



**Aspectos fiscais do Projeto de Lei do
Congresso Nacional nº 26, de 2024 – Estima a
receita e fixa a despesa da União para o
exercício financeiro de 2025.**

Núcleo de Economia e Assuntos Fiscais¹

Brasília, setembro/2024

¹ Consultores: Dayson Pereira B. de Almeida e Paulo R. S. Bijos.



Sumário

1	Considerações Iniciais.....	3
2	PLOA 2025: grandes números.....	3
3	Pontos de atenção	3
3.1	Receitas primárias	3
3.1.1	Imposto sobre a renda (IR).....	5
3.1.2	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	5
3.1.3	Outras receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB).....	6
3.1.4	Arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).....	6
3.2	Despesas primárias	7
3.2.1	Benefícios do RGPS.....	7
3.2.2	Benefícios de prestação continuada (BPC).....	8
3.2.3	Apoio financeiro aos entes subnacionais	9
3.2.4	Proagro.....	10
3.2.5	Auxílio-gás	11
4	Medidas de revisão do gasto	11
5	Cenário base da Consultoria de Orçamento para receitas e despesas em 2025	12
6	Conclusões.....	13
	ANEXO I	15
	ANEXO II	16

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Mediante a Solicitação de Trabalho nº 1.306/2024, o Deputado Cláudio Cajado demanda à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira a elaboração de Nota Técnica contemplando a “avaliação das receitas e despesas, quanto à possibilidade de estarem superestimadas ou subestimadas, e o resultado desses efeitos sobre a meta de resultado fiscal. Em especial as receitas das tabelas 10 e 11 da mensagem presidencial e as receitas do Fundo Social; e as despesas objeto da redução de 25 bilhões e o auxílio-gás. Analisar também os efeitos da subestimação de despesas no limite de gastos da LCP 200”.

Nesse contexto, a presente nota serve-se ao atendimento da demanda em comento. Na análise a seguir serão abordados os pontos acima e, ao final, seção específica apresentará as principais conclusões do trabalho.

2 PLOA 2025: GRANDES NÚMEROS

No âmbito do governo central (orçamentos fiscal e da seguridade social), o PLOA 2025 projeta² receita primária líquida de R\$ 2.349 bilhões (19,0% do PIB) e despesa primária total (líquida de transferências aos demais entes) de R\$ 2.389,5 bilhões (19,3%) do PIB. Disso resulta déficit primário estimado em R\$ 40,4 bilhões (0,3% do PIB) no projeto. Considerada, porém, a dedução³ de R\$ 44,1 bilhões em despesas com precatórios para fins de cumprimento de meta de resultado primário, o PLOA 2025 apresenta superávit de R\$ 3,7 bilhões, valor ligeiramente superior à meta de déficit zero fixada para o ano.

Deve-se perquirir, ao encontro da solicitação de trabalho motivadora desta Nota, quais são os principais pontos de atenção no que concerne a rubricas de receitas e despesas que compõem os valores totais acima elencados, tal como examinado adiante.

3 PONTOS DE ATENÇÃO

Da análise do projeto, foi possível identificar nove pontos de atenção, quatro do lado das receitas e cinco do lado das despesas. Pelo lado das receitas, são eles: (1) imposto sobre a renda (IR); (2) contribuição social sobre o lucro líquido (CSLL); (3) outras receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB); e (4) arrecadação líquida para o regime geral de previdência social (RGPS). Do lado das despesas: (1) benefícios do RGPS; (2) benefícios de prestação continuada (BPC); (3) apoio financeiro a estados, distrito federal e municípios; (4) Proagro; e (5) auxílio-gás. Esses nove itens são analisados adiante, a começar pelos atinentes à receita.

3.1 RECEITAS PRIMÁRIAS

Preliminarmente, em atenção à demanda sobre a estimativa das receitas do Fundo Social, informa-se que não há evidências de omissão relacionada às receitas

² Pela ótica financeira.

³ Em observância à decisão do STF no âmbito das ADIs 7064 e 7047.

do Fundo derivadas da exploração de petróleo. Com efeito, as receitas de exploração de recursos naturais (petróleo) devem alcançar, em 2025, R\$ 120,7 bilhões, ante R\$ 112,0 bilhões previstos para 2024. Especificamente, as receitas oriundas de contratos de partilha da produção (naturezas n. 15110211 e 15110221) – de especial interesse no contexto da sistemática proposta pela nova modalidade do auxílio-gás⁴ – devem crescer R\$ 3,9 bi (R\$ 14,2 bi em 2025 contra R\$ 10,3 bi em 2024). Nesse sentido, destaca-se o argumento do Poder Executivo apresentado na Exposição de Motivos nº 00035/2024 MME MF, que instrui o Projeto de Lei nº 3.335/2024, segundo a qual “o presente projeto de lei não implica redução de receita pública” e que eventual redução de receita “deve ser apurada, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”. O Poder Executivo indica, portanto, que o PLOA 2025 não deduziu, de antemão, as receitas em comento, e os impactos da medida serão acompanhados e evidenciados durante a execução do orçamento.

Ainda em caráter preambular, e no que diz respeito às receitas extraordinárias consideradas no PLOA 2025, a proposta incorpora R\$ 121,5 bilhões derivados das origens informadas na Tabela 1⁵ adiante:

Tabela 1 – Receitas extraordinárias (PLOA 2025)

Itens de Receita	R\$ bilhões
	PLOA 2025
1. Processos CARF - Voto de qualidade	25,6
2. Transação de Relevante Controvérsia Jurídica	26,5
3. Transação Tributária - RFB	31,0
4. Recuperação Créditos Inscritos na dívida ativa	15,4
5. Controle Especial na utilização de benefícios tributários	20,0
6. Total	121,5

Fonte: PLOA 2025. Elaboração própria.

Rememore-se que o PLOA 2024, analogamente, incluiu na estimativa da receita diversas medidas cuja arrecadação esperada perfazia, à época, R\$ 168,5 bilhões – mencione-se, especialmente, o impacto do voto de qualidade no CARF, então estimado em R\$ 54,7 bilhões, e as receitas esperadas com transações tributárias, de R\$ 43,1 bilhões. A esse respeito, as informações mais recentes do Poder Executivo⁶ indicam que, somadas, essas duas medidas devem proporcionar R\$ 16,1 bilhões de arrecadação em 2024, isto é, um ajuste superior a R\$ 80 bilhões na estimativa inicial.

Nesse quadro, não se podem olvidar os riscos de que, no próximo exercício, ocorra nova frustração nas expectativas de arrecadação com receitas extraordinárias, pelo que se associa elevada incerteza ao ponto. A sessão 3.1.3, adiante, retoma a questão.

⁴ Conforme Projeto de Lei nº 3.335/2024, que altera a Lei nº 14.237, de 19 de novembro de 2021, para criar modalidade de operacionalização do auxílio Gás dos Brasileiros.

⁵ Em anexo, apresenta-se o detalhamento da arrecadação extraordinária prevista por tributo.

⁶ 4º Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias de 2024 (4º RARDP).

Parte-se, doravante, aos pontos de atenção previamente indicados, que recaem sobre universo de receitas da ordem de R\$ 1,9 trilhão em 2025, conforme Tabela 2 adiante:

Tabela 2 – Receitas destacadas (PLOA 2025)

Itens de Receita	R\$ milhões
	PLOA 2025
1. Imposto sobre a renda (IR)	834.958,7
2. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	198.394,3
3. Outras Receitas administradas pela RFB	108.837,9
4. Arrecadação líquida para o RGPS	713.874,8
5. Total	1.856.065,7

Fonte: PLOA 2025. Elaboração própria.

3.1.1 IMPOSTO SOBRE A RENDA (IR)

O PLOA 2025 estima em R\$ 835,0 bilhões a arrecadação do exercício com imposto de renda. A estimativa contempla R\$ 34,3 bilhões a título de receitas extraordinárias, mencionadas em sessão anterior, e R\$ 6,0 bilhões⁷ de receitas condicionadas à majoração da alíquota do imposto de renda em relação aos juros sobre capital próprio (JCP), conforme proposto pelo Projeto de Lei nº 3.394/2024 (PL 3.394/2024)⁸. O impacto da proposição sobre a receita está em linha com estimativas próprias da Conof. Nesses termos, caso não prospere a proposição do Poder Executivo, haverá necessidade de ajuste equivalente na estimativa da receita.

Com efeito, importante mencionar que, durante a execução do orçamento, por força do § 3º do art. 133 do PLDO 2025, e caso aprovada a redação proposta em referido dispositivo, a reestimativa de receitas levada a efeito a cada avaliação bimestral considerará somente a legislação vigente. Isso significa que, enquanto não aprovada a proposição, e na ausência de outras compensações pelo lado da receita, haverá a necessidade de se promover medidas de contenção de despesa, de modo a garantir o resultado fiscal determinado pela meta de primário para o exercício.

3.1.2 CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO (CSLL)

Estimada em R\$ 198,4 bilhões para 2025, a receita proveniente da CSLL incorpora R\$ 14,9 bilhões esperados com a aprovação do PL 3.394/2024 e R\$ 8,9 bilhões de receitas extraordinárias. As considerações lançadas na subseção anterior, acerca do Imposto sobre a Renda, aplicam-se igualmente ao caso da CSLL.

⁷ Dos quais R\$ 3,0 bilhões estão destinados ao pagamento de benefícios previdenciários.

⁸ De acordo com o art. 133 do PLDO 2025, segundo o qual “Na estimativa das receitas e na fixação das despesas do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 e da respectiva Lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de emenda constitucional, projetos de lei e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional” (grifamos).

A parcela da CSLL condicionada à aprovação da alteração legislativa em comento, no PLOA 2025, serve-se ao financiamento de despesas primárias obrigatórias com benefícios previdenciários.

3.1.3 OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB)

As outras receitas administradas pela Receita Federal alcançam R\$ 108,8 bilhões no PLOA 2025, ante R\$ 42,3 bilhões previstos para 2024 pelo RARDP do 4º bimestre. Essa diferença explica-se, principalmente, pelo fato de que a rubrica conta, em 2025, com R\$ 58,5 bilhões em receitas extraordinárias, oriundas de diversas fontes.

Ainda a título de comparação, no PLOA 2024 as outras administradas perfaziam R\$ 86,6 bilhões (com R\$ 39,5 condicionadas). Ao longo do corrente ano, contudo, a estimativa foi objeto de sucessivos ajustes – chegando-se à atual projeção, de R\$ 42,3 bilhões, principalmente em razão de frustrações na arrecadação extraordinária esperada.

Vê-se com reserva, portanto, a possibilidade de concretização de tais estimativas, dado o histórico recente.

3.1.4 ARRECADAÇÃO LÍQUIDA PARA O REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

Quanto à arrecadação líquida para o RGPS, o PLOA 2025 prevê o montante de R\$ 713,9 bilhões – número que indica crescimento de 10,1% em relação à arrecadação esperada para 2024 de acordo com o 4º bimestral (R\$ 648,2 bilhões).

Nesse montante, estão considerados R\$ 25,8 bilhões em receitas condicionadas à reoneração da folha de pagamentos. Uma vez constatado que a negociação sobre a política de desoneração da folha alcançou desfecho no sentido de prorrogação do benefício⁹ (de encontro ao previsto pelo PLOA), a arrecadação para o RGPS atualizada pelo impacto estimado para a renúncia em 2025 (R\$ 18,0 bilhões¹⁰) alcançaria R\$ 695,8 bilhões – número esse mais próximo das estimativas desta Consultoria e mais consistente com o *status quo*. A estimativa do PLOA considera, ainda, R\$ 2,1 bilhões em receitas extraordinárias, nessa rubrica.

⁹ Nos termos da Lei nº 14.973, 16 de setembro de 2024.

¹⁰ Conforme apresentação do Ministério da Fazenda sobre o PLOA 2025.

3.2 DESPESAS PRIMÁRIAS

A Tabela 3 apresenta valores projetados sob a ótica financeira¹¹, no PLOA 2025, para as cinco despesas objeto de atenção nesta Nota.

Tabela 3 – Despesas destacadas (PLOA 2025)

Itens de Despesa	R\$ milhões
	PLOA 2025
1. Benefícios do RGPS	1.007.233,8
2. BPC	118.383,0
3. Apoio financeiro aos entes subnacionais	7.325,3
4. Proagro	5.784,2
5. Auxílio-gás	600,0
6. Total	1.139.326,3

Fonte: PLOA 2025. Elaboração própria.

Passa-se, adiante, à análise individualizada de cada um desses itens que, em conjunto, perfazem o total estimado de R\$ 1,1 trilhão para 2025.

3.2.1 BENEFÍCIOS DO RGPS

O PLOA 2025 prevê desembolsos com benefícios do RGPS de R\$ 1.007,2 bilhões no ano. Em 2024, o 4º RARDP estima que essa despesa totalize R\$ 931,4 bilhões. O aumento projetado, portanto, é de R\$ 75,8 bilhões.

Destaque-se que, nesses totais, estão incluídas despesas com sentenças judiciais e compensação entre regimes previdenciários (Comprev). No PLOA 2025, o total de R\$ 1.007,2 bilhões é decomposto da seguinte forma: (i) R\$ 959,8 bilhões com benefícios normais; (ii) R\$ 39,4 bilhões com sentenças judiciais; e (iii) R\$ 8 bilhões com Comprev.

Em linhas gerais, a projeção dos valores relativos aos benefícios normais é condicionada pelo crescimento vegetativo dessa despesa, pela variação do salário mínimo (SM) – no caso de benefícios de até 1 SM – e pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), no caso dos demais benefícios.

Informações complementares do PLOA 2025 estimam: (i) crescimento vegetativo de 2,16% para os benefícios normais; (ii) reajuste de 6,87% para o salário mínimo, aplicado a 43,7% da despesa total com benefícios normais; e (iii) reajuste de 3,65% para os demais benefícios, em função do INPC¹². Com base nesses parâmetros, e tomando-se como referência inicial o valor de R\$ 896,1 bilhões¹³ em

¹¹ Projetadas sob a ótica financeira (em paralelismo aos tópicos anteriores concernentes à receita), para fins de apuração do resultado primário, conforme Quadro 10-A que integra o Volume I do PLOA 2025.

¹² Para maior clareza sobre as estimativas, será necessário aguardar a apuração do índice acumulado em doze meses até novembro.

¹³ No 4º RARDP, o total de R\$ 931,4 bilhões desdobra-se em: (i) R\$ 896,1 bilhões com benefícios normais; (ii) R\$ 27 bilhões com sentenças judiciais; e (iii) R\$ 8,3 bilhões com Comprev.

2024, é possível deduzir, para 2025, a estimativa de R\$ 961,8 bilhões para benefícios normais do RGPS. Trata-se de valor superior em menos de R\$ 2 bilhões relativamente ao PLOA 2025 (R\$ 959,8 bilhões), o equivalente a apenas 0,2% da despesa projetada.

De todo modo, essa rubrica remanesce como ponto de atenção devido ao fato de que estaria implícita no PLOA 2025 a redução de R\$ 7,3 bilhões na despesa com benefícios do RGPS em decorrência de medidas de revisão do gasto¹⁴ para 2025. Na ausência dessas medidas, presume-se que a despesa com benefícios do RGPS, em 2025, seria superior ao previsto no PLOA, no mínimo, no mesmo montante de R\$ 7,3 bilhões. Vale lembrar que a própria base de projeção de 2024, no valor de R\$ 896,1 bilhões, também já considera economia potencial associada a medidas de revisão do gasto da ordem de R\$ 6,8 bilhões¹⁵.

Trata-se, portanto, de uma questão de premissa, que merece ser considerada durante a tramitação do PLOA no Congresso Nacional e acompanhada ao longo dos exercícios de 2024 e 2025, quando da execução dos orçamentos e dos monitoramentos bimestrais.

É natural, ademais, que haja certo grau de incerteza na projeção de despesas, também, em decorrência da metodologia a ser adotada. Caso se considere, por exemplo, o método baseado no quantitativo efetivamente observado de beneficiários, os valores projetados podem variar para maior. Estimativa desta Consultoria, amparada no referido método, indica despesa projetada de R\$ 976,9 bilhões para benefícios normais do RGPS em 2025 (diferença de R\$ 17,1 bilhões a maior relativamente ao PLOA), desconsiderando-se, a princípio, economias potenciais derivadas de medidas de gestão.

3.2.2 BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

A projeção financeira da despesa com BPC¹⁶ é estimada em R\$ 118,4 bilhões no PLOA 2025, incluindo-se R\$ 5,5 bilhões relativos a sentenças judiciais. Para 2024, o 4º RARDP prevê que essa despesa alcance R\$ 111,8 bilhões.

Destaque-se que a despesa com BPC é indexada ao valor do SM, conforme disposto no art. 203, V, da Constituição. Sendo assim, sua projeção deve levar em conta, necessariamente, a variação desse parâmetro de 2024 para 2025, estimada em 6,87%¹⁷. Tomando-se por base o valor de 2024 do BPC, projetado em R\$ 111,8 bilhões no 4º RARDP, o valor atualizado para essa despesa em 2025, força de sua indexação ao SM, seria de R\$ 119,7 bilhões¹⁸.

Em adição, deve-se considerar o efeito do crescimento vegetativo¹⁹ esperado para benefícios do BPC no mesmo período. Tal fator, porém, ao que

¹⁴ Segundo informado pelo Poder Executivo, em apresentação dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, realizada em 28/8/2024, sobre medidas de revisão do gasto. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/agosto/governo-anuncia-economia-de-r-25-9-bilhoes-em-2025-com-processo-de-revisao-de-gastos>.

¹⁵ Conforme informado na coletiva de imprensa do 4º RARDP, realizada em 23/9/2024.

¹⁶ Inclui despesas remanescentes, e residuais, com Renda Mensal Vitalícia (RMV).

¹⁷ Aumento percentual do SM de R\$ 1.412 em 2024 para R\$ 1.509 em 2025 (estimado no PLOA 2025).

¹⁸ Com os devidos ajustes de cálculo quanto à parcela de R\$ 5,5 bilhões relativos a sentenças judiciais.

¹⁹ Influenciado, por exemplo, pelo processo de envelhecimento populacional e pela incidência de incapacidades em subgrupos populacionais elegíveis ao BPC.

consta não foi considerado no PLOA 2025, provavelmente em razão das medidas em curso adotadas pelo Poder Executivo com vistas ao controle dessa despesa, amparadas por atos normativos legais e infralegais²⁰ recém-editados. Saliente-se, nesse sentido, que a Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, em seu capítulo denominado “Das Medidas de Combate à Fraude e aos Abusos no Gasto Público”, permite que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) adote medidas cautelares diante de possíveis irregularidades ou fraudes na concessão de benefícios por ele administrados, dentre os quais se inclui o BPC.

Por sinal, o tema foi objeto da já citada apresentação dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, realizada em 28/8/2024, quando se informou que as economias potenciais decorrentes das medidas de revisão do gasto concernentes ao BPC são estimadas em R\$ 6,4 bilhões para 2025.

Trata-se, novamente, de aspecto relevante a ser considerado durante a tramitação do PLOA no Congresso Nacional e monitorado ao longo dos exercícios de 2024 e 2025, quando da execução dos orçamentos.

Sublinha-se mais uma vez, que projeções de despesas podem variar a depender da metodologia adotada. Estimativa desta Consultoria, amparada em quantitativos de beneficiários informados no PLDO 2025²¹, aponta para despesa projetada de R\$ 122,8 bilhões em 2025 (diferença de R\$ 4,4 bilhões a maior relativamente ao PLOA), desconsiderando-se economias potenciais derivadas de medidas de gestão.

3.2.3 APOIO FINANCEIRO AOS ENTES SUBNACIONAIS

Para despesas com “Apoio Financeiro para Estados e Municípios”, o PLOA 2025 prevê desembolsos (ótica financeira) de R\$ 7,3 bilhões no ano. Infere-se que esse montante desdobra-se em: (i) R\$ 4,3 bilhões de transferência aos entes subnacionais por força da Lei Complementar nº 201, de 2023 (compensação pela perda de arrecadação de ICMS sobre combustíveis); e (ii) R\$ 3 bilhões para implementação da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura, disciplinada pela Lei nº 14.399, de 2022.

Como ponto de atenção a esse grupo de despesas, sublinha-se que a Emenda Constitucional nº 132, de 2023, ao alterar o Sistema Tributário Nacional no bojo da reforma tributária por ela promovida, também instituiu, em seu art. 12, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBFFF). No § 1º do mesmo artigo, foi definido que, de 2025 a 2032, a União entregará recursos ao referido Fundo, sendo que o valor a ser entregue em 2025 seria de R\$ 8 bilhões, atualizados pela variação acumulada do IPCA de 2023 até o ano anterior ao da entrega.

Resta avaliar, porém, em que medida essa previsão constitucional é autoaplicável, tendo-se em vista, também, o fato de que nenhum dos dois projetos que regulamentam a reforma tributária – PLP 68/2024 (Lei Geral do IBS, da CBS e

²⁰ Portaria Interministerial MDS/MPS nº 27/2024 (fixa prazos para beneficiários do BPC regularizem sua situação perante o Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, sob a pena de suspensão do benefício) e Portaria Conjunta MDS/INSS nº 28/2024 (destaca-se a exigência de registro biométrico dos beneficiários e cruzamento entre bases de dados).

²¹ Tal como consta no Anexo IV.12 que integra o Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025.

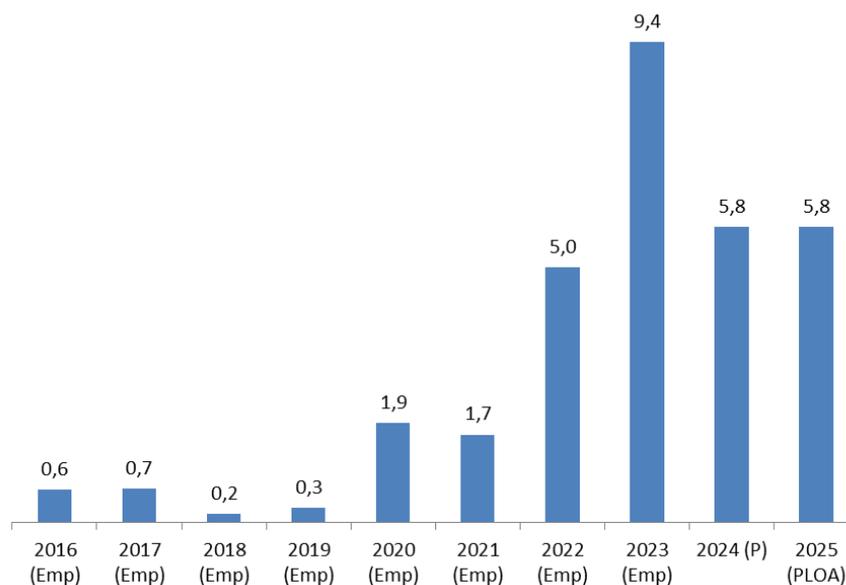
do IS) e PLP 108/2024 (Lei de Gestão e Administração do IBS) – disciplinaram a matéria em termos de definição da estrutura fiscal-orçamentária do FCBFFF. A depender dos desdobramentos, devem-se levar em consideração quais os impactos sobre o resultado primário do governo central.

Já quanto ao limite de despesa primária (fixado pela LC nº 200/2023), o art. 15 da EC nº 132/2023 prevê que os recursos de que trata o art. 12 (relativos ao FCBFFF) não se incluem nas bases de cálculo ou nos limites de despesas estabelecidos pela lei complementar de que trata o art. 6º da EC nº 126/2022, ou seja, pela LC nº 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (“novo arcabouço fiscal”).

3.2.4 PROAGRO

As despesas com o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) se destacam pelo seu perfil de crescimento exponencial nos anos recentes, ao menos até 2023, conforme retratado no Gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 – Despesas com Proagro (2016 a 2025)



Fonte: SIOP, 4º RARDP e PLOA 2025.

O súbito aumento de 2022 para 2023, por sinal, motivou as medidas de revisão do gasto anunciadas no Anexo IV.5²² do PLDO 2025 e corroboradas na proposta orçamentária para 2025. De acordo com a Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA 2025, a revisão do Proagro envolveu cinco linhas de atuação, todas elas já implementadas por meio de resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), dentre as quais se inclui a redução de 50% no limite de cobertura para empreendimentos com probabilidade de perda igual a 40% no Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC). Segundo a já citada apresentação dos

²² Relativo ao “Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas”.

Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda, realizada em 28/8/2024, a economia considerada no PLOA 2025, a partir da revisão de gasto do Proagro, foi de R\$ 1,9 bilhão²³.

Nessa esteira, a dotação de R\$ 5,8 bilhões proposta para o Proagro no PLOA 2025 corresponde à mesma dotação vigente para 2024 que, por sua vez, coincide com a projeção constante do 4º RARDP.

Ressalte-se que o comportamento dessa despesa ao longo de 2024, e nos anos futuros, tende a ser desafiado por pressões advindas da emergência climática em curso. Tal cenário, por sua vez, sugere a necessidade de que essa despesa seja repensada à luz de um processo mais amplo de revisão do gasto, centrado na avaliação estruturada do conjunto de políticas públicas de seguro de crédito rural no País.

3.2.5 AUXÍLIO-GÁS

No PLOA 2025, a ação orçamentária “21DV - Auxílio-Gás dos Brasileiros” conta com dotação proposta de apenas R\$ 600 milhões, ante R\$ 3,4 bilhões de dotação atual²⁴ em 2024.

Não se trata, todavia, de redução financeira decorrente de menor entrega física programada. Afinal, a meta física da ação 21DV, no PLOA 2025, é de 6.007.790 famílias atendidas no ano, valor superior ao da LOA 2024, cuja meta é de 5.516.000 famílias atendidas.

Depreende-se, portanto, que o PLOA 2025 fora elaborado contando com o suporte de fonte extraorçamentária (associada ao Projeto de Lei nº 3.335/2024) para a entrega física nele programada. Tal sistemática foi objeto de análise da Nota Técnica nº 43, de 2024, desta Consultoria²⁵, que concluiu pela incompatibilidade da nova modalidade do auxílio-gás (cogitada pela proposição supracitada) com princípios e normas do direito orçamentário e financeiro.

Em face disso, pressupondo-se o objetivo de preservar-se, ao menos, a dotação orçamentária de 2024, haveria a necessidade de se encontrar espaço no PLOA 2025 para a acomodação de R\$ 2,8 bilhões adicionais em favor da ação orçamentária 21DV. Ressalte-se, nesse sentido, que a ação em comento diz respeito à despesa primária discricionária considerada na apuração do resultado primário e sujeita ao limite de despesa imposto pela LC nº 200/2023.

4 MEDIDAS DE REVISÃO DO GASTO

As medidas de contenção de despesas anunciadas no PLDO 2025 e reafirmadas no PLOA 2025 sinalizam movimento inicial positivo, já em curso, em direção à boa prática orçamentária de revisão do gasto público, cujos resultados merecem ser acompanhados neste e no próximo exercício.

Para o médio e longo prazo, todavia, as medidas até então adotadas tendem a ser insuficientes. Para que haja equilíbrio sustentável das contas públicas, será

²³ Adicionalmente, a mesma apresentação inclui o valor de R\$ 1,8 bilhão a título de “reprogramação/realocação”.

²⁴ Consulta em 25/9/2024.

²⁵ Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024/nt_43-24_pl-3335-2024.

necessário avançar nessa agenda de tal sorte que se promovam revisões estruturais do gasto público, tal como sinalizado, ainda que tangencialmente, no Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2025, no seguinte excerto:

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

Frente às restrições fiscais, afinal, é fundamental avançar na agenda de alocação eficiente dos recursos públicos disponíveis com enfoque mais sistêmico. Nesse sentido, serão realizados estudos para identificação de ineficiências na aplicação e na lógica de definição de recursos.

A parte final da citação acima, relativa à “lógica de definição de recursos”, parece pertinente, por ilustração, para a revisão estrutural do BPC, tendo em vista que as medidas apresentadas até o momento, para o controle dessa despesa, resumem-se à dimensão da regularidade do gasto público. Não se discutiu até o momento, por exemplo, os efeitos de sua indexação ao salário mínimo em cenário de rápido envelhecimento populacional. Tal preocupação, por sinal, foi abordada na seguinte passagem das informações complementares que acompanham o PLOA 2025:

O envelhecimento da população brasileira e o aumento da expectativa de sobrevivência, aliados ao aumento anual do salário-mínimo superior ao aumento da renda média, sugerem que as despesas com o BPC deverão aumentar substancialmente no futuro próximo.

5 CENÁRIO BASE DA CONSULTORIA DE ORÇAMENTO PARA RECEITAS E DESPESAS EM 2025

Em relação aos números constantes do PLOA 2025, o cenário-base da Conof indica despesas primárias ligeiramente inferiores (R\$ 2.383,4 bilhões) e número mais conservador para receitas líquidas (R\$ 2.261,2 bilhões) – em anexo, detalham-se as projeções para os principais agregados. De tais estimativas resulta, assim, um resultado primário deficitário em 2025 de aproximadamente R\$ 120 bilhões, ou 1,0% do PIB.

As projeções em comento não incorporam, por conservadorismo, efeitos de novas medidas extraordinárias de arrecadação, de receitas condicionadas, ou de revisão de gasto previstas no PLOA 2025. A concretização de tais medidas tende a melhorar o resultado projetado para o exercício.

6 CONCLUSÕES

De acordo com a análise empreendida nas seções anteriores, foram mapeados os seguintes pontos de atenção nos agregados de receita e despesa constantes do PLOA 2025:

Tabela 4 – Pontos de atenção (receitas e despesas) – PLOA 2025

	R\$ milhões	
I. Itens de Receita	PLOA 2025	Incerteza associada
1. Imposto sobre a renda (IR)	834.958,7	40.312
2. Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)	198.394	23.875
3. Outras Receitas administradas pela RFB	108.838	58.450
4. Arrecadação líquida para o RGPS	713.875	27.878
5. Subtotal receita (1+2+3+4)	1.856.066	150.515
II. Itens de Despesa		
6. Benefícios do RGPS	1.007.234	17.123
7. BPC	118.383	4.443
8. Apoio financeiro aos entes subnacionais	7.325	-
9. Proagro	5.784	-
10. Auxílio-gás	600	2.833
11. Subtotal despesa (6+7+10)	1.139.326	24.399
III. TOTAL (5 + 11)	2.295.392	174.914

Na Tabela 4, as incertezas associadas aos itens de receita estão relacionadas à arrecadação extraordinária prevista no PLOA, ou à receita condicionada à aprovação de medida em tramitação no Congresso Nacional. Do lado das despesas, as incertezas dizem respeito a potencial necessidade de ajuste, diante de estimativas que se serviram de premissas otimistas ou ante a não concretização de medidas de economia já incorporadas nas projeções do orçamento.

A partir de tais pontos, podem ser ofertadas diversas considerações, a partir de perspectivas distintas. A não aprovação, até março de 2025, do PL 3.394/2024, por exemplo, demandaria o ajuste²⁶ da ordem de R\$ 20 bilhões nas projeções da receita para o exercício, já no primeiro relatório de avaliação bimestral – o que, a depender da projeção atualizada para o déficit no ano, poderia requerer a adoção de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira.

Antes, ainda durante a tramitação do PLOA no Congresso, a arrecadação líquida para o RGPS deverá ser revista, diante da prorrogação da política de desoneração da folha de salários de empresas e municípios.

De modo geral, a materialização dos riscos relacionados à receita, ainda que parcialmente, pode trazer impacto relevante sobre o montante das despesas

²⁶ Haja vista o já citado art. 133, § 3º, do PLDO 2025.



discricionárias fixadas para o exercício – admitidas como variável de ajuste – e, em última análise, sobre o resultado primário projetado para o exercício.

Pelo lado da despesa, uma vez constatada a necessidade de ajuste nas projeções, ter-se-á nova fonte de pressão sobre as demais discricionárias, ante a limitação imposta pelo limite de gastos primários.

As repercussões oriundas de tais pontos de atenção, e a magnitude das correções eventualmente necessárias dependerão, naturalmente, da concretização dos riscos em comento. Nesse contexto, se está diante de cenário desafiador, que demandará atenção e monitoramento contínuo ao longo do exercício.

Por fim, destaca-se que o panorama ora delineado reforça a necessidade de avanços mais substantivos no que tange à agenda da revisão do gasto, sobretudo no que diz respeito à revisão estrutural da trajetória de despesas obrigatórias.

ANEXO I

**Tabela 5 - Resultado primário do governo central
LOA 2025 x Projeções Conof**

R\$ bilhões

	LOA2025	Cenário Conof (agosto/24)
1. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	2.907,8	2.820,1
1.1 - Receita Administrada pela RFB	1.884,0	1.814,0
1.2 - Incentivos Fiscais	-0,027	0
1.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	713,9	691,2
1.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	310,0	314,9
2. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	558,7	558,9
3. RECEITA LÍQUIDA (1 - 2)	2.349,0	2.261,2
4. DESPESA PRIMÁRIA	2.389,6	2.383,3
4.1 Benefícios Previdenciários	1007,2	1.025,0
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	413,2	415,8
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	419,8	402,5
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	549,4	540,0
RESULTADO PRIMÁRIO - GOVERNO CENTRAL	-40,5	-122,1



ANEXO II

**Tabela 6 – Receitas extraordinárias PLOA 2025
Distribuição por tributo**

	R\$ milhões
Receita extraordinária	PLOA 2025
1. Outras administradas	58,5
2. Imposto sobre a renda	34,3
3. Cofins	10,9
4. CSLL	8,9
5. Imposto sobre produtos industrializados	3,5
6. Receita previdenciária	2,1
7. PIS/Pasep	1,9
8. Cide-combustíveis	1,2
9. Imposto sobre a importação	0,3
10. Total	121,5

Fonte: PLOA 2025. Elaboração própria.