

PLDO 2025

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 • PLN 3/2024



1. PARÂMETROS MACROECONÔMICOS PROJETADOS

As expectativas do Poder Executivo para o PIB são otimistas em relação às do mercado para todos os exercícios do período. Com efeito, para 2025, o governo estima crescimento de 2,8%, número que cai gradativamente até alcançar 2,5%, em 2028. De seu lado, o mercado espera crescimento de 2,0% em cada um dos exercícios do quadriênio.

Para a taxa Selic, nota-se fenômeno semelhante. O governo projeta juros menores para cada ano em sequência, enquanto o mercado aponta para uma taxa estável em 8,5% até 2027. Para a variação de preços, as projeções divergem ao longo do período, ocorrendo o maior distanciamento em 2028, quando a previsão incorporada pelo

PLDO 2025 é de 3,0% para o IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), enquanto o mercado projeta inflação de 4,0% no ano.

Por outro lado, as estimativas convergem sobre a taxa de câmbio: o Poder Executivo e o mercado trabalham com projeções idênticas para os anos de 2027 e de 2028 (R\$ 5,07 e R\$ 5,10, respectivamente), notando-se diferenças irrisórias para o biênio 2025-2026.

Os parâmetros macroeconômicos apresentados no PLDO 2025 para os próximos exercícios são confrontados com as estimativas de mercado na Tabela 1.

Tabela 1 - Parâmetros Macroeconômicos - 2025 a 2028

ANO	2025		2026		2027		2028	
	PLDO 2025	MERCADO	PLDO 2025	MERCADO	PLDO 2025	MERCADO	PLDO 2025	MERCADO
Crescimento real do PIB (% a.a.)	2,80	2,00	2,58	2,00	2,62	2,00	2,51	2,00
Taxa Selic (média - % a.a.)	8,05	8,50	7,22	8,50	7,02	8,50	6,77	8,25
IPCA (acumulado - % a.a.)	3,10	3,56	3,00	3,50	3,00	3,50	3,00	4,00
Câmbio (médio - R\$/US\$)	4,98	5,00	5,03	5,04	5,07	5,07	5,10	5,10

Fontes: PLDO 2025, Anexo IV, Tabela 1: Grade de Parâmetros de Macroeconômicos, de 13/3/2024;
Mercado 2025 a 2027: Relatório de Expectativas de Mercado Focus, de 12/4/2024;
Mercado 2028: Sistema de Expectativas de Mercado: medianas extraídas do relatório de 12/4/2024, consultado em 16/4/2024.
(1) A previsão da Selic mercado refere-se à Selic final de período.

2. METAS FISCAIS

Com a publicação da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (Regime Fiscal Sustentável), o Poder Executivo passou a apresentar as projeções de resultado primário com intervalo de tolerância. O limite inferior desse intervalo corresponde à meta central menos o valor correspondente a 0,25% do PIB, enquanto o limite superior equivale à meta central mais o referido valor. Não obstante, haverá descumprimento da meta apenas quando o resultado primário se situar abaixo do limite inferior. Nesse contexto, para 2025, o Poder Executivo trabalha com a meta de resultado de R\$ 0,00 (0,0% do PIB) para o governo central (orçamentos fiscal e da seguridade social), com as observações seguintes:

- Nas projeções constantes do Anexo de metas fiscais (IV.2), o PLDO estima resultado negativo do governo central de R\$ 29,07 bilhões (-0,23% do PIB, considerando PIB de R\$ 12,4 trilhões para 2025);
- Em decorrência de decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADIs (Ações Diretas de Inconstitucionalidade) 7047 e 7064, despesas com precatórios que excedam o limite de despesas dessa natureza, estabelecido na Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021 (EC nº 116/2021), não serão computadas para efeito de verificação do cumprimento da meta de resultado primário. Para 2025, tais despesas são estimadas em 0,32% do PIB (ou R\$ 39,85 bilhões);
- Portanto, não considerando tais despesas com precatórios, o PLDO estima resultado positivo do governo central de R\$ 10,78 bilhões (+0,09% do PIB);
- As projeções indicam o atendimento da meta de resultado primário, já que, para fins de aferição do cumpri-

mento da meta, admite-se qualquer valor de resultado primário igual ou superior ao limite inferior do intervalo de tolerância. Isso significa que, mesmo apurado déficit de até R\$ 30,8 bilhões (-0,25% do PIB), considerar-se-á cumprida a meta fiscal;

- Em tempo, as previsões de mercado para o déficit primário em 2025 são de -0,6% do PIB, segundo o relatório Focus de 12/04/2024.

Para o setor público consolidado, o Poder Executivo trabalha com estimativa de déficit primário (centro da meta) de R\$ 34,28 bilhões (-0,28% do PIB), divididos em:

- Déficit de R\$ 29,07 bilhões (-0,23% do PIB) para o governo central (Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social);
- Déficit de R\$ 6,21 bilhões (-0,05% do PIB) para as empresas estatais federais (desconsiderando as empresas dos Grupos Petrobras e ENBPar); e
- Superávit de R\$ 1,0 bilhão (0,01% do PIB) para os estados, o Distrito Federal e os municípios (projeção apenas indicativa).

No que tange ao déficit nominal (que considera os encargos líquidos da dívida pública) para o setor público, tal valor foi estimado no patamar de -6,51% do PIB, equivalente a R\$ 806,5 bilhões, em linha com as previsões de mercado para o déficit nominal, de 6,3% do PIB, segundo o relatório Focus de 12/04/2024. A Tabela 2 apresenta os valores de resultado nominal projetados para o período de 2025 a 2028:

Tabela 2 - Metas Fiscais para o Setor Público - 2025 a 2028

	PROJETADO				
	2025		2026	2027	2028
	R\$ BI	% PIB	% PIB		
Resultado Primário Setor Público	(34,28)	(0,28)	(0,15)	0,47	0,97
Res. Primário Governo Central	(29,07)	(0,23)	(0,11)	0,50	1,00
Res. Primário Gov. Central s/precatórios	10,78	0,09	0,25	...	...
Meta de Res. Primário Gov. Central (1)	-	0,00	0,25	0,50	1,00
Res. Primário Estatais Federais	(6,21)	(0,05)	(0,05)	(0,04)	(0,04)
Res. Estados e Municípios	1,00	0,01	0,01	0,01	0,01
Dívida Bruta do Governo Geral	9.650,3	77,90	79,13	79,65	79,56
Dívida Líquida do Setor Público	8.181,0	66,04	67,97	69,04	69,58
Resultado Nominal Setor Público	(806,5)	(6,51)	(6,06)	(5,48)	(4,83)
Juros Nominais	771,8	6,23	5,91	5,95	5,80

Fonte: PLDO 2025

(1) Desconsidera intervalo de tolerância de entre +0,25% do PIB e -0,25% do PIB.

Enfatiza-se que, sob a égide da LC nº 200/2023, os novos limites para despesa e as metas fiscais foram apresentados de sorte a garantir a estabilização da trajetória de endividamento, em torno de 74,5% do PIB, no horizonte de 10 anos. Em atendimento a novo dispositivo introduzido na

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (art. 4º, § 5º, inciso III), a estimativa para evolução da dívida bruta do governo geral (DBGG) em relação ao PIB foi apresentada pela LDO. Essa informação é reproduzida na Tabela 3 (Anexo IV.3).

Tabela 3 - Evolução da DBGG em Relação ao PIB - 2023 a 2034

ANO	DBGG
2023	74,4
2024	76,6
2025	77,9
2026	79,1
2027	79,7
2028	79,6
2029	79,3
2030	78,9
2031	78,1
2032	77,3
2033	76,1
2034	74,5

Fonte: PLDO 2025.

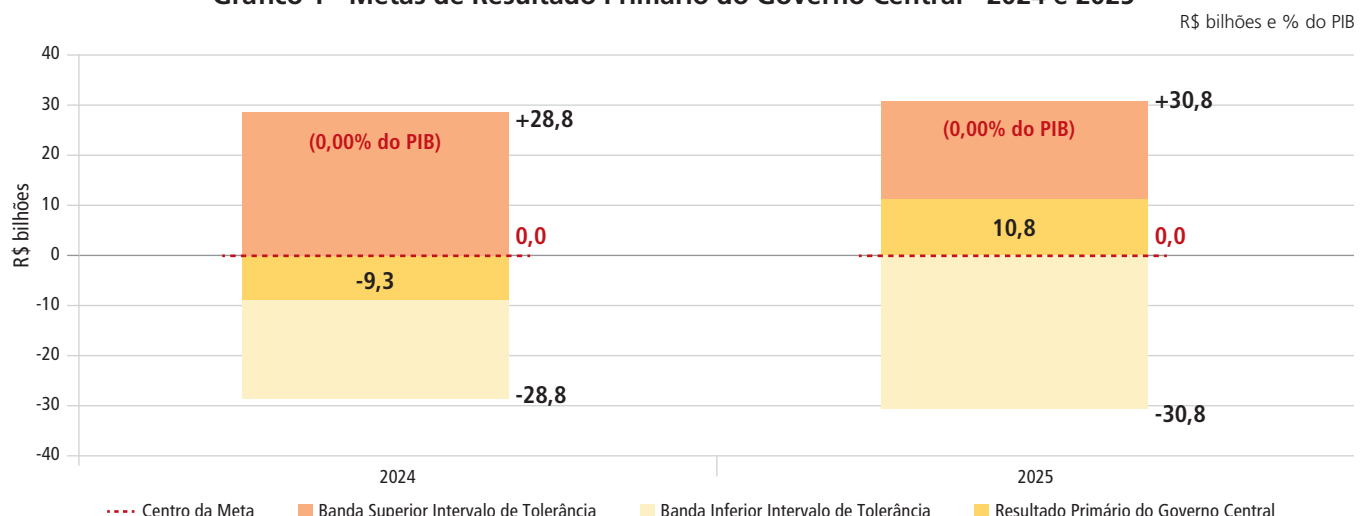
No que diz respeito à avaliação da situação financeira e atuarial, o déficit global para 2025 dos regimes de previdência foi estimado em R\$ 385,3 bilhões, correspondentes a 3,12% do PIB, divididos em:

- R\$ 271,8 bilhões (2,19% do PIB) para o Regime Geral da Previdência Social (Anexo IV.9);
- R\$ 94,3 bilhões (0,76% do PIB) para o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos Federais (Anexo IV.10); e

- R\$ 19,2 bilhões (0,17% do PIB) para as pensões militares¹ (Anexo IV.11).

Por fim, o valor das renúncias tributárias para 2025 (Anexo IV.14) é estimado em R\$ 536,4 bilhões (19,8% da arrecadação).

Gráfico 1 - Metas de Resultado Primário do Governo Central - 2024 e 2025



Fontes: Resultado Primário 2024, PIB 2024 - Relatório de Avaliação Bimestral 1º bimestre/SOF; Demais Dados - PLDO 2025

(1) O resultado primário do governo central é a diferença entre suas receitas primárias e despesas primárias (não inclui as empresas estatais não dependentes).

(2) O resultado primário mínimo é a diferença entre o centro da meta e o limite inferior do intervalo de tolerância.

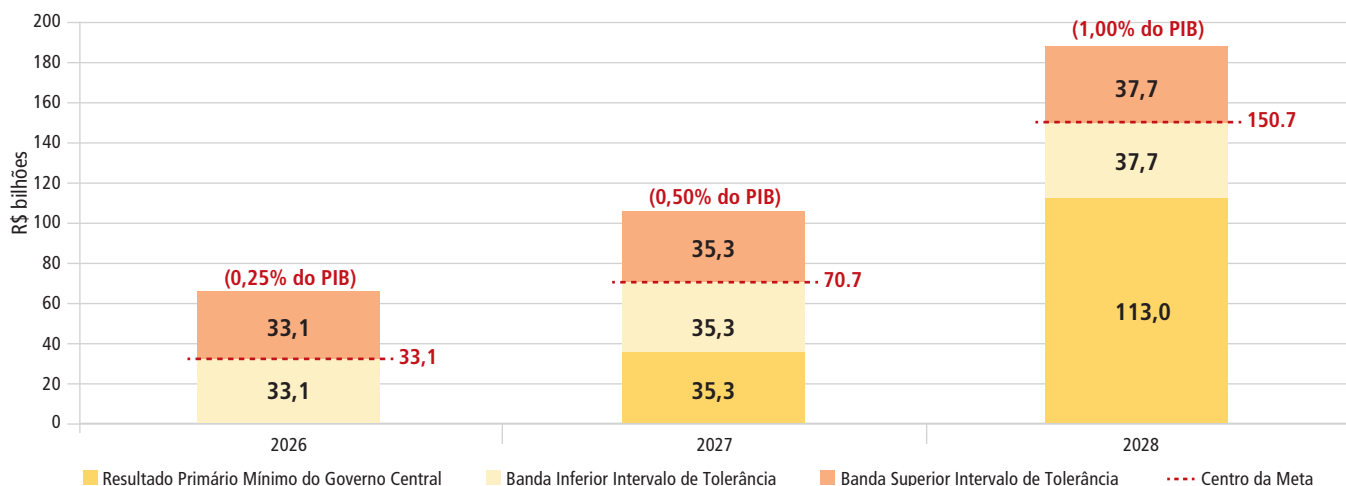
(3) A meta (banda) e o resultado primário estimado para 2025 não consideram as despesas com precatórios (ADIs 7064 e 7047).

(3) A porcentagem em relação ao PIB refere-se ao centro da meta de resultado primário.

1 As pensões militares não abrangem soldos e proventos pagos a militares da reserva ou reformados.

Gráfico 2 - Meta de Resultado Primário do Governo Central - 2026 a 2028

R\$ bilhões e % do PIB



Fontes: PLDO 2025

- (1) O resultado primário do governo central é a diferença entre suas receitas primárias e despesas primárias (não inclui as empresas estatais não dependentes).
- (2) O resultado primário mínimo é a diferença entre o centro da meta e o limite inferior do intervalo de tolerância.
- (3) A meta (banda) e o resultado primário estimado para 2026 não consideram as despesas com precatórios (ADIs 7064 e 7047).
- (4) A porcentagem em relação ao PIB refere-se ao centro da meta de resultado primário.

3. REGRA DE OURO

O art. 167, inciso III, da Constituição não permite a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública), salvo quando autorizadas por meio de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

O limite imposto à realização de operações de crédito é conhecido como regra de ouro das finanças públicas, a qual almeja evitar que o endividamento público seja direcionado ao atendimento de despesas correntes, a exemplo de pessoal, benefícios da seguridade, juros e custeio em geral.

O PLDO 2025 replica disposição prevista na LDO vigente e autoriza que operações de crédito excedentes ao limite, bem como as despesas por elas suportadas, sejam consideradas desde logo no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2025 (PLOA 2025). Para isso, essas receitas e despesas devem ser identificadas como “condicionadas” na proposta orçamentária (art. 22, caput). Somente as pri-

márias poderão ser condicionadas, cabendo à mensagem que encaminhar o PLOA 2025 justificar a escolha das programações assim classificadas.

Como consequência do previsto no art. 22, determinadas receitas e despesas poderão constar da LOA 2025 sem que gozem, naquele momento, da qualidade de receitas estimadas e de despesas orçamentárias autorizadas, respectivamente, o que somente se aperfeiçoaria no exercício de 2025 por meio de crédito especial ou suplementar com finalidade específica, aprovado por maioria absoluta na representação de cada Casa Legislativa, nos termos da Constituição.

Por fim, o PLDO 2025 autoriza que, durante o exercício financeiro, os montantes condicionados sejam reduzidos quando as operações de crédito excedentes puderem ser substituídas por outras fontes de recursos, como excesso de arrecadação e superávit financeiro. Isso permite reduzir a necessidade de projeto de lei de crédito adicional fundamentado no art. 167, inciso III, da Constituição.

4. LIMITE PARA DESPESAS PRIMÁRIAS

O Regime Fiscal Sustentável, instituído com o propósito de conter o endividamento público, apoiou-se em duas regras estruturais: obtenção de resultados primários com-

patíveis com trajetória de estabilização da relação dívida/PIB e estabelecimento de limite ao crescimento real das despesas primárias.

Diante disso, a LC nº 200/2023 promoveu alteração na LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que passou a determinar que, no caso da União, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO contenha metas anuais para o exercício a que se referir e para os três seguintes, bem como os limites e parâmetros orçamentários dos Poderes e órgãos autônomos. Estatui, ademais, limite para crescimento real das despesas primárias (acima da variação do IPCA) entre 0,6% e 2,5%, não podendo o crescimento superior a 0,6% ultrapassar 70% do crescimento real da receita (ou

50% caso haja descumprimento da meta de resultado primário do exercício anterior ao da elaboração da proposta orçamentária).

Tendo por base essa dupla parametrização, a Tabela 4 apresenta os limites individualizados para as despesas primárias, por Poder e órgão elencado no artigo 3º da LC nº 200/2023, de acordo com as premissas e projeções consideradas no PLDO 2025.

Tabela 4 - Limites de Despesas Primárias por Poder ou Órgão - 2025 a 2028

R\$ milhões

PODER/ÓRGÃO	2025	2026	2027	2028
Poder Executivo	2.135.523,2	2.258.080,9	2.384.663,3	2.506.555,3
Poder Legislativo	17.339,1	18.334,2	19.362,0	20.351,7
Poder Judiciário	59.684,4	63.109,7	66.647,4	70.054,1
Defensoria Pública da União	755,6	799,0	843,8	886,9
Ministério Público da União	9.112,8	9.635,7	10.175,9	10.696,0
Total	2.222.415,1	2.349.959,5	2.481.692,3	2.608.544,1

Fonte: Anexo de Metas Fiscais – PLDO 2025

A estimativa dos valores retrodisposta considerou como base os limites aplicáveis ao exercício financeiro em curso indicados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do primeiro bimestre de 2024. Sobre os valores constantes da base de 2024 foi aplicado o fator de correção composto da seguinte forma:

- Fator de correção do IPCA: variação acumulada do índice, estimada para o período de doze meses que se encerrará em junho de 2024, conforme grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica (SPE). Os percentuais obtidos foram: 2025 = 3,77%; 2026 = 3,16%; 2027 = 3,03%; e 2028 = 3,0%.
- Fator de correção real da despesa: considera o percentual de 70% da variação real da receita primária,

estimada pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) na forma do § 2º do art. 5º da LC nº 200/2023, para o período de doze meses que se encerrará em junho de 2024, observando o aumento real máximo de 2,5%. Os percentuais obtidos foram: 2025 = 2,5%; 2026 = 2,5%; 2027 = 2,5%; e 2028 = 2,05%.

O PLDO 2025 autoriza, também, a compensação entre limites individualizados no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público da União, desde que observado o somatório dos limites individualizados de seus respectivos órgãos e publicado ato conjunto autorizador até 13/08/2024 (art. 29 c/c art. 27).

5. DESPESAS COM PESSOAL E BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES

Em atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, desde que observados os limites estabelecidos pela LRF e a existência de prévia e suficiente dotação orçamentária, o PLDO autoriza (art. 114):

- a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa;
- a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa;
- o provimento em cargos efetivos e empregos, funções, gratificações ou cargos em comissão vagos que estavam ocupados em março de 2024 e cujas vacâncias

não tenham resultado em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte;

- a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores e empregados públicos, desde que comprovada a disponibilidade orçamentária;
- o provimento em cargos em comissão, funções e gratificações existentes, desde que comprovada disponibilidade orçamentária;
- a revisão geral anual de que trata o inciso X do caput do art. 37 da Constituição, observado o disposto no inciso VIII do caput do art. 73 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral); e

- a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de cargos efetivos civis ou militares, o aumento de despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens e o aumento de remunerações ou alterações em estruturas de carreiras até o montante das quantidades e dos limites orçamentários para o exercício e para a despesa anualizada constantes de anexo específico da LOA 2025, cujos valores deverão constar de programação orçamentária específica.

Na apuração das despesas com pessoal, nos termos do art. 18 da LRF, além das já previstas na LDO vigente, deverão ser consideradas também as despesas com o pagamento de serviços extraordinários prestados, voluntariamente ou não, por servidores, militares e empregados nos períodos de folga, repouso remunerado, férias e afastamentos (art. 108, § 3º). Quando caracterizada a substituição de milita-

res, servidores ou empregados públicos, deve-se também considerar as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado e à terceirização de mão de obra e serviços de terceiros (art. 120).

Diferentemente do PLDO anterior, o PLDO 2025 não traz previsão de reajuste de benefícios obrigatórios concedidos aos agentes públicos e seus dependentes. O projeto, inclusive, veda o reajuste dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição e assistência pré-escolar (que são espécies de benefícios obrigatórios, conforme art. 108, § 4º) em percentual superior à variação acumulada do IPCA desde a última revisão de cada um dos benefícios pelos Poderes Executivo, inclusive estatais dependentes, Legislativo e Judiciário, pelo Ministério Público da União e pela Defensoria Pública da União (art. 122).

6. ESTIMATIVA DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

O PLDO 2025 projeta os valores para as despesas obrigatórias no próximo quadriênio demonstrados na Tabela 5.

Tabela 5 - Despesas Obrigatórias Estimadas - 2025 a 2028

Preços Correntes

ESPECIFICAÇÃO	2025		2026		2027		2028	
	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB
Despesa Primária	2.348,8	19,0	2.487,3	18,8	2.570,3	18,2	2.689,6	17,9
Despesa Obrigatória	2.117,6	17,1	2.251,7	17,1	2.376,1	16,9	2.508,7	16,7
Benefícios Previdenciários	980,9	7,9	1.039,2	7,9	1.099,7	7,8	1.169,4	7,8
Pessoal e Encargos Sociais	414,5	3,4	441,1	3,3	464,7	3,3	477,8	3,2
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	120,7	1,0	133,2	1,0	144,5	1,0	158,9	1,1
Abono Salarial e Seguro-Desemprego	86,8	0,7	92,5	0,7	99,9	0,7	107,3	0,7
Complementação ao Fundeb	54,6	0,4	63,6	0,5	67,8	0,5	72,4	0,5
Sentenças Judiciais e Precatórios - Custeio e Capital	41,2	0,3	49,8	0,4	57,3	0,4	66,2	0,4
Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro	23,1	0,2	22,7	0,2	24,1	0,2	25,5	0,2
Outras Despesas Obrigatórias	22,3	0,2	24,3	0,2	20,8	0,2	21,6	0,1
Obrigatórias com Controle de Fluxo	373,5	3,0	385,3	2,9	397,3	2,8	409,6	2,7
Bolsa-Família	174,7	1,4	180,0	1,4	185,4	1,3	190,9	1,3
Saúde	158,2	1,3	163,0	1,2	167,8	1,2	172,9	1,2
Demais	40,6	0,3	42,4	0,3	44,1	0,3	45,8	0,3
Despesa Discricionária	231,2	1,9	235,4	1,8	193,9	1,4	181,0	1,2
Discricionárias Poder Executivo	173,1	1,4	168,4	1,3	122,1	0,9	102,3	0,7
Custeio e Capital dos Poderes e órgãos autônomos ⁽¹⁾	18,5	0,2	23,1	0,2	25,9	0,2	29,9	0,2
Reserva para Emendas ⁽¹⁾	39,6	0,3	43,9	0,3	45,9	0,3	48,8	0,3

Fonte: PLDO 2025, Anexo IV, Tabela 4: Detalhamento das Variáveis Fiscais a Preços Correntes.

(1) Despesa classificadas como despesa obrigatória na Tabela 4 do Anexo IV.

Conforme ilustrado, as despesas primárias totais do governo central estão projetadas em R\$ 2.348,8 bilhões para 2025 (19,0% do PIB), das quais R\$ 2.117,6 bilhões (17,1% do PIB) correspondem a obrigatórias e R\$ 231,2 bilhões (1,9% do PIB) a discricionárias. Quanto aos recursos destinados a despesas obrigatórias, destacam-se R\$ 980,9 bilhões (7,9% do PIB) para benefícios previdenciários, R\$ 414,5 bilhões (3,3% do PIB) para pessoal e encargos sociais e R\$ 373,5 bilhões (3,0% do PIB) para obrigatórias com controle de fluxo.

Portanto, verifica-se que a despesa obrigatória total representa cerca de 90,2% da despesa primária total estimada para 2025. Essa relação apresenta crescimento contínuo, com as despesas obrigatórias chegando a 92,4% em 2027 e a 93,3% em 2028. Vale rememorar que a LC nº 200/2023, em seu art. 8º, determina que, caso a despesa primária obrigatória supere 95% das despesas primárias, aplicar-se-ão imediatamente as vedações previstas nos incisos I a IX do caput do art. 167-A da Constituição Federal, que impõem a contenção de gastos de natureza obrigatória.

7. PRIORIDADES E METAS

A partir de 1992, tornou-se habitual que o PLDO e a lei resultante previsssem prioridades e metas para o exercício de referência em forma de anexo. Nesse contexto, as “prioridades” corresponderiam a ações orçamentárias elencadas, e “metas” referir-se-iam aos quantitativos atribuídos aos produtos associados a essas ações (metas físicas). Contudo, o PLDO 2019 foi o último enviado ao Poder Legislativo com Anexo de Prioridades e Metas. A partir do PLDO 2020, o referido anexo tem sido elaborado na tramitação legislativa do projeto de lei, nos termos da Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006, do Congresso Nacional.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha o PLDO 2025, em relação às prioridades e metas da administração pública federal, o projeto propõe um modelo que pretende promover maior integração entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual. Com efeito, o art. 4º do projeto estabelece que as prioridades e as metas

da administração pública federal para o exercício de 2025, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, são aquelas constantes no art. 3º da Lei do Plano Plurianual 2024-2027 (Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024) e devem ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução dos orçamentos.

As prioridades elencadas no art. 3º do PPA 2024-2027 são: combate à fome e redução das desigualdades; educação básica; saúde (atenção primária e atenção especializada); Novo PAC; neointustrialização, trabalho, emprego e renda; e combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática. Ainda neste contexto de integração entre a LOA e o PPA, o PLDO 2025 determina que o PLOA 2025 indicará a seleção de metas do PPA e de despesas que serão acompanhadas no exercício de 2025 para atendimento das prioridades elencadas.

8. INVESTIMENTOS EM ANDAMENTO

O art. 165, § 12, da Constituição estabelece que integrará a LOA, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os dois subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na LOA, visando à continuidade daqueles em andamento. Até 2023, tal proporção era calculada considerando a participação das dotações destinadas a investimentos em ações orçamentárias do tipo projeto sobre o total das despesas discricionárias do Poder Executivo.

O advento da LC nº 200/2023, entretanto, estabeleceu nova métrica a adotar. Segundo o art. 10, a programação destinada a investimentos constantes do PLOA e da LOA não será inferior a 0,6% do PIB estimado. Assim, o cálculo dos recursos a serem aplicados para a continuidade dos investimentos em andamento passou por ajustes para

refletir, no PLDO 2025, uma proporção do valor alocado para cumprimento do piso de investimentos. Como resultado, fica previsto que 30,4% desse piso para 2025 serão alocados para a continuidade daqueles em andamento.

Considerando as projeções do Anexo IV do PLDO 2025 para o PIB nominal, a Tabela 6 apresenta os valores do piso de investimentos no período de 2025 a 2028, bem como ilustra qual será a alocação mínima para a continuidade dos investimentos em andamento caso repetida para os exercícios seguintes a proporção adotada para 2025 (30,4%). Cabe destacar que o art. 19 do PLDO 2025 estabelece que esse montante mínimo para investimentos em andamento deve ser respeitado tanto no Projeto quanto na Lei Orçamentária de 2025.

Tabela 6 - Piso de Investimentos - 2025 a 2028

R\$ bilhões

PARÂMETRO	2025	2026	2027	2028
PIB Nominal	12.388,0	13.237,4	14.132,3	15.068,3
Piso de Investimentos (0,6% do PIB Nominal)	74,3	79,4	84,8	90,4
Investimentos em Andamento ¹ (30,4% do Piso em 2025)	22,6	24,1	25,8	27,5

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais - PLDO 2025. Elaboração própria.

(1) Projeta a proporção de 2025 aos exercícios seguintes, ressalvado que o montante pode ser alterado nos PLDOs correspondentes.

9. REVISÃO DE GASTOS

O § 16 do art. 37 da Constituição Federal (incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) determina que os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, avaliem as políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

Com a publicação da Lei Complementar nº 200/2023, a LRF passou a exigir que o Anexo de Metas Fiscais do PLDO contenha a estimativa do impacto fiscal, quando couber, das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas prevista no referido § 16. Nos termos do Executivo, e à guisa de resultado da avaliação das políticas

públicas, o novo comando da LRF deu origem à seção IV.5 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025.

De acordo com a apresentação da seção IV.5 desse anexo, entre 2023 e 2024, o foco voltou-se à revisão de dois principais objetos de gasto: os benefícios previdenciários geridos pelo INSS e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Com essa revisão, a economia estimada no PLDO 2025 é de R\$ 37,3 bilhões para o período de 2025 a 2028.

A Tabela 7 resume as linhas de atuação e as estimativas de impacto em cada um desses casos para o período de 2025 a 2028.

Tabela 7 - Revisão de Gastos - 2025 a 2028

R\$ bilhões

OBJETO	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	2,4
Subtotal			2,0	2,1	2,2	2,3	8,7
Total			9,2	9,3	9,3	9,3	37,3

Fonte: PLDO 2025 (Anexo IV, seção IV.5). Elaboração própria.

(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.

10. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Obedecendo aos comandos constitucionais trazidos pelas ECs nºs 86, de 17 de março de 2015, 100, de 26 de junho 2019 e 102, de 26 de setembro de 2019, o PLDO 2025 estabelece, em seu art. 70, como diretriz geral, o dever da administração pública federal executar as despesas primárias discricionárias com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, excetuando-se as hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. O dever de execução compreende a realização do empenho até o término do exercício financeiro, bem como a adoção de meios que viabilizem a liquidação e o pagamento das despesas, admitida a inscrição em restos a pagar.

Entende-se como impedimento técnico a situação ou o evento, de ordem técnica ou legal, que obste ou suspenda a execução, os quais são exemplificados no § 2º do art. 71 do PLDO 2025: i) ausência de projeto de engenharia; ii) ausência de licença ambiental prévia; iii) falta de capacidade de aportar recursos para sua operação e manutenção; iv) recursos insuficientes para conclusão do projeto ou de etapa útil; v) incompatibilidade com a política pública; vi) incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e do respectivo subtítulo; e vii) impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro.

Em relação à LDO 2024, o projeto não repetiu dispositivo que determinava, nas hipóteses de impedimento por ausência de projeto de engenharia ou de licença ambiental, o empenho das programações classificadas com RP 6, RP 7 e RP 8, devendo a licença ambiental e o projeto de engenharia ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

Os gestores públicos, na hipótese de inexecução, deverão apresentar justificativas que comporão os relatórios de prestação de contas anual dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, sendo facultadas nos casos em que a execução tenha sido igual ou superior a 99% da respectiva dotação, conforme art. 72.

O PLDO 2025 não trouxe a faculdade constante da LDO 2024 de emendas direcionadas às programações do Ministério da Educação poderem alocar recursos para qualquer programação de custeio de natureza discricionária, inclusive quando destinadas a entidades privadas de natureza filantrópica, comunitária ou confessional.

O art. 75 do projeto estabeleceu tratamento prioritário para a execução de programações do Novo PAC e as relacionadas ao pagamento de contraprestações anuais decorrentes de contratações de parcerias público-privadas da União em relação às demais despesas discricionárias do Poder Executivo federal.

Segundo o PLDO 2025, o PLOA 2025 deverá conter reservas orçamentárias específicas, conforme art. 13, § 5º, destinadas ao atendimento de emendas individuais e de bancadas estaduais (emendas impositivas), as quais deverão ser classificadas com indicadores de resultado primário correspondentes (RP 6 e RP 7).

O montante destinado às emendas impositivas individuais será equivalente a 2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior ao da elaboração da proposta orçamentária. Já para as emendas de bancada estadual de execução obrigatória, o montante será de 1% da RCL realizada no exercício anterior, de acordo com o art. 166 §§ 9º e 12 da Constituição.

De acordo com o PLDO 2025, no máximo metade da reserva constante do PLOA 2025 destinada às emendas de bancada estadual impositiva (RP7) poderá ser considerada para fins de cumprimento do piso da saúde. Ressalte-se, contudo, que não existe obrigatoriedade de destinação de recursos de emendas de bancada estadual para o setor saúde, mas apenas de 50% dos recursos das emendas individuais. A aplicação das disposições acerca da obrigatoriedade de execução equitativa das emendas ficou restrita às individuais (RP 6) e às de bancada estadual (RP 7). O PLDO 2025 não prevê identificação das emendas de comissão permanente (RP 8 na LDO 2024) e, portanto, tampouco dispositivo similar ao vetado no PLDO 2024 que reservaria 0,9% da RCL do ano anterior para tais programações.

O PLDO 2025 (art. 81, § 1º, inciso II) manteve dispositivo presente na LDO 2024 determinando que, em até noventa dias contados da data de publicação da Lei Orçamentária de 2025, os Ministérios, órgãos e unidades responsáveis pela execução das programações realizem a divulgação dos programas e das ações, análise e ajustes das propostas e registro e divulgação de impedimento de ordem técnica por ofício encaminhado ao autor, e publicidade das propostas em sítio eletrônico. Especificamente quanto às emendas individuais, em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, foram estabelecidos os prazos no art. 79 do PLDO 2025 apresentados na Tabela 8.

Tabela 8 - Instrução para Execução de Emendas Individuais

EVENTO	PRAZO
Abertura do SIOP ou de outro sistema que vier a substituí-lo	5 dias da publicação da LOA
Indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade das emendas	15 dias da abertura do SIOP (ou de outro sistema que vier a substituí-lo) ou do início da sessão legislativa, o que ocorrer por último
Divulgação dos programas e das ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas, registro e divulgação de impedimentos de ordem técnica no SIOP, e publicidade das propostas em sítio eletrônico	105 dias do término do prazo anterior (*)
Solicitação de remanejamento entre emendas do mesmo autor, no caso de impedimento parcial ou total, ou remanejamento para apenas uma programação constante da lei orçamentária, no caso de impedimento total	10 dias do término do prazo anterior
Edição de ato pelo Poder Executivo para promover os remanejamentos solicitados	30 dias do término do prazo anterior
Registro das programações remanejadas no SIOP	10 dias da edição do ato pelo Poder Executivo

Fonte: PLDO 2025.

(1) No mínimo 10 dias desse prazo para o envio das propostas pelos beneficiários indicados pelos autores.

O PLDO 2025 manteve a determinação (art. 81, § 4º) no sentido de que, não havendo impedimento de ordem técnica, há necessidade de ação do gestor em favor da execução orçamentária. Assim, tão logo o óbice seja superado, devem os órgãos e unidades adotar os meios e medidas necessários à realização das despesas, observados os limites da programação orçamentária e financeira vigente.

Quanto às emendas ao Projeto de Lei Orçamentária de 2025, exceto as emendas de relator-geral destinadas à correção de erros e omissões, o PLDO 2025 (art. 76) estabelece que serão destinadas a despesas discricionárias, observados os seguintes requisitos: i) quando dispuserem sobre o início de investimentos com duração plurianual,

deverão observar aqueles incluídos no PPA 2024-2027 (art. 166, § 1º, da Constituição); ii) destinação prioritária a projetos em andamento; e iii) tratando-se de investimento cuja execução tenha sido iniciada em decorrência de emenda anterior, nova emenda deverá ser apresentada pelo mesmo autor, a cada exercício, até a conclusão do investimento.

Por fim, observe-se que não constou do projeto de lei disposição (art. 81 da LDO vigente) que previa, durante a execução orçamentária, caráter vinculante das indicações de beneficiários do empenho (CNPJ do município ou entidade privada) e da ordem de prioridade.

11. TRANSFERÊNCIAS

O capítulo referente às transferências recebeu poucos ajustes, seja de redação, seja de mérito, em relação à LDO 2024.

No tocante a transferências para o setor privado, foi incluída a possibilidade de subvenções sociais para associações, serviços sociais autônomos ou organizações da sociedade civil de interesse público, incumbidas regimental e estatutariamente para atuarem no desenvolvimento ou na produção de fármacos, medicamentos, produtos de terapia celular, produtos de engenharia tecidual, produtos de terapia gênica, dispositivos médicos estabelecidos em legislação específica, dentre outros produtos e serviços prioritários do Complexo Econômico-Industrial da Saúde para o SUS (art. 82, inciso I, do PLDO).

Até 2024, as transferências a título de “contribuições correntes” têm sido feitas para áreas não compreendidas no campo de abrangência das “subvenções sociais”. Na redação do PLDO, contudo, o Executivo propõe suprimir a restrição de áreas passíveis de serem contempladas por contribuições correntes, permitindo que sejam atendidas por essas contribuições também as entidades que atuam nas áreas de assistência social, saúde e educação, as quais continuam sendo atendidas pelas subvenções mencionadas.

Ainda em relação a transferências a entidades privadas, foi liberada a transferência destinada a despesas de capital que importem em obras em benefício de entidades que atuam no desenvolvimento ou produção de produtos e serviços prioritários do Complexo Econômico-Industrial da Saúde

para o SUS (inciso II do § 2º do art. 86 do PLDO), bem como suprimido dispositivo que regulava a comprovação de efetivo exercício, durante os últimos três anos, por parte das entidades privadas (§ 10 do art. 90 da LDO 2024).

Em relação a transferências no âmbito do SUS, é mantida a possibilidade de aquisição de veículo para transporte sanitário eletivo na rede de atenção à saúde, submetida à regulamentação do Ministério da Saúde (art. 93 do PLDO).

12. SALÁRIO MÍNIMO

Em conformidade com o disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição e na política de valorização do salário mínimo instituída pela Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023, o valor do salário mínimo previsto para 2025 é de R\$ 1.502,00, resultante da correção do valor vigente (R\$ 1.412,00) pela inflação medida pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), projetada em 3,25% (para o período de doze meses a encerrar em novembro de 2024) e pelo crescimento real do PIB de 2023, que atingiu 3,0%. Portanto, o aumento previsto de R\$ 90,00 corresponde à atualização monetária de R\$ 45,89 e ao ganho real de R\$ 44,11.

O PLDO 2025 considera a previsão do INPC e do aumento real do salário mínimo na definição das metas fiscais, em virtude de seu efeito sobre diversas despesas obrigatórias (benefícios previdenciários e assistenciais, seguro-desemprego etc.), bem como sobre a arrecadação para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS. A sensibilidade da despesa primária com benefícios iguais ao salário mínimo mostra que cada real de aumento nesse piso salarial a eleva em R\$ 391,8 milhões. No que se refere à

arrecadação para o FRGPS, o impacto positivo é de R\$ 6,4 milhões (Anexo de Riscos Fiscais - Tabela 10).

Considerando o efeito do INPC sobre os benefícios iguais ou superiores ao salário mínimo, o impacto de cada décimo de ponto percentual é de R\$ 1.075,8 milhões na despesa e R\$ 8,2 milhões na receita (Anexo de Riscos Fiscais - Tabela 10).

O Poder Executivo estima que o impacto fiscal referente ao ganho real do salário mínimo seja de 16,95 bilhões (Anexo IV.16). Destaque-se, no entanto, que o valor do salário mínimo previsto no Anexo de Metas representa mera estimativa, devendo ser fixado por lei específica, geralmente originada de medida provisória publicada às vésperas do início do exercício financeiro de referência, quando haverá projeção mais atualizada referente à inflação anual medida pelo INPC.

Consoante estimativa adotada pelo Executivo para os parâmetros a considerar na revisão do salário mínimo nacional, prevê-se que este seja alçado a R\$ 1.582,00 em 2026 e a R\$ 1.676,00 em 2027.

13. EXECUÇÃO PROVISÓRIA - ANTEVIGÊNCIA DO ORÇAMENTO

O art. 167, inciso II, da Constituição Federal veda a realização de despesas ou a assunção de compromissos sem crédito correspondente. Entretanto, para garantir a continuidade do atendimento em políticas públicas, o PLDO 2025 prevê permissão para a execução de parcela da programação constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual no caso de a lei correspondente não ser publicada até 31 de dezembro (art. 69).

Na proposta, continuam passíveis de execução:

- integral: despesas relativas a obrigações constitucionais ou legais; prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública; operações de garantia da lei e da ordem; acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade; fortalecimento das fronteiras; ações emergenciais de recuperação de rodovias federais; concessão de financiamento a estudantes e integralização de cotas nos fundos

garantidores do Fies; aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde; realização de eleições e identificação biométrica de eleitores; gastos custeados com receitas próprias, de convênios ou de doações; e formação de estoques públicos para garantia de preços mínimos; e

- submetida ao limite de 1/12 ao mês, até que ocorra a publicação da Lei Orçamentária: outras despesas de capital referentes a projetos em andamento, cuja paralisação implique prejuízo ou majoração de custos para a administração pública, e outras despesas correntes consideradas inadiáveis.

Importante destacar que foi repetido dispositivo que veda execução provisória de programações relacionadas a aumentos de despesas com pessoal (criação e provimento de cargos e funções, e outros), constantes de anexo específico do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 (art. 69, § 5º).

14. PRECATÓRIOS

O PLDO 2025 apresenta algumas inovações em relação às regras presentes na LDO 2024, sobretudo em função das decisões do Supremo Tribunal Federal no âmbito das ADIs 7064 e 7047, prolatadas em dezembro de 2023. Na ocasião, o STF julgou inconstitucional o limite de despesas com sentenças judiciais estabelecido pela Emenda Constitucional nº 114/2021 e determinou a quitação do passivo de precatórios acumulado até o exercício de 2023. Para essa finalidade, foi editada a Medida Provisória nº 1.200, de 20 de dezembro de 2023, que veiculou crédito extraordinário de R\$ 93,1 bilhões, contendo não apenas o passivo dos precatórios acumulados até o exercício de 2023, como também a antecipação dos precatórios expedidos para o exercício de 2024 que não foram previstos na LOA 2024 em razão do mesmo limite.

Ficou assentado, ademais, que as despesas com precatórios excedentes ao limite aplicável, até o exercício de 2026, constituem exceção ao limite de despesas primárias previsto no Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar nº 200/2023) e não devem ser computadas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO. O Poder Executivo estimou esse excedente em R\$ 39,9 bilhões para 2025 e R\$ 47,5 bilhões para 2026. Além disso, o STF declarou, antecipadamente, a legitimidade da abertura de novos créditos extraordinários para o pagamento de precatórios excedentes ao limite instituído pela Emenda Constitucional nº 114/2021.

Foram declaradas inconstitucionais, ainda, a possibilidade de o credor de precatório não pago optar, mediante acor-

do, pelo recebimento com renúncia de 40% do valor e a auto aplicabilidade para a União do encontro de contas previsto no art. 100, § 11, da Constituição Federal.

Além das modificações em relação à LDO 2024 efetuadas por força da recente decisão do STF, o PLDO 2025 determina a especificação das causas de natureza tributária (art. 31, inciso VI) no rol de débitos constantes de precatórios informados aos órgãos competentes. Estabelece ainda a alocação em programação orçamentária própria das despesas relativas aos precatórios excedentes ao limite previsto no § 1º do art. 107-A do ADCT, acompanhados da respectiva atualização monetária estimada, excluídos aqueles decorrentes de demandas relativas à complementação da União ao Fundef e os que venham a ser parcelados, nos termos do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição (art. 32, inciso II, do PLDO). Conforme já previsto na LDO 2024, tanto os precatórios incluídos no limite como os relacionados à complementação da União ao Fundef e os parcelados por força do art. 100, § 20, da Constituição também devem ser alocados em programações distintas.

No art. 6º, § 1º, inciso V, o PLDO 2025 repete dispositivo do PLDO do ano anterior que busca excluir da lei orçamentária as receitas e despesas decorrentes dos encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição. Essa pretensão foi rejeitada pelo Poder Legislativo durante a tramitação do PLDO 2024 e do projeto de lei complementar do Regime Fiscal Sustentável, que deu origem à Lei Complementar nº 200/2023.

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

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

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)
Consultor-Geral: Flavio Diogo Luz
<http://www.senado.leg.br/orcamento>
Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

EQUIPE TÉCNICA: Antônio d'Ávila (Coordenação - Câmara dos Deputados), Otávio Gondim (Coordenação - Senado Federal), Alessandro Cocchieri, Bento Monteiro, Daniel Couri, Daniel Leitão, Danilo Bonates, Dayson Almeida, Eduardo Rodriguez, Eugênio Greggianin, Fernando Moutinho, Graciano Rocha, Luciano Gomes, Marcelo Teixeira, Márcia Moura, Mário Gurgel, Maurício Macêdo, Murilo Hinojosa, Rafael Araujo, Renan Milfont, Ricardo Volpe, Sergio Machado, Sérgio Tadao, Túlio Cambraia e Vinícius Ribeiro.

Formatação: Priscilla Paz | Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)