bilhões em despesas financeiras. De acordo com essa projeção, de 2025 para 2026, as despesas totais com pessoal e encargos sociais devem experimentar crescimento da ordem de 7,9% ou, tratando-se apenas das despesas de natureza primária, de 8,3%.

TABELA 8.8 - DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

Poder	% RCL (Limite LRF)	PLOA 2025				% RCL (Desp. Total)
		Primária	%	Financeira	Total	
Legislativo	2,50%	13,30	3,2%	0,55	13,85	0,91%
Judiciário		46,11	11,1%	5,52	51,63	3,41%
Judiciário (exceto TJDF)	6,00%	43,14	10,4%	5,17	48,31	3,19%
TJDF	0,28%	2,97	0,7%	0,35	3,32	0,22%
MPU		7,25	1,7%	0,87	8,13	0,54%
MPU (exceto MPDFT)	0,60%	6,28	1,5%	0,76	7,04	0,46%
MPDFT	0,09%	0,97	0,2%	0,12	1,08	0,07%
DPU		0,46	0,1%	0,07	0,53	0,03%

R\$ bilhões

⁶⁴ Dotações primárias autorizadas na LOA 2024 e créditos adicionais abertos até setembro/2024.

R\$ bilhões

Poder	% RCL (Limite LRF)	PLOA 2025				% RCL (Desp. Total)
		Primária	%	Financeira	Total	
Executivo		349,08	83,9%	21,44	370,52	24,44%
Executivo	37,90%	315,80	75,9%	20,09	335,88	22,15%
Ex-território de Roraima	0,16%	0,99	0,2%	0,08	1,07	0,07%
Ex-território do Amapá	0,27%	1,67	0,4%	0,21	1,89	0,12%
FCDF	2,20%	20,04	4,8%	0,24	20,28	1,34%
Sentenças Judiciais		10,58	2,5%	0,82	11,40	0,75%
TOTAL	50,00%	416,20	100,0%	28,46	444,66	29,33%

Fonte: Mensagem presidencial do PLOA 2025. RCL = 1.516,23 bilhões.

A projeção da despesa total com pessoal e encargos sociais corresponde a 29,3% da receita corrente líquida, estimada para 2025. Considerando os limites aplicáveis a essas despesas, estipulados pelos arts. 19 e 20 da LC nº 101/2000, verifica-se que estão sendo observados no projeto de lei.

Em 2025, mostram-se especialmente relevantes os impactos gerados, sobre as despesas com pessoal, de oito distintas variáveis, de preço e quantidade. Entre as variáveis de preço, figuram as seguintes: parcela de reajuste para membros e servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União⁶⁵; definição da base de cálculo do Bônus de Eficiência e Produtividade em Atividades Tributária e Aduaneira e de Auditoria-Fiscal do Trabalho⁶⁶; parcelas dos reajustes concedidos aos Policiais Federais, Rodoviários Federais, Penais, servidores da Funai e outras carreiras⁶⁷; pagamentos resultantes de acordos coletivos de trabalho de empresas estatais dependentes, previstos para o exercício de 2025; e reestruturações de carreiras ou aumentos remuneratórios⁶⁸, para o exercício de 2025, incluindo a previsão de reajuste para os militares.

Já no tocante às variáveis de quantidade, destacam-se: inclusão de servidores civis e militares dos extintos territórios federais de Rondônia, Roraima e Amapá, em quadro em extinção da administração pública federal⁶⁹; previsão de provimentos de cargos efetivos, referentes a concursos em andamento ou previstos para 2025, bem como dos cargos dos Bancos de Professor-Equivalente - BPEq (magistério superior e ensino básico, técnico e tecnológico) e nos Quadros de Referência de Servidores Técnico-Administrativos em Educação - QRSTA; e provimento de cargos, funções e gratificações, de livre nomeação, além de criação de cargos efetivos.

Além do comportamento dessas variáveis (preço e quantidade), outros fatores, em maior ou menor extensão, podem explicar a trajetória das despesas com pessoal e encargos sociais, a exemplo do que se denomina "crescimento vegetativo da folha de pagamento", que reflete a progressão funcional e salarial do servidor, em seu respectivo plano de carreira.

⁶⁵ Trata-se da terceira parcela, conforme disposições da Lei nº 14.520 e da Lei nº 14.528, ambas de 2023.

⁶⁶ Bônus previsto na Lei nº 13.464/2017, regulamentada pelo Decreto nº 11.545, de 05/06/2023.

⁶⁷ Lei nº 14.875, de 31/05/2024.

⁶⁸ Decisões adotadas por meio das Mesas Específicas e Temporárias de Negociação, previstas no Protocolo da Mesa Nacional de Negociação Permanente, que reúne o governo federal e entidades representativas dos servidores públicos federais, conforme Portaria SGPRT/MGI nº 3.634, de 13/07/2023. Disponível em: https://sindfazenda.org.br/storage/app/public/inserted_files/2023/07/portaria-sgprt-mgi-no-3634-de-13-de-julho-de-2023-portaria-sgprt-mgi-no-363.pdf.

⁶⁹ ECs nºs 60/2009, 79/2014 e 98/2017.

TABELA 8.9 - AUTORIZAÇÃO DO ANEXO V PARA AUMENTO DE PESSOAL E PROVIMENTOS DE CARGOS E FUNÇÕES (DESPESA PRIMÁRIA)

R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	CRIAÇÃO		PROVIMENTO	
	QTDE	QTDE	DESPESA PRIMÁRIA	
			NO EXERCÍCIO	ANUALIZADA
I - CRIAÇÃO OU PROVIMENTO DE CARGOS, FUNÇÕES E GRATIFICAÇÕES	5.952	57.814	5.566,8	8.001,4
Poder Legislativo	-	416	145,0	183,4
Poder Judiciário	1.149	3.524	419,3	610,6
Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público	42	232	31,3	62,2
Defensoria Pública da União	91	43	4,3	4,4
Poder Executivo	4.670	53.599	4.966,8	7.140,9
II - CONCESSÃO DE VANTAGENS, AUMENTOS DE REMUNERAÇÃO E ALTERAÇÕES DE ESTRUTURA DE CARREIRAS			20.552,3	21.692,1
Poder Judiciário			12,9	12,9
Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público			373,3	409,3
Defensoria Pública da União			5,8	5,8
Poder Executivo			20.160,3	21.264,0
III - TOTAL (I + II)			26.119,1	29.693,5

Fonte: Anexo V do PLOA 2025.

O Anexo V, que acompanha o PLOA 2025, é parcialmente retratado na Tabela 8.9. Ele discrimina os fatores que explicam a evolução das despesas com pessoal e encargos sociais, por Poder e por órgão (Ministério Público e Defensoria Pública da União). Esses fatores dizem respeito à criação ou provimento de cargos, funções e gratificações (variável quantidade), assim como à concessão de vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras (variável preço). Os impactos, decorrentes desses fatores, são apresentados de duas formas: no exercício, para refletir as despesas que, em função das decisões adotadas, devem ser efetivamente executadas ao longo do ano (em período que pode ser inferior a doze meses, a depender da data em que aumento da despesa deva se iniciar); e anualizada, para demonstrar a totalidade das despesas no período de doze meses.

No que se refere às despesas primárias com pessoal, o impacto geral projetado é de R\$ 26,1 bilhões para 2025 e, em base anualizada, de R\$ 29,7 bilhões. Desse total, R\$ 20,6 bilhões dizem respeito a variáveis “preço” (ou R\$ 21,7 bilhões, em base anualizada), e outros R\$ 5,6 bilhões, a variáveis “quantidade” (ou R\$ 8,0 bilhões, em base anualizada). Para fins de comparação, o Anexo V do PLOA 2024 trazia acréscimos de despesas primárias de pessoal da ordem de R\$ 6,0 bilhões, sendo R\$ 4,3 bilhões do Poder Executivo.

A maior parte dos impactos refere-se ao Poder Executivo, que responde por acréscimos de despesas da ordem de R\$ 25,1 bilhões (ou R\$ 28,4 bilhões, em termos anualizados), o que representa 96,2% do aumento total previsto para o exercício financeiro de 2025 (ou 95,7%, em base anualizada).

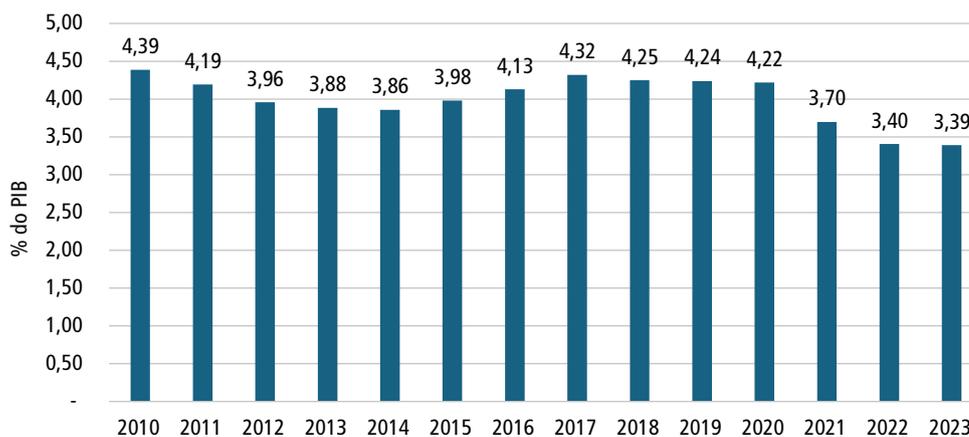
Vale mencionar que está prevista a criação de 5.952 cargos, funções ou gratificações, além do provimento de 57.814 postos de trabalho. Desses totais, o Poder Executivo é responsável pelo provimento e pela criação, respectivamente, de 53.599 e 4.670 cargos, funções ou gratificações. Dos 53.599 cargos, funções ou gratificações, 1.441 dizem respeito à fixação de efetivos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica).

Vale observar que, em posição de julho de 2024, há, no serviço público federal, 1.221.304 servidores civis, sendo 572.747 ativos, 415.541 inativos e 233.016 instituidores de pensão⁷⁰. No tocante aos militares, os efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica estão fixados, respectivamente, em 82.474, 212.217 e 84.313

⁷⁰ Os dados sobre quantitativos de servidores civis podem ser obtidos no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr/painel-estatistico-de-pessoal>.

oficiais e praças, salvo juízo mais preciso⁷¹. Compreensivelmente, por motivos de segurança nacional, não há dados publicados, no tocante a militares, quantificando os efetivamente ativos, os aposentados (da reserva/reformados) e os instituidores de pensão. O que se pode intuir ou, no máximo, inferir é que as quantidades dos grupos – ativos, aposentados e instituidores de pensão – talvez sejam muito semelhantes entre si, tomando-se por referência, para fazer esse raciocínio, a despesa mensal liquidada, com o pagamento de pessoal militar, no mês de julho de 2024: R\$ 2,5 bilhões, R\$ 2,4 bilhões e R\$ 2,1 bilhões, respectivamente. Destaque-se que, da autorização para o provimento de 51.574 cargos e funções no serviço público civil do Poder Executivo, 24.972 dizem respeito aos denominados Banco de Professor-Equivalente e Quadro de Referência dos Cargos de Técnico-Administrativos em Educação. No que tange à concessão de vantagens e aumento de remuneração em 2025, do total de R\$ 20,6 bilhões relativos à despesa primária, R\$ 20,2 bilhões são referentes ao Poder Executivo, o que corresponde a 98,1% do total, sendo R\$ 17,1 bilhões para servidores civis e R\$ 3,1 bilhões para militares das Forças Armadas. As despesas com pessoal, como proporção da receita corrente líquida, têm-se situado nos limites da LC nº 101/2000. Quanto às despesas primárias com pessoal e encargos sociais, como proporção do PIB, o Gráfico 8.5 mostra queda durante os exercícios financeiros de 2010 a 2023, de 4,4% para 3,4%. Embora se verifiquem algumas “quebras” de tendência durante o período considerado, a trajetória recente é de queda.

GRÁFICO 8.5 - DESPESAS PRIMÁRIAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (% PIB) - 2010 A 2023



Fonte: SIGA Brasil. Despesa Executada em % do PIB.

8.4.1 Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios

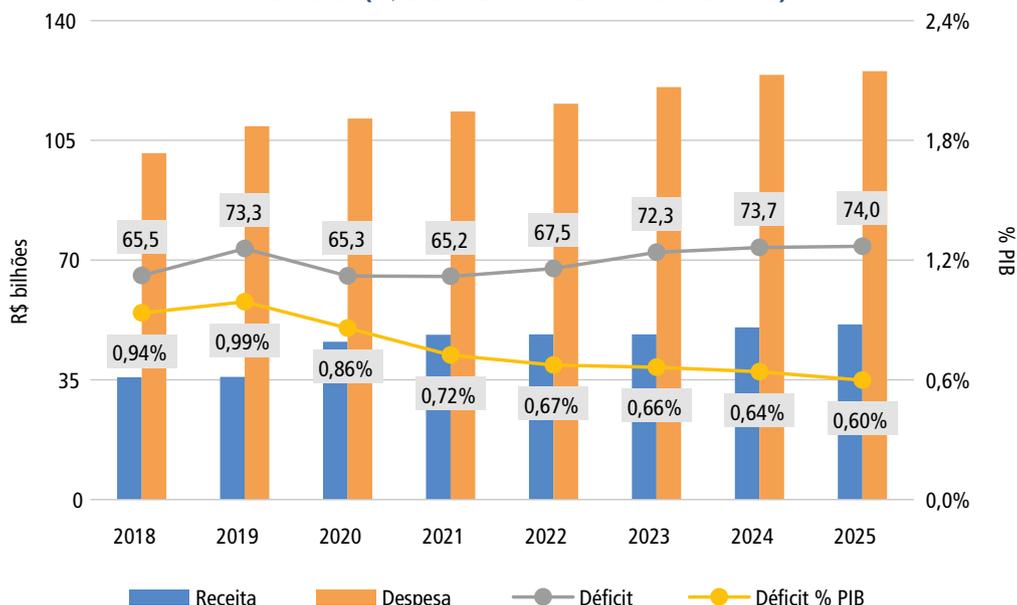
O Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos, de inativos e de pensionistas. Em paralelo ao RPPS, existe o Sistema de Proteção Social dos Militares, composto pelas pensões de militares e os pagamentos de inativos militares.

O PLOA 2025 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões militares de R\$ 74,0 bilhões⁷², correspondentes a 0,60% do PIB, percentual menor do que o previsto para 2024 (0,64% do PIB). Desse total, R\$ 18,1 bilhões advém do déficit projetado para as pensões militares, e R\$ 56,0 bilhões do déficit projetado para RPPS. O Gráfico 8.6 apresenta os resultados consolidados do RPPS e das pensões militares nos últimos anos, em valores correntes e em percentual do PIB. Os gastos com a inatividade remunerada dos militares não estão contemplados neste gráfico.

⁷¹ Os efetivos fixados, por Força, foram obtidos nas seguintes normas: Lei nº 9.519/1997, Lei nº 11.320/2006 e Decretos nºs 11.884, 11.885 e 11.886, todos de 2024.

⁷² Não incluídas as receitas e despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

GRÁFICO 8.6 - CONSOLIDAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO E SISTEMA DE PENSÕES MILITARES (R\$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB)

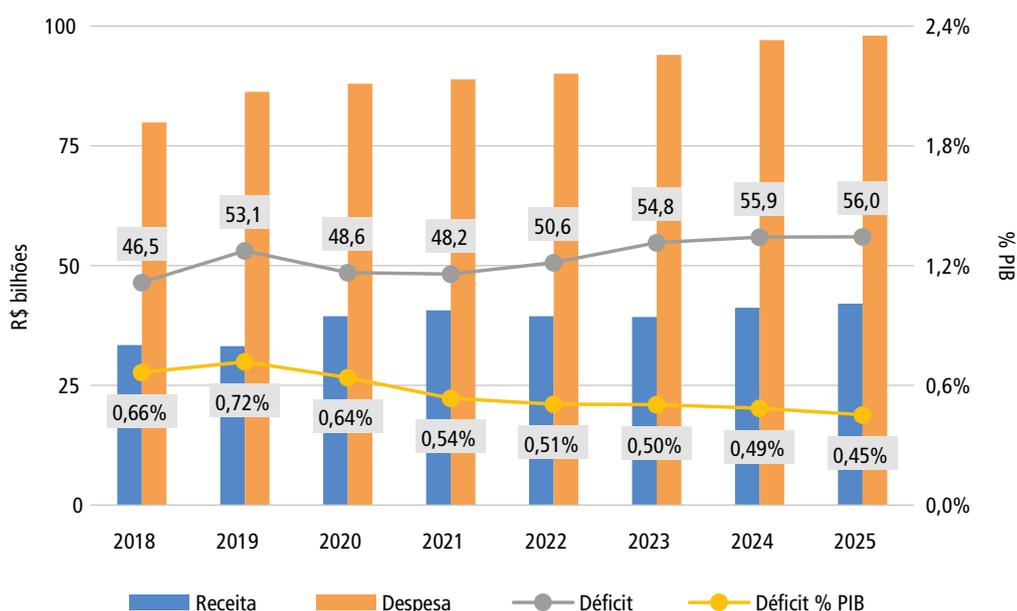


Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 3º bimestre, IBGE, Mensagem presidencial do PLOA 2025.

Como os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS⁷³ e às pensões militares são distintos, convém apresentar adicionalmente os dados de forma segregada.

No caso do RPPS, de acordo com os dados observados, o déficit apresenta crescimento nominal. Contudo, considerando-o como proporção do PIB, verifica-se redução a partir de 2019, comportamento que pode ser atribuído, em parte, aos efeitos da EC nº 103/2019, que reformou o sistema de previdência social.

GRÁFICO 8.7 - REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO (R\$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB)



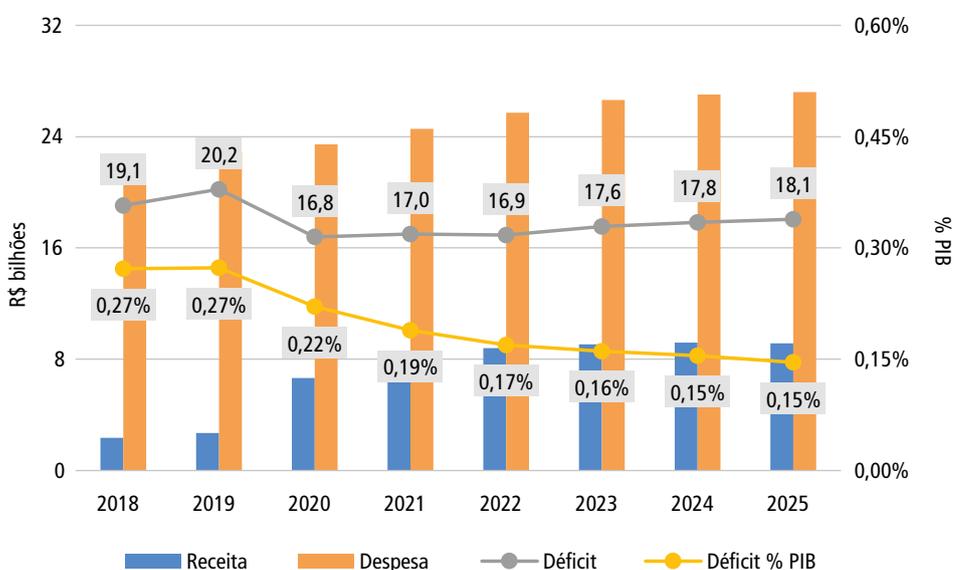
Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 3º bimestre/2024, IBGE, Mensagem presidencial do PLOA 2025.

⁷³ A Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos da União e autorizou a criação de três fundos de previdência complementar, um para cada Poder. Com a criação desses fundos, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 31/01/2013, bem como os já pertencentes aos quadros do serviço público que optaram pelo regime de previdência complementar, têm teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria para esses servidores, será efetuada pelos mencionados fundos, no âmbito do plano de benefícios instituído na modalidade de contribuição definida. Nesse sistema, o benefício a ser recebido depende das contribuições efetuadas (patronais e do servidor) ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelos fundos de previdência.

Deve-se destacar que a EC nº 103/2019 estabeleceu que o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios. Ademais, deu um prazo de dois anos para centralizar a gestão do RPPS em uma única unidade gestora (art. 40, § 20, da Constituição e art. 9º, §§ 1º e 6º, da EC nº 103/2019). No entanto, até o momento a União ainda não implantou plano de equacionamento do déficit atuarial, cuja projeção para o ano em curso, de acordo com o PLDO 2025, é de R\$ 1,5 trilhão (IV.10 - Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Cíveis), nem centralizou a gestão do RPPS.

Relativamente ao regime de pensões dos militares, observa-se tendência de queda do déficit em proporção do PIB, de 0,27% do PIB em 2019 para 0,15% do PIB projetado para 2025. Esse comportamento está relacionado, em grande medida, ao crescimento da arrecadação em virtude de mudança da cobrança da contribuição definida pela Lei nº 13.954/2019. Até então, vigorava a alíquota de 7,5%, incidente sobre as parcelas que compunham os proventos da inatividade dos militares. Com a referida lei, a alíquota passou a ser de 9,5% a partir de 2020 e de 10,5% a partir de 2021⁷⁴. Outra mudança importante foi na base de cálculo, que passou a abranger não apenas as parcelas que compõem os proventos da inatividade, mas também o valor integral recebido a título de pensão militar. No entanto, a partir de 2022, percebe-se uma tendência de crescimento do déficit em termos nominais.

GRÁFICO 8.8 - SISTEMA DE PENSÕES MILITARES (R\$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB)



Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 3º bimestre, IBGE, Mensagem presidencial do PLOA 2025.

Quanto às despesas com a inatividade dos militares, importa destacar que estas não ocorrem no âmbito de um regime previdenciário. Como consequência, não podem ser confrontadas com receitas que lhes estejam vinculadas, o que inviabiliza a apuração de um resultado previdenciário.

Em relação a essa questão, a AGU, com base no Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 02/06/2015, sustenta não haver um regime próprio de previdência dos militares, por ausência de plano de custeio paralelo a um plano de benefício, restando prejudicados os preceitos relativos a uma avaliação atuarial do resultado previdenciário. Nessa linha, a avaliação somente seria possível em relação às pensões militares, que contam com Plano de Benefício e Plano de Custeio, regulados pela Lei nº 3.765/1960 (atualizada pela Lei nº 13.954/2019).

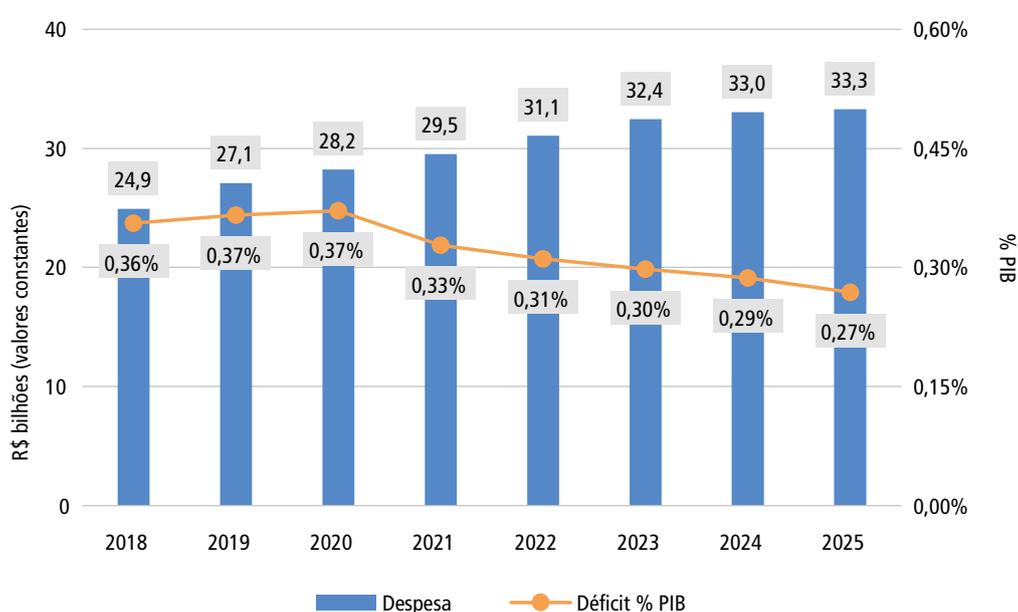
⁷⁴ São devidas também, em situações específicas, as contribuições extraordinárias previstas no art. 3º-A, § 3º, da Lei nº 13.954/2019.

No entanto, o TCU reiterou a necessidade de os gastos com militares da reserva remunerada e reformados constarem de demonstrativos de cálculo atuarial dos compromissos financeiros da União com os integrantes das Forças Armadas. No voto que orientou o Acórdão nº 2.314/2015 - Plenário, ficou assim consignado:

[...] com essas determinações, esta Corte de Contas não pretende rever a natureza das aposentadorias militares, mas meramente refletir adequadamente o montante de recursos que deverão ser despendidos pelo Tesouro Nacional para pagamento dessas despesas no longo prazo, de acordo com os princípios delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e para a melhor transparência da gestão pública.

O Gráfico 8.9 a seguir apresentado mostra que as despesas com militares da reserva remunerada e reformados, tomadas em proporção do PIB, cresceram de 2018 a 2020, quando atingiu 0,37% do PIB. A partir de 2021 ocorre queda contínua, devendo atingir 0,27% em 2025.

GRÁFICO 8.9 - DESPESAS COM INATIVOS MILITARES (R\$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB)



Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 3º bimestre, IBGE, Mensagem presidencial.

Em síntese, o Regime Próprio de Previdência Social, o Sistema de Pensões Militares e as despesas com inativos militares devem apresentar discreto aumento em seu déficit nominal em 2025. Como proporção do PIB, o RPPS e as despesas com inativos militares devem apresentar ligeira redução, e o Sistema de Pensões Militares deve se manter com estabilidade em relação ao ano de 2024.

No que se tange às despesas previdenciárias do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), o PLOA 2025 estima déficit de R\$ 3,8 bilhões, sendo R\$ 0,9 bilhão referente ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis do Distrito Federal e R\$ 2,9 bilhões referentes ao custeio das pensões militares e da inatividade militar do Distrito Federal.

8.5. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2025 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R\$ 1.007,2 bilhões, crescimento nominal de 9,1% frente à projeção para 2024, de R\$ 923,1 bilhões⁷⁵. A Tabela 8.10 explicita a composição da despesa:

⁷⁵ Conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 3º bimestre.

TABELA 8.10 - COMPOSIÇÃO DA DESPESA DO RGPS - PLOA 2025

R\$ bilhões

Despesa	Valor	Participação
Aposentadorias, pensões e demais auxílios	959,8	95,3%
Precatórios e Sentenças judiciais	39,4	3,9%
Compensação entre os regimes previdenciários	8,0	0,8%
TOTAL	1.007,2	100,0%

Fonte: PLOA 2025.

As projeções das despesas do RGPS contemplam reajuste do salário mínimo em 6,87%, decorrente da combinação do INPC acumulado no período de doze meses encerrado em novembro de 2024 (3,86%)⁷⁶, acrescido do crescimento real do PIB de 2023 (2,9%)⁷⁷, resultando no valor de R\$ 1.509,00. Esse reajuste, com ganho real, aplica-se apenas aos benefícios previdenciários de valor igual ao do piso salarial. Os demais benefícios são atualizados apenas pela variação acumulada do INPC.

Quanto às receitas previdenciárias, estão estimadas em R\$ 713,9 bilhões, o que corresponde a aumento nominal de 9,7% em relação a 2024, quando se espera arrecadar R\$ 650,6 bilhões. A estimativa da receita contempla previsão de crescimento da massa salarial nominal de 7,8% em relação a 2024.

Cabe destacar que, até 2021, a União devia compensar o RGPS no valor equivalente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração da folha salarial, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei nº 12.546/2021⁷⁸. No entanto, com a edição da MP nº 1.093/2021, convertida na Lei nº 14.360/2022, referido dispositivo foi revogado.

Esse mesmo diploma legal também alterou o art. 80 da Lei nº 8.212/1991, para estabelecer que, na apuração do resultado financeiro do RGPS, deve-se considerar: i) para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime, as renúncias previdenciárias em adição às receitas realizadas; e ii) para os demais fins, apenas as receitas arrecadadas e as despesas orçamentárias e financeiras liquidadas e pagas.

Dessa forma, para fins de avaliação do equilíbrio financeiro do RGPS, a apuração do resultado financeiro do regime não sofre impactos dos benefícios fiscais, inclusive o decorrente da desoneração da contribuição previdenciária incidente sobre a folha salarial⁷⁹. Importa lembrar que este benefício havia sido prorrogado, de 2021 para 2023, pela Lei nº 14.288, de 31/12/2021. Recentemente, nova prorrogação ocorreu, por meio das Leis nº 14.784, de 27/12/2023, e nº 14.973, de 16/09/2024, com prazo fixado em dezembro de 2027. No entanto, a partir de 2025 ocorrerá, anualmente, redução da contribuição sobre a receita bruta (partindo de 80% para 40% da alíquota aplicável) e aumento da contribuição sobre a folha salarial (partindo de 25% para 75% da alíquota aplicável). Desse modo, a reoneração da contribuição previdenciária sobre a folha salarial ocorrerá em modo gradativo.

Do confronto entre as receitas e as despesas do RGPS, verifica-se para 2025 a previsão de ocorrência de déficit de R\$ 293,4 bilhões (equivalentes a 2,37% do PIB).

O comportamento anual das receitas e das despesas, bem como do resultado do RGPS em relação ao PIB, é mostrado no Gráfico 8.10.

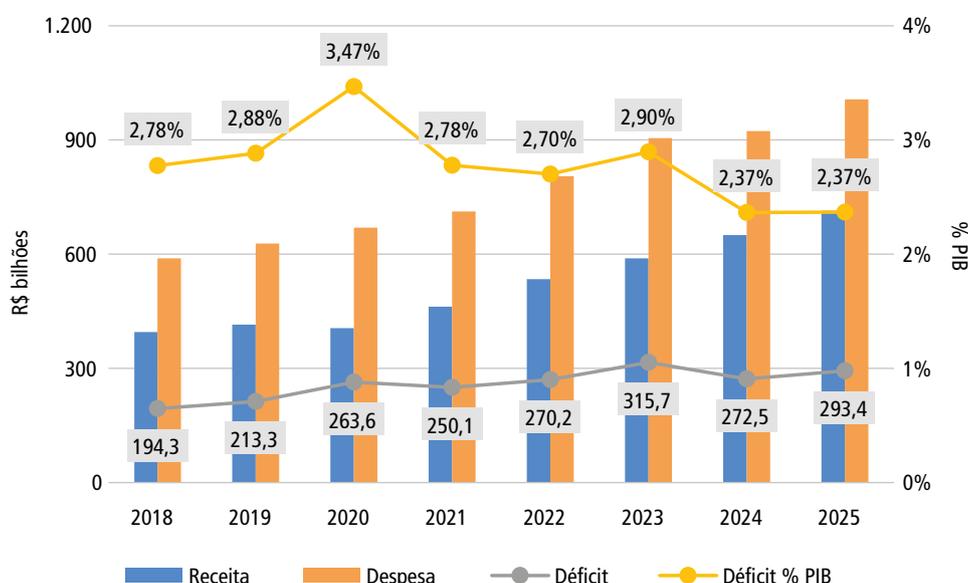
⁷⁶ Para o período de doze meses a ser concluído em dezembro de 2024, o PLOA 2025 projeta o INPC em 3,65%.

⁷⁷ Conforme política de valorização do salário mínimo implantada pela Lei nº 14.663/2023.

⁷⁸ A compensação da União era neutra em relação ao resultado primário em virtude da ocorrência simultânea de receita primária no RGPS e de despesa primária no Tesouro Nacional (operações intraorçamentárias). A despesa, no entanto, encontrava-se submetida ao teto de gastos da União.

⁷⁹ Com a desoneração, a contribuição previdenciária deixa de ser calculada sobre a folha salarial, passando a incidir sobre a receita bruta.

GRÁFICO 8.10 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS - VALORES NOMINAIS (R\$ BILHÕES)



Fontes: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 3º/2024, IBGE, Mensagem presidencial do PLOA 2025.

Ao longo da série histórica examinada, verifica-se que, a partir de 2020, o déficit do RGPS começa a reduzir em percentual do PIB, como decorrência da reforma previdenciária promovida pela EC nº 103/2019, que tornou os requisitos para concessão dos benefícios mais rigorosos, bem como alterou a regra de cálculo dos benefícios de pensão e aposentadorias. A expectativa é de estabilização nos próximos anos, tendo em vista que a política de valorização do salário mínimo tende a compensar os efeitos dessa reforma. O déficit previsto para 2025 deve se manter, como proporção do PIB, relativamente estável em comparação com a projeção para 2024 e mostra-se inferior ao de 2023. Todavia, de acordo com as projeções atuariais para o RGPS, apresentadas no PLDO 2025, a partir de 2038, o déficit em percentual do PIB voltará a crescer de forma acelerada, chegando a 3,86% do PIB em 2050, 6,67% em 2070 e 10,11% em 2100.

As despesas são influenciadas, basicamente, pela inflação medida pelo INPC, pelo crescimento do salário mínimo, pelos efeitos da EC nº 103/2019, pelas medidas de gestão e pela dinâmica demográfica. Esta última variável é fator importante para elevação das despesas em razão do envelhecimento da população. Com base na PNAD Contínua, referente ao 2º trimestre de cada ano, constata-se que a relação entre a quantidade de pessoas com idade entre 14 e 60 anos e de idosos com idade igual ou superior a 60 anos passou de 5,93 para 4,09 entre 2012 e 2024. Ou seja, a quantidade de jovens e adultos para cada idoso reduziu 31,0% em doze anos.

TABELA 8.11 - DINÂMICA DEMOGRÁFICA ENTRE 2012 E 2024

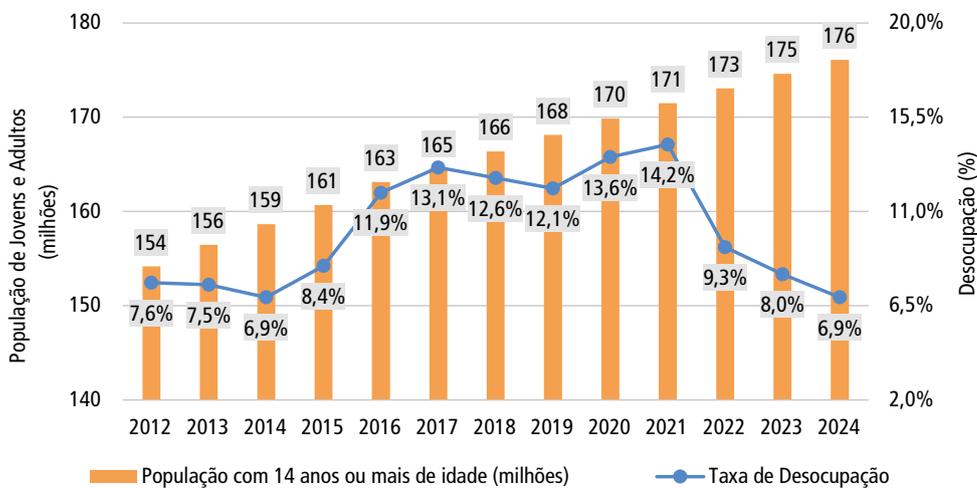
Em milhares de pessoas

População	2012	2024	Varição
Jovens e adultos com idade entre 14 e 59 anos	131.935	141.464	7,22%
Idosos com idade igual ou superior a 60 anos	22.245	34.617	55,62%

Fonte: PNAD Contínua/IBGE, publicação trimestral - 2º trimestre.

A receita, por sua vez, está relacionada à dinâmica do mercado de trabalho, especialmente no tocante ao grau de formalização e valor da remuneração. A queda de arrecadação das contribuições previdenciárias coincidiu com o auge da pandemia de Covid-19, quando ocorreram aumento do desemprego e, principalmente, prorrogação do prazo de pagamento de contribuições previdenciárias como medida para redução dos impactos econômicos sobre empresas e trabalhadores.

GRÁFICO 8.11 - TAXA DE DESOCUPAÇÃO



Fonte: PNAD Contínua/BGE, referência 2º trimestre de cada ano.

No que diz respeito à proporção de trabalhadores que contribuem para a previdência, a PNAD Contínua mostra que era de 61,9% no 2º trimestre de 2012, tendo crescido de forma consistente até 2016, quando chegou a 65,6%. A partir de 2017, essa proporção oscilou até alcançar 65,2% em 2024.

Outro fator importante a ser considerado no resultado financeiro do RGPS é a gestão previdenciária. De um lado, o acúmulo de requerimentos que dependem de análise do INSS pode levar ao crescimento da despesa quando da redução desse estoque. O contrário pode ocorrer quando há esforço para a não concessão ou o cancelamento de benefícios que não cumpram os requisitos legais. A realização de programas de revisão de benefícios por incapacidade, obrigação legal que não tem sido realizada de forma contínua, também tende a melhorar a qualidade do gasto do RGPS pela cessação de benefícios indevidos. A maior efetividade da reabilitação profissional e da defesa judicial da previdência também podem ter impacto significativo na redução de despesas.

Chama atenção o aumento no número de benefícios emitidos de auxílio por incapacidade temporária (antigo auxílio-doença) entre julho de 2023 e julho de 2024. Nesse período, os benefícios emitidos passam de 1,118 milhão para 1,744 milhão, o que representa ampliação de 55,9%, algo sem precedente na série histórica do RGPS. A única mudança significativa ocorrida nesse período foi a fundamentação da concessão na análise de atestado médico, não na realização de perícia.

A análise conjunta da despesa e da receita previdenciária, levando em conta as respectivas variáveis independentes, sugere a necessidade de adequação do regime, bem como a melhoria da gestão previdenciária, tanto no tocante à redução do estoque de requerimentos de benefícios quanto no que se refere à redução de despesas indevidas. O envelhecimento da população eleva a despesa com benefícios, uma vez que aumenta o número de idosos inativos. Por outro lado, o mercado de trabalho vem passando por transformações, como novas formas de contratação e tendências à automação de determinadas tarefas. Tais perspectivas, em conjunto, sinalizam aumento do déficit do RGPS no longo prazo.

8.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) é o órgão responsável pelas políticas de assistência social e combate à fome. Na proposta orçamentária para 2025, foram alocados a esse órgão R\$ 291,3 bilhões, sendo R\$ 170,5 bilhões na administração direta e R\$ 120,8 bilhões no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Do total do órgão, R\$ 42,9 bilhões estão condicionados à aprovação, pela maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei de abertura de crédito suplementar, em razão de a despesa ser custeada por operações de crédito que excedem o limite estabelecido no art. 167, caput, inciso III, da Constituição (regra de ouro), sendo R\$ 2,2 bilhões no FNAS e R\$ 40,7 bilhões na administração direta.

TABELA 8.12 - DESPESA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME (2023-2025)

R\$ milhões

Unidade Orçamentária	2023	2024			2025
	Empenhado	PLOA	LOA	Autorizado	PLOA
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta	173.788,2	175.239,7	175.189,9	175.163,6	170.527,7
Fundo Nacional de Assistência Social	98.884,5	106.524,8	106.682	108.382,2	120.782,6
Total	272.672,7	281.764,5	281.871,9	283.545,8	291.310,2

Fonte: SIOF. Acesso em 01/09/2024.

São diversas as políticas desenvolvidas pelo MDS, sendo que as transferências diretas de renda respondem pela quase totalidade de suas dotações. O benefício de prestação continuada (BPC) e a renda mensal vitalícia (RMV), dois instrumentos de transferência direta de renda, correspondem a 93,5% das dotações do FNAS.

Na administração direta, outra ação de transferência direta de renda que se destaca é o Programa Bolsa Família, o qual absorve 98,1% do orçamento do MDS, sendo que 97,5% correspondem aos repasses às famílias beneficiárias.

A mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2025 dá relevo ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ao qual se destina 0,46% (R\$ 783,6 milhões) do orçamento da administração direta.

8.6.1 Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV)

O benefício de prestação continuada (BPC), juntamente com a implementação residual da renda mensal vitalícia (RMV)⁸⁰, é hoje a segunda maior política pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em volume de recursos, atrás apenas do Bolsa Família. Considerando o montante pago ao longo dos exercícios, as despesas passaram de R\$ 48,8 bilhões em 2016 para R\$ 88,9 bilhões em 2023. Até agosto de 2024, os pagamentos somavam R\$ 69,4 bilhões. Desconsiderando os restos a pagar, a despesa paga até agosto de 2024, se anualizada, corresponde a R\$ 97,9 bilhões. Para 2025, estão previstos benefícios no montante de R\$ 112,9 bilhões, o que representa acréscimo de 12,7% em relação à dotação autorizada para 2024 (R\$ 100,2 bilhões).

De acordo com a proposta orçamentária para 2025, serão beneficiados 6,1 milhões de pessoas com o BPC e a RMV, sendo 2,7 milhões de idosos e 3,4 milhões de pessoas com deficiência. O valor alocado no PLOA 2025 é suficiente para pagar por doze meses o benefício, considerando-se o valor do salário mínimo projetado de R\$ 1.509,00.

Na ausência de mudanças normativas e operacionais, o crescimento do dispêndio com BPC é determinado pelo comportamento de duas variáveis: a variação vegetativa do número de beneficiários e a regra de reajuste do salário mínimo. O reajuste desse piso salarial considera a inflação medida pelo INPC (em doze meses até novembro do exercício anterior ao do reajuste) e ganho real correspondente ao crescimento real do PIB do segundo ano anterior ao do reajuste (Lei nº 14.663, de 28/08/2023). A variação vegetativa é influenciada pela

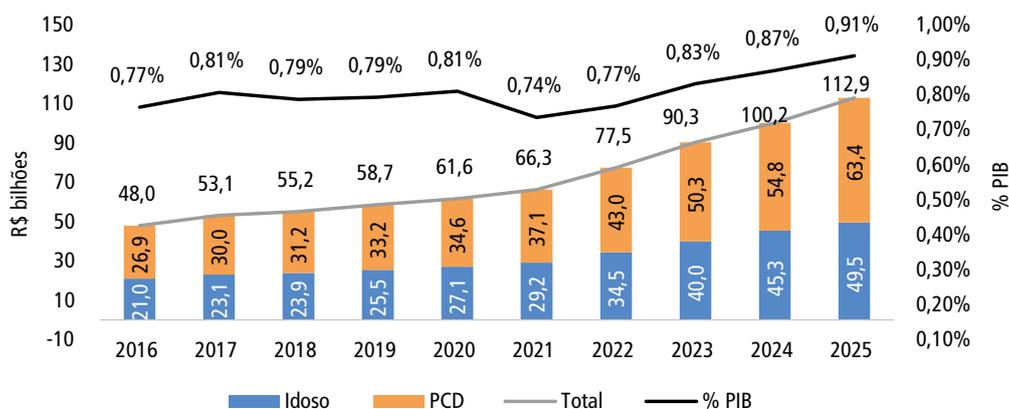
⁸⁰ O BPC, benefício assistencial de um salário mínimo previsto na Constituição (art. 203, inciso V), é devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência que tenham, em regra, renda mensal familiar *per capita* igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. A RMV é um benefício em extinção, também no valor de um salário mínimo, pago àqueles que o recebiam em dezembro de 1995. O volume de recursos despendidos com a RMV é decrescente e inferior a 1% dos gastos com o BPC.

dinâmica da composição etária da população, pela expectativa de vida, pela variação da renda familiar dos grupos elegíveis e pela incidência de incapacidades em subgrupos populacionais.

Todavia, as despesas com o BPC podem estar pressionadas por alterações normativas em anos recentes. A Lei nº 13.982/2020 excluiu do cálculo da renda familiar o BPC e o benefício previdenciário no valor de um salário mínimo concedidos a outros idosos ou pessoas com deficiência no mesmo grupo familiar. Por sua vez, a Lei nº 14.176/2021 possibilitou, mediante outros elementos comprobatórios da condição de miserabilidade ou vulnerabilidade do grupo familiar, a ampliação do limite de renda familiar *per capita* de um quarto para meio salário mínimo. A Portaria Conjunta MDS/INSS nº 3/2018 sofreu alterações, em 2021, nas disposições que tratam do processo de análise dos requerimentos do BPC. No ano em curso, a Portaria MPS nº 674, de 05/03/2024, autorizou o uso de telemedicina nos exames médico-periciais para concessão do BPC à pessoa com deficiência.

Em proporção do PIB, as despesas apresentam tendência de crescimento desde 2021, passando de 0,74% do PIB para 0,87% do PIB. Para 2025, a proposta orçamentária reforça a tendência, devendo atingir 0,91% do PIB.

GRÁFICO 8.12 - DESPESAS COM RMV E BPC NO PERÍODO 2016-2025
(VALORES NOMINAIS E EM % DO PIB)



Fonte: Siga. Valores empenhados (até 2023), autorizados (2024) e previstos no PLOA (2025).

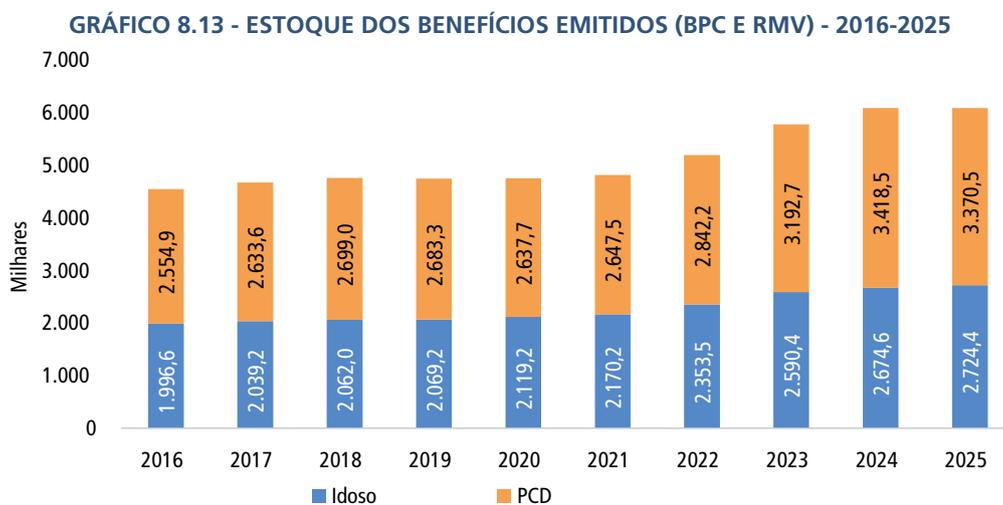
O PLOA 2025 prevê variação de 0,03% no quantitativo total dos benefícios em relação aos emitidos em junho de 2024⁸¹. O Portal da Transparência Previdenciária, contudo, registra que, em junho de 2024, o estoque de requerimentos de BPC pendentes de solução era de 431.725, dos quais 89,18% relativos a pessoas com deficiência. Em junho de 2023, o estoque era de 511.594 (85,43% relativos a pessoas com deficiência). No período, o número de benefícios emitidos foi acrescido de 686.665, ou seja: a redução do estoque entre junho de 2023 e junho de 2024 equivale a somente 11,63% do acréscimo, o que indica fluxo crescente de requerimentos, em particular relativos a pessoas com deficiência. Um possível fator por trás dessa dinâmica pode estar associado a mudanças nos critérios para caracterização de deficiências elegíveis ao benefício e nas avaliações para comprová-las. De janeiro de 2023 a agosto de 2024, a variação na quantidade de benefícios concedidos a pessoas com deficiência responde por 65,5% do total dos novos benefícios.

A estabilidade projetada pelo governo pode advir de medidas de controle em implementação. Entre elas, está a edição da Portaria Interministerial MDS/MPS nº 27, de 25/07/2024, e da Portaria Conjunta MDS/INSS nº 28, de 25/07/2024. A primeira fixa prazos para que os beneficiários do BPC que não estejam no Cadastro Único, ou que não o tenham atualizado há mais de 48 meses, regularizem sua situação, sob pena de suspensão do benefício. A segunda aprimora rotinas de controle, como a exigência de registro biométrico por parte do beneficiário, ou seu representante legal, e o cruzamento entre bases de dados. Além disso, foi aprovada a Lei nº 14.973, de 16/09/2024, que, em seu capítulo "V - Das Medidas de Combate à Fraude e aos Abusos no Gasto

⁸¹ Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de junho de 2024, disponível em Boletins Estatísticos da Previdência Social – Português (Brasil) (<https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-ins>). Acesso em 06/09/2024.

Público”, faculta ao INSS a adoção de medidas cautelares em face de possíveis irregularidades na concessão de benefícios, bem como introduz controles relativos ao BPC.

No Gráfico 8.13 a seguir apresentado, considerando-se o período de 2016 a 2024, verifica-se variação de 33,8% no quantitativo de benefícios concedidos às pessoas com deficiência. No caso de benefícios concedidos aos idosos, a variação é de 34,0%.



Fonte: 2016 a 2023: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de dezembro. 2024: BEPS de junho/24. 2025: PLOA 2025.

O reajuste do salário mínimo de R\$ 1.412,00 para R\$ 1.509,00 em 2025 gerará custo adicional relativo ao BPC e à RMV da ordem de R\$ 7,5 bilhões, considerando-se que cada real de aumento produz impacto de R\$ 77,7 milhões⁸².

O marco orçamentário de médio prazo constante do Anexo VIII do PLOA 2025 projeta que os gastos com BPC/RMV devem subir em torno de R\$ 9 bilhões de 2025 para 2026.

8.6.2 Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi recriado por meio da MP nº 1.164, de 02/03/2023, convertida na Lei nº 14.601, de 19/06/2023, em substituição ao programa Auxílio Brasil. No PLOA 2025, o programa conta com dotação de R\$ 166,3 bilhões destinada a transferências de renda para 20,9 milhões de famílias, suficiente para pagar benefício médio mensal de R\$ 663,16 por família. Em agosto de 2024, o benefício médio foi de R\$ 681,09, pago a aproximadamente 20,8 milhões de famílias⁸³. A dotação do PLOA 2025 para o Bolsa Família é 1,35% menor que o valor autorizado para 2024 e aproximadamente R\$ 2,3 bilhões inferior ao valor empenhado até setembro de 2024.

Cerca de R\$ 40,7 bilhões constam da proposta orçamentária como despesas condicionadas à abertura de crédito suplementar autorizado por maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição. A Tabela 8.13 a seguir apresenta valores referentes aos programas Bolsa Família e Auxílio Brasil no triênio 2023-2025.

⁸² Conforme Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025, disponível em: https://www25.senado.leg.br/documents/137784508/140419628/Anexo_V.pdf/35cee-2bb-86d4-497d-b6a1-976c0bd9f627. Acesso em 06/09/2024.

⁸³ Disponível em <https://cecad.cidadania.gov.br/agregado/index4.php>.

TABELA 8.13 - PROGRAMAS AUXÍLIO BRASIL E BOLSA FAMÍLIA NO PERÍODO 2023-2025

R\$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado	Pago
2023	105.724,9	175.724,9	166.322,5	166.285,8	166.285,8
2024	168.595,5	168.595,5	168.595,5	168.595,5	112.270,9
2025	166.320,0				

Fonte: Siga, em 06/09/2024.

Segundo o painel da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD) do MDS, em agosto de 2024 o programa alcançou 20,8 milhões de famílias e 54,5 milhões de indivíduos (média de 2,63 indivíduos por família). Do total de famílias beneficiárias, 78,2% tinham até 3 integrantes.

Com base na linha de pobreza do programa (R\$ 218 *per capita* mensal, conforme o art. 19 do Decreto nº 12.064, de 17/06/2024), o painel informa que, em agosto de 2024, o Bolsa Família atendia perto de 18 milhões de famílias pobres. Quanto às famílias de baixa renda – aquelas com renda *per capita* mensal entre R\$ 218,01 e meio salário mínimo (R\$ 706,00 atualmente) – o programa atendia 2,75 milhões no mesmo mês. Famílias pobres que venham a alcançar a categoria de baixa renda podem permanecer no programa durante 24 meses, período no qual receberão 50% do valor dos benefícios. Existem hoje 418.260 famílias habilitadas, mas que não foram ainda contempladas com benefícios do Bolsa Família devido a restrições orçamentárias.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, edição “Rendimentos de todas as fontes 2023”, traz dados relativos a programas sociais. De acordo com a pesquisa, o rendimento médio mensal domiciliar *per capita* das famílias beneficiárias do Bolsa Família era de R\$ 635. Considerando a população estimada nessa edição da PNAD Contínua (215,6 milhões) e assumindo que não há falhas significativas de focalização, os atuais beneficiários do programa concentram-se no intervalo limitado superiormente em torno do centil 25⁸⁴ da distribuição do rendimento mensal domiciliar *per capita*. Na PNAD Contínua mencionada, os centis 20 e 30 apresentavam valores da ordem de R\$ 543 e R\$ 706, respectivamente.

Os números, portanto, sugerem que o gasto com o programa tende à estabilidade, com viés de redução, no médio prazo, conforme marco orçamentário de médio prazo constante do Anexo VIII do PLOA 2025.

8.6.3 Programa Auxílio Gás dos Brasileiros

O programa Auxílio Gás dos Brasileiros, criado pela Lei nº 14.237/2021, consiste no pagamento de parcela, a cada bimestre, equivalente a, no mínimo, 50% da média⁸⁵ do preço nacional de referência do botijão de 13Kg de gás liquefeito de petróleo (GLP). Seu público-alvo são as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, com renda familiar mensal *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo ou que tenham membros que recebam o BPC. A Lei nº 14.601, de 19/06/2023⁸⁶, instituiu benefício complementar de mais 50%.

Com base no painel da SAGICAD e em dados do MDS referentes ao BPC, o público elegível ao auxílio-gás em agosto de 2024 está em torno de 26,9 milhões de famílias. O programa, contudo, é condicionado à disponibilidade orçamentária.

No PLOA 2025, foram destinados ao programa R\$ 600,0 milhões. Em que pese a queda da dotação destinada ao programa de 82,5% em relação ao autorizado no exercício corrente, a proposta prevê aumento de famílias beneficiárias de 5,64 milhões para 6,0 milhões.

⁸⁴ O rendimento médio mensal domiciliar per capita entre os centis 20 e 30 é de R\$ 634, quase equivalente à renda média familiar *per capita* dos beneficiados pelo programa (vide <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7533#resultado>).

⁸⁵ Média apurada no período de seis meses anteriores ao mês do pagamento.

⁸⁶ Que se originou da MP nº 1.164, de 02/03/2023.

TABELA 8.14 - DESPESA COM O AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS

R\$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado	Pago
2023	2.240,4	3.740,4	3.589,2	3.589,2	3.589,2
2024	3.640,9	3.503,0	3.433,3	2.294,6	2.294,6
2025	600,0				

Fonte: Siga. Acesso em 06/09/2024.

Considerando que o preço de referência para o programa do botijão de gás de 13 kg, divulgado pela ANP, é de R\$ 102,20 em setembro de 2024⁸⁷, o valor alocado no PLOA é suficiente para custear o benefício e seu adicional complementar por apenas um bimestre.

Presume-se que a insuficiência da dotação inicial do PLOA 2025 decorra da nova modalidade de operacionalização do programa veiculada no PL nº 3.335/2024, de autoria do Poder Executivo, em tramitação na Câmara dos Deputados desde 27/08/2024. O projeto autoriza a concessão de desconto direto pelo revendedor varejista de GLP credenciado pela ANP. A gestão do programa, nessa nova modalidade, ficará a cargo do Ministério de Minas e Energia (MME). Caberá à Caixa Econômica Federal operacionalizar a política pública.

A nova modalidade pode ser financiada por dotações consignadas ao MME ou mediante repasses diretos efetuados por entidades, públicas ou privadas, que venham a firmar termo de adesão com a União. Autoriza-se que as receitas da União oriundas da comercialização do excedente em óleo do pré-sal sejam recolhidas à Caixa Econômica Federal, deixando, portanto, de transitar pelos orçamentos fiscal e da seguridade social, o que aconteceria também com parcela da despesa referente ao Auxílio Gás suportada por esses recursos.

Segundo a mensagem que encaminhou o PL nº 3.335/2024, a proposição não produz impacto fiscal imediato, pois tem caráter meramente autorizativo.

A nova modalidade de custeio do Auxílio-Gás afronta normas financeiras e boas práticas orçamentárias. Em primeiro lugar, configura violação aos princípios do orçamento bruto e da universalidade, consagrados nos arts. 3º, 4º e 6º da Lei nº 4.320/1964. Pelo princípio do orçamento bruto, todas as receitas e despesas devem constar na lei orçamentária anual pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções. Pelo princípio da universalidade, a lei orçamentária deve conter todas as receitas e despesas de todos os órgãos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social⁸⁸.

Em segundo lugar, o PL nº 3.335/2024 amplia despesa primária sujeita aos limites da LC nº 200/2023 por via transversa, provavelmente com o intuito de afastar sua incidência, bem como autoriza aumento de despesa mediante expansão de política pública sem observância dos requisitos do art. 16 da LC nº 101/2000.

8.6.4 Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pela Lei nº 10.696, de 02/07/2003, e extinto pela MP nº 1.061, de 09/08/2021, convertida na Lei nº 14.284, de 29/12/2021. Posteriormente, o programa foi recriado por meio da MP nº 1.166, de 22/03/2023, convertida na Lei nº 14.628, de 20/07/2023.

O PAA tem como objetivos a promoção do acesso à alimentação e o incentivo à agricultura familiar. A sua execução pode ser feita por meio de cinco modalidades: i) compra com doação simultânea; ii) compra direta; iii) apoio à formação de estoques; iv) incentivo à produção e ao consumo de leite; e v) compra institucional.

De acordo com a mensagem, o formato atual prioriza a compra de alimentos produzidos por famílias inscritas no CadÚnico e doados para os povos indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária, pescadores,

⁸⁷ <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/arquivos-programa-auxilio-gas/auxilio-gas.pdf>.

⁸⁸ No caso das empresas estatais não dependentes, apenas os investimentos e as respectivas fontes de financiamento constam da lei orçamentária (orçamento de investimento).

negros, mulheres, juventude rural, idosos, pessoas com deficiência e famílias com pessoas com deficiência como dependentes.

No PLOA 2025, está destinado ao PAA o montante de R\$ 783,6 milhões, que deve beneficiar cerca de 47,5 mil famílias de agricultores com a aquisição de sua produção para distribuição gratuita a entidades da rede socioassistencial e da rede pública de saúde, educação e justiça, bem como a famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional.

TABELA 8.15 - DESPESA COM AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

R\$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado	Pago
2023	2,7	516,1	1.040,1	1.030,2	377,0
2024	401,8	473,2	567,0	277,0	81,1
2025	783,6				

Fonte: Siga. Acesso em 06/09/2024.

8.7. INVESTIMENTOS

As dotações para investimentos (GND 4) destinam-se ao planejamento e à execução de obras, inclusive despesas com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização dos empreendimentos, bem como à contratação de instalações e à compra de equipamentos, material permanente e *softwares*. As dotações para investimentos também podem abrigar despesas com material de consumo, diárias, pessoal temporário e serviços de terceiros quando constituírem insumos utilizados diretamente na realização dos investimentos.

Preliminarmente, cumpre observar que a LC nº 200/2023 determina, em seu art. 10, que o montante das programações referentes a investimentos constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, no projeto e na lei orçamentária anual, não pode ser inferior ao equivalente a 0,6% do PIB estimado no respectivo projeto de lei. Para fins desse cálculo, a LC nº 200/2023 considera “investimentos” as dotações orçamentárias classificadas como GND 4 (investimentos) e, quando se destinarem a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais, as classificadas no GND 5 (inversões financeiras).

O PIB estimado pelo PLOA 2025 corresponde a R\$ 12.382,9 bilhões, de modo que o valor do piso de investimentos é de R\$ 74,3 bilhões. No PLOA 2025, esse valor está sendo atingido com a alocação de R\$ 63,6 bilhões no GND 4 e R\$ 10,7 bilhões no GND 5, referente à ação “00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR”, pertencente ao Programa Minha Casa, Minha Vida.

As despesas classificadas como GND 4 no PLOA 2025, que constituem os investimentos propriamente ditos, perfazem o total de R\$ 230,2 bilhões (1,86% do PIB estimado para 2025), sendo R\$ 63,6 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 166,6 bilhões no orçamento de investimento das estatais, conforme distribuição apresentada na Tabela 8.16. Destaca-se que houve ampliação nominal de 9,5% em relação ao PLOA 2024, que consignou R\$ 210,2 bilhões para os investimentos totais.

TABELA 8.16 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA PLOA 2023-2025

R\$ milhões

ESFERA ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2023	% PIB	PLOA 2024	% PIB	PLOA 2025	% PIB
Orçamento Fiscal	20.428,7	0,19%	47.220,9	0,41%	51.992,7	0,42%
Orçamento da Seguridade Social	1.990,4	0,02%	11.662,0	0,10%	11.607,0	0,09%
Orçamento de Investimento das Estatais	143.538,7	1,32%	151.339,3	1,31%	166.576,5	1,35%
TOTAL	165.957,8	1,53%	210.222,2	1,82%	230.176,2	1,86%

Fonte: Siga Brasil e SIOP. PIB observado (2023), projetado no Relatório de Avaliação do 3º bimestre (2024); projetado no PLOA (2025).

Chama a atenção o fato de que, dos R\$ 63,6 bilhões de despesas com GND 4, R\$ 4,5 bilhões estão alocados em reserva de contingência (ação “OZ05 - Reservas Específicas para o Atendimento de Emendas de Execução Obrigatória, Exceto Destinadas a Ações e Serviços Públicos de Saúde”, com vistas a dar cumprimento ao piso. Tal classificação foi autorizada nos arts. 7º, § 3º, e 13, § 5º, do PLDO 2025.

Do total das dotações para investimentos (GND 4) constantes do PLOA 2025, estão reservados ao Novo PAC, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, R\$ 43,2 bilhões (RP 3), e, no orçamento de investimento das estatais, R\$ 72,2 bilhões (RP 5)⁸⁹.

A evolução histórica das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social denota a contínua redução dos valores propostos pelo Poder Executivo até 2020. A partir daí, mantiveram-se relativamente estáveis até 2023. Já no PLOA 2024, o valor dos investimentos aumentou R\$ 36,5 bilhões (162,6%) em relação ao proposto para 2023, devido principalmente ao estabelecimento do piso de investimentos na LC nº 200/2023. No PLOA 2025, o aumento foi de 8%. A Tabela 8.17 apresenta essa evolução.

TABELA 8.17 - INVESTIMENTOS (GND 4) - 2013 A 2025
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)

R\$ milhões

Exercício	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado
2013	65.785,00	86.555,80	90.195,80	66.695,00
2014	67.176,80	81.406,10	82.335,30	56.011,70
2015	60.925,90	83.090,60	80.424,50	37.573,70
2016	37.644,70	45.362,40	47.264,10	38.122,50
2017	39.282,10	58.135,50	54.112,70	45.103,20
2018	29.765,70	44.033,10	45.737,70	44.103,80
2019	26.510,90	36.199,70	45.501,70	42.499,20
2020	22.463,60	40.930,40	48.686,70	47.217,00
2021	25.893,40	38.128,90	49.014,95	46.126,85
2022	25.658,27	71.996,02	52.093,65	51.217,15
2023	22.419,11	71.050,17	70.288,12	68.683,98
2024 ⁽¹⁾	58.882,90	75.694,95	80.867,80	49.219,77
2025	63.599,72	n.a.	n.a.	n.a.

Fonte: Siga Brasil e SIOP. Acesso em 06/09/2024.

A partir das informações constantes da Tabela 8.17, constata-se a relevância histórica da participação do Congresso Nacional na definição dos investimentos, dada a expressiva diferença entre os valores do PLOA e os da LOA. No entanto, deve-se recordar que durante a discussão dos PLOAs 2022 e 2023 ocorreram mudanças

⁸⁹ Excluindo-se o montante referentes aos grupos Petrobras e ENBPar (R\$ 67,8 bilhões), os R\$ 4,4 bilhões restantes foram classificados no RP 5, e não no RP 3, para distinguir a parcela a que se aplica o art. 3º, § 1º, inciso III, do PLDO 2025.

§ 1º Não serão consideradas na meta de **deficit** primário de que trata o **caput**:

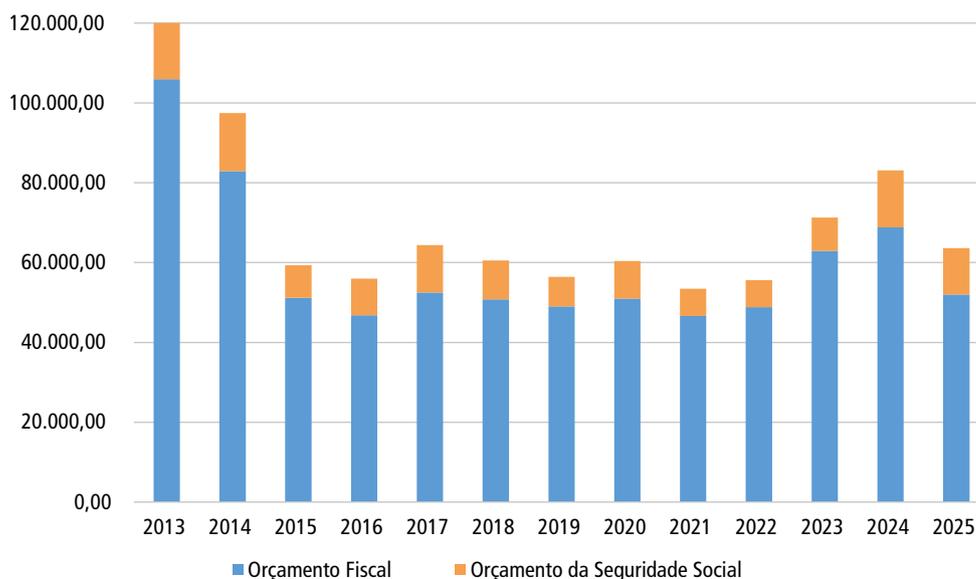
[...]

III - as despesas do Orçamento de Investimento destinadas ao Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC, limitadas a R\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de reais).

constitucionais que, ao abrir espaço fiscal em relação ao teto de gastos da União, permitiram ampliar o montante das dotações inicialmente propostas pelo Executivo (ECs nºs 114/2021 e 126/2022).

Trazendo a despesa executada no GND 4 a valores corrigidos pela inflação (IPCA de julho de 2024), e comparando-a com os valores autorizados para o exercício financeiro em curso e com os valores previstos no PLOA 2025, obtém-se a distribuição disposta no Gráfico 8.14. Verifica-se, assim, uma relativa estabilidade da despesa, em termos reais, entre 2015 e 2022, seguida por uma expressiva elevação dos valores executados em 2023. Tal elevação tem suporte na EC nº 126/2022, que possibilitou a expansão das dotações dos orçamentos fiscal e da seguridade em R\$ 169,1 bilhões⁹⁰.

GRÁFICO 8.14 - INVESTIMENTOS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - 2013-2025
VALORES CONSTANTES (R\$ MILHÕES)



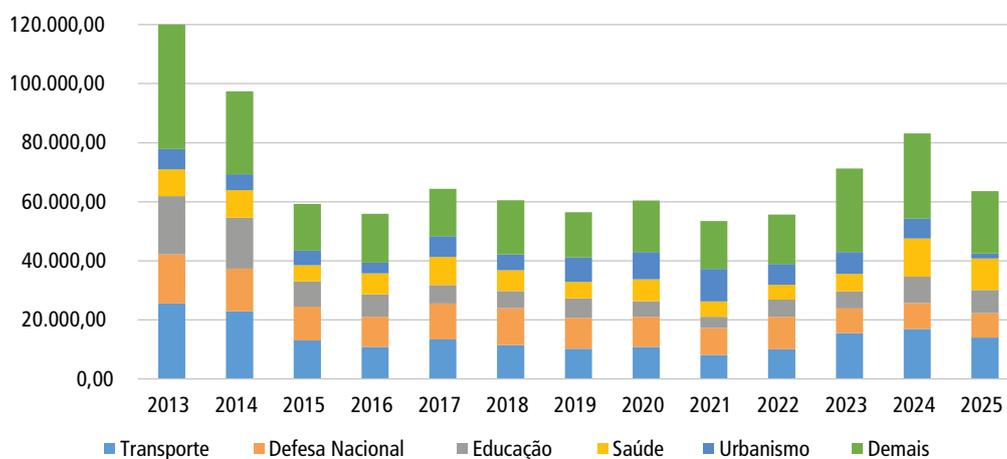
Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Consideram-se valores executados (até 2023), autorizados (2024 - acesso em 06/09/2024); estimados no PLOA (2025). Dados a preços corrigidos pelo IPCA

O Gráfico 8.15, por sua vez, apresenta a evolução dos investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade social por função, permitindo verificar a composição do gasto. Pode-se constatar a retomada da relevância dos investimentos em transporte, os quais, embora ainda não tenham recuperado o patamar de 2013 (R\$ 25,5 bilhões), alcançaram, em 2024 e 2025, respectivamente, R\$ 16,9 bilhões e R\$ 14,0 bilhões. Outro setor em que os investimentos retomaram importância foi o da Saúde. Após a revogação do art. 110 do ADCT⁹¹, voltou-se a aplicar o percentual de 15% da receita corrente líquida para determinar o gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde, conforme o art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição.

⁹⁰ A ampliação da despesa em R\$ 169,1 bilhões ocorreu com amparo: (i) no aumento do limite individualizado do Poder Executivo em R\$ 145,0 bilhões (art. 3º da EC nº 126/2022); e (ii) na exclusão das despesas a que se referem os §§ 6º-A e 6º-B do art. 107 do ADCT (parágrafos introduzidos pelo art. 2º da EC nº 126/2022) da incidência do teto de gastos, o que possibilitou o aumento das dotações em R\$ 24,1 bilhões.

⁹¹ A revogação ocorreu com a sanção da LC nº 200/2023, por determinação do art. 9º da EC nº 126/2022.

GRÁFICO 8.15 - INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO - 2013 A 2025
VALORES CONSTANTES (R\$ MILHÕES)



Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Consideram-se valores executados (até 2023), autorizado (2024 – acesso em 06/09/2024) e previstos no PLOA (2025). Dados a preços corrigidos pelo IPCA

Já a Tabela 8.18 demonstra como as dotações destinadas à realização de investimentos estão previamente regionalizadas no PLOA 2025 ou concentradas nos subtítulos Nacional e Exterior.

TABELA 8.18 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2025

R\$ milhões

REGIÃO	Esfera Orçamentária		Total	
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais	Valor	%
Exterior	97,88	3.811,96	3.909,84	1,70%
Nacional ⁽¹⁾	43.509,95	54.560,07	98.070,02	42,61%
Região Centro-Oeste	3.043,95	630,75	3.674,70	1,60%
Região Nordeste	7.291,83	6.304,84	13.596,67	5,91%
Região Norte	3.834,61	826,11	4.660,73	2,02%
Região Sudeste	2.447,94	99.363,49	101.811,43	44,23%
Região Sul	3.373,55	1.079,28	4.452,83	1,93%
TOTAL	63.599,72	166.576,51	230.176,23	100%

Fonte: Siga Brasil e SIOP.

(1) Regionalização "Nacional" significa que os recursos serão aplicados nas diversas regiões segundo definições adotadas ao longo da execução.

A regionalização dos investimentos aponta para concentração de 44,2% dos recursos na região Sudeste, devido à maior ocorrência nessa região de anomalias geológicas com importância econômica, que motivam as operações das empresas exploradoras de combustíveis fósseis do grupo Petrobras. Outros 42,6% dos investimentos têm regionalização "Nacional", ou seja, sem identificação das macrorregiões ou das unidades da Federação destinatárias dos recursos.

Entre as programações identificadas como nacionais, há casos em que a localização do gasto não é possível, como a compra de equipamentos de grande valor (aeronaves militares, equipamentos aeroportuários, programa espacial etc.), que geram benefícios difusos de alcance nacional. Há também casos que dizem respeito a programações com designação genérica de seus objetos, cujos recursos serão aplicados em diferentes partes do território. No entanto, a elevada concentração no localizador "Nacional" pode revelar insuficiência nos critérios de seleção das localidades beneficiárias, decorrente de falha no planejamento das intervenções públicas.

Quanto ao orçamento de investimento, deve-se observar que ele abrange apenas as empresas estatais não dependentes. A Tabela 8.19 demonstra a distribuição das dotações desse orçamento por órgão supervisor constante do PLOA 2025, em comparação com o biênio precedente.

TABELA 8.19 - INVESTIMENTOS (GND 4) DAS ESTATAIS POR ÓRGÃO - PLOA 2023-2025 (ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS)

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2023		PLOA 2024		PLOA 2025	
32000 - Ministério de Minas e Energia	127.039,9	88,5%	135.210,1	89,3%	148.860,1	89,4%
25000 - Ministério da Fazenda	9.739,4	6,8%	9.696,9	6,4%	10.433,2	6,3%
52000 - Ministério da Defesa	3.401,8	2,4%	2.993,2	2,0%	2.927,6	1,8%
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1.320,5	0,9%	1.631,9	1,1%	1.668,6	1,0%
41000 - Ministério das Comunicações	1.235,3	0,9%	1.342,3	0,9%	1.611,2	1,0%
36000 - Ministério da Saúde	787,1	0,5%	162,1	0,1%	592,0	0,4%
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	0,0	0,0%	152,0	0,1%	233,1	0,1%
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	0,0	0,0%	32,4	0,0%	122,6	0,1%
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	0,0	0,0%	107,6	0,1%	118,5	0,1%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	11,6	0,0%	10,7	0,0%	9,5	0,0%
22000 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	3,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%
TOTAL	143.538,7	100,0%	151.339,3	100,0%	166.576,5	100,0%

Fonte: SIGA Brasil, SIOP.

Destacam-se os grupos Petrobras e ENBPar⁹², que, juntos, respondem por 89,3% e 89,4% dos investimentos das empresas estatais não dependentes nos PLOAs 2024 e 2025, respectivamente.

8.8. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

As despesas primárias decorrentes de sentenças judiciais, cujos pagamentos devem observar as disposições do art. 100 da Constituição, totalizam R\$ 102,7 bilhões no PLOA 2025⁹³ e se referem a gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e inversões financeiras.

As ECs nºs 113/2021 e 114/2021 promoveram modificações importantes no regramento relativo aos gastos com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs). Destacaram-se os seguintes pontos da EC nº 114/2021:

- Limite para alocação, na proposta orçamentária, de recursos para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição. Esse limite, até o final de 2026, equivale ao valor da despesa paga no exercício de 2016, inclusive à conta de restos a pagar, corrigido pela variação do IPCA de cada exercício (art. 107-A, caput, do ADCT). Especificamente para os precatórios, o valor das dotações deve corresponder ao valor do teto aplicável a sentenças judiciais deduzido da projeção de pagamento das RPVs (art. 107-A, § 1º, do ADCT), que é prioritário;
- Regra específica para o pagamento de precatórios referentes à complementação da União aos Estados e Municípios no âmbito do antigo Fundef. Esses débitos devem ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, sendo 40% no primeiro ano e 30% em cada dos dois seguintes (art. 4º da EC nº 114/2021);
- Exclusão, com fulcro no art. 107-A, § 6º, do ADCT c/c o art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021, das seguintes despesas do âmbito do teto de gastos previsto no art. 107 do ADCT: (i) encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição; (ii) parcelas ou acordos (com redução de até 40%) previstos no § 20 do art. 100 da Constituição; (iii) acordos com renúncia de parte do valor devido (parcela única com redução de 40%), disciplinados no § 3º do art. 107-A do ADCT; e (iv) precatórios referentes ao antigo Fundef⁹⁴;

⁹² Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S/A.

⁹³ Despesas classificadas com RP 1 (despesas primárias obrigatórias) constantes do programa "0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais".

⁹⁴ A LC nº 200/2023 manteve essas exclusões.

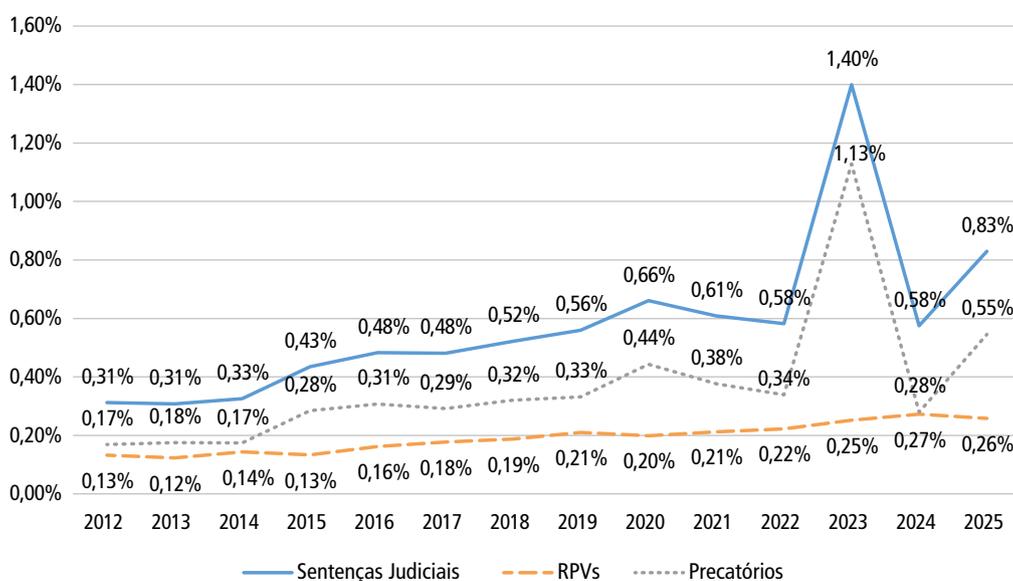
- Exclusão das despesas listadas no item anterior, bem como da atualização monetária dos precatórios inscritos, do limite aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, ante o disposto no art. 107-A, § 5º, do ADCT, e no art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021.

Ocorre que, no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs 7047 e 7064, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou, em 30/11/2023, a inconstitucionalidade do limite aplicável ao pagamento anual das sentenças judiciais previsto no art. 107-A do ADCT, com interpretação conforme a Constituição, e das demais regras relacionadas a esse limite, como a possibilidade de realização de acordos com deságio para recebimento imediato dos valores, mantendo seus efeitos apenas para o exercício financeiro de 2022. Ainda no âmbito dessas ações, o STF deferiu pedido para reconhecer que a quitação dos precatórios constantes da proposta orçamentária, no montante excedente ao limite instituído pela EC nº 114/2021, insere-se nas exceções descritas na LC nº 200/2023, ficando, portanto, fora da incidência dos limites individualizados instituídos pelo Regime Fiscal Sustentável, e também não deve ser considerada para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário. Ademais, o STF autorizou a abertura de créditos extraordinários para a quitação de precatórios que não haviam sido pagos em razão da incidência do mencionado limite.

Assim, por meio da MP nº 1.200, de 20/12/2023, foi aberto crédito extraordinário para quitação do estoque de precatórios no valor de R\$ 93,1 bilhões⁹⁵, referentes àqueles expedidos para os exercícios financeiros de 2022 (R\$ 15,8 bilhões), 2023 (44,3 bilhões) e 2024 (R\$ 32,3 bilhões)⁹⁶. Note-se que esse crédito extraordinário abrangeu, inclusive, precatórios referentes a 2024, os quais não haviam sido considerados na elaboração do PLOA 2024 pelo Executivo, nem pelo Congresso Nacional.

Na perspectiva da execução orçamentária, o Gráfico 8.16 apresenta a evolução, em percentual do PIB, dos pagamentos de precatórios e de RPVs, que constituem as duas principais ações do programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”, e o total de despesa primária desse programa.

GRÁFICO 8.16 - DESPESAS COM PRECATÓRIOS E RPVS (% DO PIB)



Fontes: Siga Brasil e mensagem presidencial. Para dados até 2023: despesa paga + RAP pago; 2024: autorizado; 2025: PLOA. Projeções de PIB nominal: 2024: Relatório de Avaliação do 3º bimestre; 2025: PLOA 2025.

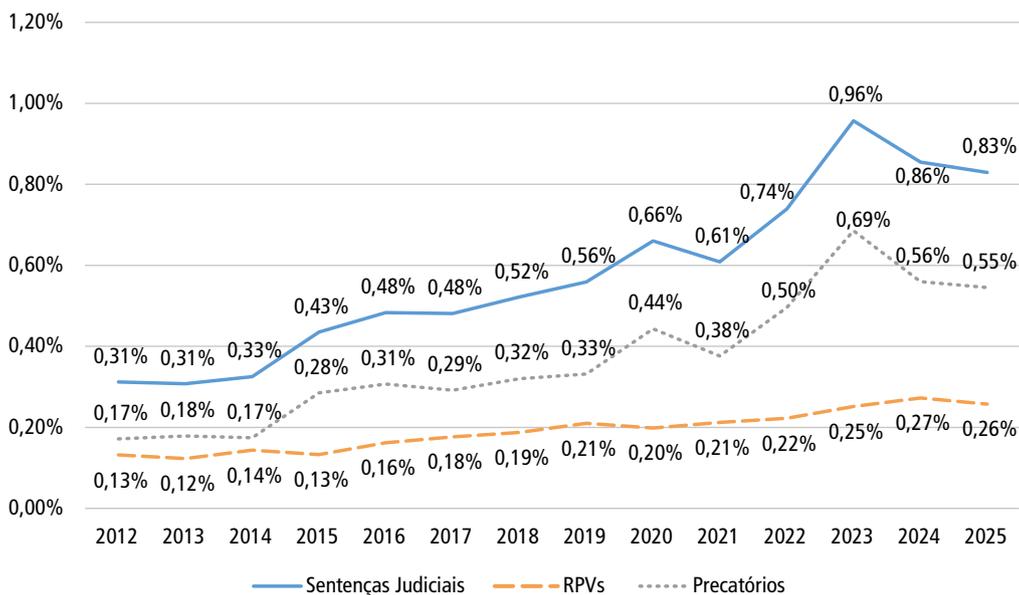
⁹⁵ Do total do crédito extraordinário, R\$ 92,4 bilhões são destinados a despesas primárias e R\$ 0,7 bilhão a despesas financeiras (contribuição da União ao regime próprio de previdência social).

⁹⁶ Prestação de Contas do Presidente da República 2023. Disponível em https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2024/04/cgu-divulga-prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica-de-2023/PCPR2023_Final.pdf. Acesso em 10/09/2024.

A partir de 2022, em virtude da não incidência do limite sobre determinados precatórios e sobre a atualização monetária dos precatórios inscritos, as dotações que lhes foram destinadas passaram a ser distribuídos em ações específicas (ações 0EC7, 0EC8, 0Z01, na UO 71103), conforme art. 27-B da LDO 2022, art. 32 da LDO 2023 e art. 33 da LDO 2024. No Gráfico 8.16, os valores alocados nessas ações foram somados aos da principal ação destinada ao pagamento de precatórios (ação 0005). O art. 32, inciso II, do PLDO 2025 determina que os precatórios excedentes ao limite sejam alocados em programação orçamentária específica, incluída a atualização monetária correspondente (ação 00WU no PLOA 2025), cujo valor (R\$ 44,1 bilhões) também foi adicionado ao da ação 0005. Os ajustes aqui mencionados aplicam-se também ao Gráfico 8.17.

Considerando a execução atípica em 2023, quando foi quitado o estoque de precatórios (formado por parcelas excedentes aos limites anuais) com recursos autorizados pelo crédito extraordinário aberto pela MP nº 1.200/2023, no Gráfico 8.17 foram feitos ajustes que consistiram na redução de parte dos valores pagos em 2023 e redistribuição para os exercícios financeiros correspondentes – 2022 e 2024.

GRÁFICO 8.17 - DESPESAS COM PRECATÓRIOS E RPVs COM AJUSTE POR COMPETÊNCIA ORÇAMENTÁRIA (% DO PIB)



Fonte: Siga Brasil.

Como é possível deprender do gráfico, entre 2012 e 2023 houve significativo crescimento das despesas decorrentes de decisões judiciais, passando de 0,31% para 0,96% do PIB. Entretanto, a partir de 2023, parece haver uma inflexão na tendência, com queda de 0,96% para 0,83% do PIB. Parte dessa redução pode ser explicada pelo aumento do PIB. Ainda assim, mesmo quando considerados os valores nominais, houve redução no montante das despesas decorrentes de sentenças judiciais entre 2023 e 2025 (de R\$ 103,9 bilhões para R\$ 102,7 bilhões). Não obstante, como se verá adiante, o Poder Executivo assumiu postura conservadora ao projetar, no âmbito do marco orçamentário de médio prazo, que as despesas em 2026 seguirão o crescimento médio anual verificado nos últimos dez anos.

A Tabela 8.20 apresenta comparação mais focada nos anos de 2024 e 2025, com os ajustes já mencionados (parcela paga antecipadamente em 2023 somada à despesa de 2024).

TABELA 8.20 - DESPESAS PRIMÁRIAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

R\$ bilhões

DESPESA	2024		2025		VARIACÃO (%)
	Autorizado	% PIB	PLOA	% PIB	
Requisições de Pequeno Valor - RPVs (ação 0625)	31,4	0,27%	31,9	0,26%	1,60%
Precatórios (ação 0005) ⁽¹⁾	16,2	0,14%	14,8	0,12%	-8,81%
Precatórios relativos à complementação da União ao Fundef (ação 0EC7)	12,2	0,11%	8,6	0,07%	-29,68%
Precatórios parcelados e com deságio (ação 0EC8)	3,8	0,03%			
Precatórios - excedentes ao sublimite (ação 00WU)			44,1	0,36%	
Outras despesas decorrentes de sentenças judiciais ⁽²⁾	2,6	0,02%	3,2	0,03%	24,04%
MPV 1200/2023 - Precatórios excedentes ao sublimite pagos antecipadamente (ação 0005) ⁽³⁾	32,3	0,28%	0,0		
TOTAL	98,5	0,86%	102,7	0,83%	4,26%

Fonte: Siga Brasil. 1) Em 2025, R\$ 0,25 bilhão refere-se a pagamento de precatórios cancelados em decorrência da Lei nº 13.463/2017; 2) Ações 0022, 00N2, 00QG, 00QY, 00SA, e 0734; 3) A MP nº 1.200/2023 abriu crédito extraordinário para quitação do estoque de precatórios, em cumprimento de decisão do STF proferida na ADI 7064. O valor do crédito foi R\$ 93,1 bilhões, dos quais R\$ 32,3 referiram-se a precatórios expedidos para o exercício de 2024, que não foram previstos no PLOA 2024 em razão da incidência do sublimite.

Em termos nominais, entre 2024 e 2025 há crescimento de 4,2% no total das despesas decorrentes de sentenças judiciais e, em termos reais⁹⁷, de 0,29%. Contudo, na perspectiva que considera a despesa como percentual do PIB, há ligeira redução, de 0,86% para 0,83% do PIB. Ainda utilizando o PIB como referência, houve pequena redução das RPVs, de 0,27% para 0,26%. Quando considerado o conjunto dos precatórios (ações 0005, 0EC7, 0EC8, 00WU e pagamento antecipados com fundamento na MP nº 200/2023), também houve pequena redução, de 0,56% para 0,55% do PIB.

Conforme já ressaltado, o limite para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais já não mais se aplica, salvo para fins de determinação da parcela de precatórios que pode ser paga fora da incidência do teto de gastos da União, estabelecido pela LC nº 200/2023, e sem impacto na meta de resultado primário. Para 2025, o limite para pagamento de precatórios e RPVs corresponde a R\$ 46,5 bilhões. A aplicação desse limite, considerando que o valor estimado para RPVs é de R\$ 31,9 bilhões, leva a que R\$ 44,1 bilhões referentes a precatórios estarão ressaltados do teto de gastos e da meta de resultado primário no exercício financeiro de 2025, conforme demonstração constante da Tabela 8.21.

TABELA 8.21 - VALOR DOS PRECATÓRIOS RESSALVADO DO TETO DE GASTOS E DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO

R\$ bilhões

Item	Valor
I. Limite para pagamento de precatórios e RPVs	46,5
II. Valor estimado para RPVs	31,9
III. Sublimite para pagamento de precatórios (I – II)	14,6
IV. Precatórios sujeitos ao sublimite	58,7
V. Valor excedente ao sublimite (ressalvado do teto de gastos e da meta de resultado primário) (VI – III)	44,1

Fonte: Mensagem presidencial do PLOA 2025

Segundo a mensagem presidencial, os precatórios apresentados até 02/04/2024 totalizaram R\$ 67,3 bilhões, dos quais R\$ 8,6 bilhões referem-se aos precatórios relativos à complementação da União ao Fundef, que não estão sujeitos ao limite de precatórios. Assim, os R\$ 58,7 bilhões que restaram superam o limite em R\$ 44,1 bilhões, montante a ser pago sem a incidência do teto de gastos e sem impacto na meta de resultado primário.

⁹⁷ Para comparação com os valores de 2025, os valores de 2024 foram atualizados pelo IPCA previsto para 2024 no PLOA 2025.

Para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais, constam do PLOA 2025 as ações⁹⁸ relacionadas na Tabela 8.22.

TABELA 8.22 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS POR AÇÃO

R\$ milhões

Ação	Valor
00WU - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS) - EXCEDENTES AO SUBLIMITE	44.118,3
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	31.904,5
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	14.810,3
0EC7 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS RELATIVOS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF)	8.589,9
0022 - SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	1.153,6
00N2 - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL - INSTITUTO AERUS DE SEGURIDADE SOCIAL - PROCESSO Nº 0010295-77.2004.4.01.3400	843,4
00QY - ACORDOS REFERENTES A PASSIVOS ATUARIAIS DE ESTATAIS DEPENDENTES	635,0
00SA - PAGAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS NAS AÇÕES EM QUE O INSS FIGURE COMO PARTE E QUE SEJAM DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL	436,1
00QG - ANISTIADOS POLÍTICOS - RETROATIVOS CONCEDIDOS POR DECISÕES JUDICIAIS	139,0
0734 - INDENIZAÇÃO A VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELA UNIÃO POR MEIO DA ADESÃO A TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	39,5
Total	102.669,7

Fonte: PLOA 2025.

De acordo com a mensagem presidencial, não houve a apresentação de precatório de grande vulto (art. 100, § 20, da Constituição), que poderiam ser pagos parceladamente ou mediante acordo direto. A distribuição dos valores constantes da Tabela 8.22 é também demonstrada na Tabela 8.23, com o detalhamento dos órgãos e dos grupos de natureza de despesa - GND.

TABELA 8.23 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS POR ÓRGÃO E GND

R\$ milhões

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
20000 - Presidência da República	28,7	1,3		30,0
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	21,8	2,4		24,2
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	2,6	0,0		2,6
25000 - Ministério da Fazenda	0,0	0,1		0,1
26000 - Ministério da Educação	62,1	2,6		64,6
32000 - Ministério de Minas e Energia	39,5	1,0		40,4
33000 - Ministério da Previdência Social	0,0	40.666,6		40.666,6
36000 - Ministério da Saúde	411,1	87,1		498,2
39000 - Ministério dos Transportes	8,9	0,5		9,4
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	0,0	87,7		87,7
41000 - Ministério das Comunicações	5,2	36,3		41,5
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	10,0	0,0		10,0
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	145,0	5,3		150,3
52000 - Ministério da Defesa	50,2	1,6		51,9

⁹⁸ A utilização de ações distintas para abrigar dotações destinadas ao pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais buscam observar o disposto no art. 12, inciso X, do PLDO 2025, que requer a utilização de programações específicas para o pagamento de despesas decorrentes de precatórios, de requisições de pequeno valor e de sentenças judiciais de empresas estatais dependentes.

R\$ milhões

Órgão	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Inversões Financeiras	Total
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	4,2	27,4		31,7
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	0,0	5.475,1		5.475,1
56000 - Ministério das Cidades	562,5	36,4		598,9
71000 - Encargos Financeiros da União	9.232,2	42.881,5	2.733,3	54.847,1
81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	0,0	39,5		39,5
Total	10.584,0	89.352,5	2.733,3	102.669,7

Fonte: PLOA 2025

Quanto ao marco orçamentário de médio prazo, a mensagem presidencial informa que as previsões para 2026 consideraram o crescimento médio observado nos últimos dez anos, levando-se em conta cada ramo do Poder Judiciário individualmente, e, quanto aos precatórios relacionados ao Fundef, foram considerados os processos que se encontram em trâmite no STF. A Tabela 8.24 apresenta as previsões para 2026.

TABELA 8.24 - MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO 2026

R\$ bilhões

Item	Valor
I. Limite para pagamento de precatórios e RPVs	48,0
II. Valor estimado para RPVs	33,0
III. Sublimite para pagamento de precatórios (I – II)	15,0
IV. Total de Precatórios	79,2
V. Precatórios relativos ao Fundef	8,4
VI. Precatórios sujeitos ao sublimite (IV – V)	70,8
VII. Valor excedente ao sublimite (VI – III)	55,7

Fonte: Mensagem presidencial do PLOA 2025

8.9. ATENDIMENTO DE EMENDAS

Em conformidade com o disposto nos §§ 9º e 12 do art. 166 da Constituição e no § 5º do art. 13 do PLDO 2025, o projeto de lei contém reservas de R\$ 24,7 bilhões para as emendas individuais, valor correspondente a 2% da RCL de 2023 (exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei), e R\$ 14,3 bilhões para as emendas de bancada estadual, valor correspondente a 1% da RCL de 2024 (exercício do encaminhamento do projeto de lei).

A Tabela 8.25 mostra os valores referentes a reservas destinadas a emendas nos PLOAs 2024 e 2025, bem como o valor autorizado na LOA 2024.

TABELA 8.25 - EMENDAS INDIVIDUAIS E DE BANCADA ESTADUAL (2024 - 2025)

R\$ milhões

Tipo de Emenda	2024			2025	Variação %	
	PLOA (a)	LOA (b)	Variação % (c=b/a-1)	PLOA (d)	(e=d/a-1)	(f=d/b-1)
Individual	25.068,5	25.068,5	0,0	24.674,3	-1,6	-1,6
Bancada Estadual ⁽¹⁾	12.579,4	8.557,2	-32,0	14.280,0	13,5	66,9
Total	37.648,0	33.625,7	-10,7	38.954,3	3,5	15,8

Fonte: Siga Brasil/PLOA 2024 e PLOA 2025.

(1) Somente parcela de execução impositiva.

De acordo com a Tabela 8.25, no PLOA 2025, o valor destinado às emendas individuais diminuiu 1,6% em relação ao valor aplicável ao ano em curso, situação decorrente do decréscimo da RCL (de 2022 para 2023). No que se refere a emendas de bancada estadual, o crescimento é de 66,9%. Dois fatos explicam essa expressiva variação: (i) o aumento estimado da RCL de 2024 em relação à de 2023⁹⁹, de 13,5%; e (ii) o redirecionamento, quando da discussão do PLOA 2024 no Congresso Nacional, de 32,0% da reserva destinada ao atendimento de emendas de bancada estadual para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conforme disposto no art. 25 da LDO 2024 e no art. 16-C da Lei nº 9.504/1997.

Considerando apenas os valores das reservas constantes dos projetos de lei orçamentária para 2024 e 2025, constata-se que não houve mudança expressiva no valor global das reservas destinadas a emendas de execução impositiva, que passou de R\$ 37,6 bilhões para R\$ 39,0 bilhões (crescimento de 3,5%).

Destaque-se ainda que o valor global das reservas destinadas a emendas individuais e de bancada estadual (R\$ 39,0 bilhões) representa 1,73% das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos da União estabelecido pela LC nº 200/2023 e equivale a 16,9% das despesas discricionárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

O § 9º-A do art. 166 da Constituição determina que, do total das emendas individuais, o equivalente a 1,55% da RCL caberá às emendas de deputados e 0,45% às de senadores. Assim, dos recursos reservados para emendas individuais no PLOA 2025, caberá à Câmara dos Deputados R\$ 19,1 bilhões e ao Senado Federal, R\$ 5,6 bilhões. Como consequência, cada deputado disporá de R\$ 37.275.985 e cada senador, de R\$ 68.539.715. No caso das emendas de bancada estadual, o valor da reserva correspondente possibilita a distribuição de R\$ 528.889.655 por representação estadual, supondo uma divisão igualitária.

Observa-se que, assim como nos PLOAs anteriores, metade da reserva destinada às emendas individuais está incluída do Ministério da Saúde (R\$ 12,3 bilhões¹⁰⁰). Esse procedimento tem sido adotado, com fundamento no § 9º do art. 166 da Constituição, para que o PLOA atenda ao mínimo constitucional a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde. Mesmo procedimento tem sido utilizado também em relação à reserva destinada às emendas de bancada estadual, com R\$ 7,1 bilhões alocados na referida ação. Apesar da ausência de dispositivo constitucional que o fundamente, sua adoção está prevista no § 6º do art. 13 PLDO 2025.

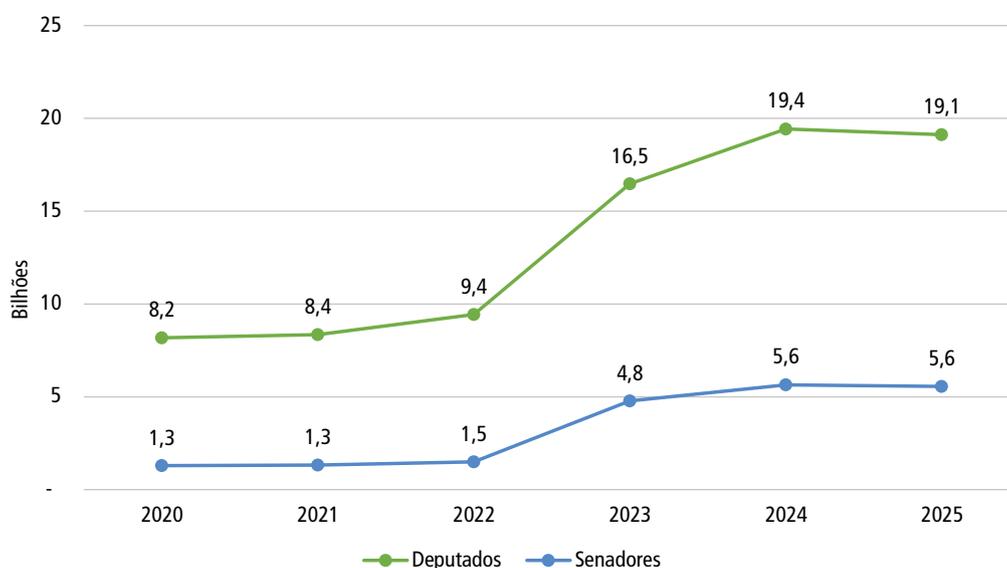
O Gráfico 8.18 mostra a evolução dos valores autorizados para emendas individuais de 2020 até 2024 e a reserva para essas despesas no PLOA 2025. A EC nº 126/2022 alterou o montante dessas emendas, que passou de valor correspondente a 1,2% da RCL¹⁰¹ de 2017 (atualizado anualmente pelo IPCA) para 2,0% da RCL, o que justifica crescimento mais acentuado no exercício de 2023. Também o montante dos recursos deixou de ser dividido igualmente aos parlamentares, conforme detalhado anteriormente.

⁹⁹ RCL de 2023 apresentada nas informações complementares do PLOA 2024 com valor estimado de R\$ 1.257,9 bilhões.

¹⁰⁰ Ação "0Z08 - Reservas Específicas para o atendimento de emendas de execução obrigatória destinadas a ações e serviços públicos de saúde"

¹⁰¹ O valor da execução impositiva desconsidera parcelas não executadas em decorrência de impedimento de ordem técnica e de limitação de empenho e movimentação financeira, em conformidade com o disposto nos §§ 13 e 18 do art. 166 da Constituição.

GRÁFICO 8.18 - EMENDAS DE DEPUTADOS E SENADORES (2020-2025)

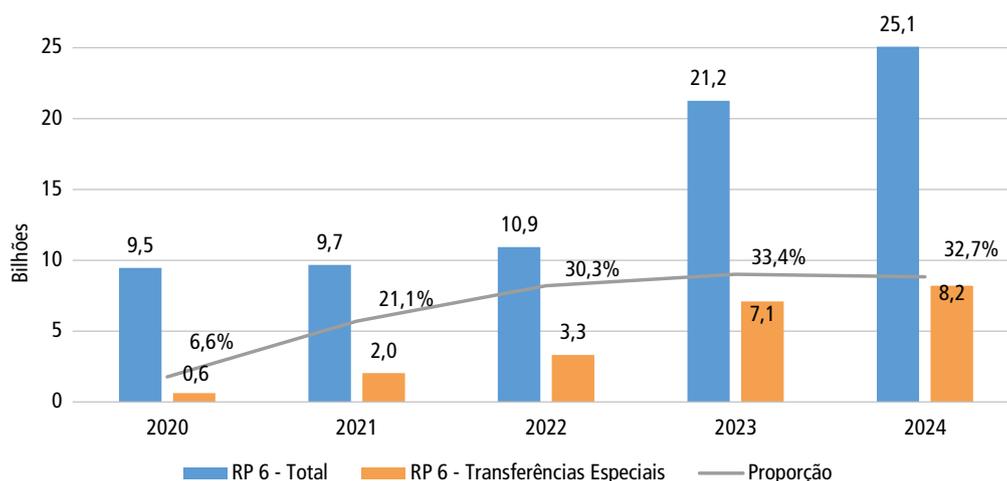


Fonte: Siga Brasil.

Valores autorizados nas LOAs 2020 a 2024. Valores reservados no PLOA 2025.

Cabe destacar que a EC nº 105/2019 permite que as emendas individuais destinem recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por meio das “transferências especiais” (art. 166-A da Constituição), a serem efetuadas sem a necessidade de celebração de convênio ou instrumento congênere, casos em que os recursos: (ii) passam a pertencer aos entes Federados após a transferência; (ii) devem ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo, reservando-se no mínimo 70% para despesa de capital; (iii) não integrarão a receita do ente Federado para fins de repartição e de cálculo de limites aplicáveis à despesa com pessoal e à dívida pública; e (iv) não poderão ser utilizados para o pagamento de despesas com pessoal e com serviço da dívida. Esse tipo de transferência experimentou forte crescimento em seus primeiros anos de existência. Porém, de 2022 em diante, mostra-se estável em proporção ao total de emendas individuais, conforme ilustrado a seguir.

GRÁFICO 8.19 - EMENDAS INDIVIDUAIS E TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS 2020-2024)



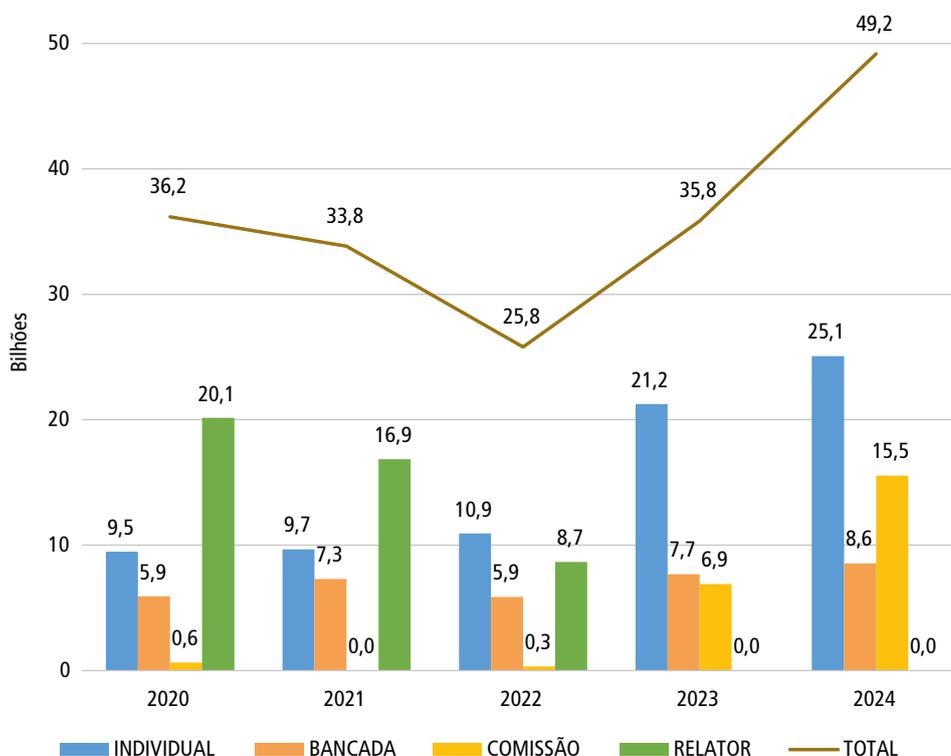
Fonte: SIOP.

Valores autorizados nas LOAs 2020 a 2024. Dados atualizados até 05/09/2024.

Ainda sobre as transferências especiais, deve-se alertar para a discussão que vem ocorrendo no âmbito da ADI 7688. Em decisão recente, o Supremo Tribunal Federal determinou que essas emendas sigam uma série de requisitos de transparência e rastreabilidade, que na visão do Tribunal não estavam sendo observados, e vem promovendo diálogos institucionais com os demais Poderes em busca de solução de consenso. Dessa forma, há possibilidade de que tal situação afete a decisão dos parlamentares em relação à alocação de recursos destinados a essas emendas.

No Gráfico 8.20, são apresentados os valores autorizados de emendas individuais, de bancada estadual, de comissão permanente e de relator-geral para os exercícios financeiros de 2020 a 2024. A LOA 2021 não apresenta emendas de comissão, uma vez que, em razão das condições excepcionais decorrentes da pandemia de Covid-19, as comissões não se reuniram em 2020 para deliberar sobre as emendas que poderiam ser apresentadas ao projeto de lei.

GRÁFICO 8.20 - EMENDAS INDIVIDUAIS, DE BANCADA ESTADUAL, DE COMISSÃO PERMANENTE E DE RELATOR-GERAL (2020-2024)



Fonte: SIOP.

Valores autorizados nas LOAs 2020 a 2024. Dados atualizados até 06/09/2024.

As emendas de comissão (RP 8) totalizavam R\$ 16,6 bilhões no autógrafo do PLOA 2024, mas R\$ 5,6 bilhões foram vetados pelo Presidente da República¹⁰². Em seguida, o Congresso Nacional apreciou o Veto nº 4/2024, rejeitando-o parcialmente. Com isso, a LOA 2024 passou a contar inicialmente com R\$ 15,4 bilhões para esse tipo de emenda. No decorrer do exercício, alguns ajustes foram efetuados¹⁰³, resultando em valor autorizado de R\$ 15,5 bilhões, conforme exibido no Gráfico 8.20.

Com base nas informações fornecidas nesse gráfico, observa-se que o efeito da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal¹⁰⁴ em 2022, que estabeleceu que as emendas de relator-geral devem se restringir à

¹⁰² Razões constantes da mensagem de veto, Mensagem nº 37, de 22/01/2024: "(...) Em que pese a boa intenção do legislador no sentido de direcionar recursos a áreas de legítimo interesse das comissões autoras das emendas, e diante da redução supracitada, ficam comprometidas programações relevantes que demandam recomposição, mesmo que parcial, sendo necessário o veto de parte das dotações relativas às emendas RP 8, no montante de R\$ 5,6 bilhões, por contrariedade ao interesse público".

¹⁰³ Lei nº 14.881, de 07/06/2024, e Lei nº 14.897, de 12/06/2024.

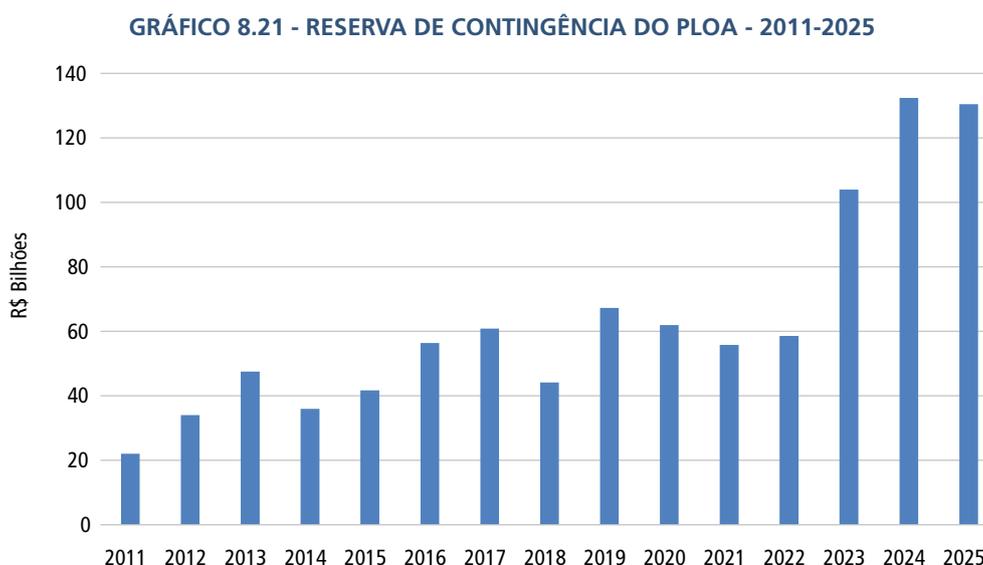
¹⁰⁴ Decisão de 19/12/2022 proferida no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1014.

correção de erros e omissões, foi compensado pelo expressivo aumento no montante das emendas individuais, definido pela EC nº 126/2022, e de comissão permanente.

8.10. RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2025 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 130,5 bilhões, constituídas em consonância com dispositivos do PLDO 2025.

O Gráfico 8.21 mostra a evolução do montante das reservas de contingência constante dos projetos de leis orçamentárias para os exercícios financeiros a partir de 2011, em valores nominais, utilizando como critério de seleção os valores alocados na subfunção “999 - Reserva de Contingência”.



Fonte: SIOP.

Quando comparado ao PLOA 2024, a proposta orçamentária para 2025 apresenta decréscimo de R\$ 1,9 bilhão (variação de 1,41%) no montante das reservas de contingência.

As reservas de contingência estão distribuídas nos grupos elencados na Tabela 8.26.

TABELA 8.26 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA DO PLOA - 2024-2025

R\$ bilhões

RESERVAS	PLOA 2024	PLOA 2025	Variação	
			Valor	(%)
Reserva de Contingência - Fiscal - Geral	2,9	4,0	1,1	37,1%
Reserva de Contingência - Fiscal - Senado Federal/Valec	0,2	0,1	-0,1	-52,4%
Emendas do Congresso Nacional	37,6	38,9	1,3	3,5%
Emendas de Bancada Estadual	12,6	14,3	1,7	13,5%
Emendas Individuais	25,1	24,7	-0,4	-1,6%
Recursos para atendimento do art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição e outras despesas de pessoal e encargos	12,9	34,7	21,9	169,4%
Recursos para atendimento das despesas decorrentes de sentenças judiciais (atualização monetária)	2,0	-	-	-
Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios	76,7	52,7	-24,0	-31,3%
TOTAL	132,4	130,5	-1,9	-1,4%

Fonte: Siga Brasil e PLOAs 2024 e 2025

8.10.1 Reserva de contingência geral

O PLDO 2025, em seu art. 13, *caput*, prevê a inclusão de reserva de contingência geral em montante correspondente a, no mínimo, 0,2% da receita corrente líquida considerada no projeto de lei, destinada à cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF¹⁰⁵.

Consta da proposta orçamentária reserva de R\$ 4,0 bilhões¹⁰⁶, integralmente classificada como despesa financeira (RP 0) na fonte “1000 - Recursos Livres da União”. Esse montante atende ao valor mínimo exigido pelo PLDO 2025, tendo em vista que a receita corrente líquida é estimada no PLOA 2025 em R\$ 1.518,9 bilhões (Quadro 8A do PLOA 2025).

Considerando-se que o objetivo dessa reserva é dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, seria mais adequado que seu montante fosse classificado como despesa primária, de modo a possibilitar a efetiva cobertura de riscos fiscais quando de sua efetiva utilização para a abertura de créditos adicionais. Uma vez que é classificada como despesa financeira, essa reserva representa economia dos recursos que a constituem com a finalidade de contribuir para que o projeto e a respectiva lei orçamentária se mostrem compatíveis com a meta de resultado primário.

8.10.2 Reservas de contingência específicas

Além da reserva de contingência geral, destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, o PLDO 2025 prevê a constituição de outras reservas no PLOA 2025.

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas

Com fundamento no art. 13, § 2º, inciso I, do PLDO 2025, foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas¹⁰⁷ de diversos órgãos, que totalizam R\$ 52,7 bilhões, conforme discriminado na Tabela 8.27. Os recursos que constituem tais reservas, também classificadas como financeiras, deixam de ser aplicados nas finalidades previstas na legislação e, economizados, passam a contribuir para que o projeto e respectiva lei orçamentária estejam compatíveis com a meta de resultado primário. Observe-se que, mesmo que os recursos próprios ou vinculados não possam ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida (restrição imposta pelo art. 8º, parágrafo único da LRF), os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida¹⁰⁸.

TABELA 8.27 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS - RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS

R\$ milhões

ÓRGÃO ⁽¹⁾	PLOA 2025
01000 - CAMARA DOS DEPUTADOS	0,2
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	1.708,7
20000 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	226,6
24000 - MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	128,1
25000 - MINISTÉRIO DA FAZENDA	9.915,7
28000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	1.234,9

¹⁰⁵ Utiliza-se o adjetivo “geral” para designar a reserva de contingência constituída por recursos que não sejam classificados como próprios ou vinculados, nem se destinem ao atendimento de programação ou propósitos específicos. Assim, fundamentada no art. 5º, inciso III, da LRF, a reserva de contingência geral, caso fosse constituída nas leis orçamentárias com dotações classificadas como despesas primárias, estaria apta a suportar a abertura de créditos adicionais para o atendimento dessas despesas, dando sentido à finalidade prevista na referida disposição legal – “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”.

¹⁰⁶ Dotação alocada na ação “0Z00 - Reserva de Contingência Financeira” (subtítulo “6498 - Reserva de Contingência - Fiscal”).

¹⁰⁷ As dotações constam da ação “0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira”, subtítulo “6497 - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios”, indicador de resultado primário “RP 0 - despesa financeira”.

¹⁰⁸ Após a edição de lei específica que altere determinada vinculação, os recursos correspondentes podem ser utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida, conforme previsão da norma.

R\$ milhões

ÓRGÃO (1)	PLOA 2025
30000 - MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	430,3
32000 - MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	4.453,0
33000 - MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	46,2
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	38,9
39000 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	11.599,6
40000 - MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	7,4
41000 - MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	313,8
42000 - MINISTÉRIO DA CULTURA	1.348,0
44000 - MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA	481,4
46000 - MINISTÉRIO DA GESTÃO E DA INOVAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS	104,9
49000 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR	1.028,4
51000 - MINISTÉRIO DO ESPORTE	389,0
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	1.978,3
53000 - MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	176,9
54000 - MINISTÉRIO DO TURISMO	626,6
68000 - MINISTÉRIO DE PORTOS E AEROPORTOS	1.861,0
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	4.513,2
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	193,8
90000 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	9.875,9
Total	52.680,9

Fonte: Siga Brasil/PLOA 2025

(1) Ação "0200 - Reserva de Contingência - Financeira" (subtítulo "6497 - Reserva de Contingência - Recursos Provenientes de Receitas Próprias e Vinculadas, Inclusive Doações e Convênios").

Reservas para atender programação ou necessidade específica

A proposta orçamentária, com fundamento no art. 13, § 2º, inciso II, do PLDO 2025, também contém reservas para atender programação ou necessidade específica, no caso aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, totalizando R\$ 34,8 bilhões, sendo R\$ 3,5 bilhões em despesas financeiras e R\$ 31,3 bilhões em despesas primárias. Os dados estão demonstrados na Tabela 8.28 a seguir.

**TABELA 8.28 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA - PROGRAMAÇÃO OU NECESSIDADE ESPECÍFICA
(PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS)**

R\$ milhões

ÓRGÃO (1)	Desp. Primária	Desp. Financeira	Total
01000 - CAMARA DOS DEPUTADOS	28,5	1,5	30,0
02000 - SENADO FEDERAL	95,5	5,8	101,3
03000 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	21,0	1,6	22,6
10000 - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	10,8	0,4	11,1
11000 - SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	22,4	4,3	26,6
12000 - JUSTIÇA FEDERAL	649,3	115,1	764,4
13000 - JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	11,2	2,0	13,2
14000 - JUSTIÇA ELEITORAL	180,3	23,8	204,1
15000 - JUSTIÇA DO TRABALHO	1.085,2	107,2	1.192,5
16000 - JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	26,9	3,4	30,3
17000 - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	7,7	0,9	8,6
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	8.476,1	1.533,4	10.009,5

R\$ milhões

ÓRGÃO (1)	Desp. Primária	Desp. Financeira	Total
29000 - DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	10,1	1,5	11,6
34000 - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	398,4	43,0	441,4
36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE	131,2		131,2
52000 - MINISTÉRIO DA DEFESA	3.385,5		3.385,5
59000 - CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	6,2	1,0	7,2
71000 - ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	16.732,8	1.627,1	18.359,9
Total Geral	31.279,2	3.471,8	34.751,0

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2025

(1) Ações "0Z00 - Reserva de Contingência Financeira" e "0Z01 - Reserva de Contingência Fiscal - Primária", subtítulo "6499 - Recursos para atendimento do art. 169, § 1º, inciso II da Constituição Federal e outras despesas de pessoal e encargos"

Reservas para suportar emendas individuais e de bancada estadual

O projeto de lei, com fundamento no art. 13, § 5º, do PLDO 2025, contém reservas destinadas ao atendimento de programações a serem incluídas por emendas de caráter impositivo, em montante correspondente ao previsto na Constituição (R\$ 39,0 bilhões). Desse total, R\$ 4,5 bilhões foram classificados como investimentos (GND 4). Esses temas são tratados nas seções 8.7 e 8.9 desta nota técnica.

Outras reservas

Por fim, identifica-se a constituição de reserva de R\$ 105,5 milhões no âmbito do Senado Federal, a qual poderá ser utilizada para fins de abertura de créditos adicionais destinados a despesas primárias discricionárias.

8.11. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO ÀS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE E OUTRAS VINCULAÇÕES

8.11.1 Previsão de arrecadação e vinculações

O PLOA 2025 considera as regras de distribuição das receitas referentes à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478/1997, com a adoção parcial das alterações processadas pela Lei nº 12.734/2012¹⁰⁹, em decorrência dos efeitos da medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na ADI 4917¹¹⁰.

Para 2025 estão estimados R\$ 107,0 bilhões (acréscimo de 12,5% em relação ao PLOA 2024), nos regimes de concessão e partilha de produção, com recursos: (i) vinculados ao Fundo Social (FS)¹¹¹ e aos Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS), da Defesa (MD), do Meio Ambiente (MMA), de Minas e Energia (MME) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); (ii) a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios; e (iii) alocados em reserva de contingência (RC). A distribuição desses recursos é demonstrada na Tabela 8.29, que consolida as diversas naturezas de receita relacionadas.

¹⁰⁹ A Lei nº 12.734/2012 alterou a Lei nº 9.478/1997 com o intuito de definir novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos royalties e da participação especial devidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção.

¹¹⁰ A liminar deferida suspende os efeitos dos arts. 42-B, 42-C, 48, inciso II, 49, inciso II, 49-A, 49-B, 49-C, 50, § 2º, 50-A, 50-B, 50-C, 50-D e 50-E da Lei nº 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.734/2012.

¹¹¹ O Fundo Social, vinculado à Presidência da República, integra o órgão orçamentário "71000 - Encargos Financeiros da União". Além dos R\$ 10,3 bilhões advindos de royalties e de participação especial (fonte 1042), esse fundo conta com receitas industriais (fonte 1042), referentes à natureza "Comercialização do Petróleo, do Gás Natural e de Outros Hidrocarbonetos Fluidos da União - Contratos de Partilha de Produção", no valor de R\$ 7,1 bilhões, e com recursos próprios livres (fonte 1050), no valor de R\$ 3,8 bilhões, de modo que o total de seus recursos estão estimados em R\$ 21,1 bilhões no PLOA 2025.

TABELA 8.29 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

R\$ milhões

Natureza de receita	Est/Mun	FS	MEC	MS	MME	MMA	MD	MCTI	RC	Total
OUTORGA DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO										
Pagamento pela Retenção de Área Regime de Concessão	-	-	-	-	515,6	-	-	-	-	515,6
PRODUÇÃO EM TERRA										
Qualquer Situação										
<i>Royalties</i> e Participação Especial Contrato de Concessão	1.598,8	98,1	98,1	-	31,5	7,9	-	-	-	1.834,4
COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA										
Pré-sal	26.763,7	10.215,7	10.215,7	-	-	-	-	-	-	47.195,1
<i>Royalties</i> e Participação Especial Contrato de Concessão										
COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA										
Demais Situações	11.004,6	-	-	-	2.011,4	502,8	2.122,6	1.470,3	-	17.111,7
<i>Royalties</i> e Participação Especial Contrato de Concessão										
COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA										
Qualquer Situação	7.315,3	-	2.523,2	841,0	-	-	-	-	-	10.679,5
<i>Royalties</i> e Participação Especial Contrato de Concessão										
COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA										
Partilha de Produção	19.751,7	-	-	-	-	-	-	-	9.875,9	29.627,6
Total	66.434,1	10.313,8	12.837,0	841,0	2.558,5	510,7	2.122,6	1.470,3	9.875,9	106.963,9

Fonte: PLOA 2025.

A Lei nº 12.734/2012, ao modificar a Lei nº 9.478/1997, alterou, nos contratos de concessão, os percentuais a serem utilizados na transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios. Com os efeitos da mencionada medida cautelar, são observadas as vinculações anteriormente previstas, que resultam em R\$ 46,7 bilhões destinados aos demais entes da Federação e R\$ 30,7 bilhões à União.

Quanto ao regime de partilha de produção, estão previstos R\$ 29,6 bilhões em contratos com declaração de comercialidade a partir de 03/12/2012, dos quais R\$ 19,8 bilhões (2/3) destinados a Estados, Distrito Federal e Municípios e R\$ 9,9 bilhões (1/3) alocados em reserva de contingência, uma vez que sua vinculação ficou indefinida por efeito da liminar concedida pelo STF, que impactou a aplicação do art. 42-B da Lei nº 12.351/2010¹¹².

¹¹² Esse dispositivo define a distribuição dos *royalties* sob o regime de partilha de produção. No caso de a produção ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, deveriam ser destinados 78% a Estados, Distrito Federal e Municípios e 22% ao Fundo Social, deduzidas as parcelas pertencentes aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento. A Lei nº 12.858/2013, porém, estabelece que, nesses casos, serão destinadas exclusivamente para a educação pública e para a saúde as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial na proporção, respectivamente, de 75% e de 25%.

8.11.2 Destinação de recursos para educação e saúde

A Lei nº 12.858/2013 estabeleceu vinculação à educação e à saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Nos termos dos incisos do art. 2º do citado diploma legal, são destinados exclusivamente à educação pública, com prioridade para a educação básica, e à saúde os seguintes recursos:

- a) receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos *royalties* e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso I);
- b) receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma (inciso II);
- c) 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (inciso III); e
- d) receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção (inciso IV).

No âmbito da União, as áreas de educação e saúde são beneficiadas com a aplicação do inciso I (exploração em plataforma, regime de concessão), caso a declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 03/12/2012. Nessa hipótese, são destinados à educação (fonte 1008¹¹³) e à saúde (fonte 1035¹¹⁴), respectivamente, R\$ 2,5 bilhões (75%) e R\$ 841,0 milhões (25%).

Para a educação, há ainda o acréscimo resultante da aplicação do inciso III c/c o art. 3º da Lei nº 12.858/2013, que vincula integralmente ao Fundo Social os recursos dos *royalties* e da participação especial destinados à União e originários de campos das áreas do Pré-Sal explorados sob o regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 03/12/2012 (fonte 1014¹¹⁵). Assim, são destinados à educação R\$ 10,2 bilhões (50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social)¹¹⁶.

Dessa forma, os recursos destinados à educação no PLOA 2025, provenientes da arrecadação de *royalties* e participação especial, somam R\$ 12,8 bilhões. Das receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R\$ 7,1 bilhões oriundos da arrecadação de receitas industriais. Assim, os recursos destinados à educação em decorrência da aplicação da Lei nº 12.858/2013 somam R\$ 19,9 bilhões.

8.11.3 Vinculações a outros órgãos

No PLOA 2025, as estimativas de receitas de *royalties* e participação especial decorrentes da exploração de petróleo, em plataforma, referem-se aos regimes de concessão e de partilha de produção. Para a União, essas receitas são distribuídas segundo três possibilidades:

- a) declaração de comercialidade a partir de 03/12/2012, qualquer situação: 75% para educação e 25% para saúde, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 12.858/2013;
- b) declaração de comercialidade antes de 03/12/2012, área e camada Pré-Sal: 50% para o Fundo Social e 50% para educação, nos termos do art. 2º, inciso III, c/c art. 3º da Lei nº 12.858/2013; e
- c) declaração de comercialidade antes de 03/12/2012, demais situações: órgãos da administração direta da União, nos termos dos arts. 48, 49, inciso II, e 50, § 2º, da Lei nº 9.478/1997, sem alterações da Lei nº 12.734/2012.

¹¹³ "1008 - Educação Pública, com Prioridade para a Educação Básica".

¹¹⁴ "1035 - Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS".

¹¹⁵ "1014 - Recursos do Fundo Social Destinados à Educação Pública, com Prioridade para Educação Básica, e à Saúde".

¹¹⁶ Situação especial ocorre com os *royalties* excedentes provenientes da exploração em terra. Para esse caso, não houve suspensão do disposto no art. 49, inciso I, alínea "d", com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, que destina 25% da receita em questão ao Fundo Social, cabendo à educação R\$ 98,1 milhões (fonte 1014).

Com o advento das Leis nºs 12.734/2012 e 12.858/2013, os recursos da União seriam destinados somente para educação, saúde e Fundo Social¹¹⁷. Com a suspensão parcial de dispositivos, por força da já mencionada medida cautelar, retoma-se, para os contratos de concessão com declaração de comercialidade antes de 03/12/2012 e produção em plataforma (áreas distintas do Pré-Sal), a vinculação de recursos aos Ministérios da Defesa, do Meio Ambiente, de Minas e Energia e da Ciência, Tecnologia e Inovação. Tais recursos somam R\$ 6,1 bilhões¹¹⁸ para 2025.

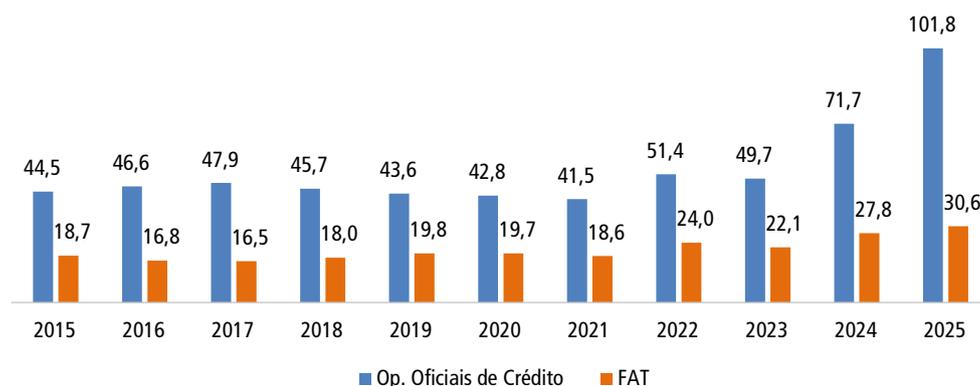
8.12. FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

No PLOA 2025, os recursos destinados à concessão de financiamentos alcançam R\$ 132,4 bilhões, sendo R\$ 101,8 bilhões consignado nas unidades orçamentárias do órgão “74000 - Operações Oficiais de Crédito” e R\$ 30,6 bilhões na unidade orçamentária “40901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador”, correspondentes, no último caso, à transferência de 28% da arrecadação da contribuição do PIS/PASEP ao BNDES, com vistas ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

O valor consignado na LOA 2025 para a concessão de financiamentos não abrange os que serão concedidos pelas agências financeiras oficiais de fomento (instituições financeiras federais), à conta de recursos próprios ou daqueles transferidos pela União.

O Gráfico 8.22 a seguir apresentado informa os valores constantes das propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo desde 2015.

GRÁFICO 8.22 - FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO DE 2015-2025 (R\$ BILHÕES)



Fonte: SIOP. Dotações constantes das propostas orçamentárias.

Observe-se que o montante de R\$ 132,4 bilhões, proposto no PLOA 2025, está distribuído em 29 ações orçamentárias, sendo que 11 delas, adiante discriminadas, correspondem a 92,6% do total.

TABELA 8.30 - FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO NO PLOA 2025

Ação	R\$ bilhões		
	PLOA 2024	PLOA 2025	Varição
I. Unidades Orçamentárias do órgão “74000 - Operações Oficiais de Crédito”	71,7	101,8	42,0%
00J4 - Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	10,4	21,2	103,6%
0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (Lei nº 11.540, de 2007)	5,8	10,3	72,3%
00X6 - Financiamentos de investimentos em infraestrutura social (Lei nº 14.947, de 2024)	-	10,0	-

¹¹⁷ Parcelas vinculadas a demais órgãos específicos da administração direta da União dependeriam de regulamentação.

¹¹⁸ São destinados, ainda, R\$ 515,6 milhões ao Ministério de Minas e Energia, referentes à receita de outorga de exploração e produção (pagamento pela retenção de área) e R\$ 39,4 milhões aos Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente, decorrentes da distribuição de participação especial relativa à exploração em terra sob o regime de concessão, com aplicação da redação originalmente prevista no art. 50, § 2º, da Lei nº 9.478/1997.

R\$ bilhões

Ação	PLOA 2024	PLOA 2025	Variação
0118 - Financiamentos à Infraestrutura Aquaviária, Portuária e Construção/Manutenção Naval	7,6	9,3	22,6%
0030 - Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste	7,9	8,3	4,9%
0031 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste	7,9	8,3	4,9%
0012 - Financiamentos ao Agronegócio Café (Lei nº 8.427, de 1992)	6,9	7,2	4,38%
00IG - Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)	6,4	6,4	0%
0029 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste (FCO)	5,3	5,5	4,9%
0534 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Norte (FNO)	5,3	5,5	4,9%
Demais (18 ações)	8,2	9,8	19,5%
II. Fundo de Amparo ao Trabalhador	27,8	30,6	10,0%
0158 - Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES	27,8	30,6	10,0%
Total (I + II)	99,5	132,4	33,0%

Fonte: Siga Brasil e SIOF.

Merece destaque a ação “00J4 - Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima”, que, entre os PLOAs de 2023 e 2024 havia crescido de R\$ 634,4 milhões para R\$ 10,4 bilhões e, no PLOA 2025, conta com R\$ 21,2 bilhões (acrécimo de 3.241% no período). Esse montante destina-se a financiamentos com recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, cuja operacionalização fica a cargo do BNDES. Cabe observar que em julho de 2024 o BNDES reportou saldo disponível no fundo de R\$ 9 bilhões contra R\$ 113 milhões em dezembro de 2023¹¹⁹.

De acordo com a mensagem que acompanha o projeto de lei, há expectativa de captação de até R\$ 20,0 bilhões junto ao mercado financeiro em 2025, por meio da emissão de títulos verdes (*green bonds*), para fomentar investimentos em descarbonização. A título de comparação, em 2024 foram captados US\$ 2 bilhões via emissão de títulos soberanos sustentáveis¹²⁰. Os financiamentos com recursos do FNMC são operacionalizados por meio do Programa Fundo Clima e objetivam apoiar a implantação de empreendimentos, a aquisição de máquinas e equipamentos e o desenvolvimento tecnológico relacionados à redução de emissões de gases do efeito estufa e à adaptação às mudanças do clima e aos seus efeitos.

Outra ação que recebeu significativo aumento de recursos foi a “0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas”, com incremento de 72% em relação ao PLOA 2024. O objetivo dessa ação é conceder créditos de longo prazo com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT.

Vale destacar, ainda, a ação “00X6 - Financiamento de Investimentos em Infraestrutura Social” relacionada à criação do Fundo Nacional de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS) autorizada pela Lei nº 14.947, de 08/08/2024. Essa lei prevê, dentre os recursos desse fundo, os referentes às dotações que lhe sejam consignadas nas leis orçamentárias anuais. A esse fundo não está vinculada qualquer fonte de recursos referente à receita tributária. O FIIS também é operacionalizado pelo BNDES e se destina a aplicar recursos em educação, saúde e segurança pública, além de outras atividades de interesse social.

As ações 0030, 0031, 0029 e 0534 dizem respeito aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO), e derivam do mesmo mandamento constitucional. De acordo com o art. 159, inciso I, alínea “c”, da Constituição, a União deve aplicar 3% da arrecadação do IR e do IPI em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Desse total, 1,8% cabe ao FNE, com metade assegurada ao semiárido nordestino, 0,6% ao FCO e 0,6% ao FNO.

¹¹⁹ Fonte: <https://www.bnades.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fundos-governamentais/fundo-nacional-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima-fnmc>, acessado em setembro de 2024.

¹²⁰ Fonte: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/noticias/brasil-anuncia-resultado-da-segunda-emissao-de-titulo-soberano-sustentavel>, acessado em setembro de 2024.

Adicionalmente a esses fundos constitucionais, há três outros fundos de financiamento ao setor produtivo criados por disposições infraconstitucionais. No PLOA 2025, tais financiamentos integram as “demais ações” indicadas na Tabela 8.30, e são desdobrados da seguinte forma: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE (R\$ 2,0 bilhões), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA (R\$ 830,5 milhões) e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO (R\$ 287,9 milhões). Em comparação ao PLOA 2024, observa-se que os recursos destinados ao FDNE praticamente dobraram, enquanto houve variação marginal no FDCO (3%) e no FDA (-6%).

8.13. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

As informações complementares do PLOA 2025 apresentam demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, de benefícios tributários, financeiros e creditícios, em observância ao art. 165, § 6º, da Constituição¹²¹.

O Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios¹²² trata subsídios e benefícios como sinônimos, conceituando-os como instrumentos de políticas públicas que visam reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. Na União, há subsídios tanto no lado da despesa (benefícios financeiros e creditícios), analisados na presente seção, quanto no lado da receita (benefícios tributários).

A Portaria GM/MPO nº 245/2023¹²³ define benefícios financeiros como desembolsos efetivos da União realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como aqueles decorrentes da assunção de dívidas pelo Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento fiscal. Em geral, os benefícios financeiros impactam o resultado primário e estão sujeitos ao limite de despesa primária estabelecidos pela LC nº 200/2023.

Os benefícios creditícios, por sua vez, correspondem à diferença entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito e o custo de oportunidade¹²⁴ (custo de captação) do Tesouro Nacional. A Portaria GM/MPO nº 245/2023 define que esse custo de oportunidade será o custo médio de emissão dos títulos públicos federais. Ocorre subsídio creditício, por exemplo, na concessão de financiamentos pela União (tema abordado na seção anterior) com encargo para o tomador abaixo do custo de captação. Os benefícios creditícios não impactam o resultado primário e os limites de despesas previstos na LC nº 200/2023, mas elevam os juros nominais (juros ativos – juros passivos)¹²⁵ que incidem sobre a Dívida Líquida do Setor Público (DLSP).

Deve-se observar que os benefícios financeiros constam do orçamento fiscal, razão pela qual são denominados subsídios explícitos. Os benefícios creditícios não constam do orçamento fiscal, mas estão implícitos na concessão de financiamentos com recursos públicos federais (subsídios implícitos), quando os encargos do tomador são inferiores ao custo de captação do Tesouro Nacional.

Para 2025, o Poder Executivo estima o montante de benefícios financeiros e creditícios em R\$ 134,3 bilhões, o que mostra redução em relação aos subsídios estimados para 2024, no valor de R\$ 153,5 bilhões.

O Gráfico 8.23 apresenta o histórico do percentual de tais benefícios em relação ao PIB, para o período 2016-2023, além das estimativas para 2024 e 2025.

¹²¹ § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

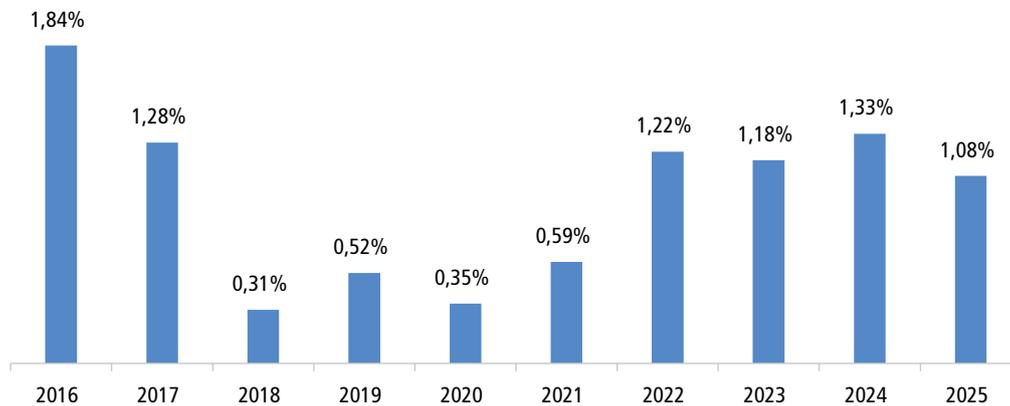
¹²² O Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios é publicado pela Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos do Ministério do Planejamento e Orçamento, conforme previsto no art. 4º da Portaria GM/MPO nº 245/2023. A versão mais recente do Manual está disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas-1/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbf-1>, acessado em setembro de 2024.

¹²³ Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-gm/mpo-n-245-de-4-de-setembro-de-2023-508061899>. Acessado em setembro de 2024.

¹²⁴ Nesse caso, pode-se considerar que o custo de oportunidade corresponde ao valor que poderia ser economizado com juros e encargos da dívida caso a União decidisse não conceder financiamentos, deixando, então, de emitir títulos como forma de obter recursos para suportá-los.

¹²⁵ Os benefícios creditícios implicam redução dos juros ativos (relativos aos financiamentos concedidos pela União).

GRÁFICO 8.23 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS (% DO PIB)

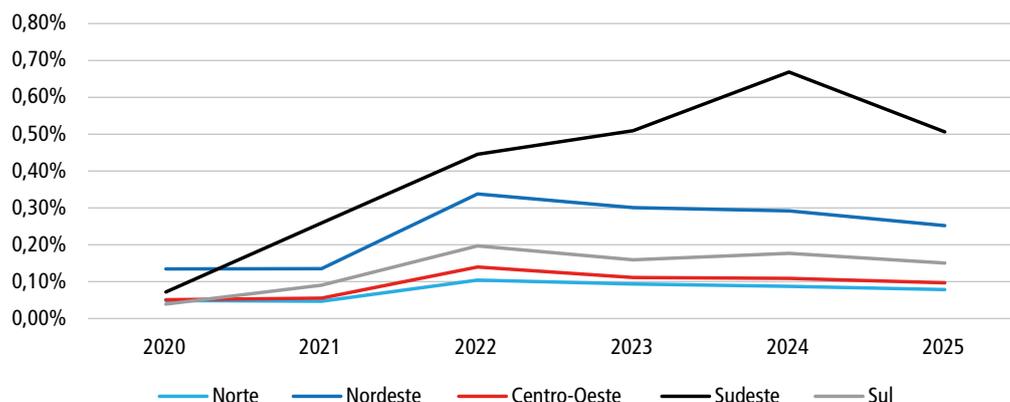


Fonte: PLOAs 2016 a 2025.

O Gráfico 8.24 ilustra a distribuição dos benefícios por região em relação ao PIB. Cabe ressaltar que a Portaria GM/MPO nº 245/2023 prevê que a regionalização seja feita segundo a localização do beneficiário final. A análise das trajetórias demonstra que o decréscimo dos benefícios, estimados para 2025, ocorrerá em todas as regiões, de forma mais acentuada na região Sudeste, onde voltará ao patamar de 2023.

Contudo, a região Sudeste segue sendo a principal destinatária dos subsídios creditícios e financeiros. Tal concentração parece desconectada do objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais, observado critério populacional, no caso dos orçamentos fiscal e de investimento das estatais¹²⁶.

GRÁFICO 8.24 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS POR REGIÃO (% DO PIB)



Fonte: PLOAs 2016 a 2025.

8.14. AGENDAS TRANSVERSAIS E MULTISSETORIAIS

O Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 (Lei nº 14.802, de 10/01/2024) criou cinco agendas transversais: Mulheres, Crianças e Adolescentes (incluindo Primeira Infância), Igualdade Racial, Povos Indígenas e Meio Ambiente. A definição de agenda transversal consta do inciso XX do art. 2º do PPA 2024-2027.

XX - agenda transversal - conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva;

¹²⁶ Art. 165, § 7º, da Constituição: § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

O PLDO 2025 prevê que as informações complementares do PLOA 2025 apresentem resumo e demonstrativo das programações orçamentárias vinculadas às agendas transversais e multisetoriais, contemplando no mínimo as relacionadas à mulher e à primeira infância (inciso XXI do Anexo II do PLDO 2025).

As informações complementares do projeto de lei apresentam as programações orçamentárias de distintos órgãos e unidades orçamentárias que atendem às cinco agendas estabelecidas no PPA 2024-2027. No caso de programações que atendem a mais de uma das agendas definidas, suas dotações são agregadas em “ações transversais”, como forma de evitar duplas contagens. Quando a dotação de uma programação se destina, em sua integralidade, ao atendimento de somente uma agenda, é classificada como “gasto exclusivo”. Não ocorrendo essa situação, a dotação é classificada como “gasto não exclusivo”. Assim, essa última classificação se aplica tanto ao caso em que uma programação pode atender diferentes agendas, como àquele em que a programação serve também à execução de políticas públicas situadas fora da abrangência do conjunto das agendas.

Nesse sentido, as informações complementares destacam que as agendas somente incluem gastos em relação aos quais o respectivo público ou tema sejam beneficiários diretos (de forma exclusiva ou não exclusiva), não abrangendo, portanto, gastos difusos que podem impactar apenas indiretamente o público ou tema das agendas.

TABELA 8.31 - DOTAÇÕES RELACIONADAS ÀS AGENDAS TRANSVERSAIS - 2024-2025 (R\$ MILHÕES)

Agenda	Tipo de gasto	PLOA 2024	LOA 2024	PLOA 2025	PLOA 2025/PLOA 2024
Mulheres	Exclusivo	140,9	396,1	277,9	97,2%
	Não exclusivo ⁽¹⁾	15.121,5	16.815,4	13.780,0	- 8,9%
	Total Agenda	15.262,4	17.211,5	14.057,9	- 7,9%
Igualdade racial	Exclusivo	255,7	257,0	50,4	- 80,3%
	Não exclusivo ⁽¹⁾	464,9	718,6	324,5	- 30,2%
	Total Agenda	720,5	975,6	374,9	- 48,0%
Crianças e adolescentes	Exclusivo	1.393,8	1.738,9	72.637,8	5.111,85%
	Não exclusivo ⁽¹⁾	22.760,3	21.667,7	153,0	- 99,3%
	Total Agenda	24.154,1	23.406,6	72.790,8	201,4%
Povos indígenas	Exclusivo	2.812,9	3.050,5	3.363,2	19,6%
	Não exclusivo ⁽¹⁾	0,4	0,3	10,0	2.400,0%
	Total Agenda	2.813,3	3.050,8	3.373,2	19,9%
Ambiental	Exclusivo	14.007,6	16.786,9	28.477,8	103,3%
	Não exclusivo ⁽¹⁾	5.605,8	12.297,6	4.349,6	- 22,4%
	Total Agenda	19.613,4	29.084,5	32.827,4	67,4%
Ações Transversais	Não exclusivo ⁽²⁾	340.399,8	344.318,0	444.017,4	30,4%
CONSOLIDAÇÃO DOS GASTOS	Exclusivo	18.610,9	18.423,8	104.807,1	463,1%
	Não exclusivo	384.352,8	388.591,7	462.636,9	20,4%
	Total Geral	402.963,7	407.013,5	567.444,0	40,8%

Fonte: SIOF, mensagem presidencial e informações complementares ao PLOA 2025. (1) Programações que atendem uma agenda e políticas públicas fora da abrangência das agendas. (2) Programações que atendem duas ou mais agendas, podendo atender também políticas públicas fora da abrangência das agendas.

As agendas e as despesas correspondentes são identificadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOF) por meio de marcações gerenciais específicas (“agenda” e “tipo de gasto”), no nível de ação orçamentária, efetuadas com base em avaliações dos gestores e da Subsecretaria de Temas Transversais da Secretaria de Orçamento Federal. Essas marcações constituem classificações que não constam do projeto de lei orçamentária, senão apenas do mencionado sistema e das informações complementares ao PLOA 2025

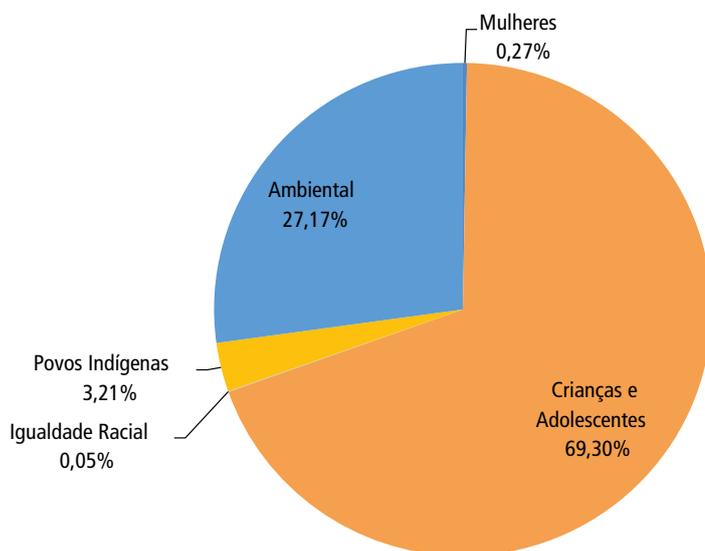
Conforme Tabela 8.31, as dotações das programações que podem atender as agendas transversais e multissetoriais, de forma exclusiva ou não, somam R\$ 567,4 bilhões, sendo R\$ 104,8 bilhões classificados como “gastos exclusivos” e R\$ 462,6 bilhões como “gastos não exclusivos”.

O PLDO 2025, em seu art. 151, § 1º, inciso I, alíneas “r” e “s”, prevê que o Poder Executivo divulgue em sítio eletrônico, até 30 de abril, relatórios anuais das agendas transversais e multissetoriais. Quanto a isso, as informações complementarem mencionam que esses relatórios apresentarão, “sempre que possível”, a parcela do gasto correspondente ao público ou tema da respectiva agenda em programações cujas dotações estejam classificadas como “gasto não exclusivo”. Aparentemente, já há alguma preocupação na divulgação de gastos associados às agendas definidas no PPA 2024-2027, mas que pode atender também a diversas políticas públicas fora da abrangência do conjunto por elas formado. De fato, é necessário refletir sobre a adequação de associar às agendas gastos que serão realizados fora delas. Considera-se que, diante de programações cujas dotações são classificadas como “gastos não exclusivos”, é necessário que seja determinada a parcela que deva atender apenas as agendas como forma de melhor dimensionar os recursos que lhe são destinados.

Dentre os gastos exclusivos demonstrado na Tabela 8.31 apresentada, destaca-se o crescimento verificado na agenda das crianças e adolescentes, de R\$ 72,6 bilhões (5.111,8%) em relação ao PLOA 2024. A Subsecretaria de Temas Transversais da SOF esclareceu que “o aumento dos gastos exclusivos na Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes se explica pela associação de novas ações orçamentárias à Agenda. A maior parte do valor adicionado se deve a marcação da “005B - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb”, que individualmente somou R\$ 56,6 bilhões”. As agendas ambiental e das mulheres apresentaram crescimento de R\$ 14,5 bilhões (103,3%) e R\$ 0,1 bilhão (97,2%), respectivamente. Já a agenda de igualdade racial sofre redução de R\$ 0,2 bilhão (80,3%).

O Gráfico 8.25 a seguir apresentado, mostra a distribuição dos gastos exclusivos de cada agenda, que totalizam R\$ 104,7 bilhões para 2025.

GRÁFICO 8.25 - DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS EXCLUSIVOS DAS AGENDAS TRANSVERSAIS



Fonte: Mensagem presidencial e informações complementares ao PLOA 2025

8.15. FUNDO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA E FUNDO PARTIDÁRIO

O PLOA 2025 não prevê recursos para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), pois, de acordo com o art. 16-C da Lei nº 9.504/1997¹²⁷, que estabelece normas para as eleições, o fundo será constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, o que não se aplica a 2025.

No caso da LOA 2024, o FEFC foi aprovado com R\$ 4,962 bilhões, sendo que R\$ 0,939 bilhão constava do projeto de lei enviado pelo Executivo e R\$ 4,022 bilhões foram acrescentados pelo Congresso Nacional, a partir do remanejamento de parcela da reserva destinada às emendas de bancada estadual.

Quanto ao Fundo Partidário, o valor programado para 2025 é de R\$ 1,329 bilhão, correspondente ao montante de R\$ 1,244 bilhão autorizado em 2024 corrigido em 6,84%, mesmo percentual utilizado para corrigir o limite aplicável às despesas primárias da União, sendo 4,23% correspondente à atualização monetária, medida pelo IPCA, e 2,5% de ganho real.

Sobre o assunto, o texto original do PLDO 2025 continha a seguinte redação do art. 28, § 4º:

§ 4º As dotações do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e aprovadas na respectiva Lei corresponderão ao valor pago no exercício de 2016 corrigido na forma prevista no art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 2023”.

Contudo, o Presidente da República, por meio da mensagem nº 983, de 02/09/2024, encaminhou proposta de modificação desse ponto do projeto. Com isso, foi realizada a seguinte alteração no texto:

§ 4º As dotações do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos - Fundo Partidário constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e aprovadas na respectiva Lei corresponderão ao valor da Lei Orçamentária de 2023, corrigido na forma prevista no art. 4º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.

Observa-se que o PLOA 2025 está em consonância com essa regra, pois o montante de R\$ 1,329 bilhão corresponde à base de 2023 (R\$ 1,185 bilhão) corrigida em 12,09%¹²⁸.

A mudança no dispositivo alinha a correção dos valores do Fundo Partidário às regras fiscais de limitação de despesas primárias. Até a edição da LC nº 200/2023, a correção do fundo seguia o critério estabelecido pelo § 1º do art. 107 do ADCT – aplicação de percentual correspondente à variação acumulado do IPCA. Referida lei complementar manteve a atualização monetária medida pela variação do IPCA e acrescentou outro componente de atualização – ganho real de 0,6% a 2,5%, a depender do crescimento real da despesa (art. 4º da LC nº 200/2023).

Cabe observar que (i) a LDO pode determinar critério de atualização do Fundo Partidário distinto daquele previsto para a correção do limite de despesa primária da União; e (ii) de 2017 até 2023, a atualização do montante do fundo se fez apenas pela aplicação da atualização monetária.

8.16. MARCO ORÇAMENTÁRIO DE MÉDIO PRAZO

O PLOA 2025 apresentou, em seu Anexo VIII, previsão desagregada de despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social para o exercício de 2026, com intuito de iniciar a implementação do marco orçamentário de médio prazo (MOMP) no âmbito da União.

¹²⁷ Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual.

¹²⁸ Correção do limite da despesa primária (art. 4º da LC nº 200/2023): 4,91% para 2024 e 6,84% para 2025, resultando no acumulado de 12,09%.

Ao lado do marco fiscal de médio prazo (MFMP), representado pelas metas fiscais integrantes das LDOs, e do marco de desempenho de médio prazo (MDMP), ainda não instituído, o MOMP acompanha a boa prática internacional denominada *Medium Term Expenditure Framework*, recomendada por organismos internacionais como BID, BIRD, FMI e OCDE e voltada ao planejamento fiscal e orçamentário de médio prazo.

Na mensagem presidencial, informou-se que a implementação do MOMP será gradual, de modo que as previsões constantes do projeto de lei se limitam a apenas um exercício financeiro adicional (2026), a fim de possibilitar que a avaliação das dificuldades enfrentadas por essa inovação e dos respectivos aprendizados subsidie a realização de ajustes antes de sua ampliação. Espera-se que, futuramente, venham a constar previsões para pelo menos três exercícios financeiros adicionais.

Informou-se também que a elaboração do MOMP se deu de forma similar ao orçamento convencional, estabelecendo-se referenciais monetários para que os diversos órgãos elaborassem suas propostas, com base no limite de despesas primárias da LC nº 200/2023, nos pisos constitucionais aplicáveis à educação e à saúde e nas projeções atualizadas do MFMP constante do PLDO 2025.

Destacou-se que a programação prevista no MOMP para 2026 pressupõe a suficiência de receitas para alcance da meta de resultado primário, considerado seu limite inferior (meta central deduzida de valor correspondente a 0,25% do PIB), incluindo medidas e ações em estudo com potencial de aumentar a receita líquida, relacionadas, em especial, à redução do gasto tributário, a serem apresentadas oportunamente, com vistas a amparar a elaboração do PLOA 2026 pelo Executivo.

Ainda segundo a mensagem presidencial, espera-se que o MOMP favoreça a previsibilidade das despesas públicas, estimule o planejamento governamental e a priorização de despesas, possibilite a evidenciação dos efeitos futuros de escolhas presentes e ofereça subsídios para o processo de revisão de gastos.

Para o PLOA 2025, o MOMP consistiu na apresentação de tabelas de despesas previstas para 2026 desagregadas por poder, função, subfunção, órgão, programa e natureza de despesa. Informou-se que, oportunamente, as informações do MOMP poderão ser apresentadas com maior nível de detalhamento (incluindo ações orçamentárias) em subpainel específico do Painel do Orçamento Federal do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP).

Importante destacar que as projeções de despesas contidas no MOMP têm caráter indicativo, não vinculando a elaboração dos orçamentos do exercício financeiro de 2026. Apresenta-se, na tabela a seguir, somatório das dotações constantes do PLOA 2025 e as projeções para 2026 referentes aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

TABELA 8.32 - DESPESAS DOS ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL - 2025-2026

(R\$ bilhões)

Despesas do OFSS	PLOA 2025	Projeção 2026	Varição
Primárias Obrigatórias	2.700,5	2.878,2	6,58%
Primárias Discricionárias	229,9	237,4	3,24%
Financeiras	2.769,5	2.784,7	0,55%
Total	5.699,9	5.900,3	3,52%

Fonte: Mensagem do PLOA 2025.

Em síntese, observa-se que o PLOA 2025, ao apresentar projeções de despesas para 2026 com razoável nível de desagregação, representa passo inicial relevante no sentido da implementação da orçamentação de médio prazo no país, que converge para abordagens contemporâneas reputadas como boas práticas internacionais. Além disso, avança para a concretização da norma prevista no art. 165, § 14, da Constituição, que autoriza a inserção na LOA de previsões plurianuais de despesas.

Ainda que as projeções de despesas para 2026 tenham caráter meramente indicativo, podem contribuir para melhor percepção a respeito do impacto orçamentário futuro de decisões que ampliam despesas e da necessidade de revisão contínua do gasto público, em prol da eficiência alocativa. Contudo, para que esses efeitos sejam potencializados, convém que a implementação do MOMP: (i) siga avançando com a inclusão de mais exercícios financeiros e maior detalhamento da despesa, tal como sinalizado na mensagem presidencial; e (ii) seja acompanhada de informações qualitativas concernentes, por exemplo, às principais premissas norteadoras das despesas obrigatórias e das prioridades definidas para despesas discricionárias.

9. REVISÃO DE GASTOS

A mensagem presidencial que acompanha o PLOA 2025 apresenta as principais medidas de revisão de gastos para o próximo ano. Essa revisão tem a finalidade de otimizar a utilização dos recursos públicos para garantir a sustentabilidade fiscal, reduzir a pressão das despesas obrigatórias sobre a discricionárias, aumentar a participação de programas mais efetivos e equitativos e viabilizar o financiamento de novas prioridades governamentais.

Dois grupos de trabalho, de caráter consultivo, foram criados para subsidiar o processo de revisão de gastos: um de alcance mais geral em relação às políticas públicas, localizado no Ministério do Planejamento e Orçamento (Portaria GM/MPO nº 253, de 12/09/2023) e outro focado nos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS (Decreto nº 11.647, de 16/08/2023). As análises tiveram como ponto de partida auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU) e avaliações, dentre outras, do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Os alvos do ciclo de revisão de gastos 2023-2024 foram os benefícios previdenciários do INSS e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Nesse último, foram implementadas resoluções para ajustar limites de cobertura e alíquotas, melhorando a adequação dos riscos. Nos benefícios previdenciários, destaca-se a implementação do Atestmed, ferramenta que agiliza a concessão de benefícios por incapacidade temporária, reduzindo o tempo de espera. Além disso, foram iniciadas ações para conter fraudes, qualificar o monitoramento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e reavaliar o seguro-desemprego dos pescadores artesanais.

A implementação de um processo estruturado de revisão de gastos, como o adotado no PLOA 2025, alinha o governo federal às melhores práticas de gestão fiscal e orçamentária. Esse processo já havia sido descrito em maior detalhe no PLDO 2025, com estimativas de economia referentes a despesas com benefícios previdenciários e com o Proagro ao longo de quatro anos.

TABELA 9.1 - REVISÃO DE GASTOS - 2025 A 2028

R\$ bilhões

Objeto de Revisão	Linha de Atuação	Cód. Ação	Economia Potencial				
			2025	2026	2027	2028	Total
Benefícios Previdenciários	AtestMed ¹ para Auxílio por Incapacidade Temporária	00SJ	6,2	6,1	6	5,9	24,1
	Prevenção e contenção de fraudes previdenciárias; promoção da atividade de apuração de irregularidade de benefícios do RGPS e assistenciais	00SJ	0,9	1	1	1	3,8
	Cobrança administrativa de benefícios do RGPS indevidos	00SJ	0,15	0,15	0,15	0,15	0,6
	Subtotal		7,2	7,2	7,1	7	28,6
Proagro	Reduzir o limite de cobertura por beneficiário de R\$ 335 mil para R\$ 270 mil, por ano agrícola.	0265	0,8	0,9	0,9	1	3,6
	Reduzir em 25% o pagamento de indenizações por sinistro com plantio no período indicado pelo ZARC ² com 30% de risco.	0265	0,4	0,4	0,5	0,5	1,8
	Reduzir em 50% o pagamento de indenizações por sinistros com plantio no período indicado pelo ZARC ² com 40% de risco.	0265	0,2	0,2	0,3	0,3	1
	Reduzir o teto para pagamento de Garantia de Renda Mínima (GRM) em operações do Proagro Mais.	0265	0,5	0,6	0,6	0,6	2,3
	Subtotal		2,0	2,1	2,2	2,3	8,7
Total		Total	9,2	9,3	9,3	9,3	37,3

Fonte: PLDO 2025 (Anexo IV.5 Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas) (1) Atestmed é um sistema que permite a concessão do benefício por meio de análise documental, dispensando a perícia presencial. (2) Zoneamento Agrícola de Risco Climático.

A revisão de gastos constitui instrumento relevante para o controle das contas públicas e a efetividade da aplicação dos recursos públicos. Sua adoção coloca o Brasil ao lado de outros países que já a utilizam (31 dos 37 países-membros da OCDE). É importante que seja aplicada de modo permanente para se consolidar como interface adequada entre a avaliação de políticas públicas e a elaboração dos orçamentos da União. Para que isso ocorra, a revisão de gastos deverá focar também em medidas que impactem de forma significativa a dinâmica das despesas obrigatórias, o que exigirá, naturalmente, a participação do Poder Legislativo.

10. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

O art. 165, § 8º, da Constituição e o art. 7º da Lei nº 4.320/1964 contemplam o princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. São admitidas apenas duas ressalvas a esse princípio: a autorização para abertura de créditos suplementares por ato próprio (tema do art. 4º do PLOA 2025) e a autorização para contratação de operações de crédito (tema do art. 8º).

A autorização para a abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes e órgãos autônomos revela-se adequada na medida em que lhes proporciona flexibilidade para a execução eficiente das políticas públicas. Contudo, é necessário certo comedimento nessa concessão, de modo que o Congresso Nacional não venha a ter seu papel esvaziado no que se refere à alocação de recursos públicos. Quanto mais amplo o espectro dessa autorização, menos o Congresso toma conhecimento da composição atualizada dos orçamentos da União, reconfigurada por uma multiplicidade de atos esparsos, internos a cada órgão¹²⁹.

A estrutura do PLOA replica a adotada na LOA 2024. O *caput* do art. 4º indica as condições principais para abertura de créditos suplementares: compatibilidade com a meta de resultado primário e com os limites de despesa da LC nº 200/2023; observância às vinculações legais da receita; e, ressalvadas as disposições contidas nos §§ 9º e 10, a impossibilidade do cancelamento de dotações incluídas por emendas. O § 1º do art. 4º lista as despesas objeto de maior flexibilidade de suplementação (primárias obrigatórias e alguns itens das primárias discricionárias e das financeiras). O § 2º, por sua vez, indica as fontes de recursos a partir das quais as despesas do § 1º podem ser suplementadas.

No § 3º, indicam-se despesas que podem ser livremente canceladas e suplementadas no âmbito das programações abrangidas por cada um de seus sete incisos. Já o § 4º prevê a possibilidade de recomposição, ao valor original do projeto de lei, de dotações canceladas pelo Congresso Nacional, sem prejuízos das suplementações que possam ser efetuadas com fundamentos nos §§ 1º a 3º.

A Tabela 10.1 a seguir contrasta as principais diferenças entre o PLOA 2025 e a situação regulada na LOA 2024, sob a ótica da classificação das despesas pelo identificador de resultado primário.

¹²⁹ As LDOs têm permitido que o Presidente da República, os Presidentes dos órgãos dos demais Poderes e as autoridades máxima do MPU, do CNMP e da DPU deleguem a competência para a abertura de créditos suplementares por atos próprios (vide art. 64 do PLDO 2025).

TABELA 10.1 - CONDIÇÕES PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

LOA 2024	PLOA 2025
Despesas financeiras (RP 0)	
<ul style="list-style-type: none"> Para despesas financeiras listadas (serviço da dívida; transferências para FCO, FNE e FNO; contribuição patronal; e reserva de contingência), a regra é suplementação sem limite, a partir da utilização das fontes do § 2º do art. 4º (genericamente, indicadas para a suplementação de despesas primárias ou financeiras – excesso de arrecadação, superávit financeiro, reserva de contingência e anulação de dotações) A única restrição para a anulação é o limite de 30% para cancelamento da dotação primária discricionária do subtítulo. No entanto, o cancelamento de despesa primária geralmente não é utilizado para suplementar despesa financeira. 	<ul style="list-style-type: none"> Mantém o regramento da LOA 2024, salvo quanto ao afastamento do limite de 30% para cancelamento de dotação primária discricionária do subtítulo.
Despesas primárias obrigatórias (RP 1)	
<ul style="list-style-type: none"> Suplementação sem limite, a partir da utilização das fontes do § 2º do art. 4º. Não há restrição para a anulação de dotações para fins da suplementação de despesas obrigatórias, ressalvado o limite de 30% para cancelamento da dotação do subtítulo. 	<ul style="list-style-type: none"> Mantém o regramento da LOA 2024, salvo quanto ao afastamento do limite de 30% para cancelamento da dotação primária discricionária do subtítulo (inciso II do § 2º do art. 4º). Acrescenta, de forma redundante, que quando o cancelamento recair sobre despesas discricionárias bloqueadas preventivamente, para fins de cumprimento dos limites da LC nº 200/2023, fica afastado o limite de 30% para o cancelamento de dotação primária discricionária (§ 13 do art. 4º).
Despesas primárias discricionárias (RP 2)	
<ul style="list-style-type: none"> Podem ser suplementadas as despesas detalhadas no inciso III do § 1º do art. 4º, a partir da utilização das fontes do § 2º do art. 4º. Deve-se observar o limite de 30% para o cancelamento da dotação primária discricionária do subtítulo. Relaciona no § 3º do art. 4º os casos em que se pode efetuar remanejamentos de dotações (sem limite para o cancelamento), os quais geralmente se aplicam às despesas discricionárias. 	<ul style="list-style-type: none"> Mantém o regramento, mas aumenta as hipóteses de suplementação, com inclusão no inciso III do § 1º de onze novas ações, de quatro subfunções no âmbito do MMA e de despesas discricionárias não sujeitas aos limites da LC nº 200/2023. No caso dos remanejamentos, altera o inciso VII do § 3º para substituir ações no âmbito da qual se podem realizá-los.
Cancelamento de dotações incluídas por emendas	
<ul style="list-style-type: none"> Autoriza a abertura de créditos suplementares desde que (entre outros requisitos): o cancelamento de dotações incluídas por emenda esteja fundamentado no impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa; e haja solicitação ou concordância do autor da emenda. 	<ul style="list-style-type: none"> Autoriza a abertura de créditos suplementares desde que (entre outros requisitos): haja ateste do órgão de que o cancelamento da despesa não resulta em prejuízo aos procedimentos de execução orçamentária e financeira já iniciados. Não há qualquer óbice ao cancelamento de dotações das emendas de bancada classificadas com RP 2.

Da Tabela 10.1, constata-se que o PLOA 2025 amplia a liberdade para os órgãos executores abrirem créditos suplementares por ato próprio, pois:

- amplia a autorização legislativa para abertura de créditos suplementares para as alterações da LOA;
- amplia o rol de ações e subfunções sem limite para suplementação;
- autoriza cancelamentos de dotações primárias discricionárias do subtítulo sem limites para suplementações de despesas primárias obrigatórias (RP 1) e financeiras (RP 0);
- quando o cancelamento envolver emendas individuais e coletivas não haverá necessidade de constatação de impedimento técnico ou legal por parte do Poder Executivo, nem de solicitação ou concordância do autor da emenda;
- quando o cancelamento envolver emendas de bancada estadual classificadas como RP 2, não se prevê tratamento específico;
- no caso de suplementação de despesas primárias obrigatórias, exclui o limite de cancelamento por subtítulo quando a anulação recair sobre despesas primárias discricionárias já bloqueadas¹³⁰ (o blo-

¹³⁰ No âmbito das despesas primárias sujeitas ao limite estabelecido pela LC nº 200/2023, o bloqueio de dotações destinadas a despesas discricionárias se faz no montante do crescimento das despesas obrigatórias projetado no Relatório de Avaliação de determinado bimestre. Caso o bloqueio não seja revertido, com base em Relatório de Avaliação subsequente, as dotações bloqueadas deverão ser canceladas para compensar o crescimento das despesas obrigatórias.

queio constitui medida preventiva com vistas a evitar o descumprimento dos limites individualizados estabelecidos na LC nº 200/2023).

As autorizações sem limites para o cancelamento de dotações foram ampliadas, de modo que determinadas programações podem ser integralmente canceladas como forma de se obter as fontes de recursos que possam atender às suplementações. Esse aspecto merece sempre reavaliação, pois pode representar demasiada flexibilidade concedida ao Poder Executivo para alterar as dotações consignadas a despesas primárias discricionárias constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Outro ponto que requer reflexão é a autorização para abertura de créditos suplementares para aumento de dotações dos subtítulos integrantes da LOA e de suas alterações. A proposta pretende conferir o mesmo tratamento aos créditos especiais do exercício, aos decretos que reabram créditos especiais do exercício findo e aos próprios créditos suplementares. Aprovando esse dispositivo, o Legislativo autorizará alterações em dotações cujas programações e montantes somente serão conhecidos no futuro.

A mudança proposta tem implicações técnicas derivadas da lógica do planejamento governamental. O PLOA tem características próprias que ensejam a autorização legislativa para modificação das despesas autorizadas na lei orçamentária. Há tanto a complexidade, por se tratar de despesas para todo o exercício financeiro e toda a administração, quanto a antecedência, que distancia por vários meses o planejamento governamental e a promulgação da lei orçamentária. Tais fatores expõem esse planejamento a mudanças de rota mais significativas. Daí a importância de o Poder Executivo contar com alguma margem para remanejar as dotações autorizadas na lei orçamentária.

Quanto aos créditos especiais, eles não apresentam distância tão representativa entre o planejamento e a aprovação da respectiva lei, nem têm abrangência sobre vários órgãos e entidades. Refletem a constatação de necessidade de gasto público não captada quando da aprovação da LOA, sendo, por essência, excepcionais. Portanto, as razões que justificam a permissão para abertura de créditos suplementares à LOA por ato próprio não se estendem às dotações autorizadas por créditos especiais. Assim, caberá ao Congresso Nacional a apreciação ponderada dessa mudança de paradigma.

No caso de programações decorrentes de emendas, o PLOA 2025 altera as exigências presentes na LOA 2024 e em leis anteriores. Os cancelamentos para fins de abertura de créditos suplementares poderão ser efetuados mesmo sem que se verifique a ocorrência de impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa e a solicitação ou concordância do autor da emenda. Em lugar dessas duas condições, passa a exigir o ateste do órgão de que o cancelamento da despesa não resulta em prejuízo aos procedimentos de execução orçamentária e financeira já iniciados.

O texto do PLOA 2025, nesse ponto, deve ser analisado com cautela. A Constituição evidencia que a obrigatoriedade de execução das programações decorrentes de emendas impositivas é afastada apenas em duas hipóteses: constatação de impedimentos técnicos e contingenciamento proporcional ao das demais despesas discricionárias do Poder Executivo.

No mesmo sentido, o PLOA deverá buscar harmonização com o PLDO 2025, ainda em trâmite no Congresso Nacional. Isso porque este último prevê: a obrigatoriedade de execução como princípio; o tradicional calendário de divulgação de impedimentos técnicos; e a abertura de prazo para solicitação de remanejamentos pelos autores de emendas, em consonância com o texto constitucional.

Cabe mencionar, ainda, que o § 13 do art. 4º do PLOA 2025, que trata da não aplicação do limite de anulação a despesas primárias bloqueadas (para prevenir o descumprimento dos limites individualizados estabelecidos na LC nº 200/2023) para suplementação de despesa primárias obrigatórias, tem a mesma redação de um dispositivo proposto no PLN nº 19/2024. O projeto, de autoria do Poder Executivo, visa inserir novo parágrafo no art. 4º da LOA 2024 e atualmente encontra-se em tramitação na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Assim, pretende-se que, no caso de suplementação de despesas primárias obrigatórias, não seja aplicado o limite de cancelamento por subtítulo quando a anulação recair sobre despesas primárias discricionárias já bloqueadas¹³¹.

Contudo, o referido § 13 apresenta certa redundância em relação ao disposto no inciso II do § 2º do art. 4º, o qual já possibilita o cancelamento integral de despesas discricionárias para a suplementação de obrigatórias, mostrando-se, portanto, ser de aplicação mais ampla.

Vale relembrar que as despesas discricionárias, notadamente quando envolvem a entrega de bens e serviços à sociedade, também são revestidas do dever de execução, nos termos do art. 165, § 10, da Constituição. Seu cancelamento, nesses termos, deve ser procedido com cautela, o que envolve uma posição protetiva assumida pelo Congresso Nacional.

Cabe-lhe, portanto, avaliar se os cancelamentos de despesas discricionárias (bloqueadas ou não) que visem compensar o aumento das despesas obrigatórias devem se submeter a limite para fins de abertura de crédito suplementar por ato próprio do Poder Executivo. Havendo um limite, a suplementação de despesa obrigatória com a utilização de fonte de recursos decorrente do cancelamento de despesa discricionária que supere esse limite deverá ser objeto de projeto de lei.

¹³¹ No âmbito das despesas primárias sujeitas ao limite estabelecido pela LC nº 200/2023, o bloqueio de dotações destinadas a despesas discricionárias se faz no montante do crescimento das despesas obrigatórias projetado no Relatório de Avaliação de determinado bimestre. Caso o bloqueio não seja revertido, com base em Relatório de Avaliação subsequente, as dotações bloqueadas deverão ser canceladas para compensar o crescimento das despesas obrigatórias.

11. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2025 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, em atenção ao previsto no art. 137, § 1º, inciso IV, alíneas “a” e “b”, do PLDO 2025. Estes indícios correspondem a indicativos de atos e fatos materialmente relevantes, em relação ao valor total contratado, com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

O Anexo VI relaciona um empreendimento que poderá ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação da peça orçamentária. Trata-se do Contrato PG-138/95-00 - Obras de implantação do novo trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis. Programa de Trabalho 26.846.2126.0007.0030/2015 - Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 - Rio de Janeiro/RJ - Juiz Fora/MG na Região Sudeste.

Esse contrato já foi objeto de exame pelo Congresso Nacional durante o processo orçamentário referente ao PLOA 2024, tendo sido o único item inserido no Anexo VI da LOA 2024.

Sublinhe-se que os relatórios e as informações relativos a indícios de irregularidades graves em obras e serviços encaminhados pelo TCU, embora possuam indiscutível densidade técnica, não vinculam o Congresso Nacional. Nesse contexto, ao decidir acerca da paralisação de obra ou serviço, o Parlamento deve realizar prévia audiência pública, nos termos do § 2º do art. 141 do PLDO 2025, e levar em consideração, além das informações trazidas pela Corte de Contas, a gravidade do indício apontado e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, das quais devem constar, em especial (art. 138, inciso II, do PLDO 2025):

- os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;
- os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- a motivação social e ambiental do empreendimento;
- o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;
- as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;
- as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;
- o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas;
- os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;
- os custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e
- o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

É de se destacar, ademais, não haver impedimento legal para que as programações constantes do Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2025. Entretanto, se isso ocorrer, essas programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências, devendo a retomada da obra ou serviço ser autorizada previamente pela CMO, nos termos estabelecidos no art. 137, § 2º, do PLDO 2025.

Cumpra-se observar ainda que a relação constante do Anexo VI do PLOA 2025 possui caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do PLOA 2025, ou posteriormente, já no exercício de 2025, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas (arts. 139, inciso II, e 142, caput, do PLDO 2025). Na hipótese de serem identificados novos empreendimentos com indícios de vícios graves, caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI) examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN.

