

Aviso nº 545 - GP/TCU

Brasília, 3 de junho de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do Acórdão nº 1180/2025, para conhecimento, em especial quanto às informações constantes no subitem 9.1 da referida deliberação, prolatada pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 28/5/2025, nos autos do processo TC 019.698/2024-0, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

Esclareço que o mencionado processo trata de acompanhamento sobre aspectos de conformidade e procedimentos de previsão de receitas, fixação de despesas e metas fiscais do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 (PLOA 2025).

Por oportuno, informo que o relatório e o voto que fundamentam o Acórdão, ora encaminhado, estão disponíveis para consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos.

Atenciosamente,

(Assinado eletronicamente)

Vital do Rêgo
Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Senador EFRAIM FILHO
Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Congresso Nacional
Brasília – DF

ACÓRDÃO Nº 1180/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 019.698/2024-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Procuradoria -Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de acompanhamento sobre aspectos de conformidade e procedimentos de previsão de receitas, fixação de despesas e metas fiscais do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 (PLOA 2025),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023, que:

9.1.1. não foi possível concluir sobre a viabilidade, a razoabilidade e a factibilidade do valor estimado pelo Instituto Nacional do Seguro Social de R\$ 7,8 bilhões em economia de despesas, utilizado como redutor da projeção de gastos com benefícios previdenciários normais do Regime Geral de Previdência Social no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025;

9.1.2. não é possível opinar sobre a viabilidade da redução de despesas com pagamento dos benefícios de prestação continuada da ordem de R\$ 6,4 bilhões, que decorreriam de ações fiscalizatórias a serem empreendidas pelo governo federal;

9.1.3. o cumprimento da “regra de ouro” enfrentará óbices nos próximos exercícios e possivelmente serão necessárias autorizações de créditos suplementares ou especiais;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Secretaria de Política Econômica, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria de Previdência, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho desta Corte de Contas;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata nº 18/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/5/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1180-18/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymmler (Relator), Bruno Dantas, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

VOTO

Trata-se de processo de fiscalização que tem por objetivo examinar a conformidade dos procedimentos de previsão de receitas e de fixação de despesas e o estabelecimento das metas fiscais do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União relativos ao exercício de 2025 (PLOA 2025), além de outros temas relacionados à proposta orçamentária, em observância ao disposto no inciso III do art. 3º da Resolução TCU 142/2001, nos capítulos III e VII da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF), nos dispositivos da Lei Complementar 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) e na Decisão 324/2001-Plenário (TC 016.632/2000-8).

2. As principais metas constantes do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e do PLOA referem-se: i) à observância da “regra de ouro”, insculpida no inciso III do art. 167 da Constituição Federal (CF), que veda a realização de operação de crédito em valores superiores às despesas de capital, com as ressalvas ali contidas; ii) ao cumprimento dos limites estabelecidos na Lei Complementar 200/2023; iii) ao resultado primário. Nesse ponto, é de salientar que o PLOA e o PLDO são balizados pelo Regime Fiscal Sustentável (RFS), que, em resumo, condiciona o crescimento real da despesa primária a um percentual do crescimento da receita, juntamente com o estabelecimento de metas de resultado primário compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública.

3. O resultado primário depende das escolhas político-legislativas sobre o nível das despesas e das regras tributárias, das condições macroeconômicas do país (que por sua vez são afetadas pelas políticas fiscal e monetária) e das concessões de benefícios financeiros e tributários, para mencionar apenas alguns fatores.

4. O percuciente trabalho da equipe técnica da AudFiscal analisou doze questões de auditoria, a seguir examinadas.

1) Principais parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração do PLOA 2025

5. Primeiramente, é de se registrar que os valores utilizados no PLOA 2025 são os mesmos utilizados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União (RARDP) do 3º bimestre de 2024.

6. A AudFiscal concluiu que os valores dos parâmetros macroeconômicos projetados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE/MF) e considerados para a estimativa de receitas e fixação de despesas contidas no PLOA 2025 são compatíveis com as projeções do mercado, com algumas diferenças devido à defasagem dos dados considerados no PLOA 2025, tanto para o ano-base de 2024 quanto para o novo exercício orçamentário, estimados em julho de 2024.

7. Exemplos das diferenças de projeções do mercado e do governo para 2024, respectivamente:

- a) o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA): 4,37% e 3,90%;
- b) Selic: 11,50% e 10,4% (diferença essa devida, em parte, à diferença de expectativas quanto ao IPCA, o que também afetou a estimativa do crescimento nominal do Produto Interno Bruto (PIB) para 2024);
- c) PIB: 3,00% e 2,54%.

8. A diferença das projeções para 2024 afetaram as de 2025, por consequência.

9. O mercado estimou o IPCA em 3,97%; a Selic nominal em 10,50%; o crescimento nominal do PIB em 7,67%; e o real de 1,90%. Os valores do PLOA 2025 para esses mesmos parâmetros foram 3,30%, 9,61%, 7,47% e 2,64%, respectivamente.

10. Em suma, as expectativas de inflação e juros do mercado foram mais elevadas para ambos os exercícios. O mercado foi mais otimista que o governo federal no tocante ao crescimento real do PIB de 2024, porém, mais pessimista para o exercício de 2025.

11. De outro giro, a taxa nominal da Selic atual (14,75%) está em patamar muito superior às projeções do mercado e do governo.

12. Evidentemente, com o decorrer dos meses e a incorporação dos novos dados, as estimativas vão sendo ajustadas. De toda a sorte, as projeções do mercado e da LOA estão alinhadas no sentido de esperar uma evolução menor do PIB em 2025, comparativamente àquela obtida em 2024.

13. Outrossim, registro que os parâmetros utilizados para a elaboração do PLOA e da LOA não se restringem a esses mencionados. A SPE/MF elabora uma grade de parâmetros econômicos que abrange ainda o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), o preço médio do barril de petróleo, a média da taxa de câmbio do dólar dos Estados Unidos da América, e o salário mínimo. Isso porque esses indicadores são de vital importância para a estimativa de receitas, especialmente as chamadas “receitas administradas” pela Receita Federal do Brasil, bem assim para a fixação de algumas modalidades de despesa, notadamente as obrigatórias.

14. Por exemplo: o imposto de renda retido na fonte sobre a remuneração dos trabalhadores é função da massa salarial; o imposto de importação é impactado pela taxa de câmbio; os tributos incidentes sobre combustíveis são impactados pelo preço do barril do petróleo. Já o reajuste dos benefícios previdenciários pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é afetado pelo valor do salário mínimo e pelo INPC.

2) Factibilidade dos valores das receitas e das despesas primárias constantes do PLOA 2025

15. De maneira geral, a instrução compreendeu que a estimativa da receita primária líquida de 2025 seria factível, ainda que superior àquela que seria estimada se fossem considerados os parâmetros do mercado.

16. Todavia, salientou que existem diversas receitas incluídas no PLOA 2025 que dependem de resultados ainda incertos de ações e decisões recentes e ainda por serem tomadas.

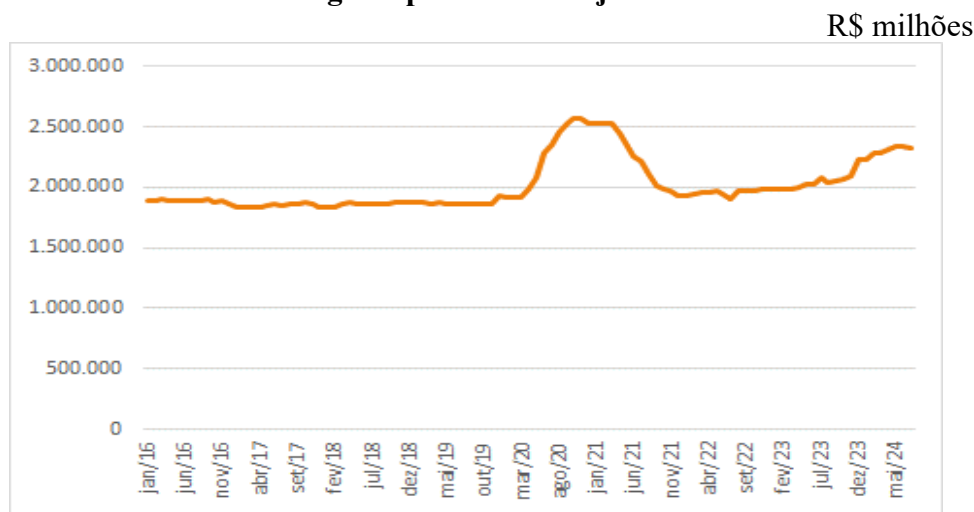
17. A receita primária federal líquida (RPFL) como proporção do PIB (rpfl) foi estimada em 19%, valor superior àqueles observados nos anos anteriores.

18. A equipe de fiscalização fez a sua própria projeção da RPFL a partir de dados do mercado e considerando as duas hipóteses de proporção do PIB: 18,7% e 19,0%. Usando a estimativa mais conservadora para rpfl (18,7%) e os parâmetros do mercado, chegou a uma RPFL de R\$ 2.339,8 bilhões, contra os R\$ 2.315,6 bilhões que resultariam da utilização dos parâmetros do PLOA.

19. Diversamente, adotando a rpfl de 19,0%, a estimativa feita com base nos parâmetros então projetados pelo mercado foi de R\$ 2.373,6 milhões, contra R\$ 2.389,5 milhões com os parâmetros do PLOA.

20. Após analisar a evolução da despesa primária federal total (DPFT), cujo gráfico reproduzo na sequência, a equipe de fiscalização ponderou que haveria uma “*tendência*”, observada desde 2021, de subestimar os pagamentos de benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), como revelam os gráficos 9 e 11 do relatório.

Gráfico 1 - Evolução da DPFT – somas móveis de 12 meses com valores corrigidos pelo IPCA de julho de 2024



Fonte: RTN de julho de 2024 – tabela 1.2-B

21. Esse ponto, porém, será visto mais adiante.

22. Em linhas gerais, a AudFiscal anotou a relativa estabilização dessas despesas a partir da aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016 até 2019, na faixa de R\$ 1.9 trilhões, valor esse que teria se estabilizado temporariamente na faixa de pouco mais de R\$ 2 trilhões em 2022 e 2023. O aumento significativo observado no final de 2023 foi atribuído ao pagamento de precatórios referentes a decisões judiciais a serem pagos com dotações dos orçamentos de 2023 e 2024 em cumprimento ao que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 1047 e 1064, que impactaram as despesas de dezembro de 2023, por exemplo, em R\$ 93,1 bilhões.

23. O valor projetado da despesa primária como proporção do PIB para 2025 é de 19,3%, inferior àquele observado em 2023, mas superior ao de 2021, quando atingiu seu mínimo recente de 17,9%.

24. De toda sorte, ao examinar o crescimento da despesa primária federal total (DPFT) em somas móveis a cada 12 meses, em valores reais (atualizados pelo IPCA), a unidade técnica concluiu que haveria uma “ligeira tendência” de redução dos gastos com benefícios previdenciários, com pessoal e encargos e com despesas discricionárias. Contudo, esses ganhos seriam anulados pelo crescimento de outras despesas obrigatórias.

25. Neste ponto, peço vênias para dissentir parcialmente dessa colocação, inclusive porque, em outra passagem do relatório (item 60), a equipe asseverou que as despesas com benefícios previdenciários “*parecem estar se estabilizando*”.

26. O quadro abaixo revela a evolução das receitas previdenciárias, incluindo as intraorçamentárias, e das despesas previdenciárias efetivamente pagas nos últimos dez anos (2015/2024):

Tabela 1 - Resultado previdenciário, com pagamento de benefícios, como proporção do PIB

R\$ milhões (preços de dezembro de 2024)

Ano	Receita do RGPS.	Var. receita	Despesa Previd.	Var. despesa	Resultado	Var. resultado
-----	------------------	--------------	-----------------	--------------	-----------	----------------

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2015	555.748		636.642		-80.894	
2016	535.812	-3,59%	715.378	12,37%	-182.061	-121,98%
2017	527.494	-1,55%	762.706	6,62%	-234.666	-30,99%
2018	531.305	0,72%	771.986	1,22%	-235.492	-2,32%
2019	554.093	4,29%	791.217	2,49%	-219.880	1,48%
2020	518.579	-6,41%	801.759	1,33%	-262.587	-19,42%
2021	535.900	3,34%	775.312	-3,30%	-234.251	15,46%
2022	585.968	9,34%	826.713	6,63%	-240.185	-0,56%
2023	617.409	5,37%	890.546	7,72%	-276.933	-13,46%
2024	639.429	3,57%	884.021	-0,73%	-244.592	10,45%

Fontes: Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) 2015-2024 (despesas pagas); IBGE.

27. Examinando a evolução da despesa previdenciária (que abrange, além do pagamento de benefícios, as compensações entre os regimes, entre outros itens) em valores constantes nessa série de dez anos, verifica-se sua redução apenas em 2021 — o que pode ser resultado do aumento da base de comparação, dados os efeitos da pandemia iniciada em 2020 — e em 2024.

28. Veja-se que, no período de nove anos, no qual se apurou a variação das receitas e das despesas, em quatro deles a receita do RGPS cresceu a taxas superiores às das despesas, a saber, 2019, 2021, 2022 e 2024.

29. Contudo, considerados os anos inicial (2015) e final (2024), verifica-se um crescimento de 15,06% das receitas (R\$ 639.429 milhões/R\$ 55.748 milhões), contra 38,86% das despesas (R\$ 884.021 milhões/R\$ 636.642 milhões).

30. A tabela seguinte mostra a evolução do resultado do RGPS, em termos absolutos e percentuais (em relação às receitas).

Tabela 2 – RGPS: resultado previdenciário

R\$ milhões (preços de dez 2024)

Ano	Receitas do RGPS	Despesas	Resultado (Deficit)	Resultado %
	(1)	(2)	(3)	(3)/(1)
2015	555.748	636.642	-80.894	-14,56%
2016	535.812	715.378	-179.566	-33,51%
2017	527.494	762.706	-235.213	-44,59%
2018	531.305	771.986	-240.681	-45,30%
2019	554.093	791.217	-237.124	-42,79%
2020	518.579	801.759	-283.180	-54,61%
2021	535.900	775.312	-239.412	-44,67%
2022	585.968	826.713	-240.745	-41,08%
2023	617.409	890.546	-273.137	-44,24%
2024	639.429	884.021	-244.592	-38,25%
Total	5.601.737	7.856.280	-2.254.544	-40,25%

Fontes: RREO 2015-2024 (despesas pagas); IBGE.

31. O exame do decêndio findo revela o significativo aumento do **deficit** do RGPS, que passou de 14,56% das receitas, em 2015, para 38,25%. Na média, o **deficit** foi de 40,25%.

32. A tabela seguinte revela as receitas, despesas e resultados do RGPS como proporção do PIB.

Tabela 3 – Receitas e despesas do RGPS como proporção do PIB

em R\$ milhões (a preços de dezembro de 2024)

Ano	PIB	Receitas	Receitas/ PIB	Despesas	Despesas/ PIB	Resultado	Resultado/ PIB
	(1)	(2)	(3) = (2)/(1)	(4)	(5) = (4)/(1)	(6)	(7) = (6)/(1)
2015	9.475.067	555.748	5,87%	636.642	6,72%	-80.894	-0,85%
2016	9.324.219	535.812	5,75%	715.378	7,67%	-179.566	-1,93%
2017	9.513.862	527.494	5,54%	762.706	8,02%	-235.213	-2,47%
2018	9.753.195	531.305	5,45%	771.986	7,92%	-240.681	-2,47%
2019	9.864.364	554.093	5,62%	791.217	8,02%	-237.124	-2,40%
2020	9.719.529	518.579	5,34%	801.759	8,25%	-283.180	-2,91%
2021	10.455.931	535.900	5,13%	775.312	7,42%	-239.412	-2,29%
2022	11.054.950	585.968	5,30%	826.713	7,48%	-240.745	-2,18%
2023	11.472.038	617.409	5,38%	890.546	7,76%	-273.137	-2,38%
2024	11.744.709	639.429	5,44%	884.021	7,53%	-244.592	-2,08%
Total	102.377.864	5.601.737	5,87%	7.856.280	7,67%	-2.254.544	-2,20%

33. A razão despesa/PIB apresentou comportamento oscilante ao longo do decêndio, mas em nenhum ano voltou ao patamar de 2015 (6,72%). Em 2024, o valor foi 0,81 ponto percentual superior ao observado no ano inicial da série, mesmo com a reforma previdenciária da EC 103/2019.

34. A observação pura e simples da relação despesa/PIB, no curtíssimo prazo, não permite extrair conclusão precisa sobre tendência.

35. Por conseguinte, é arriscado tirar conclusões sobre a tendência das despesas do RGPS sem maiores análises estatísticas ou estudos atuariais. Algumas alterações decorrem de fatores conjunturais e podem não se perpetuar, como ocorreu em 2020 e 2021, com os impactos da pandemia sobre o nível de atividade econômica e do represamento da concessão de benefícios.

36. Nesse ponto, é de salientar o acordo, celebrado em 2021, entre o Ministério Público Federal e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no STF, para que a autarquia examinasse de forma mais célere os requerimentos de benefícios. Ou seja, reconhecidamente houve um represamento da concessão de benefícios, com reflexos nos anos seguintes.

37. Justamente por essa razão, o INSS informou ter deduzido do ano-base de 2024, da estimativa incluída no PLOA 2025, R\$ 7,8 bilhões, sob a alegação conteria pagamentos extraordinários (atrasados) decorrentes do ganho de eficiência resultante das medidas de gestão que permitiram a um grande número de segurados e dependentes obter seus benefícios, anteriormente represados. Nesse ponto, assiste razão ao relatório da equipe de fiscalização quando assevera, no item 105, que não há detalhamento do cálculo e da metodologia utilizada para se chegar a esse valor.

38. Somem-se a isso as greves dos peritos médicos previdenciários nos anos de 2021 e 2023, com grande potencial de impactar a concessão de benefícios tais como auxílio-doença e aposentadorias e pensões fundadas na invalidez.

39. Outrossim, segundo as projeções da área econômica, constantes do Demonstrativo da Projeção Atuarial para o Regime Geral de Previdência Social, que integra o RREO de dezembro de 2024, os **deficits** do RGPS crescerão continuamente até o final da série (2100), com previsão de atingir 5,59% do PIB em 2060, contra os 2,45% observados em 2024.

40. No tocante a pagamento de pessoal e encargos, uma série histórica atualizada desde 2015 demonstra que esses gastos vêm sendo continuamente reduzidos como proporção do PIB, tendo passado de 4,28% para 3,33% em 2024. Contudo, as despesas com pessoal civil, apesar de terem caído

de 3,29% do PIB para 2,53% ao longo do período (2015-2024), apresentaram ligeiro aumento em 2023, em relação ao ano anterior: passaram de 2,68% do PIB em 2022 para 2,74% em 2023.

41. Os gastos com aposentadoria e reformas decresceram no decêndio como proporção do PIB, mas de forma oscilante. De outro giro, as proporções pensões civis/PIB e pensões militares/PIB apresentaram redução constante ao longo do período, como se observa da tabela seguinte, que mostra os principais componentes das despesas com pessoal civil e militar:

Tabela 4 – Evolução dos gastos de pessoal como proporção do PIB

	Gastos totais com pessoal civil	Aposent. pessoal civil	Pensões civis	Gastos totais com militares	Reformas	Pensões militares	Pessoal e encargos
2015	3,29%	0,79%	0,34%	0,98%	0,31%	0,28%	4,28%
2016	3,36%	0,80%	0,34%	0,98%	0,31%	0,28%	4,34%
2017	3,60%	0,90%	0,36%	1,02%	0,33%	0,30%	4,63%
2018	3,49%	0,89%	0,34%	1,03%	0,34%	0,30%	4,52%
2019	3,45%	0,92%	0,33%	1,05%	0,35%	0,30%	4,50%
2020	3,42%	0,94%	0,33%	1,10%	0,35%	0,30%	4,51%
2021	2,95%	0,79%	0,28%	0,96%	0,31%	0,27%	3,91%
2022	2,68%	0,71%	0,26%	0,89%	0,29%	0,25%	3,57%
2023	2,74%	0,71%	0,25%	0,84%	0,28%	0,24%	3,58%
2024	2,53%	0,70%	0,24%	0,80%	0,27%	0,22%	3,33%

Fonte: RREO 2015 a 2024; IBGE

3) Resultado projetado para o RGPS no PLOA 2025 e premissas metodológicas adotadas para estimar a despesas os benefícios previdenciários do regime

42. A equipe apontou que a receita estimada para o RGPS pelo PLOA 2025 foi de 5,8% do PIB, superior aos 5,46% observados em 2023. Além disso, a projeção de gastos de 8,10% do PIB com pagamento de benefícios é inferior ao que foi verificado em 2023 (8,28% do PIB). Consequentemente, o **deficit** de 2,30% do PIB é inferior aos 2,82% observados em 2023.

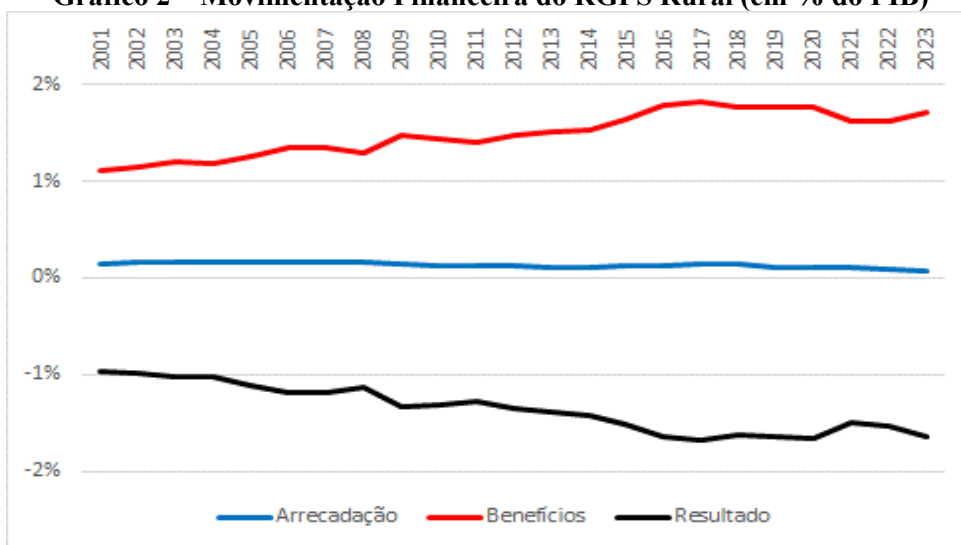
43. Asseverou a equipe que seria incerto concluir que haverá redução do **deficit** do RGPS como proporção do PIB, mormente porque a economia de R\$ 7,8 bilhões, decorrentes de “medidas de gestão” carece de maiores detalhamentos para verificar sua exequibilidade. Nesse ponto, o relatório afirma que os números até então realizados em 2024 não confirmaram a expectativa de economia de despesas da ordem de R\$ 12,5 bilhões.

44. Em seu exame, que abrangeu o período de 2001 a 2023, a equipe técnica informou que a previdência urbana teve um período se **superavit** compreendido de 2009 a 2015. Porém, desde então a previdência urbana passou a apresentar resultado negativo, que montou a 1,19% do PIB, aproximadamente em 2023.

45. Já a previdência rural tem sido sistematicamente deficitária: gastos superiores que passaram de cerca de 1,1% do PIB em 2001 para cerca de 1,71% em 2023 (crescimento de 55,4%), contra receitas que somaram apenas 0,08% do PIB em 2023, contra 0,1% em 2001 (decréscimo de 20%).

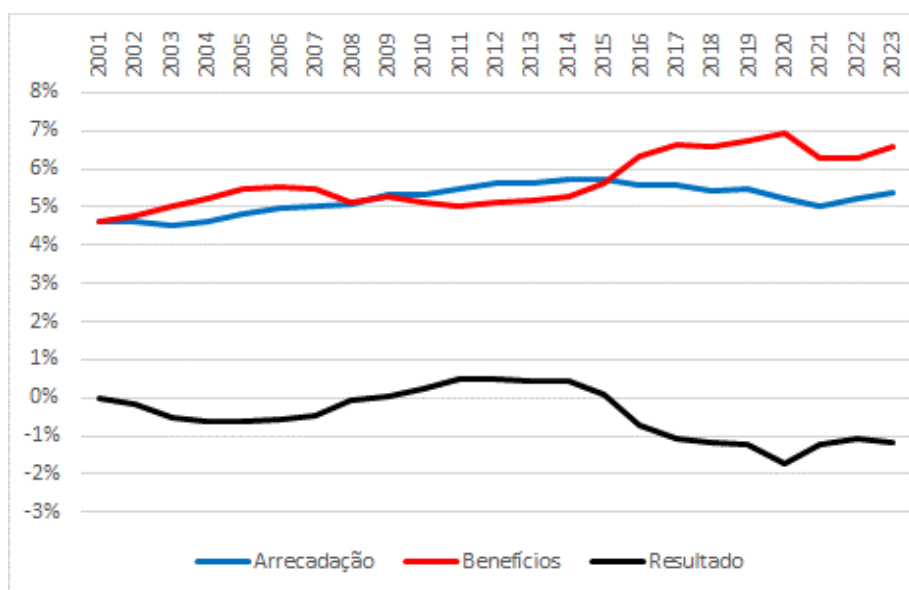
46. Os gráficos seguintes, extraídos do relatório precedente, revelam essas evoluções:

Gráfico 2 – Movimentação Financeira do RGPS Rural (em % do PIB)



Fonte: RTN de julho de 2024, tabela 2.2-A (peça 22).

Gráfico 3 - Movimentação Financeira do RGPS Urbano (em % do PIB)



Fonte: RTN de julho de 2024, tabela 2.2-A (peça 22).

47. As dúvidas suscitadas pela equipe quanto à viabilidade da redução do **deficit** do RGPS no ano de 2025 são razoáveis.

48. Os cálculos do **deficit** de 2025 consideram como base despesas de R\$ 898.450 milhões; crescimento vegetativo da folha de 2,16%; volume de benefícios impactados pelo aumento do salário mínimo de 43,7% do total; crescimento do salário mínimo de 6,87%; e INPC de 3,65%, a impactar 56,3% dos valores pagos (contra os 6,87% fixados na grade de parâmetros).

49. É de se esperar gastos adicionais do RGPS com pagamento de benefícios, seja em razão do aumento do salário mínimo maior que o estimado (0,63 ponto percentual: 7,5% contra 6,87%) quanto da diferença de 1,12 ponto percentual entre a INPC estimado 2024 e o apurado (3,65% contra 4,77%). Mantidas as premissas que nortearam os cálculos da tabela 10 do relatório precedente, essas duas diferenças podem elevar os gastos com pagamento de benefícios em cerca de R\$ 2,5 bilhões e R\$ 5,8 bilhões, respectivamente.

R\$

50. Nada obstante, a Lei 11.121/2025 aprovou valores para pagamentos de benefícios previdenciários pelo RGPS de R\$ 972.392 milhões, superiores, portanto, aos R\$ 964.274 milhões constantes do PLOA 2025.

4) Projeção orçamentária para a despesa com Benefício de Prestação Continuada (PBC) e premissas metodológicas adotadas

51. A estimativa do PLOA, elaborada pela Secretaria Nacional da Assistência Social (SNAS), do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), contém previsão de cessação do pagamento de 481.721 benefícios em razão das ações fiscalizatórias, além da cessação natural de benefícios, o que resultaria numa economia de R\$ 6,4 bilhões.

52. De outro lado, considerou o valor do salário mínimo de R\$ 1.509,00 para 2025, que é inferior ao valor que veio a ser fixado para este ano (R\$ 1.518,00).

53. Apesar da cessação esperada de aproximadamente R\$ 6,4 bilhões em pagamento de benefícios, o valor total estimado para 2024 foi de R\$ 112,9 bilhões, contra os R\$ 101,4 bilhões projetados para 2024.

54. A equipe entendeu que não se pode ter certeza quanto à adequação da dotação proposta, haja vista que a redução de R\$ 6,4 bilhões depende do resultado de ações para as quais não há um histórico que permita avaliar se o número estimado de benefícios que serão cessados é factível.

55. Entendo assistir razão à equipe, nesse ponto.

5) Valores da arrecadação e de estoque da dívida ativa da União indicados no PLOA 2025

56. A equipe informa que, de acordo com as informações complementares ao PLOA, o montante do estoque efetivo da dívida ativa da União (DAU), ao final do exercício de 2023, foi de R\$ 2.972,3 bilhões, enquanto o valor projetado para 2024 foi de R\$ 2.998,5 bilhões.

57. Para dezembro de 2025, o valor do estoque da DAU foi de R\$ 3,1 bilhões, ao qual não foram levantadas objeções.

6) Principais passivos contingentes elencados na atualização do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025 e os valores associados a esses passivos

58. O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) tem por objetivo avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informar as providências a serem tomadas caso os riscos se concretizem, na forma do § 3º do art. 4º da LRF. Assim, deve abranger os principais eventos que podem afetar as metas e os objetivos fiscais do Governo.

59. O relatório precedente reportou que, no âmbito da atualização do anexo de riscos fiscais (inciso XVIII das Informações Complementares ao PLOA 2025), os estoques totais dos passivos contingentes em 2022 e 2023 (1º semestre) alcançaram, respectivamente, os valores de R\$ 6.260,1 bilhões e R\$ 6.082,9 bilhões. Segundo essa atualização, houve redução do montante apurado para as ações judiciais de “riscos possíveis”, que caiu de R\$ 2.586,1 bilhões em 2023 para R\$ 2.250,9 bilhões, em 30/6/2024 (redução de 13%).

60. As ações de risco provável, por seu turno, passaram de R\$ 1.015,7 bilhões para R\$ 1.055,1 bilhões no mesmo período (aumento de 3,9%).

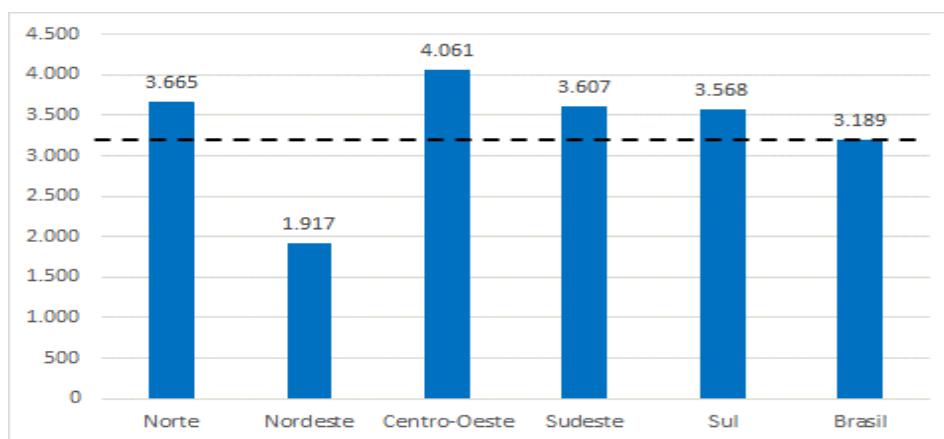
7) Valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias, financeiras e creditícias no exercício de 2025, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica, setor e tipo de tributo

61. Os benefícios financeiros e creditícios previstos no PLOA deverão totalizar R\$ 134,3 bilhões em 2025, sendo 56% destinados a programas sociais, conforme informação contida no inciso III das Informações Complementares ao PLOA 2025.

62. Já os gastos tributários estimados no inciso IV das referidas Informações Complementares deverão somar R\$ 543,7 bilhões e o setor de comércio e serviços deverá ser o maior favorecido, com 24% das renúncias. Saúde e educação responderão por 16% e 3%, respectivamente, segundo as estimativas do governo federal.

63. Segundo as estimativas oficiais, a região Nordeste será a com menor apropriação **per capita** dessas renúncias, consoante o gráfico seguinte, constante do relatório precedente:

Gráfico 4 – Benefícios per capita por região



Fontes: PLOA 2025 - Informações Complementares (peça 10, p. 158 e p. 168)
IBGE – Estimativa da População – 1º/7/2024 (peça 13).

64. Como bem salientou a instrução, a renúncia **per capita** apropriada pela região Nordeste representa 60% da média nacional, o que, aparentemente, vai de encontro ao objetivo de redução das desigualdades regionais e sociais estabelecido como objetivo fundamental pela CF.

65. De outro giro, é estimada uma redução dos gastos tributários, que, caso confirmadas as estimativas, representarão 5,47% do PIB em 2025, contra 5,88% em 2023.

8) Compatibilidade do montante das despesas primárias com o Regime Fiscal Sustentável

66. De acordo com o exame da equipe, o montante das despesas primárias fixadas no PLOA 2025 é compatível com Regime Fiscal Sustentável estabelecido pela Lei Complementar 200/2023.

67. De forma sintética, a Lei Complementar 200/2023 estabeleceu os limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias dos Poderes e órgãos, tendo por base os valores inicialmente estabelecidos para o exercício de 2023 (LOA mais créditos suplementares e especiais), observados os critérios de correção e acréscimos ali previstos (arts. 5º e 9º) e as exclusões previstas no § 2º do art. 3º da norma complementar.

68. Com base na legislação, a base de cálculo para as despesas primárias em 2025 é de R\$ 2,1 trilhões e o limite estimado é de R\$ 2,2 trilhões.

9) “Regra de ouro” — compatibilidade das receitas de operações de crédito com o montante das despesas de capital no âmbito do PLOA 2025

69. Estimava-se a necessidade de R\$ 245 bilhões em operações de crédito para cobertura do **deficit** orçamentário corrente, consoante consta da Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2025. Esse valor foi alocado justamente para pagamento de benefícios previdenciários, bolsa família e sentenças judiciais e ficará condicionado à aprovação legislativa por maioria absoluta de créditos suplementares, como prevê o art. 167, inciso III, da CF/1988.

70. Contudo, na lei aprovada, o valor estimado para as operações de crédito que estarão condicionadas à aprovação de projeto de lei pelo Congresso Nacional é de R\$ 228,5 bilhões.

10) Medidas de compensação de gastos tributários informadas no PLOA 2025

69. Das treze desonerações tributárias instituídas ou ampliadas no período de 1º/1/2024 a 16/8/2024, quatro foram originárias de propostas do Congresso Nacional que não observaram as regras previstas no art. 14 da LRF (demonstração de que foram incluídas na estimativa da receita orçamentária do exercício e de que não afetará as metas fiscais ou a explicitação das medidas de compensação) ou os dispositivos da LDO 2024 que tratam da matéria (Lei 14.791/2023, art. 132, §§ 4º e 7º).

70. O Poder Executivo, por sua vez, sancionou dois desses projetos e implementou os respectivos benefícios, sem a demonstração do atendimento de todas as referidas exigências legais de adequação fiscal.

11) Principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo das disposições do PLOA 2025 sobre a autorização para a abertura de créditos suplementares

71. De acordo com a análise empreendida pela equipe, o PLOA 2025 i) amplia as possibilidades de abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes e órgãos autônomos, ao ampliar o número de ações e de subfunções que podem ser, sem limite, suplementadas; ii) não impõe limites para a anulação de dotações primárias discricionárias, caso sejam destinadas ao atendimento de despesas primárias obrigatórias e financeiras; e iii) prevê maior flexibilidade para o cancelamento de despesas classificadas como emendas, pois não exige impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa e solicitação ou concordância do autor da emenda.

72. Como bem destacou a equipe no item 267 do relatório precedente, a CF apenas torna não obrigatória a execução das emendas individuais e de bancada, nos limites estabelecidos no seu art. 166, §§ 9º, 11 e 12, nos casos de impedimento de ordem técnica. Desse modo, será necessária a adoção de medidas de controle se assegure a comprovação da ocorrência de impedimentos técnicos ou legais, caso os cancelamentos comprometam os limites mínimos de execução obrigatória estabelecidos pela CF, a saber, 2% da receita corrente líquida (RCL) do exercício anterior, para as emendas individuais e 1% da RCL para as emendas de bancada.

12) Suficiência do montante de recursos alocados no PLOA 2025 para atender políticas públicas, notadamente o “Auxílio Gás”

73. De acordo com a equipe técnica, os valores constantes do PLOA para a Ação 21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros estariam subestimados em, aproximadamente, R\$ 3 bilhões. Isso porque foram previstos apenas R\$ 600 milhões para essa despesa, ao passo que, no exercício de 2023, foram pagos aproximadamente R\$ 3,6 bilhões e, no ano de 2024, então em andamento quando da elaboração do relatório, já haviam sido empenhados e pagos R\$ 2,8 bilhões, dos R\$ 3,6 bilhões previstos na LOA.

74. Conduto, verifico que a lei orçamentária aprovada aparentemente soluciona essa questão, haja vista que incluiu a dotação de R\$ 3.570.400.858,00 para a ação 21DV, consoante consta do Quadro 13 do vol. I da LOA 2025, que fiz juntar aos autos.

75. Entendo que, uma vez aprovada a LOA 2025, torna-se mais adequado fazer o acompanhamento quando dos acompanhamentos bimestrais de que cuida a Resolução 142/2001, art. 3º, IV, “a”, até mesmo porque as inconsistências apontadas pela equipe podem ter fundamentado o bloqueio orçamentário de R\$ 31,4 bilhões recentemente anunciado pelo governo federal. Desse modo, promovo ajustes no encaminhamento proposto pela equipe técnica, sem prejuízo do encaminhamento de cópia da íntegra desta deliberação aos interessados mencionados no relatório.

76. Por fim, gostaria de ressaltar que podem ocorrer diferenças entre os números constantes da análise da equipe e os deste voto, notadamente no que se refere às despesas previdenciárias do RGPS, uma vez que considere, nas tabelas elaboradas pela assessoria, a totalidade

das receitas e despesas do RGPS e não apenas aquelas vinculadas às contribuições e benefícios. Outrossim, considere as despesas pagas e não as empenhadas.

Feitas essas considerações, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 28 de maio de 2025.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 019.698/2024-0

Natureza(s): Relatório de Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Procuradoria -Geral da Fazenda Nacional; Secretaria de Orçamento Federal - MP; Secretaria de Política Econômica; Secretaria do Tesouro Nacional; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO PLOA 2025. INFORMAÇÕES À COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL, À SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL E À SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de acompanhamento realizado com vistas a verificar a consistência das estimativas de receitas, da fixação de despesa e da meta de resultado primário constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual da União para o exercício financeiro de 2025.

2. Para maior clareza, transcrevo a instrução da Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal):

“I. INTRODUÇÃO

I.1. Deliberação e Objetivo

1. *Tratam os autos de acompanhamento de conformidade, realizado com o propósito de avaliar a consistência fiscal das estimativas de receitas, dos montantes fixados de despesas e da meta de resultado primário, bem como outros aspectos do Projeto de Lei Orçamentária da União para o exercício financeiro de 2025. Esta ação de controle é realizada em cumprimento às disposições insculpidas no art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, nos termos do art. 12 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e do art. 41, inciso I, alínea “a”, da Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU – LOTCU), com vistas ao encaminhamento de subsídios à Comissão Mista Permanente a que alude o § 1º do art. 166 da Constituição Federal (CF/1988), encarregada de apreciar o referido projeto de lei.*

I.2. Visão Geral do Objeto

2. *O planejamento orçamentário no setor público brasileiro é materializado em três instrumentos devidamente encadeados: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme descrito no art. 165 da CF/1988.*

3. *A LOA proposta pelo Poder Executivo e apreciada e aprovada pelo Poder Legislativo, além de estimar as receitas previstas para o exercício, fixa as despesas da União por meio de dotação orçamentária, que corresponde ao limite máximo autorizado a ser empenhado naquele exercício. Contudo, durante a execução do orçamento, os créditos autorizados na LOA podem sofrer alterações, por meio de créditos adicionais.*

4. O processo de elaboração da LOA se desenvolve no âmbito do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal. Nesse processo, atuam o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), os órgãos setoriais e os órgãos específicos, conforme o art. 4º da Lei 10.180/2001. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) daquele ministério constitui órgão específico de orçamento dentro do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e suas competências estão descritas no art. 20 do Anexo I do Decreto 11.353, de 1/1/2023, alterado pelo Decreto 11.398 de 21/1/2023, e conforme comando contido no art. 8º da supramencionada lei. Dos referidos dispositivos, convém destacar:

Anexo I do Decreto 11.353/2023:

Art. 20. À Secretaria de Orçamento Federal compete:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compreendidos os orçamentos fiscal e da seguridade social;

(...)

Lei 10.180/2001:

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais; (grifou-se)

(...)

5. Em relação à LOA, o § 5º do art. 165 da CF/1988 assim estabelece:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

6. Outras disposições foram atribuídas à proposta orçamentária pela LRF, entre as quais:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

(...)

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

7. *É importante salientar que o PLOA 2025 e o PLDO 2025 estão sendo balizados pela Lei Complementar 200/2023. O Regime Fiscal Sustentável (RFS), grosso modo, propõe um crescimento real da despesa primária limitado a um percentual do crescimento da receita, concomitantemente ao estabelecimento de metas de resultado primário compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública.*

8. *No âmbito do Acompanhamento do PLDO 2025, que culminou no Acórdão 1.679/2024-TCU-Plenário (rel. min. Antonio Anastasia), foram proferidas diversas deliberações voltadas ao aprimoramento do processo orçamentário, à ampliação da transparência na gestão fiscal e à mitigação de riscos ao equilíbrio das contas públicas, envolvendo os seguintes aspectos: i) possível superestimativa de receitas; ii) aumento de despesas obrigatórias e compressão de despesas discricionárias; iii) detalhamento de estimativas de despesas discricionárias; iv) detalhamento dos valores que compõem o cálculo da proporção de recursos para investimentos em andamento; v) ausência de indicação precisa das metas e prioridades; detalhamento das premissas utilizadas na projeção da Dívida Bruta do Governo Geral.*

9. *Conforme disposto no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o PLOA deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).*

10. *Nesse contexto, o PLOA 2025 foi encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 30/8/2024, mediante a Mensagem 982 (peça 8), que deu origem ao Projeto de Lei PLN 26/2024 (peça 7), cujo relator-geral é o Senador Ângelo Coronel (PSD/BA). Conforme o cronograma de apreciação do PLOA divulgado pela CMO (peça 98), a votação do Relatório Geral naquela Comissão está prevista para ocorrer no dia 12/12/2024 e a votação do Parecer da CMO no Plenário do Congresso Nacional está prevista para ocorrer em 13/12/2024.*

11. *Cumprе informar, ainda, que o § 5º do art. 166 da CF/1988 dispõe que o Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos de lei relativos ao PPA, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais enquanto não iniciada a votação, na CMO, da parte cuja alteração é proposta. Já o art. 28 da Resolução-CN 1/2006 prevê que a proposta de modificação do PLOA, nos termos do art. 166, § 5º, da CF/1988, somente será apreciada se recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO.*

I.3. Questões de Auditoria

12. *Com vistas ao alcance do objetivo do acompanhamento, foram formuladas as dez questões de auditoria apresentadas no resumo desta instrução e que se encontram devidamente detalhadas na Matriz de Planejamento (peça 60) e analisadas no capítulo II a seguir.*

13. *Convém consignar que a análise referente à questão 3 (seção “II.3 Resultado do RGPS”) foi realizada por esta Unidade de Auditoria Especializada em Orçamento, Tributação e Gestão Fiscal (AudFiscal) com o apoio da Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho (AudBenefícios). Tal iniciativa se deve à transversalidade do tema em exame, bem como aos vultosos valores envolvidos, o que exige exame aprofundado acerca dos aspectos orçamentários, fiscais e, especialmente, das estimativas de despesas previdenciárias.*

I.4. Metodologia e Limitações

14. *O presente acompanhamento foi realizado em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pela Portaria-TCU 280/2010, e revisadas pela Portaria-TCU 168/2011, e, de modo subsidiário, com os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pela Portaria-Segecex 26/2009 e com o Manual de Acompanhamento aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016.*

15. *Os métodos empregados no presente acompanhamento contemplaram: obtenção de dados e de informações econômicas nos principais órgãos de imprensa nacionais e em instituições públicas e privadas; exame da legislação pertinente e diligências aos órgãos fiscalizados. Realizaram-se também consultas aos sítios dos seguintes órgãos/entidades: Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB); Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Senado Federal (SF); Banco Central do Brasil (Bacen); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); Ministério da Fazenda (MF); Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria de Orçamento Federal (SOF).*

I.5. Volume de Recursos Fiscalizados

16. *O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 5.699.890,5 milhões, sendo R\$ 2.907.774,5 milhões correspondentes às receitas primárias e R\$ 2.792.116,0 milhões às receitas financeiras.*

17. *A tabela a seguir relaciona a previsão das receitas e a fixação das despesas para 2025, segundo o PLOA 2025.*

Tabela 1 – Estimativa das receitas e fixação das despesas para 2025 (primárias)

Discriminação	Realizado 2023		LOA 2024		Reprogramação 2024		PLOA 2025	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	2.351.400,8	21,7	2.719.904,9	23,8	2.698.112,3	23,4	2.907.774,5	23,5
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.439.302,6	13,3	1.753.210,8	15,4	1.717.335,9	14,9	1.883.960,2	15,2
I.2. Incentivos Fiscais	-78,0	0,0	-67,3	0,0	-14,4	0,0	-27,5	0,0
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	592.666,5	5,5	637.484,6	5,6	650.550,2	5,6	713.874,8	5,8
I.4. Outras Receitas	319.509,7	2,9	329.276,8	2,9	330.240,7	2,9	309.967,0	2,5
II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	452.009,1	4,2	527.909,9	4,6	529.856,2	4,6	558.743,3	4,5
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	1.899.391,7	17,5	2.191.995,0	19,2	2.168.256,2	18,8	2.349.031,2	19,0
IV. DESPESAS	2.129.922,5	19,6	2.182.932,3	19,1	2.229.630,5	19,4	2.389.457,6	19,3
IV.1. Benefícios Previdenciários	898.872,9	8,3	908.669,6	8,0	923.105,2	8,0	1.007.233,7	8,1
IV.2. Pessoal e Encargos Sociais	363.726,7	3,4	379.214,0	3,3	373.797,3	3,2	413.150,9	3,3
IV.3. Outras Desp. Obrigatórias	357.508,5	3,3	327.237,8	2,9	372.772,1	3,2	380.851,8	3,1
IV.4. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	509.814,5	4,7	567.810,9	5,0	559.955,9	4,9	588.221,2	4,8
IV.4.1 Obrigatórias com Controle de Fluxo	326.422,2	3,0	358.936,8	3,1	359.515,5	3,1	370.732,9	3,0
IV.4.2 Discricionárias	183.392,3	1,7	175.248,4	1,5	166.814,6	1,4	178.533,9	1,4
IV.4.3. Reserva para Emendas	0,0	0,0	33.625,7	0,3	33.625,7	0,3	38.954,3	0,3
V. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (III - IV)	-230.530,9	-2,1	9.062,6	0,1	-61.374,3	-0,5	-40.426,3	-0,3
V.1. Resultado do Tesouro	75.675,5	0,7	280.247,7	2,5	211.180,7	1,8	252.932,6	2,0
V.2. Resultado da Previdência Social	-306.206,4	-2,8	-271.185,0	-2,4	-272.555,0	-2,4	-293.358,9	-2,4
VI. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA/ AJUSTE METODOLÓGICO	-33.997,7	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VII. PRIMÁRIO ABAIXO DA LINHA (V+VI)	-264.532,8	-2,4	9.062,6	0,1	-61.374,3	-0,5	-40.426,3	-0,3
VIII. META OFS	-65.905,8	-0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IX. ABATIMENTO DA META (1)	241.250,1	2,2	0,0	0,0	28.774,1	0,2	44.118,3	0,4
X. META OFS DEDUZIDA DO ABATIMENTO (VIII - IX)	-307.155,8	-2,8	0,0	0,0	-28.774,1	-0,2	-44.118,3	-0,4
XI. ESFORÇO NECESSÁRIO (+) / SOBRA DE RECURSOS (-) EM RELAÇÃO À META (X - VII) (2)	-42.623,1	-0,4	-9.062,6	-0,1	32.600,2	0,3	-3.692,0	0,0
XII. JUROS NOMINAIS POR COMPETÊNCIA	-614.548,1	-5,7	-649.116,9	-5,7	-682.548,0	-5,9	-755.507,0	-6,1
XIII. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (VII + XII)	-879.080,9	-8,1	-640.054,3	-5,6	-743.922,3	-6,5	-795.933,3	-6,4
PIB	10.856.112		11.368.000		11.521.680		12.382.920	

Fonte: Tabela 9 - Demonstrativo dos resultados primário e nominal do Governo Central - Mensagem Presidencial - peça 5, p. 75-77.

Tabela 2 – Estimativa das receitas e fixação das despesas para 2025 (financeiras)

Discriminação	Realizado 2023		LOA 2024		Reprogramação 2024		PLOA 2025	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
XIV. RECEITAS FINANCEIRAS	2.036.363,9	18,8	2.695.014,6	23,4	2.725.600,0	23,7	2.792.116,0	22,5
XIV.1. Refinanciamento da Dívida	1.378.599,9	12,7	1.746.506,9	15,2	1.755.770,9	15,2	1.655.840,5	13,4
XIV.2. Emissão de Títulos	369.326,1	3,4	687.170,4	6,0	699.127,7	6,1	847.767,4	6,8
XIV.3. Operações Oficiais de Crédito	41.440,8	0,4	41.202,7	0,4	47.059,2	0,4	45.881,1	0,4
XIV.4. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	149.643,1	1,4	125.327,9	1,1	125.327,9	1,1	113.931,1	0,9
XIV.5. Demais	97.354,0	0,9	94.806,7	0,8	98.314,3	0,9	128.696,0	1,0
XV. DESPESAS FINANCEIRAS	1.974.228,5	18,2	2.715.133,7	23,8	2.738.850,1	23,8	2.769.488,7	22,4
XV.1. Juros e Encargos da Dívida	240.662,2	2,2	436.129,4	3,8	436.129,4	3,8	480.013,1	3,9
XV.2. Amortização da Dívida	1.646.144,2	15,2	2.053.570,7	18,0	2.057.982,8	17,9	2.048.943,8	16,5
XV.3. Demais	87.422,1	0,8	225.433,6	2,0	244.738,0	2,1	240.531,8	1,9
PIB	10.856.112		11.368.000		11.521.680		12.382.920	

Fonte: Tabela 9 – Demonstrativo dos resultados primário e nominal do Governo Central – Mensagem Presidencial – peça 5, p. 75-77.

II. EXAME TÉCNICO

II.1. Parâmetros Macroeconômicos

Q1. Quais os principais parâmetros macroeconômicos utilizados para elaboração do PLOA 2025?

18. Nesta seção avalia-se a adequação das estimativas feitas no PLOA 2025 para os parâmetros macroeconômicos. Os parâmetros analisados são: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), Produto Interno Bruto (PIB) e taxa Selic. O IPCA é utilizado na

verificação das estimativas das despesas primárias. O PIB é utilizado na verificação das estimativas das receitas primárias líquidas. Para estimar o PIB em valores correntes são analisados o crescimento real do PIB e o deflator implícito do PIB. As taxas de juros são utilizadas na verificação da sustentabilidade da dívida pública.

19. A tabela a seguir apresenta os principais parâmetros macroeconômicos estimados para 2024 a partir dos dados da avaliação da SPE em julho/2024 na Coletiva de Imprensa do PLOA 2025 (peça 11, p.3). Os dados do mercado estão contidos no Boletim Focus de 20/9/2024 (peça 12).

Tabela 3 – Parâmetros macroeconômicos para 2024

Parâmetros	Projeções para 2024		
	SPE/MF - jul/2024	Mercado	Diferença
	(a)	(b)	(b)-(a)
IPCA	3,90%	4,37%	0,47 p.p.
Selic nominal	10,64%	11,50%	0,86 p.p.
Selic real	6,49%	6,83%	0,34 p.p.
Deflator implícito do PIB	3,50%	3,92%	0,42 p.p.
Crescimento real do PIB	2,54%	3,00%	0,46 p.p.
Crescimento nominal do PIB	6,13%	7,04%	0,91 p.p.
PIB (R\$ bilhões)	11.521,7	11.620,6	98,9

(*) Os itens destacados foram estimados a partir das projeções do mercado para o IPCA e as projeções do PLOA para o deflator

Fontes: Estimativas da SPE de julho/2024 – Coletiva de Imprensa (peça 11, p.3) e Boletim Focus de 20/9/2024 (peça 12).

20. Os parâmetros levados ao PLOA 2025 foram os mesmos utilizados no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da União (RARDP) do 3º Bimestre de 2024 (peça 17, p. 12).

21. Como o Boletim Focus apresenta apenas a estimativa para o crescimento real do PIB, é necessário calcular o deflator implícito do PIB compatível com as demais previsões do mercado. Como o deflator é uma expressão da inflação, utilizou-se para estimá-lo a proporção da projeção do IPCA para 2024 entre o mercado e a contida no PLOA 2025 ($4,37\%/3,90\% = 1,12051$). Em seguida, aplicou-se sobre o deflator do PLOA 2025 o fator de proporcionalidade encontrado, o que levou ao deflator estimado para 2024 de 3,92% ($3,50\% * 1,12051 = 3,92\%$).

22. As projeções para 2024 do PLOA 2025 e do mercado para a inflação foram maiores proporcionalmente do que a redução para o crescimento real do PIB. Como resultado a projeção do mercado para o PIB nominal de 2024 ficou R\$ 98,9 bilhões superior à projeção do PLOA 2025, correspondendo a uma diferença de 0,86%.

23. A tabela a seguir apresenta os principais parâmetros macroeconômicos estimados para 2025 e contidos nos documentos anteriormente mencionados.

Tabela 4 – Parâmetros macroeconômicos para 2025

Parâmetros	Projeções para 2025		
	SPE/MF - jul/2024	Mercado	Diferença
	(a)	(b)	(b)-(a)
IPCA	3,30%	3,97%	0,67 p.p.
Selic nominal	9,61%	10,50%	0,89 p.p.
Selic real	6,11%	6,28%	0,17 p.p.
Deflator implícito do PIB	4,71%	5,67%	0,96 p.p.
Crescimento real do PIB	2,64%	1,90%	-0,74 p.p.
Crescimento nominal do PIB	7,47%	7,67%	0,20 p.p.
PIB (R\$ bilhões)	12.382,9	12.512,4	129,5

(*) Os itens destacados foram estimados a partir das projeções do mercado para o IPCA e as projeções do PLOA para o deflator.

Fontes: Estimativas da SPE de julho/2024 – Coletiva de Imprensa (peça 11, p.3) e Boletim Focus de 20/9/2024 (peça 12).

24. Comparando as estimativas do mercado com as do PLOA 2025 para o IPCA e para a taxa Selic, conforme os dados apresentados nas tabelas anteriores, notam-se diferenças de certa monta em decorrência do lapso temporal entre as duas estimativas. Não obstante, ambas as previsões resultam em taxas reais positivas acima de 6% a.a. para a Selic em 2025.

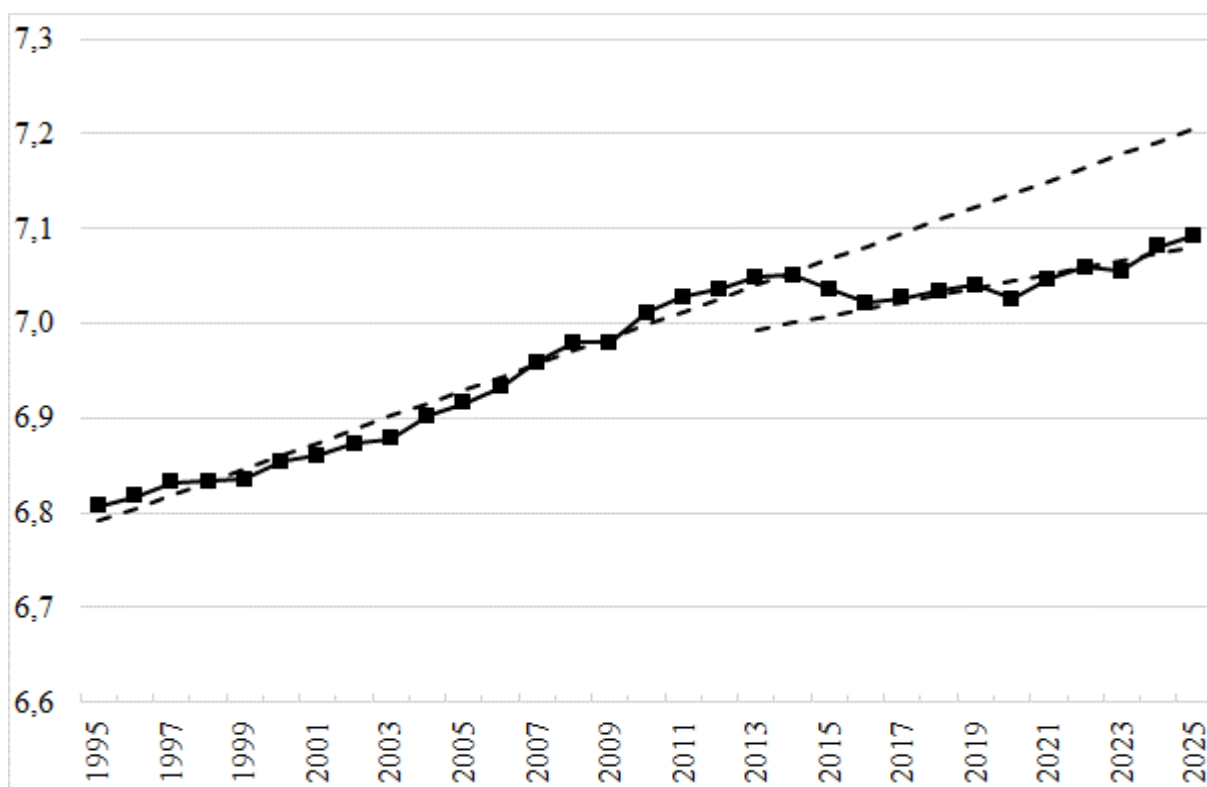
25. A estimativa para o deflator implícito do PIB em 2025 compatível com as projeções do mercado seguiu o mesmo procedimento para 2024. A partir do deflator de 4,71% do PLOA 2025, aplicou-se a proporção 3,97%/3,30% (previsões do IPCA do mercado e do PLOA) e obteve-se 5,67% como estimativa do mercado para o deflator.

26. As projeções para 2025 do PLOA 2025 e do mercado para a inflação foram maiores proporcionalmente do que a redução para o crescimento real do PIB. Como resultado a projeção do mercado para o PIB nominal de 2025 ficou R\$ 129,5 bilhões superior à projeção do PLOA 2025, correspondendo a uma diferença de 1,05%.

27. Conforme observado, as projeções do governo para o PIB podem ser consideradas conservadoras.

PIB

28. O gráfico a seguir mostra a série histórica do logaritmo do PIB a partir de 1995. Os valores do PIB foram deflacionados para melhor representar sua evolução em termos reais.

Gráfico 1 – Evolução do log (PIB)


Fontes: IBGE tabela com valores correntes do PIB até 2023 (peça 16).

Grade de Parâmetros da SPE na Coletiva de Imprensa para os dados de 2024 e 2025 (peça 11, p.3).

29. Se o PIB crescesse uniformemente, a curva representativa seria uma exponencial. Para melhor analisar a tendência, os valores apresentados correspondem ao logaritmo do PIB. Dessa forma, o crescimento uniforme do PIB resultaria em uma reta.

30. Até 2014, o comportamento foi relativamente uniforme, correspondendo a um crescimento médio anual de 3,2%. Em 2015 e 2016, o PIB apresentou forte retração. A recuperação a partir de 2017 foi muito fraca e a recessão de 2020 devido à pandemia de Covid-19 resultou em uma trajetória muito abaixo da trajetória “natural” observada até 2014. A recuperação a partir de 2021 recoloca o PIB de 2022, em termos reais, acima de todos os anteriores, inclusive acima do de 2014, ano em que o PIB em termos reais tinha atingido seu máximo até então. No entanto, a trajetória crescente a partir de 2016 apresenta uma tendência de crescimento médio anual de 1,7%, bem inferior ao observado até 2014.

31. Para que o PIB retorne à sua trajetória “natural”, observada até 2014, será necessário o crescimento anual acima da média de 3,2% por diversos anos. Caso o crescimento continue com a tendência observada entre 2016 e 2025, de 1,7% ao ano, pode-se iniciar uma nova trajetória “natural” inferior à observada entre 1995 e 2014. O que irá ocorrer dependerá, entre outros fatores, da política econômica futura, da taxa de investimento a ser praticada e do aumento de produtividade da economia.

Selic e IPCA

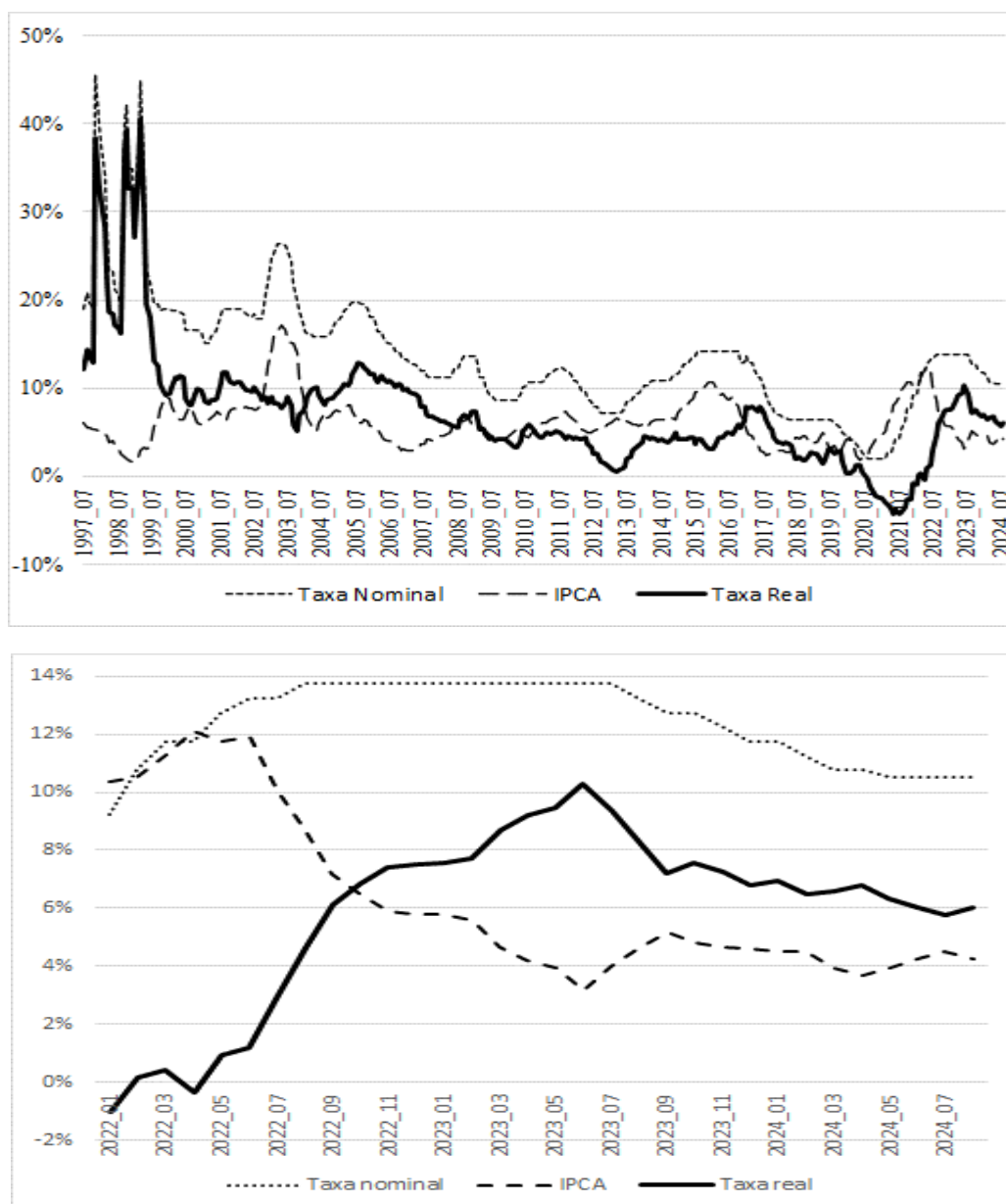
32. Os gráficos a seguir apresentam a evolução da taxa Selic nominal e a taxa real descontada da inflação medida pelo IPCA. O primeiro apresenta os dados desde jul/1997 e o segundo destaca o período a partir de jan/2022. Como se pode observar, desde 2009, com exceção do período entre maio de 2012 e dezembro de 2013, no ápice da implementação da política denominada de “Nova Matriz Econômica – NME”, a taxa real de juros ficou relativamente estável entre 3,11% e 4,98% a.a.

33. A partir de maio de 2016, com as sucessivas diminuições da inflação, sem equivalente redução da Selic, houve crescimento das taxas reais e, apenas a partir de julho de 2017, as taxas reais de juros começaram a reduzir, retornando a 5,47% a.a. em setembro de 2017, próximo ao patamar de antes de maio de 2016. A partir de setembro de 2017, as taxas reais continuaram a diminuir, ficando negativas a partir de julho de 2020, voltando ao lado positivo apenas a partir de fevereiro de 2022. Com o aperto monetário em decorrência do aumento da inflação, as taxas de juros reais atingiram 10,27% a.a. em junho de 2023, passando a cair e atingiram um patamar em torno de 6% a.a. a partir de junho de 2024.

34. As estimativas para a Selic feitas no PLOA 2025 e no Boletim Focus para 2025, de 9,61% e 10,50% a.a., respectivamente, projetam que as taxas reais de juros, de 6,11% e 6,28% a.a. respectivamente, voltarão a subir.

35. Pelo histórico atual, as projeções para 2025 parecem dar ênfase ao aumento das taxas reais em função de pressões inflacionárias.

Gráfico 2 – Taxa Selic nominal e real



Fontes: IPCA – IBGE (peça 14) e Selic – Bacen (peça 18).

36. *Conforme exposto nesta seção, as projeções para os parâmetros macroeconômicos utilizados para a estimativa de receitas e fixação de despesas contidas no PLOA 2025 são compatíveis com as projeções do mercado, com algumas distinções devido à defasagem das observações utilizadas no PLOA 2025 em julho de 2024.*

37. *Em comparação com as do PLOA 2025, as projeções do mercado para a inflação são maiores proporcionalmente do que a redução nas previsões para o crescimento real do PIB. Como consequência as projeções do mercado para o PIB nominal ficaram acima das projeções do PLOA 2025 tanto para 2024 como para 2025.*

38. *As projeções do mercado para a Selic nominal, em comparação com o PLOA 2025, são inferiores para 2024 e superiores para 2025. No entanto, quando excluimos a inflação medida pelo IPCA, as taxas reais da Selic projetadas pelo mercado ficam superiores às projetadas pelo PLOA 2025 em ambos os anos. As taxas reais de juros apresentam tendência de crescimento a partir de julho de 2024.*

II.2. Receitas e Despesas Primárias

Q2. Os valores das receitas e das despesas primárias constantes do PLOA 2025 são factíveis?

39. *Conforme proposto no art. 2º do PLN 3/2024 (PLDO 2025), a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com meta de resultado primário de 0% do PIB para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS).*

40. *Em seu § 1º, este artigo estabelece que, para fins de demonstração da compatibilidade referida no caput, admite-se intervalo de tolerância entre superávit de R\$ 30,97 bilhões e déficit de R\$ 30,97 bilhões.*

41. *O resultado primário da diferença entre a receita primária líquida e a despesa primária total. Nas seções seguintes, são analisados cada um dos itens que afetam esta meta.*

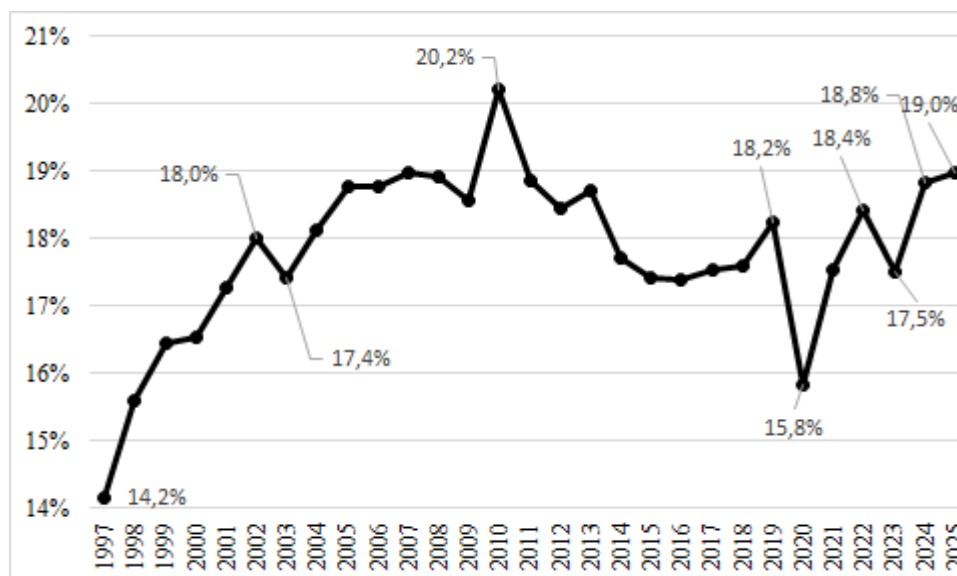
Receita Primária Federal Líquida - RPFL

42. *A receita primária federal líquida é obtida da receita primária federal bruta, deduzida das transferências constitucionais e legais a estados e municípios. No presente relatório, a sigla RPFL é utilizada para designar esta receita e a sigla rpfl é utilizada para designar sua proporção em relação ao PIB ($RPFL/PIB = rpfl$).*

43. *Embora a estimativa da RPFL pudesse ser feita diretamente a partir da observação de sua série histórica, optou-se por estimar a RPFL a partir da análise da evolução histórica da rpfl e do PIB. Essa opção justifica-se por permitir a exclusão de fatores como inflação e crescimento do PIB.*

44. *O gráfico a seguir mostra a série histórica da rpfl desde 1997. A rpfl atingiu o pico de 20,2% em 2010 e, após sucessivas desonerações tributárias, reduziu-se para 17,4% em 2015 e 2016. A partir de 2017, a rpfl voltou a aumentar, atingindo 18,2% em 2019. A redução para 15,8% em 2020 foi atípica e decorrente dos efeitos da pandemia. A estimativa do PLOA 2025 (peça 5, p. 75) de 18,8% para 2024 e de 19,0% em 2025 parecem estar superestimadas em comparação com os anos recentes e só são inferiores ao recorde de 20,2% alcançado em 2010.*

Gráfico 3 – Receita primária líquida como percentual do PIB – rpfl



Fontes: Valores de 1997 a 2023

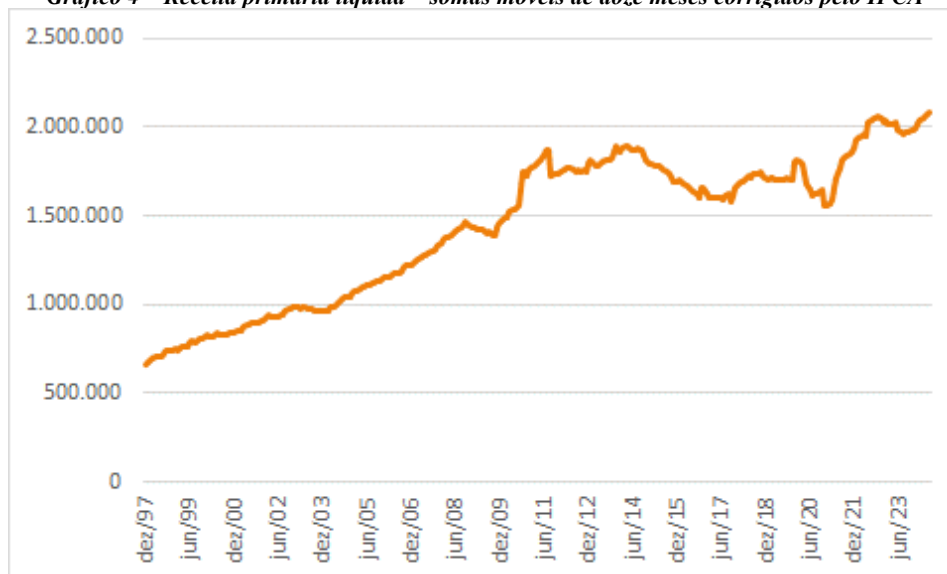
Valores de 2024 e 2025

RTN de julho/2024 – tabela 2.1-A (peça 21).

PLOA 2025 – Coletiva de Imprensa (peça 11, pp. 3 e 4).

45. O gráfico a seguir mostra a tendência recente de crescimento das receitas, revertendo a queda observada entre janeiro de 2023 e agosto de 2023. A curva corresponde a somas móveis a cada doze meses dos valores da Receita Primária Líquida corrigidos pelo IPCA de julho/2024.

Gráfico 4 – Receita primária líquida – somas móveis de doze meses corrigidos pelo IPCA



Fonte: RTN de julho de 2024 – tabela 1.2-B (peça 19).

46. A tabela a seguir apresenta as projeções para a RPFL de 2025. A primeira coluna de valores relaciona as duas possíveis previsões para o PIB apresentadas na seção II.1 deste relatório. A primeira linha de valores relaciona duas possíveis previsões para a rpfl: 18,7%, repetindo o índice de 2022, e 19,0%, previsto no PLOA 2025. Os quatro valores para a RPFL foram obtidos a partir das duas hipóteses de PIB e das duas de rpfl.

47. A projeção do PLOA 2025 para a RPFL de 2025 é de R\$ 2.389,5 bilhões, superior em R\$ 49,6 bilhões à projeção de R\$ 2.339,5 bilhões usando o PIB estimado com dados do mercado e usando a rpfl de 18,7%.

Tabela 5 – Receita primária líquida para 2025 – comparação das previsões

			R\$ bilhões	
			rpfl (2)	
			18,7%	19,0%
PIB	PLOA 2025	12.382,9	2.315,6	2.389,5
	Mercado (1)	12.512,4	2.339,8	2.373,6

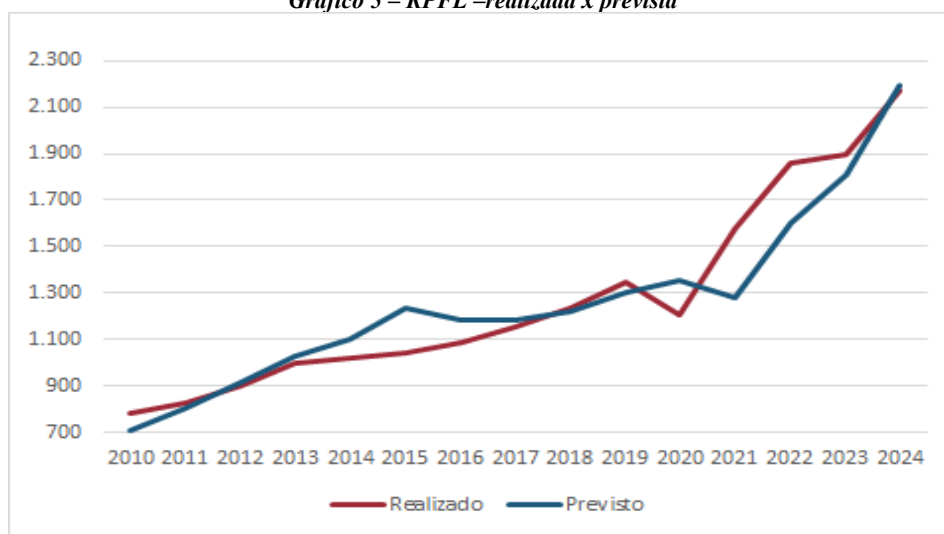
Fontes: Estimativas feitas na seção II.1.

Observações: (1) PIB estimado usando a projeção do mercado para seu crescimento real.

(2) o rpfl de 18,7% é a repetição de 2022 e o de 19,0% é a previsão do PLOA 2025.

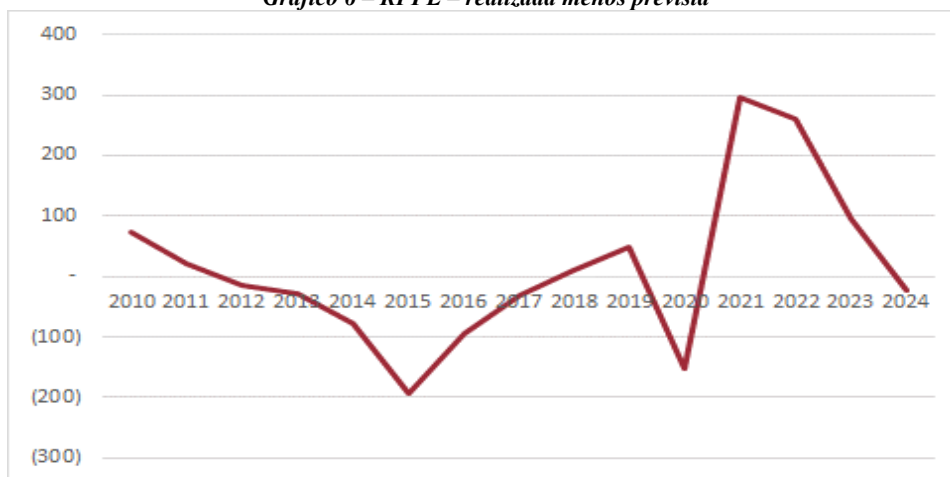
48. Os gráficos a seguir apresentam a evolução das projeções e das realizações da receita primária líquida. As projeções são as apresentadas nos diversos PLOAs e as realizações são as apresentadas no RTN de julho de 2024 (de 2010 a 2023) e na Mensagem Presidencial ao PLOA 2025 (peça 5, p. 75).

Gráfico 5 – RPFL – realizada x prevista



Fonte: previstas: diversos PLOAs; realizadas: RTN de julho de 2024, tab 2.1 (peça 20)

Gráfico 6 – RPFL – realizada menos prevista



Fonte: previstas: diversos PLOAs; realizadas: RTN de julho de 2024, tab 2.1 (peça 20)

49. Como pode-se observar nestes gráficos, com destaque ao segundo, os valores realizados da RPFL ficaram acima das projeções entre 2021 e 2023. O valor apresentado como valor realizado para 2024 é ainda uma projeção, conforme apresentado no relatório do 3º bimestre.

50. Pelo exposto, a receita primária federal líquida em 2025, prevista no PLOA 2025 em R\$ 2.389,5 bilhões, pode ficar em R\$ 2.339,8 bilhões, inferior em R\$ 49,6 bilhões, correspondendo a redução -2,1%, ao ser calculada usando a rpfl de 2022 e a estimativa do PIB calculada com

parâmetros do mercado. A rpfl (receita primária líquida como proporção do PI) estimada em 19,0% do PIB em 2025 é superior aos percentuais observados recentemente, o que indica que a RPFL (receita primária líquida) para 2025 pode estar superestimada.

51. *No entanto, pelo histórico recente das projeções e como existe a perspectiva de crescimento da receita, conforme observado ao longo de 2024, pode-se considerar factível o valor da Receita Primária Federal Líquida apresentado no PLOA 2025.*

52. *Resta destacar, que existem diversas receitas incluídas na projeção do PLOA 2025 que dependem dos resultados ainda incertos de ações e decisões recentes e ainda por serem tomadas.*

Despesa Primária Federal Total – DPFT

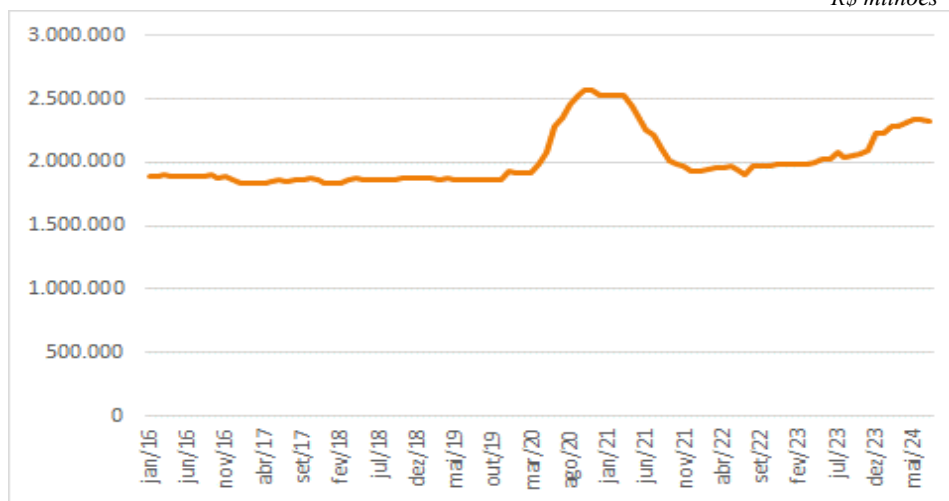
53. *Para efeito da análise nesta seção, será usada a sigla DPFT para designar a Despesa Primária Federal Total e dpft a proporção da DPFT em relação ao PIB: $dpft = DPFT/PIB$.*

54. *A verificação da estimativa para a despesa em 2025 partiu da despesa paga em 2023 (RTN de julho de 2024, tab 2.1, peça 20), no valor de R\$ 2.129,9 bilhões. Este valor, corrigido pelos IPCAs de 2023, de 4,62%, e de 2024, de 3,90%, conforme projetado para 2024 no PLOA 2025, resulta em R\$ 2.315,2 bilhões. A despesa primária total para 2025, projetada no PLOA 2025, sob a ótica das necessidades de financiamento, é de R\$ 2.389,5 bilhões (peça 5, p. 75), montante 3,2% superior ao projetado a partir da inflação no período.*

55. *Este crescimento projetado supera a variação da inflação medida pelo IPCA no período. No entanto, quando se considera o crescimento real do PIB no período desde o estabelecimento do teto de despesas pela EC/95 com dados de 2016 até 2025, a dpft caiu de 19,9% em 2016 para 19,3% em 2025.*

56. *Inicialmente, o gráfico a seguir apresenta a evolução da DPFT segundo somas móveis de doze meses em valores corrigidos pelo IPCA de julho de 2024. No período analisado, desde janeiro de 2016, observa-se uma certa estabilidade com valores abaixo de R\$ 1,9 trilhões até novembro de 2019 em decorrência da aplicação do teto estabelecido na EC/95. A partir deste mês e até dezembro de 2020, observou-se um aumento nas despesas em decorrência da pandemia, voltando à faixa de R\$ 1,9 trilhões em outubro de 2021. A partir daí, observou-se certa estabilidade com valores abaixo de R\$ 2 trilhões até abril de 2023. A partir deste mês, a DPFT apresentou tendência de crescimento até atingir valores superiores a R\$ 2,3 trilhões a partir de abril de 2024. Importante enfatizar, contudo, que tais valores incluem precatórios referentes a decisões judiciais ocorridas em exercícios anteriores a serem pagos com as dotações no orçamento de 2023 e 2024 para cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) nas Ações Diretas de Constitucionalidade (ADIs) 7047 e 7064. Por exemplo, em dezembro de 2023, foram pagos R\$ 93,1 bilhões em precatórios, em atendimento às determinações da Suprema Corte.*

Gráfico 7 – Evolução da DPFT – somas móveis de 12 meses com valores corrigidos pelo IPCA de julho de 2024
R\$ milhões

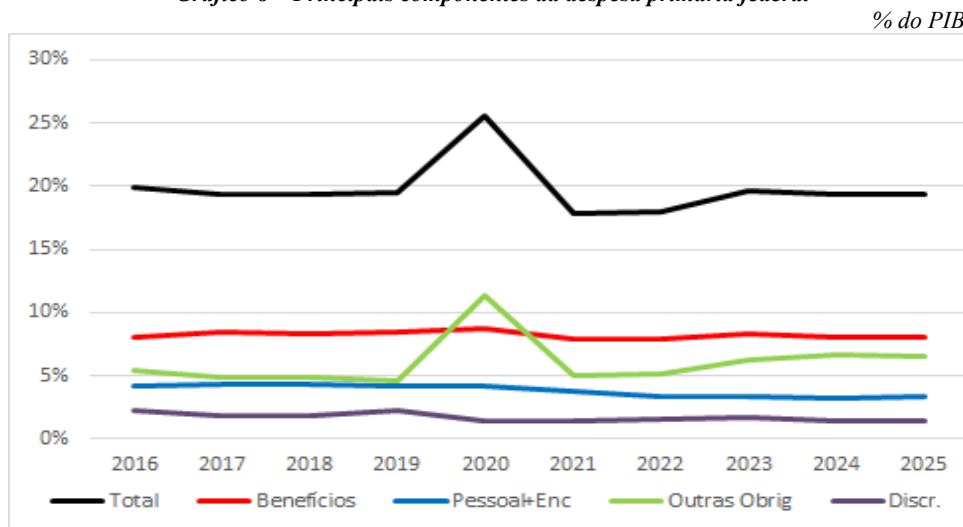


Fonte: RTN de julho de 2024 – tabela 1.2-B

57. Analisando-se o gráfico a seguir, que detalha a despesa em seus principais componentes como percentuais do PIB, observa-se relativa estabilização das despesas primárias totais a partir de 2016, após a aprovação da EC 95/2016, desconsiderando o repique observado em 2020 em decorrência da pandemia. Os benefícios previdenciários, os gastos com Pessoal e Encargos e as despesas Discricionárias apresentaram uma leve tendência de redução. As Outras Despesas Obrigatórias parecem ter ocupado a folga dos outros grupos de despesas.

58. Após as oscilações observadas entre 2019 e 2023, o percentual das despesas primárias totais como proporção do PIB (dpft) projetado para 2025, de 19,3%, mantém o patamar ligeiramente acima de 19% observado entre 2023 e 2025, mas retornando ao patamar observado entre 2017 e 2019. No entanto, a dpft cresceu desde seu mínimo recente, de 17,9% em 2021, e atingiu 19,6% em 2023, último ano com dados realizados, valendo aqui também a ressalva mencionada anteriormente sobre o pagamento de montante considerável de estoque de precatórios de exercícios anteriores ao final de 2023. O valor projetado para 2025 pelo PLOA 2025, de 19,3% está bem acima do valor observado em 2021, mas abaixo do observado em 2023.

Gráfico 8 – Principais componentes da despesa primária federal



Fontes: Dados de 2016 a 2023 RTN de julho de 2024, tabela 2.1-A (peça 21).

Dados de 2024 e 2025 Mensagem Presidencial PLOA 2025 (peça 5, p. 75).

Observação: As despesas com controle de fluxo incluem as despesas obrigatórias com controle de fluxo e as discricionárias.

59. A tabela a seguir compara as estimativas para 2025, constantes do PLOA 2025, com os valores realizados em 2016 e 2023 (último ano com valores disponíveis). Como pode-se observar, as despesas primárias totais como proporção do PIB têm redução projetada de 0,6 p.p. em comparação com 2016 e de 0,3 p.p. em comparação com 2023. Resta saber se o esforço de redução para 2025 em comparação com a de 2023 é factível, considerando-se a disposição recente do governo em aumentar as despesas acima da inflação.

60. A evolução das despesas como proporção do PIB mostra como elas afetam o resultado primário, visto que as receitas possuem comportamento parecido com o que ocorre com o PIB. Ao se analisar, sob este aspecto, os principais componentes das despesas que, nos últimos anos, têm pressionado o cumprimento das regras fiscais, pode-se concluir que os benefícios previdenciários parecem estar se estabilizando e as despesas com pessoal e encargos estão em trajetória de redução.

Tabela 6 – Comparativo das despesas entre 2016, 2023 e 2025 como proporção do PIB

	2016	2023	2025	Variação 2025-2016	Variação 2025-2023
Despesa total	19,9%	19,6%	19,3%	-0,6 p.p.	-0,3 p.p.
Benefícios previdenciários	8,1%	8,3%	8,1%	0,0 p.p.	-0,2 p.p.
Pessoal mais encargos	4,1%	3,4%	3,3%	-0,8 p.p.	-0,1 p.p.
Outras obrigatórias	5,5%	6,3%	6,5%	1,0 p.p.	0,2 p.p.
Discrecionárias	2,3%	1,7%	1,4%	-0,9 p.p.	-0,3 p.p.

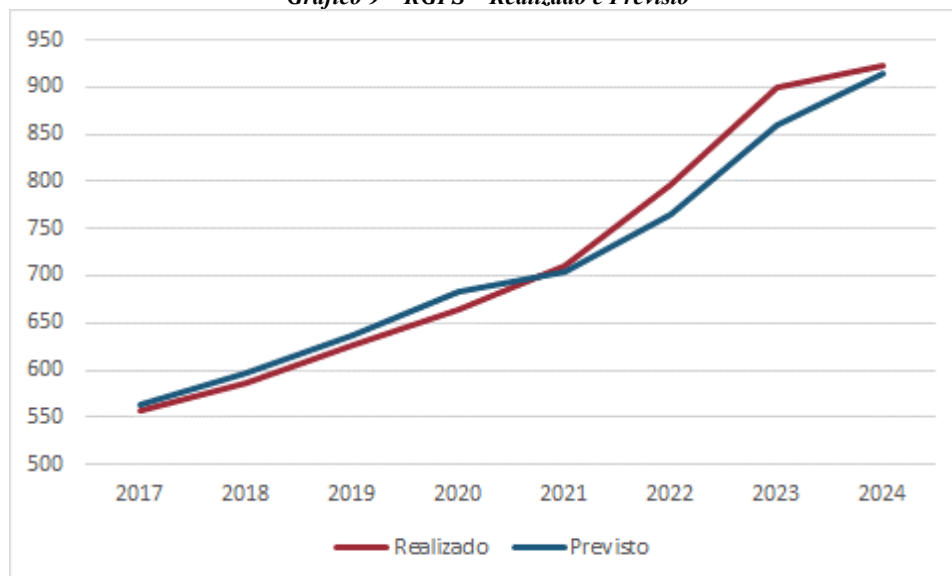
Fontes: RTN de jul/2024, tabela 2.1-A (peça 21) e Mensagem Presidencial PLOA 2025 (peça 5, p. 75).

Observação: As outras despesas obrigatórias incluem as despesas obrigatórias com controle de fluxo.

61. Recentemente, foi apresentada dúvida sobre as projeções das despesas com benefícios previdenciários (RGPS) e de prestação continuada (BPC).

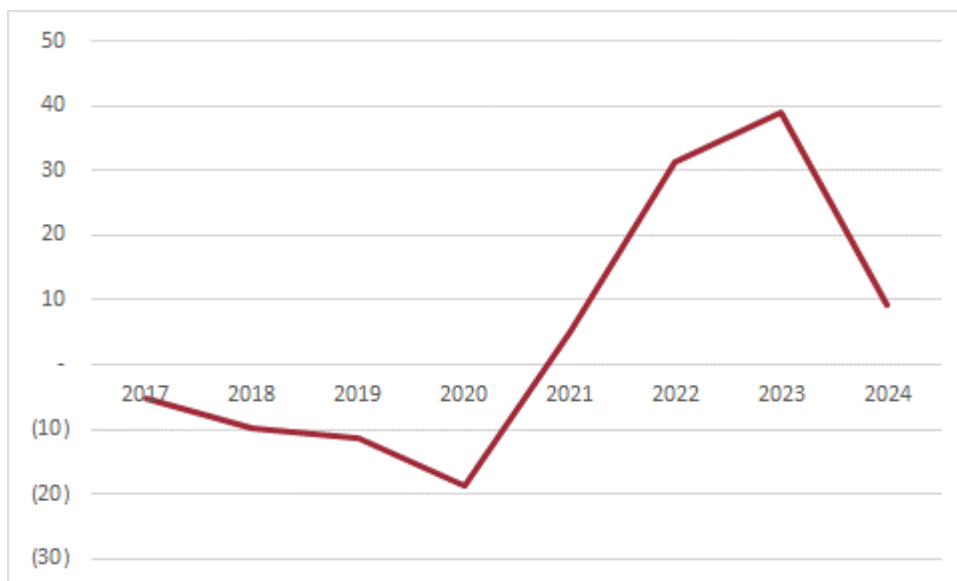
62. Os gráficos a seguir apresentam a evolução das projeções e das realizações destes grupos de despesas. As projeções são as apresentadas nos diversos PLOAs e as realizações, as apresentadas no RTN de julho de 2024 (de 2017 a 2023) e na Mensagem Presidencial ao PLOA 2025 (peça 5, p. 75).

Gráfico 9 – RGPS – Realizado e Previsto



Fontes: Realizado: RTN de julho de 2024
Previsto: PLOAs dos anos correspondentes

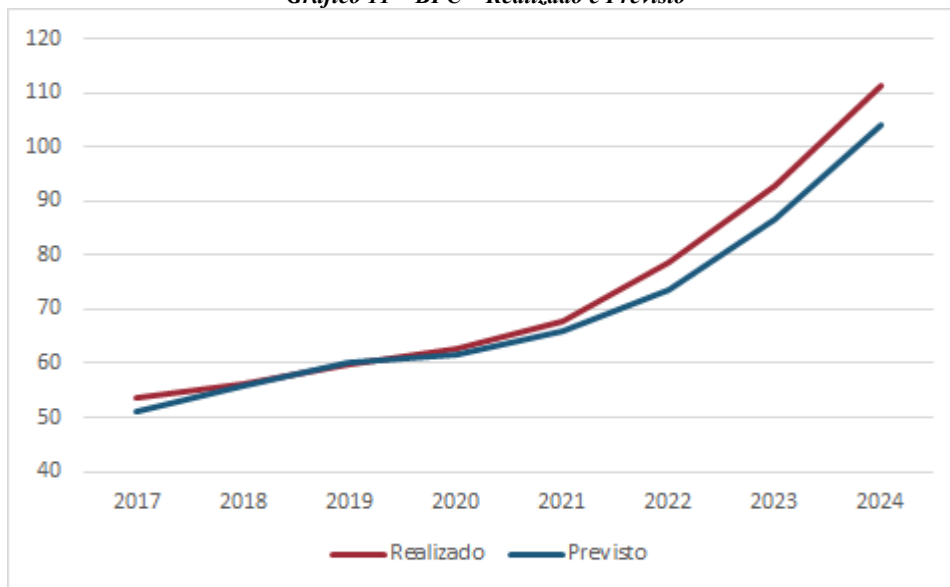
Gráfico 10 – RGPS – Realizado - Previsto



Fontes: Realizado: RTN de julho de 2024
Previsto: PLOAs dos anos correspondentes

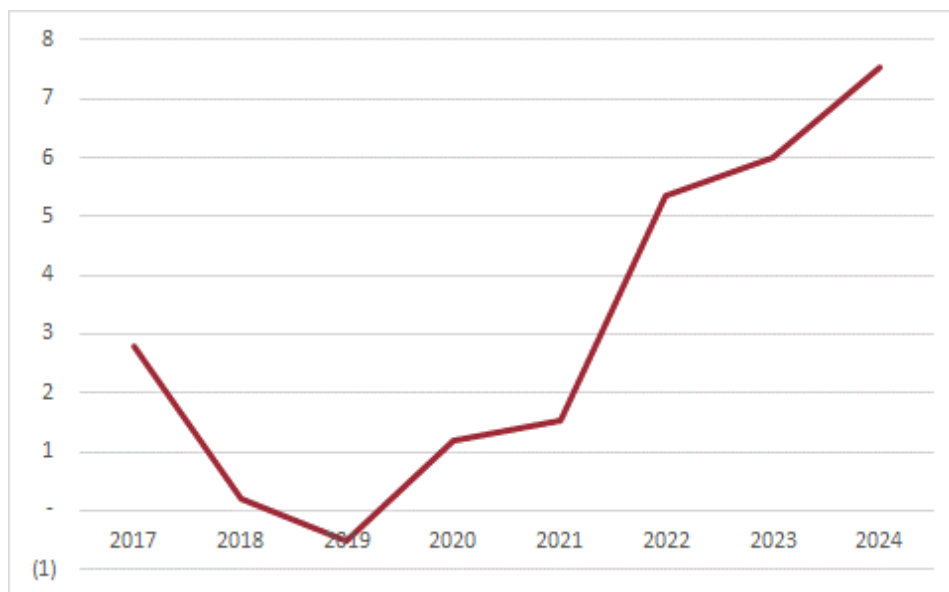
63. Pelos dois gráficos anteriores, com destaque ao segundo, observa-se que os benefícios previdenciários resultaram em diferenças crescentes desde 2020, ficando bem acima das projeções a partir de 2022. A redução da diferença em 2024 ainda não é definitiva, visto que o valor usado como resultado ainda é preliminar.

Gráfico 11 – BPC – Realizado e Previsto



Fontes: Realizado: RTN de julho de 2024
Previsto: PLOAs dos anos correspondentes

Gráfico 12 – BPC – Realizado - Previsto



Fontes: Realizado: RTN de julho de 2024
Previsto: PLOAs dos anos correspondentes

64. Conforme os dois gráficos anteriores, com destaque ao segundo, observa-se que os benefícios de prestação continuada (BPC) apresentaram diferenças crescentes entre resultado e projeção desde 2019, resultando em valores bem acima das projeções a partir de 2020.

65. Segundo observado nos quatro gráficos anteriores, as projeções destes dois grupos de despesas apresentaram projeções subestimadas nos anos recentes, com diferenças crescentes.

66. Pelo histórico, as projeções para 2025 destes dois grupos de despesas podem também estar subestimadas, o que pode colocar em risco as projeções de despesas e do resultado primário em 2025.

67. Registre-se que estes assuntos serão detalhados nas seções II.3 e II.4 deste relatório.

68. Pelo observado nesta seção, a DPFT, em valores corrigidos pelo IPCA, vem crescendo continuamente acima da inflação desde abril de 2023, superando os R\$ 2,0 trilhões em períodos de doze meses. A dpft, de 19,3% do PIB para 2025 está abaixo do observado em 2016, que foi de 19,9% do PIB, mas bem acima do observado em 2021, que foi de 17,9% do PIB. Além disso, as despesas obrigatórias com benefícios do RGPS e do BPC aparentam estar subestimadas para 2025.

Resultado Primário Federal – RPF

69. A tabela a seguir apresenta o resumo das projeções para as receitas e despesas primárias. A primeira linha apresenta as duas projeções do PIB. A segunda linha apresenta as duas previsões de receita. A terceira linha repete o valor da despesa conforme o PLOA 2025. A quarta linha apresenta as projeções de resultado primário obtidas pela diferença entre as projeções de receita e despesa. As demais linhas comparam o resultado com a meta com abatimento estabelecida na LDO 2025. A cada coluna de valor corresponde uma coluna da sua proporção em relação ao PIB.

Tabela 7 – Resultado Primário Federal

R\$ bilhões

Item	PLOA 2025		Estimativa da equipe técnica	
	Valor	% / PIB	Valor	% / PIB
PIB	12.382,9		12.512,4	
Receita primária líquida	2.349,0	19,0%	2.339,8	18,7%
Despesa primária total	2.389,5	19,3%	2.389,5	19,1%
Resultado primário	-40,4	-0,3%	-49,7	-0,4%
Meta LDO 2025	0,0	0,0%	0,0	0,0%
Abatimento da meta (1)	44,1	0,4%	44,1	0,4%
Meta deduzida do abatimento	-44,1	-0,4%	-44,1	-0,4%
Esforço(+)/Sobra(-)	-3,7	0,0%	5,5	0,0%

Fontes: Mensagem Presidencial ao PLOA 2025 (peça 5, p. 75) e estimativas apresentadas na seção 2.1 deste relatório.

Obs. (1): Art. 3º EC 126/2022, créditos extraordinários relativos a calamidades públicas e ADIs 7064 e 7047

70. O PLOA 2025 contém estimativa de déficit primário de R\$ 40,4 bilhões ou 0,3% do PIB. A estimativa desta equipe de fiscalização, considerando a mesma proporção da receita federal líquida em relação ao PIB ocorrida em 2022, de 18,7%, e PIB estimado em R\$ 12.512,4 bilhões, mostra que o resultado primário pode ser de déficit de R\$ 49,7 bilhões. Esta diferença é de menos de 0,1% do PIB.

71. De acordo com o art. 3º da EC 126/2022, os créditos extraordinários relativos às calamidades públicas e às ADIs 7064 e 7047 resultam em abatimento de R\$ 44,1 bilhões das despesas, de modo que o resultado ajustado passa a ser de superávit de R\$ 3,7 bilhões, que atende à meta de déficit zero.

72. Pelos valores apurados, descontando os créditos extraordinários, o resultado primário estimado no PLOA para 2025 fica ajustado para superávit de R\$ 3,7 bilhões, que atende à meta de déficit zero.

73. No entanto, a projeção de resultado para 2025 apresenta dois riscos, o primeiro por depender de crescimento das receitas, mesmo considerando o que foi observado na primeira metade de 2024, e o segundo por subestimar as despesas com benefícios tanto do RGPS como do BPC.

74. A tabela a seguir apresenta o comportamento do resultado primário realizado entre 2016 e 2023 e projetados para 2024 e 2025. O ano de 2016 foi escolhido por ter sido o ano utilizado como base para cálculo do teto de despesas da EC/95 e o ano 2023 por ser o último com valores realizados. Para os anos de 2016 e 2023 são usadas duas óticas: a primeira apresenta a evolução do resultado primário como percentual do PIB; e a segunda o resultado primário como soma de doze meses corrigidos pelo IPCA de julho de 2024. Os valores projetados para 2024 e 2025 não são discriminados de forma mensal por não existirem projeções para estes valores.

75. Como pode-se notar no período entre 2016 e 2023, apesar de persistirem os resultados deficitários, o aumento de R\$ 194 milhões no déficit (em valores absolutos corrigidos pelo IPCA) corresponde a apenas 0,08% do valor inicial, enquanto tenha havido melhora de 0,45 p.p. no resultado como proporção do PIB. As projeções para 2024 e 2025, caso se confirmem, indicam mais reduções nos déficits como proporção do PIB.

Tabela 8 – Evolução do resultado primário entre 2016 e 2025

Item	Ano (realizado)		Diferença	Ano (projetado)	
	2016	2023		2024	2025
% PIB	-2,57%	-2,12%	0,45 p.p.	-0,53%	-0,33%
Soma corrigida pelo IPCA (R\$ milhões)	-237.305	-237.499	-194		

Fonte: RTN de julho de 2023 – tab 2.1 (% PIB) (peça 20) e 1.2-B (soma corrigida) (peça 19)
 Mensagem presidencial (peça 5, p.75)

76. Pelo exposto, entre 2016 e 2023, o resultado em valores corrigidos pela inflação medida pelo IPCA apresentou ligeira piora de R\$ 194 milhões (0,08% sobre o valor inicial), mas apresentou melhora de 0,45 p.p. como proporção do PIB. As projeções para 2024 e 2025 indicam mais reduções no déficit primário como proporção do PIB. No entanto, as projeções do resultado para 2024 e 2025 apresentam dois riscos, o primeiro por depender de crescimento das receitas, mesmo considerando o que foi observado na primeira metade de 2024, e o segundo decorre da possível subestimação das despesas com benefícios tanto do RGPS como do BPC.

II.3. Resultado do RGPS

Q3. Qual é o resultado projetado para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no âmbito do PLOA 2025 e quais as premissas metodológicas adotadas para estimar a despesas com Benefícios Previdenciários do RGPS?

77. Dada a importância do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) para o equilíbrio das contas do Governo Federal e considerando que o RGPS, além das despesas com benefícios, arrecada contribuições previdenciárias, é possível analisar o resultado primário sob o ponto de vista exclusivo do RGPS.

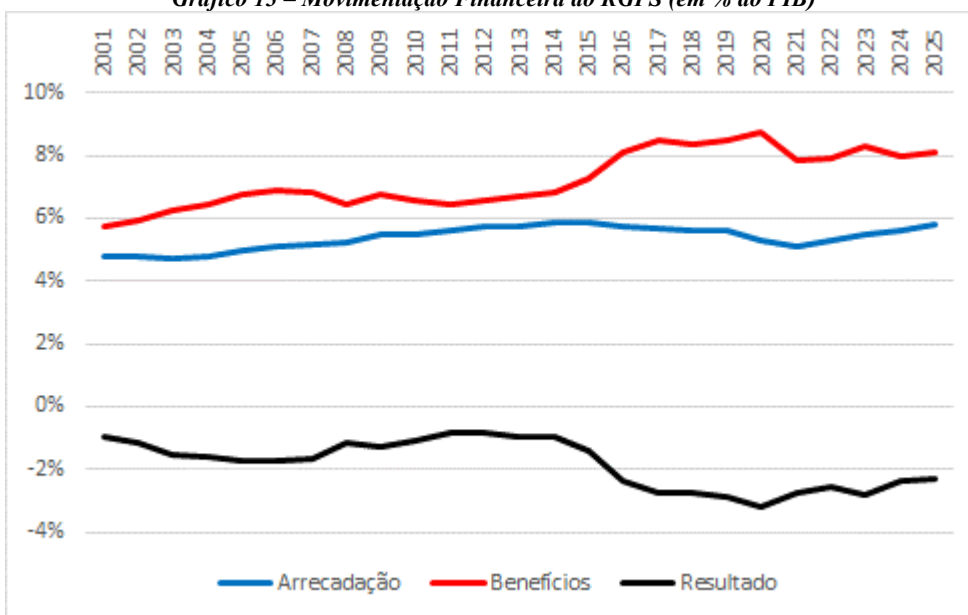
78. Os gráficos a seguir apresentam a movimentação financeira do RGPS entre 2001 e 2025 em percentuais do PIB. O primeiro gráfico engloba os regimes urbano e rural. Os dois seguintes apresentam os regimes de forma separada. Como o PLOA 2025 não apresenta projeções separadas para os regimes urbano e rural, os gráficos discriminados só apresentam os valores até 2023.

79. Os benefícios apresentaram crescimento desde 2011 com aceleração a partir de 2014. A partir de 2021 observou-se certa estabilidade, mostrando os resultados da Reforma da Previdência (EC 103/2019). A elevação em 2020 foi muito influenciada pela retração do PIB durante a pandemia. A projeção para 2025 fica ligeiramente abaixo do realizado em 2023.

80. A arrecadação aumentou até 2014/2015 e passou a diminuir até 2021, com recuperação a partir de 2022. A projeção para a arrecadação em 2025 só fica abaixo de 2014/2015 no período analisado.

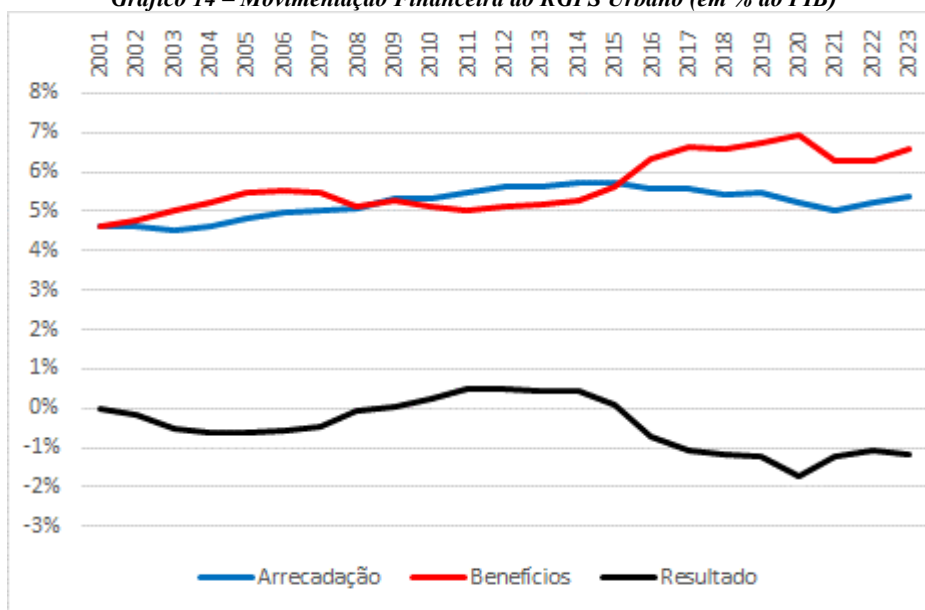
81. Com isso, o resultado do RGPS, que piorou de 2015 a 2020, vem apresentando pequenas melhorias, devendo atingir déficit de 2,3% do PIB em 2025.

Gráfico 13 – Movimentação Financeira do RGPS (em % do PIB)

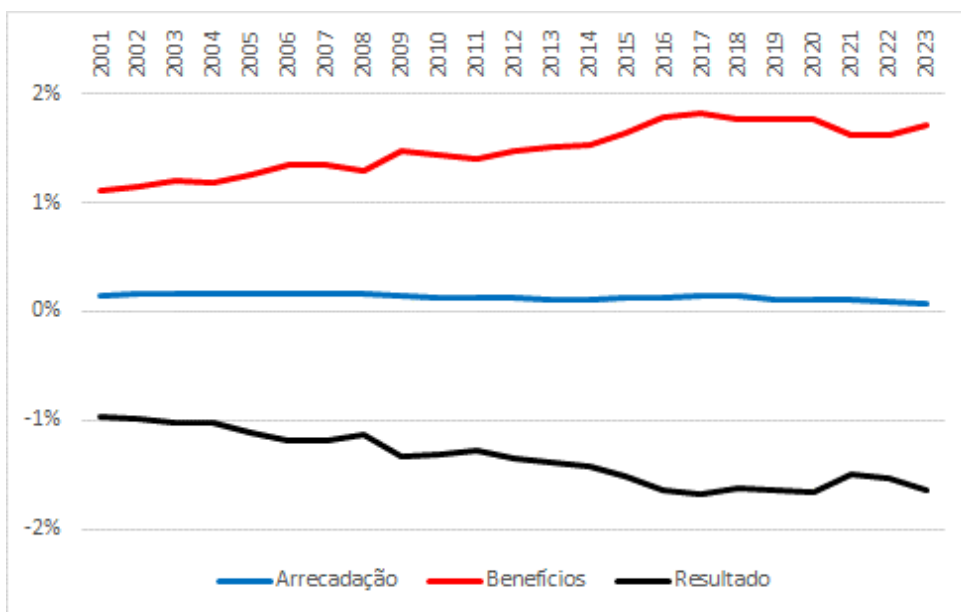


Fontes: RTN de julho/2024, tabela 2.2-A (peça 22) e Mensagem Presidencial PLOA 2025 (peça 5, p. 75).

Gráfico 14 – Movimentação Financeira do RGPS Urbano (em % do PIB)



Fonte: RTN de julho de 2024, tabela 2.2-A (peça 22).

Gráfico 15 – Movimentação Financeira do RGPS Rural (em % do PIB)


Fonte: RTN de julho de 2024, tabela 2.2-A (peça 22).

82. O regime previdenciário urbano vinha apresentando superávits desde 2009 até 2015. Em 2016, a arrecadação diminuiu duplamente, em primeiro lugar em função da retração do PIB e, em segundo, em função da diminuição como proporção do PIB, em decorrência do aumento do desemprego. Os benefícios, por outro lado, cresceram sistematicamente como proporção do PIB desde 2011, com aceleração a partir de 2014. Em 2021, os benefícios foram reduzidos de 6,95% do PIB em 2020 para 6,26%. A arrecadação vem diminuindo do seu pico de 5,72%, alcançado em 2014 e 2015, até 5,01% em 2021 e com recuperação para 5,22% do PIB em 2022 e 5,38% em 2023. O resultado se tornou cada vez mais deficitário, atingindo mínimo de -1,75% do PIB em 2020, apresentando recuperação com déficit de -1,24% em 2021 e -1,06% em 2022. Em 2023 houve ligeira piora, passando a ter déficit de -1,19% do PIB.

83. O regime previdenciário rural apresentou resultados negativos em todo o período analisado, passando de -0,97% em 2001 para -1,63% do PIB em 2023. A arrecadação apresentou tendência de redução no período, passando de 0,14% do PIB em 2001 a 0,08% do PIB em 2023. Os benefícios, por outro lado, apresentaram tendência de crescimento de 2001 até 2017, quando passaram a apresentar ligeiro recuo. Os benefícios apresentaram crescimento de 1,62% do PIB em 2022 para 1,71% do PIB em 2023.

84. A projeção da receita total para 2025, de 5,80% do PIB, é bem acima do observado em 2023, de 5,46% do PIB. Soma-se a isso, a projeção de 8,10% do PIB para os benefícios, está abaixo do observado em 2023, de 8,28% do PIB. Com isso, o resultado projetado para o RGPS em 2025, de déficit de 2,30% do PIB é bem inferior ao observado em 2023, de déficit de 2,82% do PIB.

85. A partir destes dados, é incerto afirmar que o déficit do RGPS irá melhorar nos próximos anos como proporção do PIB.

Proposta orçamentária do RGPS para o exercício de 2025

86. A proposta orçamentária das obrigações do RGPS está consignada no órgão 33.000 – Ministério da Previdência Social, dentro da unidade orçamentária 33.904 – Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS).

87. Conforme definido no art. 68, § 2º, da LRF, compete ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) a gestão do FRGPS. Assim, a autarquia é a entidade responsável pela elaboração

inicial da proposta orçamentária do referido fundo, no que se refere às ações relativas à compensação previdenciária e aos benefícios normais do RGPS. Já a elaboração da projeção orçamentária relativa às sentenças judiciais é de responsabilidade da Coordenação-Geral de Despesas com Sentenças Judiciais e Demais Encargos (CGDSJ) da Subsecretaria de Pessoal e Sentenças da Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

88. A SOF faz a consolidação das estimativas elaboradas para fins de cálculo das necessidades de financiamento do governo central (NFGC). Essas estimativas são informadas conforme o cronograma estabelecido em Matriz de Responsabilidades aprovada pela Junta de Execução Orçamentária (peça 57, p. 2).

89. Por conseguinte, a SOF verifica se os valores informados seguem as variáveis previstas na grade de parâmetros da SPE (salário-mínimo, índices de preços, variáveis do mercado de trabalho); a coerência da série histórica de efetiva realização do fluxo de caixa do FRGPS; as informações públicas disponibilizadas no Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS); a se houve identificação do impacto das medidas de gestão propostas. No caso de dúvidas a respeito dos parâmetros utilizados, essas são tratadas em reuniões realizadas rotineiramente com os atores envolvidos na elaboração da peça orçamentária (peça 57, p. 2).

90. Os recursos relativos às despesas do FRGPS estão distribuídas em três itens distintos, assim consignados: i) Benefícios Previdenciários Normais (ação orçamentária 00SJ); ii) Compensação Previdenciária - Comprev (ação orçamentária 009W); e iii) Sentenças do RGPS (ação orçamentárias 0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios) e 00WU - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios) - Excedentes ao sublimite) e Requisições de Pequeno Valor – RPVs (ação orçamentária 0625).

91. Conforme a tabela abaixo, o PLOA 2025 fixa em R\$ 1,01 trilhão o montante total das despesas do RGPS:

Tabela 9 – Proposta orçamentária do RGPS – PLOA 2025

		R\$
Código	Programa/Ação	Valor PLOA 2025
<u>0901</u>	<u>Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais</u>	<u>39.387.006.667</u>
0901.0005	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	4.991.888.767
0901.00WU	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios) - Excedentes ao sublimite	13.764.571.735
0901.0625	Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	20.630.546.165
<u>2314</u>	<u>Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania</u>	<u>972.525.114.749</u>
2314.009W	Compensação Previdenciária	8.250.933.196
2314.00SJ	Benefícios Previdenciários	964.274.181.553
Total		1.011.912.121.416

Fonte: Volume IV – Tomo I do PLOA 2025, p. 266, e SIOP, em 4/11/2024.

Projeção da despesa com a ação orçamentária 2314.00SJ – Benefícios Previdenciários para o exercício de 2024

92. A projeção da dotação orçamentária de benefícios previdenciários é elaborada pelo INSS com base em informações da execução da despesa do ano anterior ao da LOA; do crescimento

vegetativo; das estimativas de reajuste de salário-mínimo; dos quantitativos de beneficiários que ganham até um salário-mínimo e daqueles que recebem acima desse piso; e das estimativas de inflação.

93. As estimativas do salário-mínimo (SM) e da inflação derivam da grade de parâmetros macroeconômicos elaborada pela Secretaria de Política Econômica (SPE).

94. A tabela a seguir discrimina os elementos e principais parâmetros utilizados para estimar as despesas orçamentárias com benefícios do RGPS para o exercício de 2025:

Tabela 10 – Elementos da projeção dos benefícios previdenciários para 2025

R\$		
Elementos da Projeção	Valores (R\$ 1,00)	Descrição
Estimativa 2024 (VB1)	898.450.346.921	Estimativa 2024
(+) Crescimento Vegetativo (a)	19.406.527.493	2,16%
(=) Subtotal (VB2)	917.856.874.415	Subtotal
(+)% Beneficiários que recebem até 1 SM x % Reajuste SM x VB2 (b)	27.555.807.297	43,7% recebem até 1SM, previsão de aumento SM em 6,87%
(+)% Beneficiários que recebem acima do SM x % Inflação x VB2 (c)	18.861.499.841	56,3% recebem acima do SM, previsão de inflação 3,65%
Total Projetado	964.274.181.553	Dotação PLOA 2025

Fonte: valores extraídos da Nota Técnica Conjunta 16882091/2024/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 10, p. 373-382)

95. O valor base utilizado para a projeção (VB1) é a estimativa das despesas com benefícios previdenciários para o exercício de 2024, no valor de R\$ 898,45 bilhões. Conforme Nota Técnica Conjunta 16882091/2024/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 10, p. 377), esse valor é referente a projeção do 3º bimestre de 2024.

96. A projeção do 3º bimestre de 2024 foi realizada com base nos valores executados até junho/2024. Partindo desses valores, foram calculados os valores para os meses de julho a dezembro do exercício, considerando um crescimento vegetativo médio de 0,24 % ao mês, resultando no valor projetado para o exercício de R\$ 908,95 bilhões. Deste valor, foi deduzido o valor estimado de devolução de benefícios, de R\$ 2,7 bilhões, e o valor estimado de redução de despesas decorrentes de medidas de gestão, no valor de R\$ 7,8 bilhões. Assim, o valor projetado para o exercício de 2024 ficou em R\$ 898,45 bilhões (peça 10, p. 377)

97. O primeiro elemento acrescido ao valor base (VB1) foi o impacto do crescimento vegetativo (a) na despesa previdenciária. Para tal, multiplicou-se o percentual de crescimento vegetativo projetado para 2025, de 2,16%, pelo VB1 ($2,16\% \times 898.450.346.921 = 19.406.527.493$). Somando o valor estimado do crescimento vegetativo ao valor estimado para 2024 de 898.450.346.921 (VB1), obteve-se R\$ 917,85 bilhões (VB2).

98. O próximo elemento acrescido foi o impacto da estimativa de ajuste do salário-mínimo (b) para aqueles segurados que recebem até esse valor. Multiplicou-se o percentual da quantidade estimada de segurados que recebem até o salário-mínimo (43,7%) pelo percentual de aumento estimado para o salário-mínimo (6,87%) e pelo VB2 ($43,7\% \times 6,87\% \times 917.856.874.415 = R\$ 27.555.807.297$).

99. O último elemento acrescentado foi o impacto da correção da inflação (c) para os segurados que recebem acima do salário-mínimo. Para tanto, multiplicou-se o percentual da quantidade estimada de segurados que recebem acima do salário-mínimo (56,3%) pelo percentual estimado da inflação (variação do INPC de 3,65%) e pelo VB2 ($56,3\% \times 3,65\% \times 917.856.874.415 = R\$ 18.861.499.841$).

100. Dessa forma, somando-se o VBI aos elementos (a), (b) e (c), obteve-se o valor da projeção orçamentária dos benefícios previdenciários normais do RGPS parra 2025, no valor de R\$ 964,27 bilhões.

101. Em relação aos elementos que compõem a projeção orçamentária dos benefícios previdenciários para 2025 e aos parâmetros utilizados, inicialmente tratando do valor da estimativa orçamentária para os benefícios previdenciários em 2024 (R\$ 898,45 bilhões), cabe ressaltar que, como mencionado, foi considerado em seu cálculo uma redução de despesas no valor de R\$ 7,8 bilhões decorrentes de medidas de gestão.

102. Na Nota Técnica Conjunta 16882091/2024/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 10, p. 374) consta que as medidas de gestão são “ações estruturantes iniciadas em 2023 e em curso no presente exercício que promoveram eficiência operacional no combate à fila da Previdência Social”, entre as quais se destacam:

- PEFPS - Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social: programa iniciado em 21/07/2023 com vigência até 13/08/2024 (Lei 14.724/2023) e possibilidade de prorrogação até novembro/2024;
- Contratação de 1.000 novos servidores em 2023 e direcionamento para atividades de análise do reconhecimento inicial de direitos de benefícios e bem como os 276 novos servidores nomeados em abril deste ano, que iniciaram as atividades na análise de benefícios;
- Promoção da automação em processos (mediante mudanças normativas, IA para detecção de inconsistência, integração em sistemas e interdependência operacional, reavaliação de benefícios, dentre outros);
- Ampliação gradual do Atestmed, telemedicina e integração dos canais de atendimento para o Novo BI;
- Implantação de novo sistema de benefício por incapacidade no Sistema Integrado de Benefícios (SIBE).

103. Como resultados alcançados até o momento, destacam-se os seguintes (peça 10, p. 374-375):

- redução do Tempo Médio de Concessão Líquido de 47 dias de dezembro/2023 para 39 dias em abril/2024 e 36 dias em junho/2024;
- redução gradual do estoque de 1,54 milhões em dezembro/2023 para 1,35 milhões em junho/2024;
- redução gradativa da idade média do estoque de requerimentos do reconhecimento inicial de direitos aguardando análise de 85 dias em janeiro/2024 para 63 dias em junho/2024.
- incremento da ferramenta Atestmed/Atestado Médico Eletrônico para análise de benefícios por incapacidade que atualmente já responderam em junho/2024 por 65,5% das concessões de auxílio por incapacidade temporária ante 47,8% das concessões referente a abril/2024.

104. Considerando os cenários apresentados até o momento, o INSS informa que se projeta o refinamento e a otimização das ações, conforme se segue:

- estimativa de 30 dias para o TMC Líquido em dezembro/2024;

- vigência do Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS) até agosto/2024;
- aumento da automação das conclusões para 45% até dezembro/2024 bem como da manutenção de benefícios; e,
- processamento da compensação previdenciária com análise dos requerimentos que são enviados pelo INSS aos Regimes Próprios de Previdência Social.

105. Na referida nota técnica do INSS, foram citadas as medidas de gestão que estão sendo realizadas para melhorar a eficiência operacional e promover a redução de despesas, todavia não foi demonstrado quanto cada medida pode gerar de economia de recursos. Não há uma relação entre as medidas adotadas e os valores monetários contabilizados para se chegar ao valor de R\$ 7,8 bilhões, bem como não há o detalhamento do cálculo e da metodologia que foram utilizados.

106. Em termos de valores, foi citado somente que o Atestmed, implantado há dez meses “evitou aporte orçamentário para pagamento de despesas obrigatórias de R\$ 1,2 bilhão, considerando dados das competências de janeiro-maio/2024, indicando a tendência de economia”.

107. Importa ressaltar que, no PLOA 2024, foi considerado que haveria uma economia de despesas na ordem de R\$ 12,5 bilhões, decorrentes também de medidas de gestão. Todavia, o que se verifica no presente exercício, até o momento, é que não se confirmou a economia de despesas no montante estimado.

108. Nesse sentido, no RARDP do 5º bimestre/2024, apresenta-se um aumento de R\$ 27,5 bilhões na projeção orçamentária em benefícios normais do RGPS em relação ao previsto inicialmente na LOA 2024, passando de R\$ 879,92 bilhões para R\$ 907,46 bilhões. Considerando o somatório de benefícios normais, sentenças e Comprev, a variação a maior da projeção é de R\$ 29,17 bilhões, passando de R\$ 913,7 bilhões para R\$ 942,87 bilhões (peça 97, p. 23, Tabela 8).

109. Registre-se que a impossibilidade de concluir sobre a viabilidade, razoabilidade e factibilidade da economia de despesas de R\$ 12,5 bilhões com benefícios previdenciários, apresentada no PLOA 2024, foi informada pelo TCU à CMO, no âmbito do TC 033.438/2023-4 (Acórdão 47/2024-TCU-Plenário), acompanhamento sobre a elaboração do PLOA 2024.

110. Continuando a análise sobre os elementos que compõem a projeção orçamentária dos benefícios previdenciários, no que se refere ao crescimento vegetativo, o INSS utilizou a taxa de 2,16%. Quanto ao critério de definição da taxa, informou, apenas, que teve por base o crescimento vegetativo apresentado na execução orçamentária (peça 10, p. 378).

111. Ainda sobre a taxa de crescimento vegetativo, essa é influenciada pelo envelhecimento e elevação de sobrevida da população e pelo aumento de concessões de benefícios previdenciários, entre outros fatores. Assim, a adoção de medidas administrativas, como a contratação de 276 servidores em abril de 2024, a continuação do Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS) até agosto de 2024, e a automatização de processos e procedimentos operacionais, pode elevar a taxa de crescimento vegetativo, em decorrência do potencial aumento do número de benefícios previdenciários concedidos. Ainda, a existência de um importante estoque de requerimentos de benefícios sem análise por parte do INSS, e até mesmo a possível redução acelerada de tal estoque, adiciona um componente de incerteza ao crescimento vegetativo dessa despesa.

112. No que diz respeito à estimativa de reajuste dos benefícios, cumpre esclarecer que os benefícios do RGPS menores ou equivalentes ao piso previdenciário variam de acordo com o SM, e os demais benefícios, acima de 1 SM, são reajustados conforme a taxa de inflação anual – INPC acumulado.

113. O salário-mínimo estimado para o PLOA 2025 é de R\$ 1.509,00, refletindo aumento de 6,87% frente ao valor vigente em 2024, de R\$ 1.412,00 (peça 10, p. 136).

114. De acordo com a Lei 14.663/2023, o valor do SM decorrerá da soma do índice de medida da inflação (INPC), acumulado nos doze meses encerrados em novembro do exercício anterior ao do reajuste, com o índice correspondente ao crescimento real do PIB do segundo ano anterior ao da fixação do valor do salário-mínimo, arredondado para a unidade de real imediatamente superior.

115. Nesse sentido, considerando-se que o INPC acumulado dos últimos doze meses (base setembro/2024) ficou em 4,09%, e que o percentual de crescimento real do PIB em 2023 foi de 2,9%, o percentual adotado como parâmetro para aumento do SM, de 6,87%, está dentro de uma margem razoável.

Projeção da despesa com a ação orçamentária 2314.009W - Compensação Previdenciária para o exercício de 2025

116. Outra rubrica orçamentária importante no orçamento do FRGPS é a referente à Compensação Previdenciária (Comprev), cuja projeção também é elaborada pelo INSS.

117. A compensação financeira entre os regimes de previdência consiste em um mecanismo de compensação de valores em função da contagem recíproca de tempos de contribuição de regimes previdenciários entre si para benefícios já concedidos. Esse mecanismo tem como pressuposto o encontro de contas entre regimes de previdência, ou seja, há um acerto de valores entre regimes devedores e regimes credores um a um.

118. Os parâmetros e elementos da memória de cálculo da projeção da Comprev para 2025 estão discriminados na tabela abaixo:

Tabela 11 – Elementos da projeção da Compensação Previdenciária para 2025

Elementos da Projeção	Valores (R\$ 1,00)	Descrição
Valor projetado para 2024	7.960.379.350	Valor projetado para 2024
(+) Reajuste relacionado à inflação	290.553.846	Previsão do INPC de 3,65%
Total Projetado	8.250.933.196	Dotação PLOA 2025

Fonte: valores extraídos da Nota Técnica Conjunta 16882091/2024/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 10, p. 373-382)

119. O valor base utilizado para a projeção orçamentária da Comprev é o valor projetado para o exercício de 2024 de R\$ 7,96 bilhões (peça 10, p. 377).

120. O valor projetado para 2024 é referente à avaliação do 3º bimestre (RARDP 3º bimestre 2024, peça 17, p. 23), o qual se manteve o mesmo na avaliação do 4º bimestre (RARDP 4º bimestre 2024, peça 87, p. 23).

121. O outro elemento utilizado na projeção é o impacto da inflação. Para tanto, multiplicou-se a variação esperada do INPC pelo valor projetado da despesa para 2024 ($3,65\% \times 7.960.379.350 = 290.553.846$).

122. Desse modo, somando-se o reajuste relacionado à inflação (R\$ 290.553.846) ao valor projetado para a despesa de 2024 (R\$ 7.960.379.350), apurou-se o montante de R\$ 8.250.933.196, correspondente à dotação prevista para a ação orçamentária 009W – Compensação Previdenciária que compõe o PLOA 2025.

123. Entretanto, necessário observar que não foi considerado o crescimento vegetativo no cálculo da projeção das despesas com Comprev para 2025, sem apresentação das justificativas para isso, conforme se verifica da Nota Técnica Conjunta 16882091/2024/DIRBEN-DIROFL/INSS (peça 10, p. 379), diferente de como foi realizado no PLOA 2024.

124. *Caso fosse considerado o crescimento vegetativo estimado para 2025 de 2,16%, haveria um acréscimo no valor total da projeção de pelo menos R\$ 171.944.194 ($2,16\% \times 7.960.379.350 = 171.944.194$).*

Projeção da despesa com as ações orçamentárias com Precatórios e Requisições de Pequeno Valor para o exercício de 2025, referentes ao FRGPS

125. *O PLOA 2025 prevê o montante de R\$ 39,38 bilhões no orçamento do FRGPS, para o pagamento de cumprimento de Sentenças Judiciais, sendo R\$ 4,99 bilhões para precatórios (ação orçamentária 0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado com Precatórios), R\$ 13,76 bilhões para precatórios excedentes ao sublimite (ação orçamentária 00WU - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios) - Excedentes ao sublimite) e outros R\$ 20,63 bilhões para requisições de pequeno valor - RPV (ação orçamentária 0625 – Sentenças Judiciais Transitadas em Julgados de Pequeno Valor).*

126. *Cabe à SOF apresentar a projeção dos valores das ações de sentenças judiciais. De acordo com a SOF, valor destinado ao pagamento de precatórios é alcançado a partir das informações prestadas pelo Poder Judiciário acerca dos requisitórios expedidos que devem integrar a proposta orçamentária, considerando as regras fixadas pelo Supremo Tribunal Federal – STF por ocasião do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs 7047 e 7064, enquanto o montante voltado à quitação das RPs é estimado conforme a metodologia disposta na Lei de Diretrizes Orçamentárias (peça 57, p. 3).*

127. *Cumprе ressaltar que o valor projetado para sentenças judiciais em 2025 é superior em mais de R\$ 12 bilhões (45%) ao valor atualizado previsto para o exercício de 2024, que é de R\$ 27 bilhões, conforme RARDP do 4º bimestre de 2024.*

Conclusão

128. *O PLOA 2025 fixa em R\$ 1,01 trilhão o montante total das despesas do RGPS, compreendendo os benefícios previdenciários normais, a compensação previdenciária (Comprev) e as sentenças judiciais.*

129. *Um dos elementos que compõe o cálculo da projeção orçamentária dos benefícios normais no PLOA 2025 é a estimada economia de despesas decorrentes de medidas de gestão, no valor total de R\$ 7,8 bilhões, que reduziu o valor da projeção.*

130. *Foram apresentadas as medidas de gestão que estão sendo realizadas para melhorar a eficiência operacional e promover a redução de despesas com benefícios previdenciários, todavia não foi demonstrado quanto cada medida pode gerar de economia de recursos. Não há uma relação entre as medidas adotadas e os valores monetários contabilizados para se chegar ao valor de R\$ 7,8 bilhões.*

131. *Nesse sentido, a ausência do adequado detalhamento da estimada economia de recursos, de R\$ 7,8 bilhões, somada à ausência de evidências de que, de fato, tais medidas poderão alcançar os fins propostos, impossibilita à equipe de fiscalização realizar uma análise mais acurada sobre a viabilidade de se atingir tal valor no próximo exercício financeiro. Desse modo, não resta claro se o valor de R\$ 7,8 bilhões utilizado como redução da projeção é factível, tendo em vista a pouca clareza e transparência sobre a obtenção desse montante.*

132. *Ressalte-se que, no PLOA 2024, foi estimada uma economia de despesas decorrentes de medidas de gestão, na ordem de R\$ 12,5 bilhões, que não se concretizou. Isso impactou a projeção orçamentária dos benefícios previdenciários normais, para o exercício de 2024, que, de acordo com a avaliação mais recente, é superior em aproximadamente R\$ 27 bilhões ao estimado inicialmente na LOA 2024.*

133. Diante do exposto, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), c/c o art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que não foi possível concluir sobre a viabilidade, a razoabilidade e a factibilidade do valor estimado pelo INSS, de R\$ 7,8 bilhões, em economia de despesas, utilizado como redutor da projeção de gastos com benefícios previdenciários normais do RGPS no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025.

II.4. Projeção das Despesas com Benefício de Prestação Continuada

Q4. Qual é a projeção orçamentária para a despesa com Benefício de Prestação Continuada (BPC) e quais as premissas metodológicas adotadas para estimar essa despesa?

Projeção orçamentária com Benefício de Prestação Continuada (BPC) para o exercício de 2025

134. A proposta orçamentária das despesas com Benefícios de Prestação Continuada (BPC) previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) está consignada no Órgão 55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), inserido na Unidade Orçamentária 55901 - Fundo Nacional de Assistência Social.

135. As ações orçamentárias do BPC estão sob a responsabilidade do Departamento de Benefícios Assistenciais (DBA) da Secretaria Nacional da Assistência Social (SNAS) do MDS. A SNAS cuida da implementação, coordenação, regulação, financiamento, monitoramento e avaliação do benefício. No entanto, a operacionalização fica por conta do INSS.

136. Os recursos relativos ao BPC estão distribuídos nas Ações Orçamentárias (peça 41, p. 1):

a) 00H5 - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa Idosa e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por idade, nos planos orçamentários:

a.1) PO 0001 - Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência, que assegura uma renda mensal de um salário mínimo à pessoa com deficiência de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, e que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família; e

a.2) PO 0002 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez, que assegura às pessoas com invalidez o benefício à renda mensal vitalícia instituído pela Lei 6.179/1974, desde que tenham contribuído com a Previdência Social, no mínimo por doze meses; ou tenham exercido atividade remunerada anteriormente não coberta pela Previdência Social, por cinco anos no mínimo. Esse benefício foi extinto em 1996;

b) 00IN - Benefícios de Prestação Continuada (BPC) à Pessoa com Deficiência e da Renda Mensal Vitalícia (RMV) por Invalidez, nos planos orçamentários:

b.1) PO 0001 - Benefício de Prestação Continuada à Pessoa com Deficiência, que assegura uma renda mensal de um salário mínimo à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas, e que não possua meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família;

b.2) PO 0002 - Renda Mensal Vitalícia por Invalidez, que assegura às pessoas com invalidez o benefício à renda mensal vitalícia instituído pela Lei 6.179/1974, desde que tenham contribuído com a Previdência Social, no mínimo por doze meses; ou tenham exercido atividade remunerada anteriormente não coberta pela Previdência Social, por cinco anos no mínimo. Esse benefício foi extinto em 1996.

137. Conforme tabela abaixo, o PLOA 2025 fixa em R\$ 112,9 bilhões as despesas com BPC e RMV. Esse valor supera em R\$ 11 bilhões (11,4%) a dotação atualizada dessas despesas na LOA 2024:

Tabela 12 – Orçamento das despesas com BPC e RMV – LOA 2024 e PLOA 2025

		R\$	
<i>Ação</i>	<i>Benefício</i>	<i>LOA 2024</i>	<i>PLOA 2025</i>
00H5		45.349.074.290	49.520.636.522
	BPC Pessoa Idosa	45.296.759.841	49.476.176.825
	RMV Pessoa Idosa	52.314.449	44.459.697
00IN		56.020.925.505	63.387.248.239
	BPC PcD	55.119.861.537	62.504.379.258
	RMV Invalidez	901.063.968	882.868.981
Total		101.369.999.795	112.907.884.761

Fonte: Volume 4 – Tomo II do PLOA 2025, p. 368, e Siop, em 27/10/2024.

Premissas metodológicas utilizadas para estimar as despesas do BPC

138. O cálculo da projeção orçamentária da despesa do BPC é realizado a partir da multiplicação do número de beneficiários (Idosos e PcD) pelo salário-mínimo (SM) vigente, acrescido dos valores pagos na concessão (peça 10, p. 137).

139. O número de benefícios pagos é obtido a partir de projeções de curto prazo que fornecem estimativas mensais de variação do número de benefícios pagos com base no fluxo recente de concessões e cessações de benefícios, bem como nas informações sobre o estoque de requerimentos pendentes de análise e expectativas sobre a análise destes requerimentos (peça 41, p. 1).

140. O fluxo de concessões e cessações seguem os resultados observados nos últimos doze meses, no caso das concessões, e nos últimos seis meses, no caso das cessações. Todavia, registrou-se na Nota Técnica 21/2024 (peça 41) que, para a projeção orçamentária de 2025, houve uma alteração desses parâmetros, em decorrência de dois programas que foram instituídos para aumentar os esforços de concessão de benefícios, o Programa Especial e o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social (PEFPS).

141. O Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial), instituído pela Lei 14.441, de 2/9/2022, trata da análise de processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS com prazo legal para conclusão expirado. Já o PEFPS, instituído pela Medida Provisória 1.181, 18/7/2023, tem por objetivo principal reduzir o tempo de análise de processos administrativos de reconhecimento inicial de direito, manutenção e revisão dos benefícios administrados pelo INSS, entre eles, o BPC (peça 41, p. 1 e 2).

142. Segundo a SNAS, a implementação desses programas gerou aumento no número de requerimentos analisados e de benefícios concedidos. Porém, a secretaria afirma que, a partir de setembro/2024, o número de benefícios analisados e concedidos retornará aos patamares anteriores ao PEPS e ao Programa Especial (peça 41, p. 1 e 2).

143. O valor do salário-mínimo utilizado como referência da projeção orçamentária para o exercício de 2025 é de R\$ 1.509,00, constante da Grade de Parâmetros Macroeconômicos, de maio de 2024, elaborada pela SPE (peça 41, p. 4).

144. Os valores pagos na concessão referem-se ao valor do pagamento (créditos) no ato da concessão do benefício, considerando os valores retroativos brutos desde a Data de Entrada do Requerimento (DER) até a Data de Despacho do Benefício (DDB)/ concessão, reajustados com base no INPC, apurado pelo IBGE (peça 39, p.1 e 2).

145. Para a projeção orçamentária das despesas com BPC, foram consideradas, ainda, as ações de qualificação do monitoramento e reavaliação do BPC a serem realizadas nos anos de 2024 e 2025. As ações consistem em verificar a situação cadastral do beneficiário do BPC no Cadastro Único, não inscritos e desatualizados há mais de 48 meses (Portaria Interministerial MDS/MPS 27/2024), apurar indícios de irregularidade por superação de renda (Portaria Conjunta MDS/INSS 28/2024) e realizar a revisão bienal da avaliação biopsicossocial da pessoa com deficiência (Lei 8.742/1993) (peças 5, p. 22 e 23, e 41, p. 2).

146. Conforme SNAS, somando-se todas as ações supracitadas, espera-se que 481.721 BPCs sejam definitivamente cessados, além do fluxo natural de cessação do BPC para situações em que a cessação ocorreu por motivo alheio ao processo de qualificação e revisão cadastral, como por exemplo, o óbito. O impacto orçamentário projetado para 2025 decorrente da cessação de benefícios é de R\$ 6,4 bilhões (peça 42, p. 2).

147. Isso posto, as despesas com BPC para o exercício de 2025 foram estimadas considerando que em torno de 481 mil benefícios serão cessados, em decorrência das ações a serem implementadas. Todavia, cumpre ressaltar que, tendo em vista que as ações só serão de fato implementadas a partir de novembro/2024 (de acordo com o cronograma apresentado), não há um histórico que permita avaliar se o número previsto de benefícios que serão cessados é factível. Sobre isso, oportuno destacar trecho da manifestação da SNAS em que são ressaltadas as variáveis que poderão influenciar os resultados das ações (peça 41, p. 4):

Cabe ressaltar que as ações em comento tem por objetivo garantir a conformidade da manutenção do BPC com a legislação vigente e identificar benefícios irregulares, possibilitando uma melhor focalização do Programa BPC e contam com a participação de diversos órgãos envolvidos, sendo que as estimativas ora tratadas e os respectivos resultados, dependem da atuação conjunta dos envolvidos, tais como capacidade de atendimento e análise do INSS, capacidade de atendimento pelos equipamentos do SUAS, disponibilidade de realização da Perícia Médica Federal - PMF, entre outros. Ademais, por tratar-se de ação exploradora, sem referência de registros históricos robustos, além de complexidade considerável em sua operacionalização, poderá haver futuramente a necessidade de ajustes no processo para a melhor consecução dos resultados. [grifou-se]

Premissas metodológicas utilizadas para estimar as despesas da RMV

148. A projeção das despesas da RMV para 2025 foi realizada seguindo modelo usado nos anos anteriores, aplicando uma taxa de variação ao número de benefícios do mês anterior, baseada na variação média mensal dos doze meses anteriores. O valor dos benefícios é determinado pela multiplicação simples do número de benefícios mantidos pelo valor do salário-mínimo vigente (peça 40, p. 4).

149. Como já citado, o benefício da RMV foi extinto em 1996, sendo assim não serão feitas futuras concessões desse benefício.

Previsão orçamentária das despesas com BPC/RMV no exercício de 2024

150. De acordo com o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º bimestre/2024, a projeção atualizada das despesas com BPC/RMV, incluindo as relativas às sentenças judiciais, é de R\$ 111,48 bilhões, indicando um aumento de R\$ 6,38 bilhões em relação ao valor estimado no 2º bimestre, que é de R\$ 105,1 bilhões (peça 17, p. 59).

151. Segundo o RARDP 3º bimestre/2024, o aumento na projeção, na avaliação do 3º bimestre em relação ao 2º bimestre, de R\$ 6,38 bilhões, decorre das estimativas atualizadas das dotações para as ações 00H5 (Pagamento de Benefícios de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia à Pessoa Idosa) e 00IN (Pagamento de Benefícios de Prestação Continuada e da Renda Mensal Vitalícia à Pessoa com Invalidez), que aumentaram em R\$ 807,5 milhões e R\$ 5,58 bilhões, em razão

da elevação nos quantitativos de benefícios concedidos face ao PEFPS, bem como do aumento da quantidade de requerimentos novos e analisados, que impactaram consideravelmente a estimativa de suplementação necessária (peça 17, p. 23).

152. Já segundo o RARDP 4º bimestre/2024, a previsão atualizada da projeção das despesas com BPC/RMV é de R\$ 111,8 bilhões, valor esse superior em mais de R\$ 320 milhões ao ajustado para o terceiro bimestre, que é de R\$ 111,48 bilhões. A variação é decorrente do aumento de R\$ 850,8 milhões em sentenças judiciais; compensados principalmente por redução de R\$ 525,8 milhões nas despesas dos BPCs e de R\$ 1,4 milhão na RMV, pela previsão de suspensão, com posterior cessação definitiva pelo INSS, de 112.255 benefícios entre novembro e dezembro do ano corrente (RARDP 4º bimestre/2024, peça 87, p. 25 e 59).

153. Por fim, no RARDP 5º bimestre/2024, a projeção das despesas com BPC/RMV foi atualizada para R\$ 112,42 bilhões, **acréscimo de R\$ 8,94 bilhões em relação ao valor previsto na LOA 2024**, que é de R\$ 103,48 bilhões (RARDP 5º bimestre/2024, peça 97, p. 58).

Conclusão

154. A projeção orçamentária para a despesa com BPC/RMV no PLOA 2025 é de R\$ 112,9 bilhões (desconsiderando as relativas ao cumprimento de sentenças judiciais).

155. A estimativa do número de beneficiários, que é uma variável que compõe o cálculo da projeção orçamentária para a despesas com BPC/RMV, foi afetada por dois programas instituídos para aumentar os esforços de concessão de benefícios, o Programa Especial e o Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social, que levaram ao aumento no número de requerimentos analisados e de benefícios concedidos. Assim, foi alterado o parâmetro referente ao fluxo de concessões de benefícios, que, em regra, segue os resultados observados nos últimos doze meses, para obter um resultado mais próximo da realidade trazida pelos programas.

156. No cálculo da projeção orçamentária das despesas com BPC, para o exercício de 2025, foi considerado o resultado estimado das ações de qualificação do monitoramento e reavaliação do BPC a serem realizadas nos anos de 2024 e 2025. Estima-se que 481.721 benefícios sejam cessados em decorrências dessas ações, com impacto orçamentário projetado de R\$ 6,4 bilhões. Todavia, não há um histórico que permita avaliar se o número previsto de benefícios que serão cessados é factível.

157. A alteração do parâmetro do fluxo de concessões de benefícios, devido ao aumento não usual de número de benefícios concedidos, e a previsão de redução de despesas, na ordem de R\$ 6,4 bilhões, que depende ainda de ações a serem implementadas, são fatores que geram incertezas e dificultam a avaliação da coerência da projeção orçamentária das despesas com BPC para o exercício de 2025.

158. Variáveis como o número de concessões iniciais, seja baseado em aumento ou diminuição da efetiva força operacional, devido a fatores como greves ou programas de incentivo à produtividade, ou o de cessações definitivas não são quantitativamente fáceis de prever com exatidão. Além disso, há fatores externos que podem levar ao aumento dos pedidos de benefícios assistenciais, como crises econômicas ou calamidades públicas.

159. É relevante destacar que a projeção orçamentária atualizada para as despesas com BPC/RMV no exercício de 2024 (avaliação do 5º bimestre), incluindo as decorrentes de sentenças judiciais, é de R\$ 112,42 bilhões, indicando um **acréscimo de mais de R\$ 8,94 bilhões em relação ao valor inicialmente previsto na LOA 2024**, que é de R\$ 103,48 bilhões.

160. Considerando esse cenário, requer-se atenção sobre possíveis necessidades de créditos suplementares no decorrer do exercício de 2025, o que exige criterioso acompanhamento das variáveis que influenciam as despesas com BPC e das que foram consideradas no cálculo da respectiva projeção orçamentária.

161. Diante do exposto, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), c/c o art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o fato de a prevista redução de despesas com BPC, na ordem de R\$ 6,4 bilhões, depender de ações que ainda serão implementadas e de não haver um histórico que permita avaliar se o número estimado de benefícios que serão cessados é factível gera incertezas quanto à suficiência da dotação orçamentária para as despesas com BPC para o exercício de 2025.

II.5. Dívida Ativa da União

Q5. Quais os valores de estoque da Dívida Ativa da União indicados no âmbito do PLOA 2025?

162. Conforme consta da Atualização do Anexo de Riscos Fiscais – ARF, contante do inciso XVIII das Informações Complementares ao PLOA 2025 (peça 10, p. 1.097), os riscos associados aos ativos da União, suas autarquias e fundações, são classificados segundo as seguintes categorias: dívida ativa da União, depósitos judiciais da União, créditos do Bacen e haveres financeiros da União administrados pelo Tesouro Nacional. Neste tópico do relatório, são abordados apenas os valores concernentes à Dívida Ativa da União.

163. Naquela Atualização do ARF, define-se a Dívida Ativa da União (DAU) como “um conjunto de créditos de várias naturezas, em favor da Fazenda Pública, vencidos e não pagos pelos devedores, cobrados pela PGFN”. Assim, os créditos inscritos em DAU são considerados um ativo contingente, ou seja, se inserem no âmbito dos riscos fiscais associados aos ativos da União, “que envolvem a possibilidade de não receber o retorno desses ativos dentro de um prazo aceitável”.

164. De outra forma, pode-se dizer que a Dívida Ativa é uma espécie de crédito público, gerando ativos para a União, sujeitos a juros, multa e atualização monetária, que, segundo a Lei 4.320/1964, são escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. Daí porque se considera a Dívida Ativa um ativo contingente.

165. A CF/1988, em seu art. 131, § 3º, atribui expressamente a representação da dívida ativa de natureza tributária da União à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). Ademais, com base na Lei Complementar 73/1993, cabe àquela Procuradoria apurar a liquidez e a certeza da dívida ativa tributária, bem como representar a União em sua execução. Registre-se que a Lei Complementar 73/1993, em seus arts. 12 e 17, concede aos órgãos jurídicos das autarquias e fundações públicas a mesma competência para o tratamento da respectiva dívida ativa.

166. No âmbito do inciso X (estoque da Dívida Ativa da União, no exercício de 2023, e as estimativas para os exercícios de 2024 e 2025, de modo a segregar por item de receita e identificar, separadamente, as informações relativas ao Regime Geral de Previdência Social) das Informações Complementares ao PLOA 2025 (peça 10, p. 996-1.002), informou-se que o montante do estoque efetivo da dívida ativa da União, ao final do exercício de 2023, foi de R\$ 2.972,3 bilhões, enquanto os respectivos valores para 2024 somaram R\$ 2.998,5 bilhões (os números foram estimados entre os meses de agosto a dezembro) e o montante estimado de estoque para dezembro do exercício de 2025 alcançou R\$ 3.109,9 bilhões.

II.6. Passivos Contingentes

Q6. Quais os principais passivos contingentes elencados na atualização do Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2025 e os valores associados a esses passivos?

167. Conforme informado nos ARFs e em suas atualizações, os riscos fiscais se caracterizam como possibilidades de ocorrência de eventos, que não são capazes de serem controlados ou evitados pelo governo, suscetíveis de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. Assim, gastos decorrentes, por exemplo, de decisões

judiciais desfavoráveis ao governo, são considerados riscos fiscais, ao contrário das despesas oriundas de decisões de políticas governamentais, como auxílios, ainda que acarretem desvios em relação às metas fiscais.

168. Conta, também, naqueles Anexos, que os riscos fiscais são agrupados em duas categorias: os riscos gerais ou macroeconômicos, bem como os riscos específicos. Os primeiros apresentam os impactos fiscais quando ocorrem oscilações em variáveis econômicas (crescimento do PIB, taxa de juros, taxa de câmbio, índices de inflação, entre outros). A identificação desses riscos gera informação relevante para o planejamento da execução orçamentária, para o cumprimento de regras fiscais e para o monitoramento da sustentabilidade das finanças públicas.

169. Por sua vez, os riscos específicos dizem respeito aos ativos e passivos contingentes do governo, tais como demandas judiciais, garantias a governos subnacionais, suporte financeiro a bancos e empresas estatais, riscos assumidos nos processos de concessões e Parcerias Público-Privadas (PPPs), fatores demográficos, entre outros. A análise desses riscos específicos “envolve avaliação qualitativa das particularidades de cada tema, buscando identificar a materialização do risco no curto prazo, bem como mensurar seu custo”.

170. Enquanto a Dívida Ativa da União é considerada um ativo contingente, ou seja, se insere no âmbito dos riscos fiscais associados aos ativos da União, os passivos contingentes, tratados neste tópico, são identificados, no Anexo de Riscos Fiscais (ARF), como possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependam de condições exógenas imprevisíveis. Aquele Anexo considera, também, como passivos contingentes “as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis por ser improvável a necessidade de liquidação ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança” (peça 33, p. 43).

171. Registre-se que, com base no § 3º do art. 4º da LRF, o ARF deve estar contido na Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), com a avaliação acerca dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Já o respectivo art. 5º, inciso III, alínea “b”, da LRF estabelece que a LOA deve conter reserva de contingência para atender a esses passivos contingentes, bem como outros riscos e eventos fiscais imprevistos, conforme transcrito a seguir:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

(...)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

172. Esclarece-se que, segundo constou do art. 13, caput, do PLDO 2025, a reserva de contingência, observado esse inciso III do caput do art. 5º da LRF, “será constituída de recursos do Orçamento Fiscal, que equivalerão, no Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e na respectiva Lei, no mínimo, a dois décimos por cento da receita corrente líquida constante do referido Projeto.”

173. Além do disposto citado § 3º do art. 4º da LRF, sobre a obrigatoriedade de o ARF integrar as LDOs dos respectivos exercícios, também constou do inciso XVIII do Anexo II do PLDO 2025, como ocorreu em outros PLDOs, a previsão do PLOA 2025 incluir, no âmbito de suas Informações

Complementares, a atualização do referido documento, analisado nesta seção. Desta forma, segundo informação lá contida ('XVIII – Atualização do anexo de riscos fiscais', peça 10, p. 1.026-1.156), busca-se “identificar choques ou pressões específicas que possam distanciar as finanças públicas das projeções fiscais divulgadas no Anexo de Metas Fiscais desta Lei, bem como distinguir os impactos primários e os financeiros, os valores de fluxos dos valores de estoques e os exercícios financeiros. Além disso, são explicitados os critérios de mensuração dos riscos e de projeções”.

174. As espécies de passivos contingentes tratados no ARF integrante do PLDO 2025 (peça 33, p. 43), são: (1) Demandas Judiciais; (2) Passivos Contingentes em Fase de Reconhecimento; (3) Garantias Prestadas pelo Tesouro Nacional; (4) Seguro de Crédito à Exportação - Fundo de Garantia à Exportação; e (5) Fundos Garantidores.

175. Essas espécies também são abordadas na Atualização do Anexo de Riscos Fiscais, onde estão apresentados os valores dos estoques das espécies de passivos contingentes, conforme seus impactos primários ou financeiros em 2022 e 2023, com base na “Tabela 2 - Base de Atuação dos Riscos Específicos Consolidados” (peça 10, p. 1.041-1.042):

Tabela 13 – Estoque de Passivos Contingentes – 2022/2023

Item	Impacto ¹	R\$ bilhões	
		Estoque	
		2022	2023
Passivos relacionados a demandas Judiciais (Riscos Possíveis)	P	2.741,8	2.586,1
Passivos relacionados a demandas Judiciais (Riscos Prováveis) ²	P	1.016,9	1.015,7
Passivos Contingentes em fase de reconhecimento	F	98,7	82,6
Garantias prestadas pelo Tesouro Nacional	F	276,8	269,3
Seguro de crédito à exportação ³	P	32,7	29,3
Fundos Garantidores	P	71,2	76,9
Total		6.260,10	6.082,90

Fonte: Tabela 2 - Base de atuação dos Riscos Fiscais Específicos Consolidados, ARF – Inciso XVIII (Atualização do Anexo de Riscos Fiscais) das Informações Complementares ao PLOA 2024.

¹ P (Impacto primário) e F (Impacto financeiro).

² Para fins de alinhamento com o Balanço Geral da União – BGU 2023, p. 361 – Tabela 280 - Provisões para Perdas Judiciais e Administrativas.

³ O Valor do Seguro de Crédito à Exportação está referenciado em dólar e foi convertido para reais pela cotação Ptax do último dia do mês para venda.

176. Ressalta-se a alta materialidade dos passivos contingentes relacionados aos riscos fiscais das demandas judiciais, em cotejo com as demais espécies de passivos. Os valores envolvidos nas ações, segundo salientado no ARF em comento, é complexa, uma vez que se trata de eventos imprevistos e incertos, sendo baseada nos pedidos das partes, nas estimativas dos órgãos públicos federais e da área técnica da AGU. Ademais, algumas dessas demandas não possuem informações disponíveis sobre o impacto fiscal estimado, de modo que o impacto real pode ser maior que o apresentado nos demonstrativos.

177. Convém registrar que os passivos relacionados aos riscos fiscais das demandas judiciais (subitem 5.1.1 do Anexo) são aqueles em que a Advocacia-Geral da União (AGU) desempenha representação judicial e se dividem conforme a atuação dos seguintes órgãos: Advogado-Geral da União, Procuradoria-Geral da União (PGU), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Procuradoria-Geral Federal (PGF) e Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil (PGBC).

178. No âmbito das atualizações na estimativa de impacto dos riscos fiscais concernentes às referidas demandas, informou-se, inicialmente, que a redução do montante das demandas judiciais de risco possível, de R\$ 2.586,1 bilhões em 2023, para R\$ 2.250,9 bilhões, em 30/6/2024, ou seja, uma queda de 13%. Já os valores das ações de risco provável passaram de R\$ 1.015,7 para R\$ 1.055,1 bilhões, nesse período, representando em pequeno aumento de 3,9%.

179. *Conforme dados da tabela 28 da atualização do ARF (peça 10, p.1084), em 30/6/2024 as demandas referentes à Administração Direta eram as mais representativas (37,6%) no âmbito das ações de risco possível, e, em relação às ações de risco provável, destacam-se as demandas judiciais relativas às autarquias e fundações, que corresponderam a 45,7% do total.*

180. *Cabe consignar que, segundo informado na Tabela 29 (peça 10, p. 1084), as despesas decorrentes de demandas judiciais contra a União apresentam comportamento crescente, passando do patamar de cerca de 2% de 2016 a 2020, para 3%, a partir de 2021. Desataca-se que em 2023 ocorreu um crescimento atípico do montante dos pagamentos, no valor de R\$ 151,9 bilhões, correspondendo a 7,1% da despesa primária total do ano, contra 3,3% (R\$ 58,7 bilhões) em 2022. Recentemente, em 2024 (posição de junho), essas despesas alcançaram R\$ 66,3 (3,0%), por conta “dos efeitos da inconstitucionalidade do regime de precatórios trazido pelas ECs n°s 113 e 114/2021, de acordo com o julgamento do STF”.*

181. *Ressaltou-se que o risco dessas demandas:*

não necessariamente gera impacto no pagamento de despesas com sentenças judiciais, tais como precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV). Ademais foi consignado que em “caso de decisão judicial desfavorável à União, o impacto fiscal pode ocorrer também por meio de aumento de despesas administrativas, levantamento de depósitos judiciais, perda de arrecadação e compensação de débitos. Cabe lembrar, também, que o § 11º do artigo 100 da CF permite que créditos líquidos e certos decorrentes de decisões judiciais sejam utilizados para a quitação de débitos, o que pode impactar as receitas públicas (peça 10, p. 1084).

182. *Em relação aos passivos contingentes em fase de reconhecimento, destacam-se as dívidas decorrentes do Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS, cuja posição do estoque, no final de 2023, foi de R\$ 82,3. Segundo registrado naquela atualização (peça 10, p. 1086), o “passivo da União decorrente do FCVS vem sendo progressivamente liquidado mediante a celebração de sucessivos contratos entre a União e os agentes financeiros (ou seus cessionários, ou o FGTS)”.*

183. *No que diz respeito à atualização das garantias prestadas pelo Tesouro Nacional, informou-se que as garantias concedidas pela União somaram o montante de R\$ 285,3 bilhões, sendo que esse valor inclui R\$ 282,1 bilhões referentes ao saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União (posição abril/2024) e R\$ 3,2 bilhões concernentes às garantias prestadas pela União a Fundos e Programas (posição dezembro/2023). Registre-se que o saldo devedor das operações de crédito garantidas pela União apresenta um crescimento de aproximadamente 9,3%, no período entre 2018 e 2024 (em 30/4/2024).*

184. *O Seguro de Crédito à Exportação (SCE), apresentado no subitem 5.1.4 da Atualização do ARF, consiste no instrumento público da União para cobertura contra riscos comerciais, políticos e extraordinários, com lastro no Fundo de Garantia à Exportação (FGE). O Seguro “pode cobrir financiamento concedido por qualquer banco, público ou privado, brasileiro ou estrangeiro, a exportações brasileiras, sem restrições de bens ou serviços ou quanto ao país do importador”.*

185. *Destacou-se a atualização dos valores de exposição total do referido fundo, no montante de US\$ 6,9 bilhões, correspondente a R\$ 29,4 bilhões (posição de 31/5/2024), bem como a estimativa do impacto, nas contas públicas, da manutenção do SCE com lastro no FGE, para 2025 e 2026, de US\$ 0,48 bilhão e US\$ 0,41 bilhão, respectivamente. Ademais, informou-se que como “o Fundo apresenta sustentabilidade atuarial e adequado provisionamento de liquidez, seu principal risco é de natureza orçamentária e cambial” (peça 10, p. 1039).*

186. *Os Fundos Garantidores possuem natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, estando sujeitos a direitos e obrigações próprios. O patrimônio dos fundos é formado pelos aportes de bens e direitos realizados pelos cotistas, por meio da integralização de*

cotas, e pelos rendimentos obtidos com sua administração. A União pode ser cotista única ou participar dos fundos juntamente com outros cotistas.

187. *Ao final de 2023, a União possuía R\$ 76,9 bilhões de participação em cotas nos fundos garantidores privados, destinados a oferecer garantias no âmbito de políticas públicas e programas de governo. Consignou-se que embora não impacte as receitas e despesas da União, eventos de acionamento de garantias concedidas geram obrigação de pagamento de honras por parte dos fundos, reduzindo seu patrimônio e, por conseguinte, gerando perda de recurso da União.*

188. *Por fim, cabe assinalar que, no âmbito dos acompanhamentos com vistas a examinar os aspectos fiscais e de conformidade referentes aos PLDOs de 2022 (TC 012.992/2021-6) e 2023 (TC 007.144/2022-9), ambos de relatoria do ministro Aroldo Cedraz, bem como de 2024 (TC 007.754/2023-0), de relatoria do ministro Jhonatan de Jesus, o TCU verificou que os respectivos ARFs que acompanharam aqueles Projetos, assim como também ocorreu em outros projetos de LDOs anteriores, não trouxeram informações sobre as providências a serem tomadas caso se concretizassem os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, em desconformidade com o previsto no § 3º do art. 4º da LRF, citado anteriormente.*

189. *Por conseguinte, nos termos dos subitens 9.3 dos Acórdãos 2.688/2021-TCU-Plenário e 2.183/2022-TCU-Plenário, no âmbito daqueles Acompanhamento dos PLDOs de 2022 e 2023, respectivamente, deu-se ciência ao Ministério da Economia, atual Ministério da Fazenda, sobre a necessidade de indicar, nos Anexos de Riscos Fiscais que integrarem futuros Projetos de Lei em apreço, as providências a serem adotadas na hipótese de concretização dos passivos contingentes e outros riscos informados, em consonância com o estabelecido no referido dispositivo legal.*

190. *Em relação ao Acompanhamento que tratou do PLDO 2024, também foi dada ciência, conforme o Acórdão 2.230/2023-TCU-Plenário, ao Ministério da Fazenda, bem como informado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, de que o Anexo de Riscos Fiscais que integrava o Projeto não apresentava informações sobre aquelas providências a serem tomadas.*

191. *No entanto, no âmbito do último Acompanhamento realizado por esta AudFiscal, referente ao PLDO 2025 (TC 007.639/2024-4), foi verificado que o Ministério da Fazenda efetivamente apresentou, no âmbito do respectivo ARF, informações sobre as essas providências quando da materialização dos riscos fiscais, inclusive concernente a cada espécie de passivo contingente, em consonância com o supracitado dispositivo da LRF, assim como às mencionadas deliberações.*

192. *Por fim, no caso da Atualização do Anexo de Riscos Fiscais objeto desta seção (inciso XVIII das Informações Complementares ao PLOA 2025), também se constatou a apresentação das informações em apreço, considerando, não apenas os passivos contingentes, mas também as diversas naturezas de riscos fiscais. Transcreve-se a seguir, alguns trechos que abordam, de forma geral, essas providências, contidos nos itens 3 (Sumário Executivo), e item 6 (Providências no caso de materialização de risco fiscal), daquela Atualização (peça 10, p. 1042 e 1152/1155, respectivamente):*

Em caso de materialização de riscos macroeconômicos ou específicos que afetam receitas ou despesas primárias da União no exercício corrente, as providências compreendem a revisão das estimativas constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, atualizado bimestralmente, nos termos do art. 9º da LRF, e estimativas do PLOA e PLDO subsequentes. Em especial, no caso de riscos que afetam despesas primárias da União, devem ser tomadas providências pelo órgão setorial responsável do Poder Executivo para obtenção de crédito orçamentário para atendimento do pleito, observadas as regras fiscais vigentes. No caso de despesas oriundas de sentenças judiciais, cabe observar que, em se tratando de precatórios, o volume que impacta o orçamento considera a expedição ocorrida até abril do ano anterior.

Havendo materialização de riscos com impacto financeiro para a União, as providências relatadas ao longo deste relatório incluem o acionamento de garantias e contragarantias, utilização de reserva de liquidez, suplementação orçamentária, medidas legislativas, inscrição em Dívida Ativa da União, dentre outras.

Destaca-se ainda o Regime Fiscal Sustentável instituído por meio da LC nº 200/23, visando ao equilíbrio entre a arrecadação e as despesas. Por meio dele, maiores gastos do governo ficam condicionados ao desempenho da arrecadação e ao cumprimento das metas de resultado primário. A nova regra fiscal traz diversos mecanismos aderentes à gestão responsável dos recursos públicos. Dentre os mecanismos disponíveis, o contingenciamento e gatilhos para contenção de despesas e renúncias fiscais em caso de descumprimento da meta; intervalo de tolerância para a meta de resultado primário, com o crescimento real da despesa delimitado de acordo com o seu cumprimento; e compatibilidade de metas fiscais com a trajetória sustentável da dívida pública.

(...)

Nesse contexto, na preparação do referido Relatório de Avaliação, o Poder Executivo apura eventual montante da limitação de empenho e movimentação financeira necessária e informa aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao MPU e à DPU, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre. Portanto, caso se materializem riscos fiscais, o Poder Executivo deve endereçá-los bimestralmente, o que permite eventual manejo de despesas para garantir o cumprimento das metas preestabelecidas.

Além disso, é importante também enfatizar que a legislação brasileira apresenta a possibilidade de abertura de créditos adicionais, conforme arts. 40 a 46 da Lei nº 4.320/1964. Créditos adicionais são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. São classificados em: suplementares, destinados ao reforço de dotação orçamentária; especiais, destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

II.7. Benefícios Financeiros, Creditícios, Tributários e Previdenciários

Q7. Quais os valores totais projetados para as renúncias de receitas tributárias, financeiras e creditícias no exercício de 2025, bem como sua distribuição por função de governo, região geográfica, setor e tipo de tributo?

193. Os benefícios tratados nesta seção consistem em despesas explícitas (benefícios ou subsídios financeiros), despesas implícitas (benefícios ou subsídios creditícios) e renúncias de receitas tributárias (benefícios ou gastos tributários). Diferentemente das receitas ou despesas orçamentárias definidas de forma abrangente e uniforme, estes benefícios são direcionados a pessoas, setores ou programas específicos, conforme definidos na legislação que os criam.

194. Os dados das estimativas dos Benefícios de Natureza Financeira (BF) e Creditícia (BC), constam do inciso III das Informações Complementares ao PLOA 2025 (peça 10, p. 151/166), no âmbito do Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios (DBFC).

195. Especificamente em relação a esses benefícios de natureza financeira e creditícia, ainda que não haja conceitos internacionalmente pacificados, para fins de apuração dos valores, o art. 2º da Portaria-MF 379/2006 considera:

I - benefícios ou subsídios financeiros, os desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como a assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União;

II - benefícios ou subsídios creditícios são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas, à taxa de juros inferior ao custo de captação do Governo Federal.

196. *Desta forma, os benefícios financeiros, também chamados subsídios explícitos, são aqueles que, em sua grande maioria, constam do Orçamento Geral da União (OGU), havendo um desembolso do Governo por meio do pagamento de subvenção econômica na equalização de juros ou de preços.*

197. *Os benefícios creditícios, por seu turno, são os gastos decorrentes de programas oficiais de crédito, sendo denominados subsídios implícitos em função de não estarem alocados no OGU, não passando pela discussão anual do processo orçamentário por deputados e senadores, que representam a sociedade. Estes benefícios se materializam por recursos do Tesouro Nacional alocados a fundos ou programas, operacionalizados sob condições financeiras diferenciadas, que pressupõem taxa de retorno inferior ao custo de captação do Governo Federal. O benefício é calculado pela diferença entre as taxas cobradas e o custo de captação dos recursos pelo Tesouro.*

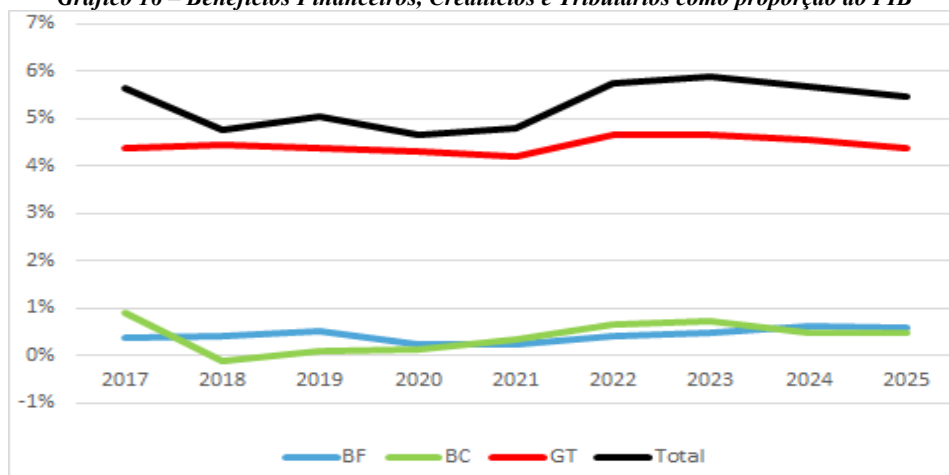
198. *No que concerne às renúncias tributárias, tem-se o “demonstrativo dos efeitos, por região, decorrentes dos benefícios tributários, com indicação, por tributo, da perda de receita que lhes possa ser atribuída”, constante do inciso IV das Informações Complementares ao PLOA 2025 (peça 10, p. 167-241), e que é elaborado pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Os Gastos Tributários não aparecem de forma explícita no Orçamento, visto que são estimativas do que se deixa de arrecadar em decorrência de incentivos fiscais, isenções tributárias e outros benefícios fiscais.*

199. *Registre-se que demonstrativos analisados nesta seção são previstos na legislação federal, e em especial, no art. 165, § 6º, da CF/1988, bem como na Lei Complementar 101/2000.*

200. *Os benefícios financeiros e creditícios, a serem concedidos pela União em 2025, foram estimados em R\$ 134,3 bilhões e os gastos tributários projetados totalizam R\$ 543,7 bilhões, no período, considerando-se também as renúncias previdenciárias. Assim, esses benefícios somados alcançam R\$ 677,9 bilhões, correspondendo a 28,86% da Receita Primária Líquida prevista de R\$ 2.349,0 bilhões (tabela 1 deste relatório) e a 5,47% do PIB estimado para 2025, de R\$ 12.382,9 bilhões (tabela 1 deste relatório).*

201. *O gráfico a seguir demonstra a evolução (período 2017-2025) dos montantes estimados das dessas renúncias de receitas, em proporção aos respectivos valores do PIB. Os percentuais relativos a esses benefícios apresentaram tendência estável entre 2018 e 2021. O percentual para 2021 foi de 4,78%, subindo para 5,88% do PIB, em 2023. A partir de 2024, estima-se um pequeno declínio, podendo cair a 5,47% do PIB em 2025.*

Gráfico 16 – Benefícios Financeiros, Creditícios e Tributários como proporção do PIB

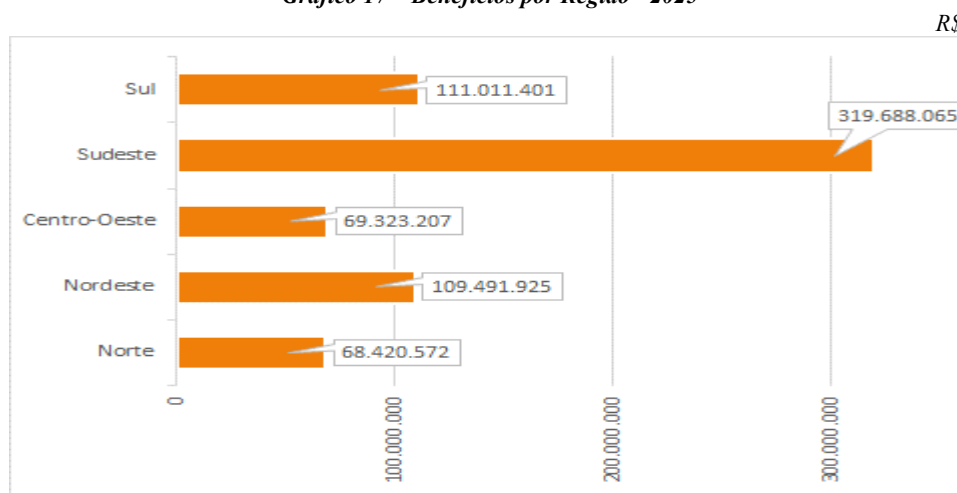


Fontes: Informações Complementares (peça 10, p. 151/160 e p. 168).

202. Os dados e os gráficos seguintes indicam que as projeções para os montantes dos benefícios tributários, creditícios e financeiros, para o exercício de 2025, não são necessariamente direcionadas, em sua maioria, aos segmentos sociais e às regiões geográficas mais carentes, seguindo o mesmo padrão de anos anteriores, o que suscita dúvidas quanto à efetividade destes instrumentos para reduzir as desigualdades sociais e regionais do país, em desacordo com o previsto no art. 43, § 2º, c/c o art. 3º, inciso III, da Carta Magna.

203. Pelo gráfico a seguir, visualiza-se a distribuição prevista das renúncias em apreço, por região geográfica, em 2025. Como se pode observar, quase a metade (47%) do montante desses benefícios deverá ser destinada ao Sudeste, região com maior renda per capita do país.

Gráfico 17 – Benefícios por Região - 2025

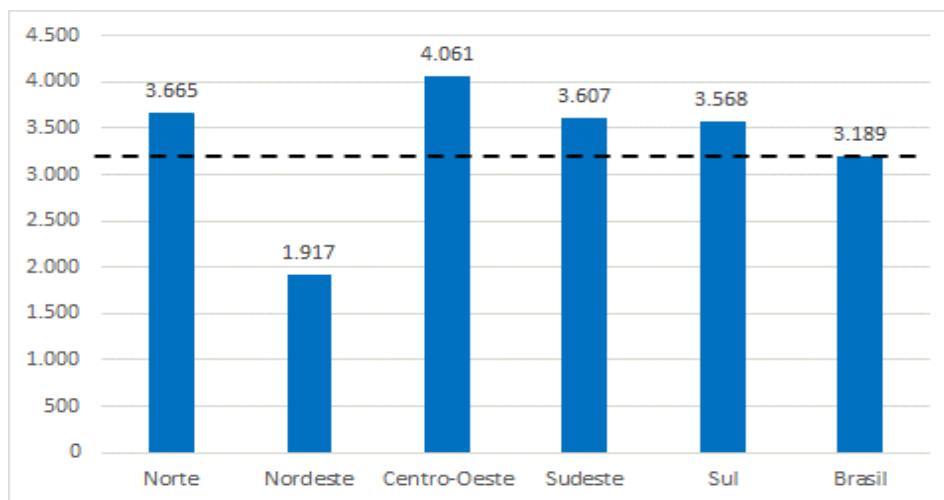


Fonte: PLOA 2025 - Informações Complementares (peça 10, p. 158/160 e p. 168).

204. O gráfico seguinte apresenta a distribuição dos montantes dos benefícios por região, em termos per capita, com base nas projeções para 2025. Os dados indicam que as regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul serão favorecidas com valores acima da média nacional. Por outro lado, projeta-se que o Nordeste receberá cerca de 60% da média nacional, ocupando o extremo inferior, com R\$ 1.917 por habitante, muito abaixo da média nacional de R\$ 3.189. Estas características vêm se repetindo nos últimos anos em decorrência de dois fatores principais relacionados aos gastos tributários. O primeiro deles é a correlação com a atividade econômica, privilegiando as regiões com maiores rendas per capita. O segundo fator é o peso da Zona Franca de Manaus, que gera gastos tributários elevados na região Norte, em uma região de baixa densidade populacional.

Gráfico 18 – Benefícios per capita por região

R\$

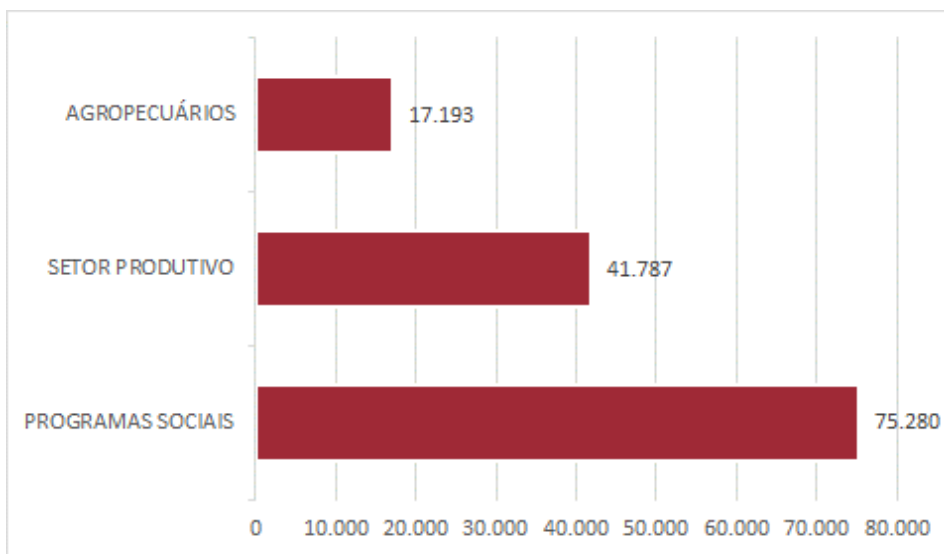


Fontes: PLOA 2025 - Informações Complementares (peça 10, p. 158 e p. 168)
IBGE – Estimativa da População – 1º/7/2024 (peça 13).

205. Conforme o gráfico a seguir, observa-se como deverão ser distribuídos especificadamente os Benefícios Financeiros e Creditícios por setor econômico. Registre-se que a maior parte, destinada aos programas sociais (56%), o que é coerente com os objetivos dessas renúncias de receitas.

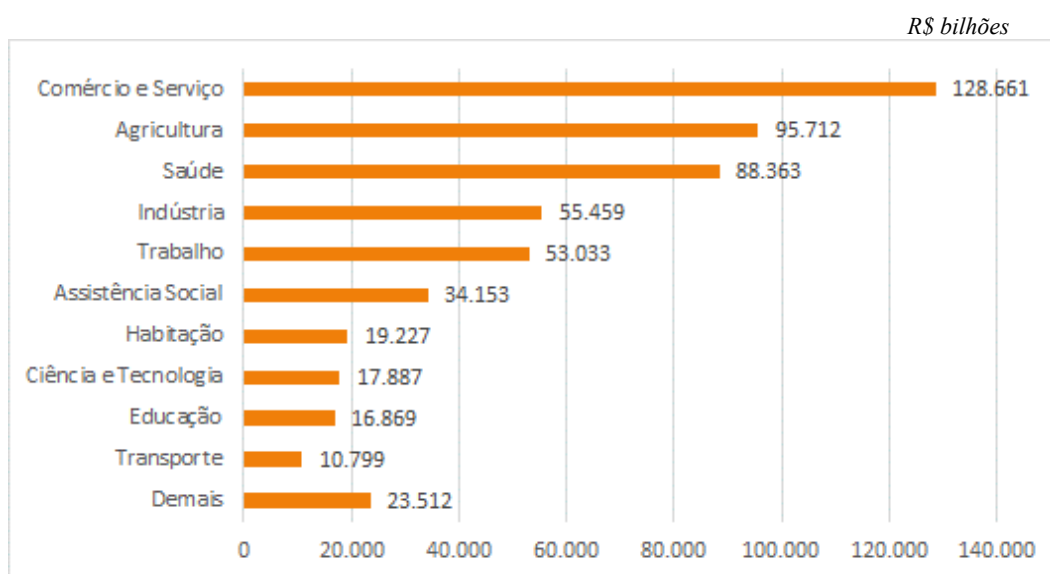
Gráfico 19 – Benefícios financeiros e creditícios por setor

R\$



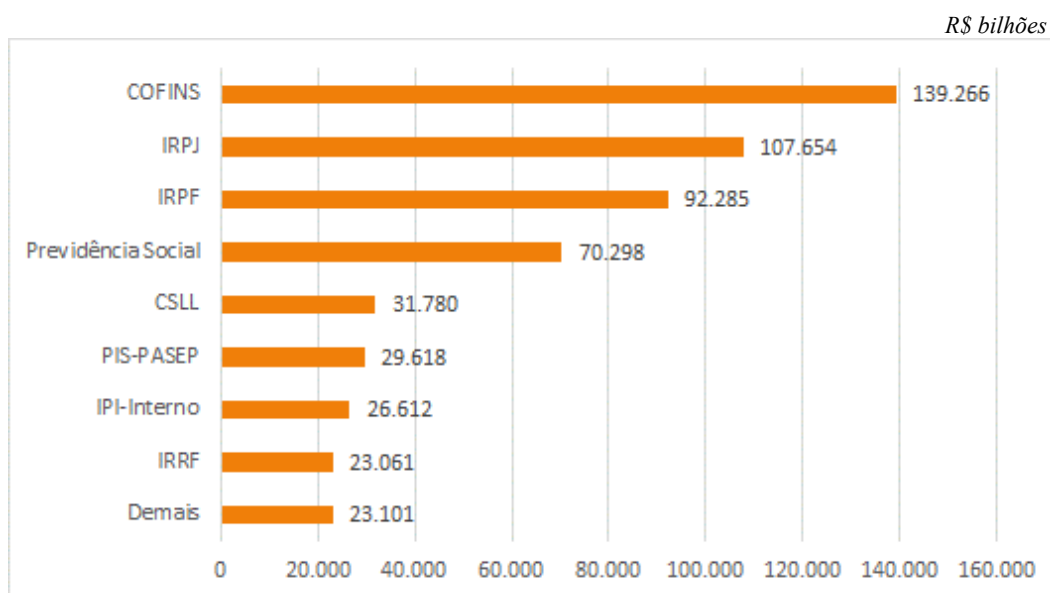
Fonte: PLOA 2025 - Informações Complementares (peça 10, p. 151).

206. No gráfico seguinte, demonstram-se os montantes das renúncias de receitas tributárias e previdenciárias, por função orçamentária. Essa distribuição não apresenta distorção digna de nota, visto que o setor de Comércio e Serviços, que corresponde, historicamente, a mais de 60% do PIB, deverá receber a maior parcela (24%).

Gráfico 20 – Gastos Tributários por função orçamentária


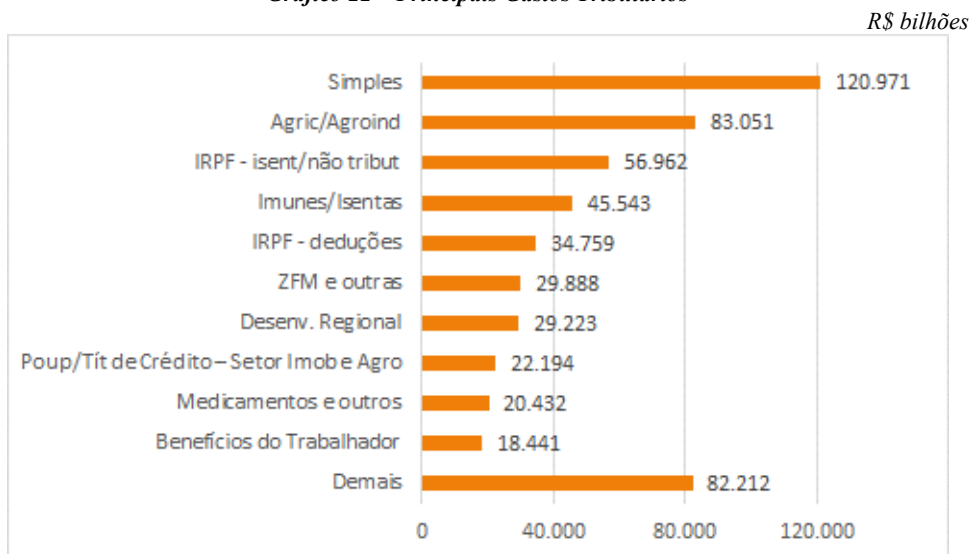
Fonte: PLOA 2025 - Informações Complementares (peça 10, p. 176).

207. O próximo gráfico a seguir evidencia a projeção dos gastos tributários e previdenciários por tributo, para 2025. A maior renúncia está relacionada à Cofins (25,6%). Cabe destaque, também, para os Impostos sobre a Renda das Pessoas Jurídica (19,8%) e Física (17,0%), além dos relativos à Previdência Social (12,9%).

Gráfico 21 – Gastos Tributários por tributo


Fonte: PLOA 2025 - Informações Complementares (peça 10, p. 177).

208. Por fim, demonstra-se como deverão ser distribuídos os principais gastos tributários por destino, no referido exercício, conforme o gráfico a seguir. Os maiores montantes desonerados dizem respeito ao Simples (Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte), correspondendo a 22,3% do total. Em seguida, aparecem os gastos relacionados à Agricultura e à Agroindústria (15,3%) e aos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis – IRPF (10,5%).

Gráfico 22 – Principais Gastos Tributários


Fonte: PLOA 2025 - Informações Complementares (peça 10, p. 186/187).

209. Em suma, para 2025, projeta-se que os benefícios financeiros e creditícios alcançarão o valor de R\$ 134,3 bilhões, destinando 56% do total para programas sociais. Em relação aos gastos tributários, a estimativa atinge o montante de R\$ 543,7 bilhões naquele ano e, por suas características, beneficiarão mais os setores que pagam mais impostos. O setor de comércio e serviços deverá ser favorecido com a maior parcela das renúncias tributárias (24%), enquanto em relação à saúde e à educação, estima-se, respectivamente, cerca de 16% e 3% do total.

210. Pelo observado, as estimativas indicam uma redução, em proporção do PIB, dos valores totais desses benefícios, de 2023 até 2025, passando, respectivamente, de 5,88% para 5,47%, refletindo, principalmente, a projeção de queda dos gastos tributários no período. Quanto à distribuição dos valores per capita dos benefícios financeiros, creditícios e tributários, verifica-se que as regiões Centro-Oeste, Norte, Sudeste e Sul, em ordem decrescente, deverão ser favorecidas com montantes acima da média nacional. A região Nordeste, mais uma vez, receberá o menor valor per capita (R\$ 1.917), cerca de 60% da média nacional (R\$ 3.189), o que vai de encontro ao propósito de redução das desigualdades regionais e sociais, estabelecido como objetivo fundamental na Carta Magna.

II.8. Cumprimento dos Limites do Regime Fiscal Sustentável

Q8. O montante das despesas primárias é compatível com os limites do Regime Fiscal Sustentável (RFS – LC 200/2023) no âmbito do PLOA 2025?

211. A Lei Complementar 200/2023 foi elaborada por determinação do art. 6º da Emenda Constitucional 126/2022 e definiu regras próprias para o controle de gastos primários. São limites individualizados para os Poderes Executivo (que conta com apenas um limite individualizado global), Legislativo (detalhado por órgão) e Judiciário (detalhado por órgão) e para o Ministério Público da União - MPU (com detalhamento entre o MPU e o Conselho Nacional do Ministério Público) e a Defensoria Pública da União, válidos a partir do exercício de 2024.

212. Do conjunto de despesas primárias, é excluída uma série de despesas elencadas no §2º do art. 3º da LC 200/23 para o estabelecimento dos limites de gastos individualizados, a maioria dessas despesas também não era computada no controle de despesas primárias anterior, vigente até 2023, estabelecido pela EC 95/2016.

213. A sistemática implantada parte do limite do ano anterior e o amplia tanto pela atualização monetária quanto por um valor previamente fixado de crescimento real. Para 2024, primeiro ano do novo limite de despesa, a base foi estabelecida pelas dotações orçamentárias primárias constantes da

LOA/2023 acrescidas dos créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da LC 200/2023.

214. *A atualização monetária a ser considerada é a variação acumulada do IPCA do período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior ao da LOA. O crescimento real, por sua vez, é estabelecido a partir de uma parcela de 70% (50%, caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual não tenha sido cumprida) do crescimento da receita recorrente realizada. Essa receita é apurada para o mesmo período de apuração da variação monetária e deflacionada. Este crescimento real, no entanto, não poderá ser inferior a 0,6% a.a. e nem superior a 2,5% ao ano.*

215. *Além desses parâmetros gerais a norma previu três situações em que o Poder Executivo poderia ampliar o seu limite. A primeira diz respeito a um “extra-teto” para investimentos (art. 9º da LC 200/2023): se o resultado primário do ano anterior exceder o limite superior da margem de tolerância da meta de resultado, o Poder Executivo poderá ampliar as dotações orçamentárias em investimentos e em determinadas inversões, em valor equivalente a até 70% (setenta por cento) do montante excedente. Esse valor não é incorporado ao limite dos anos subsequentes e não está previsto para 2025, diante das projeções de 2024.*

216. *A segunda situação se refere a diferença entre a variação do IPCA do ano anterior à LOA (janeiro a dezembro) e a variação de doze meses do IPCA de julho a junho do ano anterior. Se o resultado da diferença for positivo, o Poder Executivo poderá ampliar o seu limite autorizado, desde que previsto na LDO; sendo que esse limite não se incorporará à base de cálculo dos exercícios seguintes, salvo em 2024. O PLOA 2025 não previu despesas condicionadas baseadas nessa possibilidade, pois o IPCA de julho/2023 a junho/2024 supera a previsão para o ano completo. No entanto, os créditos abertos em 2024, referentes à essa diferença em 2023, se incorporaram à base de cálculo para o exercício de 2025.*

217. *Por fim, o art. 14 da LC 200 autorizou para 2024 (e permitiu a incorporação na base para os anos seguintes) uma atualização do fator de crescimento real das despesas sujeitas a limite, respeitado o limite legal de 2,5%, mediante a diferença entre esse fator considerado na LOA e 70% da relação entre a receita prevista na primeira avaliação bimestral de 2024 e receita arrecadada em 2023. Conforme relatado no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2024, este valor correspondeu a R\$ 16 bilhões:*

11. Quanto aos limites de despesas primárias da LC 200, de 2023, apurou-se (...). No entanto, o art. 14 da LC nº 200, de 2023 autoriza a abertura de crédito suplementar para ampliar o referido limite após a primeira avaliação bimestral de receitas e despesas primárias, no montante decorrente da aplicação de índice equivalente à diferença entre 70% do crescimento real da receita para 2024 estimado naquela avaliação em comparação com a receita arrecadada em 2023 e o índice calculado para fins de crescimento real do limite da despesa primária do Poder Executivo estabelecido na lei orçamentária anual para 2024, respeitado o limite superior de 2,50%. O cálculo desse crédito suplementar autorizado é de R\$ 15.805,3 milhões de 2025. (peça 81, p 10)

218. *Em consonância com a legislação sistematizada acima, a Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA informa, como base de cálculo das despesas de 2025, o valor de R\$ 2,1 trilhões. Esse valor corresponde ao limite 2024 recalculado, conforme a revisão de filtros apresentada na Nota Técnica SEI 1016/2024/MPO (peça 80), acrescido de R\$ 44 bilhões: R\$ 28 bilhões referentes à incorporação de despesas condicionadas de 2024 conforme §1º do art. 4º da LC 200/2023 e R\$ 16 bilhões dos créditos suplementares nos termos do art. 14 da LC 200/2023. A tabela seguinte apresenta a constituição da base de cálculo 2014, os fatores de correção desta base para 2025 e o limite de despesas do PLOA 2025.*

Tabela 14 – Cálculo dos Limites de Despesas Primárias – 2025

R\$ 1,00

Discriminação	Base de Cálculo 2024 - NT 1016/2024	Limite PLOA 2025
A. Base t-1	1.964.737.199.245	2.105.091.233.590
B. Fator de Correção	1,05	1,07
B.1 IPCA 12 meses (jul/jun) %	3,16	4,23
B.2 Crescimento Real % *	1,70	2,50
C. Limite para a União $[A \cdot (1+B.1/100) \cdot (1+B.2/100)]$	2.061.278.883.952	2.248.990.007.590
D. Despesas condicionadas do Poder Executivo (§1º do art.4º da LC 200/2023)	28.007.080.297	
E. Valor máximo do crédito suplementar (art. 14 da LC 200/2023)	15.805.269.341	
F. Limite total da União com despesas condicionadas e crédito suplementar $[F=C+D+ E]$	2.105.091.233.590	2.248.990.007.590

Fonte: Nota Técnica SEI 1016/2024/MPO (peça 80, p.4)

Nota: *O crescimento real da receita de julho/2023 a junho/24 (base para o crescimento real de 2025) foi de 5,78%, 70% deste valor corresponde 4,05%, percentual que ultrapassa o limite máximo previsto na LC 200/2023, que é de 2,5%.

219. A tabela seguinte apresenta os limites individualizados por Poder e Órgão das despesas primárias para o exercício de 2025, conforme os critérios estabelecidos na LC 200/2023 e apresentados na Mensagem Presidencial.

Tabela 15 – Limites de Gastos do Regime Fiscal Sustentável

Valores em R\$ milhões

Discriminação	Base 2024	Limite 2025 (Base 2024 com Fator de Correção)
TOTAL GERAL	2.105.091,2	2.248.990,0
PODER EXECUTIVO	2.023.398,5	2.161.713,0
DEMAIS PODERES	81.692,7	87.277,1
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
Justica Federal	14.521,8	15.514,5
Justica Militar da União	707,5	755,9
Justica Eleitoral	9.569,1	10.223,3
Justica do Trabalho	24.725,6	26.415,8
Justica do DF 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	109,0	116,4
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	710,4	759,0

Fonte: Mensagem Presidencial (peça 5, p.96)

220. Enfim, o montante de despesas primárias sujeitas a limite constante do PLOA/2025 de R\$ 2.248.990 milhões está de acordo com os limites do NRF. Cabendo realce o fato de a apuração do montante de 2025, calculado conforme os ditames da LC 200/2023, além de incorporar à base de 2024 os valores referentes à correção monetária e ao % de crescimento real, alterou a própria base, majorando-a em R\$ 44 bilhões, em virtude do estabelecido nos §§ 1º e 2º do art. 4º e no art. 14 da Lei Complementar.

II.9. Cumprimento da Regra de Ouro

Q9. O montante das receitas de operações de crédito é compatível com o montante das despesas de capital (Regra de Ouro) no âmbito do PLOA 2025?

221. Um dos objetivos da LC 200/2023 conforme estabelecido no art. 6º da EC 126/2022 foi a instituição de um regime fiscal sustentável que teria, entre outros objetivos, o de criar condições adequadas para o cumprimento da “regra de ouro” (inciso III do caput do art 167 da CF/1988). Embora a Lei Complementar não faça qualquer determinação em relação à regra, que tem sua regulamentação na própria Constituição Federal, entende-se que esse objetivo seria alcançado na medida em que se consolidasse o regime sustentável. Pois com uma melhor situação fiscal, a União poderia voltar a cumprir a regra sem necessitar de autorizações especiais do Congresso Nacional, ou seja, sem que as operações de crédito programadas ultrapassassem as despesas de capital.

222. Ainda não é para 2025 a previsão de cumprimento da Regra de Ouro. Nesse sentido, o PLDO/2025 já estabelecia, em seu art. 22, a possibilidade de o PLOA e a LOA conterem receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação específica do Congresso Nacional, por maioria absoluta. Cabendo à Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA a justificativa para a escolha das programações e informações relacionadas.

223. Em conformidade à possibilidade aberta, o § 2º do art. 3º do PLOA 2025 elucidou que entre valores previstos para despesas relativas ao orçamento fiscal e ao da seguridade social, excetuando-se as despesas de refinanciamento da dívida, havia o montante de R\$ 245 bilhões a ser financiado com operações de crédito dependentes de autorização especial do CN, in literis:

§ 2º Os valores a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo incluem R\$ 245.034.629.051,00 (duzentos e quarenta e cinco bilhões trinta e quatro milhões seiscentos e vinte e nove mil e cinquenta e um reais) referentes a despesas que, com fundamento no disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, devem ser financiadas por operações de crédito cuja realização depende da aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, observado o disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição, ressalvado o disposto no § 3º deste artigo.

224. A Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2025 ao Congresso Nacional informou sobre há insuficiência, nos OFFS, para o cumprimento da regra de ouro (peça 5, p. 98) nos seguintes termos:

O PLOA-2025 aqui apresentado, em relação aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, contém insuficiência equivalente à diferença positiva entre as receitas de operações de crédito previstas, autorizadas ou não na própria lei orçamentária, e o total das despesas de capital lá programadas. Isso é evidenciado a partir do montante total das potenciais operações de crédito em volume suficiente para equilibrar o orçamento, deduzidas do volume total de despesas de capital programadas no Projeto de Lei, que perfaz R\$ 245,0 bilhões (...).

225. A tabela a seguir apresenta o cálculo do montante de operações de crédito necessárias à cobertura do déficit orçamentário corrente. O valor de R\$ 245 bilhões é 22% superior ao consignado no PLOA 2024, de R\$ 200,3 bilhões.

Tabela 16 – Operações de Crédito Necessárias à Cobertura do Déficit Orçamentário Corrente-2025

	R\$ milhões
I - Total das Receitas de Operações de Crédito	2.528.434,26
I.1. Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA	2.283.399,63
I.2. Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual - LOA - condicionadas	245.034,63
II - Total das despesas de capital	2.283.399,63
III - Insuficiência da REGRA DE OURO - Orçamentos Fiscal e Seguridade Social	245.034,63
III.1. Considerando total das operações de crédito [I - II]	245.034,63

III.2. Considerando operações de crédito autorizadas na LOA [I.1 - II] 0,00

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2025 – Quadro 5 (peça 5, p. 98 e 98).

226. A tabela seguinte apresenta a discriminação da Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI). Conforme se pode concluir, o Orçamento de Investimento apresenta margem positiva da Regra de Ouro no valor de R\$ 163,3 bilhões. Valor 13% superior à margem apresentada no PLOA de 2024, sendo que o orçamento de investimento aumentou 9%.

Tabela 17 – Margem da Regra de Ouro no Orçamento de Investimento

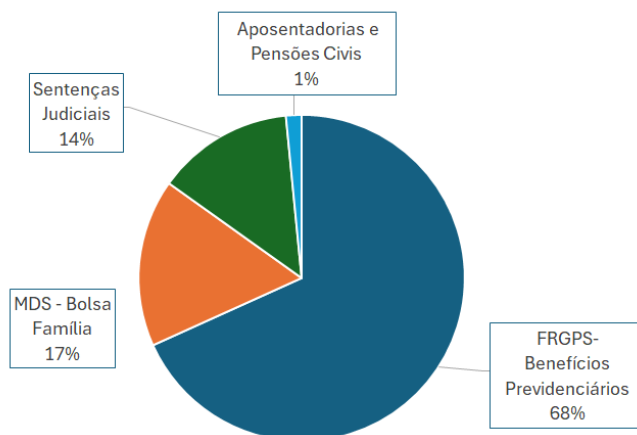
	R\$ milhões
I - Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais - OI	164.761,9
II - Operações de Crédito no Orçamento de Investimentos	1.200,0
III - Recursos do Tesouro para o Orçamento de Investimentos	0,0
IV - Margem da Regra de Ouro no OI (I - II - III)	163.561,9

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2025 – Quadro 6 (peça 5, p. 99).

227. Informa-se que, tempestivamente, a tramitação para a aprovação destes créditos suplementares ou a substituição de fontes das despesas condicionadas serão acompanhadas por este Tribunal por ocasião das fiscalizações bimestrais da execução orçamentária no exercício de 2025, nos termos do art. 3º, inciso IV, alínea "a", da Resolução-TCU 142/2001.

228. Em 2024, conforme a respectiva mensagem do PLOA, 96% dos R\$ 200 bilhões de créditos dependentes de aprovação especial do Congresso Nacional foram orçados como despesas condicionadas de benefícios previdenciários. O gráfico seguinte apresenta a alocação desses recursos em 2025, apesar de uma maior distribuição desses créditos, 68% destinam-se ao pagamento de benefícios previdenciários.

Gráfico 23 – Alocação dos R\$ 245 bilhões de Créditos Suplementares - Insuficiência da Regra de Ouro - PLOA 2025



Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2025 – Quadro 8 (peça 5, p. 100 e 101).

229. As justificativas para a alocação dos créditos nessas despesas é a mesma da Mensagem Presidencial do PLOA 2024: ser legalmente permitida a alocação e já ter ocorrido recentemente; haver recursos vinculados para a despesa, mas em volume insuficiente; ter sua execução distribuída regularmente no exercício e haver outras fontes suficientes para financiar os primeiros meses; e, ser sua programação pouco pulverizada.

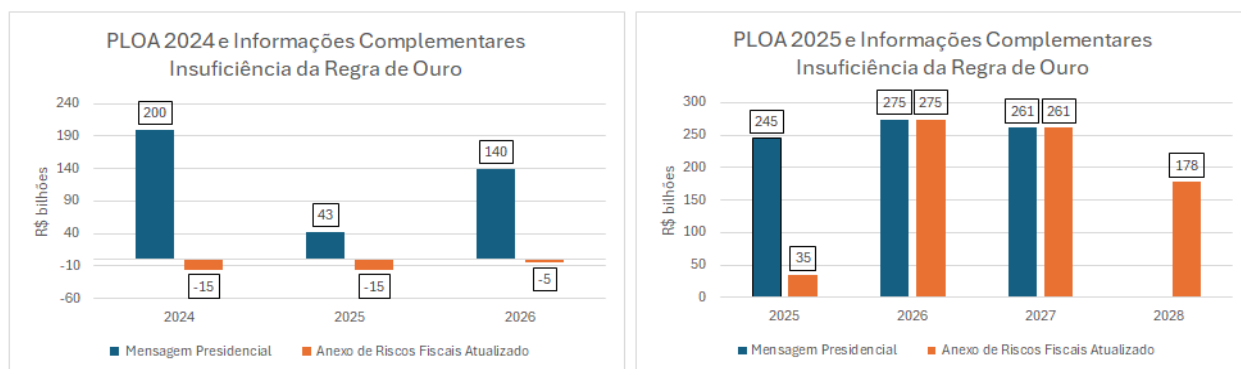
230. Por fim, em relação às projeções de insuficiência da “Regra de Ouro”, constam dados tanto na mensagem presidencial, quanto nas informações complementares do PLOA, no Anexo de Riscos Fiscais, atualizado em relação às informações fornecidas no PLDO. A diferença básica entre os dados, é que enquanto os dados da mensagem da LOA só consideram as receitas do exercício, as

projeções do Anexo computam a utilização do saldo de exercícios financeiros anteriores. O Anexo de Riscos Fiscais (peça 9, p. 1067-1068) explica a diferença nos seguintes termos:

Essas projeções consideram a possibilidade de utilização do saldo de superávits financeiros de exercícios anteriores de fontes de não emissão exclusivas para pagamento de dívida no momento da execução financeira. Tais valores não são considerados na fase de elaboração e aprovação da LOA (pois essa considera somente as receitas do exercício), motivo pelo qual a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital ainda maior do que no cenário acima, notadamente para 2025, e indicar recursos de operações de crédito condicionados a aprovação de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. Todavia, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior durante o exercício, e caso haja saldo suficiente, é possível remanejar as fontes condicionadas e cumprir a exigência da regra de ouro quando da execução financeira, sem a necessidade do crédito suplementar (o que de fato vem ocorrendo nos exercícios recentes).

231. Os gráficos seguintes apresentam as projeções de insuficiência constantes dos PLOAs e respectivas Informações Complementares dos exercícios de 2024 e 2025.

Gráfico 24 – Projeções de Insuficiência da "Regra de Ouro" - PLOAs e Respectivas Informações Complementares - 2024 e 2025



Fontes: PLOA 2024 – Mensagem Presidencial p. 106; Informações Complementares Anexo de Riscos Fiscais, p. 38.
PLOA 2025 – Mensagem Presidencial p. 100; Informações Complementares Anexo de Riscos Fiscais, p. 39.

232. Pelos gráficos apresentados fica patente o aumento significativo das projeções de insuficiência da “Regra de Ouro” entre os PLOAs de 2024 e 2025. No gráfico com os dados do PLOA de 2024, há projeção de suficiência para todos os exercícios, considerando-se o superávit financeiro de exercícios superiores. Os valores projetados neste PLOA, para 2025, são de uma insuficiência de R\$ 43 bilhões, quando só consideradas as receitas do exercício e uma suficiência de R\$ 15 bilhões considerando os superávits financeiros de exercícios anteriores.

233. Já nos dados da PLOA/2025, a projeção é de insuficiência para todos os exercícios, **mesmo se considerando o superávit financeiro de exercícios anteriores**. A deficiência para 2025, considerando-se o superávit financeiro de exercícios anteriores, é R\$ 35 bilhões, alcançando é R\$ 275 bilhões em 2026 (aumento de 692%) e, R\$ 261 bilhões em 2027.

234. O Anexo de Riscos Fiscais, constante das informações complementares do PLOA de 2025, conclui o seu tópico sobre os riscos legais relativos à gestão da Dívida Pública da União nos seguintes termos:

Para os futuros exercícios vislumbra-se desafios maiores, com projeções de margens negativas para os próximos 3 exercícios. Portanto, para que esse cenário não implique em um descumprimento da Constituição Federal e, conseqüentemente, uma vedação à realização de novas operações de crédito, deve-se buscar a constante administração eficiente das fontes

disponíveis para gestão da dívida pública, principalmente as fontes não decorrentes de operações de crédito, e, eventualmente, autorização junto ao Poder Legislativo para a realização dessas operações de crédito que estariam em excesso nos termos estabelecidos no próprio dispositivo constitucional. Nesse sentido, caso o Poder Legislativo não aprove tais créditos suplementares ou especiais, não seria possível realizar as respectivas despesas, cuja fonte de recursos seriam emissão de títulos da dívida pública, o que levaria a um dos cenários descritos acima, com a possibilidade de interrupção de serviços públicos ou risco de não pagamento de alguma despesa obrigatória. Além da regra de ouro, a observação dos demais limites e condições, em particular dos limites de pessoal, é essencial. O não atendimento de algum item pode acarretar riscos caso tal situação venha a restringir a emissão de títulos da dívida pública mobiliária. (peça 9, p 1067)

235. Enfim, pode-se responder à questão 9, afirmando-se que o montante das receitas de operações de crédito ultrapassa o valor das despesas de capital previsto na LOA em R\$ 245 bilhões. Esta importância está alocada em despesas condicionadas à aprovação do crédito suplementar pelo Congresso Nacional mediante maioria absoluta. Além disto, diante dos dados analisados, propõe-se comunicar ao Congresso Nacional a deterioração das condições de cumprimento da regra de ouro, sendo provável que nos próximos exercícios também sejam necessárias autorizações de créditos suplementares ou especiais, aprovados por maioria absoluta, da ordem de centenas de bilhão.

II.10. Medidas de Compensação aos Gastos Tributários

Q10. Quais as medidas de compensação aos gastos tributários informadas no PLOA 2025?

236. O art. 5º, inciso II, da LRF determina que o PLOA, elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO, será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da CF/1988 (demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária e creditícia), assim como das medidas de compensação às renúncias de receitas e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

237. O mencionado documento previsto no § 6º do art. 165 da CF/1988 e incluído no inciso IV das Informações Complementares ao PLOA 2025 (peça 10, p. 167-241) é analisado seção II.7 deste relatório. A presente seção aborda especificamente os dados contidos no inciso XVI daquelas Informações Complementares (peça 10, p. 1017 e 1018), que diz respeito ao “Demonstrativo com as medidas de compensação às renúncias de receitas, em observância disposto no inciso II do caput do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal”.

238. Inicialmente, convém consignar que requisitos para concessão ou renovação de benefícios tributários estão estabelecidos, em boa parte, no art. 14, caput e incisos I e II, da LRF, a seguir transcritos.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[...]

239. Deve-se salientar que o inciso I do § 3º do art. 14 da LRF dispõe que as alterações de alíquotas dos Impostos de Importação, de Exportação, sobre Produtos Industrializados e sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, não se submetem às exigências do referido artigo para instituição de renúncia de receita, ou seja, entre essas exigências, a demonstração de medidas de compensação.

240. Quanto aos comandos previstos na Carta Magna sobre o tema, o art. 150, § 6º, da CF/1988 dispõe que as renúncias de receitas sejam concedidas somente por lei específica que regule exclusivamente a matéria ou o respectivo tributo, enquanto o art. 113 do ADCT exige que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

241. Ademais, as LDOs editadas anualmente estabelecem, em relação aos respectivos exercícios de vigência, requisitos a serem observados, no âmbito das proposições legislativas e das respectivas emendas, para instituição dessas renúncias. Na LDO relativa ao exercício de 2024 (Lei 14.791/2023), as disposições em comento foram previstas no Capítulo IX (Da Adequação Orçamentária das Alterações na Legislação), arts. 132, 133, 135 e 142, enquanto no PLDO 2025 (PLN 3/2024-CN), estão contidas também no referido Capítulo IX, conforme arts. 126, 127, 129, 133 e 136.

242. Em relação à referida LDO para 2024 (Lei 14.791/2023), que se aplica à presente análise, verifica-se que houve algumas alterações em comparação a dispositivos correlatos contidos na LDO anterior, ou seja, para 2023. O primeiro delas diz respeito à separação dos artigos que versam sobre as renúncias de receitas regidas pelo art. 14 da LRF daquele que aborda as demais proposições de redução de receita (art. 135 da LDO 2024). Outra alteração refere-se ao estabelecimento da obrigatoriedade de cumprimento das exigências legais em apreço também para proposições de atos infralegais que importem renúncias ou perdas de receita, conforme art. 132 daquele normativo.

243. E ainda, inovou-se, no texto da LDO 2024 em relação às Leis correlatas anteriores, quanto à obrigatoriedade, também na fase de sanção, de observância de todas as regras fiscais atinentes às proposições legislativas e atos infralegais que importem renúncia ou perda de receita, conforme o respectivo inciso III, § 8º, do art. 132.

244. No âmbito do retromencionado demonstrativo que evidencia as medidas de compensação às renúncias de receitas, conta que, no ano de 2024, foram instituídas treze desonerações tributárias (até 16/8/2024 – data da última atualização antes do encaminhamento do PLOA 2025 ao Congresso Nacional), por meio do mesmo número de atos normativos.

245. O documento também explicita os valores previstos dessas renúncias para o ano de 2024 e para os três exercícios posteriores. Tem-se, então, que o valor estimado das desonerações tributárias, concedidas, de 1/1/2024 a 16/8/2024, totaliza cerca de R\$ 46,9 bilhões, distribuídos ao longo dos exercícios de 2024 a 2027, a saber: R\$ 18,9 bilhões em 2024, R\$ 15,5 bilhões em 2025, R\$ 12,0 bilhões em 2026 e R\$ 500,6 milhões em 2027. Esse total representa significativa redução de 60,1% em relação à soma das desonerações previstas no PLOA 2024 (também em relação à última atualização à época, ou seja, 24/8/2023), referente aos exercícios de 2023 a 2026, estimada em R\$ 119,8 bilhões.

246. A tabela a seguir demonstra os citados normativos que instituíram as desonerações em comento no ano de 2024, com a indicação de atendimento, ou não, das exigências constitucionais e legais relacionadas ao tema.

Tabela 18 – Atendimento aos requisitos para instituição das renúncias de receitas tributárias em 2024

Legislação	art. 113 do ADCT	art. 14 da LRF	Dispositivos da LDO 2024	art. 150, § 6º, da CF
Medida Provisória 1.206/2024	Sim	*	Não	Sim
Lei 14.848/2024	Sim	*	Não	Sim
Lei 14.859/2024	Sim	Não	Não	Sim
Lei 14.871/2024	Sim	Sim	Não	Sim
Decreto 12.052/2024	*	*	Sim	*
Lei 14.902/2024	Sim	Sim	Não	Sim
Decreto 12.106/2024	*	Sim	Sim	*
Lei 14.937/2024	Sim	Sim	Não	Sim
Lei 14.943/2024	Sim	Não	Não	Sim
Lei 14.948/2024	Sim	Não	Não	Sim
Decreto 12.132/2024	*	*	Sim	*

* Não se aplica.

Fonte: inciso XVI do Anexo II (peça 10, p. 1017 e 1018) das Informações Complementares ao PLOA 2025

247. Pelas análises realizadas, verificou-se, inicialmente, que não se demonstrou a observância do art. 14 da LRF e alguns dos supracitados dispositivos da LDO de 2024, como apresentação de medidas de compensação e cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos, no âmbito da tramitação e aprovação dos projetos que resultaram na seguintes Leis que instituíram benefícios tributários: 14.859, de 22/5/2024 (redução das alíquotas do IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, no âmbito do Programa Emergencial de Reforma do Setor de Eventos – Perse); 14.943, de 31/7/2024 (estendeu ao farelo e ao óleo de milho o mesmo tratamento tributário concedido à soja relativamente ao PIS e à Cofins); e 14.948, de 2/8/2024 (instituiu o Regime Especial de Incentivos para a Produção de Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono – Rehidro, estendendo aos beneficiários os incentivos fiscais de que tratam os arts. 3º, 4º e 5º da Lei 11.488, de 15/6/2027, relativos à suspensão do PIS e da Confis). Em relação à Lei 14.937, de 26/7/2024, o Poder Legislativo deixou de cumprir especificadamente o inciso I, art. 142, da LDO, relativamente à cláusula de vigência máxima do benefício.

248. Assim, a despeito de deliberações expedidas pelo TCU (subitens 9.2 do Acórdão 793/2016-TCU-Plenário, rel. min. Raimundo Carreiro; 9.5.1 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário, rel. min. Vital do Rêgo; e 9.2.2 do Acórdão 2.937/2018-TCU-Plenário, rel. min. José Mucio Monteiro; e 9.1 do Acórdão 440/2024-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira), remanesce a prática do Congresso Nacional de propor e aprovar projetos de lei ou emendas às medidas provisórias, sem demonstração do atendimento a todos os requisitos exigidos para concessão ou ampliação do benefício tributário, consubstanciados nos comandos constitucionais e legais em apreço.

249. Em relação ao Poder Executivo, quanto mencionadas Leis 14.859/2024 e 14.948/2024, foi verificado que referido Poder sancionou os respectivos projetos originários do Poder, não obstante a falta da demonstração do cumprimento dos requisitos legais para concessão de renúncias tributárias.

250. Quanto ao benefício tributário instituído pela referida Lei 14.859/2024, observou-se que não foi demonstrada, por parte do Poder Executivo, a implementação de medidas de compensação requeridas, quando da entrada em vigor (aplicação) do respectivo benefício, em desconformidade com o previsto no § 2º do art. 14 da LRF.

251. E ainda, no tocante às Leis 14.848/2024, 14.871/2024, 14.902/2024 e 14.937/2024, bem como, à Medida Provisória 1.206/2024, não se observou a apresentação, por parte do Poder Executivo, de memórias de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas das estimativas das renúncias de receitas instituídas, no âmbito dos respectivos demonstrativos do

impacto orçamentário-financeiro, em desconformidade com o art. 132, caput e §§ 2º e 3º, da LDO de 2024.

252. *Importa consignar que o TCU já expediu diversas deliberações no sentido de que órgãos do Poder Executivo cumpram os dispositivos constitucionais e legais, principalmente o art. 14 da LRF, quando da concessão, ampliação e aplicação das renúncias de receitas, entre as quais: subitem 9.2 e 9.3 do Acórdão 747/2010-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes); subitem 9.4 do Acórdão 809/2014-TCU-Plenário (rel. min. Benjamin Zymler); subitem 9.1 do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro); subitem 1.6.1 do Acórdão de Relação 384/2016-TCU-Plenário (rel. min. Augusto Nardes), subitem 9.1 do Acórdão 1.840/2019-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), subitem 9.1 do Acórdão 1.907/2019-TCU-Plenário (rel. min. Raimundo Carreiro), subitens 9.3, 9.4 e 9.5 do Acórdão 62/2020-TCU-Plenário (rel. min. Bruno Dantas), subitens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.198/2020-TCU-Plenário (rel. min. Vital do Rêgo) e subitem 9.2 do Acórdão 333/2022-TCU-Plenário (rel. min. Walton Alencar Rodrigues), e 9.2 do Acórdão 440/2024-TCU-Plenário, rel. min. Jorge Oliveira.*

253. *Ademais, o Tribunal de Contas da União apontou irregularidades sobre o tema, quando da emissão dos Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República dos exercícios de 2016, 2017, 2018 e 2019, 2021 2022 e 2023. Por conta dessas impropriedades, a Corte de Contas emitiu sucessivos alertas e recomendações ao Poder Executivo acerca da ausência de atendimento aos requisitos previstos no ADCT, na LRF e nas correspondentes LDOs, quando da proposição de ato normativo, da sanção de projeto de lei, bem como à implementação, de renúncias de receitas tributárias.*

254. *Por conseguinte, considerando que já há atuação sistemática do Tribunal em ações permanentes de controle externo relativas à questão, como, mais recentemente, no Acompanhamento das Renúncias de Receitas e Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado - Exercício de 2023 (TC 039.004/2023-6, rel. min. Vital do Rêgo), atualmente em fase de conclusão, entende-se que não se deva expedir outra deliberação aos Poderes Executivo e Poder Legislativo sobre o tema, no âmbito dos presentes autos.*

II.11. Abertura de Créditos Suplementares

Q11. Quais as principais implicações para a gestão orçamentária e para o controle externo decorrentes das disposições do PLOA 2025 sobre a autorização para a abertura de Créditos Suplementares?

255. *O art. 165, § 8º, da CF/1988 estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.*

256. *Além disso, o art. 167, inciso V, da Carta Magna proíbe a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.*

257. *Já a Lei 4.320/1964 disciplina, em seu art. 7º, que a LOA pode conter autorização ao Executivo para abrir créditos suplementares até determinada importância.*

258. *Em consonância com a CF/1988 e com a Lei 4.320/1964, o PLOA 2025 trata da autorização para abertura de créditos suplementares nos art. 4º, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, e no art. 7º, no caso do Orçamento de Investimento.*

Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

259. *O caput do art. 4º estabelece que a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes da LOA 2025 não poderá resultar no cancelamento de dotações classificadas na forma da LDO, ressalvado o disposto nos § 9º e § 10 desse artigo, e deverá: i. ser*

compatível com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na LDO 2025 e com os limites individualizados a que se refere o art. 3º, caput, incisos I a V, da LC 200/2023; e observar o disposto no art. 8º, parágrafo único, da LRF.

260. No § 1º do art. 4º é autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes da LOA 2025 e suas alterações, relativas às seguintes despesas:

I - despesas primárias obrigatórias (RP 1);

II - despesas financeiras (RP 0) relativas a:

a) serviço da dívida pública federal;

b) transferências aos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

c) contribuição da União/autarquias/fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais; e

d) reserva de contingência financeira, quando dor necessária a redução do total de despesas sujeitas aos limites individualizados de que trata a LC 200/2023;

III - despesas primárias discricionárias relativas:

a) às operações de garantia da lei e da ordem, acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade e fortalecimento do controle de fronteiras, no âmbito do Ministério da Defesa;

b) à subfunção defesa civil;

c) às ações específicas (17 ações) listadas no art. 4º, § 1º, inciso III, alínea "c";

d) às despesas primárias de que trata o art. 3º, § 2º, incisos IV e V, da LC 200/2023;

e) às subfunções "125 - Normatização e Fiscalização", "541 - Preservação e Conservação Ambiental", "542 - Controle Ambiental" e "543 - Recuperação de Áreas Degradadas", no âmbito do Ministério do Meio ambiente e Mudança do Clima; e

IV - demais subtítulos, quando não aplicáveis as situações acima descritas, previstas no art. 4º, § 1º, incisos I, II e III, limitada a suplementação a 30% do valor do subtítulo objeto da suplementação.

261. Conforme § 2º do art. 4º, para a suplementação das dotações autorizadas no § 1º, poderão ser utilizados recursos provenientes de:

a) anulação de dotações, limitada, no caso de despesas primárias discricionárias, a 30% do valor do subtítulo objeto da anulação (inciso I);

b) anulação de dotações, na hipótese de atendimento das despesas primárias obrigatórias (RP 1) e das despesas financeiras (RP 0) (inciso II);

c) reserva de contingência (inciso III)

d) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2024 (inciso IV); e

e) excesso de arrecadação (inciso V).

262. Verifica-se que a indicação das fontes de recursos para abertura de créditos suplementares, acima supracitadas, está em conformidade com o art. 167, inciso V, da CF/1988 e com os arts. 7º e 43, § 1º, da Lei 4.320/64.

263. Ressalte-se, todavia, que, no § 13, do art. 4º [do PLOA 2025], é previsto que o limite de anulação de dotações de 30% no caso de despesas primárias discricionárias não se aplica se envolver anulação de despesas primárias discricionárias bloqueadas, para suplementação de despesas primárias obrigatórias. Todavia, no inciso II do § 2º do art. 4, não é estabelecido limite para anulação de dotações no caso de atendimento de despesas primárias obrigatórias. Assim, o fato de haver a exceção disposta no § 13 gera dúvidas se a anulação de dotações prevista no inciso II do § 2º do art. 4º abrange as despesas primárias discricionárias ou se é relativa somente a outras despesas (como despesas financeiras e obrigatórias). Dessa forma, sugere-se o aperfeiçoamento do texto de maneira a promover o necessário esclarecimento.

264. O PLOA também autoriza o remanejamento das dotações no âmbito das programações abrangidas pelo mesmo inciso, relativas às seguintes despesas (art. 4º, § 3º):

I - ações e serviços públicos de saúde, identificadas com “IU 6”;

II - manutenção e desenvolvimento do ensino, identificadas com “IU 8”;

III - classificadas com “RP 3”, limitada a anulação a 25% das despesas classificadas com esse identificador de resultado primário;

IV - no âmbito da mesma ação orçamentária e da mesma unidade orçamentária;

V - no âmbito da mesma unidade orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação ou do Ministério da Educação;

VI - do Poder Executivo que não possam ser realizadas na forma e nos limites dos demais casos, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2025; e

VII - ações “21GZ - Organização e Realização da 30ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas - COP 30”, “165U - Exercício da Presidência dos BRICS pelo Brasil” e “166C - Preparação do Brasil no Âmbito dos Assuntos de Segurança Social para o Exercício da Presidência dos BRICS”.

265. Além das possibilidades de suplementação e remanejamentos acima citadas, fica autorizada a suplementação para recomposição das dotações classificadas com “RP 0”, “RP 2” e “RP 3”, dos subtítulos integrantes da LOA 2025, até o limite dos valores que constam no PLOA 2025 em cada subtítulo, consideradas as modificações no projeto propostas pelo Presidente da República (art. 166, § 5º da CF/1988), por meio da anulação de dotações, limitada a 15% do valor do subtítulo objeto da anulação.

266. Especificamente com relação à autorização de abertura de créditos suplementares que envolvam o cancelamento de despesas classificadas como emendas, as regras estabelecidas para o PLOA 2025 (art. 4º, § 9º), em quadro comparativo com a LOA 2024, são:

Tabela 19 – Autorização de abertura de crédito suplementar por meio do cancelamento de despesas classificadas como emendas

<i>Requisitos para o cancelamento de emendas (cumulativos)</i>	
<i>LOA 2024</i>	<i>PLOA 2025</i>
<i>Impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa, atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;</i>	<i>Ateste do órgão de que o cancelamento da despesa não resulta em prejuízo aos procedimentos de execução orçamentária e financeira já iniciados;</i>
<i>Solicitação ou concordância do autor da emenda;</i>	

Os recursos sejam destinados à suplementação de dotações correspondentes a:	Os recursos sejam destinados à suplementação de dotações correspondentes a:
i. outras emendas do autor; ou	i. outras emendas do autor; ou
ii. programações constantes desta Lei, hipótese em que, ressalvadas as emendas de comissão, os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada deverão complementar um único subtítulo;	ii. programações constantes desta Lei, hipótese em que os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada deverão complementar um único subtítulo;
Não ocorra redução do montante das dotações destinadas, por autor, a ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento de ensino; e	Não ocorra redução do montante das dotações destinadas, por autor, a ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento de ensino; e
Seja mantida a identificação das emendas e dos autores.	Seja mantida a identificação de resultado primário, das emendas e dos autores

Fonte: PLOA 2025.

267. Da tabela acima, verifica-se que o PLOA 2025 não traz mais a exigência de que haja impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução das despesas e nem a necessidade de solicitação ou concordância do autor da emenda como requisitos para que as emendas possam ser canceladas. Porém, cabe destacar que a CF/1988 estabelece que só não será obrigatória a execução das emendas individuais e de bancada, nos limites estabelecidos nos §§ 9º, 11 e 12 do art. 166 da CF/1988, nos casos de impedimentos de ordem técnica. Assim, deve-se haver um controle para que, caso o cancelamento das emendas afete os limites mínimos constitucionais de execução obrigatória, seja exigida a comprovação de impedimento técnico ou legal que impossibilita a execução das emendas, conforme art. 71 e 74, § 4º, do PLDO 2025 [grifo acrescido].

268. No § 5º do art. 4º do PLOA 2025, são estabelecidas as regras de compatibilidade de abertura de crédito complementar com a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2025 e com os limites individualizados de despesas primárias de que trata a LC 200/2023. Constatou-se que, nesse ponto, o PLOA 2025 está em conformidade com o PLDO 2025, art. 50, reproduzindo, quase que integralmente, as regras nele previstas.

269. Ao se fazer análise comparativa do PLOA 2025 em relação à LOA 2024, verifica-se que as principais diferenças no que se refere à autorização para abertura de créditos complementares são:

- O PLOA 2025 autoriza a suplementação de dezessete ações relativas às despesas primárias discricionárias (art. 4º, § 1º, inciso III, alínea “c” do PLOA 2025). Na LOA 2024 é autorizada a suplementação de oito ações (art. 4º, § 1º, inciso III, alínea “c” e “d”, da LOA 2024);
- O PLOA 2025 autoriza a suplementação das subfunções “125 - Normatização e Fiscalização”, “541 - Preservação e Conservação Ambiental”, “542 - Controle Ambiental” e “543 - Recuperação de Áreas Degradadas”, no âmbito do Ministério do Meio ambiente e Mudança do Clima, relativas às despesas primárias discricionárias (art. 4º, § 1º, inciso III, alínea “d” do PLOA 2025). A LOA 2024 não autoriza a suplementação nessas subfunções;
- O PLOA 2025 autoriza a abertura de créditos complementares que envolvam o cancelamento de despesas classificadas como emendas desde que, entre outros requisitos também previstos na LOA 2024, haja ateste do órgão de que o cancelamento da despesa não resulta em prejuízo aos procedimentos de execução orçamentária e financeira já iniciados (art. 4º, § 9º, inciso I, do PLOA 2025). Já a LOA 2024 autoriza desde que haja impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa, atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, e solicitação ou concordância do autor da emenda (art. 4º, § 10º, incisos I e II, da LOA 2024).;

- d) O PLOA 2025 dispensa os requisitos previstos em seu art. 4º, § 9º (requisitos para cancelamento de despesas classificadas como emendas) quando se tratar de cancelamento de dotações bloqueadas para atendimento de despesas primárias obrigatórias, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2025 (art. 4º, § 10, do PLOA 2025). A LOA 2024 não traz essa previsão.

270. Verifica-se, a partir do que foi apresentado, que o PLOA 2025 amplia as possibilidades de abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes e órgãos autônomos, tendo em vista que amplia o número de ações e de subfunções que podem ser, sem limite, suplementadas, e não impõe limites para a anulação de dotações primárias discricionárias se forem destinadas ao atendimento de despesas primárias obrigatórias e financeiras.

271. A falta de limite para anulação de dotações primárias discricionárias, no caso de serem destinadas ao atendimento de despesas primárias obrigatórias e financeiras, possibilita que essas dotações sejam integralmente canceladas no decorrer do exercício, sem autorização legislativa específica.

272. Adicionalmente, constata-se que o projeto prevê maior flexibilidade para o cancelamento de despesas classificadas como emendas, ao não exigir, como requisito para o cancelamento, que haja impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa e solicitação ou concordância do autor da emenda, bem como ao dispensar todos os requisitos, quando se tratar de cancelamento de dotações bloqueadas para atendimento de despesas primárias obrigatórias, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2025.

Orçamento de Investimentos

273. No caso de abertura de créditos suplementares ao orçamento de investimentos, o PLOA 2025 reproduz o que está previsto na LOA 2024. O art. 7º autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida na LDO 2024, destinados a:

I - suplementação de subtítulo, até o limite de 30% (trinta por cento) do valor constante desta Lei, por meio da utilização de recursos provenientes de geração própria, anulação de dotações da mesma empresa ou aporte da empresa controladora;

II - suplementação de dotações relativas a ações em execução no exercício de 2025, por meio da utilização, em favor da empresa correspondente e da programação respectiva, de saldo de recursos do Tesouro Nacional repassados em exercícios anteriores ou inscritos em restos a pagar no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social; e

III - suplementação ou ajuste de dotações que tenham correspondência com despesas consignadas em créditos suplementares ou especiais abertos no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

Conclusão

274. Diante das informações apresentadas, conclui-se que:

- a) com relação a autorização para a abertura de créditos suplementares nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, cabe destacar que o PLOA 2025:
- a.1) amplia as possibilidades de abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes e órgãos autônomos, tendo em vista que amplia o número de ações e de subfunções que podem ser, sem limite, suplementadas;
- a.2) não impõe limites para a anulação de dotações primárias discricionárias se forem destinadas ao atendimento de despesas primárias obrigatórias e financeiras;

- a.3) prevê maior flexibilidade para o cancelamento de despesas classificadas como emendas, ao não exigir, como requisito para o cancelamento, que haja impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa e solicitação ou concordância do autor da emenda, bem como ao dispensar todos os requisitos, quando se tratar de cancelamento de dotações bloqueadas para atendimento de despesas primárias obrigatórias, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2025;
- b) com relação a autorização para a abertura de créditos suplementares no Orçamento de Investimentos, constata-se que o PLOA 2025 reproduz o que está previsto na LOA 2024;
- c) a principal implicação para a gestão orçamentária e para o controle externo, decorrente da abertura de créditos suplementares por ato próprio, é a necessidade de se fazer o acompanhamento das alterações no decorrer do exercício financeiro, uma vez que os critérios para abertura de créditos suplementares estão sob os condicionantes previstos nas normas de finanças públicas, em especial na CF/1988, na Lei 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

II.12. Projeção das Despesas com o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros

Q12. O montante de recursos alocados no PLOA 2025 para atender políticas públicas, como o “Auxílio Gás”, é suficiente para atender ao número de beneficiários previstos para o programa?

275. O Auxílio Gás dos Brasileiros foi instituído por meio da Lei 14.237/2021. Trata-se de auxílio destinado a mitigar o efeito do preço do gás liquefeito de petróleo (GLP) sobre o orçamento das famílias de baixa renda.

276. Podem ser beneficiadas pelo auxílio Gás dos Brasileiros, na forma de regulamento, as famílias: inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário-mínimo nacional; ou que tenham entre seus membros residentes no mesmo domicílio quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei 8.742/1993 (art. 2º da Lei 14.237/2021).

277. As famílias beneficiadas pelo auxílio Gás dos Brasileiros terão direito, a cada bimestre, a um valor monetário correspondente a uma parcela de, no mínimo, 50% da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg de GLP (art. 2º da Lei 14.237/2021).

Proposta orçamentária das Despesas com o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros para o exercício de 2025

278. A proposta orçamentária das despesas com o auxílio gás está consignada no Órgão 55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Unidade Orçamentária 55101 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta, e Ação 21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros.

279. Seguem abaixo, os valores referentes à execução do programa Auxílio Gás dos Brasileiros nos exercícios de 2023 e 2024, bem como o valor previsto no PLOA 2025:

Tabela 20 – Orçamento da Ação 21DV – Auxílio Gás dos Brasileiros de 2023 a 2025

Ação 21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros

<i>Ano</i>	<i>PLOA (R\$)</i>	<i>Dotação Atualizada (R\$)</i>	<i>Empenhado (R\$)</i>	<i>Liquidado (R\$)</i>	<i>Pago (R\$)</i>	<i>Famílias Atendidas (un.)</i>
2023	2.240.402.000	3.589.196.192	3.589.195.975	3.589.195.975	3.589.195.975	5.684.332
2024	3.640.894.882	3.433.341.966	2.865.341.966	2.863.611.297	2.863.611.297	5.516.000
2025	600.000.000	0	0	0	0	6.007.790

Total	6.481.296.882	7.022.538.158	6.454.537.941	6.452.807.272	6.452.807.272	17.208.122
--------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	-------------------

Fonte: Siop, em 9/11/2024; LOA 2023 e 2024, Volume IV; e PLOA 2025, Volume IV, Tomo II.

280. *Verifica-se, da tabela acima, que, no exercício de 2023, foram executados R\$ 3,59 bilhões na ação do auxílio gás. Em 2024, a dotação atualizada é de R\$ 3,43 bilhões e, até 9/11/2024, foram pagos R\$ 2,86 bilhões. Já no PLOA 2025, a dotação orçamentária é de R\$ 600 milhões.*

281. *A dotação orçamentária do PLOA 2025 corresponde a aproximadamente 17,5% da dotação atualizada da LOA 2024 e a 16,7% dos valores pagos em 2023. Observa-se que há redução de mais de 80% no valor da dotação, no PLOA 2025, em comparação às LOAs 2023 e 2024, porém, em contradição, está previsto o aumento do número de famílias atendidas, passando de 5,52 milhões em 2024 para 6 milhões em 2025.*

282. *Esse contexto – histórico da execução orçamentária e aumento da quantidade de famílias atendidas - indica que a dotação orçamentária prevista no PLOA 2025 para a Ação 21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros está subestimada em, aproximadamente, R\$ 3 bilhões.*

283. *Nesse sentido, cumpre destacar que a Lei 14.237/2021 estabelece, em seu art. 2º, § 2º, que o “Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de famílias beneficiárias com as dotações orçamentárias existentes para o pagamento do auxílio”.*

284. *Presume-se que a insuficiência orçamentária, no PLOA 2025, tenha como justificativa o Projeto de Lei (PL) 3.335/2024, em tramitação no Congresso Nacional, que altera a Lei 14.237/2021, para criar nova modalidade de operacionalização do Auxílio Gás dos Brasileiros.*

285. *A nova modalidade proposta tem o objetivo de conceder desconto direto no revendedor varejista de GLP para a compra de botijão de treze quilogramas de GLP pelos beneficiários do Programa. Os beneficiários elegíveis serão as famílias inscritas no CadÚnico, com renda menor ou igual a meio salário-mínimo nacional, com prioridade aos que tenham renda per capita mensal até o limite estabelecido no art. 5º, caput, inciso II, da Lei 14.601/2023.*

286. *Além disso, a modalidade terá governança sob atribuição do Ministério de Minas e Energia, com operacionalização pela Caixa Econômica Federal (CEF), por meio de celebração de contrato com a União, e poderá ser custeada por meio de repasses diretos à Caixa: (i) pela União, de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério de Minas e Energia, observada a disponibilidade orçamentária e financeira; e (ii) por outras pessoas jurídicas, inclusive de direito público, que celebrarem termo de adesão com a União.*

287. *A análise do PL 3.335/2024 quando à conformidade com os princípios e as normas do direito orçamentário e financeiro não é objeto deste trabalho. Entretanto, cumpre ressaltar que a realização de políticas públicas deve ocorrer com estrita observância aos princípios e normativos constitucionais e legais que regem a matéria, tais como:*

- i. *são vedados o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, incisos I e II, da CF/1988);*
- ii. *a lei orçamentária conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade (art. 2º da Lei 4.320/1964);*
- iii. *a lei orçamentária deve compreender todas as receitas e despesas – princípio orçamentário da universalidade (art. 165, § 5º, da CF/1988; e arts. 3º e 4º da Lei 4.320/1964);*

- iv. *todas as receitas e despesas constarão da lei orçamentária pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções – princípio orçamentário do orçamento bruto (art. 6º da Lei 4.320/1964);*
- v. *a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 16 da LRF; e art. 135 da LDO 2024); e*
- vi. *a destinação de recursos para direta ou indiretamente cobrir necessidades de pessoas físicas deve estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais (art. 26 da LRF).*

288. *Registre-se que o PL 3.335/2024 é objeto de representação, tratada no âmbito do TC 024.854/2024-7, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, em que se alega que o referido projeto viola diversos dispositivos legais e constitucionais.*

Conclusão

289. *No exercício de 2023, foram executados R\$ 3,59 bilhões na ação do auxílio gás. Em 2024, a dotação atualizada é de R\$ 3,43 bilhões e, até 9/11/2024, foram pagos R\$ 2,86 bilhões. Já no PLOA 2025, a dotação orçamentária é de R\$ 600 milhões.*

290. *A dotação orçamentária para as despesas do programa Auxílio Gás dos Brasileiros, no PLOA 2025, de R\$ 600 milhões, corresponde a aproximadamente 17,5% da dotação atualizada da LOA 2024 e a 16,7% dos valores pagos em 2023. Há redução de mais de 80% no valor da dotação, no PLOA 2025, em comparação às LOAs 2023 e 2024, porém, em contradição, está previsto o aumento do número de famílias atendidas, passando de 5,52 milhões em 2024 para 6 milhões em 2025.*

291. *Diante do exposto, propõe-se informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024), c/c o art. 41, inciso I, alínea “a”, e § 2º, da Lei 8.443/1992, que o histórico da execução orçamentária e o aumento da quantidade de famílias atendidas indica que a dotação orçamentária prevista no PLOA 2025 para a Ação 21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros está subestimada em, aproximadamente, R\$ 3 bilhões.*

III. CONCLUSÃO

292. *Por meio deste acompanhamento, Por meio deste acompanhamento, realizou-se o exame técnico dos seguintes temas (Q1 a Q12) relacionados ao contido no Projeto Orçamentário para 2025: Parâmetros Macroeconômicos; Receitas e Despesas Primárias; Resultado do Regime Geral de Previdência Social; Benefício de Prestação Continuada (BPC) Dívida Ativa da União; Passivos Contingentes; Benefícios Financeiros, Creditícios, Tributários e Previdenciários; Regime Fiscal Sustentável; Regra de Ouro; Medidas de Compensação aos Gastos Tributários; Abertura de Créditos Suplementares; e Projeção das Despesas com o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros.*

293. *Os principais achados envolveram as seguintes constatações:*

a) *Em relação às projeções para os parâmetros macroeconômicos utilizados para a elaboração de receitas e despesas contidas no PLOA 2025, observou-se que são compatíveis (seção II.1 deste relatório);*

b) *O resultado primário em 2025 pode ficar R\$ 9,3 bilhões acima do estimado no PLOA para 2025. O principal fator que pode melhorar este resultado é o crescimento das receitas observado ao longo de 2024. No entanto, o que pode piorar esta projeção é a possível redução na projeção da receita em decorrência dela incorporar diversos valores que dependem de ações e decisões recentes e futuras com resultados ainda incertos e o possível aumento das despesas obrigatórias em decorrência*

de possível subestimação de despesas como os benefícios do RGPS e do BPC (seção II.2);

c) Conforme análise dos dados, foi verificado que a projeção da receita total do RGPS para 2025, de 5,80% do PIB, é bem acima do observado em 2023, de 5,46% do PIB e que a projeção de 8,10% do PIB para os benefícios, está abaixo do observado em 2023, de 8,28% do PIB. Com isso, o resultado projetado para o RGPS em 2025, de déficit de 2,30% do PIB é bem inferior ao observado em 2023, de déficit de 2,82% do PIB. A partir destes dados, é incerto afirmar que o resultado do RGPS irá melhorar nos próximos anos como proporção do PIB. Ademais, a ausência do adequado detalhamento da estimada economia de recursos, de R\$ 7,8 bilhões, somada à ausência de evidências de que, de fato, tais medidas poderão alcançar os fins propostos, impossibilita à equipe de fiscalização concluir sobre a viabilidade, razoabilidade e factibilidade da economia projetada (seção II.3);

d) O fato de a prevista redução de despesas com BPC, na ordem de R\$ 6,4 bilhões, depender de ações que ainda serão implementadas e de não haver um histórico que permita avaliar se o número estimado de benefícios que serão cessados é factível gera incertezas quanto à suficiência da dotação orçamentária para as despesas com BPC para o exercício de 2025 (seção II.4);

e) Nas Informações Complementares ao Projeto, consta que o montante do efetivo estoque da Dívida Ativa da União (DAU), ao final do exercício de 2023, foi de R\$ 2.972,3 bilhões, enquanto os respectivos valores efetivos e estimados para 2024 somaram R\$ 2.998,5 bilhões, bem como o montante estimado de estoque, para dezembro de 2025, alcançou o valor de R\$ 3.109,9 bilhões (seção II.5);

f) Segundo a Atualização do Anexo de Riscos Fiscais, observou-se que os estoques totais dos passivos contingentes em 2022 e 2023 (1º semestre) alcançaram os valores de R\$ 6.260,1 bilhões e R\$ 6.082,9 bilhões, respectivamente. Cabe destaque que o montante das demandas judiciais de risco possível reduziu de R\$ 2.586,1 bilhões ao final de 2023, para R\$ 2.250,9 bilhões, em 30/6/2024, ou seja, uma queda de 13%. Já as ações de risco provável passaram de R\$ 1.015,7 para R\$ 1.055,1 bilhões, nesse período, representando em pequeno aumento de 3,9% (seção II.6);

g) Com base nas informações constantes do Projeto, foi previsto que os benefícios financeiros e creditícios deverão totalizar R\$ 134,3 bilhões em 2025, com 56% do total direcionados aos programas sociais. Projeta-se que os gastos tributários atingirão o montante de R\$ 543,7 bilhões naquele ano, e por suas características, beneficiarão mais os setores que pagam mais impostos. O setor de comércio e serviços deverá ser maior favorecido por essas renúncias tributárias (24%), e, em relação à saúde e à educação, projetam-se, respectivamente, cerca de 16% e 3% do total. Quando se comparam os valores per capita, considerando o total das renúncias financeiras, creditícias e tributárias, prevê-se que as regiões Centro-Oeste, Norte Sudeste e Sul serão as mais beneficiadas, ficando acima da média nacional. Por outro lado, a região Nordeste, mais uma vez, terá menor valor per capita (R\$ 1.917), cerca de 60% da média nacional (R\$ 3.189), o que vai de encontro ao propósito de redução das desigualdades regionais e sociais estabelecido como objetivo fundamental na Carta Magna. Ressalta-se que as projeções para estes benefícios indicam uma queda, em proporção do PIB, a partir de 2023, passando de 5,88% em 2023 para 5,47% em 2025, refletindo principalmente a redução nos gastos tributários (seção II.7);

h) O montante de despesas primárias sujeitas a limite constante do PLOA/2025, de R\$ 2.248.990 milhões, está de acordo com os limites do NRF. Cabendo realce o fato de a apuração do montante de 2025, calculado conforme os ditames da LC 200/2023, além de incorporar à base de 2024 os valores referentes à correção monetária e ao % de crescimento real, alterou a própria base, majorando-a em R\$ 44 bilhões, em virtude do estabelecido nos §§ 1º e 2º do art. 4º e no art. 14 da Lei Complementar (seção II.8);

i) Em relação à regra de ouro, tem-se que o montante das receitas de operações de

crédito ultrapassa o valor das despesas de capital previsto na LOA em R\$ 245 bilhões. Esta importância está alocada em despesas condicionadas à aprovação do crédito suplementar pelo Congresso Nacional mediante maioria absoluta, como prevê o art. 167, inciso III, da CF/1988 (seção II.9);

j) Conforme informações, das treze desonerações tributárias instituídas ou ampliadas, no período de 1º/1/2024 a até 16/8/2024, segundo as Informações Complementares ao Projeto, quatro foram originárias de propostas do Congresso Nacional que não atenderam a todas as exigências previstas no caput e incisos I e II, do art. 14 da LRF, bem como nos dispositivos LDO 2024 que tratam do tema. Por sua vez, apesar de o Poder Executivo ter demonstrado o cumprimento das exigências constitucionais e legais quando da proposição de normas legais para criação ou prorrogação de renúncias tributárias, durante o período, aquele Poder sancionou dois desses projetos originários do Congresso Nacional, bem como implementou os respectivos benefícios, sem a demonstração do atendimento de todas as referidas exigências legais de adequação fiscal (seção II.10);

k) O PLOA 2025, como relação ao Orçamento Fiscal e da Seguridade Social: i) amplia as possibilidades de abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes e órgãos autônomos, tendo em vista que amplia o número de ações e de subfunções que podem ser, sem limite, suplementadas; ii) não impõe limites para a anulação de dotações primárias discricionárias se forem destinadas ao atendimento de despesas primárias obrigatórias e financeiras; e iii) prevê maior flexibilidade para o cancelamento de despesas classificadas como emendas, ao não exigir, como requisito para o cancelamento, que haja impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa e solicitação ou concordância do autor da emenda, bem como ao dispensar todos os requisitos, quando se tratar de cancelamento de dotações bloqueadas para atendimento de despesas primárias obrigatórias, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2025. A principal implicação para a gestão orçamentária e para o controle externo, decorrente da abertura de créditos suplementares por ato próprio, é a necessidade de se fazer o acompanhamento das alterações no decorrer do exercício financeiro, uma vez que os critérios para abertura de créditos suplementares estão sob os condicionantes previstos nas normas de finanças públicas, em especial na CF/1988, na Lei 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (seção II.11);

l) Considerando o histórico da execução orçamentária e o aumento da quantidade de famílias atendidas, estima-se que a dotação orçamentária prevista no PLOA 2025 para a Ação 21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros está subestimada em, aproximadamente, R\$ 3 bilhões (seção II.12).

IV. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

294. *Ante todo o exposto, nos termos do art. 3º, inciso III, da Resolução-TCU 142/2001, propõe-se ao Tribunal a adoção das seguintes medidas:*

- a) informar, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal e à Secretaria do Tesouro Nacional, que a previsão de resultado primário, de déficit de R\$ 40,4 bilhões, pode estar subestimada em R\$ 9,3 bilhões em função de receita superestimada e despesas com benefícios do RGPS e do BPC subestimadas. A projeção de receita, no entanto, pode ser atingida se permanecer o crescimento observado em 2024 (seção II.2);*
- b) informar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 41, inciso I, alínea “a” e § 2º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 145, § 3º, da Lei 14.791/2023 (LDO 2024):*

- b.1) que não foi possível concluir sobre a viabilidade, a razoabilidade e a factibilidade do valor estimado pelo INSS, de R\$ 7,8 bilhões, em economia de despesas, utilizado como redutor da projeção de gastos com benefícios previdenciários normais do RGPS no Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 (seção II.3);*
- b.2) que o fato de a prevista redução de despesas com BPC, na ordem de R\$ 6,4 bilhões, depender de ações que ainda serão implementadas e de não haver um histórico que permita avaliar se o número estimado de benefícios que serão cessados é factível gera incertezas quanto à suficiência da dotação orçamentária para as despesas com BPC para o exercício de 2025 (seção II.4);*
- b.3) sobre a deterioração das condições de cumprimento da regra de ouro, sendo provável que nos próximos exercícios também sejam necessárias autorizações de créditos suplementares ou especiais, aprovados por maioria absoluta, da ordem de centenas de bilhão (seção II.9);*
- b.4) que o histórico da execução orçamentária e o aumento da quantidade de famílias atendidas indica que a dotação orçamentária prevista no PLOA 2025 para a Ação 21DV - Auxílio Gás dos Brasileiros está subestimada em, aproximadamente, R\$ 3 bilhões (seção II.12);*
- c) encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, para subsidiar a análise do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2024, bem como à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Secretaria de Política Econômica, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, à Secretaria de Orçamento Federal, à Secretaria de Previdência, ao Instituto Nacional do Seguro Social, à Secretaria do Tesouro Nacional e à Unidade de Auditoria Especializada em Previdência, Assistência e Trabalho desta Corte de Contas;*
- d) arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.”*

É o relatório.

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.545/2025-GABPRES

Processo: 019.698/2024-0

Órgão/entidade: SF - Comissão Mista de Orçamento - CMO

Destinatário: COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 10/06/2025

(Assinado eletronicamente)

Ana Lucia Dornelles

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.