

ESTUDO

EST nº 3/2025

Despesa primária em 10 itens: resumo gerencial do PLOA 2025

Paulo Roberto Simão Bijos
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área
Economia, Assuntos Fiscais, Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores, não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

RESUMO EXECUTIVO

Em consonância com o propósito da “série Raio X” elaborada por esta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (Conof), voltada à disponibilização de informações orçamentárias gerenciais e simplificadas, este estudo apresenta uma nova forma de desagregação resumida da despesa primária do governo central. Após promover reclassificações em demonstrativo contido no projeto de lei orçamentária anual (PLOA) da União para 2025, o estudo desagrega a referida despesa, gerencialmente, em apenas 10 itens. Além do “enxugamento” de informações relativamente a demonstrativos existentes, as reclassificações promovidas também visam, em alguns casos, ao aumento da inteligibilidade e da transparência de relatórios orçamentários existentes. Ao final, destaca-se o entendimento de que todos os 10 itens de despesa primária, resumidos no estudo, são passíveis de revisão e merecem ser constantemente reexaminados em prol do equilíbrio duradouro das contas públicas e do aumento da qualidade do gasto.

Palavras-chave: despesas primárias; transparência; revisão do gasto público.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. DESPESA TOTAL DO PLOA 2025	6
3. DESPESA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL NO PLOA 2025.....	7
4. DESAGREGAÇÃO GERENCIAL DA DESPESA PRIMÁRIA	8
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	14

1. INTRODUÇÃO

Em consonância com o propósito da “série Raio X”¹ elaborada por esta Conof, voltada à disponibilização de informações orçamentárias gerenciais e simplificadas, este estudo apresenta uma nova forma de desagregação resumida da despesa primária do governo central.

Referida despesa, diga-se de passagem, é variável-chave para o equilíbrio das contas públicas, com destaque ao fato de que, no Brasil do presente, há grande foco no processo de revisão do gasto público, aspecto esse que voltará a ser abordado nas considerações finais deste estudo.

A desagregação ora proposta tem como ponto de partida o formato gerencial adotado pelo governo federal na Mensagem Presidencial² que encaminhou o projeto de lei orçamentária anual (PLOA) da União para 2025 ao Congresso Nacional. Com base nessa referência, procede-se a algumas reclassificações pertinentes e, ao fim, desagrega-se a despesa primária do governo central em apenas 10 itens.

Além do “enxugamento” de informações relativamente a demonstrativos existentes, as reclassificações promovidas também visam, em alguns casos, ao aumento da inteligibilidade e da transparência de relatórios orçamentários, conforme explicado no tópico 3 deste estudo.

Antes de apresentar o resultado dessa desagregação, porém, convém resgatar a visão geral do PLOA 2025 a fim de contextualizar o resumo ora proposto à luz desse panorama maior, tal como exposto no tópico seguinte.

¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento>.

² Sistemática similar também é adotada pelo Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central que compõe o conjunto de quadros orçamentários consolidados integrantes do PLOA 2025, bem como pelos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDPs), de periodicidade bimestral.

2. DESPESA TOTAL DO PLOA 2025

A despesa orçamentária total da União, proposta no PLOA 2025, é de R\$ 5.866,5 bilhões (R\$ 5,9 trilhões). Esse total é decomposto no Raio X do PLOA 2025 tal como evidenciado na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Despesa Total¹ no PLOA 2025

Item	Valor	% do Total	% do PIB
Despesas Primárias Líquidas ²	2.385,6	40,7%	19,3%
Transferências Constitucionais	544,8	9,3%	4,4%
Investimentos das Estatais	166,6	2,8%	1,3%
Rolagem da Dívida	1.655,8	28,2%	13,4%
Amortização	393,1	6,7%	3,2%
Juros	480,0	8,2%	3,9%
Demais Despesas Financeiras	240,5	4,1%	1,9%
Total	5.866,5		

1. Total dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de invest. das estatais.
2. Líquidas de transferências. Somente orçamentos fiscal e seguridade social.

Fonte: Conof³.

O foco deste estudo, como dito, recai apenas sobre o primeiro componente da Tabela 1, relativo às “Despesas Primárias Líquidas” do governo central (orçamentos fiscal e da seguridade social)⁴, que, no PLOA 2025, perfazem o total de R\$ 2.385,6 bilhões (R\$ 2,4 trilhões).

Cabe aqui um breve esclarecimento metodológico. A despesa primária, neste caso, é “líquida” porque é deduzida das transferências da União, a título de repartição de receitas, aos demais entes da Federação (a exemplo dos Fundos de Participação⁵), que alcançam R\$ 544,8 bilhões no

³ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2025/raio-x-do-orcamento-2025-ploa-v2>.

⁴ Não inclui despesas das empresas estatais não dependentes, que integram o orçamento de investimento.

⁵ Como é o caso do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

PLOA 2025. Trata-se de dedução relevante para fins gerenciais, pois as citadas transferências apenas transitam pelo orçamento da União e dizem respeito a recursos pertencentes aos entes subnacionais. Feito esse esclarecimento, a “despesa primária líquida” é chamada, doravante, de “despesa primária”, por simplificação.

3. DESPESA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL NO PLOA 2025

No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central, em regra apresentado na Mensagem⁶ Presidencial do PLOA, a despesa primária (medida pela ótica orçamentária)⁷ de R\$ 2.385,6 bilhões, projetada para 2025, é desagregada em quatro grandes grupos (sendo dois deles detalhados em subitens), tal como reapresentado na Tabela 2 seguinte.

Tabela 2 – Desagregação da despesa primária no PLOA 2025

Itens de despesa	R\$ milhões	% do PIB
1. Benefícios Previdenciários	1.011.912,1	8,2
2. Pessoal e Encargos Sociais	416.202,0	3,4
3. Outras Desp. Obrigatórias	369.269,4	3,0
Abono e Seguro Desemprego	87.578,1	0,7
Anistiados	211,6	0,0
Apoio Fin. Municípios/Estados	3.309,0	0,0
Benefícios de Legislação Especial e Indenizações	1.865,1	0,0
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS / RMV	118.383,0	1,0
Complemento para o FGTS	56,7	0,0
Complementação ao Fundeb	56.576,8	0,5
Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital)	4.799,8	0,0
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	20.379,1	0,2
ADO 25	4.000,0	0,0
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	47.136,0	0,4
Subsídios, Subvenções e Proagro	22.296,1	0,2
Transferência ANA - Receitas Uso Recursos Hídricos	156,6	0,0
Transferência Multas ANEEL	2.521,7	0,0
4. Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	588.221,2	4,8
Obrigatórias com Controle de Fluxo	370.732,9	3,0
Discricionárias	178.533,9	1,4
Reserva para Emendas	38.954,3	0,3
Total (1+2+3+4)	2.385.604,7	19,3

Fonte: PLOA 2025 e Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Elaborado pelo autor.

⁶ Em atendimento ao disposto no art. 11 da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) da União para 2025.

⁷ Pela ótica financeira, aplicável à apuração do resultado primário, o valor é de R\$ 2.389,5. Cabe esclarecer, todavia, que a tabela elaborada sob a ótica orçamentária (disponibilizada neste estudo) não constou entre os quadros orçamentários consolidados que compõem o Volume I do PLOA 2025.

No presente estudo, essa forma de desagregação da despesa primária é reformulada com vistas a torná-la ainda mais gerencial e sintética, ao mesmo tempo em que se busca aumentar a transparência do item relativo às despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo (contidas no item 4 da Tabela 2), que, no entender deste autor, é demasiadamente agregado. Sobretudo para o público não iniciado⁸, tal item é pouco elucidativo, razão pela qual se optou por redistribuí-lo em outras rubricas, conforme explicado no tópico 4 adiante.

4. DESAGREGAÇÃO GERENCIAL DA DESPESA PRIMÁRIA

Na moldura gerencial concebida neste estudo, a despesa primária de R\$ 2.385,6 bilhões – equivalente a 19,3% do PIB – é desagregada nos termos da Tabela 3 e ilustrada no Gráfico 1 adiante.

Tabela 3 – Desagregação gerencial da despesa primária no PLOA 2025

Despesas Primárias do Gov. Central	R\$ bilhões	% do PIB
1. Previdência (RGPS ¹)	1.011,9	8,2%
2. Pessoal + benefícios a servidores	438,3	3,5%
3. Assistência social ²	373,2	3,0%
4. Saúde (obrigatórias)	163,2	1,3%
5. Fundeb (complem. União)	56,6	0,5%
6. Sentenças judiciais (OCC) ³	47,1	0,4%
7. Subsídios, subvenções e Proagro	22,3	0,2%
8. Demais Poderes (discricionárias)	20,4	0,2%
9. Outras obrigatórias	35,1	0,3%
10. Discricionárias do Executivo	217,5	1,8%
Total	2.385,6	19,3%

1. Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

2. Reúne Programa Bolsa Família, BPC⁹, Seguro-Desemprego e Abono Salarial.

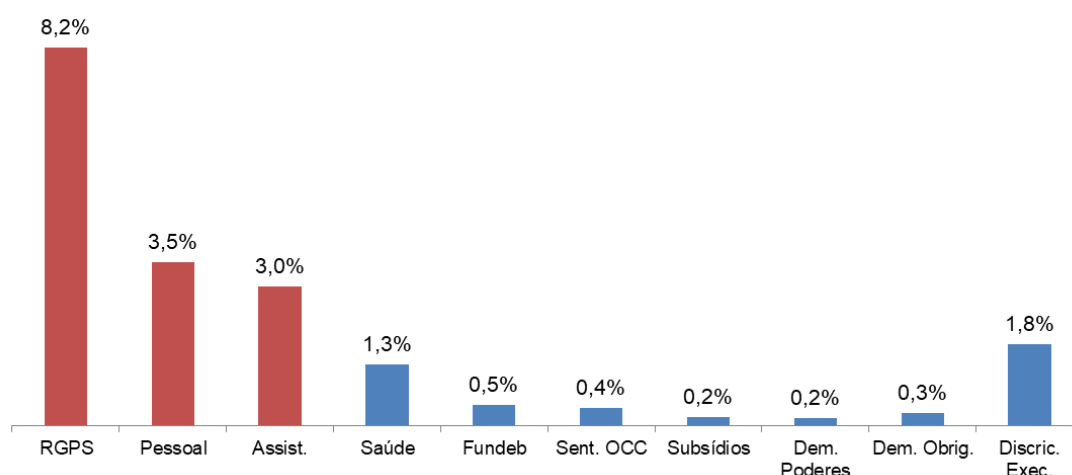
3. Outras despesas correntes e de capital (OCC).

Fonte: PLOA 2025. Elaborado pelo autor.

⁸ Até mesmo para os especialistas no tema, as despesas obrigatórias “com controle de fluxo” representam conceito impreciso e questionável. A própria definição veiculada no art. 68, § 5º, da LDO 2025, por exemplo, é eminentemente tautológica, em que pese a aplicação prática tem torno desse conceito no âmbito do processo de programação orçamentária e financeira.

⁹ Benefício de Prestação Continuada (BPC).

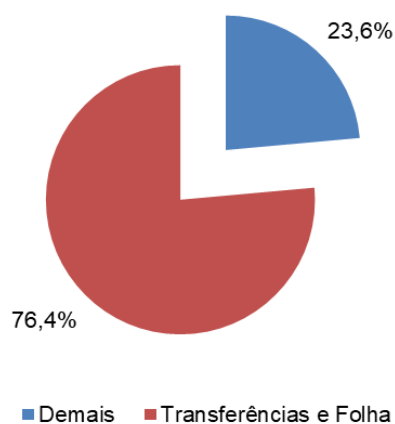
Gráfico 1 – Itens de despesa primária no PLOA 2025 (% do PIB)



Fonte: PLOA 2025. Elaborado pelo autor.

Os três itens de maior materialidade no PLOA 2025 – Previdência (RGPS), Pessoal e Assistência – podem ser reunidos, novamente para fins gerenciais e por simplificação, no grupo “Transferências e Folha” (em vermelho nos Gráficos 1 e 2), ressalvando-se o caráter híbrido das despesas com pessoal¹⁰. Tal grupo corresponde a 76,4% da despesa primária e a 14,7% do PIB, conforme resumido no Gráfico 2 e detalhado na Tabela 4.

Gráfico 2 - “Transferências e Folha” (Previdência, Pessoal e Assistência) no PLOA 2025



Fonte: PLOA 2025. Elaborado pelo autor.

¹⁰ A ideia de “transferências” aplica-se com maior facilidade à parcela da despesa com pessoal relativa a inativos. Já as despesas com pessoal ativo integram-se ao processo de oferta de bens e serviços à sociedade, tal como ocorre no caso da educação (especialmente ensino superior, no nível federal). Daí o acréscimo de “Folha [de pagamento]” na designação do grupo, para melhor representar a parcela de pessoal ativo.

Tabela 4 – Análise vertical da despesa primária no PLOA 2025

Despesas Primárias	R\$ bilhões	% do PIB		% do Total	
		Item	Acum.	Item	Acum.
1. Previdência (RGPS)	1.011,9	8,2%	8,2%	42,4%	42,4%
2. Pessoal + benefícios a servidores	438,3	3,5%	11,7%	18,4%	60,8%
3. Assistência social	373,2	3,0%	14,7%	15,6%	76,4%
4. Saúde (obrigatórias)	163,2	1,3%	16,0%	6,8%	83,3%
5. Fundeb (complem. União)	56,6	0,5%	16,5%	2,4%	85,6%
6. Sentenças judiciais (OCC)	47,1	0,4%	16,9%	2,0%	87,6%
7. Subsídios, subvenções e Proagro	22,3	0,2%	17,1%	0,9%	88,6%
8. Demais Poderes (discricionárias)	20,4	0,2%	17,2%	0,9%	89,4%
9. Outras obrigatórias	35,1	0,3%	17,5%	1,5%	90,9%
10. Discricionárias do Executivo	217,5	1,8%	19,3%	9,1%	100,0%
Total	2.385,6	19,3%	-	-	-

Fonte: PLOA 2025. Elaborado pelo autor.

O item 3 (Assistência social) da Tabela 4 reúne as quatro grandes (*big four*) despesas assistenciais do orçamento federal, discriminadas na Tabela 5.

Tabela 5 – As quatro grandes despesas assistenciais no PLOA 2025

Assistência social	R\$ bi	% Indiv.
1. Programa Bolsa Família	167,2	44,8%
2. BPC	118,4	31,7%
3. Seguro-Desemprego	56,8	15,2%
4. Abono Salarial	30,7	8,2%
(+) RPVs ¹ dos itens 3 e 4	0,1	0,0%
Total	373,2	100,0%

1. Requisições de Pequeno Valor, não rateadas pelo PLOA no âmbito do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que cobre as despesas com seguro-desemprego e abono salarial.

Fonte: PLOA 2025. Elaborado pelo autor.

Note-se que, no demonstrativo oficial do PLOA 2025, o Programa Bolsa Família era o maior componente implícito das despesas “Obrigatórias com Controle de Fluxo”, que agora deixam de existir no modelo gerencial reformulado. A Tabela 6 demonstra o que está contido nas despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo (OCF) que integram a Tabela 2.

Tabela 6 – Detalhamento das Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo

Despesas OFC	R\$ bi
Programa Bolsa Família	167,2
Saúde	163,2
Benefícios a servidores	22,1
Demais	9,8
Educação	8,4
Total	370,7

Fonte: PLOA 2025. Elaborado pelo autor.

A segunda maior parcela de despesas OCF, como se vê, diz respeito a despesas obrigatórias na área da saúde, que passaram a ser autonomamente discriminadas como item 4 no modelo gerencial proposto (Tabela 3). Essas despesas são constituídas pelas ações orçamentárias detalhadas na Tabela 7.

Tabela 7 – Detalhamento do Item 4 (Saúde, obrigatórias) do modelo gerencial

Item 4. Saúde (obrigatórias)	R\$ bi	% Ind.
8585 - Procedimentos em média e alta complexidade (MAC)	77,7	47,6%
219A - Piso de atenção primária à saúde	26,7	16,4%
4705 - Assistência farm. medicam. componente especializado	15,3	9,4%
00UW - Piso enfermagem (assist. financ. compl. aos entes)	10,9	6,6%
00UC - Agentes comunit. saúde (tranf. aos entes)	10,7	6,5%
20YE - Aquisição e distr. imunobiológicos e insumos	8,6	5,3%
20AE - Assistência farm. e insumos estrat. na atenção básica	3,0	1,9%
4370 - Atendimento à pop. para IST e hepatites virais	2,7	1,7%
00UB - Agentes combate a endemias (tranf. aos entes)	2,7	1,6%
20AL - Vigilância em saúde (apoio aos entes)	2,2	1,4%
4295 - Atenção a pacientes port. de doenças hematológicas	1,7	1,0%
Outras - inclui ação 20AI ("De Volta Pra Casa")	1,0	0,6%
Total	163,2	100,0%

Fonte: PLOA 2025. Elaborado pelo autor.

Observe-se que, com a realocação das despesas relativas a Bolsa Família e Saúde, o grupo das despesas OCF tornou-se bastante reduzido. E tornou-se ainda mais esvaziado com um deslocamento adicional, qual seja, a migração de “Benefícios a servidores” para o item 2 do novo modelo gerencial (Tabela 3), ao lado das despesas com pessoal.

Promovidas essas três reclassificações, justificou-se o encerramento do item OCF. Para completar esse processo, as despesas de menor monta indicadas na Tabela 6 (“Demais” e “Educação”) foram deslocadas

para o item 9 (Outras obrigatórias) do novo modelo gerencial, que se desdobra nos subitens informados na Tabela 8.

Tabela 8 – Detalhamento do Item 9 (Outras obrigatórias) do modelo gerencial

Item 9. Outras Obrigatórias	R\$ bi	% Indiv.
Demais ¹ OCF	9,8	27,9%
Educação OCF	8,4	23,8%
FCDF ² (exceto pessoal)	4,8	13,7%
"Lei Kandir" (LC 176/2020)	4,0	11,4%
Apoio aos entes subnac.	3,3	9,4%
Transf. multas Aneel	2,5	7,2%
Indenizações e BLE ³	1,9	5,3%
Outras	0,4	1,2%
Total	35,1	100,0%

1. Grupo fragmentado que inclui, por ex., ações de defesa, segurança pública e contribuição a org. internacionais.

2. Fundo Constitucional do Distrito Federal.

3. Benefícios de legislação especial (ação 0536).

Fonte: PLOA 2025. Elaborado pelo autor.

Como paralelo ao desdobramento das despesas OCF da saúde, convém detalhar adiante, na Tabela 9, as ações orçamentárias que compõem as despesas OCF da educação.

Tabela 9 – Despesas OCF da Educação deslocadas para Outras obrigatórias

Despesas OCF da Educação	R\$ bi	% Ind.
00PI - Apoio ao Programa Nacional de Alim. Escolar (PNAE)	5,5	65,3%
0515 - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica	2,0	24,3%
0969 - Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica	0,9	10,4%
Total	8,4	100,0%

Fonte: PLOA 2025. Elaborado pelo autor.

Por fim, a Tabela 10 trata das despesas discricionárias do Poder Executivo, destacando o valor da reserva para emendas impositivas (individuais e de bancada estadual), visto que tal reserva consome espaço orçamentário para alocação de recursos por parte do Poder Executivo.

Tabela 10 – Desdobramento do Item 10 (Discric. Executivo) do modelo gerencial

Item 10. Discricionárias do Executivo	R\$ bi	% Ind.
Executivo (sem emendas)	178,5	82,1%
Emendas Impositivas	39,0	17,9%
Total	217,5	100,0%

Fonte: PLOA 2025. Elaborado pelo autor.

Demais itens do novo modelo gerencial (Tabela 3), a princípio, dispensariam explicações pelo fato de não representarem inovações frente aos critérios já adotados em tabelas contidas no PLOA 2025. De toda sorte, por não serem autoexplicativos, registram-se adiante brevíssimos comentários a respeito dos itens 1, 2, 6 e 8.

O item 1 (Previdência RGPS) engloba R\$ 964,3 bilhões de despesas com benefícios urbanos e rurais geridos pelo INSS¹¹ e R\$ 8,3 bilhões relativos à compensação entre regimes previdenciários (Comprev), além de R\$ 39,4 bilhões oriundos de sentenças judiciais. O item 2 (Pessoal e benefícios a servidores) consolida despesas com pessoal civil e militar de todos os Poderes, incluindo inativos, e, à semelhança do item 1, também incorpora valores decorrentes de sentenças judiciais. Desse modo, o item 6 (Sentenças judiciais OCC) não equivale ao valor total¹² de sentenças judiciais do PLOA (majoritariamente constituído por precatórios¹³ e RPVs¹⁴), mas ao valor já deduzido das sentenças alocadas em despesas previdenciárias e com pessoal, assim como em despesas do FAT com abono e seguro-desemprego (tal como retratado na Tabela 5) e do BPC. O item 8, por sua vez, refere-se somente às despesas discricionárias dos “demais Poderes” (Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União e Defensoria Pública da União), visto que suas despesas obrigatórias (com destaque a despesas com pessoal) estão contidas em outros itens da Tabela 3.

¹¹ Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

¹² Cujá monta foi de R\$ 102,7 bilhões em despesas primárias no PLOA 2025 (vide Raio X Conof).

¹³ A fatura de precatórios alcançou o total de R\$ 70,7 bilhões no PLOA 2025, conforme o Relatório “Despesas com Sentenças Judiciais - Precatórios 2025”, elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO).

¹⁴ Requisições de Pequeno Valor.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retome-se, agora, o aspecto mencionado na introdução deste estudo, concernente à revisão do gasto público. Ressalta-se, neste momento, que todos os 10 itens de despesa da Tabela 3 são passíveis de revisão. Essa observação é importante para que se desmistifique o argumento, não raro propagado, de que a elevada rigidez do orçamento brasileiro seria um obstáculo ao desenvolvimento da atividade de revisão do gasto público no País.

A rigidez do orçamento federal é notoriamente elevada. Conforme demonstrado no Raio X¹⁵ do PLOA 2025, 90,4% das despesas primárias do governo central são constituídas por despesas obrigatórias. Mas disso não resulta que só reste 9,6% de despesa a ser revisada. Discricionárias ou obrigatórias, todas as despesas podem ser constantemente reexaminadas em prol do equilíbrio das contas públicas e do aumento da qualidade do gasto.

De fato, nada autoriza tratar despesas obrigatórias como imunes à revisão. Do contrário, não teriam ocorrido, por exemplo: (i) a reforma da previdência consubstanciada na Emenda Constitucional nº 103, de 2019; (ii) a recente alteração na política de valorização do salário mínimo (Lei nº 15.077, de 2024), que afeta o valor de despesas com previdência, BPC, seguro-desemprego e abono salarial; e (iii) a revisão de critérios do Proagro¹⁶ por meio de resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) editadas em 2024.

Nesse contexto, convém sublinhar que a atividade de revisão do gasto não necessariamente se confunde com a ideia de “corte de gastos”. Uma estratégia de revisão gradualista, por ilustração, tende a voltar-se mais à moderação do “ritmo de crescimento” do gasto público do que à sua redução nominal, tal como abordado no estudo intitulado O caminho do equilíbrio: é preciso “cortar gastos”?¹⁷.

¹⁵ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento>.

¹⁶ Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). Vide Anexo IV.5 (Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas) do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO) da União para 2025.

¹⁷ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/o-caminho-do-equilibrio_2024-11-04.