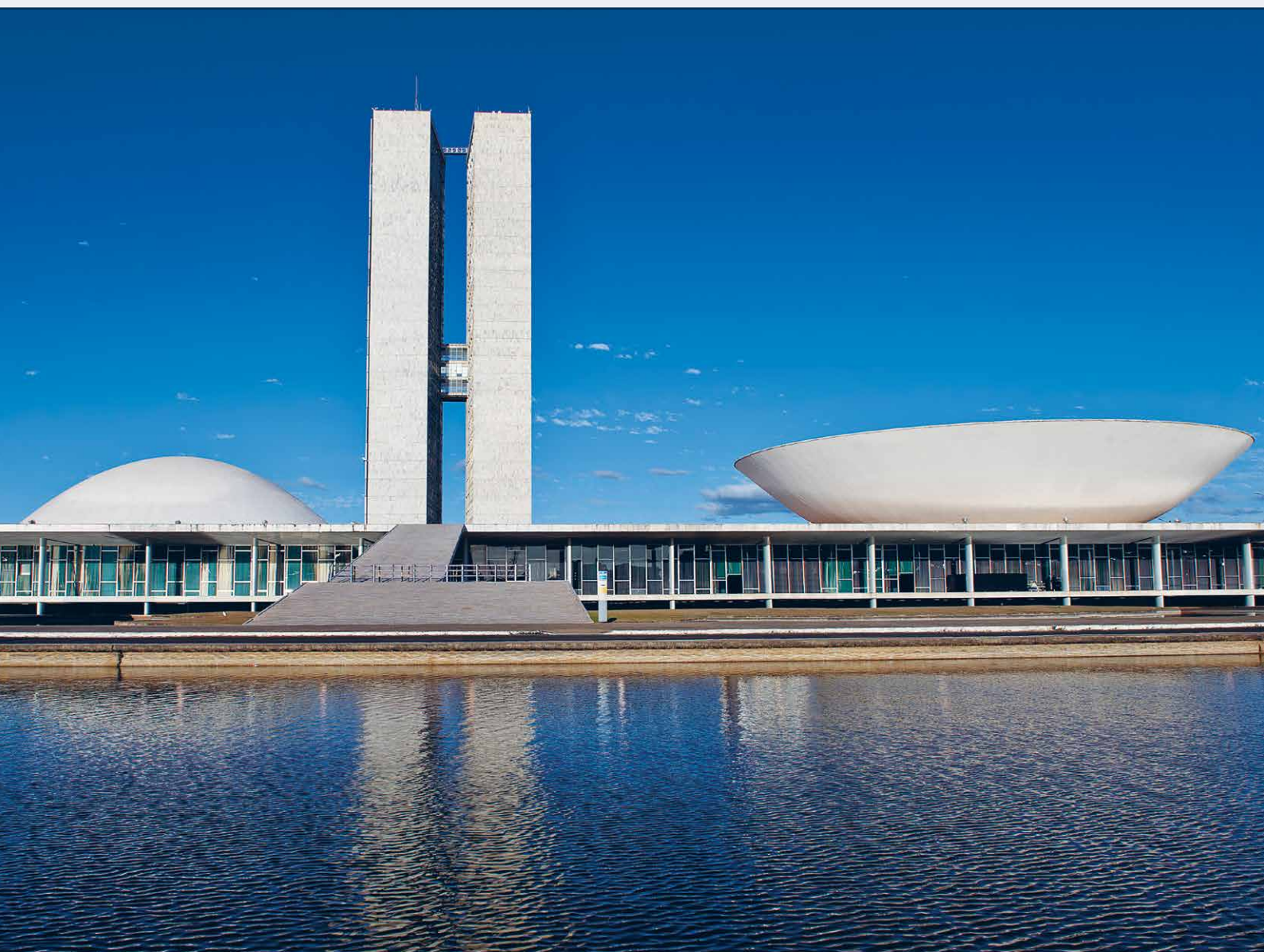


## NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2023

# SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL PARA 2024 (PLOA 2024)

**PL nº 29/2023-CN**



**Endereço na internet:** <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/159659>

**E-mail:** [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br) e [conorf@senado.leg.br](mailto:conorf@senado.leg.br)

## MESA DO CONGRESSO NACIONAL

**Senador Rodrigo Pacheco**  
Presidente

**Deputado Marcos Pereira**  
1º Vice-Presidente

**Senador Rodrigo Cunha**  
2º Vice-Presidente

**Deputado Luciano Bivar**  
1º Secretário

**Senador Weverton**  
2º Secretário

**Deputado Júlio Cesar**  
3º Secretário

**Senador Styvenson Valentim**  
4º Secretário

## MESA DO SENADO FEDERAL

**Senador Rodrigo Pacheco**  
Presidente

**Senador Veneziano Vital do Rêgo**  
1º Vice-Presidente

**Senador Rodrigo Cunha**  
2º Vice-Presidente

**Senador Rogério Carvalho**  
1º Secretário

**Senador Weverton**  
2º Secretário

**Senador Chico Rodrigues**  
3º Secretário

**Senador Styvenson Valentim**  
4º Secretário

## MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

**Deputado Arthur Lira**  
Presidente

**Deputado Marcos Pereira**  
1º Vice-Presidente

**Deputado Sóstenes Cavalcante**  
2º Vice-Presidente

**Deputado Luciano Bivar**  
1º Secretário

**Deputada Maria do Rosário**  
2ª Secretária

**Deputado Júlio Cesar**  
3º Secretário

**Deputado Lucio Mosquini**  
4º Secretário

## NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2023

### ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

#### **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)**

Diretor: Bruno Rocha

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

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

#### **Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)**

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

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

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

### COORDENAÇÃO TÉCNICA

Diogo Antunes de Siqueira Costa

Hélio Henrique Diógenes Rego

Marcelo de Rezende Macedo

Maurício Ferreira de Macêdo

### Formatação

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

---

**NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 3/2023**

---

**SUBSÍDIOS À APRECIÇÃO DO  
PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA  
ANUAL PARA 2024 (PLOA 2024)**

**PL nº 29/2023-CN**

---

**Outubro de 2023**

Consultoria de Orçamento e  
Fiscalização Financeira – CD

Consultoria de Orçamentos,  
Fiscalização e Controle – SF





## APRESENTAÇÃO

A presente nota técnica conjunta traz análise do projeto de lei orçamentária anual para o exercício de 2024 – PLOA 2024 (PL nº 29/2023-CN), com o propósito de oferecer elementos que auxiliem a apreciação e a discussão da proposta orçamentária no âmbito do Congresso Nacional.

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

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

*Art. 154 ...*

*[...]*

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

### **Bruno Rocha**

Diretor da Consultoria de Orçamento e  
 Fiscalização Financeira – CONOF/CD<sup>1</sup>

### **Flavio Diogo Luz**

Consultor-Geral de Orçamentos,  
 Fiscalização e Controle – CONORF/SF<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Consultores designados: Antônio Carlos Costa d'Ávila Carvalho Junior, Dayson Pereira Bezerra de Almeida e Sérgio Tadao Sambosuke (Organizadores), Claudio Riyudi Tanno, Edson Martins de Moraes, Eugênio Greggianin, Graciano Rocha Mendes, Hélio Rêgo, Leonardo Rolim, Marcelo de Rezende Macedo, Márcia Rodrigues Moura, Marcos Rogério Rocha Mendlovitz, Mário Luís Gurgel de Souza, Ricardo Alberto Volpe, Tiago Mota Avelar Almeida, Túlio Cambraia e Wellington Pinheiro de Araújo.

<sup>2</sup> Consultores designados: Diogo Antunes de Siqueira Costa e Maurício Ferreira de Macêdo (Organizadores), Ana Claudia Castro Silva Borges, Augusto Bello de Souza Neto, Bento Rodrigo Pereira Monteiro, Carlos Murilo Espinola Pereira de Carvalho, Daniel Leitão Corrêa e Silva, Eduardo Andres F. Rodriguez, Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt, Helena Assaf Bastos, Joaquim Ornelas Neto, José Sergio Pinheiro Machado Filho, Luciano de Souza Gomes, Luiz Gonçalves de Lima Filho, Murilo Hinojosa de Sousa, Nilton César Rodrigues Soares, Renan Bezerra Milfont, Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos, José Sergio Pinheiro Machado Filho e Vincenzo Papariello Júnior.

# ÍNDICE

---

## **APRESENTAÇÃO | 3**

### **1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 7**

### **2. VISÃO GERAL DO PLOA 2024 | 14**

### **3. CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS | 18**

3.1. CENÁRIO | 18

3.2. PARÂMETROS ESTIMADOS PARA OS EXERCÍCIOS DE 2023 A 2026 | 19

### **4. POLÍTICA FISCAL | 21**

4.1. INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO | 21

4.2. RESULTADOS FISCAIS | 22

4.3. LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS | 25

4.4. REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS | 29

### **5. RECEITAS | 32**

5.1. RECEITAS PRIMÁRIAS | 32

5.2. RECEITAS FINANCEIRAS | 34

5.3. RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS | 35

### **6. DESPESAS | 39**

6.1. EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS | 39

6.2. EDUCAÇÃO | 43

6.2.1 Gastos com Manutenção e desenvolvimento do ensino | 43

6.2.2 Complementação para o Fundeb | 44

6.3. SAÚDE | 44

6.3.1. Evolução dos gastos federais com saúde | 44

6.3.2. GASTOS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE | 46

6.4. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS | 48

6.4.1. Benefícios Previdenciários e Resultados dos Regimes Próprios | 52

6.5. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL | 57

6.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL | 61

6.6.1. Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) | 61

6.6.2. Programa Bolsa Família | 63

6.6.3. Auxílio Gás dos Brasileiros | 64

6.6.4. Programa de Aquisição de Alimentos | 64

6.7. INVESTIMENTOS | 65

6.8. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS | 69

6.9. ATENDIMENTO DE EMENDAS | 73

6.10 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA | 77

6.10.1 Reserva de contingência geral | 78

6.10.2 Reservas de contingência específicas | 79

Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas | 79

Reservas para atender programação ou necessidade específica | 80

Reservas para suportar emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória | 81

Reservas para atendimento de despesas decorrentes de sentenças judiciais | 81

Outras reservas | 81

6.11. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO | 81

6.11.1 Previsão de arrecadação e vinculações | 81

6.11.2 Destinação de recursos para educação e saúde | 83

6.11.3 Vinculações a outros órgãos | 84

6.12. FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO | 84

6.13. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS | 86

6.14. AGENDAS TRANSVERSAIS E MULTISSETORIAIS | 89

**7. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR | 90**

**8. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES | 94**





# 1. PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

## VISÃO GERAL DO PLOA

No PLOA 2024, as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 5.543,2 bilhões, sendo R\$ 151,3 bilhões destinados ao orçamento de investimento das empresas estatais e R\$ 5.391,9 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destes, R\$ 1.736,5 bilhões se referem ao refinanciamento da dívida pública federal, que consiste na amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos a partir da realização de novas operações de crédito (emissão de títulos). Considerando-se os valores líquidos do refinanciamento da dívida, a projeção de receita para 2024 relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 3.655,4 bilhões, sendo R\$ 2.799,2 bilhões (76,6%) referentes à receita corrente e R\$ 856,2 bilhões (23,4%) à receita de capital.

Prevê-se que 67,4% dos recursos previstos no PLOA 2024 estarão comprometidos com o pagamento de despesas primárias obrigatórias (RP 1), enquanto 6,2% serão destinados à realização de despesas primárias discricionárias (RP 2 e RP 3). Do total das despesas primárias (R\$ 2.690,3 bilhões), 91,6% (R\$ 2.464,4 bilhões) são obrigatórias e 8,4% (R\$ 225,9 bilhões) são discricionárias. A participação das despesas obrigatórias no total das despesas primárias reafirma a elevada rigidez orçamentária quanto à possibilidade de reorientação das ações governamentais.

Os investimentos propostos nos orçamentos fiscal e da seguridade social somam R\$ 58,9 bilhões, superior em 163% ao montante alocado no PLOA 2023 (R\$ 22,4 bilhões).

## CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

O cenário macroeconômico projetado para elaboração do PLOA 2024 prevê crescimento econômico de 2,54% em 2023, de 2,26% em 2024, de 2,80% em 2025 e de 2,40% em 2026. No entanto, a expectativa de mercado é de crescimento de apenas 1,47% para 2024, recomendando-se, assim, cautela na análise do PLOA 2024, uma vez que as estimativas de receita e despesas são, em muitos casos, diretamente dependentes dessa variável. A proposta estima, para 2023, IPCA de 4,85%, convergente com projeções de mercado (4,93%).

## POLÍTICA FISCAL E CENÁRIO ECONÔMICO

A meta fixada no PLDO 2024 para o resultado primário do governo central é igual a zero. O PLOA 2024 prevê que o resultado primário do governo central será superavitário em R\$ 2,8 bilhões no período. Para o setor público consolidado, o déficit estimado é equivalente a R\$ 10,4 bilhões (0,09% do PIB), sendo R\$ 7,2 bilhões a meta de déficit fixada para as estatais federais, exceto os Grupos Petrobras e ENBPar, e R\$ 6 bilhões a meta de déficit, apenas indicativa, dos entes subnacionais. Com esse resultado, espera-se uma elevação da Dívida Bruta do Governo Central e da Dívida Líquida do Setor Público em 2024, que devem atingir 77,7% e 64,1% do PIB, respectivamente, conforme PLDO 2024.

## LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS

O Regime Fiscal Sustentável preservou a definição de limites individualizados aplicáveis às despesas primárias dos Poderes e órgãos autônomos, exclusivamente quanto aos montantes orçamentários. A base de cálculo do limite de 2023 é R\$ 1.964 bilhões. Como a inflação apurada pelo IPCA no período de doze meses encerrado em junho de 2023 é 3,16%, a correção do limite para 2024 será de R\$ 62,1 bilhões. Soma-se a essa correção a variação real da despesa (1,7%) possibilitada em função da variação real da receita primária, o que eleva o limite

em mais R\$ 34,4 bilhões. Em conclusão, o aumento total de despesas primárias no PLOA 2024 totaliza R\$ 96 bilhões, levando o limite do exercício para R\$ 2.060,6 bilhões. Adicionalmente, na definição de suas despesas primárias, o Poder Executivo se baseou em dispositivo previsto em Mensagem Modificativa do PLDO em tramitação no Poder Legislativo (art. 23-A do PLDO 2024), que pretende permitir que o projeto e a lei orçamentária de 2024 contenham despesas condicionadas à abertura de crédito adicional decorrente da diferença entre a variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho (3,16%) e a variação do IPCA estimada para o ano de 2023 (4,85%). Essa diferença, de 1,69% (4,85% - 3,16%), permitiria um aumento do limite de despesas primárias de R\$ 32,4 bilhões, sendo essa parcela específica classificada como despesa condicionada.

## REGRA DE OURO

A parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional alcança o montante de R\$ 200,3 bilhões. Desse valor, R\$ 199,3 bilhões estão alocados no Fundo do Regime Geral de Previdência Social e R\$ 1,0 bilhão no Fundo Nacional de Assistência Social. Essas operações de créditos e as despesas que necessitam desse suporte dependem de posterior aprovação, no exercício financeiro de 2024, de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional. O valor a ser considerado nesse projeto poderá ser inferior ao que constar da lei orçamentária, uma vez que o Poder Executivo poderá utilizar recursos provenientes de saldos de exercícios anteriores, bem como de eventual ocorrência de excesso de arrecadação, para substituir parcialmente as operações de crédito excedentes, com fundamento no art. 22, § 3º, do PLDO 2024.

## RECEITAS PRIMÁRIAS

A estimativa para a receita primária bruta no PLOA 2024 é de R\$ 2.709,5 bilhões (equivalente a 23,7% do PIB), o que representa aumento nominal de R\$ 343,2 bilhões, ou 1,6%, em relação ao valor reestimado para 2023. No que tange à receita primária líquida, apurada a partir da dedução de transferências a estados e municípios por repartição de recursos, o total estimado é de R\$ 2.191,2 bilhões (19,2% do PIB), patamar superior ao reprogramado para 2023 (R\$ 1.909,3 bilhões, equivalentes a 17,8% do PIB).

## RECEITAS FINANCEIRAS

As projeções para as receitas financeiras (ou receitas não primárias) no PLOA 2024 somam R\$ 2.682,4 bilhões. Desses, cerca de R\$ 2.421,1 bilhões (90,3%) estão associados a emissões de títulos públicos para refinanciamento da dívida (R\$ 1.736,5 bilhões) ou para outras finalidades (R\$ 684,6 bilhões).

## RENÚNCIAS DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS

Para o exercício de 2024, estima-se que o montante das renúncias de receitas tributárias, ou dos gastos tributários, será de R\$ 523,7 bilhões, ou 4,6% do PIB. Em relação ao estimado no PLOA 2023, representa elevação nominal de R\$ 67,6 bilhões. Não obstante o patamar projetado pela EC nº 109/2021, de redução desses benefícios a 2% do PIB, a trajetória atual sinaliza movimento inverso, como demonstra a proporção em 2022 (4,6% do PIB) e em 2023 (4,7%).

A região Sudeste recebe a maior parcela dos benefícios tributários, com R\$ 247,9 bilhões ou 47,3% do total, em razão da alta concentração econômica nessa região. Nas demais regiões, a distribuição percentual dos benefícios é a seguinte: Sul, 15,6%; Nordeste, 15,8%; Norte, 11,7%; e Centro-Oeste, 9,5%. Observa-se que a distribuição dos benefícios por região mantém elevada concentração nas regiões Sudeste e Sul, o que parece desalinhado ao objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais.

## EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

O PLOA 2024 é a primeira proposta orçamentária elaborada sob a vigência da LC nº 200/2023, que promoveu alterações relevantes do teto de gastos da União e fixou piso para investimentos. Em face dessas mudanças, de 2023 para 2024, o aumento do total das despesas primárias previstas na proposta orçamentária é de cerca de R\$ 377,15 bilhões (+16,3%). Quanto aos investimentos, o PLOA 2024 prevê a aplicação de R\$ 69,7 bilhões, R\$ 1,2 bilhão acima do piso. Em relação à variação por função, destaca-se o incremento, do PLOA 2023 para o PLOA 2024, nas dotações destinadas às funções “10 - Saúde” (aumento de R\$ 68,59 bilhões) e “12 - Educação” (aumento de R\$ 29,09 bilhões).

## EDUCAÇÃO

O volume de recursos previstos no PLOA 2024 para o Ministério da Educação (R\$ 180,6 bilhões) é 22,5% maior do que o destinado ao órgão na proposta anterior (R\$ 147,4 bilhões). Daquele montante, R\$ 46,9 bilhões são destinados à complementação da União ao Fundeb, que tem sido ampliada progressivamente desde 2021, conforme previsto na EC nº 108/2020. Para 2024, o percentual de complementação da União corresponde a 19% do aporte total ao Fundeb efetuado por Estados, Distrito Federal e Municípios (2 pontos percentuais superiores em relação a 2023). A partir de 2024 a aplicação mínima da União em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) corresponde a 18% da receita líquida de impostos (cerca de R\$ 108,7 bilhões, considerando-se determinados ajustes), em conformidade com o art. 212 da Constituição. Para fins de cumprimento desse piso constitucional, segundo disposto no art. 212, caput, e no art. 212-A, inciso VIII, da Constituição, devem ser consideradas somente a vinculação de impostos, bem como a restrição de suporte máximo de 30% da complementação da União ao Fundeb com esses recursos. Considerando que da fonte “1000 - Recursos Livres da União” são alocados R\$ 127,6 bilhões em MDE, mas que R\$ 16,7 bilhões dizem respeito à complementação que ultrapassam o percentual mencionado, estima-se que a destinação de receitas de impostos para MDE superam o piso em R\$ 2,1 bilhões.

## SAÚDE

Para o exercício financeiro de 2024, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) deve alcançar R\$ 218,4 bilhões, considerando 15% da RCL estimada para 2024. Considerada a classificação adotada no PLOA 2024, o total dos recursos destinados a ASPS está R\$ 60 milhões acima do referido piso, já incluindo R\$ 18,8 bilhões em reservas específicas destinadas ao atendimento de emendas individuais (EC nº 86/2015) e de bancada estadual com execução obrigatória (EC nº 100/2019). Contudo, há R\$ 693,6 milhões classificados como ASPS em programações da Anvisa, as quais não atendem aos critérios da LC nº 141/2012. O PLOA 2024 não apresenta programação específica destinada ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Em 2023, há um aumento do piso em razão da retomada de seu cálculo como percentual da RCL (art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição), como consequência da revogação do art. 110 do ADCT após a promulgação da LC nº 200/2023. A aplicação imediata e integral da regra constitucional permanente (art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição) implica que o piso de saúde no corrente exercício deve alcançar cerca de R\$ 172,8 bilhões (RCL de 2023 estimada em R\$ 1.152,2 bilhões). Porém, tratando-se de regra de aplicação anual e considerando que a vigência efetiva da lei complementar ocorreu no início do último quadrimestre do ano, há discussão sobre a possibilidade de a apuração ocorrer de forma proporcional, segundo os períodos de vigência das respectivas regras. Tal interpretação indicaria piso para 2023 da ordem de R\$ 156,2 bilhões. Há, ainda, um projeto de lei em tramitação (PLP 136/2023) para que seja considerada a RCL estimada quando da sanção da lei orçamentária vigente. De qualquer forma, observa-se uma significativa elevação do valor do piso entre 2023 e 2024.

## AUTORIZAÇÃO PARA GASTOS COM PESSOAL

O gasto total com pessoal em 2024 foi estimado em R\$ 407,1 bilhões, montante 3,5% superior ao total autorizado para esse grupo de despesa em 2023, R\$ 393,2 bilhões. No PLOA 2024, a parcela da despesa com pessoal correspondente à contribuição patronal para o regime próprio de previdência do servidor, de natureza financeira, é de R\$ 25,7 bilhões. Já a parcela de natureza primária é de R\$ 381,4 bilhões. Esse valor, que se inclui integralmente entre as despesas obrigatórias, indica acréscimo de 4,0% em relação ao autorizado em 2023 para despesas primárias com pessoal, de R\$ 366,6 bilhões. Referido crescimento é inferior ao percentual de 4,91% de atualização do limite de despesas primárias, calculado nos termos da LC nº 200/2023. O Anexo V do PLOA 2024 prevê impacto primário de R\$ 3,8 bilhões para provimento, admissão ou contratação de 47.227 servidores, distribuídos em todos os Poderes. Além disso, contém autorizações para reajustes remuneratórios, concessões de vantagens e alteração na estrutura de carreiras no montante de R\$ 2,2 bilhões. O impacto total na despesa primária em 2024, portanto, será de R\$ 6,0 bilhões. O impacto anualizado da citada despesa será de R\$ 7,5 bilhões.

## BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2024 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões militares de R\$ 74,1 bilhões (Incluídas as receitas e despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FPDF), correspondentes a 0,65% do PIB, percentual menor do que o previsto para 2023 (0,67% do PIB). De forma desagregada, projeta-se déficit de R\$ 56,2 bilhões para o RPPS e de R\$ 17,9 bilhões para o sistema de pensões militares. No caso do RPPS, a partir de 2019 o déficit em proporção do PIB sofre redução, sob os efeitos da EC nº 103/2019, mantendo-se estável entre 2023 e 2024. Relativamente ao regime de pensões dos militares, observa-se tendência de queda do déficit em proporção do PIB, de 0,27% do PIB em 2019 para 0,16% do PIB projetado para 2024. Segundo o Executivo, esse comportamento está relacionado aos efeitos da Lei nº 13.954/2019, que reestruturou o sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas.

## RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

No PLOA 2024, as despesas do RGPS estão fixadas em R\$ 913,9 bilhões e as receitas estimadas em R\$ 631,4 bilhões. Está estimado um resultado financeiro deficitário de R\$ 282,5 bilhões (2,5% do PIB, contra 2,6% previstos para 2023). As projeções se assentam em estimativas de crescimento vegetativo de 1,34%, reajuste de salário mínimo de 7,65%, crescimento da massa salarial de 5,7% e estimativa do INPC para 2023 de 4,48%. A estimativa de despesas para 2024 provavelmente está subestimada, tendo em vista que partiu de uma estimativa de despesas de R\$ 838,3 bilhões em 2023, que é R\$ 31,8 bilhões inferior à estimativa que consta do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre. O resultado previsto integra cenário de ligeira redução do déficit previdenciário em percentual do PIB até 2028, com posterior aumento das necessidades de financiamento do regime, podendo atingir o percentual de 5,85% do PIB em 2060 e de 10,41% em 2100.

## ASSISTÊNCIA SOCIAL

O Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) é responsável pelas políticas de assistência social e combate à fome. Na proposta orçamentária para 2024, foram alocados a esse órgão R\$ 281,8 bilhões, sendo R\$ 175,2 bilhões na administração direta (98,5% das dotações são destinadas ao Bolsa Família, ao Auxílio Gás dos Brasileiros e ao Programa de Aquisição de Alimentos) e R\$ 106,5 bilhões no Fundo Nacional de Assistência Social (94,5% das dotações destinados ao pagamento do benefício de prestação continuada - BPC).

Para 2024, estima-se que o pagamento do BPC/RMV alcance R\$ 100,6 bilhões, valor que representa acréscimo de 18,0% em relação ao valor autorizado para 2023 (R\$ 85,3 bilhões). O PLOA 2024 contém dotação de R\$ 168,6 bilhões para o Bolsa Família, programa que deverá atender 20,8 milhões de famílias, com benefício médio mensal de R\$ 676,39. Em setembro de 2023, o benefício médio foi de R\$ 678,97, pago a aproximadamente 21,5 milhões de famílias. A dotação alocada no PLOA 2024 para o Bolsa Família é 2,8% menor que o valor autorizado para 2023.

## **INVESTIMENTOS**

As dotações para investimentos no PLOA 2024 perfazem o total de R\$ 210,2 bilhões, correspondentes a 1,84% do PIB estimado para 2024, sendo R\$ 59,0 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 151,3 bilhões no orçamento de investimento das estatais. O valor nominal é 26,7% superior ao previsto no PLOA 2023, que consignou R\$ 166,0 bilhões para os investimentos totais. O valor do piso de investimentos (que abrange parcela da despesa classificada no GND 5 - inversões financeiras) estabelecido na LC nº 200/2023 para os orçamentos fiscal e da seguridade social é de R\$ 68,5 bilhões. Esse piso está sendo observado no PLOA 2024, que destina R\$ 69,7 bilhões para essas despesas. Nesses orçamentos, o total de investimentos classificados no GND 4 (R\$ 59,0 bilhões) corresponde a aumento de R\$ 36,5 bilhões (162,6%) em relação ao proposto para 2023. Esse aumento pode ser explicado, principalmente, pelo estabelecimento do piso mencionado.

## **DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS**

A despesa primária total referente ao cumprimento de sentenças judiciais é de R\$ 66,4 bilhões, montante 15,08% superior ao valor de R\$ 57,7 bilhões autorizado para 2022, e 1,21% maior que o autorizado para 2023 (R\$ 65,6 bilhões). As duas principais ações orçamentárias correspondem ao pagamento de precatórios e de requisições de pequeno valor (RPV), com valores programados para 2024 de R\$ 15,9 e R\$ 29,3 bilhões, respectivamente. A EC nº 114/2021 estabeleceu limite para alocação de despesas com precatórios e RPVs até 2026. A LC nº 200/2023 manteve as regras dessa emenda constitucional quanto aos precatórios que não se submetem ao teto de gastos da União. O montante de precatórios apresentados até 02/04/2023 que não será pago em 2024 é, no mínimo, igual a R\$ 31,6 bilhões, uma vez que pode haver precatórios de períodos anteriores preferenciais aos apresentados para o PLOA 2024. Impende registrar que existe discussão acerca da constitucionalidade do regime transitório de pagamento (vide ADIs 7047 e 7064). Recentemente, a STN e a PGFN manifestaram-se no sentido de inconstitucionalidade do regime (Nota Conjunta SEI nº 1/2023/STN/PGFN-MF). Além disso, a AGU defendeu a inconstitucionalidade de dispositivos do regime transitório de pagamento de precatórios em manifestação entregue ao STF em 25/9/2023, no bojo das citadas ADIs 7047 e 7064.

## **ATENDIMENTO DE EMENDAS**

No PLOA 2024, a reserva para emendas individuais é de R\$ 25,1 bilhões e para emendas de bancada estadual é de R\$ 12,6 bilhões. O valor global dessas reservas (R\$ 37,6 bilhões) representa 1,83% das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos da União estabelecido pela LC nº 200/2023 e é 94,1% superior ao valor destinado para essas emendas no PLOA 2023 (R\$ 19,4 bilhões), que contemplava ainda emendas de relator-geral (R\$ 19,4 bilhões). Portanto, se considerados todos esses tipos de emenda (individuais, de bancada estadual e de relator-geral), constata-se que não houve mudança expressiva no valor global das reservas para emendas parlamentares entre os PLOAs 2023 e 2024, passando de R\$ 38,8 bilhões para R\$ 37,6 bilhões. Das emendas individuais, 1,55% da RCL (R\$ 19,4 bilhões) caberá às emendas de Deputados e 0,45% da RCL (R\$ 5,6 bilhões) às de Senador (art. 166, § 9º-A, da Constituição). Como consequência, cada Deputado disporá de R\$ 37.871.585 e cada Senador, de R\$ 69.634.850. Sobre as emendas de bancada estadual, vale mencionar que, supondo uma divisão igualitária, haveria R\$ 465.904.932 por bancada, sem repasse ao FEFC. Caso seja repassado o valor máximo admitido pelo PLDO 2024 ao FEFC, o valor por bancada atingiria R\$ 316.933.037.

## RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2024 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 132,4 bilhões, constituídas para os seguintes propósitos: i) contingência geral (R\$ 2,9 bilhões); ii) economia de recursos próprios e vinculados para atender à meta de resultado primário (R\$ 76,7 bilhões); iii) suporte ao aumento de despesas com pessoal (R\$ 12,9 bilhões); iv) atendimento de emendas individuais e de bancada estadual (R\$ 37,6 bilhões); v) atendimento de despesas decorrentes de sentenças judiciais (R\$ 1,9 bilhão); e vi) contingência do Senado Federal e da Valec (R\$ 0,2 bilhão). O montante total das reservas de contingência do PLOA 2024 é R\$ 28,4 bilhões maior do que o previsto no PLOA 2023 (aumento de 27,3%), devido em grande parte ao aumento das reservas à conta de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios.

## DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

O PLOA 2024 prevê a arrecadação de R\$ 95,1 bilhões decorrentes da exploração ou produção de petróleo (acréscimo de 5,8% em relação ao PLOA 2023), nos regimes de concessão e partilha de produção. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios são destinados R\$ 59,0 bilhões, cabendo à União a diferença de R\$ 36,1 bilhões. Os recursos destinados à educação no PLOA 2024, provenientes da arrecadação de *royalties* e participação especial, sob regime de concessão, somam R\$ 11,6 bilhões, dos quais R\$ 9,5 bilhões são oriundos do Fundo Social. Para a saúde são destinados R\$ 703,3 milhões. Quanto ao regime de partilha de produção, estão previstos R\$ 23,7 bilhões, dos quais R\$ 15,8 bilhões são destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios e R\$ 7,9 bilhões são alocados em reserva de contingência, uma vez indefinida sua vinculação por força de liminar do STF, que suspendeu a aplicação do art. 42-B da Lei nº 12.351/2010.

## FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

Os financiamentos concedidos pela União no âmbito do órgão “74000 - Operações Oficiais de Crédito” perfazem o total de R\$ 71,7 bilhões no PLOA 2024. O valor proposto para 2024 está distribuído em 28 ações orçamentárias, sendo que dez delas correspondem a 92% do total. Entre as ações de maior valor, estão incluídas as relativas ao Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, aos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Centro-Oeste (FCO) e do Norte (FNO), assim como ao financiamento ao agronegócio do café, à infraestrutura aquaviária, portuária e naval e ao FIES.

## BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

O valor dos benefícios financeiros e creditícios para o ano de 2024 é de R\$ 130,5 bilhões, representando uma redução de 0,19 p.p. do PIB em relação ao estimado para 2023. A distribuição dos benefícios por região mantém elevada concentração nas regiões Sudeste e Sul, o que parece desalinhado ao objetivo constitucional de redução das desigualdades regionais.

## AGENDAS TRANSVERSAIS E MULTISSETORIAIS

O PLOA 2024 inova ao trazer resumo e demonstrativo das programações vinculadas às agendas transversais e multissetoriais, ampliando a transparência e permitindo maior participação social no debate sobre os orçamentos da União. Contudo, embora as agendas e suas correspondentes programações estejam presentes nas informações complementares ao PLOA 2024, seria importante a disponibilização desses dados detalhados de forma eletrônica.

## **AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR**

O art. 4º do PLOA 2024 inova em alguns aspectos quanto à possibilidade de suplementação de dotações por ato próprio dos órgãos e Poderes. De forma geral, perde-se o aspecto mais intuitivo e transparente da estrutura utilizada nos últimos anos, fundamentada na segmentação das despesas por identificador de resultado primário. Destaca-se também o aumento geral da flexibilização para suplementação, notadamente de despesas discricionárias, com a mudança do regramento aplicável às despesas classificadas com RP 2 e com a recriação do PAC (dotações marcadas com RP 3). Entende-se necessária a correção do caput do art. 4º, com a retirada da autorização para a suplementação de despesas condicionadas ao diferencial de inflação, nos termos do art. 23-A do PLDO 2024 e do art. 3º, § 4º, do PLOA 2024.

## **OBRAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES**

Constam do projeto de lei dois empreendimentos com indícios de irregularidades graves (Anexo VI), relativos a trecho da BR-040-RJ para a subida da Serra de Petrópolis e a concessão da BR-290/RS – Osório – Porto Alegre. Os empreendimentos também constam do Anexo VI da LOA 2023. Estas informações são de caráter preliminar, pois deverão ser atualizadas pelo TCU em até cinquenta e cinco dias do encaminhamento do PLOA 2024.



## 2. VISÃO GERAL DO PLOA 2024

No PLOA 2024, as projeções de receita e de despesa totalizam R\$ 5.543,2 bilhões, sendo R\$ 151,3 bilhões destinados ao orçamento de investimento das empresas estatais<sup>1</sup> e R\$ 5.391,9 bilhões aos orçamentos fiscal e da seguridade social. Destes, R\$ 1.736,5 bilhões se referem ao refinanciamento da dívida pública federal<sup>2</sup>, que consiste na amortização do principal da dívida contratual ou mobiliária com recursos obtidos a partir da realização de novas operações de crédito (emissão de títulos)<sup>3</sup>.

Convém apontar que as operações de crédito excedem em R\$ 200,3 bilhões (R\$ 89,2 bilhões no PLOA 2023) o limite constitucional conhecido como “regra de ouro” das finanças públicas. Por essa razão, as operações de crédito excedentes e as despesas que devam ser atendidas por esses recursos não podem ser autorizadas pela lei orçamentária, ficando condicionadas à posterior aprovação, por maioria absoluta do Congresso Nacional, de projeto de lei de crédito suplementar específico, em cumprimento ao disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição. Essa questão é objeto da seção 4.4 desta nota técnica.

Os montantes relativos a cada orçamento integrante do projeto de lei, inclusive valores líquidos do refinanciamento da dívida pública, são apresentados na Tabela 2.1.

**TABELA 2.1 - PLOA 2024 - PRINCIPAIS COMPONENTES**

R\$ bilhões

Descrição	PLOA 2024					
	Total		Refinanciamento da Dívida		Líquido de Refinanciamento	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
<b>Orçam. Fiscal e da Seg. Social</b>	5.391,9	5.391,9	1.736,5	1.736,5	3.655,4	3.655,4
<i>Fiscal</i>	4.043,3	3.719,6	1.736,5	1.736,5	2.306,8	1.983,1
<i>Seguridade Social</i>	1.348,5	1.672,3	0,0	0,0	1.348,5	1.672,3
<b>(+) Orçam. Invest. das Empresas Estatais</b>	151,3	151,3	0,0	0,0	151,3	151,3
<b>(=) Total do PLOA</b>	5.543,2	5.543,2	1.736,5	1.736,5	3.806,7	3.806,7
<b>Parcela que depende de crédito adicional</b>	200,3	200,3	0,00	0,00	200,3	200,3

Fonte: SIGA Brasil/PLOA 2024

Considerando-se os valores líquidos do refinanciamento da dívida, a projeção de receita para 2024, relativa aos orçamentos fiscal e da seguridade social alcança R\$ 3.655,4 bilhões, sendo R\$ 2.799,2 bilhões (76,6%) referentes à receita corrente e R\$ 856,2 bilhões (23,4%) à receita de capital.

A Tabela 2.2 apresenta os valores estimados, líquidos de refinanciamento, para receitas e despesas no PLOA 2023 e no PLOA 2024.

**TABELA 2.2 - COMPARAÇÃO ENTRE O PLOA 2023 E O PLOA 2024 (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)**

R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	PLOA 2023		PLOA 2024		Variação (%)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
<b>Projeto de Lei Orçamentária</b>	3.164,7	3.164,7	3.806,7	3.806,7	20,3%	20,3%
<b>Orç. de Invest. das Empresas Estatais</b>	143,5	143,5	151,3	151,3	5,4%	5,4%

<sup>1</sup> O orçamento de investimento não abrange as empresas estatais dependentes, cujas receitas e despesas são integralmente incluídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

<sup>2</sup> Em atenção ao § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o refinanciamento da dívida pública deverá constar separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

<sup>3</sup> No refinanciamento, a receita de operações de crédito e a despesa com amortização têm o mesmo valor, não afetando de imediato o montante da dívida pública. O efeito incremental ocorre posteriormente em função de juros e encargos incidentes.



R\$ bilhões

DESCRIÇÃO	PLOA 2023		PLOA 2024		Variação (%)	
	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas	Receitas	Despesas
<b>Orç. Fiscal e da Seguridade Social</b>	3.021,1	3.021,1	3.655,4	3.655,4	21,0%	21,0%
<b>Orçamento Fiscal</b>	1.868,5	1.576,7	2.306,8	1.983,1	23,5%	25,8%
<b>Orçamento da Seguridade Social</b>	1.152,6	1.444,4	1.348,5	1.672,3	17,0%	15,8%

Fontes: Siga Brasil/PLOA 2023 e PLOA 2024.

Em relação ao PLOA 2023, o projeto de lei prevê elevação de R\$ 634,3 bilhões (21,0%) no total das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social, já desconsiderados os valores relativos ao refinanciamento da dívida pública. A Tabela 2.3 sintetiza essa variação por grupo de natureza da despesa.

Quanto ao orçamento de investimento das estatais, observa-se aumento de 5,4% em relação aos valores constantes do PLOA 2023, conforme indicado na Tabela 2.2. As receitas estimadas para 2024 (R\$ 151,3 bilhões) originam-se de recursos próprios (R\$ 143,3 bilhões), aporte de recursos para aumento de capital (R\$ 3,5 bilhões) e operações de crédito de longo prazo (R\$ 4,5 bilhões).

**TABELA 2.3 - COMPARAÇÃO POR GND ENTRE O PLOA 2023 E O PLOA 2024  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)**

R\$ bilhões

GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA	PLOA 2023	PLOA 2024	Variação	
			R\$	%
<b>1 - Pessoal e Encargos Sociais</b>	395,9	407,1	11,2	2,8%
<b>2 - Juros e Encargos da Dívida</b>	325,8	436,1	110,3	33,8%
<b>3 - Outras Despesas Correntes</b>	1.886,0	2.200,3	314,3	16,7%
<b>4 - Investimentos</b>	22,4	58,9	36,5	162,6%
<b>5 - Inversões Financeiras</b>	90,7	128,4	37,8	41,6%
<b>6 - Amortização da Dívida</b>	223,4	307,1	83,7	37,5%
<b>9 - Reserva de Contingência</b>	76,9	117,5	40,5	52,7%
<b>Total</b>	3.021,1	3.655,4	634,3	21,0%

Fonte: Siga Brasil/PLOA 2023 e PLOA 2024.

Destaque-se que a integralidade das despesas da seguridade social (R\$ 1.672,3 bilhões) não pode ser atendida por suas receitas (R\$ 1.348,5 bilhões). Assim, o déficit de R\$ 323,7 bilhões é coberto pelo superávit do orçamento fiscal, no qual se projetam receitas de R\$ 2.306,8 bilhões e despesas de R\$ 1.983,1 bilhões<sup>4</sup>. Considerando que o PLOA 2023 apresentava déficit do orçamento da seguridade social de R\$ 291,8 bilhões, constata-se aumento de 10,9% nesse déficit.

Prevê-se que 67,4% dos recursos previstos no PLOA 2024 estarão comprometidos com o pagamento de despesas primárias obrigatórias (RP 1), enquanto 6,2% serão destinados à realização de despesas primárias discricionárias (RP 2 e RP 3), conforme registrado na Tabela 2.4. Do total das despesas primárias (R\$ 2.690,3 bilhões), 91,6% (R\$ 2.464,4 bilhões) são obrigatórias e 8,4% (R\$ 225,9 bilhões) são discricionárias.

<sup>4</sup> O equilíbrio entre receitas e despesas somente é observado quando considerados conjuntamente o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade social.

**TABELA 2.4 - DESPESA POR INDICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO - PLOA 2023 E PLOA 2024 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL (LÍQUIDOS DE REFINANCIAMENTO)**

R\$ bilhões

DESPESA	PLOA 2023	%	PLOA 2024	%
<b>0 - Financeira</b>	708,0	23,4%	965,1	26,4%
<b>1 - Primária obrigatória</b>	2.180,9	72,2%	2.464,4	67,4%
<b>2 - Primária discricionária</b>	132,2	4,4%	164,6	4,5%
<b>3 - Primária discricionária (PAC)</b>		0,0%	61,3	1,7%
<b>Total do PLOA</b>	3.021,1	100,0%	3.655,4	100,0%

Fonte: SIOP (PLOA 2023 e PLOA 2024).

Comparando-se as dotações destinadas a despesas primárias no PLOA 2024 com o montante autorizado para 2023, por órgão orçamentário, verifica-se, no âmbito do Poder Executivo, aumento médio de 7,6%, enquanto os órgãos dos demais Poderes, à exceção da Justiça Eleitoral (com aumento de 11,7%), tiveram crescimento linear de 4,9%. As maiores reduções são de 53,9% no Ministério do Turismo; 53,7% no Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional; e 53,4% no Ministério do Esporte. Nesses casos, a redução em relação ao valor autorizado é explicada, em parte, pelo efeito das emendas apresentadas ao PLOA 2023. A Tabela 2.5 apresenta a variação das despesas por Poder e órgão.

**TABELA 2.5 - DESPESAS PRIMÁRIAS POR ÓRGÃO ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**

R\$ milhões

ÓRGÃO	AUTORIZADO 2023		PLOA 2024		VARIACÃO (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
<b>Poder Legislativo</b>	<b>15.538,1</b>	<b>0,6%</b>	<b>16.301,6</b>	<b>0,6%</b>	<b>4,9%</b>
01000 - Câmara dos Deputados	7.463,3	0,3%	7.830,0	0,3%	4,9%
02000 - Senado Federal	5.493,6	0,2%	5.763,6	0,2%	4,9%
03000 - Tribunal de Contas da União	2.581,2	0,1%	2.708,1	0,1%	4,9%
<b>Poder Judiciário</b>	<b>54.229,9</b>	<b>2,2%</b>	<b>57.561,6</b>	<b>2,1%</b>	<b>6,1%</b>
10000 - Supremo Tribunal Federal	798,2	0,0%	837,5	0,0%	4,9%
11000 - Superior Tribunal de Justiça	1.876,3	0,1%	1.968,4	0,1%	4,9%
12000 - Justiça Federal	13.841,6	0,6%	14.521,8	0,5%	4,9%
13000 - Justiça Militar da União	674,4	0,0%	707,5	0,0%	4,9%
14000 - Justiça Eleitoral	9.865,7	0,4%	11.017,6	0,4%	11,7%
15000 - Justiça do Trabalho	23.567,6	0,9%	24.725,6	0,9%	4,9%
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	3.333,5	0,1%	3.497,3	0,1%	4,9%
17000 - Conselho Nacional de Justiça	272,5	0,0%	285,9	0,0%	4,9%
<b>Ministério Público</b>	<b>8.166,2</b>	<b>0,3%</b>	<b>8.567,5</b>	<b>0,3%</b>	<b>4,9%</b>
34000 - Ministério Público da União	8.062,4	0,3%	8.458,5	0,3%	4,9%
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	103,9	0,0%	109,0	0,0%	4,9%
Defensoria Pública	677,1	0,0%	710,4	0,0%	4,9%
29000 - Defensoria Pública da União	677,1	0,0%	710,4	0,0%	4,9%
<b>Poder Executivo</b>	<b>2.423.782,3</b>	<b>96,9%</b>	<b>2.607.094,7</b>	<b>96,9%</b>	<b>7,6%</b>
20000 - Presidência da República	2.516,8	0,1%	3.078,7	0,1%	22,3%
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	10.485,3	0,4%	10.122,1	0,4%	-3,5%
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	11.112,7	0,4%	12.097,4	0,4%	8,9%
25000 - Ministério da Fazenda	19.328,4	0,8%	22.051,8	0,8%	14,1%
26000 - Ministério da Educação	151.906,7	6,1%	166.333,9	6,2%	9,5%

R\$ milhões

ÓRGÃO	AUTORIZADO 2023		PLOA 2024		VARIÇÃO (%)
	VALOR	%	VALOR	%	
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1.485,9	0,1%	1.768,5	0,1%	19,0%
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	18.511,6	0,7%	17.879,2	0,7%	-3,4%
32000 - Ministério de Minas e Energia	4.561,1	0,2%	5.289,4	0,2%	16,0%
33000 - Ministério da Previdência Social	879.932,0	35,2%	934.416,7	34,7%	6,2%
35000 - Ministério das Relações Exteriores	4.618,3	0,2%	4.635,8	0,2%	0,4%
36000 - Ministério da Saúde	188.372,1	7,5%	230.010,1	8,5%	22,1%
37000 - Controladoria-Geral da União	1.238,4	0,0%	1.265,1	0,0%	2,2%
39000 - Ministério dos Transportes	22.855,2	0,9%	21.232,4	0,8%	-7,1%
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego	77.265,3	3,1%	83.386,6	3,1%	7,9%
41000 - Ministério das Comunicações	1.540,3	0,1%	1.596,7	0,1%	3,7%
42000 - Ministério da Cultura	2.124,9	0,1%	1.796,1	0,1%	-15,5%
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	3.774,5	0,2%	3.163,2	0,1%	-16,2%
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	7.312,1	0,3%	6.069,0	0,2%	-17,0%
47000 - Ministério do Planejamento e Orçamento	3.320,8	0,1%	3.198,6	0,1%	-3,7%
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	4.353,5	0,2%	4.261,4	0,2%	-2,1%
51000 - Ministério do Esporte	898,8	0,0%	419,2	0,0%	-53,4%
52000 - Ministério da Defesa	119.079,3	4,8%	122.129,4	4,5%	2,6%
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	11.435,7	0,5%	5.296,7	0,2%	-53,7%
54000 - Ministério do Turismo	576,0	0,0%	265,7	0,0%	-53,9%
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	273.077,3	10,9%	281.755,5	10,5%	3,2%
56000 - Ministério das Cidades	22.810,7	0,9%	20.979,9	0,8%	-8,0%
58000 - Ministério da Pesca e Aquicultura	294,9	0,0%	298,5	0,0%	1,2%
60000 - Gabinete da Vice-Presidência da República	16,7	0,0%	15,5	0,0%	-6,9%
63000 - Advocacia-Geral da União	4.025,6	0,2%	4.106,6	0,2%	2,0%
65000 - Ministério das Mulheres	179,2	0,0%	207,8	0,0%	16,0%
67000 - Ministério da Igualdade Racial	110,0	0,0%	163,3	0,0%	48,4%
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	1.135,5	0,0%	2.447,9	0,1%	115,6%
71000 - Encargos Financeiros da União	50.165,9	2,0%	51.245,0	1,9%	2,2%
73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	501.812,5	20,1%	545.655,8	20,3%	8,7%
74000 - Operações Oficiais de Crédito	16.412,8	0,7%	14.432,6	0,5%	-12,1%
81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	487,5	0,0%	411,7	0,0%	-15,6%
83000 - Banco Central do Brasil	3.863,6	0,2%	3.963,3	0,1%	2,6%
84000 - Ministério dos Povos Indígenas	784,2	0,0%	823,6	0,0%	5,0%
90000 - Reserva de Contingência	0,0	0,0%	18.824,0	0,7%	N/A
<b>Total Geral</b>	<b>2.502.393,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.690.235,9</b>	<b>100,0%</b>	<b>7,5%</b>

Fonte: SIOP (PLOA 2023 e PLOA 2024).

## 3. CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

### 3.1. CENÁRIO

O ano de 2023 apresentou até então, no cenário internacional, uma série de desafios relacionados ao aumento das taxas de juros e ao crescimento da inflação nas principais economias do mundo. No Brasil, o início de um novo governo desdobrou-se em medidas tendentes ao ajuste fiscal, concomitantes com a preocupação com o desenvolvimento social. Nesse contexto, segundo o IBGE<sup>5</sup>, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 0,9% no segundo trimestre deste ano frente ao trimestre anterior. Decompondo o PIB pelo lado da oferta, nota-se que houve declínio de 0,9% na Agropecuária, mas tanto os Serviços (0,6%) quanto a Indústria (0,9%) tiveram resultados positivos. Esse resultado colaborou para o PIB avançar 3,7% no primeiro semestre do ano, frente ao mesmo período de 2022. Com isso, a atividade econômica do país está 7,4% acima do patamar pré-pandemia de Covid-19, registrado no quarto trimestre de 2019.

Pelo lado da demanda, o consumo das famílias cresceu 0,9% no segundo trimestre. Fatores que podem ter contribuído para esse resultado são, especialmente: melhora do mercado de trabalho, incentivos fiscais, reajustes nos programas de transferência de renda e crescimento do crédito, apesar dos juros altos e do endividamento das famílias. Além disso, o consumo do governo cresceu 0,7% no segundo trimestre. Em relação aos investimentos (formação bruta de capital fixo), houve estabilidade em relação ao trimestre anterior (aumento de apenas de 0,1%). A taxa de investimento foi de 17,2% do PIB no trimestre. No setor externo, as exportações aumentaram 2,9% e as importações, 4,5% frente ao primeiro trimestre, resultando em uma contração da balança comercial de 1,6%.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua, divulgada em 31/08/2023 pelo IBGE<sup>6</sup>, mostram que a taxa de desocupação caiu para 7,9% no trimestre encerrado em julho. É a menor taxa da série para um trimestre encerrado em julho desde 2014, quando foi de 7,0%. O contingente de pessoas ocupadas foi de 99,3 milhões, correspondendo a aumento de 1,3% em relação ao período de fevereiro a abril. O número de empregados sem carteira assinada no setor privado registrou aumento de 4,0% na comparação trimestral (mais 503 mil pessoas). A taxa de informalidade foi de 39,1% da população ocupada, indicando aumento na comparação trimestral (38,9% no trimestre anterior), mas uma queda em relação ao mesmo período do ano anterior, quando o percentual foi de 39,8%. Entre as pessoas sem ocupação, a população fora da força de trabalho apresentou redução de 0,5% (menos 349 mil pessoas). A população desalentada, de seu lado, manteve-se estável frente ao trimestre anterior, com 3,7 milhões de pessoas.

No que diz respeito à evolução da renda, houve estabilidade frente ao trimestre anterior quando se observa o rendimento real habitual (R\$ 2.935). Já a massa de rendimento real habitual foi R\$ 286,9 bilhões, apresentando aumento de 2,0% no período.

Quanto à inflação, houve desaceleração na queda do Índice Geral de Preços-Mercado (IGP-M), que recuou 0,14% em agosto, depois de ter caído 0,72% no mês anterior. Com isso, o índice passou a acumular, em 12 meses, recuo de 7,20%, segundo a FGV<sup>7</sup>. Ademais, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo 15 (IPCA-15), prévia da inflação oficial, ficou em 0,28% em agosto, após variação de -0,07% em julho. No ano, o IPCA-15 acumula alta de 3,38% e, em 12 meses, de 4,24%<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37774-pib-cresce-0-9-no-segundo-trimestre-e-fecha-semester-com-alta-de-3-7>> Acesso em 11/09/2023.

<sup>6</sup> <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37752-desemprego-recua-a-7-9-no-trimestre-encerrado-em-julho-menor-taxa-para-o-periodo-desde-2014>> Acesso em 11/09/2023.

<sup>7</sup> <<https://portal.fgv.br/noticias/igp-m-resultados-2023>> Acesso em 11/09/2023.

<sup>8</sup> <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37715-ipca-15-fica-em-0-28-em-agosto-influenciado-pela-alta-da-energia-eletrica>> Acesso em 11/09/2023.

### 3.2. PARÂMETROS ESTIMADOS PARA OS EXERCÍCIOS DE 2023 A 2026

O cenário do primeiro semestre sugere tendência de recuperação da economia com espaço para redução de juros. Vale notar que esses números não capturam a adoção de medidas como o pacote de atos com impacto na arrecadação, cujos efeitos devem se manifestar a partir do segundo semestre. A seguir, examinam-se às projeções de curto e médio prazos.

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

A Tabela 3.1 apresenta os principais parâmetros econômicos de relevância para análise da proposta orçamentária, comparando as estimativas disponíveis no PLDO 2024, no PLOA 2024 (documento apresentado na coletiva de imprensa de 31/08/2023), no Relatório de Avaliação das Receitas e Despesas Primárias (RARDP do 3º bimestre de 2023), no Boletim Panorama Macroeconômico da Secretaria de Políticas Econômicas (BPM de agosto de 2023) e no Relatório de Mercado Focus de 08/09/2023, divulgado pelo Banco Central do Brasil:

**TABELA 3.1 - PRINCIPAIS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS – 2023-2026**

Parâmetro	2023		2024		2025		2026	
	Avaliação 3º Bim / PLOA 2024	Focus	PLOA 2024	Focus	PLDO 2024	Focus	PLDO 2024	Focus
Crescimento real do PIB (%)	2,54	2,64	2,26	1,47	2,80	2,00	2,40	2,00
PIB nominal (R\$ bilhões)	10.715,20	-	11.420,68	-	12.322,00	-	13.083,00	-
IPCA acumulado (%)	4,85	4,93	3,30	3,89	3,00	3,50	3,00	3,50
INPC acumulado (%)	4,48	-	3,01	-	3,10	-	3,10	-
IGP-DI acumulado (%) <sup>(1)</sup>	-2,21	-3,54	3,63	4,00	3,50	4,00	3,50	4,00
Meta Taxa Selic - fim do período (% a.a.)	11,77	11,75	8,81	9,00	9,40	8,50	8,80	8,50
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,01	-	5,02	-	5,30	-	5,30	-
Taxa de câmbio - fim do período (R\$/US\$)	5,00	5,00	5,06	5,02	-	5,10	-	5,15
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	78,17	-	73,90	-	73,70	-	70,20	-
Salário mínimo (1,00 R\$)	1.320,00	-	1.421,00	-	1.435,00	-	1.481,00	-
Crescimento nominal da massa salarial (%)	9,41	-	5,69	-	4,10	-	3,80	-

Fontes: PLDO 2024; PLOA 2024; RARDP - 3º bimestre/2023; BPM - agosto/2023 e Relatório Focus de 08/09/2023. (1) Focus: IGP-M

Avaliando-se os parâmetros acima descritos, percebe-se que, de modo geral, há algumas divergências entre os principais parâmetros econômicos utilizados nas projeções para o cenário do período de 2023 a 2026, em relação às expectativas do mercado financeiro.

Com respeito às projeções para 2023, as estimativas do Poder Executivo e do mercado financeiro são condizentes com os números registrados até o primeiro semestre de 2023. Nota-se, no entanto, que as projeções do mercado apontam situação levemente mais favorável quanto ao crescimento econômico e levemente mais desfavorável quanto à inflação, em comparação com as projeções contidas no PLOA 2024.

No que tange à taxa de crescimento econômico, as projeções para 2024 indicam uma diferença de 0,79 p.p., em virtude de projeção do Poder Executivo cerca de 54% superior à do mercado financeiro. Portanto, recomenda-se cautela na análise do PLOA 2024 no âmbito do Poder Legislativo, uma vez que as estimativas de

receitas e despesas são, em muitos casos, dependentes diretamente da projeção da taxa de crescimento do PIB. Para 2025 e 2026, embora as projeções do Poder Executivo continuem superiores às do mercado financeiro, a diferença relativa diminui (para 40% e 20% superior, respectivamente).

No que diz respeito à inflação, a diferença entre as projeções do IPCA do PLOA (4,85%) e do mercado (4,93%), para 2023, é de apenas de 0,08 p.p. Por fim, é importante notar a convergência das projeções das metas de inflação ao centro da meta, ao longo dos anos vindouros.

Quanto às demais variáveis – taxa Selic e taxa de câmbio –, as projeções do Poder Executivo e do mercado financeiro para o triênio 2024-2026 são suficientemente próximas para que se possam atribuir, em primeira vista, eventuais diferenças a detalhes técnicos embutidos nos modelos de previsão. Ambos os conjuntos de projeções apontam, no médio prazo, para uma progressiva diminuição da pressão inflacionária e, em consequência, dada a política monetária do Banco Central, para uma redução da taxa Selic, em um ambiente em que o câmbio se mantém relativamente estável.

Finalmente, quanto ao salário mínimo, contemplou-se no PLOA 2024 aumento real, consoante correção preconizada na Lei nº 14.663/2023, o que resulta no valor de R\$ 1.421,00 para 2024.

## 4. POLÍTICA FISCAL

A Mensagem que acompanha a primeira proposta orçamentária do novo governo explicita o objetivo de acelerar o ritmo de crescimento econômico com foco na redução das desigualdades, no desenvolvimento sustentável e na responsabilidade fiscal. Estímulos à atividade econômica passam por retomada dos investimentos, facilitação do crédito e redução da inadimplência. As reformas fiscal e tributária também contribuirão para a redução estrutural dos juros e para assegurar trajetória sustentável da dívida. Aumentos de produtividade e ganhos de eficiência alocativa são esperados com a conclusão da reforma tributária.

Faz-se também previsão de que em 2024 a melhoria do ambiente de negócios e a redução das incertezas com a aprovação das reformas fiscal e tributária deverão elevar o desempenho do PIB, sobretudo nos setores industrial e de serviços. A inflação retornará para próximo do centro da meta e as taxas de juros reais convergirão para a taxa neutra, presumivelmente ao redor de 4% ao ano. Para os anos seguintes, políticas de redução das desigualdades sociais, plano de transformação ecológica e ganhos de eficiência levarão a maiores taxas de investimentos e à expansão do produto potencial.

### 4.1. INCERTEZAS NA PROGRAMAÇÃO

A Mensagem contempla alguns aspectos do projeto de lei orçamentária para 2024 que poderão levar à revisão das projeções de receitas e despesas ainda durante sua tramitação, ou mesmo durante a execução dos orçamentos, a saber:

- (a) A expectativa otimista de crescimento econômico em 2024 (projeção de 2,3% constante da proposta, frente a 1,5% estimado pelo Boletim Focus de 15/9/2023<sup>9</sup>) pode se frustrar, produzindo efeitos negativos sobre a receita esperada.
- (b) No PLOA 2024, foram estimadas receitas condicionadas à aprovação de diversas proposições legislativas, que perfazem o montante de R\$ 168,5 bilhões (1,5% do PIB), dos quais R\$ 97,9 bilhões se referem à recuperação de créditos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), cujo projeto de lei (PL nº 2.384, de 05/5/2023) já foi aprovado e deu origem à Lei nº 14.689, de 20/9/2023. O PL nº 3.626, de 25/07/2023, que trata das apostas esportivas por meio de quota fixa, foi aprovado na Câmara dos Deputados em 13/9/2023 e aguarda deliberação do Senado. Outras proposições se encontram em estágio inicial de discussão no Parlamento: MP nº 1.185, de 30/8/2023 (crédito fiscal decorrente de subvenção para a implantação ou a expansão de empreendimento econômico); MP nº 1.184, de 28/8/2023 (tributação de aplicações em fundos de investimento fechados); PL nº 4.258, de 31/8/2023 (revogação da dedutibilidade dos juros sobre o capital próprio); e PL nº 4.173, de 29/8/2023 (tributação de aplicações no exterior). Portanto, a efetiva realização de tais receitas pode ficar aquém do esperado.
- (c) O efeito da renúncia fiscal referente à desoneração da folha de pagamento (PL nº 334, de 07/02/2023<sup>10</sup>) não foi considerado na arrecadação estimada no PLOA 2024;
- (d) Os benefícios previdenciários possivelmente estão subestimados;
- (e) A eventual revisão geral da remuneração dos servidores públicos ou a adoção de novas reestruturações de planos de cargos e salários em 2024 demandaria cortes em dotações consignadas às programações do PLOA 2024.

<sup>9</sup> Banco Central do Brasil. Focus - Relatório de Mercado 15/09/2023 Variável "Mediana – agregado – PIB Total (variação % sobre ano anterior) – Hoje". Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20230915.pdf>.

<sup>10</sup> O PL nº 334/2023, apresentado pelo Senador Efraim Filho, após aprovação do Senado foi encaminhado à Câmara dos Deputados em 06/07/2023, que o devolveu à Casa iniciadora em 31/08/2023 para deliberação sobre as alterações efetuadas. A matéria tramita atualmente na CAE/SF, no âmbito da qual foi designado relator em 19/09/2023.

A Mensagem afirma que as estimativas de receitas e despesas correspondem à meta de resultado primário igual a zero, compatível com a necessidade de estabilização da relação dívida/PIB, “conforme as atuais diretrizes de política fiscal e as mudanças ocorridas no cenário econômico” (p. 83).

## 4.2. RESULTADOS FISCAIS

O resultado primário do setor público em 2022 foi superavitário em 1,3% do PIB. Para o governo central houve o primeiro resultado positivo depois de oito anos. O desempenho em 2022 decorreu de conjuntura atípica, com preços de bens industriais inflados, alta no preço das *commodities* e anomalia nas cadeias produtivas globais, reflexos ainda da pandemia de Covid-19 e da guerra na Ucrânia. Internamente, houve forte expansão do consumo das famílias e das despesas do governo, impulsionadas, respectivamente, pelas concessões de benefícios tributários e assistenciais temporários e por receitas extraordinárias.

Para 2023, o cenário é menos auspicioso. A meta prevista na LOA é de déficit equivalente a 2,2% do PIB. No Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias referente ao 3º bimestre, projeta-se déficit para o governo central de 1,4% do PIB, enquanto analistas de mercado esperam déficit um pouco menor, de 1% do PIB, para o setor público consolidado. Em 12 meses encerrados em julho, o déficit consolidado é de quase 0,8% do PIB. O cenário 2022-2024 consta da Tabela 4.1.



TABELA 4.1 - CENÁRIO FISCAL 2022-2024

Esfera de Governo	2022		2023				2024						
	R\$ bilhões	%PIB	LOA 2023		Aval 3º Bimestre		Realizado em 12 meses (jul)		LDO 2024		PLOA 2024		
			R\$ bilhões	%PIB	R\$ bilhões	%PIB	% PIB	%PIB	R\$ bilhões	%PIB	R\$ bilhões	%PIB	
	<b>Resultado Primário</b>												
Governo Central	54,9	0,55	(228,1)	(2,15)	(145,4)	(1,36)	(0,90)	...	-	-	2,8	0,02	...
Limite superior	...	...	...	...	...	...	...	...	28,8	0,25	28,6	0,25	...
Limite inferior	...	...	...	...	...	...	...	...	(28,8)	(0,25)	(28,6)	(0,25)	...
Estatais Federais	4,8	0,05	(3,0)	(0,03)	(6,6)	(0,06)	(0,02)	...	(7,3)	(0,06)	(7,2)	(0,06)	...
Estados, Distrito Federal e Municípios	66,3	0,67	(0,1)	(0,00)	(0,1)	(0,00)	0,15	...	(6,0)	(0,05)	(6,0)	(0,05)	...
Setor Público Não Financeiro	126,0	1,27	(231,2)	(2,18)	(152,06)	(1,42)	(0,78)	(1,00)	(13,3)	(0,12)	(10,4)	(0,09)	(0,73)
	<b>Outras Variáveis Fiscais - Setor Público Não Financeiro</b>												
Resultado Nominal	(460,4)	(4,64)	...	...	...	...	(6,96)	(7,40)	...	-7,20	...	...	(6,57)
Dívida Líquida (Setor Público) <sup>(1)</sup>	5.658,0	57,06	...	63,80	...	61,0	59,63	60,50	...	64,11	...	...	63,80
Dívida Bruta (Governo Geral) <sup>(2)</sup>	7.224,9	72,87	...	79,00	...	76,0	74,09	76,12	...	77,73	...	77,30	79,11

Fonte: Banco Central; Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 3º Bimestre; Relatório Prisma Fiscal - Setembro/23; LOA 2023; PLDO e PLOA 2024. Elaboração dos autores.

<sup>(1)</sup> Inclui dívida líquida das empresas estatais e do Banco Central. Estimativa 3º Aval. 2023 constante do PLDO 2024.

<sup>(2)</sup> Não inclui dívida das empresas estatais nem do Banco Central. Inclui operações compromissadas. Estimativa 3º Aval 2023 constante do PLDO 2024.

Em conformidade com o disposto no art. 2º, caput e §§ 1º e 2º, do PLDO 2024, a meta de resultado primário estabelecida para o governo central em 2024 é igual a zero. Contudo, o resultado efetivo pode ser menor em R\$ 28,6 bilhões, correspondente, portanto, a déficit primário. No PLOA de 2024, prevê-se resultado primário do governo central de R\$ 2,8 bilhões, valor um pouco maior que a meta prevista.

Quanto ao resultado primário dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o PLDO 2024 considera uma projeção, apenas indicativa, de déficit de R\$ 6 bilhões (0,05% do PIB), a qual será referência para fins de fixação dos limites para contratação de operações de crédito pelos entes federativos e concessão de garantias da União a essas operações (2º, § 5º, do PLDO 2024 e seu Anexo IV). Embora não constitua uma meta, essa projeção é considerada para fins de definir a meta do setor público consolidado.

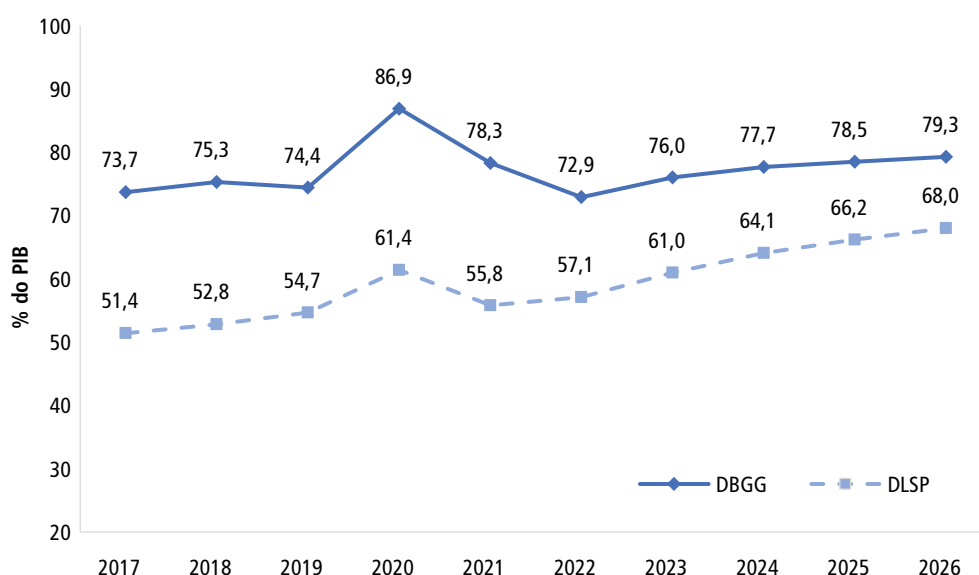
Quanto à meta aplicável às estatais não dependentes, exceto as dos Grupos Petrobras e Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional - ENBPar, o art. 3º da PLDO 2024 a estabelece em R\$ 7,2 bilhões (0,06% do PIB). Mensagem modificativa desse projeto exclui dessa meta as despesas do orçamento de investimento relativas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento, até o valor de R\$ 5,0 bilhões.

Foi mantida na LDO 2024 a previsão de que o impacto dos encontros de contas a que se referem os §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição não será contabilizado na meta primária. A LC nº 200/2023, no entanto, proíbe, em seu art. 11, na parte em que altera o § 7º do art. 4º da LC nº 101, a exclusão de qualquer despesa primária da meta de resultado. À referido dispositivo foi apostado veto presidencial, que aguarda apreciação do Congresso Nacional.

Os analistas de mercado são menos otimistas que o governo e esperam déficits recorrentes do setor público consolidado até 2026. Para 2024, o Boletim Focus, de 15/09/2023, prevê déficit primário do setor público de 0,73% do PIB, enquanto o Executivo projeta déficit de 0,09% do PIB.

A Mensagem traz poucas informações sobre a trajetória esperada da dívida pública, embora a LC nº 200/2023 determine que as metas de resultado primário sejam compatíveis com uma trajetória sustentável dessa dívida. Informações complementares ao PLOA 2024 deveriam sanar esta lacuna. Na apresentação que acompanhou o PLDO 2024 foi disponibilizado o seguinte gráfico.

**GRÁFICO 4.1 - Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) e Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)**



Fonte: STN/MF

No PLDO, a dívida bruta do governo geral (DBGG) deveria atingir 77,7% do PIB em 2024 (77,3% no PLOA), com crescimento até 2026, quando alcançaria 79,3%. Quando da apresentação do PLP nº 93/2023 (que deu origem à LC nº 200/2023), esperava-se estabilização ao redor de 77%. Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), o prognóstico é de crescimento contínuo, já superando o patamar de 2020 (61,4%) em 2024, quando chegará a 64,1% do PIB. Estimativas de governo e de mercado divergem, sendo o mercado mais otimista quanto à dívida líquida e mais pessimista quanto à dívida bruta em 2024.

A Tabela 4.2 apresenta os principais agregados para a definição do resultado primário de 2024, comparando-os com as projeções para 2023 e o resultado de 2022. Como se pode verificar, projeta-se que as receitas primárias de 2024, antes de transferências, atingirão R\$ 2.709,5 bilhões (23,7% do PIB), e a receita líquida, R\$ 2.191,2 bilhões (19,2% do PIB), cerca de 1,4% do PIB maior do que em 2023 e 0,5% maior do que em 2022.

**TABELA 4.2 - AGREGADOS FISCAIS 2022-2024**

DISCRIMINAÇÃO	REALIZADO 2022		REPROG. 2023		PLOA 2024	
	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB
<b>I. Receita primária total</b>	<b>2.313,3</b>	<b>23,3</b>	<b>2.366,3</b>	<b>22,1</b>	<b>2.709,5</b>	<b>23,7</b>
<b>II. Transferência por repartição de receita</b>	<b>457,2</b>	<b>4,6</b>	<b>457,1</b>	<b>4,3</b>	<b>518,3</b>	<b>4,5</b>
<b>III. Receita primária líquida (I-II)</b>	<b>1.856,1</b>	<b>18,7</b>	<b>1.909,3</b>	<b>17,8</b>	<b>2.191,2</b>	<b>19,2</b>
<b>IV. Despesas primárias</b>	<b>1.802,0</b>	<b>18,2</b>	<b>2.054,6</b>	<b>19,2</b>	<b>2.188,4</b>	<b>19,2</b>
Benefícios da Previdência	797,0	8,0	867,2	8,1	914,0	8,0
Pessoal e Encargos Sociais	337,9	3,4	362,1	3,4	380,2	3,3
Outras Despesas Obrigatórias	295,8	3,0	301,0	2,8	361,8	3,2
Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo	219,1	2,2	330,4	3,1	358,1	3,1
Despesas Discricionárias do Poder Executivo	152,1	1,5	193,9	1,8	174,3	1,5
<b>V. Resultado primário Governo Central (III - IV)</b>	<b>54,1</b>	<b>0,5</b>	<b>-145,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>2,8</b>	<b>0,0</b>

Fonte: PLOA 2023 (Volume I, Quadro 10A).

O total das despesas primárias líquidas do governo central é de R\$ 2.188,4 bilhões (19,2% do PIB), sendo R\$ 380,2 bilhões para pessoal e encargos sociais, R\$ 914 bilhões para benefícios previdenciários, R\$ 361,8 bilhões para outras despesas obrigatórias sem controle de fluxo, R\$ 358,1 bilhões para as despesas obrigatórias com controle de fluxo e R\$ 174,3 bilhões para as despesas discricionárias do Poder Executivo.

Destaca-se a manutenção da despesa primária como proporção do PIB (19,2%) no primeiro ano de vigência do novo regime fiscal. Em relação a 2022, entretanto, as despesas do PLOA 2024 cresceram 1% do PIB. O equilíbrio fiscal se dará, assim, exclusivamente mediante crescimento da arrecadação.

### 4.3. LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS

O PLOA 2024 foi encaminhado ao Congresso Nacional em 31/08/2023, mesma data do início da vigência da LC nº 200/2023<sup>11</sup>, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável. Na elaboração da proposta orçamentária, o Executivo já considerou os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social estabelecidos na referida lei complementar, cujo somatório constituiu o atual teto de gastos da União. Os limites aplicáveis até o exercício financeiro de 2023 foram revogados com a edição dessa lei complementar, em conformidade com o disposto no art. 9º da EC nº 126/2022.

<sup>11</sup> Exceto em relação ao art. 11 (que altera especialmente o conteúdo do Anexo de Metas Fiscais do projeto de lei de diretrizes orçamentárias), que entrará em vigor em 1º de janeiro de 2024.

O quadro seguinte apresenta um panorama geral das alterações promovidas pela LC nº 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável) em relação às disposições constitucionais transitórias aplicáveis até a execução orçamentária de 2023, introduzidas principalmente pela EC nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal – revogado).

Item	Novo Regime Fiscal (revogado) - ADCT	Regime Fiscal Sustentável (vigente) - LC nº 200/2023
<b>Diretriz Geral</b>	Foco na despesa primária. Ajuste fiscal pelo lado da despesa primária.	Foco nos resultados fiscais. Ajuste fiscal pelo lado da despesa e da receita primária.
<b>Vigência</b>	Temporário – vinte exercícios (art. 106).	Permanente.
<b>Método de correção dos limites das despesas primárias</b>	Limites corrigidos somente pela variação anual do IPCA (art. 107).	Limites corrigidos pela variação do IPCA mais um percentual de crescimento real de 0,6% a 2,5%, proporcional (70% ou 50%) à variação real da receita. É assegurado crescimento real mínimo de 0,6% para os limites (arts. 3º, 4º e 5º).
<b>Planejamento Fiscal (LDO) compatível com a sustentabilidade da dívida</b>	-	Metas plurianuais compatíveis com uma trajetória de convergência da dívida a determinado patamar. Metas com intervalo de tolerância (arts. 1º, 2º e 11).
<b>Aplicabilidade do limite de despesa</b>	Limites financeiros (valores pagos, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário), observados inclusive na elaboração dos orçamentos (art. 107).	Limites orçamentários, podendo o montante dos pagamentos ultrapassá-los caso a meta de resultado primário seja observada (arts. 3º e 4º).
<b>Despesas excluídas da incidência do limite</b>	Despesas relacionados nos arts. 107, §§ 6º e 6º-A, e 107-A, § 6º, do ADCT e no art. 4º da EC nº 114/2021.	Despesas relacionados no art. 3º, § 2º, da LC nº 200/2023.
<b>Contingenciamento durante a execução orçamentária</b>	Obrigatório (art. 9º da LRF).	Preserva o nível mínimo de despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, correspondente a 75% do valor das despesas discricionárias autorizado lei orçamentária (art. 7º).
<b>Mecanismos de correção no caso de a relação entre despesa obrigatória e despesa primária superar 95% (gatilhos).</b>	Limita aumento de despesas obrigatórias quando verificado, na aprovação da LOA, que a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (art. 109).	Limita aumento de despesas obrigatórias quando verificado, no exercício anterior, que a proporção da despesa primária obrigatória em relação à despesa primária total foi superior a 95% (art. 8º)
<b>Mecanismos de correção no caso de descumprimento da meta de resultado primário do exercício anterior (gatilhos).</b>	-	Limita aumento de despesas obrigatórias (art. 6º).
	-	Reduz o limite de crescimento real da despesa (de 70% para 50% da variação real da receita) (art. 5º).
<b>Investimento</b>	-	Limite mínimo para programação no projeto e na lei orçamentária, correspondente a 0,25% do PIB (art. 10). Montante correspondente a 70% do excedente de resultado primário apurado no exercício anterior (em relação ao limite superior do intervalo de tolerância da meta) pode ser direcionado para a expansão dos investimentos, acima do limite do Executivo, desde que observada a meta definida para o exercício financeiro (art. 9º).

Fonte: EC nº 95/2016 e LC nº 200/2023.

O Regime Fiscal Sustentável manteve limites individualizados aplicáveis às despesas primárias do Poder Executivo, dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. Contudo, os limites passam a ser fixados a partir de novos parâmetros.

Os limites individualizados, nos termos do art. 3º, §§ 1º, inciso I, e 2º, da LC nº 200/2023 equivalerão, para o exercício de 2024, às dotações orçamentárias primárias constantes da LOA 2023, considerados os créditos

suplementares e especiais vigentes na data de promulgação dessa lei complementar, corrigidas pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses encerrado em junho e por percentual entre 0,6% e 2,5%, a título de crescimento real.

Nos termos do art. 5º da lei complementar, a variação real dos limites de despesa primária será cumulativa e ficará limitada a 70% em relação à variação real da receita primária, haja vista a meta de resultado primário de 2022 ter sido cumprida. Caso a meta de resultado primário não fosse cumprida, a variação real da despesa ficaria limitada a 50% da variação real da receita primária.

A base de cálculo do limite das despesas primárias de 2023 é R\$ 1.964,1 bilhões, o qual considera o ajuste referente ao piso da enfermagem, no valor de R\$ 3,3 bilhões, com fundamento no art. 3º, § 6º, da LC nº 200/2023. A inflação apurada pelo IPCA no período de doze meses encerrado em junho é 3,16%, o que significa acréscimo de R\$ 62,1 bilhões para o limite de 2024. Soma-se a essa correção, a variação real da despesa. Como a variação real da receita primária foi 2,43% no período de doze meses encerrado em junho, a variação real da despesa primária será limitada a 1,70% (70% de 2,43%). Assim, o limite poderá ser aumentado em mais R\$ 34,4 bilhões. Em conclusão, o aumento total no limite de despesas primárias no PLOA 2024 é de R\$ 96,5 bilhões, o que resulta em um limite total de R\$ 2.060,6 bilhões.

**TABELA 4.3 - LIMITE PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS NO PLOA**

Item	Valor	Dispositivo na LCP nº 200/2023
<b>Base de cálculo 2023 (inclui R\$ 3,3 bilhões referentes ao piso da enfermagem)</b>	R\$ 1.964,1 bilhões	Art. 3º, §§ 1º, inciso I, e 6º
<b>Correção pela inflação apurada nos doze meses encerrados em junho de 2023 (3,16%)</b>	R\$ 62,1 bilhões	Art 4º
<b>Crescimento real da despesa, correspondente a 70% da variação real da receita (2,43% x 70% = 1,70 %)</b>	R\$ 34,4 bilhões	Art. 5º
<b>Total</b>	R\$ 2.060,6 bilhões	

Fonte: Mensagem PLOA 2024.

Vale notar que o Poder Executivo, ao elaborar o PLOA 2024, baseou-se, ainda, em dispositivo previsto no art. 23-A do PLDO 2024<sup>12</sup>, que pretende permitir que o projeto e a lei orçamentária contenham despesas condicionadas à abertura de crédito adicional decorrente da diferença entre a variação do IPCA no período de doze meses encerrado em junho (3,16%) e a variação do IPCA estimada para o ano de 2023 (4,85%)<sup>13</sup>.

Essa diferença de 1,69% (4,85% – 3,16%) permitiria a expansão das dotações e o aumento do limite individualizado do Poder Executivo em R\$ 32,4 bilhões<sup>14</sup>, por meio da abertura de crédito adicional. Porém, dotações nesse valor já foram incluídas no PLOA a título de despesas condicionadas.

Nos termos do § 4º do art. 3º do PLOA 2024, essas despesas condicionadas, obrigatórios ou discricionais, somente poderão ser executadas após a substituição do identificador de uso “IU 9”, por meio da abertura de crédito adicional.

<sup>12</sup> Dispositivo incluído no PLDO 2024 pela mensagem modificativa encaminhada ao Congresso Nacional em 07/8/2023.

<sup>13</sup> Com fundamento no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do 2º bimestre de 2024, o limite individualizado do Poder Executivo poderá ser também ampliado caso o desempenho da arrecadação permita aumentar o crescimento real da despesa considerado na elaboração do PLOA 2024, observado o disposto no art. 14 da LC nº 200/2023.

<sup>14</sup> Para os exercícios a partir de 2025 continuará a ser admitida a expansão da despesa por meio da abertura de crédito adicional, sem que o montante correspondente, no entanto, seja incorporado ao limite individualizado do Poder Executivo.

**TABELA 4.4 - DESPESAS CONDICIONADAS À ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR (CLASSIFICADAS COM IU 9)**

R\$ bilhões

Despesa segundo o Identificador de Resultado Primário	Grupo Natureza de Despesa		
	3 - Outras Despesas Correntes	5-Inversão Financeira	Total
<b>1 - Obrigatória</b>	21,20	-	21,20
<b>2 - Discricionária</b>	10,18	0,35	10,53
<b>3 - Discricionária PAC</b>	0,59	0,10	0,69
<b>Total Geral</b>	<b>31,96</b>	<b>0,45</b>	<b>32,42</b>

Fonte: PLOA 2024.

A tabela a seguir apresenta os limites individualizados aplicáveis ao exercício financeiro de 2024 detalhados por Poder e órgão. Esses limites foram observados na elaboração do projeto de lei orçamentária, salvo no que concerne às referidas dotações condicionadas, no valor de R\$ 32,4 bilhões.

**TABELA 4.5 - DISTRIBUIÇÃO DO LIMITE DA UNIÃO POR PODER E ÓRGÃO**

R\$ milhões

Poder/Órgão	Base de Cálculo (Dotações 2023)	Ajuste Piso da Enfermagem	Base de Cálculo Ajustada	Correção IPCA (3,16%)	Crescimento Real (1,70%)	Limite Individualizado LC 200/2023
<b>PODER EXECUTIVO</b>	1.882.927,3	3.300,0	1.886.227,3	59.604,8	33.079,1	1.978.911,2
<b>PODER LEGISLATIVO</b>	15.538,1			491,0	272,5	16.301,6
Câmara dos Deputados	7.463,3			235,8	130,9	7.830,0
Senado Federal	5.493,6			173,6	96,3	5.763,6
Tribunal de Contas da União	2.581,2			81,6	45,3	2.708,1
<b>PODER JUDICIÁRIO</b>	53.485,1			1.690,1	938,0	56.113,2
Supremo Tribunal Federal	798,2			25,2	14,0	837,5
Superior Tribunal de Justiça	1.876,3			59,3	32,9	1.968,4
Justiça Federal	13.841,6			437,4	242,7	14.521,8
Justiça Militar da União	674,4			21,3	11,8	707,5
Justiça Eleitoral	9.121,0			288,2	160,0	9.569,1
Justiça do Trabalho	23.567,6			744,7	413,3	24.725,6
Justiça do DF e Territórios	3.333,5			105,3	58,5	3.497,3
Conselho Nacional de Justiça	272,5			8,6	4,8	285,9
<b>DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO</b>	677,1			21,4	11,9	710,4
<b>MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO</b>	8.166,2			258,1	143,2	8.567,5
Ministério Público da União	8.062,4			254,8	141,4	8.458,5
Conselho Nac. Ministério Público	103,9			3,3	1,8	109,0
<b>Total dos Limites Individualizados</b>	<b>1.960.793,9</b>	<b>3.300,0</b>	<b>1.964.093,9</b>	<b>62.065,4</b>	<b>34.444,7</b>	<b>2.060.604,0</b>

Fonte: Siga Brasil/PLOA 2024

De acordo com o § 5º do art. 3º da LC nº 200/2023, as despesas primárias autorizadas na LOA 2024 e os respectivos créditos suplementares (abrangem os abertos por ato próprio com fundamento em disposição da lei orçamentária) e especiais, inclusive reabertos, não poderão exceder aos valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados (R\$ 2.060,6 bilhões)<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Do total de despesas primárias constantes do PLOA 2024 (R\$ 2.690,2 bilhões), R\$ 597,2 bilhões não se sujeitam ao limite.

#### 4.4. REGRA DE OURO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

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

*Art. 167 – São vedados:*

*(...)*

*III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;<sup>16</sup>*

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

Ainda que o comando constitucional baste à conclusão de que a regra de ouro deve ser observada não apenas no exercício financeiro, mas também no projeto e na lei orçamentária, duas normas reiteram esse entendimento. Assim determina a LRF, no § 2º de seu art. 12<sup>17</sup>:

*Art. 12 (...)*

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

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

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

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

*I - no exercício anterior, **as receitas de operações de crédito nele realizadas<sup>18</sup> e as despesas de capital nele executadas;** e*

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

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

Por antever que parte das despesas correntes da União não teria cobertura financeira para fins de elaboração dos orçamentos de 2024, o Poder Executivo incluiu dispositivo no PLDO 2024 para possibilitar que a lei

<sup>16</sup> De acordo com o art. 167-E da Constituição, no caso de calamidade pública de âmbito nacional, é dispensada a observância do limite para a realização de operações de crédito.

<sup>17</sup> O STF, na ADI 2.238, conferiu interpretação a esse dispositivo conforme o inciso III do art. 167 da Constituição, explicitando que a proibição ali prevista não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. (cfe. ABRAHAM, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 142).

<sup>18</sup> O § 6º do art. 167-A (incluído pela EC nº 109/2021) estabelece que “Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III do caput deste artigo, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa”. Disposição semelhante consta do art. 6º, § 4º, da Resolução do Senado nº 48/2007.



orçamentária contenha operações de crédito excedentes ao limite constitucional, bem como gastos correntes primários a serem por elas cobertos<sup>19</sup>. A execução dessas receitas e despesas, contudo, mesmo após a publicação da lei orçamentária, estará condicionada ao cumprimento do disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição<sup>20</sup>. O dispositivo mencionado corresponde ao art. 22 da PLDO 2024:

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

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

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

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

A parcela de operações de crédito excedente ao limite constitucional alcança o montante de R\$ 200,3 bilhões<sup>21</sup> (na LOA 2023 o excedente foi de R\$ 69,0 bilhões). Desse valor, R\$ 199,3 bilhões estão alocados no Fundo do Regime Geral de Previdência Social (correspondentes a 21,7% do total) e R\$ 1,0 bilhão no Fundo Nacional de Assistência Social (correspondente a 0,9% do total).

Observe-se que o § 3º do art. 22 da LDO 2024 prevê que o valor do projeto de lei a ser aprovado pelo Congresso Nacional por maioria absoluta poderá ser inferior ao montante inicialmente considerado no projeto e na lei orçamentária. Essa disposição se baseia no fato de que, ao longo da execução dos orçamentos de 2024, poderão ser utilizados recursos referentes a saldos de exercícios anteriores (acumulados até 31 de dezembro de 2023), bem como eventual excesso de arrecadação, para substituir as operações de crédito excedentes.

Vale destacar que o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2024 prevê o cumprimento da regra de ouro, ainda que por pequena margem (R\$ 22,0 bilhões), em cada ano do triênio 2024-2026. No entanto, referido anexo menciona que o cenário base, que contempla estimativas preliminares, apoiado em hipóteses simplificadas, “deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias”.

Além de se poder verificar o cumprimento/descumprimento da regra de ouro pela diferença entre os montantes das operações de crédito e das despesas de capital, é possível fazê-lo também a partir da comparação entre o déficit do orçamento corrente e o valor das demais receitas de capital (não inclui operações de crédito), o que pode evidenciar, como é o caso do PLOA 2024, a necessidade de aumentar a dívida pública para a cobertura de referido déficit. Essa situação é demonstrada na Tabela 4.6.

<sup>19</sup> Expediente já adotado desde o PLDO 2019 e o PLOA 2019, o qual sempre foi aprovado pelo Congresso Nacional.

<sup>20</sup> Aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional.

<sup>21</sup> O valor excedente de R\$ 200,3 bilhões pode vir a ser reduzido ao longo da tramitação do PLOA em razão da alocação de recursos de emendas em despesas de capital.



**TABELA 4.6 - FINANCIAMENTO DO DÉFICIT DO ORÇAMENTO CORRENTE**

R\$ milhões

Item <sup>(1)</sup>	PLOA 2023	PLOA 2024
<b>Déficit do orçamento corrente (A)</b>	<b>318.054,8</b>	<b>361.222,4</b>
(+) Juros e encargos da dívida pública	325.846,6	436.129,4
(-) Superávit/déficit corrente primário	(31.780,7)	91.334,1
Superávit/déficit primário	(55.674,8)	19.256,3
Investimentos e inversões primárias	23.894,1	72.077,8
(+) Reserva de contingência financeira	41.136,8	79.588,4
(+) Outras despesas financeiras	28.496,7	27.133,7
(-) Receitas correntes financeiras	109.206,0	90.295,0
<b>Receitas de capital financeiras (exceto operações de crédito) (B)</b>	<b>228.858,1</b>	<b>160.947,4</b>
<b>Necessidade de operações de créditos excedentes ao limite estabelecido no art. 167, inciso II, da CF (descumprimento da regra de ouro) (C = A – B)</b>	<b>89.196,6</b>	<b>200.275,0</b>

Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2023 e PLOA 2024. Elaboração própria.

(1) Os valores constantes da tabela consideram exclusivamente dotações autorizadas, sem ajustes/caixa competência, ou inclusão de demais operações que afetam o resultado primário.

Como se observa, o déficit do orçamento corrente, no valor de R\$ 361,2 bilhões não pode ser coberto pelas demais receitas de capital financeiras, no valor de R\$ 160,9 bilhões<sup>22</sup>, o que implica necessidade de realização de operações de crédito excedentes, de modo a ultrapassar o limite constitucional em R\$ 200,3 bilhões, fato já anteriormente apontado.

<sup>22</sup> Sendo R\$ 125,3 bilhões da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, R\$ 34,5 bilhões do recebimento de amortizações de empréstimos e financiamento concedidos e R\$ 1,1 bilhão do resultado do Banco Central.

## 5. RECEITAS

### 5.1. RECEITAS PRIMÁRIAS

De acordo com o PLOA, as receitas primárias, antes de transferências, atingirão R\$ 2.709,5 bilhões em 2024, equivalentes a 23,7% do PIB (crescimento de 1,6 p.p. em relação à proporção esperada para 2023).

A Tabela 5.1 mostra a decomposição das receitas primárias: R\$ 1.758,8 bilhões referem-se àquelas administradas pela RFB, R\$ 632,4 bilhões correspondem à arrecadação líquida para o RGPS e R\$ 318,4 bilhões são relativos às outras receitas primárias.

**TABELA 5.1 - RECEITAS PRIMÁRIAS (2022 A 2024)**

Discriminação	Realizado 2022		LOA 2023		Reprogramação 2023		PLOA 2024	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
<b>I. RECEITA TOTAL</b>	<b>2.313.305,4</b>	<b>23,3</b>	<b>2.258.607,3</b>	<b>21,3</b>	<b>2.366.344,0</b>	<b>22,1</b>	<b>2.709.492,1</b>	<b>23,7</b>
I.1. Receita Administrada pela RFB, exceto RGPS	1.390.000,4	14,0	1.378.545,2	13,0	1.474.492,6	13,8	1.758.773,3	15,4
I.1.1. Imposto de Importação	59.078,7	0,6	63.077,8	0,6	60.462,6	0,6	72.943,1	0,6
I.1.2. IPI	59.893,5	0,6	61.007,7	0,6	58.677,6	0,5	69.074,1	0,6
I.1.3. Imposto sobre a Renda	667.222,5	6,7	674.702,8	6,3	701.715,8	6,5	809.626,7	7,1
I.1.4. IOF	59.091,2	0,6	66.933,5	0,6	61.403,2	0,6	65.756,3	0,6
I.1.5. Cofins	276.748,0	2,8	256.190,5	2,4	300.951,1	2,8	378.012,0	3,3
I.1.6. PIS/Pasep	80.008,9	0,8	79.919,3	0,8	84.493,3	0,8	100.844,0	0,9
I.1.7. CSLL	158.497,1	1,6	146.600,7	1,4	153.981,9	1,4	178.691,3	1,6
I.1.8. Cide - Combustíveis	1.673,8	0,0	571,3	0,0	1.267,7	0,0	3.038,1	0,0
I.1.9. Outras administradas pela RFB	27.786,7	0,3	29.541,7	0,3	51.539,4	0,5	80.787,8	0,7
I.2. Incentivos Fiscais	-56,6	0,0	-129,5	0,0	-64,9	0,0	-67,3	0,0
I.3. Arrecadação Líquida para o RGPS	535.709,9	5,4	595.072,8	5,6	584.110,9	5,5	632.414,2	5,5
I.3.1. Arrecadação Ordinária	532.613,8	5,4	595.072,8	5,6	584.110,9	5,5	632.414,2	5,5
I.3.2. Ressarcimento pelas desonerações previdenciárias	3.096,1	0,0	-	-	-	-	-	-
I.4. Outras Receitas	387.651,7	3,9	285.118,8	2,7	307.805,4	2,9	318.371,9	2,8
I.4.1. Concessões e Permissões	46.847,1	0,5	5.693,6	0,1	9.248,8	0,1	44.369,2	0,4
I.4.2. Complemento do FGTS	87,3	0,0	128,9	0,0	55,6	0,0	52,4	0,0
I.4.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	17.283,7	0,2	17.939,0	0,2	16.942,8	0,2	18.130,8	0,2
I.4.4. Contribuição do Salário-Educação	27.291,7	0,3	30.966,0	0,3	30.064,7	0,3	31.704,8	0,3
I.4.5. Exploração de Recursos Naturais	132.482,3	1,3	125.288,0	1,2	102.150,9	1,0	113.642,9	1,0
I.4.6. Dividendos e Participações	87.003,6	0,9	41.355,3	0,4	49.533,0	0,5	41.418,2	0,4
I.4.7. Receita Própria (fontes 50 & 81)	21.094,1	0,2	16.533,9	0,2	20.038,9	0,2	18.303,2	0,2
I.4.8. Demais Receitas	55.561,9	0,6	47.214,1	0,4	79.770,6	0,7	50.750,5	0,4

<b>II. TRANSFERÊNCIAS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA</b>	<b>457.203,9</b>	<b>4,6</b>	<b>452.886,9</b>	<b>4,3</b>	<b>457.064,6</b>	<b>4,3</b>	<b>518.267,9</b>	<b>4,5</b>
II.1. Cide - combustíveis	690,8	0,0	164,4	0,0	141,2	0,0	889,6	0,0
II.2. Exploração de Recursos Naturais	78.117,6	0,8	76.734,0	0,7	63.387,9	0,6	68.277,4	0,6
II.3. Contribuição do Salário Educação	16.136,0	0,2	18.579,6	0,2	18.038,8	0,2	19.022,9	0,2
II.4. FPE/FPM/IPI-EE	341.926,7	3,4	345.262,9	3,2	361.180,0	3,4	413.706,0	3,6
II.5. Fundos Constitucionais	10.077,6	0,1	8.912,6	0,1	10.654,6	0,1	12.977,5	0,1
II.6. Demais	10.255,1	0,1	3.233,5	0,0	3.662,1	0,0	3.394,5	0,0
<b>III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)</b>	<b>1.856.101,6</b>	<b>18,7</b>	<b>1.805.720,4</b>	<b>17,0</b>	<b>1.909.279,4</b>	<b>17,8</b>	<b>2.191.224,3</b>	<b>19,2</b>

Fonte: PLOA 2024 (Mensagem Presidencial)

De acordo com a tabela, a receita administrada pela RFB alcançará 15,4% do PIB, em 2024. A arrecadação do RGPS acompanhará o crescimento econômico nominal, mantendo-se em 5,5% do PIB. Entre as outras receitas primárias, o destaque continua a ser a arrecadação de *royalties* relativos à exploração de recursos naturais.

Ressalte-se que, na estimativa das receitas, o PLOA 2024 inclui R\$ 168,5 bilhões de receitas condicionadas à aprovação de alterações na legislação, nos termos do permissivo constante do art. 135 do PLDO 2024. As respectivas proposições legislativas se encontram em variados graus de tramitação no Congresso Nacional. A Mensagem Presidencial que acompanha o PLOA indica que, do total de receitas condicionadas, R\$ 97,9 bilhões se referem ao voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), objeto do PL nº 2.384/2023, que deu origem à Lei nº 14.689, de 20/9/2023. Ressalte-se que a metodologia utilizada pelo Poder Executivo para estimar cada uma dessas novas receitas não foi apresentada no PLOA, remanescendo dúvidas quanto à real capacidade arrecadatória das mencionadas inovações legislativas.

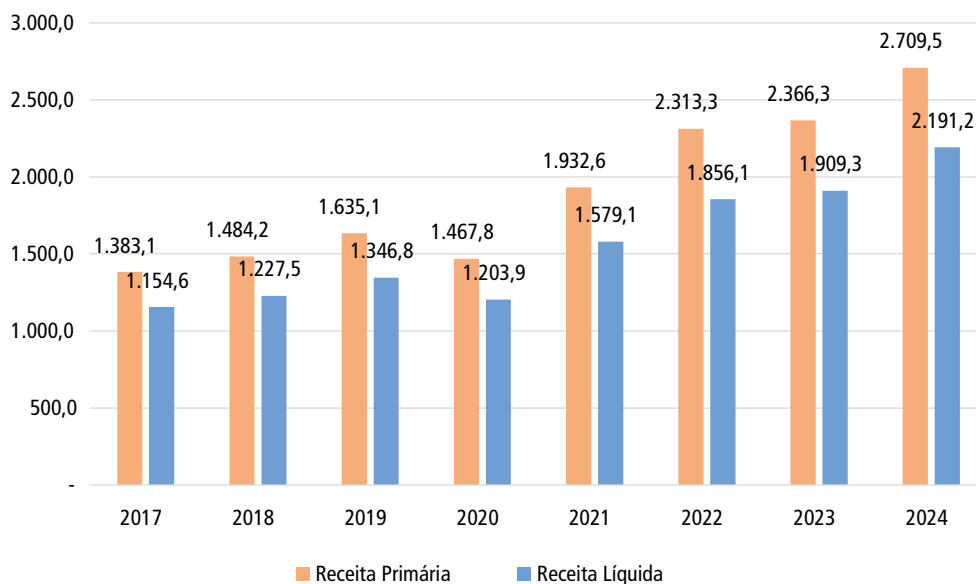
Cumprir lembrar que a inclusão nos orçamentos de receitas ainda não aprovadas pelo Poder Legislativo encontra amparo na decisão sobre a ADI 3.949 DF, na qual o Supremo Tribunal Federal, discutindo sobre a inclusão da CPMF no PLOA 2008, manifestou-se no sentido de que, por respeito ao princípio da universalidade, era legítima a inclusão de receitas ainda em discussão no Congresso Nacional.

Com relação à receita primária líquida, isto é, deduzidas as transferências por repartição de recursos<sup>23</sup>, o PLOA estima o montante em R\$ 2.191,2 bilhões (19,2% do PIB), patamar 1,4 p.p. superior ao esperado para 2023 após reprogramação das receitas (17,8% do PIB).

O Gráfico 5.1 compara a evolução da receita primária entre 2017 e 2024, em valores correntes, conforme dados divulgados no Resultado do Tesouro Nacional.

<sup>23</sup> As receitas primárias, brutas ou líquidas de transferência por repartição de recursos, são estimadas e realizadas por seus valores líquidos de restituições e incentivos fiscais.

**GRÁFICO 5.1 - EVOLUÇÃO DA RECEITA PRIMÁRIA – 2017 A 2024 (VALORES CORRENTES – R\$ BILHÕES)**



Fonte: Boletim Resultado do Tesouro Nacional, PLOA 2024

Conforme se extrai do Gráfico 5.1, a receita primária total experimentou um incremento nominal de cerca de 7,3% de 2017 para 2018, e de 10,2% de 2018 para 2019, crescendo em termos reais nesse período (a inflação, medida pelo IPCA, foi de 2,95% em 2017 e 3,75% em 2018). Em 2020, entretanto, em decorrência dos efeitos da pandemia de Covid-19, houve queda atípica de 10,2% em relação ao arrecadado em 2019, resultando em arrecadação nos mesmos patamares de 2018.

Em 2021 houve elevado crescimento nominal, representando aumento nas receitas primárias da ordem de 31,7% em relação ao ano anterior. Esse aumento se deve ao fato de que diversas restrições relacionadas à pandemia deixaram de existir. Houve, por consequência, retomada econômica de setores que, em razão da crise causada pelas medidas restritivas, apresentavam demanda reprimida. Adicionalmente, a aceleração da inflação observada no exercício (IPCA de 10,06%) contribuiu para esse crescimento.

Em 2022, o crescimento foi novamente considerável, alcançando 19,7%. Entretanto, espera-se uma estagnação em 2023, com variação positiva de 2,3%, inferior, portanto, ao IPCA estimado para o ano (4,85%). Em 2024, por outro lado, projeta-se a retomada do crescimento da receita, aguardando-se uma arrecadação nominal superior em 14,5%, tomando-se em comparação o previsto para 2023.

As expectativas trazidas pelo Relatório Focus de 15/9/2023 preveem crescimento de 1,50% do PIB para 2024, ao passo que, no PLOA 2024, é esperado crescimento de 2,3%. Caso a previsão do mercado para o crescimento do PIB se concretize, pode-se esperar uma arrecadação menor por parte da União.

## 5.2. RECEITAS FINANCEIRAS

As receitas financeiras, ou não primárias, referem-se a fluxos financeiros que não apresentam impacto sobre os resultados fiscais primários, tampouco alteram a dívida líquida federal.

Essas receitas incluem ingressos referentes a operações de crédito (contratuais e emissão de títulos), amortização e encargos de empréstimos concedidos, remuneração de depósitos, inclusive disponibilidades do Tesouro Nacional junto ao Banco Central, e resultado positivo apurado por esse banco. Consoante o Volume I do PLOA 2024, foram recolhidos ao erário federal R\$ 2.016,2 bilhões em receitas financeiras (20,3% do PIB) em 2022, enquanto para 2023 estão previstos R\$ 2.774,0 bilhões (25,9% do PIB), conforme as informações mais atuais da reprogramação para 2023.

As projeções dessas receitas, no PLOA 2024, somam R\$ 2.682,4 bilhões (23,5% do PIB), dos quais R\$ 1.736,5 bilhões (64,7% do total das receitas financeiras) correspondem a refinanciamento da dívida e R\$ 684,6 bilhões (25,5% do total das receitas financeiras), a emissão de títulos destinados a outras finalidades.

Assim, 90,3% das receitas financeiras estão relacionadas a operações de crédito por emissão de títulos, destinados à rolagem da dívida existente ou para suportar demais despesas.

Do total da receita com emissão de títulos, R\$ 200,3 bilhões dependem de aprovação de projeto de lei de crédito suplementar por maioria absoluta do Congresso Nacional, conforme art. 167, caput, inciso III, da Constituição.

Observe-se que a quase totalidade das receitas financeiras (98,2%) está alocado no orçamento fiscal. Da parcela atribuída ao orçamento da seguridade (1,8%), destacam-se R\$ 21,4 bilhões, que se referem aos rendimentos dos empréstimos de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e R\$ 23,5 bilhões, que dizem respeito à contribuição patronal ao regime próprio de previdência dos servidores.

### **5.3. RENÚNCIA DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS**

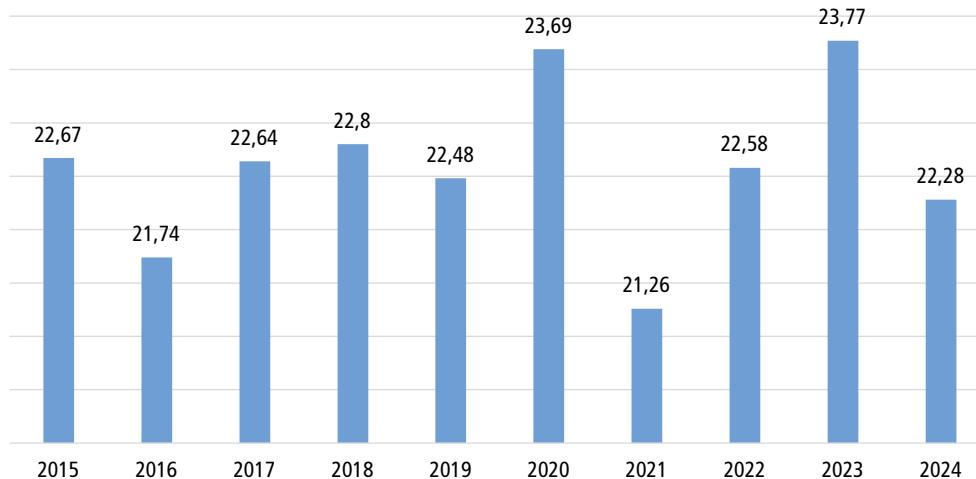
A Constituição Federal (art. 165, § 6º) determina que o projeto de lei orçamentária anual deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

Quanto aos benefícios tributários (gastos tributários), a estimativa de renúncia de receitas constante das informações complementares do Poder Executivo é de R\$ 523,7 bilhões para 2024, correspondentes a 4,59% do PIB. Não obstante o patamar projetado pela EC nº 109/2021, de redução desses benefícios a 2% do PIB<sup>24</sup>, a trajetória atual sinaliza movimento inverso, como demonstra a proporção em 2022 (4,6% do PIB) e em 2023 (4,7%).

Para situar o tema em contexto histórico, os Gráficos 5.2 e 5.3 demonstram a evolução dos benefícios tributários concedidos, em porcentagem do PIB e da receita primária, desde 2015, indicando um retorno do gasto tributário à tendência histórica de seus valores ao longo da última década, após uma pequena redução no exercício de 2021.

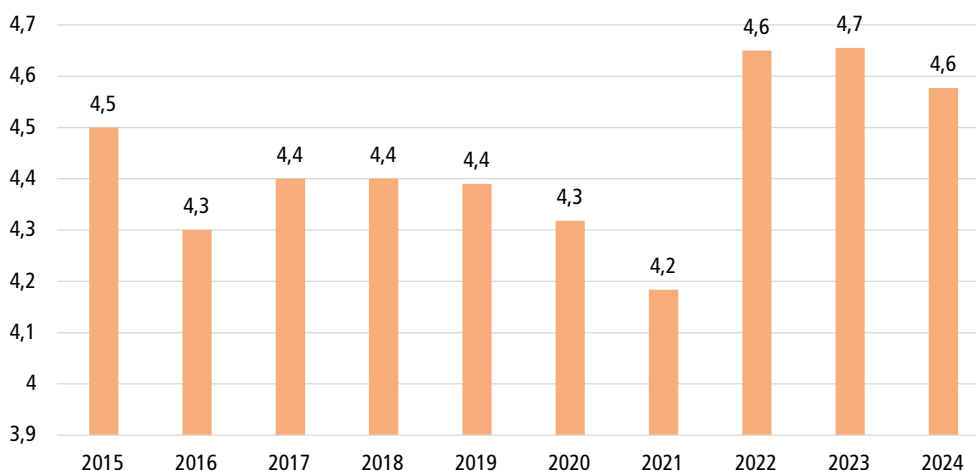
<sup>24</sup> Em atendimento ao disposto no art. 4º da EC nº 109/2021, que impõe a apresentação de plano emergencial de redução gradual de incentivos e benefícios de natureza tributária, até que se atinja o patamar de 2% do PIB em até 8 anos, o Poder Executivo enviou, em 16/09/2021, o Projeto de Lei nº 3.203/2021. Tal proposição foi encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados em 10/11/2021, onde desde então aguarda parecer do relator. O referido art. 4º determina ainda que lei complementar fixe critérios objetivos, metas de desempenho e procedimentos para a concessão e a alteração de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia para pessoas jurídicas do qual decorra diminuição de receita ou aumento de despesa e regras para a avaliação periódica obrigatória dos impactos dessas renúncias, além da sua redução gradual, sem prejuízo do plano emergencial. Com este objetivo, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei Complementar nº 41/2019.

**GRÁFICO 5.2 - BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS (% DA RECEITA PRIMÁRIA)**



Fonte: Para os anos de 2015 a 2020, estimativa da RFB para os valores efetivamente incorridos (“DGT bases efetivas” dos anos de 2017 e 2020). Os valores de 2021 a 2023 são projeções do DGT bases efetivas 2020; para 2024 utilizaram-se as informações complementares do PLOA 2024.

**GRÁFICO 5.3 - BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS CONCEDIDOS (% DO PIB)**



Fonte: Para os anos de 2015 a 2020, estimativa da RFB para os valores efetivamente incorridos (“DGT bases efetivas” dos anos de 2017 e 2020). Os valores de 2021 a 2023 são projeções do DGT bases efetivas 2020; para 2024 utilizaram-se as informações complementares do PLOA 2024.

Os maiores benefícios tributários decorrem de desonerações concedidas no âmbito do Simples Nacional (R\$ 125,4 bilhões ou 23,94% desses gastos), da Agricultura e Agroindústria (R\$ 58,9 bilhões ou 11,25% dos gastos), dos Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF (R\$ 51,3 bilhões ou 9,8% dos gastos) e Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes/Isentas (R\$ 41,9 bilhões ou 8% dos gastos), que juntos respondem por cerca de 53% do total do gasto tributário estimado para o exercício financeiro.

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

Por contemplar exceções segundo determinados critérios de natureza fundamentalmente econômica (implícitos nas definições do que seja “Sistema Tributário de Referência”), esse conceito não abrange a totalidade das modificações tributárias que reduzem a receita da União. Por outro lado, não existe ainda uma definição inequívoca do que sejam as “isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e

creditícia” a que se refere o art. 165, § 6º, da Constituição<sup>25</sup>, que fundamenta a exigência dos demonstrativos ora examinados.

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

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

A distribuição dos benefícios tributários relativos às receitas administradas pela RFB, inclusive contribuições para o RGPS, é apresentada na Tabela 5.2, classificada por região e tributo.

**TABELA 5.2 - ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO E TRIBUTO**

TRIBUTO / GASTO TRIBUTÁRIO	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	TOTAL	%PIB
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins	7.052	13.320	17.036	63.106	24.819	125.332	1,10
Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica – IRPJ	14.833	30.348	9.286	45.493	13.458	113.418	0,99
Imposto sobre a Renda Pessoa Física – IRPF	3.549	13.325	8.799	45.605	13.698	84.977	0,74
Contribuição para a Previdência Social	1.785	8.445	5.894	43.206	13.597	72.927	0,64
Imposto sobre Produtos Industrializados - Operações Internas - IPI-Interno	18.009	7.261	721	4.058	1.011	31.060	0,27
Contribuição Social para o PIS-Pasep	1.526	2.878	3.590	13.151	5.281	26.427	0,23
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL	1.141	2.634	1.975	14.953	4.947	25.650	0,22
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte – IRRF	308	1.655	1.180	13.165	3.215	19.523	0,17
Imposto sobre Operações Financeiras – IOF	915	2.033	1.319	4.259	1.641	10.167	0,09
Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – ITR	3	30	1	10	16	60	0,00
Imposto sobre Importação - II	5.231	57	3	532	31	5.854	0,05
Imposto sobre Produtos Industrializados - Vinculado à Importação - IPI-Vinculado	5.042	32	2	307	13	5.396	0,05
Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM	2.081	808	0	16	3	2.909	0,03
Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – CONDECINE	3	0	0	13	0	16	0,00
Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Cide	0	0	0	1	0	1	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>61.478</b>	<b>82.827</b>	<b>49.805</b>	<b>247.874</b>	<b>81.731</b>	<b>523.716</b>	<b>4,59</b>

Fonte: Informações complementares ao PLOA 2024

Destacam-se os benefícios tributários relativos à Cofins, com R\$ 125,3 bilhões (24% do total); IRPJ, com R\$ 113,4 bilhões (21,7%); IRPF, com R\$ 85 bilhões (16,2%); e contribuição previdenciária, com R\$ 72,9 bilhões (14%), que em conjunto representam 76% do total.

A comparação dos percentuais constantes dos PLOAs 2022, 2023 e 2024, conforme a Tabela 5.3, evidencia redistribuição dos benefícios tributários na direção da região Nordeste. A região Sudeste continua recebendo a maior parcela, em valores absolutos, com R\$ 247,9 bilhões ou 47,33% do total.

<sup>25</sup> A Portaria/ME nº 2.877/2022 define benefícios financeiros e creditícios e prevê a publicação de manual técnico sobre o tema, o qual se encontra em sua segunda versão, de agosto de 2022 (vide seção 6.13 desta nota técnica).

**TABELA 5.3 - ESTIMATIVA DA RENÚNCIA DE RECEITA TRIBUTÁRIA POR REGIÃO (% DO TOTAL)**

<b>REGIÃO</b>	<b>PLOA 2022</b>	<b>PLOA 2023</b>	<b>PLOA 2024</b>
<b>Norte</b>	16,2	15,9	11,7
<b>Nordeste</b>	12,2	12,4	15,8
<b>Centro-Oeste</b>	10,2	9,2	9,5
<b>Sudeste</b>	46,1	47,7	47,3
<b>Sul</b>	15,4	14,8	15,6

Fonte: Informações complementares ao PLOA 2024



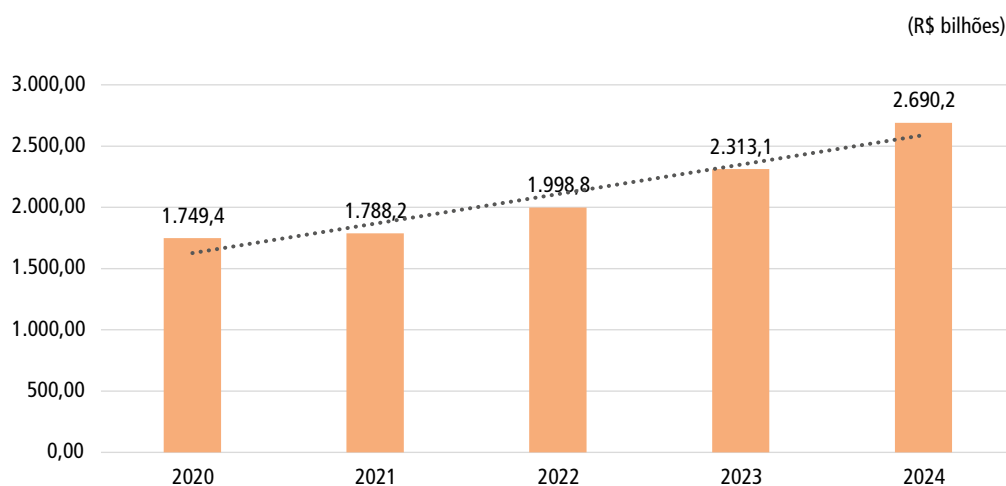
## 6. DESPESAS

### 6.1. EVOLUÇÃO RECENTE DAS DESPESAS PRIMÁRIAS

Nesta seção é apresentada breve análise da evolução recente das despesas primárias da União. São comparadas as dotações dos últimos cinco projetos de lei orçamentária (PLOAs 2020 a 2024), em valores nominais. O PLOA 2024 é a primeira proposta orçamentária elaborada sob a vigência LC nº 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável. Os demais (PLOAs 2020 a 2023) foram elaborados sob a vigência da EC nº 95/2016, que havia estabelecido o Novo Regime Fiscal, atualmente revogado<sup>26</sup>. Assim como o regime anterior, o atualmente vigente também estabelece teto de gastos aplicável às despesas primárias.

O Gráfico 6.1 apresenta a evolução nominal do total das despesas primárias relativas aos orçamentos fiscal e da seguridade social previstas no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo.

**GRÁFICO 6.1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS  
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL**



Fonte: SIOP.

Nota-se que, até o PLOA 2022, o crescimento das despesas primárias foi mais suave, em virtude da incidência do antigo teto de gastos da União. Esse teto também se aplicou ao PLOA 2023, mas com ajustes determinados EC nº 126/2022, que possibilitou, já no âmbito da discussão do projeto de lei que já tramitava no Congresso Nacional, a ampliação da despesa em R\$ 169,1 bilhões<sup>27</sup> a partir de: (i) aumento do limite individualizado do Poder Executivo em R\$ 145,0 bilhões (art. 3º da EC nº 126/2022); e (ii) exclusão das despesas a que se referem os §§ 6º-A e 6º-B do art. 107 do ADCT (parágrafos introduzidos pelo art. 2º da EC nº 126/2022) da incidência do teto de gastos, que possibilitou a ampliação dos gastos em mais R\$ 24,1 bilhões.

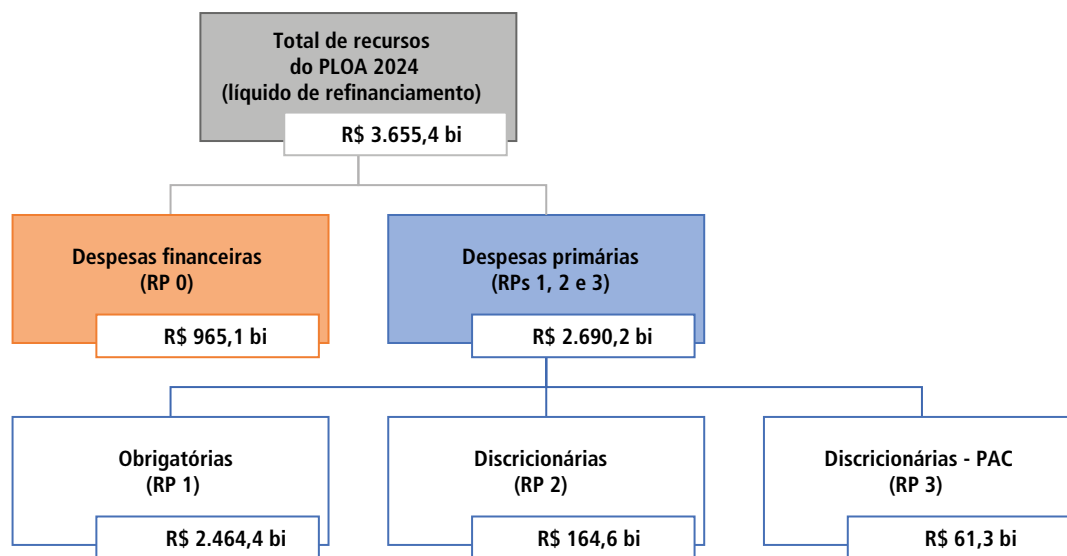
Também ocorreu aumento mais expressivo no PLOA 2024, primeira proposta orçamentária elaborada sob a vigência do teto de gastos instituído pela LC nº 200/2023, cuja base inicial corresponde à soma das dotações que constam da LOA 2023 e dos créditos suplementares e especiais vigentes na data de promulgação da mencionada lei complementar, efetuadas as exclusões nela previstas.

<sup>26</sup> A revogação ocorre a partir da sanção da LC nº 200/2023, em decorrência de previsão contida no art. 9º da EC nº 126/2022.

<sup>27</sup> A dotações relativas a essa ampliação foi classificada no autógrafo do PLOA 2023 com a fonte 8444, em conformidade com o art. 9º do texto da lei (na LOA 2023, o art. 9º foi objeto de veto). Segundo o caput do referido artigo, "As programações classificadas nesta Lei com a fonte de recursos '8444' se referem a despesas incluídas em decorrência da ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite estabelecido no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias promovida pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022".

Assim, sob a influência de mudanças relevantes do teto de gastos da União, de 2022 para 2023, o aumento do total das despesas primárias é de cerca de R\$ 314,33 bilhões (+15,7%), enquanto de 2023 para 2024 se projeta aumento de cerca de R\$ 377,15 bilhões (+16,3%).

No que se refere à participação das despesas obrigatórias e discricionárias nos gastos da União, deve-se destacar que do total dos recursos previstos no PLOA 2024 líquido de refinanciamento (R\$ 3.655,4 bilhões), 26,4% (R\$ 965,1 bilhões) estarão comprometidos com o pagamento de despesas financeiras (RP 0); 67,4% (R\$ 2.464,4 bilhões), com o pagamento de despesas primárias obrigatórias (RP 1); e 6,2% (R\$ 225,85 bilhões) com o pagamento de despesas primárias discricionárias (RP 2 e RP 3), conforme registrado na Tabela 2.4 (do item 2 desta nota). Já entre as despesas primárias totais (R\$ 2.690,2 bilhões, somando RPs 1, 2 e 3), 91,6% (R\$ 2.464,4 bilhões) são obrigatórias e 8,4% (R\$ 225,9 bilhões) são discricionárias. Essas informações constam do esquema a seguir apresentado.



Na Tabela 6.1, além de se poder verificar a composição da despesa primárias no PLOA 2024, é possível observar a evolução das despesas primárias obrigatórias (RP 1), informação que também é detalhada no Gráfico 6.2, e das despesas primárias discricionárias (RP 2 e RP 3) ao longo dos últimos cinco projetos de lei orçamentária (PLOAs 2020 a 2024).

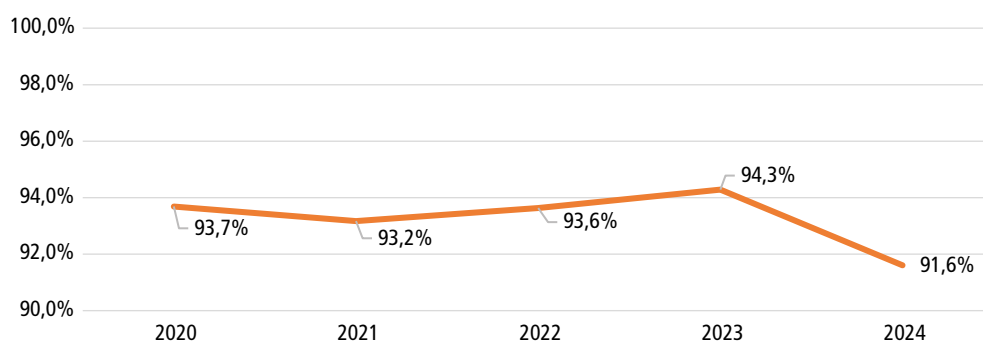
**TABELA 6.1 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS POR IDENTIFICADOR DE RESULTADO PRIMÁRIO**

R\$ bilhões

Identificador de Resultado Primário (RP)	2020		2021		2022		2023		2024	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
1 – Despesa Primária obrigatória	1.639,01	93,7	1.666,10	93,2	1.871,46	93,6	2.180,87	94,3	2.464,39	91,6
2 – Despesa Primária discricionária	110,42	6,3	122,13	6,8	127,29	6,4	132,21	5,7	164,57	6,1
3 – Despesa Primária discricionária (PAC)	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	61,28	2,3
<b>TOTAL</b>	<b>1.749,43</b>	<b>100</b>	<b>1.788,24</b>	<b>100</b>	<b>1.998,75</b>	<b>100</b>	<b>2.313,08</b>	<b>100</b>	<b>2.690,24</b>	<b>100</b>

Fonte: SIOF.

GRÁFICO 6.2 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS (RP 1) DENTRE AS DESPESAS PRIMÁRIAS



Fonte: SIOP.

As despesas obrigatórias atingiram o pico de 94,3% do total das despesas primárias no PLOA 2023, fato que reduz o espaço fiscal para a realização de despesas discricionárias. Com a utilização do novo teto de gastos definido pela LC nº 200/2023, no PLOA 2024 a participação das despesas primárias obrigatórias cai para 91,6%. Como consequência, a participação das despesas discricionárias sai de seu mais baixo patamar (5,7% no PLOA 2023) para o mais alto (8,4%).

Convém também analisar a evolução das despesas primárias por grupo de natureza de despesa (GND), na qual se destaca o aumento percentual dos GNDs 4 (investimentos) e 5 (inversões financeiras), sobretudo do PLOA 2023 para o PLOA 2024. A LC nº 200/2023 estabeleceu em seu art. 10 uma espécie de piso para investimentos, de forma que os recursos que lhes forem destinados no PLOA (nos GNDs 4 e 5<sup>28</sup>) não poderá ser inferior ao montante equivalente a 0,6% do PIB estimado no respectivo projeto, que alcança R\$ 11.420,7 bilhões.

De acordo com esses critérios, os investimentos para 2024 devem ser de, no mínimo, R\$ 68,5 bilhões. O PLOA 2024 atende a essa regra, prevendo a aplicação de R\$ 69,7 bilhões: R\$ 58,9 bilhões em investimentos e 10,9 bilhões em inversões financeiras no âmbito do programa “2320 - Moradia Digna”.

TABELA 6.2 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

R\$ bilhões

GND	2020	2021	2022	2023	2024	Varição 2020 - 2024 (%)
1 - Pessoal e encargos sociais	328,97	338,39	343,72	369,28	381,40	15,9%
3 - Outras Despesas Correntes	1.378,47	1.396,93	1.608,26	1.884,13	2.198,90	59,5%
4 - Investimentos	22,46	25,89	25,67	22,42	58,88	162,1%
5 - Inversões Financeiras	4,12	10,68	4,74	1,48	13,19	220,1%
9 - Reserva de Contingência	15,40	16,34	16,36	35,78	37,87	145,9%
<b>TOTAL</b>	<b>1.749,43</b>	<b>1.788,24</b>	<b>1.998,75</b>	<b>2.313,08</b>	<b>2.690,24</b>	<b>53,8%</b>

Fonte: SIOP.

Outra forma de analisar a evolução das despesas primárias é por função orçamentária. A Tabela 6.3 apresenta as dotações dos PLOAs de 2020 a 2024 com base nesse critério, assim como as variações percentuais no período. Destaque-se que as três funções orçamentárias com maiores valores de despesas primárias no PLOA 2024: “09 - Previdência Social” (R\$ 1.024,28 bilhões), “28 - Encargos Especiais” (R\$ 632,07 bilhões) e “08 - Assistência Social” (R\$ 278,47 bilhões).

Por fim, vale destacar o incremento, do PLOA 2023 para o PLOA 2024, nas dotações destinadas às funções “10 - Saúde” (aumento de R\$ 68,59 bilhões) e “12 - Educação” (aumento de R\$ 29,09 bilhões), influenciado

<sup>28</sup> O piso de investimentos considera as despesas previstas no GND 5 apenas quando elas se destinarem a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (art. 10, § 1º, inciso II, da LC nº 200/2023).

pela revogação do art. 110 do ADCT<sup>29</sup>, feita pela LC nº 200/2023. Com a revogação do dispositivo, o cálculo dos pisos aplicáveis às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) volta a ser efetuado em função da arrecadação da receita de imposto (18%, no caso da MDE, conforme art. 212, caput, da Constituição) e da receita corrente líquida (15%, no caso das ASPS, conforme art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição).

**TABELA 6.3 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA**

R\$ bilhões

Função	2020	2021	2022	2023	2024	Variação 2020 - 2024 (%)
01 - Legislativa	7,62	7,85	8,79	9,82	10,13	32,9%
02 - Judiciária	33,58	34,09	37,83	40,09	43,13	28,4%
03 - Essencial à Justiça	6,74	7,03	7,56	8,26	8,59	27,4%
04 - Administração	26,87	26,42	26,71	24,65	29,81	10,9%
05 - Defesa Nacional	74,68	80,48	85,18	87,41	92,12	23,4%
06 - Segurança Pública	10,26	10,79	11,41	12,08	13,77	34,2%
07 - Relações Exteriores	3,15	3,67	4,17	4,26	4,19	33,1%
08 - Assistência Social	92,45	101,93	109,14	193,76	278,47	201,2%
09 - Previdência Social	775,38	806,50	854,44	956,18	1.024,28	32,1%
10 - Saúde	114,43	117,12	126,81	130,57	199,17	74,1%
11 - Trabalho	61,21	59,34	65,93	72,19	80,76	31,9%
12 - Educação	93,05	95,07	106,98	117,25	146,34	57,3%
13 - Cultura	0,84	0,77	0,77	0,70	1,55	84,7%
14 - Direitos da Cidadania	1,05	0,97	0,92	0,88	1,57	48,9%
15 - Urbanismo	1,68	1,55	1,33	1,27	3,22	91,9%
16 - Habitação	0,02	0,01	0,01	0,00	0,72	4.419,4%
17 - Saneamento	0,42	0,37	0,35	0,02	3,17	649,2%
18 - Gestão Ambiental	3,35	3,31	3,36	2,91	4,86	45,3%
19 - Ciência e Tecnologia	5,08	4,26	8,25	6,43	10,48	106,5%
20 - Agricultura	16,88	16,07	17,14	21,95	20,62	22,1%
21 - Organização Agrária	1,23	1,17	1,28	1,12	2,93	138,3%
22 - Indústria	1,63	1,66	1,74	1,74	2,10	28,5%
23 - Comércio e Serviços	1,92	1,35	1,75	1,52	1,55	-19,3%
24 - Comunicações	1,64	2,52	2,45	2,11	1,53	-6,4%
25 - Energia	1,31	1,33	1,64	1,33	1,28	-2,5%
26 - Transporte	9,46	9,61	8,46	8,23	20,35	115,2%
27 - Desporto e Lazer	0,22	0,29	0,30	0,19	0,41	84,9%
28 - Encargos Especiais	376,26	364,96	480,96	545,76	632,07	68,0%
99 - Reserva de Contingência	27,03	27,76	23,08	60,40	51,08	89,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.749,43</b>	<b>1.788,24</b>	<b>1.998,75</b>	<b>2.313,08</b>	<b>2.690,24</b>	<b>53,8%</b>

Fonte: SIOP.

<sup>29</sup> Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

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

## 6.2. EDUCAÇÃO

O montante de recursos destinados ao Ministério da Educação – MEC (órgão 26000) no PLOA 2024 é de R\$ 180,6 bilhões, o que revela aumento de R\$ 33,2 bilhões (22,5%) em relação ao PLOA 2023, que contava com R\$ 147,4 bilhões.

Considerando-se as despesas do MEC por subfunção, em comparação com o PLOA 2023, destacam-se as seguintes variações positivas: R\$ 18,5 bilhões (36,1%) na educação básica<sup>30</sup>, R\$ 2,7 bilhões (19,8%) no ensino profissional<sup>31</sup>, e R\$ 6,9 bilhões (15%) no ensino superior (incluindo os hospitais universitários federais)<sup>32</sup>.

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

### 6.2.1 GASTOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

As despesas relativas à MDE estão definidas no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB) como aquelas “realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis”. Os arts. 70 e 71 da LDB relacionam as despesas que devem e as que não devem ser consideradas como de MDE.

De acordo com o estabelecido na EC nº 126/2022, o art. 110 do ADCT foi revogado com a sanção da LC nº 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável. Conseqüentemente, o cálculo da aplicação mínima em MDE voltou a observar o disposto no art. 212 da Constituição, devendo-se aplicar, ao menos, 18% da receita de impostos<sup>33</sup> (cerca de 108,4 bilhões). Em função das projeções da receita de impostos e da receita referente à restituição, recuperação e devolução referentes a despesas com MDE realizadas em exercícios anteriores, a aplicação mínima para 2024 está estimada em R\$ 108,7 bilhões<sup>34</sup>. Esses recursos não podem ser utilizados para a complementação integral da União ao Fundeb, permitindo-se, no entanto, que possam suportar até 30% dessa despesa.

O montante das despesas com MDE, indicadas no PLOA 2024 pelo identificador de uso - IU 8<sup>35</sup>, é de R\$ 147,4 bilhões, consideradas todas as fontes de recursos, conforme demonstrado nos Quadros 9A, 9B e 9C da proposta orçamentária.

No entanto, para fins de cumprimento do piso constitucional, segundo disposto no art. 212, caput, e no art. 212-A, inciso VIII, da Constituição, devem ser consideradas somente a vinculação de impostos, bem como a restrição de suporte máximo de 30% da complementação da União ao Fundeb com esses recursos. Considerando que da fonte “1000 - Recursos Livres da União” são alocados R\$ 127,6 bilhões em MDE, mas que R\$ 16,7 bilhões dizem respeito à complementação ao Fundeb que ultrapassam o percentual mencionado. Assim, estima-se que a destinação de receitas de impostos para MDE supera o piso em R\$ 2,1 bilhões<sup>36</sup>.

<sup>30</sup> Considerando como típicas da educação básica as subfunções 306 - Alimentação e Nutrição, 365 - Educação Infantil, 366 - Educação de Jovens e Adultos, 367 - Educação Especial, 368 - Educação Básica e 847 - Transferências para a Educação Básica.

<sup>31</sup> Subfunção 363 - Ensino Profissional.

<sup>32</sup> Subfunções 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial e 364 - Ensino Superior.

<sup>33</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>34</sup> R\$ 108,4 bilhões referentes a 18% da receita de impostos estimada para 2024 e R\$ 0,3 bilhão referentes à restituição/recuperação/devolução de recursos aplicados na MDE em exercícios anteriores, conforme itens D e E do Quadro 9A do PLOA 2024.

<sup>35</sup> De acordo com o art. 7º, § 10, inciso VIII, do PLDO 2024, o IU 8 refere-se aos recursos para identificação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, observado o disposto nos art. 70 e art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, no âmbito do Ministério da Educação.

<sup>36</sup> Projeção efetuada considerando-se a fonte 1000: aplicação adicional = destinação à MDE – piso de MDE – destinação à complementação ao Fundeb superior a 30%.

## 6.2.2 COMPLEMENTAÇÃO PARA O FUNDEB

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

Constituem recursos do Fundeb, definidos no art. 212-A, inciso II, da Constituição, 20% dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios recebidos a título de repartição tributária (FPM, FPE, IPI e ITR) e de arrecadação própria (IPVA, ITCD e ICMS)<sup>37</sup>. Além disso, cabe à União complementar os recursos desses fundos, nos termos do art. 212-A, inciso IV.

Em decorrência da aprovação da EC nº 108/2020, a complementação da União, que correspondia a 10% do fundo, tem sido ampliada progressivamente, de modo a alcançar 23% até 2026. Para 2024, o aporte da União equivale a 19% (2 pontos percentuais superiores em relação a 2023) do fundo<sup>38</sup>, com valor estimado de R\$ 46,9 bilhões.

A proposta orçamentária, em observância ao disposto no art. 12, inciso XII, do PLDO 2024, alocou em categoria de programação específica (ação 00SB) os recursos destinados à referida complementação da União.

Em 2024, os 19% da complementação serão distribuídos da seguinte forma: (a) 10% para as unidades da Federação, sempre que o valor anual por aluno (VAAF) não alcançar o mínimo definido nacionalmente<sup>39</sup>; (b) 7,5% às redes públicas de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente<sup>40</sup>; e (c) 1,5% às redes públicas que, cumpridas as condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica<sup>41</sup>.

De acordo com o PLOA 2024, essa complementação deverá ser efetuada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com recursos oriundos das fontes “1000 - Recursos Livres da União” (R\$ 30,8 bilhões), “1008 - Educação Pública, com Prioridade para a Educação Básica” (R\$ 2,1 bilhões), “1014 - Recursos do Fundo Social Destinados à Educação Pública, com Prioridade para Educação Básica e a Saúde” (R\$ 13,8 bilhões) e “1130 - Educação Pública com Prioridade para a Educação Básica e Saúde” (R\$ 0,2 bilhão).

## 6.3. SAÚDE

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

### 6.3.1. EVOLUÇÃO DOS GASTOS FEDERAIS COM SAÚDE

Os gastos com saúde, de responsabilidade do Ministério da Saúde e de suas unidades orçamentárias, podem ser classificados ou não como ASPS. O Gráfico 6.3, a seguir apresentado, mostra a evolução desses gastos no período 2014-2024. Dentre as despesas classificadas como ASPS, faz-se destaque daquelas realizadas no enfrentamento à pandemia de Covid-19<sup>42</sup>, com vistas a evidenciar sua participação nos anos recentes.

<sup>37</sup> A memória de cálculo das estimativas da complementação está disponível nas Informações Complementares ao PLOA 2024.

<sup>38</sup> Art. 60, inciso IV, do ADCT (redação dada pela EC nº 108/2020).

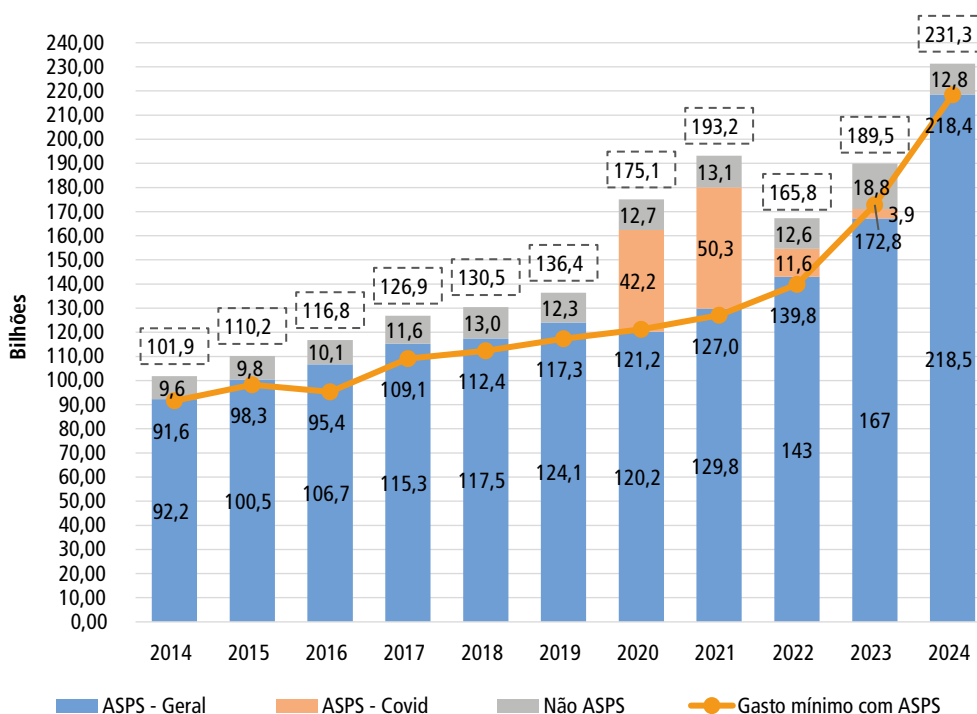
<sup>39</sup> Art. 212-A, inciso V, alínea “a”, da Constituição.

<sup>40</sup> Art. 60, § 1º, inciso IV, do ADCT (redação dada pela EC nº 108/2020).

<sup>41</sup> Art. 60, § 2º, inciso II, do ADCT (redação dada pela EC nº 108/2020).

<sup>42</sup> Uma pequena parte (menos de 0,3%) dos recursos destinados ao enfrentamento da pandemia não integrou o piso, e foi classificado como “Não ASPS” no gráfico.

**GRÁFICO 6.3 - DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE – VALORES NOMINAIS**



Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Para dados até 2022: executado; 2023: autorizado; 2024: PLOA. Dados relativos ao órgão orçamentário 36000 - Ministério da Saúde.

Observa-se que tanto os recursos efetivamente destinados a ASPS, quanto o valor do piso, são crescentes ao longo do tempo, com pontos específicos discrepantes. No caso do piso<sup>43</sup>, houve redução em 2016, primeiro ano de vigência da regra instituída pela EC nº 86/2015, quando o montante do piso passou a corresponder a 13,2% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, com previsão de progressividade ao longo de cinco anos até alcançar 15%. Ainda em 2016, com a aprovação da EC nº 95/2016, o cálculo do piso foi novamente alterado (art. 110 do ADCT), desta vez para ser corrigido nos moldes do Novo Regime Fiscal instituído (pela inflação), o que provocou a retomada do crescimento nominal do piso.

Em 2023 há um aumento do piso em razão da retomada de seu cálculo como percentual da RCL (art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição), como consequência da revogação do art. 110 do ADCT após a promulgação da LC nº 200/2023, consoante previsto no art. 9º da EC nº 126/2022. Ainda com relação a 2023, é importante mencionar que a EC nº 126/2022 possibilitou a alocação de recursos acima do necessário para atendimento do piso constitucional previsto quando da discussão da proposta orçamentária para aquele ano no âmbito do Congresso Nacional (o piso para 2023, segundo a regra do art. 110 do ADCT, seria de R\$ 149,7 bilhões).

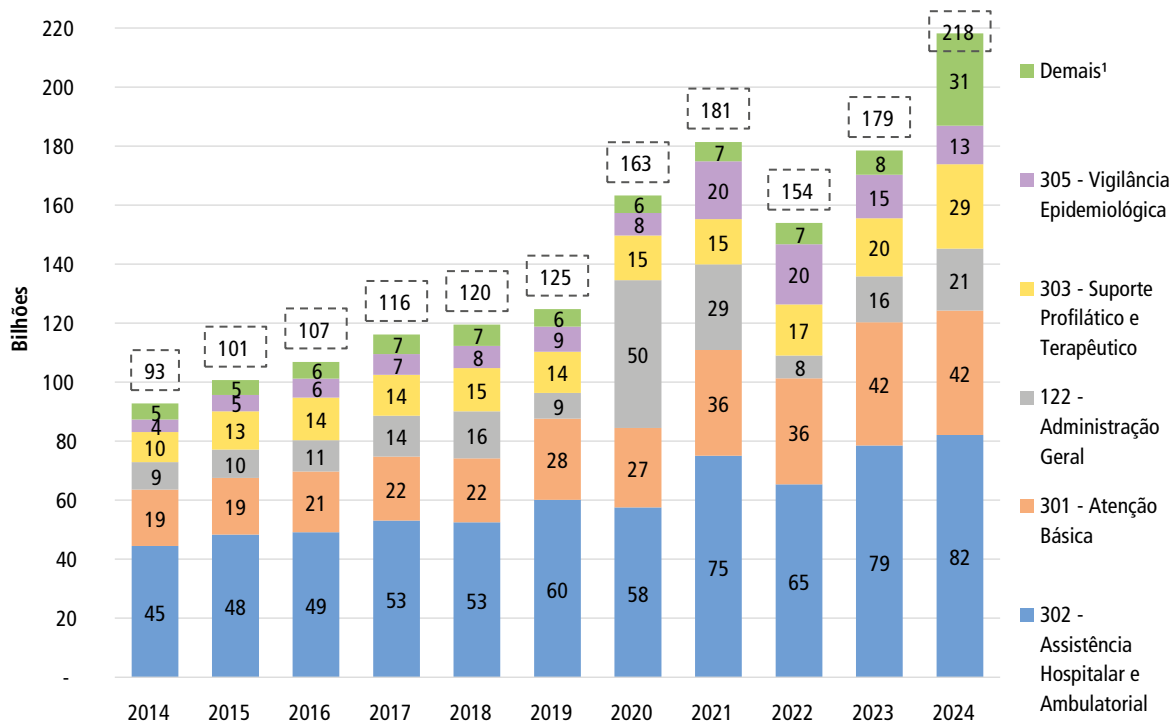
Deve-se destacar o efeito da pandemia de Covid-19 nas despesas do Ministério da Saúde. Em 2020, quando se deu o início de seu enfrentamento, além dos amplos recursos destinados por meio de créditos extraordinários, parte das emendas parlamentares foram remanejadas durante o exercício financeiro para o atendimento da emergência. O PLOA 2023 apresentado pelo Executivo já previa recursos para a continuidade desse enfrentamento. No PLOA 2024, não há recursos especificamente destinados para essa finalidade.

O Gráfico 6.4 mostra a evolução dos gastos primários, por subfunção, classificados na função Saúde, que exclui despesas com previdência e encargos especiais.

<sup>43</sup> A forma de apuração do piso constitucional de gastos em saúde na esfera federal sofreu profunda alteração a partir de 2015. Pela regra anterior (prevista na LC nº 141/2012), o montante mínimo para aplicação em ASPS a cada ano correspondia ao valor empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Com a EC nº 86/2015, esse montante passou a corresponder a 15% da receita corrente líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro, sendo autorizado que tal percentual viesse a ser alcançado progressivamente ao longo de cinco anos, começando em 2016 com 13,2%. Entretanto, com a EC nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, o piso de 15% da RCL foi antecipado para 2017 e, a partir de 2018, corrigido pelo IPCA acumulado (mesmo critério para atualização do teto de gastos). Finalmente, em 2023, com a aprovação do Regime Fiscal Sustentável pela LC nº 200/2023 (norma que revogou o Novo Regime Fiscal), a correção do piso pela inflação deixou de ser aplicada, e os gastos mínimos com saúde voltaram a corresponder a 15% da RCL.



**GRÁFICO 6.4 - DESPESAS PRIMÁRIAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE NA FUNÇÃO SAÚDE, POR SUBFUNÇÃO – VALORES NOMINAIS**



Fontes: SIGA Brasil e SIOP. Para dados até 2022: executado; 2023: autorizado; 2024: PLOA. (1) Entre as demais subfunções, foram incluídas as dotações relativas às reservas específicas de que trata o art. 13, § 5º, do PLDO 2024, destinadas ao atendimento das emendas individuais e de bancada estadual, classificadas com a função “Reserva de Contingência”.

Conforme se observa, o gasto primário na função Saúde apresenta crescimento em termos nominais entre 2014 e 2021. Em 2020 e 2021 houve um aumento destacável nos gastos, devido às despesas relacionadas com o enfrentamento à pandemia de Covid-19, em especial na subfunção Administração Geral que foi utilizada pelo Ministério da Saúde para atender indistintamente despesas com atenção primária e hospitalar/ambulatorial. Em 2022 também houve gastos com o enfrentamento à pandemia, porém com reflexos menores. O valor autorizado para 2023 é semelhante ao executado em 2021, enquanto o projetado para 2024 é significativamente maior, em decorrência da retomada da regra de apuração do piso da saúde prevista no art. 198 da Constituição.

É importante destacar que, no gráfico apresentado, a classe “Demais” agrega subfunções menos representativas no gasto do Ministério da Educação. Para 2024, porém, essa classe incorpora também os valores das reservas específicas constituídas para o atendimento das emendas individuais e de bancada estadual, no valor de R\$ 18,8 bilhões.

### 6.3.2. GASTOS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

A partir de 2018 e até a sanção da LC nº 200/2023, a correção do gasto mínimo em ASPS se fez pela inflação medida pelo IPCA acumulado em doze meses, conforme dispunha o art. 110, inciso II, do ADCT, dispositivo introduzido pela EC nº 95/2016. Nesse período, deixou-se de aplicar o art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição, que prevê que o gasto mínimo deve equivaler a 15% da receita corrente líquida (RCL) do exercício financeiro. Inicialmente, o término do período de apuração do IPCA acumulado era junho do exercício anterior àquele a que se referia a lei orçamentária. Posteriormente, a EC nº 113/2021 alterou o término para dezembro do mesmo exercício financeiro, o que ocasionou mudança também na correção do gasto mínimo com saúde para 2022 e 2023.

Com a revogação do art. 110 do ADCT decorrente da sanção da LC nº 200/2023, em conformidade com o disposto no art. 9º da EC nº 126/2022, o piso constitucional da saúde volta a corresponder a 15% da RCL.



A aplicação imediata e integral da regra constitucional permanente (art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição) implica que o piso de saúde no corrente exercício deve alcançar cerca de R\$ 172,8 bilhões (RCL de 2023 estimada em R\$ 1.152,2 bilhões<sup>44</sup>). Porém, tratando-se de regra de aplicação anual e considerando que a vigência efetiva da lei complementar ocorreu no início do último quadrimestre do ano, há discussão sobre a possibilidade de a apuração ocorrer de forma proporcional, segundo os períodos de vigência das respectivas regras. Tal interpretação indicaria piso para 2023 da ordem de R\$ 156,2 bilhões.

Considerando a projeção da RCL para 2024, o montante mínimo de aplicação em saúde para o exercício seguinte é de R\$ 218,4 bilhões. No PLOA 2024, as programações passíveis de cômputo para atendimento do piso constitucional, classificadas com o identificador de uso 6 (IU 6) nos termos do que prevê o PLDO 2024, totalizam R\$ 218,5 bilhões.

Sobre os recursos classificados como IU 6 no PLOA 2024, é importante mencionar que, nos termos do que dispõe o art. 3º da EC nº 86/2015 e segundo entendimento do STF<sup>45</sup>, os recursos provenientes dos *royalties* e da participação especial pela exploração de petróleo e gás natural de que trata Lei nº 12.858/2013 devem ser considerados na aplicação mínima (e não mais como aplicações adicionais ao piso).

Cumprir destacar, ademais, que, no montante de R\$ 218,5 bilhões são consideradas despesas da ordem R\$ 693,6 milhões alocadas na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). Ocorre que, a partir da entrada em vigor da Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019), essas entidades da administração indireta passaram a constituir órgãos setoriais específicos, e não mais unidades orçamentárias vinculadas ao órgão supervisor<sup>46</sup>. Por sua vez, a LC nº 141/2012 determina que os recursos da União a serem aplicados em ASPS devem ser repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que “compõem o órgão Ministério da Saúde”<sup>47</sup>. Dessa forma, por ter sido desvinculada orçamentariamente do Ministério da Saúde, nos termos da lei, as despesas com saúde a serem executadas pela Anvisa não devem ser computadas para fins de verificação do piso constitucional da aplicação em ASPS. Assim, excluindo-se o valor aplicado pela Anvisa, as despesas do PLOA 2024 passíveis de cômputo para atendimento do piso constitucional caem para R\$ 217,8 bilhões.

Destaque-se ainda que, dentro montante classificado como ASPS, há R\$ 18,8 bilhões em reservas específicas destinadas ao atendimento de emendas individuais (EC nº 86/2015) e de bancada estadual com execução obrigatória (EC nº 100/2019).

A Tabela 6.4 apresenta resumidamente a composição dos valores classificados no PLOA 2024 como ASPS.

**TABELA 6.4 - DOTAÇÕES CLASSIFICADAS COMO ASPS NO PLOA 2024**

R\$ milhões

Item	Valor
ASPS (programações gerais)	199.669,4
ASPS (programações regulares)	198.975,8
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	693,6
Reserva de Contingência	18.824,0
Emendas individuais (EC nº 86/2015)	12.534,3
Emendas de Bancada (EC nº 100/2019)	6.289,7
<b>Total</b>	<b>218.493,4</b>

Fonte: PLOA 2024

<sup>44</sup> Conforme Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RCL) referente ao 1º quadrimestre de 2023.

<sup>45</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5595/DF.

<sup>46</sup> Art. 3º, § 1º, da Lei nº 13.848/2019:

§ 1º Cada agência reguladora, bem como eventuais fundos a ela vinculados, deverá corresponder a um órgão setorial dos Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Pessoal Civil da Administração Federal, de Organização e Inovação Institucional, de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação e de Serviços Gerais.

<sup>47</sup> Art. 12 da LC nº 141/2012:

Art. 12. Os recursos da União serão repassados ao Fundo Nacional de Saúde e às demais unidades orçamentárias que compõem o órgão Ministério da Saúde, para ser aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

A criação, no projeto de lei como um todo, de reservas específicas para o atendimento das citadas emendas decorre do art. 13, § 5º, do PLDO 2024<sup>48</sup>, mas sua classificação como ASPS merece atenção. De acordo com a Constituição, metade do montante das emendas individuais (R\$ 12,5 bilhões) tem destinação assegurada a essas despesas, o que foi observado no projeto. Quanto às emendas de bancada estadual, embora não haja normativo que vincule essa destinação, o art. 13, § 6º, do PLDO 2024<sup>49</sup> prevê que até metade da reserva prevista para essas emendas (R\$ 6,3 bilhões) seja identificada como ASPS, o que foi considerado na proposta orçamentária.

#### 6.4. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS

As despesas com pessoal e encargos sociais (GND 1) dizem respeito ao gasto com a folha de pagamento do pessoal civil e militar, abrangendo ativos, inativos e pensionistas.

O gasto total com pessoal em 2024 foi estimado em R\$ 407,1 bilhões, montante 3,5% superior ao total autorizado para esse grupo de despesa em 2023 (R\$ 393,2 bilhões). No PLOA 2024, a parcela da despesa com pessoal correspondente à contribuição patronal para o regime próprio de previdência do servidor, de natureza financeira, é de R\$ 25,7 bilhões. Já a parcela de natureza primária é de R\$ 381,4 bilhões. Esse valor, que se inclui integralmente entre as despesas obrigatórias, indica acréscimo de 4,0% em relação ao autorizado em 2023 para despesas primárias com pessoal, de R\$ 366,6 bilhões. Referido crescimento é inferior ao percentual de 4,91% de atualização do limite de despesas primárias<sup>50</sup>, calculado nos termos da LC nº 200/2023.

O crescimento na estimativa da despesa primária com pessoal para 2024 decorre da segunda parcela de reajuste dos membros e servidores dos Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União; da anualização da última parcela do reajuste do adicional de habilitação militar; da anualização dos reajustes dos servidores civis, cargos comissionados e gratificações de livre provimentos, todos do Poder Executivo, concedido a partir de maio de 2023; dos efeitos da MP nº 1.181, de 18/7/2023, no que tange ao reajuste da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Civil do Distrito Federal, da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar dos extintos Territórios Federais e do antigo Distrito Federal, e da previsão para provimentos de cargos efetivos relativos a concurso em andamento ou autorizados em 2023, e de comissionados transformados pela referida MP, bem como de novos concursos a serem autorizados; da criação do Pagamento Extraordinário por Redução da Fila do INSS; de acordos coletivos de trabalho de empresas estatais dependentes ainda não firmados e os previstos para o exercício de 2024, e ainda suas contratações; da inclusão de servidores civis e militares dos extintos Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá em Quadro em Extinção da Administração Pública Federal, em cumprimento a emendas constitucionais; de outras despesas decorrentes do crescimento vegetativo da folha de pagamento de pessoal e encargos sociais e do crescimento dos precatórios expedidos contra a fazenda pública federal.

As despesas com pessoal e encargos sociais se encontram programadas por Poder e órgão autônomo conforme Tabela 6.5.

<sup>48</sup> Art. 13. (...)

§ 5º O Projeto de Lei Orçamentária de 2024 conterá reservas específicas para atender a:

I - emendas individuais, em montante correspondente ao previsto na Constituição; e

II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto na Constituição.

<sup>49</sup> Art. 13. (...)

§ 6º No máximo a metade dos valores destinados à reserva prevista no inciso II do § 5º poderá ser identificada com IU 6 e considerada para a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária de 2024.

<sup>50</sup> Variação acumulada do IPCA no período de doze meses completado em junho/2023 (3,16%) e crescimento real da despesa equivalente a 70% do crescimento real da receita (1,70%).

TABELA 6.5 - DISTRIBUIÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS POR PODER - PLOA 2024

R\$ bilhões

Poder / Órgão Autônomo	Despesa				% da RCL	
	Primária		Financeira	Total	Limite <sup>(1)</sup>	PLOA 2024 <sup>(2)</sup>
	Valor	%				
Legislativo	12,4	3,26%	0,5	12,9	2,500%	0,85%
Judiciário	42,5	11,14%	5,3	47,8		2,92%
Judiciário (exceto TJDF)	39,7	10,42%	4,9	44,7	6,000%	2,73%
TJDF	2,7	0,72%	0,3	3,1	0,399%	0,19%
MPU	6,6	1,73%	0,9	7,5		0,45%
MPU (exceto MPDFT)	5,7	1,50%	0,8	6,5	0,600%	0,39%
MPDFT	0,9	0,23%	0,1	1,0	0,133%	0,06%
DPU	0,4	0,10%	0,1	0,4		0,03%
Executivo	319,5	83,77%	19,0	338,5		21,93%
Executivo (exceto Ex-Territórios e FCDF)	297,6	78,04%	18,5	316,1	37,900%	20,43%
Ex-Território de Roraima	1,0	0,25%	0,1	1,0	0,099%	0,07%
Ex-Território do Amapá	1,7	0,44%	0,2	1,9	0,169%	0,12%
FCDF	19,2	5,03%	0,2	19,4	2,200%	1,32%
<b>TOTAL</b>	<b>381,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>25,7</b>	<b>407,1</b>	<b>50,000%</b>	<b>26,18%</b>

Fonte: PLOA 2024 (Mensagem Presidencial)

1) Limite previsto na LRF e no Decreto nº 10.120/2019. A Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2024 apresenta valores divergentes.

2) Considera-se somente a parcela primária em relação à RCL prevista para 2024, de R\$ 1.456,22 bilhões.

Nota-se a proeminência do Poder Executivo nesse tipo de despesa. Do valor total das despesas primárias com pessoal, 83,77% são alocados para esse Poder (R\$ 319,5 bilhões); 11,14% (R\$ 42,5 bilhões) são aplicados pelo Judiciário, 3,26% (R\$ 12,4 bilhões) pelo Legislativo, 1,73% (R\$ 6,6 bilhões) pelo MPU e 0,10% (R\$ 0,4 bilhão) pela DPU.

Quanto aos limites da LRF, verifica-se que a previsão de gastos é inferior aos limites estabelecidos nos seus arts. 19, inciso I, e 20, inciso I<sup>51</sup>, ainda que, nessa avaliação, não tenha sido computada a parcela financeira e nem efetuadas as deduções a que se refere o § 1º do mesmo artigo.

### Despesa primária com pessoal e encargos sociais no período de 2001 a 2023

A despesa primária com pessoal e encargos sociais apresenta crescimento nominal acumulado de 438,6%, cotejando-se a despesa empenhada em 2001 com a de 2022 (último exercício encerrado). No mesmo período, a receita corrente líquida teve crescimento nominal de 647,2% e o PIB de 653,6%. Num período mais recente, as despesas primárias com pessoal e encargos sociais passaram de 3,9% do PIB em 2014 para 4,3% do PIB em 2017, mantendo-se próximo a esse nível até 2020, conforme apresentado no Gráfico 6.5. A partir de 2021 essa relação apresenta trajetória descendente e a previsão para 2024 é de que represente 3,4% do PIB, valor mais baixo da série.

<sup>51</sup> Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

[...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

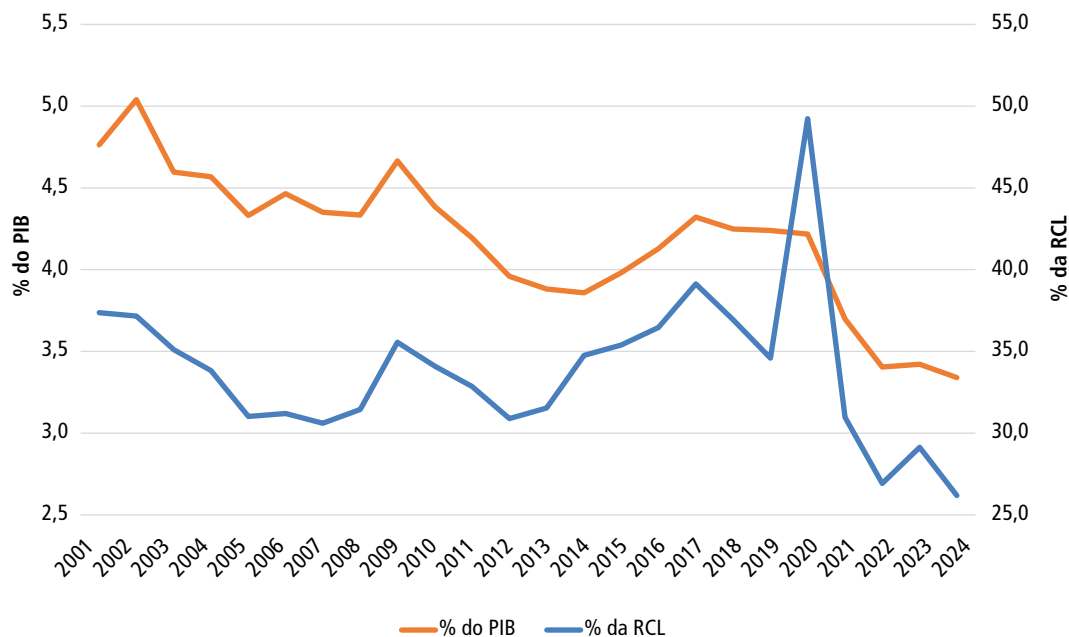
a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

GRÁFICO 6.5 - DESPESAS PRIMÁRIAS COM PESSOAL



Fonte: PLOA 2024 e SIGA Brasil. PIB - retirado de SGS - Sistema Gerenciador de Séries Temporais (bcb.gov.br) – série código 1207, consulta em 13/09/2023. Receita Corrente Líquida – RCL – retirada de Série Histórica da Receita Corrente Líquida (RCL) - 2023 - Tesouro Transparente – consulta em 13/09/2023.

Nota: Cálculo da despesa relativa à RCL não considera as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF. Valores da despesa primária executada de 2001 a 2022, autorizado para 2023 e projeto de lei para 2024.

Pelo Gráfico 6.5 é possível verificar que, entre os anos de 2012 e 2017, os gastos com pessoal crescem em termos nominais em ritmo superior ao da RCL, movimento que se mostra mais substancial em 2017, quando chegam à proporção de 39,0% da RCL. O crescimento nesse período se justifica, basicamente: (i) pela desaceleração da arrecadação em virtude do mau desempenho do PIB; ii) pelos reajustes concedidos aos servidores públicos federais; iii) pelos benefícios fiscais concedidos; iv) pela contratação de servidores para preenchimento de vacâncias; v) pela aprovação de normas que autorizaram a reintegração dos servidores dos ex-territórios ao quadro de pessoal da União.

Em 2018 e 2019, o percentual de comprometimento da RCL com despesas de pessoal cai a 36,9% e 34,6% da RCL, respectivamente. Volta a subir em 2020, quando atingiu 49,2% da RCL (não consideradas as deduções a que se refere o § 1º do art. 19 da LRF), em decorrência principalmente da queda brusca de receitas públicas, no contexto da pandemia de Covid-19. Em 2021, com a recuperação da arrecadação (crescimento da RCL de 63,0% em relação a 2020, e de 17,3% em relação a 2019), a despesa de pessoal como proporção da RCL foi reduzida a 31,0%<sup>52</sup>. Em 2022, com o crescimento da arrecadação, atingiu 26,9%, o menor valor desde 2001. Em 2023, projeta-se que suba para 29,1% em decorrência dos reajustes concedidos aos servidores, enquanto em 2024 estima-se que diminua para 26,2%, o menor valor de toda a série.

## Anexo V ao PLOA

O Anexo V do PLOA 2024 prevê impacto primário de R\$ 3,8 bilhões para provimento, admissão ou contratação de 47.227 servidores para cargos efetivos e funções comissionadas, distribuídos em todos os Poderes, conforme reproduzido na Tabela 6.6. Além disso, contém autorizações para reajustes remuneratórios, concen-

<sup>52</sup> Pela trajetória observada nos anos recentes, nota-se a grande exposição desse percentual à conjuntura econômica e, principalmente, à variação dos elementos que compõem a metodologia de cálculo da RCL. Em 2019, por exemplo, as receitas computadas no referido cálculo somaram R\$ 1.691,0 bilhões e as despesas deduzidas foram de R\$ 785,4 bilhões, apurando-se uma RCL de R\$ 905,7 bilhões. Já em 2020, as receitas somaram R\$ 1.513,7 bilhões (queda de 10,5% em relação a 2019) e, as despesas, R\$ 861,7 bilhões (alta de 9,7% em relação a 2019), com RCL apurada de R\$ 651,9 bilhões (queda de 28,0% em relação a 2019). Dessa forma, a despesa primária com pessoal cresceu nesse ano 2,4%, enquanto o percentual de comprometimento dessa despesa com a RCL elevou-se de 34,5%, em 2019, para 49,1%, em 2020, chegando bem próximo ao limite da LRF de 50%. Portanto, embora esse indicador seja o legalmente utilizado para se avaliar esse grupo de despesa, os resultados desse percentual não podem ser utilizados isoladamente para embasar estudos sobre os rumos da despesa com pessoal e encargos sociais do governo federal.

sões de vantagens e alteração na estrutura de carreiras no montante de R\$ 2,2 bilhões. O impacto total na despesa primária em 2024, portanto, será de R\$ 6,0 bilhões. O impacto anualizado da citada despesa será de R\$ 7,5 bilhões.

TABELA 6.6 - DISTRIBUIÇÃO DAS AUTORIZAÇÕES DO ANEXO V

R\$ milhões

I. CRIAÇÃO E/OU PROVIMENTOS DE CARGOS, FUNÇÕES E GRATIFICAÇÕES EXCETO REPOSIÇÃO								
Poder / Órgão Autônomo	Criação Qtde	PROVIMENTO						
		Qtde	Despesa em 2024			Despesa Anualizada		
			Primária	Financeira	Total	Primária	Financeira	Total
Legislativo		570	188,2	13,0	201,2	230,3	15,6	245,8
Judiciário	3.055	5.704	559,2	89,2	648,5	841,8	124,5	966,3
MPU e CNMP		355	42,8	6,3	49,0	66,9	8,3	75,2
DPU	91	43	2,9		2,9	4,1		4,1
Executivo	197	40.555	3.033,8	505,5	3.539,3	4.090,6	682,6	4.773,3
<b>SUBTOTAL</b>	<b>3.343</b>	<b>47.227</b>	<b>3.826,9</b>	<b>614,0</b>	<b>4.440,9</b>	<b>5.233,8</b>	<b>831,0</b>	<b>6.064,8</b>
II. CONCESSÃO DE VANTAGEM, ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA DE CARREIRAS E AUMENTO DE REMUNERAÇÃO								
Legislativo			321,3	17,3	338,6	321,2	17,3	338,6
Judiciário			282,8	40,1	322,9	306,1	43,4	349,5
MPU e CNMP			315,3	38,2	353,5	345,5	41,2	386,7
DPU			16,1	3,9	19,9	18,6	4,5	23,1
Executivo			1.233,7	55,5	1.289,2	1.233,7	55,5	1.289,2
<b>SUBTOTAL</b>			<b>2.169,2</b>	<b>154,8</b>	<b>2.324,0</b>	<b>2.225,2</b>	<b>161,8</b>	<b>2.387,0</b>
<b>TOTAL</b>			<b>5.996,1</b>	<b>768,8</b>	<b>6.764,9</b>	<b>7.459,0</b>	<b>992,8</b>	<b>8.451,8</b>

Fonte: Anexo V, PLOA 2024

O Anexo V também contém autorização para a criação de 3.343 novos cargos, funções e gratificações, sendo 3.055 no Poder Judiciário, 91 na Defensoria Pública da União e 197 no Poder Executivo.

Quanto à alteração de estrutura de carreiras e aumento de remuneração, o Anexo autoriza a regulamentação da Gratificação de Desempenho no Senado Federal, a concessão do Adicional de Especialização e Qualificação no TCU, a instituição da Gratificação por Exercício Cumulativo de Ofícios e de Função Administrativa dos membros da DPU, a aprovação do Plano de carreiras para os Servidores da DPU, a reestruturação de carreiras no âmbito do Poder Executivo, a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade Tributária e Aduaneira e a regulamentação do Bônus de Eficiência e Produtividade na Atividade de Auditoria-Fiscal do Trabalho.

Além dessas autorizações, consta também a discriminação de alguns reajustes aprovados no final de 2023 para os servidores e membros de Poder a serem implementados parceladamente entre 2023 e 2025.

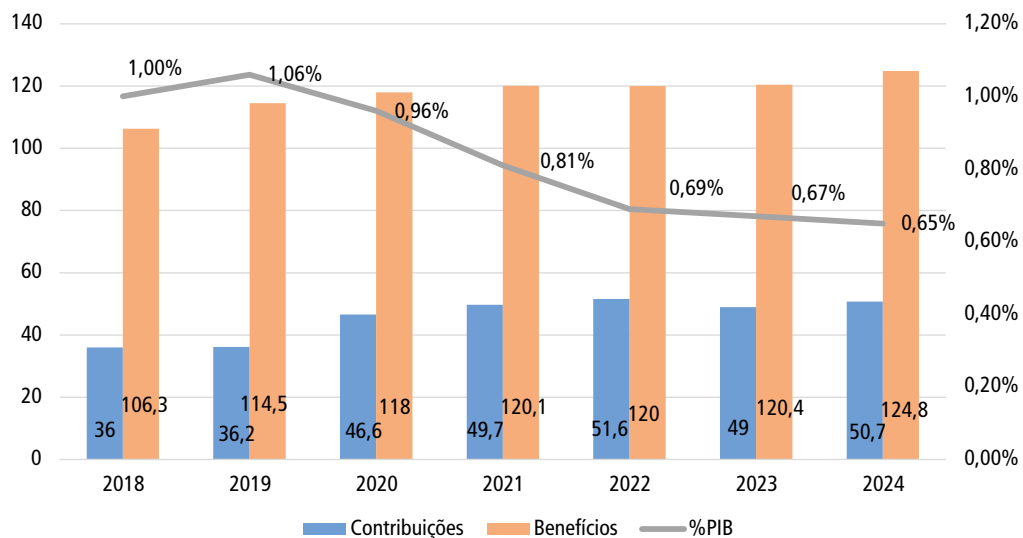
A discussão acerca da necessidade de constar, do anexo V da LOA, a autorização para parcelas de reajustes (a partir da 2ª parcela) aplicáveis ao exercício financeiro (relativas a reajustes parcelados concedidos em anos anteriores) divide opiniões entre os órgãos públicos. Essa controvérsia ocorre porque os reajustes plurianuais, com parcelas a serem implementadas em vários exercícios financeiros, violam o regime da anualidade orçamentária estabelecido pelo art. 169, § 1º, da Constituição. Não havendo como conter essa prática que, na última década, tem se cristalizado na administração pública federal, as autorizações dos reajustes a serem efetivados (a partir da 2ª parcela) deveriam ao menos constar dos Anexos V das LOAs dos respectivos exercícios financeiros para a convalidação das parcelas a serem pagas, nos termos do art. 169, § 1º, da Constituição, o que inclusive aumentaria a transparência dos orçamentos da União.

### 6.4.1. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADOS DOS REGIMES PRÓPRIOS

O atual Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), previsto no art. 40 da Constituição, constitui sistema previdenciário de caráter contributivo e solidário, baseado na arrecadação de contribuições patronal, de servidores civis ativos, de inativos e de pensionistas. Em paralelo ao RPPS, existem o regime de pensões de militares e os pagamentos de inativos militares.

O PLOA 2024 projeta déficit consolidado do RPPS e das pensões militares de R\$ 74,1 bilhões<sup>53</sup>, correspondentes a 0,65% do PIB, percentual menor do que o previsto para 2023 (0,67% do PIB). Desse total, R\$ 17,9 bilhões advém do déficit projetado para as pensões militares, e R\$ 56,2 bilhões do RPPS dos servidores civis da União. O Gráfico 6.6 apresenta os resultados consolidados do RPPS e das pensões militares nos últimos anos, em valores correntes e em percentual do PIB. Os gastos com a inatividade remunerada dos militares não estão contemplados neste gráfico.

**GRÁFICO 6.6 - CONSOLIDAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO E SISTEMA DE PENSÕES MILITARES (R\$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB)**

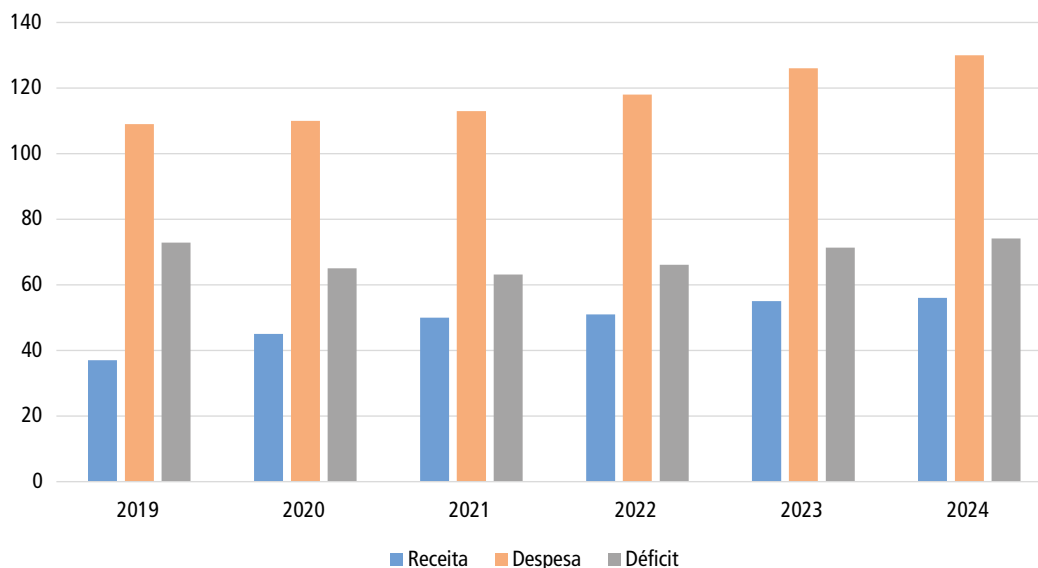


Fontes: SIGA Brasil, Mensagem Presidencial ao PLOA 2024 e Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Por sua vez, o Gráfico 6.7 apresenta os dados agregados do RPPS e das pensões militares a preços de janeiro de 2024.

<sup>53</sup> Incluídas as receitas e despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

**GRÁFICO 6.7 - CONSOLIDAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO E DAS PENSÕES MILITARES (R\$ BILHÕES CONSTANTES)**



Fontes: SIGA Brasil e Mensagem Presidencial ao PLOA 2024.

Nota-se uma redução do déficit a partir de 2019 até 2021, o qual volta a subir a partir de 2022. O déficit projetado para 2024 é aproximadamente 3,9% superior ao previsto para 2022.

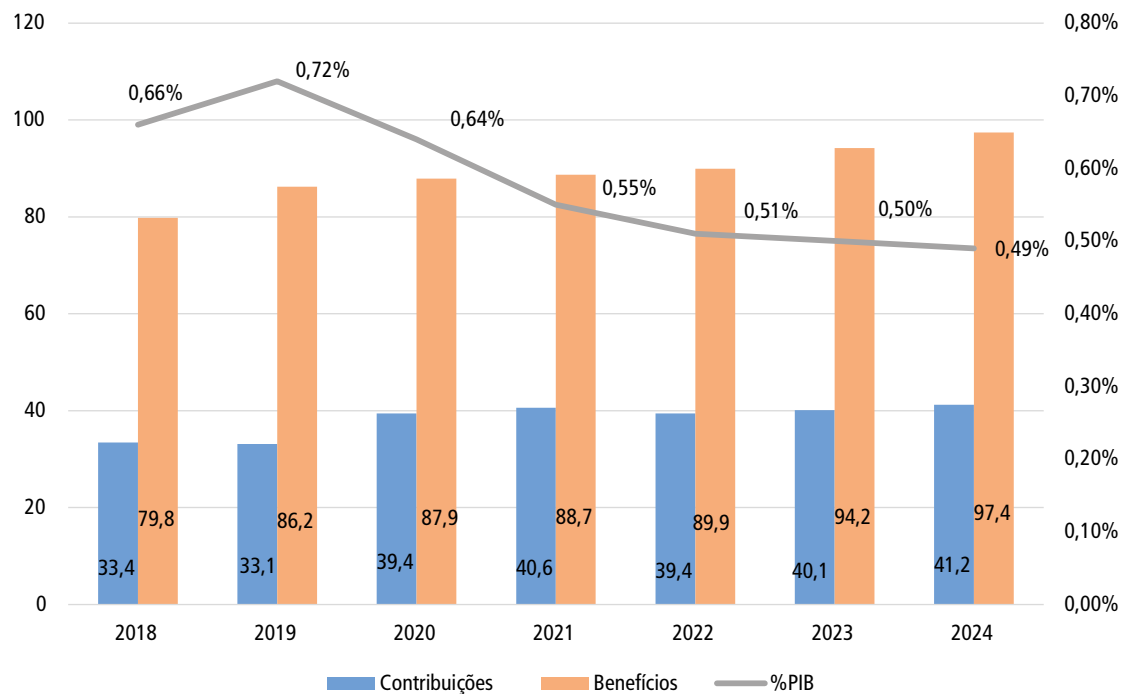
Como os regimes jurídicos aplicáveis ao RPPS<sup>54</sup> e às pensões militares<sup>55</sup> são distintos, convém apresentar adicionalmente os dados de forma segregada.

No caso do RPPS, de acordo com os dados observados, a partir de 2019, o déficit em proporção do PIB passa a reduzir-se, mantendo-se estável entre 2023 e 2024.

<sup>54</sup> A Lei nº 12.618/2012 instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos da União e autorizou a criação de até três fundos de previdência complementar, um para cada Poder. Com a criação desses fundos, os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 31 de janeiro de 2013, bem como os já pertencentes aos quadros que optaram pelo regime de previdência complementar, têm teto de aposentadoria igual ao dos beneficiários do RGPS. A complementação da aposentadoria para esses servidores, cuja renda superar o teto, ocorrerá pelo respectivo fundo, mediante plano de benefícios na modalidade de contribuição definida. Nesse sistema, o benefício a ser recebido depende das contribuições efetuadas ao longo dos anos trabalhados e da capitalização dos investimentos realizados pelo fundo, que conta em seu Conselho Deliberativo com três representantes da União e três representantes dos servidores participantes.

<sup>55</sup> A AGU, com base no Parecer nº 00016/2015/ASSE/CGU/AGU, de 02/06/2015, sustenta o entendimento de que não é possível se falar em Regime Próprio de Previdência dos Militares, por ausência de plano de custeio paralelo a um plano de benefício, restando prejudicados os preceitos relativos a uma avaliação atuarial. Nessa linha, a avaliação somente seria possível em relação às pensões militares, que contam com Plano de Benefício e Plano de Custeio, regulados pela Lei nº 3.765/1960 (atualizada pela Lei nº 13.954/2019). No entanto, o TCU reiterou a necessidade de que os dispêndios com militares da reserva remunerada e reformados constem de demonstrativos de cálculo atuarial dos compromissos financeiros da União com os integrantes das Forças Armadas. No voto que orientou o Acórdão nº 2.314/2015 - Plenário, o qual teve por objeto o monitoramento das determinações e recomendações expedidas pelo Acórdão nº 2.059/2012 - Plenário, com as alterações introduzidas pelo Acórdão nº 2.468/2013 - Plenário, ficou assim consignado: “[...] com essas determinações, esta Corte de Contas não pretende rever a natureza das aposentadorias militares, mas meramente refletir adequadamente o montante de recursos que deverão ser despendidos pelo Tesouro Nacional para pagamento dessas despesas no longo prazo, de acordo com os princípios delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e para a melhor transparência da gestão pública”. Assim, a análise dessas parcelas é feita separadamente.

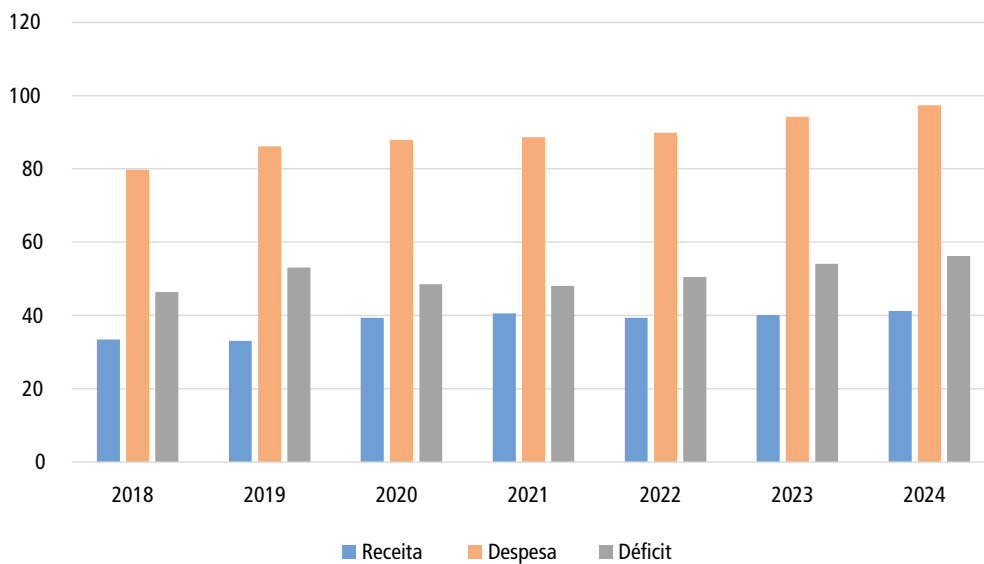
**GRÁFICO 6.8 - REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO (R\$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB)**



Fontes: SIGA Brasil, Mensagem Presidencial ao PLOA 2024 e Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

O Gráfico 6.9 apresenta a evolução dos déficits do RPPS a preços de janeiro de 2024.

**GRÁFICO 6.9 - REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES DA UNIÃO (R\$ BILHÕES CONSTANTES)**



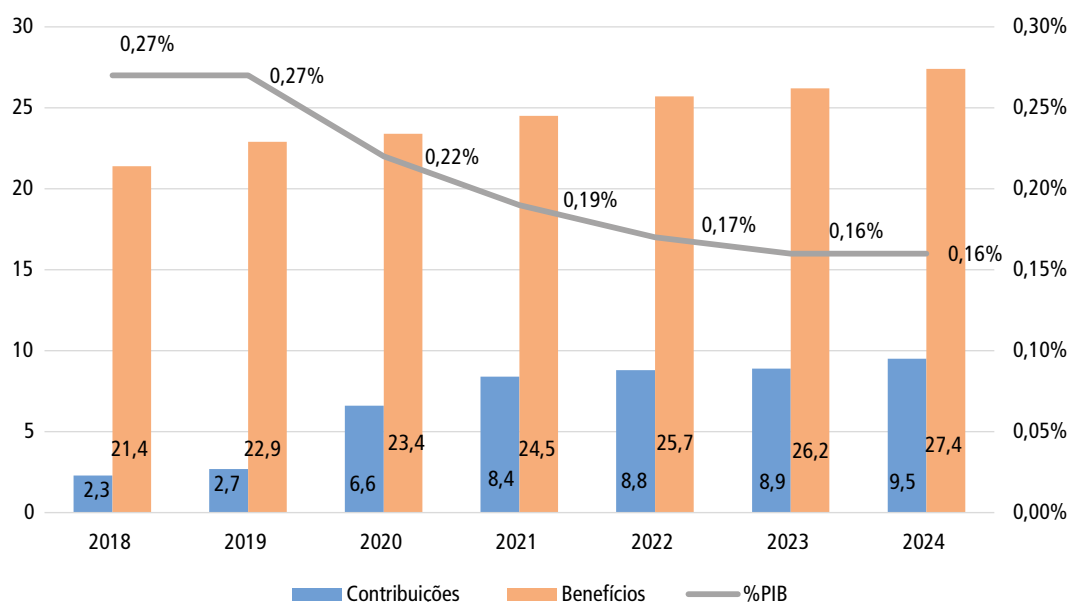
Fontes: Mensagem Presidencial ao PLOA 2024 e Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

A queda do déficit observada a partir de 2019 até 2021, da ordem de 9,5% em termos reais, está relacionada, especialmente, com a EC nº 103/2019, que reformou o sistema de previdência social. Já a partir de 2022, percebe-se uma tendência de crescimento do déficit.

Relativamente ao regime de pensões dos militares, observa-se tendência de queda do déficit em proporção do PIB, de 0,27% do PIB em 2019 para 0,16% do PIB projetado para 2024. Segundo a Mensagem Presidencial, esse comportamento está relacionado aos efeitos da Lei nº 13.954/2019, que reestruturou o sistema de proteção social dos militares das Forças Armadas.



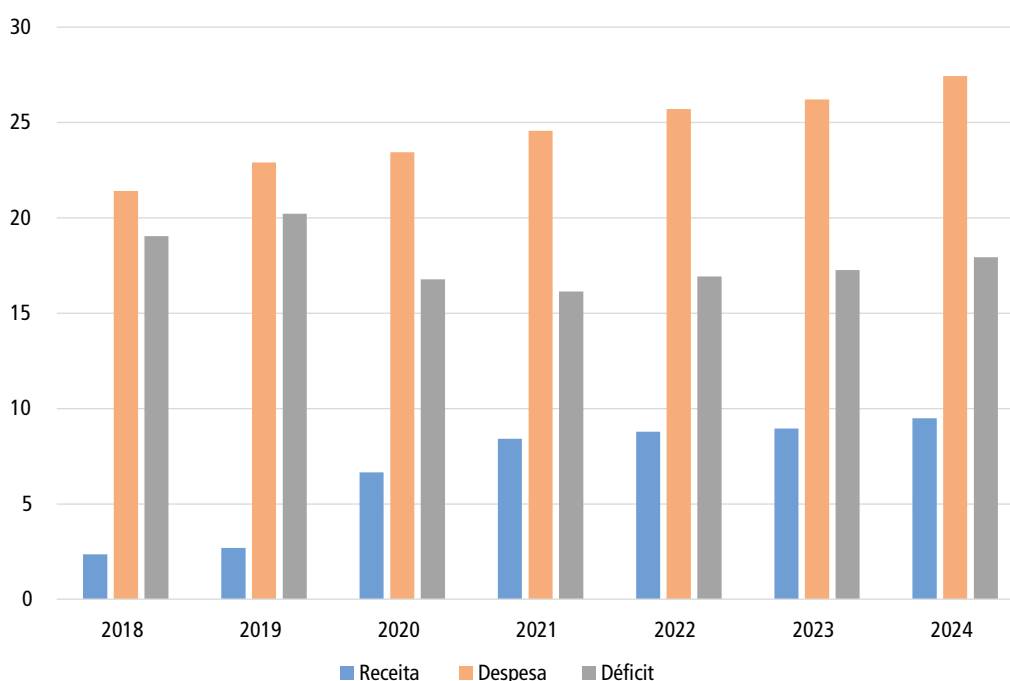
GRÁFICO 6.10 - SISTEMA DE PENSÕES MILITARES (R\$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB)



Fontes: SIGA Brasil, Mensagem Presidencial ao PLOA 2024 e Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

O comportamento das receitas e despesas do sistema de pensões dos militares das Forças Armadas, em valores constantes, é apresentado no Gráfico 6.11.

GRÁFICO 6.11 - SISTEMA DE PENSÕES MILITARES (R\$ BILHÕES CONSTANTES)



Fontes: SIGA Brasil, Mensagem Presidencial ao PLOA 2024 e Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

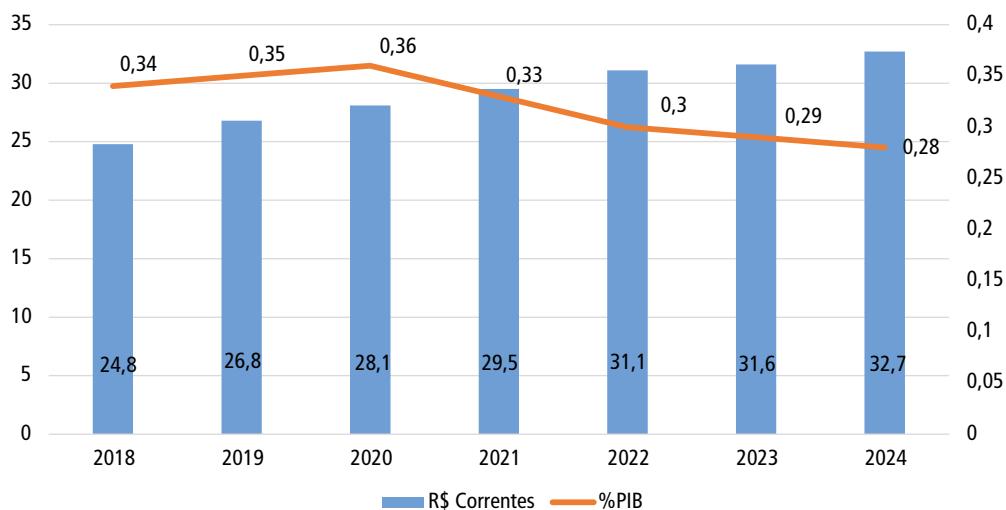
O declínio do déficit do regime das pensões militares entre 2019 e 2021 decorreu, em grande medida, do crescimento da arrecadação em virtude da mudança da cobrança da contribuição definida pela Lei nº 13.954/2019. Até então, vigorava a alíquota de 7,5%, incidente sobre as parcelas que compunham os proventos da inatividade dos militares. Com a referida lei, a alíquota passou a ser de 9,5% a partir de 2020 e de 10,5% a partir de 2021<sup>56</sup>. Outra mudança importante foi na base de cálculo, que passou a abranger não apenas

<sup>56</sup> São devidas também, em situações específicas, as contribuições extraordinárias previstas no art. 3º-A, § 3º, da Lei nº 13.954/2019.

as parcelas que compõem os proventos da inatividade, mas também o valor integral recebido a título de pensão militar. No entanto, a partir de 2022, percebe-se uma tendência de crescimento do déficit.

Quanto às despesas com a inatividade dos militares em proporção do PIB, o Gráfico 6.12 a seguir revela que há crescimento dos gastos de 2018 a 2020, quando atingiu 0,36% do PIB. A partir de 2021 ocorre queda contínua, devendo atingir 0,28% em 2024.

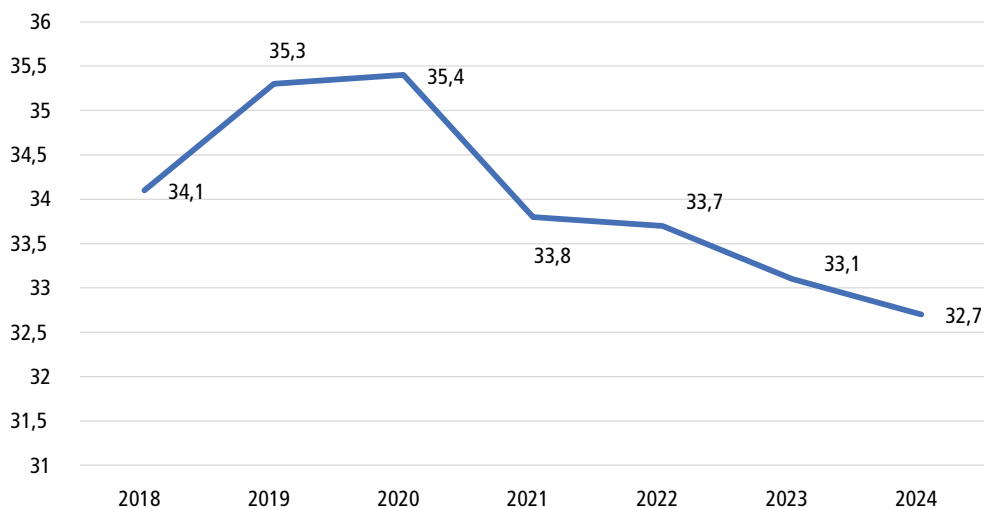
**GRÁFICO 6.12 - DESPESAS COM INATIVOS MILITARES (R\$ BILHÕES CORRENTES E % DO PIB)**



Fontes: SIGA Brasil, Mensagem Presidencial ao PLOA 2024 e Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

As despesas com os inativos militares das Forças Armadas também podem ser apresentadas sob o prisma de valores a preços constantes. Após atingir um pico em 2020, essa despesa tem se reduzido em termos reais, diante do cenário inflacionário observado nos últimos anos.

**GRÁFICO 6.13 - DESPESAS COM INATIVOS MILITARES (R\$ BILHÕES CONSTANTES)**



Fontes: SIGA Brasil. Mensagem Presidencial ao PLOA 2024 e Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO). Para dados até 2022: executado; 2023: autorizado; 2024: PLOA. Dados deflacionados pelo IPCA conforme Relatório Focus de 08/09/2023 e IBGE.

## 6.5. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E RESULTADO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O PLOA 2024 prevê que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) alcançarão o montante de R\$ 913,9 bilhões, crescimento nominal de 5,1% frente à projeção para 2023, de R\$ 869,7 bilhões<sup>57</sup>. A Tabela 6.7 explicita a composição da despesa:

**TABELA 6.7 - COMPOSIÇÃO DA DESPESA DO RGPS – PLOA 2024**

OBJETO	VALOR (R\$ bilhões)	PARTICIPAÇÃO
Aposentadorias, pensões e demais auxílios	880,3	96,32%
Precatórios e Sentenças judiciais	27,7	3,03%
Compensação entre os regimes previdenciários	6,0	0,65%
<b>TOTAL</b>	<b>913,9</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: PLOA 2024.

As projeções de despesas contemplam crescimento vegetativo dos benefícios de 1,34%, variação projetada do INPC para 2023 de 4,48% e reajuste de 7,65% do salário mínimo que deverá vigorar a partir de janeiro de 2024. O reajuste do salário mínimo decorre da combinação do INPC esperado para 2023, acrescido do crescimento do PIB de 2022<sup>58</sup>, mais o arredondamento para a unidade de real imediatamente superior, resultando no valor de R\$ 1.421,00.

Todavia, conforme se verifica na Nota Técnica nº 38/2023/CGOFC/DIROFL-INSS, constante das Informações Complementares, a estimativa de despesas para 2024 partiu de uma estimativa de despesas de R\$ 838,3 bilhões em 2023. Portanto, a base é R\$ 31,8 bilhões inferior à estimativa que consta do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre.

Por outro lado, as receitas previdenciárias estão estimadas em R\$ 631,4 bilhões, o que corresponde a aumento nominal de 7,1% em relação a 2023, tendo por base a estimativa de arrecadação de R\$ 589,5 bilhões. A estimativa da receita contempla previsão de crescimento da massa salarial nominal de 5,7%.

Cabe destacar que, até 2021, a União devia compensar o Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) no valor equivalente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração da folha, nos termos do art. 9º, inciso IV, da Lei nº 12.546/2021. Com a edição da MP nº 1.093, de 31 de dezembro de 2021, convertida na Lei nº 14.360, de 1º de junho de 2022, referido dispositivo foi revogado.

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

Dessa forma, para fins de avaliação do equilíbrio financeiro do RGPS, a apuração do resultado financeiro do regime não sofre impactos dos benefícios fiscais, inclusive o decorrente da desoneração da folha. Importa dizer que este benefício foi prorrogado, até dezembro de 2023, pela Lei nº 14.288, de 31/12/2021.

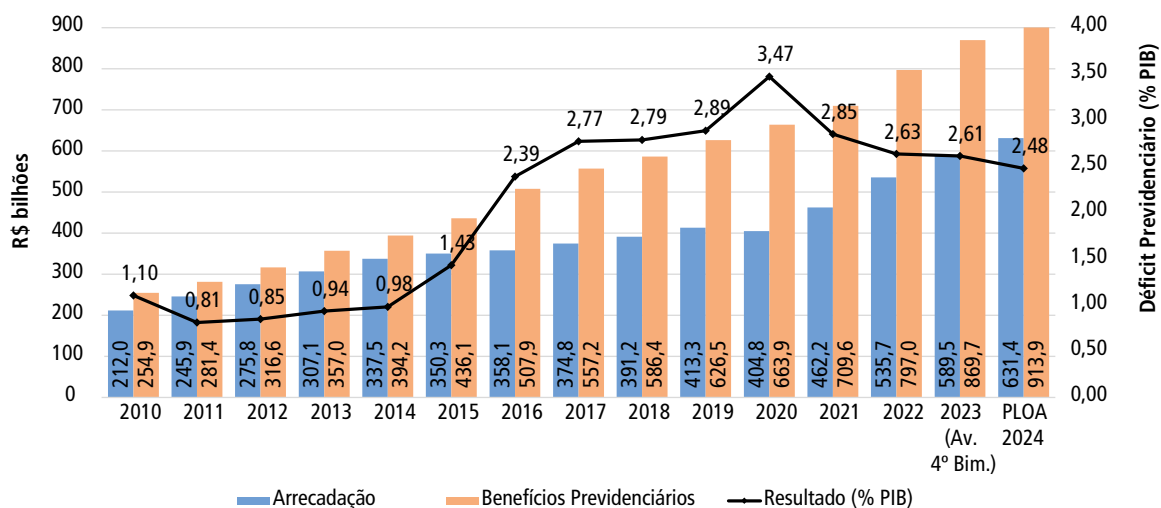
Do confronto entre as receitas arrecadadas e as despesas do RGPS, verifica-se para 2024 a previsão de ocorrência de déficit de R\$ 282,5 bilhões (equivalentes a 2,5% do PIB). Para 2023, as projeções da reavaliação do 4º bimestre indicam necessidade de financiamento de R\$ 280,3 bilhões (2,6% do PIB esperado).

O comportamento anual das receitas e das despesas, bem como do resultado do RGPS em relação ao PIB, é mostrado no Gráfico 6.14:

<sup>57</sup> Projeção constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2023.

<sup>58</sup> Conforme política de valorização do salário mínimo implantada pela Lei nº 14.663/2023.

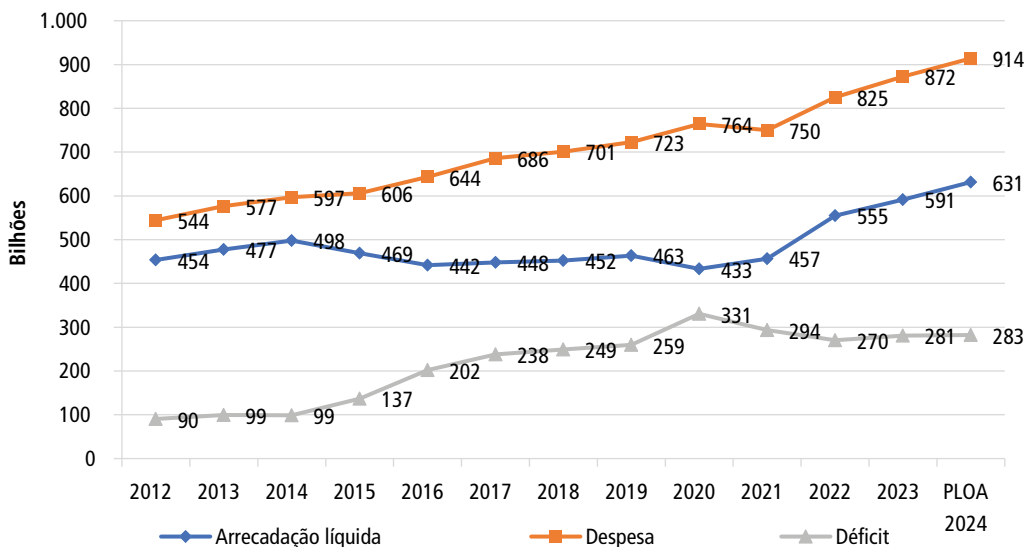
**GRÁFICO 6.14 - EVOLUÇÃO DO RESULTADO DO RGPS - VALORES NOMINAIS**



Fonte: Infolog, BEPS, IBGE, Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias (4º bim.) e Mensagem do PLOA 2024.

Ao longo da série histórica examinada, verifica-se aumento crescente do déficit até 2020, com forte alta entre 2014 e 2017 e de 2019 para 2020, em função da redução da receita. A partir de então, o déficit começa a reduzir em percentual do PIB, como resultado da reforma previdenciária promovida pela EC nº 103/2019. A expectativa é de estabilização nos próximos anos, tendo em vista os efeitos da política de valorização do salário mínimo reduzirem os efeitos da reforma previdenciária no lado da despesa. O exame das curvas de receitas e despesas pode oferecer pistas para explicar o comportamento do resultado do RGPS.

**GRÁFICO 6.15 - RECEITAS E PAGAMENTO DE BENEFÍCIOS (INPC - JUL/23)**



Fonte: Infolog, BEPS, IBGE, Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias (4º bim.) e Mensagem do PLOA 2024.

A diferença entre a arrecadação líquida e o pagamento de benefícios começa a aumentar em 2015 e atinge seu ápice em 2020. A curva da despesa manteve seu crescimento a uma taxa praticamente uniforme até 2020. Já as receitas cresceram até 2014 e caíram posteriormente até 2020, ano após o qual retomaram o crescimento.

As despesas são influenciadas, basicamente, pela inflação medida pelo INPC, pelo crescimento do salário mínimo, pelos efeitos da EC nº 103/2019, pelas medidas de gestão e pela dinâmica demográfica. Esta última variável é fator importante para elevação das despesas em razão do envelhecimento da população e do aumento da longevidade. Com base na PNAD Contínua, referente ao 2º trimestre de cada ano, constata-se que a relação entre a quantidade de pessoas com idade entre 14 e 60 anos e de idosos com idade igual ou superior a

60 anos passou de 5,93 para 4,22 entre 2012 e 2023. Ou seja, a quantidade de adultos para cada idoso reduziu 28,8% em onze anos.

**TABELA 6.8 - DINÂMICA DEMOGRÁFICA ENTRE 2012 E 2023 (MIL)**

População	2012	2023	Varição (%)
Pessoas com menos de 14 anos	43.323	40.801	-5,82%
Jovens e adultos com idade entre 14 e 59 anos	131.934	141.187	7,01%
Idosos com idade igual ou superior a 60 anos	22.245	33.420	50,24%

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

Além do envelhecimento da população, as pessoas estão vivendo mais. De acordo com as tábuas de mortalidade do IBGE, a expectativa de vida de um homem com 65 anos de idade aumentou 1 ano entre 2010 e 2021, passando de 81,4 anos para 82,4 anos. No mesmo período, a expectativa de vida de uma mulher aos 62 anos de idade aumentou 1,7 ano, passando de 83,4 anos para 85,1 anos.

**TABELA 6.9 - EXPECTATIVA DE SOBREVIDA POR SEXO E IDADE**

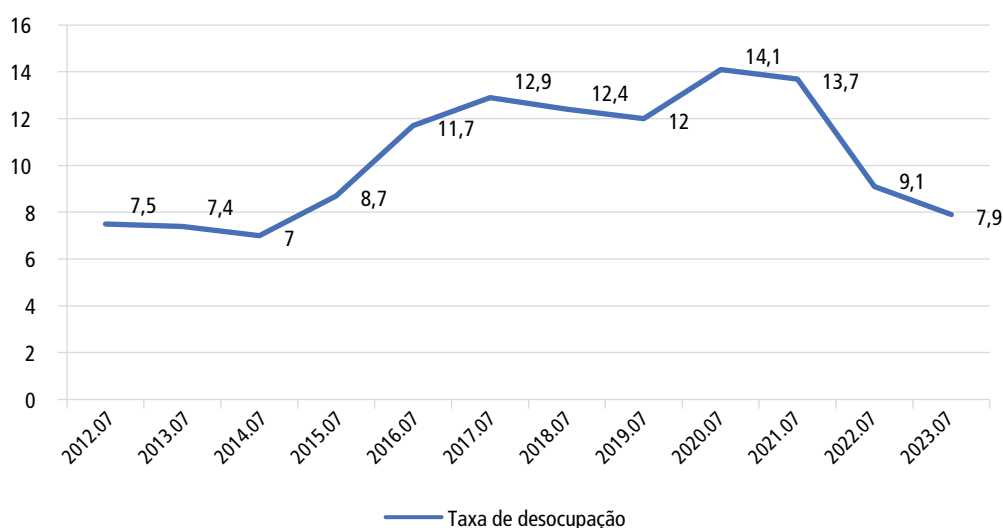
Sexo e idade	2010	2021
Homem aos 65 anos	16,0 anos	17,4 anos
Mulher aos 62 anos	21,4 anos	23,1 anos

Fonte: Tábua de mortalidade/IBGE.

O ponto de inflexão observado em 2020, com queda das despesas no ano seguinte, tem entre suas principais causas a reforma da previdência. A promulgação da EC nº 103/2019, tornou os requisitos para concessão dos benefícios mais rigorosos, bem como alterou a regra de cálculo dos benefícios de pensão e aposentadorias.

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

**GRÁFICO 6.16 - TAXA DE DESOCUPAÇÃO**



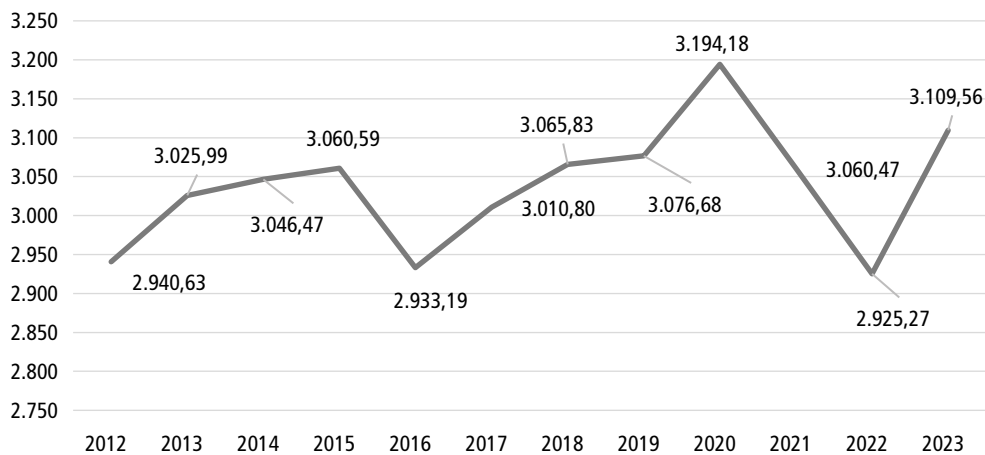
Fonte: PNAD Contínua/IBGE, referência julho.

Obs.: A taxa de desemprego leva em consideração pessoas com idade igual ou superior a 16 anos e equivale à razão entre a população desocupada e a população economicamente ativa.

Outro dado importante a ser analisado é o percentual de trabalhadores que contribuem para a previdência. De acordo com a PNAD Contínua, esse número estava em 61,9% no 2º trimestre de 2012, tendo crescido de forma consistente até 2016, quando chegou a 65,6%. De 2017 até 2019 caiu todos os anos até alcançar 63%, tendo voltado a crescer a partir de 2020, estando no 2º semestre de 2023 em 64,5%.

Vale destacar também que o rendimento médio real do trabalho principal dos contribuintes, que vinha apresentando alguma recuperação desde 2016, começou a cair a partir de 2021 e atingiu o menor valor da série no segundo trimestre de 2022. Este valor voltou a crescer no 2º semestre de 2023 em relação ao mesmo período de 2022, no percentual de 6,3%.

**GRÁFICO 6.17 - RENDIMENTO MÉDIO REAL DO TRABALHO PRINCIPAL CONTRIBUINTES DO RGPS**



Fonte: PNAD Contínua/IBGE, referência 2º trimestre.

Outro fator importante é a gestão previdenciária. De um lado, o acúmulo de requerimentos que dependem de análise do INSS pode levar ao crescimento da despesa quando da redução desse estoque. O contrário pode ocorrer quando há um esforço para redução do estoque de processos com indícios de irregularidade. A realização de programas de revisão de benefícios por incapacidade, obrigação legal que não tem sido realizada de forma contínua, também tende a melhorar a qualidade do gasto do RGPS pela cessação de benefícios indevidos. A maior efetividade da reabilitação profissional e da defesa judicial da previdência também podem ter impacto significativo na redução de despesas.

A título de exemplo, o Monitoramento Operacional de Benefícios (MOB), que é um conjunto de ações que visam à prevenção da ocorrência de disfunções, à avaliação de riscos e à avaliação dos controles internos do INSS inerentes a área de Benefícios, tinha em 30/06/2023 cerca de 695 mil processos em estoque. Em média, são cessados os benefícios em 55% dos processos do MOB.

A análise conjunta da despesa e da receita previdenciária, levando em conta as respectivas variáveis independentes, sugere a necessidade de adequação do regime, bem como a melhoria da gestão previdenciária tanto no tocante à redução do estoque de requerimentos de benefícios quanto à redução de despesas indevidas. O envelhecimento da população e o aumento de expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria elevam a despesa com benefícios, uma vez que aumentam o número de idosos inativos e majoram a duração dos benefícios. Por outro lado, o mercado de trabalho vem passando por transformações, como novas formas de contratação e tendências à automação de determinadas tarefas.

Tais perspectivas sinalizam aumento do déficit do RGPS no longo prazo. De acordo com as projeções atuariais enviadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo no âmbito do PLDO 2024, deverá ocorrer ligeira redução do déficit previdenciário, em percentual do PIB até 2028. A partir de então, a dinâmica de receitas e despesas previdenciárias levará a crescentes necessidades de financiamento do RGPS, podendo atingir o percentual de 5,85% do PIB em 2060 e de 10,41% em 2100.

## 6.6. ASSISTÊNCIA SOCIAL

O órgão orçamentário Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) é responsável pelas políticas de assistência social e combate à fome. Na proposta orçamentária para 2024, foram alocados a esse órgão R\$ 281,8 bilhões, sendo R\$ 175,2 bilhões na administração direta e R\$ 106,5 bilhões no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Do total do órgão orçamentário, R\$ 22,8 bilhões estão condicionados à abertura crédito adicional pelo Poder Executivo (correção da despesa pela diferença no IPCA acumulado)<sup>59</sup>, conforme permissivo proposto no art. 23-A do PLDO 2024, sendo R\$ 22,2 no âmbito da administração direta. Desse último montante, R\$ 15,0 bilhões também estão condicionados à aprovação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Além disso, R\$ 1,0 bilhão, no âmbito do FNAS e destinado ao pagamento de sentenças judiciais transitadas em julgado de pequeno valor, está condicionado à abertura de crédito suplementar aprovada pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em razão de a despesa estar suportada por operações de crédito que excedem ao limite estabelecido no art. 167, caput, inciso III, da Constituição (regra de ouro).

**TABELA 6.10 - DESPESA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME – 2022-2024**

R\$ milhões

Unidade Orçamentária	2022	2023			2024
	Empenhado	PLOA	Dot. Inicial	Autorizado	PLOA
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta	119.251,8	110.835,1	184.362,2	180.878,2	175.239,7
Fundo Nacional de Assistência Social	82.656,5	87.925,8	92.662,3	92.398,3	106.524,8
<b>Total</b>	<b>201.908,3</b>	<b>198.760,9</b>	<b>277.024,5</b>	<b>273.276,5</b>	<b>281.764,5</b>

Fonte: SIOF. Acesso em 09/09/2023.

São diversas as ações desenvolvidas pela MDS, entre elas o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV), que representam 94,5% das dotações do FNAS. Além dessa ação, a Mensagem Presidencial destaca como principais iniciativas a serem desenvolvidas, em 2024, o programa Bolsa Família, Auxílio Gás dos Brasileiros e Programa de Aquisição de Alimentos, que juntas correspondem a 98,5% das dotações da administração direta.

### 6.6.1. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC) E RENDA MENSAL VITALÍCIA (RMV)

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), juntamente com a implementação residual da Renda Mensal Vitalícia (RMV)<sup>60</sup>, é atualmente a segunda maior política pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em montante de despesas, ficando atrás apenas do Bolsa Família. As despesas com os benefícios são crescentes e passaram de R\$ 48,0 bilhões em 2016 para R\$ 77,5 bilhões em 2022. Para 2024, está previsto pagamento de benefícios no montante de R\$ 100,6 bilhões, que representa acréscimo de 18,0% em relação à dotação autorizada para 2023 (R\$ 85,3 bilhões).

De acordo com a proposta orçamentária para 2024, serão beneficiados 5,8 milhões de pessoas com o BPC e a RMV, sendo 2,7 milhões de idosos e 3,2 milhões de pessoas com deficiência. Cabe mencionar que o valor alocado no PLOA 2024 é suficiente para pagar por doze meses o benefício, considerando-se o valor do salário mínimo projetado, de R\$ 1.421,00.

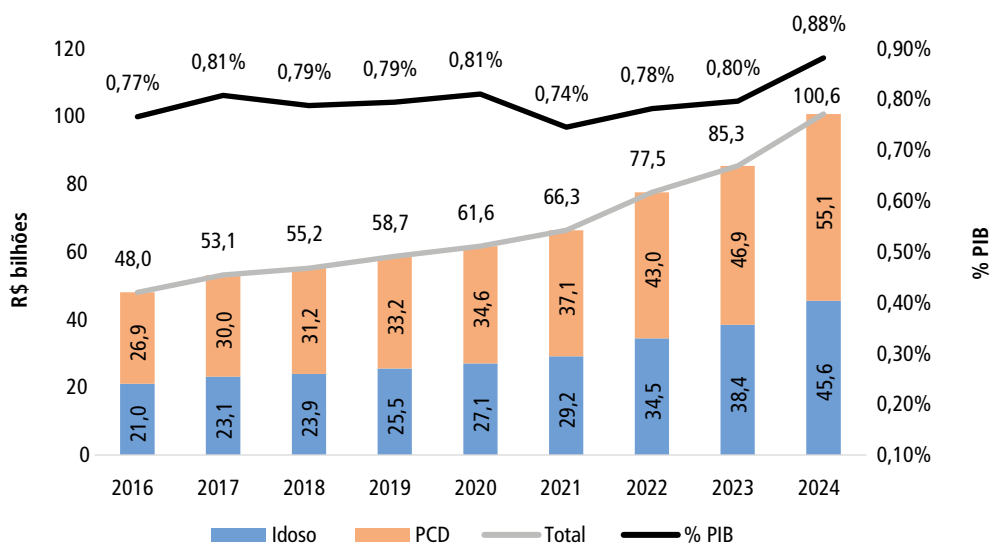
<sup>59</sup> A ser aberto no exercício financeiro de 2024, por ato do Poder Executivo, no montante resultante da correção da despesa do Poder Executivo (sujeita ao seu limite individualizado) pela diferença entre duas medidas do IPCA anual: o apurado até junho/2023 e o projetado até dezembro/2023. Esse tema é tratado na seção 7 desta nota técnica.

<sup>60</sup> O BPC, benefício assistencial de um salário mínimo previsto na Constituição (art. 203, inciso V), é devido ao idoso a partir de 65 anos e à pessoa com deficiência que tenham, em regra, renda mensal familiar per capita igual ou inferior a um quarto do salário mínimo. A RMV é um benefício em extinção, também no valor de um salário mínimo, pago àqueles que o recebiam em dezembro de 1995. O volume de recursos despendidos com a RMV é decrescente e inferior a 2% dos gastos com o BPC.

O crescimento das despesas é explicado pelo comportamento de duas variáveis que impactam significativamente o dispêndio com o BPC: o aumento vegetativo do número de beneficiários e o reajuste do salário mínimo para preservar-lhe o valor de compra. O reajuste do salário mínimo é impactado pela inflação medida pelo INPC e, com a aprovação da Lei nº 14.663, de 28/08/2023, passará a ter ganho real decorrente da variação real positiva do PIB, considerando-se a apuração do segundo ano anterior ao do reajuste. O crescimento vegetativo é influenciado pelo envelhecimento da população e pelo aumento da expectativa de vida. Além disso, as despesas com o BPC podem ser pressionadas pela aplicação da Lei nº 14.176/2021, que possibilita, mediante o cumprimento de determinados requisitos por parte dos beneficiários, a ampliação do limite de renda familiar per capita de um quarto para até meio salário mínimo.

No entanto, em proporção do PIB, as despesas se mostram estáveis, oscilando entre 0,77% e 0,81% do PIB na maior parte da série examinada. Fora dessa faixa, situaram-se as despesas de 2021 e 2024. Em 2021, houve uma queda brusca de despesas em relação ao ano anterior, atingindo o menor valor observado na série (0,74% do PIB). Para 2024, a proposta orçamentária prevê um aumento mais acentuado do que nos exercícios anteriores, devendo atingir 0,88% do PIB.

**GRÁFICO 6.18 - DESPESAS COM RMV E BPC VALORES HISTÓRICOS**



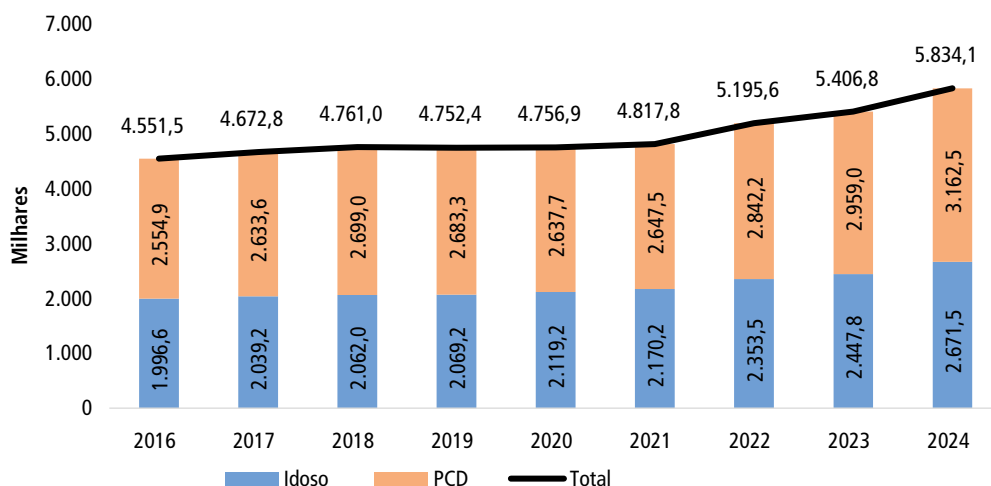
Fonte: Siga. Para dados até 2022, valores empenhados; para 2023, autorizado; e para 2024, PLOA 2024.

No que se refere ao crescimento vegetativo, o PLOA 2024 prevê variação de 7,9% no quantitativo total dos benefícios em relação aos emitidos em junho de 2023<sup>61</sup>. Consoante os dados do gráfico a seguir, de 2016 a 2023 pode ser verificada uma variação de 15,8% no quantitativo de benefícios concedidos às pessoas com deficiência. No caso de benefícios concedidos aos idosos, o percentual é de 22,6%.

<sup>61</sup> Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de junho de 2023, disponível em Boletins Estatísticos da Previdência Social – Português (Brasil) (www.gov.br). Acesso em 08/09/2023.



GRÁFICO 6.19 - QUANTIDADES MENSAIS DE BPC E RMV



Fonte - 2018 a 2021: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de dezembro. 2022: BEPS de março/22. 2022: PLOA 2023.

O reajuste do salário mínimo de R\$ 1.320,00 para R\$ 1.421,0 em 2024 deve produzir aumento dos benefícios assistenciais relativos ao BPC e à RMV da ordem de R\$ 6,9 bilhões, considerando-se que cada real de aumento produz impacto de R\$ 68,8 milhões<sup>62</sup>.

### 6.6.2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O programa Bolsa Família foi recriado por meio da MP nº 1.164, de 02/03/2023, convertida na Lei nº 14.601, de 19/06/2023, em substituição ao programa Auxílio Brasil. No PLOA 2024, o programa conta com dotação de R\$ 168,6 bilhões destinada ao pagamento de transferência de renda para 20,8 milhões de famílias beneficiárias e é suficiente para pagar um benefício médio mensal de R\$ 676,39 por família. Em setembro de 2023, o benefício médio foi de R\$ 678,97, pago a aproximadamente 21,5 milhões de famílias<sup>63</sup>. A dotação alocada no PLOA 2024 para o Bolsa Família é 2,8% menor que o valor autorizado para 2023.

Cerca de R\$ 21,2 bilhões constam na proposta orçamentária como despesas condicionadas à abertura crédito adicional pelo Poder Executivo (correção da despesa pela diferença no IPCA acumulado), conforme permissivo proposto no art. 23-A do PLDO 2024, sendo que R\$ 15,0 bilhões também estão condicionados à aprovação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. A dotação da transferência de renda no PLOA é aproximadamente R\$ 54,0 milhões inferior ao valor empenhado em 2023, considerados os montantes do Bolsa Família (R\$ 70,9 bilhões) e do extinto programa Auxílio Brasil (R\$ 97,8 bilhões). A tabela a seguir apresenta as despesas do programa em 2022 e 2023 (autorizadas e pagas) e em 2024 (constantes da proposta orçamentária):

TABELA 6.11 - DESPESA COM OS PROGRAMAS AUXÍLIO BRASIL E BOLSA FAMÍLIA

R\$ milhões

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Pago
2022	34.668,9	89.064,0	113.850,6	113.032,8	113.029,1
2023	105.724,9	175.724,9	173.391,6	168.649,5	110.241,1
2024	168.595,5	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: SIOF, em 08/09/2023.

O Poder Executivo informou ainda que não foi prevista dotação para o reajuste dos benefícios do programa Bolsa Família.

<sup>62</sup> Conforme o Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2024, disponível em: [https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Ido/LDO2024/proposta/Anexos/Anexo\\_V.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Ido/LDO2024/proposta/Anexos/Anexo_V.pdf). Acesso em 19/09/2023.

<sup>63</sup> Disponível em <https://cecad.cidadania.gov.br/painel04.php>.

### 6.6.3. AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS

O Auxílio Gás dos Brasileiros, criado pela Lei nº 14.237, de 19/11/2021, consiste no pagamento de parcela, a cada bimestre, equivalente a, no mínimo, 50% da média<sup>64</sup> do preço nacional de referência do botijão de 13Kg de gás liquefeito de petróleo (GLP). Seu público-alvo são as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do governo federal, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo ou que tenham membros que recebam o BPC. A Lei nº 14.601, de 19/06/2023<sup>65</sup>, instituiu um benefício complementar, de mais 50%.

No PLOA 2024, foram destinados ao programa R\$ 3.640,9 milhões, com meta de 5,52 milhões de famílias beneficiadas. Do montante apontado, R\$ 728,2 estão condicionados à abertura de crédito adicional pelo Poder Executivo (correção da despesa pela diferença no IPCA acumulado).

**TABELA 6.12 - DESPESA COM O AUXÍLIO GÁS DOS BRASILEIROS**

R\$ milhões

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Pago
2022	0,0	1.911,9	2.844,4	2.784,0	2.784,0
2023	2.240,4	3.740,4	3.740,4	2.514,8	2.474,8
2024	3.640,9	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: SIOF. Acesso em 09/09/2023.

### 6.6.4. PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

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

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

De acordo com a Mensagem, o formato atual prioriza a compra de alimentos produzidos pelos seguintes segmentos, nesta ordem: famílias inscritas no Cadastro Único, povos indígenas, quilombolas, assentados da reforma agrária, pescadores, negros, mulheres, juventude rural, idosos, pessoas com deficiência e famílias com pessoas com deficiência como dependentes.

No PLOA 2024, estão alocados no PAA o montante de R\$ 401,8 milhões, que devem beneficiar cerca de 21,0 mil famílias de agricultores com a aquisição de sua produção para distribuição gratuita a entidades da rede socioassistencial e da rede pública de saúde, educação e justiça, e a famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional. Do montante indicado, R\$ 80,4 milhões estão condicionados à abertura de crédito adicional pelo Poder Executivo (correção da despesa pela diferença no IPCA acumulado).

**TABELA 6.13 - DESPESA COM AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

R\$ milhões

Ano	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Pago
2022	101,7	200,7	589,2	576,1	106,5
2023	2,7	516,1	605,6	332,4	5,8
2024	401,8	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: SIOF. Acesso em 09/09/2023.

<sup>64</sup> Média apurada no período de seis meses anteriores ao mês do pagamento.

<sup>65</sup> Que se originou da MP nº 1.164, de 02/03/2023.

## 6.7. INVESTIMENTOS

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

Preliminarmente, cumpre informar que a LC nº 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, determinou que a programação destinada a investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social não será inferior ao montante equivalente a 0,6% do PIB estimado no respectivo projeto de lei (arts. 1º, § 1º, inciso I, e 10, caput)<sup>66</sup>. Para fins desse cálculo, referida lei complementar considera “investimentos” as dotações orçamentárias classificadas como GND 4 (Investimentos), assim como as classificadas como GND 5 (Inversões Financeiras) quando estas se destinarem a programas habitacionais que incluam em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas ou rurais (art. 10, § 1º, incisos I e II). O PIB estimado no projeto de lei para 2024 é de R\$ 11,4 trilhões, de modo que o valor do piso de investimentos é de R\$ 68,5 bilhões. Esse piso está sendo observado no PLOA 2024, que destina R\$ 69,7 bilhões para essa despesa.

As despesas classificadas no GND 4 no PLOA 2024, que constituem os investimentos propriamente ditos, perfazem o total de R\$ 210,2 bilhões (1,84% do PIB estimado para 2024), sendo R\$ 58,9 bilhões nos orçamentos fiscal e da seguridade social e R\$ 151,3 bilhões no orçamento de investimento das estatais, conforme distribuição apresentada na Tabela 6.14. Destaque-se que houve ampliação nominal de 26,7% em relação ao PLOA 2023, que consignou R\$ 166,0 bilhões para os investimentos totais.

**TABELA 6.14 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR ESFERA ORÇAMENTÁRIA – 2022 A 2024 (VALORES NOMINAIS)**

R\$ milhões

ESFERA ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2022	% PIB	PLOA 2023	% PIB	PLOA 2024	% PIB
Orçamento Fiscal	22.699,1	0,23%	20.428,7	0,19%	47.220,9	0,41%
Orçamento da Seguridade Social	2.968,8	0,03%	1.990,4	0,02%	11.662,0	0,10%
Orçamento de Investimento das Estatais	96.511,1	0,99%	143.538,7	1,34%	151.339,3	1,33%
<b>TOTAL</b>	<b>122.179,0</b>	<b>1,26%</b>	<b>165.957,8</b>	<b>1,55%</b>	<b>210.222,2</b>	<b>1,84%</b>

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF. Projeções de PIB nominal: 2023: Relatório Bimestral 3º bimestre de 2023; 2024: PLOA 2024.

Neste ponto compete informar que o Executivo lançou, em 11 de agosto do corrente ano, o Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC), com o intuito de investir R\$ 1,7 trilhão em quatro anos (R\$ 371 bilhões dos orçamentos fiscal e da seguridade social; R\$ 343 bilhões do orçamento de investimento das estatais; R\$ 362 bilhões de financiamentos; e R\$ 612 bilhões do setor privado).

Do total das dotações para investimentos (GND 4) constantes do PLOA 2024, estão reservados ao Novo PAC, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, R\$ 45,5 bilhões (RP 3), e, no orçamento de investimento das estatais, R\$ 91,1 bilhões (RP 5).

A evolução histórica das despesas com investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social denota a contínua redução dos valores propostos pelo Poder Executivo até 2020. A partir daí, mantiveram-se relativamente estáveis até 2023. Já no PLOA 2024, o valor dos investimentos aumentou R\$ 36,5 bilhões (162,6%) em relação ao proposto para 2023. Esse aumento pode ser explicado principalmente pelo estabelecimento do piso de investimentos na LC nº 200/2023. A Tabela 6.15 apresentada essa evolução.

<sup>66</sup> Caso o resultado primário apurado em 2024 exceda o limite superior do intervalo de tolerância estabelecido para o cumprimento da meta (valor da meta + valor corresponde a 0,25% do PIB), o art. 9º da LC nº 200/2023 prevê a possibilidade de o Poder Executivo ampliar as dotações destinadas a investimentos, por meio da abertura de crédito adicional, para além de seu limite individualizado. Essa ampliação está limitada ao valor correspondente a 70% do excedente.

**TABELA 6.15 - INVESTIMENTOS (GND 4) – 2013 A 2024 (VALORES NOMINAIS)  
(ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL)**

R\$ milhões

Exercício	PLOA	LOA	Autorizado	Empenhado
2013	65.785,0	86.555,8	90.195,8	66.695,0
2014	67.176,8	81.406,1	82.335,3	56.011,7
2015	60.925,9	83.090,6	80.424,5	37.573,7
2016	37.644,7	45.362,4	47.264,1	38.122,5
2017	39.282,1	58.135,5	54.112,7	45.103,2
2018	29.765,7	44.033,1	45.737,7	44.103,8
2019	26.510,9	36.199,7	45.501,7	42.499,2
2020	22.463,6	40.930,4	48.686,7	47.217,0
2021	25.893,4	38.128,9	49.014,9	46.126,8
2022	25.658,3	71.996,0	52.093,6	51.217,1
2023 <sup>(1)</sup>	22.419,1	71.050,2	73.623,2	37.071,4
2024	58.882,9	n.a.	n.a.	n.a.

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

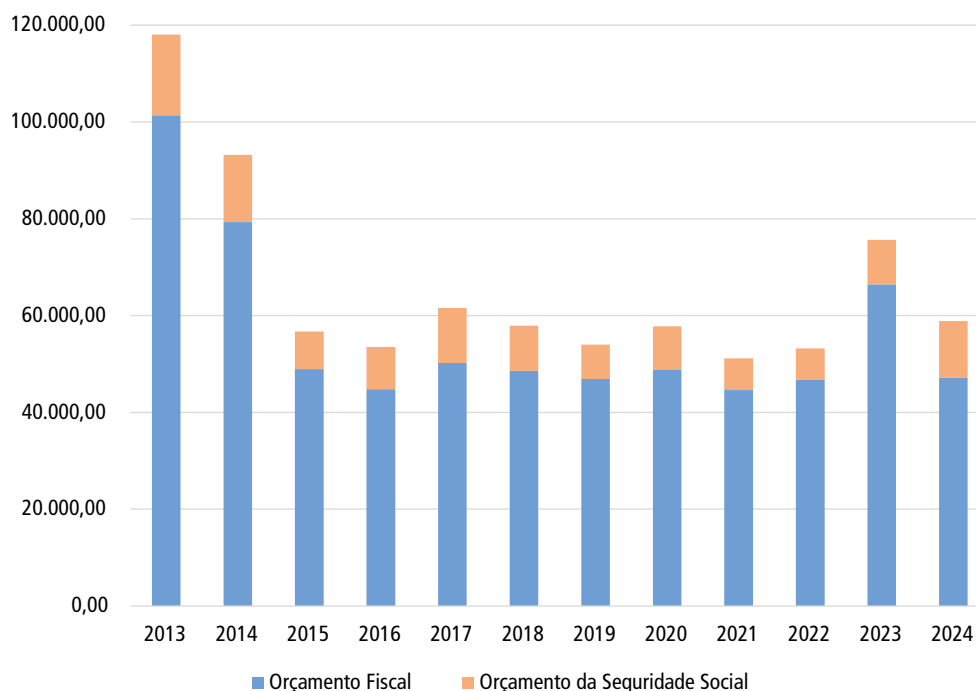
(1) Valores autorizados e empenhados com atualização até 05/09/2023.

Das informações constantes da Tabela 6.15, constata-se a relevância da participação do Congresso nacional na definição dos investimentos, dada a expressiva diferença entre os valores do PLOA e os da LOA. No entanto, deve-se recordar que durante a discussão do PLOA 2022 e a do PLOA 2023, ocorreram mudanças constitucionais que, ao abrir espaço fiscal em relação ao teto de gastos da União, permitiram ampliar o montante das dotações inicialmente propostas pelo Executivo (ECs nºs 114/2021 e 126/2022).

Trazendo a despesa executada no GND 4 a valores corrigidos pela inflação (IPCA de julho de 2023), e comparando-a com os valores autorizados para o exercício financeiro em curso e com os valores previstos no PLOA 2024, obtém-se a distribuição disposta no Gráfico 6.20. Verifica-se, assim, uma relativa estabilidade da despesa, em termos reais, entre 2015 e 2022, seguida por uma expressiva elevação dos valores autorizados para o corrente ano. Tal elevação tem suporte na EC nº 126/2022, que possibilitou a expansão das dotações dos orçamentos fiscal e da seguridade em R\$ 169,1 bilhões em razão de: (i) aumento do limite individualizado do Poder Executivo em R\$ 145,0 bilhões (art. 3º da EC nº 126/2022); e (ii) exclusão das despesas a que se referem os §§ 6º-A e 6º-B do art. 107 do ADCT (parágrafos introduzidos pelo art. 2º da EC nº 126/2022) da incidência do teto de gastos, que possibilitou a ampliação dos gastos em mais R\$ 24,1 bilhões.

GRÁFICO 6.20 - INVESTIMENTOS – 2013 A 2024 (VALORES CONSTANTES)

R\$ milhões

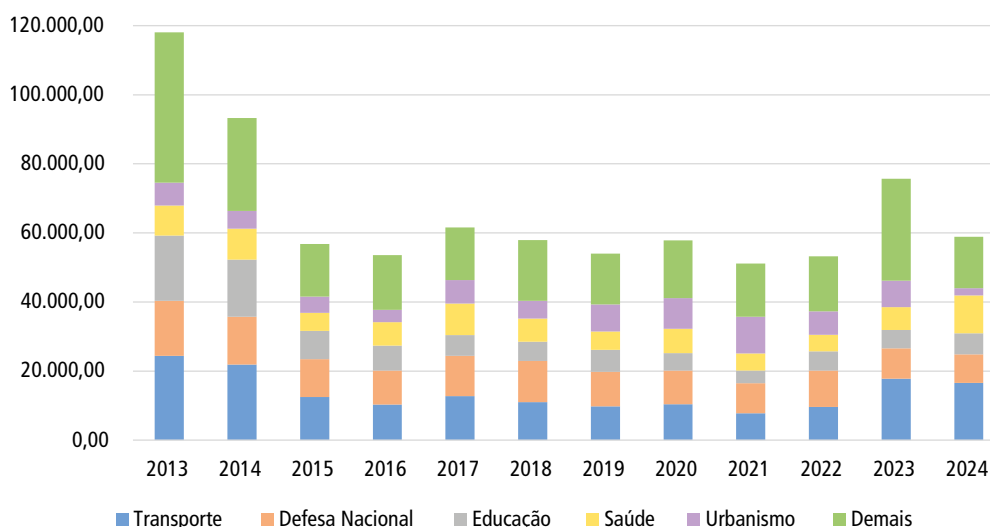


Fontes: Siga Brasil e SIOP/SOF. Para dados até 2022: despesa executada; 2023: autorizado (em 05/09/2023); 2024: PLOA. Dados a preços corrigidos pelo IPCA

O Gráfico 6.21, por sua vez, apresenta a evolução dos investimentos dos orçamentos fiscal e da seguridade social por função, permitindo verificar a composição do gasto. Pode-se constatar a retomada da relevância dos investimentos em Transporte, os quais, embora ainda não tenham recuperado o patamar de 2013 (R\$ 24,4 bilhões), alcançaram, em 2023 e 2024, respectivamente, R\$ 17,8 bilhões e R\$ 16,6 bilhões. Outro setor em que os investimentos recuperaram relevância foi o da Saúde, que volta a observar, para fins de determinação do gasto mínimo em ações e serviços públicos de saúde, o percentual de 15% da receita corrente líquida, consoante o art. 198, § 2º, inciso I, da Constituição<sup>67</sup>.

GRÁFICO 6.21 - INVESTIMENTOS POR FUNÇÃO – 2013 A 2024 (VALORES CONSTANTES)

R\$ milhões



Fontes: Siga Brasil e SIOP/SOF. Para dados até 2022: despesa executada; 2023: autorizado em 05/09/2023; 2024: PLOA. Dados a preços corrigidos pelo IPCA

<sup>67</sup> O art. 110 do ADCT, que previa correção do piso da saúde pela inflação medida pelo IPCA, foi revogado a partir da promulgação da LC nº 200/2023, conforme previsto no art. 9º da EC nº 126/2022.

Já a Tabela 6.16 demonstra como as dotações destinadas à realização de investimentos estão previamente regionalizadas no PLOA 2024 ou concentradas no subtítulo Nacional.

**TABELA 6.16 - INVESTIMENTOS (GND 4) POR REGIÃO E ESFERA ORÇAMENTÁRIA NO PLOA 2024 (VALORES NOMINAIS)**

R\$ milhões

REGIÃO	Esfera Orçamentária		Total	%
	Fiscal e Seguridade Social	Investimento das Estatais	Valor	
Exterior	72,1	1.676,6	1.748,7	0,83%
Nacional <sup>(1)</sup>	39.233,3	46.252,5	85.485,9	40,66%
Região Centro-Oeste	2.852,2	51,6	2.903,8	1,38%
Região Nordeste	7.054,2	3.112,6	10.166,8	4,84%
Região Norte	3.818,1	612,6	4.430,7	2,11%
Região Sudeste	2.428,5	99.595,7	102.024,3	48,53%
Região Sul	3.424,4	37,5	3.462,0	1,65%
<b>TOTAL</b>	<b>58.882,9</b>	<b>151.339,3</b>	<b>210.222,2</b>	<b>100%</b>

Fonte: Siga Brasil e SIOP/SOF.

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

A regionalização dos investimentos aponta para uma concentração de 48,5% dos recursos a serem aplicados na região Sudeste, devido à concentração geográfica das anomalias geológicas com importância econômica, que motivam as operações das empresas exploradoras de combustíveis fósseis do grupo Petrobras. Nada obstante, outros 40,7% dos investimentos têm regionalização “Nacional”, ou seja, sem identificação das macrorregiões ou das unidades da Federação destinatárias dos recursos.

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

Quanto ao orçamento de investimento, deve-se observar que ele abrange apenas as empresas estatais não dependentes<sup>68</sup>. A Tabela 6.17 demonstra a distribuição das dotações desse orçamento por órgão supervisor constante do PLOA 2024, em comparação com o biênio precedente.

**TABELA 6.17 - INVESTIMENTOS (GND 4) DAS ESTATAIS POR ÓRGÃO – PLOA 2022-2024 (VALORES NOMINAIS) (ORÇAMENTO DE INVESTIMENTO DAS ESTATAIS)**

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2022		PLOA 2023		PLOA 2024	
32000-Ministério de Minas e Energia	85.808,4	88,9%	127.039,9	88,5%	135.210,1	89,3%
25000-Ministério da Fazenda (ex-Ministério da Economia)	6.690,0	6,9%	9.739,4	6,8%	9.696,9	6,4%
52000-Ministério da Defesa	2.103,9	2,2%	3.401,8	2,4%	2.993,2	2,0%
68000-Ministério de Portos e Aeroportos (ex-Ministério da Infraestrutura)	792,6	0,8%	1.320,5	0,9%	1.631,9	1,1%
41000-Ministério das Comunicações	744,5	0,8%	1.235,3	0,9%	1.342,3	0,9%
36000-Ministério da Saúde	356,9	0,4%	787,1	0,5%	162,1	0,1%
46000-Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	0,0	0,0%	0,0	0,0%	152,0	0,1%

<sup>68</sup> Receitas e despesas orçamentárias das empresas estatais dependentes são integralmente consideradas nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

R\$ milhões

ÓRGÃO	PLOA 2022		PLOA 2023		PLOA 2024	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
28000-Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	0,0	0,0%	0,0	0,0%	107,6	0,1%
49000-Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	0,0	0,0%	0,0	0,0%	32,4	0,0%
24000-Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	13,0	0,0%	11,6	0,0%	10,7	0,0%
22000-Ministério da Agricultura e Pecuária	1,7	0,0%	3,0	0,0%	0,0	0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>96.511,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>143.538,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>151.339,3</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: SIGA Brasil, SIOP

Destacam-se os grupos Petrobras e Eletrobras, que, juntos, respondem por 88,5% e 89,3%, respectivamente, dos investimentos das empresas estatais não dependentes nos PLOAs 2023 e 2024. A retomada do nível de aportes pela Petrobras, que havia declinado, em valores nominais, de R\$ 114,9 bilhões no PLOA 2021 para R\$ 71,0 bilhões no PLOA 2022, foi responsável direta pela recomposição parcial do nível de investimentos.

## 6.8. DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS

Os pagamentos decorrentes de decisões judiciais, regulados pelo art. 100 da Constituição<sup>69</sup>, constituem significativa despesa primária obrigatória da União, cujo valor alcança R\$ 66,4 bilhões no PLOA 2024<sup>70</sup> e se refere a gastos com pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e inversões financeiras.

Os valores propostos no PLOA 2024 para cumprimento de sentenças judiciais representam aumento nominal de 15,08% em relação ao pago no exercício de 2022 (R\$ 57,7 bilhões)<sup>71</sup> e de 1,21% sobre o autorizado para 2023 (R\$ 65,6 bilhões).

Esses aumentos só não foram maiores em decorrência da promulgação das ECs nºs 113/2021 e 114/2021, que promoveram modificações importantes no regramento relativo aos gastos com precatórios e requisições de pequeno valor (RPVs).

A EC nº 113/2021 introduziu as seguintes disposições sobre a matéria:

- Ampliação das hipóteses de compensação entre credores e entes federados, por meio da oferta de créditos líquidos e certos, próprios ou adquiridos de terceiros, reconhecidos pelo ente devedor ou por decisão judicial transitada em julgado (art. 100, § 11, da Constituição).
- Autorização para encontro de contas entre os entes federados, desde que aceito pelas partes envolvidas, nas hipóteses arroladas nos incisos do § 21 do art. 100 da Constituição. Foi acrescido ainda dispositivo que prescreve que contratos, acordos, ajustes, convênios, parcelamentos ou as renegociações de débitos de qualquer espécie, inclusive tributários, firmados pela União com os entes federativos conterão cláusulas que permitam a dedução dos valores devidos (créditos da União decorrentes dos instrumentos firmados) dos montantes correspondentes a obrigações da União referentes aos Fundos de Participação (FPE e FPM) ou a precatórios federais (art. 160, § 2º, da Constituição).

<sup>69</sup> "Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim.

[...]

§ 3º O disposto no caput deste artigo relativamente à expedição de precatórios não se aplica aos pagamentos de obrigações definidas em leis como de pequeno valor que as Fazendas referidas devam fazer em virtude de sentença judicial transitada em julgado.

[...]

§ 5º É obrigatória a inclusão no orçamento das entidades de direito público de verba necessária ao pagamento de seus débitos oriundos de sentenças transitadas em julgado constantes de precatórios judiciários apresentados até 2 de abril, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente."

<sup>70</sup> Despesas classificadas com RP 1 (despesas primárias obrigatórias) constantes do programa "0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais".

<sup>71</sup> Inclui pagamentos à conta de restos a pagar.

- Determinação para que, nas discussões e condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haja a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente (art. 3º da EC nº 113/2021).

No que se refere à EC nº 114/2021, convém ressaltar os seguintes pontos associados a despesas com sentenças judiciais:

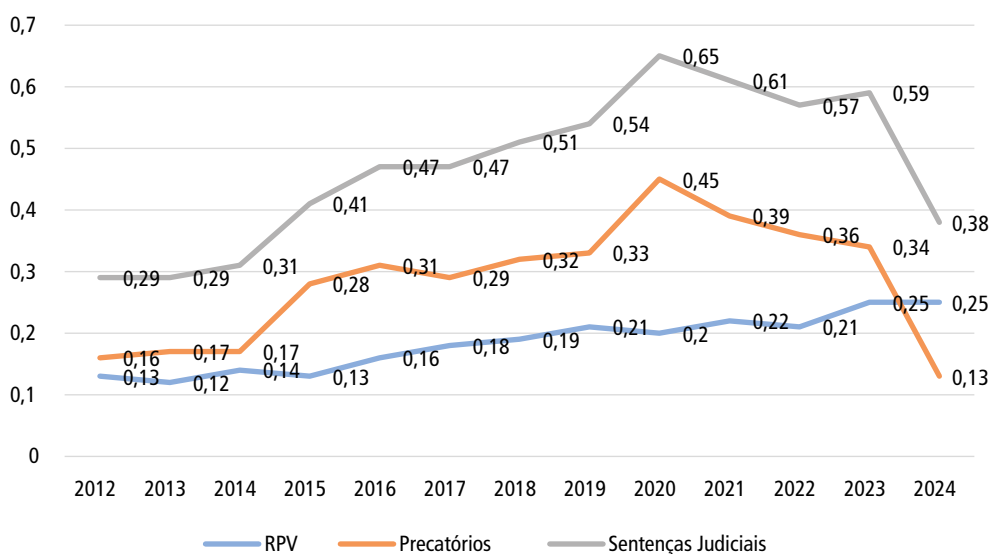
- Antecipação do termo final para apresentação dos precatórios, de 1º de julho para 2 de abril de cada ano.
- Estabelecimento de limite para alocação, na proposta orçamentária, de recursos para pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição. Esse limite, válido até o final de 2026, equivale ao valor da despesa paga no exercício de 2016, inclusive à conta de restos a pagar, corrigido pela variação do IPCA de cada exercício (art. 107-A, caput, do ADCT). Especificamente para os precatórios, o valor das dotações deve corresponder ao valor do teto aplicável a sentenças judiciais deduzido da projeção de pagamento prioritário das RPVs (art. 107-A, § 1º, do ADCT).
- Definição de uma ordem de prioridade para o pagamento de precatórios, após a satisfação de obrigações relativas às RPVs. Devem ser antepostos, inicialmente, os precatórios não pagos de exercícios anteriores, observada a ordem cronológica (art. 107-A, § 2º, do ADCT). Em seguida, situam-se em ordem decrescente de prioridade, a teor do § 8º do art. 107-A do ADCT: (i) precatórios de natureza alimentícia cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham no mínimo 60 anos, ou sejam portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (ii) demais precatórios de natureza alimentícia até o valor equivalente ao triplo do montante fixado em lei como obrigação de pequeno valor; (iii) demais precatórios de natureza alimentícia que superem o valor previsto no item anterior; e (iv) demais precatórios.
- Autorização para a celebração de acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal para quitação de precatórios preteridos, em razão de priorização e por excederem ao limite, em parcela única vincenda até o final do exercício seguinte, desde que o credor renuncie a 40% do valor (§ 3º do art. 107-A do ADCT).
- Instituição de regra específica para o pagamento de precatórios decorrentes da complementação da União aos estados e municípios no âmbito do antigo Fundef. Esses débitos devem ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, sendo 40% no primeiro ano e 30% em cada dos dois seguintes (art. 4º da EC nº 114/2021). As receitas de estados e municípios provenientes dessas parcelas devem ser aplicadas na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério, sendo que no mínimo 60% devem ser repassados aos profissionais do magistério, inclusive aposentados, e respectivos pensionistas, na forma de abono, vedada a incorporação na remuneração, provento ou pensão.
- Exclusão, com fulcro no art. 107-A, § 6º, do ADCT c/c o art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021, das seguintes despesas do âmbito do teto de gastos previsto no art. 107 do ADCT: (i) encontros de contas previstos nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição; (ii) parcelas ou acordos (com redução de até 40%) previstos no § 20 do art. 100 da Constituição; (iii) acordos com renúncia de parte do valor devido (parcela única com redução de 40%), disciplinados no § 3º do art. 107-A do ADCT; e (iv) precatórios referentes ao antigo Fundef.
- Exclusão das despesas listadas no item anterior, bem como da atualização monetária dos precatórios inscritos, do limite aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, ante o disposto no art. 107-A, § 5º, do ADCT, e no art. 4º, parágrafo único, da EC nº 114/2021.

A LC nº 200/2023 manteve as regras da EC nº 114/2021 quanto aos precatórios que não se submetem ao teto de gastos da União.



O Gráfico 6.22 apresenta a evolução dos gastos, em percentual do PIB, com o pagamento de precatórios e de RPVs, que constituem as duas principais ações do programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”, e o total de despesa primária desse programa.

**GRÁFICO 6.22 - DESPESAS COM PRECATÓRIOS E RPVS E TOTAL DAS DESPESAS COM SENTENÇAS JUDICIAIS (EM % DO PIB)**



Fontes: SIOF. Mensagem Presidencial. Para dados até 2021: despesa paga + RAP pago; 2022: autorizado; 2023: PLOA. Projeções de PIB nominal: 2022: Relatório Bimestral 3º bimestre de 2022; 2024: PLOA 2024.

A partir de 2022, com a instituição de limite para pagamento de precatórios e RPVs e a exclusão desse limite de alguns precatórios e da atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício, tais despesas passaram a ser discriminadas em ações específicas (ações OEC7, OEC8 e OZ01), conforme art. 27-B da LDO 2022, art. 32 da LDO 2023 e art. 32 do PLDO 2024. Em decorrência desse desmembramento, no gráfico acima, os valores alocados nessas ações foram somados aos valores da ação principal de precatórios (ação 0005).

Observa-se crescimento significativo do pagamento de precatórios, que passou de 0,16% do PIB em 2012 para 0,45% do PIB em 2020. A partir daí, observa-se queda na curva: em 2021, em virtude da recuperação do PIB após a adoção de medidas para combater os efeitos da pandemia de Covid-19; e no período entre 2022 e 2024, em decorrência do limite para pagamento de precatórios e RPVs, que vigorará até 2026, nos termos do art. 107-A do ADCT.

Para 2024, o limite para pagamento de precatórios e RPVs corresponde a R\$ 44,8 bilhões. A Tabela 6.18 demonstra o valor destinado ao pagamento de precatórios em decorrência desse limite<sup>72</sup>.

**TABELA 6.18 - DEFINIÇÃO DO LIMITE PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS PARA 2023**

R\$ bilhões

Item	Valor
Limite para pagamento de precatórios e RPVs (A)	44,8
Valor estimado para RPVs (B)	29,4
Valor para pagamento de precatórios (C = A - B)	15,4

Fonte: PLOA 2024

Segundo a Mensagem Presidencial, os precatórios apresentados até 2 de abril de 2023 (3 de abril de 2022 a 2 de abril de 2023) totalizaram cerca de R\$ 57,5 bilhões, dos quais R\$ 10,5 bilhões referem-se aos precatórios

<sup>72</sup> Segundo a Mensagem Presidencial, a proposta orçamentária contemplou a totalidade da projeção de pagamentos das RPVs, calculada nos termos do art. 32 do PLDO 2024.

relativos à complementação da União ao Fundef, que não estão sujeitos ao limite de precatórios. Assim, os R\$ 47,0 bilhões que restaram superam o limite em R\$ 31,6 bilhões. Portanto, o montante de precatórios apresentados nesse período que não será pago em 2024 é, no mínimo, igual a R\$ 31,6 bilhões, uma vez que pode haver precatórios de períodos anteriores preferenciais aos apresentados para o PLOA/2024.

Ainda de acordo com o art. 12, inciso IX, do PLDO 2024, o projeto e a lei orçamentária devem discriminar, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao pagamento de precatórios judiciais, sentenças judiciais de pequeno valor e sentenças judiciais proferidas contra empresas estatais dependentes.

Para o pagamento de débitos decorrentes de sentenças judiciais, constam do PLOA 2024 as ações relacionadas na Tabela 6.19.

**TABELA 6.19 - AÇÕES DESTINADAS AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS**

R\$ milhões

Ação	Valor
0625 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO DE PEQUENO VALOR	29.374,2
0005 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS)	15.951,2
0EC8 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS PARCELADOS OU OBJETOS DE ACORDOS)	3.797,4
0EC7 - SENTENÇAS JUDICIAIS TRANSITADAS EM JULGADO (PRECATÓRIOS RELATIVOS À COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF)	12.215,9
0Z01 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA FISCAL – PRIMÁRIA	1.984,7
0022 - SENTENÇAS JUDICIAIS DEVIDAS POR EMPRESAS ESTATAIS	1.064,8
00N2 - CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL - INSTITUTO AERUS DE SEGURIDADE SOCIAL - PROCESSO Nº 0010295-77.2004.4.01.3400	884,3
00QY - ACORDOS REFERENTES A PASSIVOS ATUARIAIS DE ESTATAIS DEPENDENTES	620,7
00UP - COMPENSAÇÃO DECORRENTE DA APLICAÇÃO § 11 DO Art. 100 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	0,0
00SA - PAGAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS NAS AÇÕES EM QUE O INSS FIGURE COMO PARTE E QUE SEJAM DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL	350,0
00QG - ANISTIADOS POLÍTICOS - RETROATIVOS CONCEDIDOS POR DECISÕES JUDICIAIS	124,3
00R0 - PAGAMENTO DE ACORDO HOMOLOGADO EM JUÍZO - SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - AÇÃO TRABALHISTA 204700-25.1989.5.02.0039	0,0
0734 - INDENIZAÇÃO A VÍTIMAS DE VIOLAÇÃO DAS OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELA UNIÃO POR MEIO DA ADESÃO A TRATADOS INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	5,0
<b>Total</b>	<b>66.372,5</b>

Fonte: PLOA 2024.

As duas principais ações orçamentárias correspondem ao pagamento de precatórios e de RPVs, com valores programados para 2024 de R\$ 15,9 e R\$ 29,3 bilhões, respectivamente. Em 2023, os valores autorizados para essas ações são de R\$ 17,6 e R\$ 26,2 bilhões, respectivamente. O PLOA 2024 prevê também R\$ 12,2 bilhões para precatórios relativos ao FUNDEF e R\$ 3,8 bilhões para pagamentos de precatórios parcelados ou objetos de acordos. Em 2023, os valores autorizados para essas duas ações são de R\$ 7,4 e 7,7 bilhões, respectivamente. A reserva para atendimento da atualização monetária dos precatórios a serem pagos no exercício é de R\$ 1,9 bilhão.

A distribuição dos valores constantes da tabela anterior é também demonstrada na Tabela 6.20, com o detalhamento dos órgãos e dos grupos de natureza de despesa - GND.

TABELA 6.20 - DESPESAS DECORRENTES DE SENTENÇAS JUDICIAIS POR ÓRGÃO E GND

R\$ milhões

Órgão	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVERSÕES FINANCEIRAS	Total
20000 - Presidência da República	27,6	0,7		28,3
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	21,2	2,3		23,5
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	2,5			2,5
25000 - Ministério da Fazenda		0,1		0,1
26000 - Ministério da Educação	60,0	2,5		62,5
32000 - Ministério de Minas e Energia	36,9	0,9		37,9
33000 - Ministério da Previdência Social		28.072,9		28.072,9
36000 - Ministério da Saúde	377,4	93,1		470,4
39000 - Ministério dos Transportes	8,8	0,5		9,3
40000 - Ministério do Trabalho e Emprego		968,9		968,9
41000 - Ministério das Comunicações	5,0	27,6		32,6
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	10,0			10,0
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	143,4	5,1		148,5
52000 - Ministério da Defesa	23,9	1,6		25,4
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	4,1	4,1		8,1
55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome		3.296,9		3.296,9
56000 - Ministério das Cidades	538,7	35,0		573,7
71000 - Encargos Financeiros da União	6.555,7	26.034,5	6,1	32.596,4
81000 - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania		5,0		5,0
<b>Total</b>	<b>7.815,1</b>	<b>58.551,7</b>	<b>6,1</b>	<b>66.372,9</b>

Fonte: PLOA 2024

Impende registrar que existe discussão acerca da constitucionalidade do regime transitório de pagamento (vide ADIs 7047 e 7064). Recentemente, a STN e a PGFN manifestaram-se no sentido de inconstitucionalidade do regime (Nota Conjunta SEI nº 1/2023/STN/PGFN-MF). Além disso, a AGU defendeu a inconstitucionalidade de dispositivos do regime transitório de pagamento de precatórios em manifestação entregue ao STF em 25/09/2023, no bojo das citadas ADIs 7047 e 7064.

## 6.9. ATENDIMENTO DE EMENDAS

As regras aplicáveis aos montantes das emendas de execução impositiva e para a constituição de reservas para seu atendimento, bem como das emendas de relator-geral, sofreram mudanças significativas entre a elaboração do PLOA 2023 e do PLOA 2024.

No PLOA 2023, as reservas para atendimento de emendas individuais totalizavam R\$ 11,7 bilhões e para emendas de bancada estadual, R\$ 7,7 bilhões. A constituição dessas reservas no PLOA 2023 foi determinada pelo art. 13, § 5º, incisos I e II, da LDO 2023, em valores correspondentes aos decorrentes da aplicação do art. 111 do ADCT (no caso das emendas individuais), que viria a ser modificado pela EC nº 126, de 21/12/2022, e pelo art. 3º da EC nº 100/2019 (no caso das emendas de bancada estadual). Com fundamento nessas disposições constitucionais, os valores das emendas impositivas foram corrigidos, quando da elaboração do PLOA 2023, pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses encerrado em junho/2022.

A proposta orçamentária para 2023 contemplava também reserva destinada ao atendimento de emendas de relator-geral (RP 9), no valor de R\$ 19,4 bilhões. O Congresso Nacional havia incluído na LDO 2013 (Lei nº 14.436, de 09/08/2022) a previsão de que o PLOA 2023 contivesse reserva destinada ao atendimento dessas emendas, em montante igual ao do somatório das reservas referentes às emendas individuais e de bancada estadual.

Contudo, na LOA 2023, não há emendas de relator-geral (RP 9), enquanto as emendas individuais alcançam R\$ 21,2 bilhões e as emendas de bancada estadual de execução obrigatória se mantêm no montante da reserva apresentada no projeto de lei. Ocorreu que o STF declarou inconstitucionais as emendas de relator (RP 9)<sup>73</sup>, tendo sido o valor da reserva correspondente distribuído da seguinte forma: 50% para as emendas individuais, com fundamento nas alterações promovidas pela EC nº 126/2022 no art. 110 do ADCT e nos §§ 9º e 9º-A do art. 166 da Constituição, e 50% para ações direcionadas à execução de políticas públicas por meio de emenda de relator (RP 2), com fundamento no art. 8º da mencionada emenda constitucional.

Com a promulgação da EC nº 126, de 21/12/2022, o art. 111 do ADCT foi alterado de modo que, para o exercício financeiro de 2023, a variação do IPCA deixou de ser aplicada para a correção do montante das emendas individuais, voltando a ser aplicado o critério do § 9º do art. 166 da Constituição, que também foi modificado por essa emenda constitucional (anteriormente 1,2% da RCL; atualmente 2% da RCL).

Assim, no PLOA 2024, há reservas que totalizam R\$ 25,1 bilhões para as emendas individuais, valor correspondente a 2% da RCL (do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto de lei), e R\$ 12,6 bilhões para as emendas de bancada estadual, valor que, em virtude da revogação do art. 107 do ADCT como decorrência da sanção da LC nº 200/2023, corresponde a 1% da RCL (do exercício do encaminhamento do projeto de lei). De acordo com a nova redação do § 9º do art. 166 da Constituição, mantém-se inalterada a destinação constitucional de 50% do montante das emendas individuais para ações e serviços públicos de saúde.

A Tabela 6.21 mostra os valores referentes a reservas destinadas a emendas nos PLOAs 2023 e 2024, bem como o valor dos atendimentos na LOA 2023.

**TABELA 6.21 - RESERVAS DESTINADAS A EMENDAS E EMENDAS APROVADAS – 2023-2024**

R\$ milhões

Tipo de Emenda	2023		PLOA 2024	Variação %	
	PLOA	LOA		PLOA 2024/ PLOA 2023	PLOA 2024/ LOA 2023
Individual	11.704,7	21.245,9	25.068,5	114,2	18,0
Bancada Estadual	7.691,9	7.691,9	12.579,4	63,5	63,5
Subtotal	19.396,6	28.937,9	37.648,0	94,1	30,1
Relator-Geral (RP 9)	19.396,6	-	-	-100,0	-
<b>Total</b>	<b>38.793,2</b>	<b>28.937,9</b>	<b>37.648,0</b>	<b>-3,0</b>	<b>30,1</b>

Fonte: Siga Brasil/PLOA 2023 e PLOA 2024.

No PLOA 2024, o valor destinado às emendas individuais cresceu 18,0% em relação ao aprovado para o exercício de 2023, percentual que corresponde ao do crescimento da RCL. No que se refere a emendas de bancada estadual, o crescimento é de 63,5%. Esse crescimento mais expressivo decorre do fato de que na LOA 2023 foi utilizada ainda a correção pelo IPCA, enquanto a correção pela variação da RCL passa a ser aplicada somente no PLOA 2024.

Observe-se que, se considerados todos esses tipos de emenda (individuais, de bancada estadual e de relator-geral), constata-se que não houve mudança expressiva no valor global das reservas constituídas no PLOA 2023 e no PLOA 2024, passando de R\$ 38,8 bilhões no PLOA 2023 para R\$ 37,6 bilhões no PLOA 2024 (-3,0%).

<sup>73</sup> Decisão de 19/12/203 proferida no julgamento das ADPFs 850, 851, 854 e 1014.

Destaque-se ainda que o valor global das reservas destinadas a emendas individuais e de bancada estadual (R\$ 37,6 bilhões) representa 1,83% das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos da União estabelecido pela LC nº 200/2023, e é 94,1% superior ao valor destinado para essas emendas no PLOA 2023 (R\$ 19,4 bilhões).

Com a introdução do § 9º-A no art. 166 da Constituição, o montante das emendas individuais deixa de ser distribuído igualmente entre os 594 parlamentares. A partir da LOA 2023, o montante destinado a essas emendas é dividido da seguinte forma, como percentual da RCL: 1,55% para emendas de Deputados e 0,45% para emendas de Senadores.

Assim, dos recursos reservados para emendas individuais no PLOA 2024, caberá à Câmara dos Deputados R\$ 19,4 bilhões e ao Senado Federal, R\$ 5,6 bilhões. Como consequência, cada Deputado disporá de R\$ 37.871.585 e cada Senador, de R\$ 69.634.850.

No caso das emendas de bancada estadual, com a retomada da regra permanente introduzida pela EC nº 100/2019, garante-se a execução dessas emendas no montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior (art. 166, § 12, da Constituição). Com isso, o valor da reserva passou a ser suficiente para a distribuição de R\$ 465.904.932 por bancada estadual, supondo uma divisão igualitária.

Contudo, tais valores poderão ser reduzidos para suplementação dos recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conforme disposto no art. 25 do PLDO 2024 e no art. 16-C da Lei nº 9.504/1997.

Essas normas determinam que as despesas relativas ao FEFC que excederem o montante mínimo previsto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997, fixado em R\$ 939.278.605 no PLOA 2024, deverão ser custeadas pela reserva destinada às emendas de bancada estadual de execução obrigatória. O valor máximo para o FEFC estipulado no referido art. 25 do PLDO 2024 corresponde ao valor autorizado para essas despesas no exercício de 2022, de R\$ 4.961.519.777.

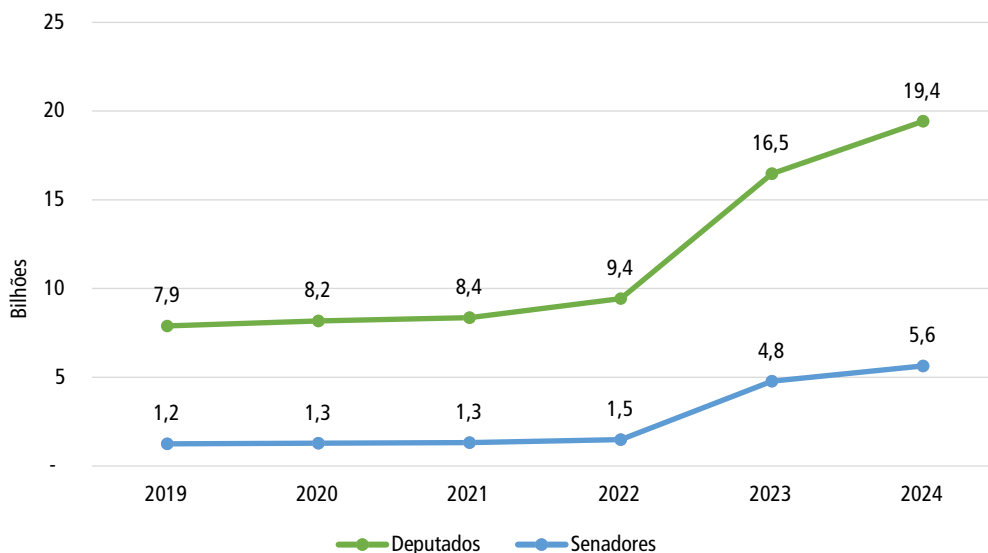
Portanto, conforme tais dispositivos, a redução dos valores da reserva para as emendas impositivas de bancada estadual pode chegar a R\$ 4.022.241.172. O saldo remanescente dessa reserva, após o remanejamento para o FEFC, seria suficiente para uma divisão igualitária de R\$ 316.933.037, por bancada.

Observa-se que, assim como nos anos anteriores, metade dos recursos necessários ao atendimento de emendas individuais constitui reserva de contingência no âmbito do Ministério da Saúde. Assim, do valor destinado a essas emendas, há R\$ 12,5 bilhões alocados na ação "OZ08 - Reservas Específicas para o atendimento de emendas de execução obrigatória destinadas a ações e serviços públicos de saúde". Esse procedimento é adotado para atender ao mínimo constitucional a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da Constituição).

Apesar da ausência de dispositivo constitucional que igualmente destine metade dos recursos das emendas de bancada estadual à saúde, há previsão no PLDO 2024 (art. 13, § 6º) nesse sentido. Dessa forma, metade da reserva em questão também foi alocada na referida ação.

O Gráfico 6.23 mostra a evolução dos valores autorizados para emendas individuais de 2019 até 2023 e a reserva para essas despesas no PLOA 2024. Conforme explicado anteriormente, a partir de 2023 a forma de cálculo foi alterada e com isso houve grande aumento no volume de recursos. Outro efeito perceptível foi a mudança na relação entre o total de emendas de Deputados e de Senadores. Antes, o total de emendas de Deputados correspondia a 6,3 vezes o total das emendas de Senadores. Com a nova regra, essa correspondência passou a ser de 3,4 vezes.

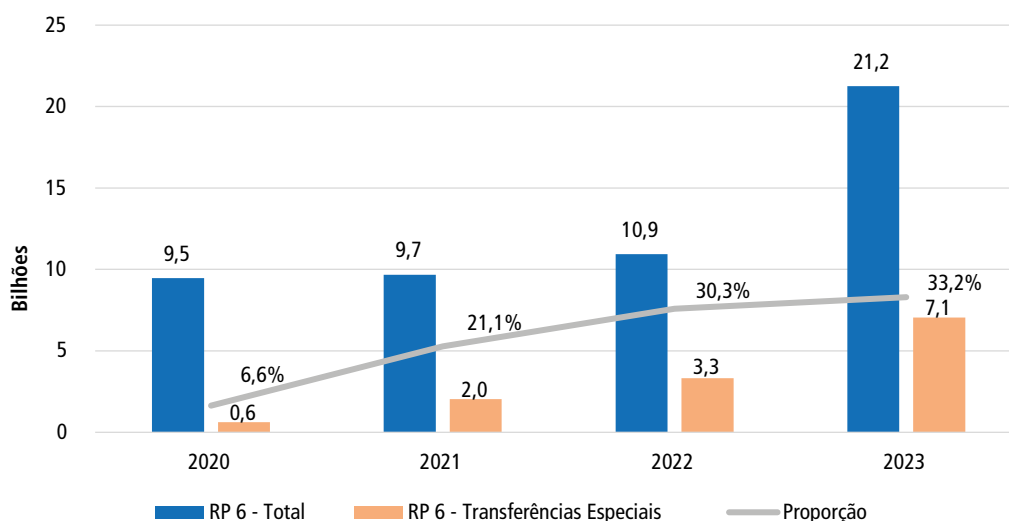
**GRÁFICO 6.23 - EMENDAS DE DEPUTADOS E SENADORES DE 2019 A 2023 (VALORES AUTORIZADOS) E 2024 (VALORES RESERVADOS)**



Fonte: SIOP. Dados atualizados até 06/09/2023.

Cabe destacar que a EC nº 105/2019 proporcionou aos parlamentares a possibilidade de alocar os recursos de suas emendas individuais impositivas (RP 6) para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios por meio das “transferências especiais” (art. 166-A da Constituição). Desde sua criação, esse tipo de transferência tem experimentado crescimento constante tanto em valores absolutos quanto em sua participação percentual no conjunto de emendas individuais. Essa porcentagem aumentou de 6,6% (R\$ 621,2 milhões) em 2020 para 33,2% (R\$ 7,1 bilhões) em 2023, conforme ilustrado a seguir.

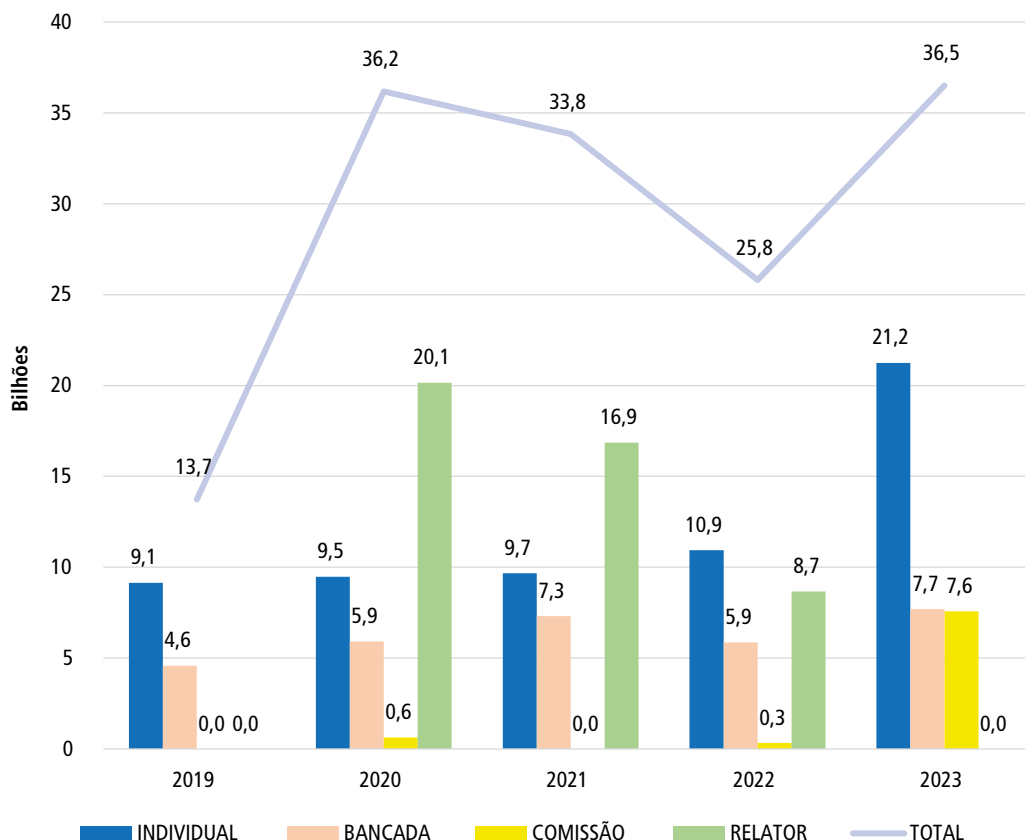
**GRÁFICO 6.24 - EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS NO CONJUNTO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS (VALORES AUTORIZADOS)**



Fonte: SIOP. Dados atualizados até 10/09/2023

No Gráfico 6.25, são apresentados os valores autorizados de emendas individuais, de bancada estadual, de comissão permanente e de relator-geral de 2019 a 2023. Até 2019 não era possível identificar com precisão os valores das emendas de comissão. A partir da LOA 2020, o RP 8 passou a ser usado para identificar essas emendas. A LOA 2021 não apresenta emendas de comissão, uma vez que, em razão das condições excepcionais decorrentes da pandemia de Covid-19, as comissões não se reuniram em 2020 para deliberar sobre as emendas ao projeto de lei.

**GRÁFICO 6.25 - TOTAL DE EMENDAS INDIVIDUAIS, DE BANCADA ESTADUAL, DE COMISSÃO PERMANENTE E DE RELATOR-GERAL DE 2019 A 2023 (VALORES AUTORIZADOS)**



Fonte: SIOP. Dados atualizados até 06/09/2023.

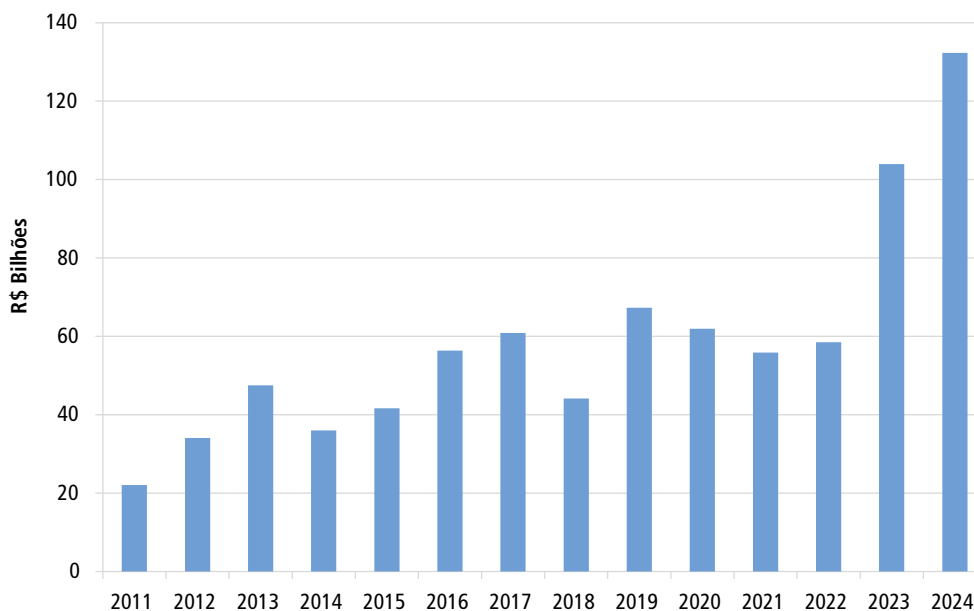
Com base nas informações fornecidas pelo gráfico anterior, observa-se que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em 2022, que estabeleceu que as emendas de relator-geral devem se restringir à correção de erros e omissões, parece ter relação com o crescimento das emendas de comissão no exercício de 2023, resultando no significativo valor autorizado de R\$ 7,6 bilhões.

## 6.10 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA

O PLOA 2024 contém reservas de contingência que totalizam R\$ 132,4 bilhões, constituídas em consonância com dispositivos do PLDO 2024.

O Gráfico 6.26 mostra a evolução do montante da reserva de contingência constante dos projetos de leis orçamentárias para os exercícios financeiros a partir de 2011, em valores nominais, utilizando como critério de seleção os valores alocados na subfunção “999 – Reserva de contingência”.

**GRÁFICO 6.26 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA DO PLOA – 2011-2024**



Fonte: SIOP/MP

Quando comparado ao PLOA 2023, a proposta orçamentária para 2024 apresenta aumento de R\$ 28,4 bilhões (variação de 27,3%) no montante das reservas de contingência, em grande parte devido ao aumento daquela constituída à conta de recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas.

As reservas de contingência estão distribuídas nos grupos elencados na Tabela 6.22:

**TABELA 6.22 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA DO PLOA – 2023-2024**

R\$ bilhões

RESERVAS	PLOA 2023	PLOA 2024	Variação PLOA 2024-2023	
			R\$	Var (%)
Reserva de Contingência - Fiscal - Geral	2,3	2,9	0,6	26,5%
Reserva de Contingência - Fiscal - Senado Federal/Valec	0,5	0,2	-0,3	-54,2%
Emendas do Congresso Nacional	38,8	37,6	-1,1	-3,0%
Emendas de Bancada Impositivas	7,7	12,6	4,9	63,5%
Emendas Individuais Impositivas	11,7	25,1	13,4	114,2%
Emendas de Relator-Geral	19,4	-	-	-
Recursos para atendimento do art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição e outras despesas de pessoal e encargos	20,1	12,9	-7,2	-35,8%
Recursos para atendimento das despesas decorrentes de sentenças judiciais (atualização monetária)	3,5	2,0	-1,5	-42,6%
Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios	38,8	76,7	37,9	97,5%
<b>TOTAL</b>	<b>104,0</b>	<b>132,4</b>	<b>28,4</b>	<b>27,3%</b>

Fonte: Siga Brasil/PLOA 2023 e 2024

### 6.10.1 RESERVA DE CONTINGÊNCIA GERAL

O PLDO 2024, em seu art. 13, caput, prevê a inclusão de reserva de contingência geral em montante correspondente a, no mínimo, 0,2% da receita corrente líquida considerada no projeto de lei, destinada à cobertura



de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, em observância ao art. 5º, inciso III, da LRF<sup>74</sup>.

Consta da proposta orçamentária reserva de R\$ 2,9 bilhões<sup>75</sup>, integralmente classificada como despesa financeira (RP 0) na fonte “1000 - Recursos Livres da União”. Esse montante atende ao valor mínimo exigido pelo PLDO 2024, tendo em vista que a receita corrente líquida é estimada no PLOA 2024 em R\$ 1.456,2 bilhões, conforme Informações Complementares.

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

### 6.10.2 RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS

Além da reserva de contingência geral, destinada a dar cumprimento ao art. 5º, inciso III, da LRF, o PLDO 2024 prevê a constituição de outras reservas no PLOA 2024.

#### Reservas à conta de receitas próprias e vinculadas

Com fundamento no art. 13, § 2º, inciso I, do PLDO 2024, foram constituídas reservas à conta de receitas próprias e vinculadas<sup>76</sup> de diversos órgãos, totalizando R\$ 76,7 bilhões, conforme discriminado na Tabela 6.23. Os recursos que constituem tais reservas, também classificadas como financeiras, deixam de ser aplicados nas finalidades previstas na legislação e, economizados, passam a contribuir para que o projeto e respectiva lei orçamentária estejam compatíveis com a meta de resultado primário. Observe-se que, mesmo que os recursos próprios ou vinculados não possam ser utilizados para o pagamento do serviço da dívida (restrição imposta pelo parágrafo único do art. 8º da LRF), os recursos economizados, desde logo, produzem o efeito de reduzir a dívida líquida<sup>77</sup>.

**TABELA 6.23 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA ESPECÍFICAS - RECEITAS PRÓPRIAS E VINCULADAS  
 (CONFORME ART. 13, § 2º, INCISO I, DO PLDO 2024)**

	R\$ milhões
ÓRGÃO <sup>(1)</sup>	PLOA 2024
20000 - Presidência da República	227,7
22000 - Ministério da Agricultura e Pecuária	175,9
24000 - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	121,9
25000 - Ministério da Fazenda	9.053,7
26000 - Ministério da Educação	4.992,8
28000 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	1.016,4
30000 - Ministério da Justiça e Segurança Pública	1.042,9
32000 - Ministério de Minas e Energia	3.486,8
33000 - Ministério da Previdência Social	12,9
36000 - Ministério da Saúde	188,9

<sup>74</sup> Utiliza-se o adjetivo “geral” para designar a reserva de contingência constituída por recursos que não sejam classificados como próprios ou vinculados, nem se destine ao atendimento de programação ou propósitos específicos. Assim, fundamentada no inciso III do art. 5º da LRF, a reserva de contingência geral, caso fosse constituída nas leis orçamentárias com dotações destinadas a despesas primárias, seria destinada a suportar a abertura de créditos adicionais para o atendimento de despesas primárias no âmbito de qualquer unidade orçamentária integrante dos orçamentos fiscal e da seguridade social, dando sentido à finalidade prevista na referida disposição legal – “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”.

<sup>75</sup> Dotação alocada na ação “0Z00 - Reserva de Contingência Financeira” (subtítulo “6498 - Reserva de Contingência - Fiscal”).

<sup>76</sup> As dotações constam da ação “0Z00 - Reserva de Contingência - Financeira”, subtítulo “6497 - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas, inclusive doações e convênios”, indicador de resultado primário “RP 0 - despesa financeira”.

<sup>77</sup> Após a edição de lei específica que altere determinada vinculação, os recursos correspondentes podem ser utilizados para finalidades diversas, inclusive pagamento do serviço da dívida, conforme previsão da norma.

R\$ milhões

ÓRGÃO <sup>(1)</sup>	PLOA 2024
39000 - Ministério dos Transportes	36.031,2
41000 - Ministério das Comunicações	282,1
42000 - Ministério da Cultura	855,0
44000 - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	305,1
46000 - Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	355,9
49000 - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	1.333,6
51000 - Ministério do Esporte	187,5
52000 - Ministério da Defesa	1.606,3
53000 - Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	106,9
68000 - Ministério de Portos e Aeroportos	2.900,7
71000 - Encargos Financeiros da União	4.242,2
74000 - Operações Oficiais de Crédito	266,1
90000 - Reserva de Contingência	7.894,5
<b>Total</b>	<b>76.687,0</b>

Fonte: Siga Brasil/PLOA 2024

(1) As dotações estão alocadas na ação "0200 - Reserva de Contingência - Financeira" (subtítulo "6497 - Reserva de Contingência - Recursos Provenientes de Receitas Próprias e Vinculadas, Inclusive Doações e Convênios").

### Reservas para atender programação ou necessidade específica

A proposta orçamentária, com fundamento no art. 13, § 2º, inciso II, do PLDO 2024, também contém reservas para atender programação ou necessidade específica, no caso aumento das despesas com pessoal e encargos sociais, totalizando R\$ 12,9 bilhões, sendo R\$ 1,7 bilhão em despesas financeiras (contribuição patronal para o regime próprio de previdência dos servidores) e R\$ 11,2 bilhões em despesas primárias. Os dados estão demonstrados na Tabela 6.24 a seguir.

**TABELA 6.24 - RESERVAS DE CONTINGÊNCIA - PROGRAMAÇÃO OU NECESSIDADE ESPECÍFICA (PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS)**

R\$ milhões

ÓRGÃO <sup>(1)</sup>	Desp. Primária	Desp. Financeira	Total
01000 - Câmara dos Deputados	76,9	5,1	82,0
02000 - Senado Federal	365,0	16,0	381,0
03000 - Tribunal de Contas da União	67,6	9,2	76,8
10000 - Supremo Tribunal Federal	5,5	1,0	6,4
11000 - Superior Tribunal de Justiça	11,9	2,2	14,0
12000 - Justiça Federal	610,8	101,1	711,9
13000 - Justiça Militar da União	37,0	8,0	45,0
14000 - Justiça Eleitoral	412,6	58,0	470,6
15000 - Justiça do Trabalho	1.029,7	131,7	1.161,3
16000 - Justiça do Distrito Federal e dos Territórios	58,2	8,1	66,3
17000 - Conselho Nacional de Justiça	3,2	0,5	3,7
26000 - Ministério da Educação	949,8	196,3	1.146,1
29000 - Defensoria Pública da União	18,9	3,8	22,8
34000 - Ministério Público da União	352,1	44,1	396,2
36000 - Ministério da Saúde	202,5	22,5	225,1
52000 - Ministério da Defesa	255,6		255,6
59000 - Conselho Nacional do Ministério Público	5,9	0,4	6,3

R\$ milhões

ÓRGÃO <sup>(1)</sup>	Desp. Primária	Desp. Financeira	Total
71000 - Encargos Financeiros da União	6.770,2	1.059,9	7.830,1
<b>Total Geral</b>	<b>11.233,4</b>	<b>1.667,8</b>	<b>12.901,2</b>

Fonte: Siga Brasil / PLOA 2024

(1) As dotações estão alocadas da ação "0200 – Reserva de Contingência Financeira", subtítulo "6499 – Recursos para atendimento do art. 169, § 1º, inciso II da Constituição Federal e outras despesas de pessoal e encargos".

## Reservas para suportar emendas individuais e de bancada estadual de execução obrigatória

O projeto de lei, com fundamento no art. 13, § 5º, do PLDO 2024, contém reservas destinadas ao atendimento de programações a serem incluídas por emendas de caráter impositivo, em montante correspondente ao previsto na Constituição (R\$ 37,6 bilhões). Este tema é tratado na seção 6.9 desta nota técnica.

## Reservas para atendimento de despesas decorrentes de sentenças judiciais

A proposta orçamentária para 2024 também contempla recursos em reserva de contingência para atendimento de despesas decorrentes de sentenças judiciais, no valor de R\$ 1,9 bilhão.

A referida reserva de contingência decorre da aplicação do art. 33, § 1º, do PLDO 2024, que determina a constituição de reserva de contingência primária para atendimento da atualização monetária dos precatórios situados dentro do limite previsto no § 1º do art. 107-A do ADCT.

## Outras reservas

Por fim, identifica-se a constituição de reserva de R\$ 217,2 milhões no âmbito do Senado Federal, a qual poderá ser utilizada para a abertura de créditos adicionais destinados a despesas primárias discricionárias.

Também na Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S/A foi constituída reserva no valor de R\$ 4,5 milhões à conta de recursos próprios (fonte 1050 - recursos próprios livres da UO), destinada a despesas financeiras.

## 6.11. DESTINAÇÃO DE RECURSOS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

### 6.11.1 PREVISÃO DE ARRECAÇÃO E VINCULAÇÕES

O PLOA 2024, mantendo o critério usado nas últimas propostas orçamentárias, considera as regras de distribuição das receitas referentes à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos segundo o disposto na Lei nº 9.478/1997, com a adoção parcial das alterações decorrentes da Lei nº 12.734/2012.

Desse modo, busca-se compatibilizar as dotações orçamentárias com as disposições aplicáveis durante a execução orçamentária, observando-se os efeitos da medida cautelar concedida pelo STF, em 18/03/2013, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF, que suspendeu a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos estipuladas na Lei nº 12.734/2012<sup>78</sup>.

O PLOA 2024 prevê a arrecadação de R\$ 95,1 bilhões decorrentes da exploração ou produção de petróleo (acréscimo de 5,8% em relação ao PLOA 2023), nos regimes de concessão e partilha de produção, com recursos: (i) vinculados ao Fundo Social (FS) e aos Ministérios da Educação (MEC), da Saúde (MS), da Defesa (MD), do Meio Ambiente (MMA), de Minas e Energia (MME) e da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); (ii) a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios; e (iii) alocados em reserva de contingência (RC). A distribuição desses recursos se encontra na Tabela 6.25, que consolida as diversas naturezas de receita relacionadas.

<sup>78</sup> A Lei nº 12.734/2012 altera a Lei nº 9.478/1997 com o intuito de definir novas regras de distribuição, entre os entes da Federação, dos *royalties* e da participação especial devidos, bem como aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha de produção.

TABELA 6.25 - DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO

R\$ milhões

Natureza de receita	Est/Mun	FS	MEC	MS	MME	MMA	MD	MCTI	RC	Total
OUTORGA DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO Pagamento pela Retenção de Área Regime de Concessão	-	-	-	-	483,4	-	-	-	-	483,4
PRODUÇÃO EM TERRA Qualquer Situação Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão	1.855,3	117,4	117,4	-	35,6	8,9	-	-	-	2.134,6
COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Pré-sal Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão	24.610,9	9.376,4	9.376,4	-	-	-	-	-	-	43.363,7
COMERCIALIDADE ANTES DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Demais Situações Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão	10.536,4	-	-	-	1.935,0	483,7	2.029,4	1.417,5	-	16.402,0
COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Qualquer Situação Royalties e Participação Especial Contrato de Concessão	6.191,2	-	2.109,9	703,3	-	-	-	-	-	9.004,4
COMERCIALIDADE DEPOIS DE 3/12/2012 - PRODUÇÃO EM PLATAFORMA Partilha de Produção	15.789,1	-	-	-	-	-	-	-	7.894,5	23.683,6
<b>Total</b>	<b>8.982,9</b>	<b>9.493,8</b>	<b>11.603,7</b>	<b>703,3</b>	<b>2.454,0</b>	<b>492,6</b>	<b>2.029,4</b>	<b>1.417,5</b>	<b>7.894,5</b>	<b>95.071,7</b>

Fonte: Siga/PLOA 2024.

Como se observa, do total arrecadado de R\$ 95,1 bilhões, R\$ 59,0 bilhões são destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo à União a diferença de R\$ 36,1 bilhões.

Deve-se lembrar que a Lei nº 12.734/2012, ao modificar a Lei nº 9.478/1997, alterou os percentuais a serem utilizados – quando a lavra ocorrer em plataforma continental sob regime de concessão – na transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios de 60% para 80% (*royalties* excedentes) e de 50% para 54% (participação especial). Contudo, os valores da proposta orçamentária destinados a esses entes (fonte 1242) correspondem aos percentuais estipulados na legislação anterior<sup>79</sup>, procedimento adotado para compatibilizar o orçamento com a execução orçamentária, a qual deve observar a mencionada medida cautelar.

Com os efeitos dessa medida cautelar, os mencionados acréscimos para Estados, Distrito Federal e Municípios decorrentes da Lei nº 12.734/2012 são destinados, na realidade, às vinculações originalmente previstas para os órgãos específicos da administração direta da União e ao Fundo Social, bem como para as áreas de educação e saúde, nos termos da Lei nº 12.858/2013.

Além dos R\$ 9,5 bilhões alocados no Fundo Social, advindos de *royalties* e de participação especial (fonte 1042), constantes da Tabela 6.25, integram o seu orçamento receitas industriais (fonte 1042), no valor de R\$ 4,3 bilhões, e recursos próprios livres (fonte 1050), no valor de R\$ 1,8 bilhão, perfazendo um total de R\$ 15,6 bilhões para 2024.

<sup>79</sup> Mantido o percentual de 80% para *royalties* mínimos.

As receitas de outorga dos serviços de exploração e produção de petróleo (fonte 1052), sob o regime de concessão, que somam R\$ 483,4 milhões, foram destinadas à Agência Nacional do Petróleo (ANP), autarquia vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

Quanto ao regime de partilha de produção, estão previstos R\$ 23,7 bilhões, dos quais R\$ 15,8 bilhões (2/3) são destinados aos Estados e Municípios e R\$ 7,9 bilhões (1/3) são alocados em reserva de contingência, uma vez indefinida sua vinculação por força de liminar do STF, que suspendeu a aplicação do art. 42-B da Lei nº 12.351/2010.

Esse dispositivo define a distribuição dos *royalties* em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção. No caso de a produção ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, deveriam ser destinados 78% a Estados, Distrito Federal e Municípios e 22% ao Fundo Social, deduzidas as parcelas pertencentes aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo.

### 6.11.2 DESTINAÇÃO DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO E SAÚDE

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

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

No PLOA 2024, são previstas arrecadações decorrentes dos regimes de concessão e de partilha da produção. No âmbito da União, as áreas de educação e saúde são beneficiadas com a aplicação do inciso I (exploração em plataforma, regime de concessão), caso a declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 03/12/2012. Nessa hipótese, são destinados à educação e à saúde (fontes 1008 e 1035), respectivamente, R\$ 2,1 bilhões (75%) e R\$ 0,7 bilhão (25%).

Para educação, há ainda o acréscimo decorrente da aplicação do inciso III c/c o art. 3º da Lei nº 12.858/2013, que vincula integralmente ao Fundo Social os recursos dos *royalties* e da participação especial destinados à União oriundos de campos das áreas do pré-sal explorados sob o regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 03/12/2012 (fonte 1014). Assim, são destinados à educação R\$ 9,4 bilhões (50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social).

Situação especial ocorre com a destinação de *royalties* excedentes provenientes da exploração em terra. Para esse caso, não houve suspensão do disposto no art. 49, inciso I, alínea "d", com redação dada pela Lei nº 12.734/2012, que destina 25% da receita em questão ao Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo. Sem regulamentação, são destinados 50% dos recursos do Fundo Social à educação (fonte 1014), ou seja, R\$ 117,4 milhões.

Dessa forma, os recursos destinados à educação no PLOA 2024, provenientes da arrecadação de *royalties* e participação especial, somam R\$ 11,6 bilhões, dos quais R\$ 9,5 bilhões são oriundos do Fundo Social. Ademais,

das receitas do Fundo Social, são destinados ainda à educação R\$ 4,3 bilhões decorrentes da arrecadação de receitas industriais. Assim, os recursos destinados à educação em decorrência da aplicação da Lei nº 12.858/2013 somam R\$ 13,8 bilhões. Tais recursos, nos termos do art. 2º dessa lei, devem ser destinados exclusivamente à educação pública, com prioridade para a educação básica.

Os recursos referentes ao regime de partilha de produção estão estimados em R\$ 23,7 bilhões. A aplicação do art. 42-B da Lei nº 12.351/2010, suspenso pela mencionada liminar do STF, destinaria 78% a Estados, Distrito Federal e Municípios e 22% ao Fundo Social. Caberia à educação 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei nº 12.858/2013.

As aplicações em educação (75%) e saúde (25%) dos recursos destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios dizem respeito aos *royalties* e à participação especial de contratos celebrados a partir de 03/12/2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, exploradas em plataforma. Essas vinculações relacionam-se às receitas arrecadadas e transferidas pela União relativas às áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 03/12/2012.

Como se observa, são distintos os marcos temporais estabelecidos pela legislação que vincula os recursos em tela à educação e saúde. Para os entes subnacionais as vinculações dos recursos e a discriminação em diferentes programações somente se efetivam nas respectivas leis orçamentárias.

### 6.11.3 VINCULAÇÕES A OUTROS ÓRGÃOS

Dentre as hipóteses de arrecadação de receitas decorrentes da exploração de petróleo previstas no PLOA 2024, há previsão quanto ao regime de concessão em plataforma. Para a União, essas receitas são distribuídas segundo três possibilidades:

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

O novo marco legal, a Lei nº 12.734/2012, c/c a Lei nº 12.858/2013, destina recursos da União somente para educação, saúde e Fundo Social<sup>80</sup>. Com a suspensão parcial de seus dispositivos, decorrente da citada medida cautelar, retoma-se, para os casos de declaração de comercialidade antes de 03/12/2012 em áreas distintas da área do pré-sal, a destinação dos recursos aos Ministérios da Defesa, do Meio Ambiente, de Minas e Energia e da Ciência, Tecnologia e Inovação.

Tais recursos somam em 2024 R\$ 6,4 bilhões. Porém, R\$ 2,9 bilhões (45,3%) estão alocados na ação “0200 - Reserva de Contingência - Financeira”, o que faz com que não possam ser efetivamente aplicados em políticas públicas, contribuindo apenas para tornar o PLOA 2024 compatível com a meta de resultado primário prevista na lei de diretrizes orçamentárias.

## 6.12. FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO

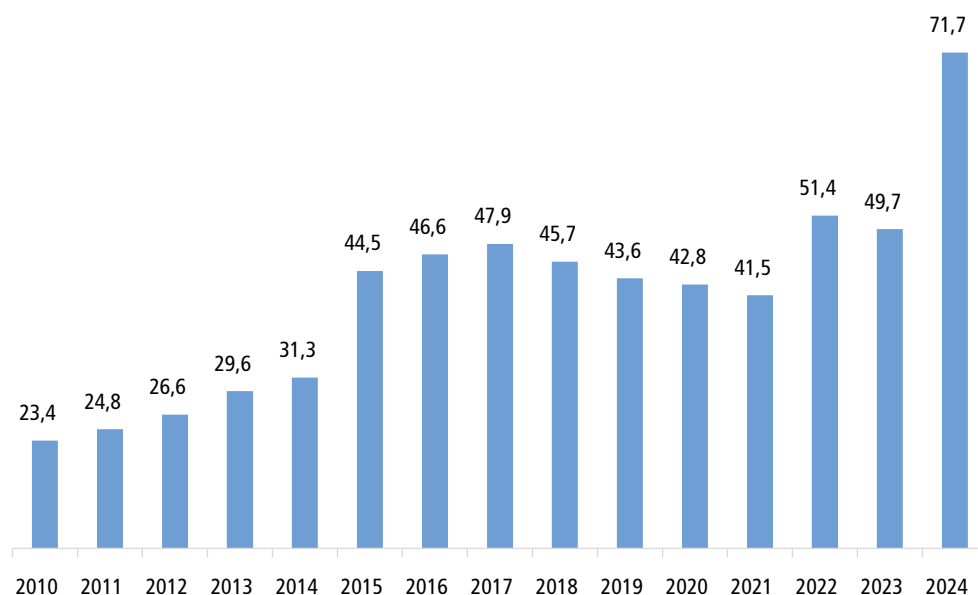
Na lei orçamentária anual, os financiamentos concedidos pela União são consolidados no âmbito do órgão “74000 - Operações Oficiais de Crédito”. Não são contemplados por esse órgão, todavia, os financiamentos concedidos por agências financeiras oficiais de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CAIXA). Por serem estatais não

<sup>80</sup> Vinculações a órgãos específicos da administração direta da União dependeriam de regulamentação.

dependentes<sup>81</sup>, essas empresas participam da LOA somente no que diz respeito a seus investimentos<sup>82</sup>, restando de fora os financiamentos por elas concedidos. Isso não exclui, entretanto, as transferências orçamentárias da União a bancos públicos para que estes concedam financiamentos. É o que ocorre, em particular, por meio da ação orçamentária “0158 - Financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico a Cargo do BNDES”, que, no PLOA 2024, vincula-se ao Ministério do Trabalho e Emprego (órgão 40000) e conta com dotação prevista de R\$ 27,8 bilhões. Essa ação atende ao comando do art. 239, § 1º, da Constituição, que obriga a transferência para o BNDES de, no mínimo, 28% da arrecadação de contribuições para o PIS/Pasep, com vistas ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

Feito esse esclarecimento, verifica-se que os financiamentos a serem concedidos pela União, no âmbito do órgão 74000, perfazem o total de R\$ 71,7 bilhões no PLOA 2024. O Gráfico 6.27 a seguir informa os valores constantes das propostas orçamentárias encaminhadas pelo Poder Executivo desde o ano de 2010.

**GRÁFICO 6.27 - FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO DE 2010-2024 (ÓRGÃO 74000, GND 5)**



Fonte: SIOP. Dotações constantes das respectivas propostas orçamentárias.

Observe-se que o montante de R\$ 71,7 bilhões, proposto no PLOA 2024, está distribuído em 28 ações orçamentárias, sendo que dez delas, adiante discriminadas, correspondem a 92% do total.

**TABELA 6.26 - FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS PELA UNIÃO NO PLOA 2024 (ÓRGÃO 74000, GND 5)**

R\$ bilhões

Ação	PLOA 2024
00J4 - Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima	10,4
0030 - Financiamento aos Setores Produtivos do Semiárido da Região Nordeste	7,9
0031 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Nordeste	7,9
0118 - Financiamentos à Infraestrutura Aquaviária, Portuária e Construção/Manutenção Naval	7,6
0012 - Financiamentos ao Agronegócio Café (Lei nº 8.427, de 1992)	6,9
00IG - Concessão de Financiamento Estudantil - FIES (Lei nº 10.260, de 2001)	6,4
0A37 - Financiamento de Projetos de Desenvolvimento Tecnológico de Empresas (Lei nº 11.540, de 2007)	6,0
0029 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Centro-Oeste	5,3

<sup>81</sup> De acordo com o art. 2º, inciso III, da LRF, é considerada como “dependente” a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

<sup>82</sup> Tal como disposto no art. 51 do PLDO 2024.



R\$ bilhões

Ação	PLOA 2024
0534 - Financiamento aos Setores Produtivos da Região Norte (FNO)	5,3
0A84 - Financiamento de Operações no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX	2,0
Demais (18 ações)	6,0
<b>Total</b>	<b>71,7</b>

Fonte: PLOA 2024.

Merece destaque a ação “00J4 - Financiamento Reembolsável de Projetos para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima”, que, na proposta para 2023, recebeu dotação de 634,4 milhões e, no PLOA 2024, tem previsão de R\$ 10,4 bilhões (acréscimo de 1.633%). Esse montante se destina a financiamentos reembolsáveis com recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMC, cuja operacionalização fica a cargo do BNDES.

De acordo com a Mensagem que acompanha o PLOA, espera-se captar em 2024 até R\$ 10 bilhões junto ao mercado financeiro, por meio da emissão de títulos verdes (*green bonds*), para fomentar investimentos em descarbonização. Os financiamentos reembolsáveis com recursos do FNMC são operacionalizados por meio do “Programa Fundo Clima” e objetiva apoiar a implantação de empreendimentos, a aquisição de máquinas e equipamentos e o desenvolvimento tecnológico relacionados à redução de emissões de gases do efeito estufa e à adaptação às mudanças do clima e aos seus efeitos.

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

Adicionalmente a esses fundos constitucionais, há três outros fundos de financiamento ao setor produtivo, criados por disposições infraconstitucionais. No PLOA 2024, tais financiamentos integram as “demais ações” indicadas na Tabela 6.26, e são desdobrados da seguinte forma: Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE (R\$ 1,0 bilhão); Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA (R\$ 889,7 milhões); e Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO (R\$ 279,6 milhões).

Por fim, deve-se esclarecer que, embora operações de financiamento sejam tipicamente despesas financeiras, também existem operações com impacto sobre o resultado primário. O próprio órgão 74000, nesse sentido, contém despesas primárias relativas a subvenções econômicas, em operações de financiamento amparadas por políticas públicas disciplinadas em lei, a exemplo da subvenção em operações do Programa de Financiamento às Exportações - PROEX (Lei nº 10.184/2001). Por esse mesmo prisma, deve-se observar que financiamentos intermediados por fundos constitucionais (FNE, FCO e FNO) também dão origem a despesas primárias relativas a subsídios implícitos (não discriminados nos orçamentos), tal como abordado no tópico seguinte.

## 6.13. BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS

As Informações Complementares do PLOA 2024 apresentam demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, de benefícios tributários, financeiros e creditícios, em observância ao art. 165, § 6º, da Constituição<sup>83</sup>.

A Portaria do Ministério da Economia (ME) nº 2.877, de 2022<sup>84</sup>, define esses benefícios e a forma de cálculo de seus valores:

<sup>83</sup> “Art. 165. [...] § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

<sup>84</sup> Disponível em <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-2.877-de-1-de-abril-de-2022-390363264>. Acesso em 1 set. 2023.



Art. 2º Para fins desta Portaria, consideram-se:

*I - benefícios (ou subsídios) financeiros: desembolsos efetivos realizados por meio de equalizações de juros, de preços ou de outros encargos financeiros, bem como assunção de dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional, cujos valores constam do orçamento da União; e*

*II - benefícios (ou subsídios) creditícios: gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de fundos, programas ou concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional.*

Art. 3º A elaboração do demonstrativo de que trata o art. 1º deverá observar o seguinte:

[...]

*II - as taxas de juros utilizadas no cálculo do custo de oportunidade do Tesouro Nacional, para a apuração do valor dos benefícios financeiros e creditícios da União, serão provenientes do custo médio de emissão dos títulos públicos federais; e*

*III - para fins de regionalização do benefício financeiro ou creditício apurado, será considerado o critério de localização do beneficiário final.*

[...]

A portaria ainda define que cumpre à Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento publicar o Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios (MTBFC), instrumento de referência conceitual e metodológica para publicação do demonstrativo referente a esses benefícios.

Acerca de benefícios creditícios, a versão mais recente do Manual<sup>85</sup> esclarece:

*Assim, os subsídios creditícios, via de regra, não impactam o resultado primário e o Teto de Gastos, mas elevam a taxa de juros implícita da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e pioram a solvência do Estado. [...]*

*Apesar de serem explicitados nas informações complementares do Orçamento Geral da União (OGU), os subsídios creditícios não constam da peça principal do OGU e, portanto, os gastos incorridos com juros subsidiados não integram as alocações orçamentárias que são anualmente discutidas, modificadas e aprovadas pelos parlamentares.*

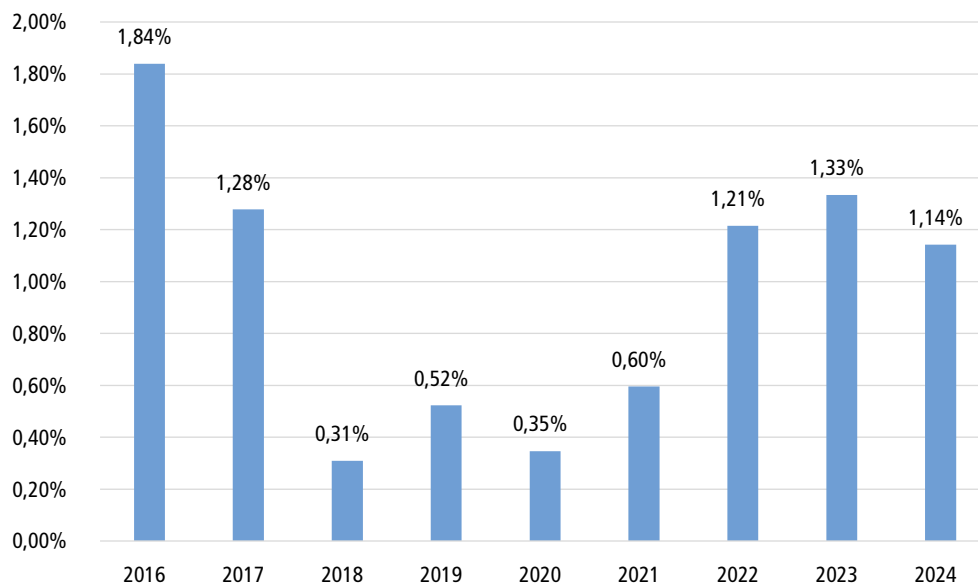
Dessa forma, diferentemente do que ocorre com os benefícios creditícios, os benefícios financeiros constituem gastos explícita e previamente autorizados pelo Poder Legislativo nas respectivas LOAs em que são estimados.

Para 2024, o Poder Executivo estima o montante de benefícios financeiros e creditícios em R\$ 130,5 bilhões.

O Gráfico 6.28 apresenta o histórico do percentual de tais benefícios em relação ao PIB, para o período 2016-2022, além das estimativas para 2023 e 2024.

<sup>85</sup> Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbfc-1/mtbfc-agosto-22.pdf>, p. 8. Acesso em 1 set. 2023.

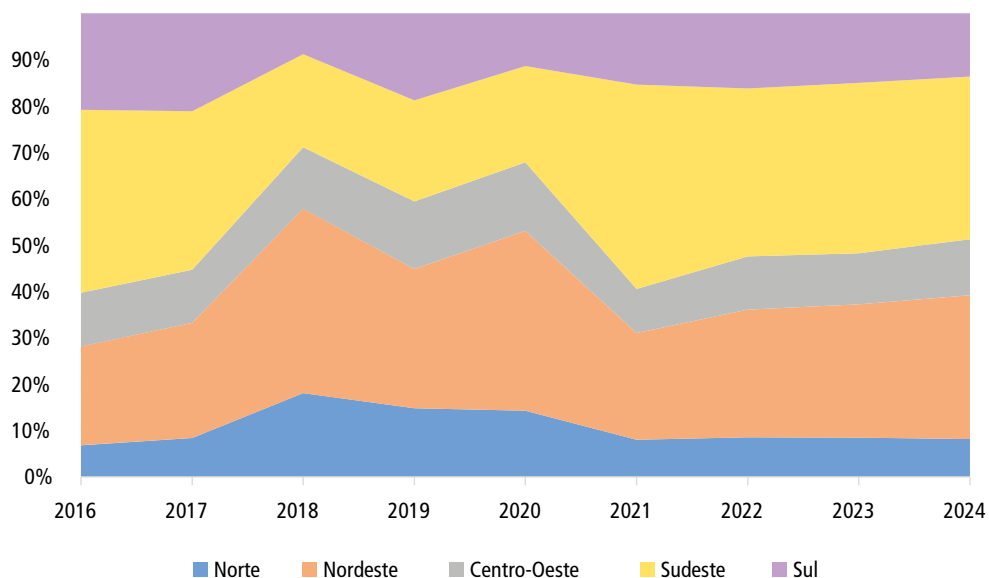
**GRÁFICO 6.28 - BENEFÍCIOS FINANCEIROS E CREDITÍCIOS (% DO PIB)**



Fonte: PLOAs 2016 a 2024

O Gráfico 6.29 ilustra a distribuição dos benefícios por região. A análise das trajetórias da participação de cada região aponta que, no período, a região Sudeste apresentou tendência de crescimento na sua participação. Tais trajetórias, tomadas de forma isolada, parecem desconectadas do objetivo constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais, observado critério populacional, no caso dos orçamentos fiscal e de investimento das estatais<sup>86</sup>.

**GRÁFICO 6.29 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA POR REGIÃO**



Fonte: PLOAs 2016 a 2024

<sup>86</sup> Art. 165, § 7º, da Constituição: § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

## 6.14. AGENDAS TRANSVERSAIS E MULTISSETORIAIS

O ciclo orçamentário 2024-2027 traz três inovações que incorporam ao modelo brasileiro princípios internacionalmente recomendados de boa governança em planejamento: indicadores-chave nacionais, agendas prioritárias e agendas transversais.

As agendas transversais e multissetoriais, segundo a mensagem presidencial, se voltam a “encaminhar questões sociais, econômicas e ambientais complexas, cujas soluções dependem da atuação integrada de diferentes órgãos da administração pública federal”, como as questões de desigualdades de gênero e raça/etnia, das vulnerabilidades sociais em povos indígenas e crianças e adolescentes, e das mudanças climáticas.

Para consecução de seus objetivos, um orçamento sensível a temas transversais deve conter: (i) ações finalísticas para o tratamento de questões específicas (como é o caso, na agenda de gênero, do combate à violência doméstica, da infraestrutura de cuidados e do combate à discriminação remuneratória); e (ii) ações de gestão interna da máquina pública para adequá-la à produção de políticas alinhadas às perspectivas transversais adotadas.

Nesse contexto, o PLOA 2024 inova ao trazer resumo e demonstrativo das programações vinculadas às agendas transversais e multissetoriais<sup>87</sup>, ampliando a transparência e permitindo maior participação social no debate sobre os orçamentos da União.

O PLOA 2024 contempla recursos para as agendas transversais discriminados em exclusivos e não-exclusivos, nos seguintes montantes apontados na mensagem presidencial:

**TABELA 6.27 - RECURSOS PARA AGENDAS TRANSVERSAIS**

R\$ milhões

Agenda Transversal e Multissetorial	Gasto Exclusivo	Gasto Não Exclusivo
Mulheres	306,4	14.991,8
Crianças e Adolescentes (inclui a Primeira Infância)	1.393,8	22.820,9
Igualdade Racial	255,7	464,9
Povos Indígenas	2.812,9	0,4
Ambiental	13.982,4	6.031,6
<b>Total</b>	<b>18.751,2</b>	<b>44.309,5</b>

Fonte: PLOA 2024.

Há ainda uma categoria denominada “Agendas Transversais”, com um montante de R\$ 340,4 bilhões, que engloba ações orçamentárias relacionadas a duas ou mais agendas. Essa categorização foi estabelecida com o propósito de evitar a duplicação de valores contabilizados.

Cabe ressaltar que, embora as agendas e suas correspondentes programações estejam presentes no texto das informações complementares ao PLOA 2024, seria importante a disponibilização desses dados detalhados de forma eletrônica. Isso permitiria a realização de consultas personalizadas. A marcação, também chamada de “etiquetagem de gastos”, já foi aplicada à base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP, mas seu acesso permanece restrito. Portanto, isso limita consideravelmente a capacidade de análise e utilização desses dados durante a apreciação legislativa e o posterior acompanhamento da execução da LOA 2024.

<sup>87</sup> Conforme previsto no item XXV do “Anexo II - Relação das informações complementares ao projeto de lei orçamentária de 2024” do PLDO 2024. XXV - resumo e demonstrativo das programações vinculadas às Agendas Transversais e Multissetoriais selecionadas, contemplando no mínimo a participação da mulher nas despesas do orçamento e a Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância.

## 7. AUTORIZAÇÃO PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR

O art. 165, § 8º, da Constituição e o art. 7º da Lei nº 4.320/1964 contemplam o princípio orçamentário da exclusividade, segundo o qual a lei orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. São admitidas apenas duas ressalvas a esse princípio: a autorização para abertura de créditos suplementares por ato próprio (tema do art. 4º do PLOA 2024) e a autorização para contratação de operações de crédito (tema do art. 8º).

A autorização para a abertura de créditos suplementares por ato próprio dos Poderes e órgãos autônomos revela-se adequada na medida em que lhes proporciona flexibilidade para a execução eficiente das políticas públicas. Por outro lado, é necessário certo comedimento nessa concessão, de modo que o Congresso Nacional não venha a ter seu papel esvaziado quanto à alocação de recursos públicos. Quanto mais amplo o espectro dessa autorização, menos o Congresso toma conhecimento da composição atualizada dos orçamentos da União, reconfigurada por uma multiplicidade de atos esparsos, internos a cada órgão<sup>88</sup>.

Nessa temática, o ponto de maior destaque refere-se à inclusão, com fundamento no art. 23-A, caput e § 1º, do PLDO 2024<sup>89</sup>, de despesas no PLOA 2024 condicionadas à posterior aprovação, durante o exercício financeiro, de projeto de lei de crédito adicional em favor do Poder Executivo, procedimento amparado na diferença entre a inflação de 12 meses verificada em julho de 2023 e a projetada até dezembro de 2023, medidas pelo IPCA.

*Art. 23-A. O Projeto de Lei Orçamentária de 2024 e a respectiva Lei poderão conter despesas condicionadas à abertura de crédito adicional em decorrência de diferença na base de cálculo do índice aplicável à correção do limite de despesas primárias do Poder Executivo federal.*

*§ 1º O montante de despesas condicionadas na forma prevista no caput será equivalente à estimativa de ampliação do limite de despesas primárias referido no caput.*

Deve-se observar que os §§ 1º e 2º do art. 4º da LC nº 200/2023, que tratam das condições e efeitos da abertura do crédito adicional, não são suficientes para corroborar as disposições supracitadas do art. 23-A do PLDO 2024:

*§ 1º O resultado da diferença entre a correção calculada com base na variação acumulada do IPCA, ou do índice que vier a substituí-lo, nos termos do caput deste artigo, e o valor apurado em 12 (doze) meses ao final do exercício poderá ser utilizado para ampliar o limite autorizado para o Poder Executivo na lei orçamentária anual, por meio de crédito, quando necessário à suplementação de despesas, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, observado que a ampliação não se incorporará à base de cálculo dos exercícios seguintes.*

*§ 2º A proibição de se incorporar a ampliação à base de cálculo de que trata o § 1º deste artigo não se aplica aos créditos abertos em 2024.*

Importa destacar que o § 2º do art. 23-A do PLDO 2024 estabelece que tais despesas condicionadas “não serão consideradas para fins de demonstração de compatibilidade do referido Projeto com o limite individualizado de despesas primárias correspondente”.

A esse respeito, o PLOA 2024 marcou essas dotações condicionadas, no montante de R\$ 32,4 bilhões, com o identificador de uso 9 (IU 9), dispondo que as despesas somente poderão ser executadas após a substituição desse identificador por meio da abertura de crédito adicional (art. 3º, § 4º).

<sup>88</sup> As LDOs têm permitido que o Presidente da República, os Presidentes dos órgãos dos demais Poderes e as autoridades máximas do MPU, do CNMP e da DPU deleguem a competência para a abertura de créditos suplementares por atos próprios (vide art. 67 do PLDO 2024).

<sup>89</sup> O art. 23-A foi introduzido no PLDO 2024 por meio de mensagem modificativa enviada ao Congresso Nacional em 07/08/2023.

Contudo, o expediente de fazer constar do PLOA 2024 autorizações de despesas primárias “não incluídas nos limites” descumpra as determinações da LC nº 200/2023. Essa lei é explícita ao dispor que “A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária anual demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma prevista no § 1º deste artigo” (art. 3º, § 4º).

Portanto, encontra-se um descompasso entre o limite individualizado de despesa primária do Poder Executivo, calculado conforme a LC nº 200/2023 (R\$ 1.978,9 bilhões), e as despesas primárias sujeitas ao referido limite, constantes do PLOA (R\$ 2.011,3 bilhões).

Deve-se sublinhar a hierarquia entre os fundamentos contraditórios desses números: de um lado, tem-se uma lei complementar que estabelece uma regra fiscal de longo prazo para a fixação de despesas primárias e a garantia da estabilidade macroeconômica; e, de outro, utiliza-se mera expectativa de inflação associada a uma disposição constante de uma proposição legislativa em trâmite no Congresso.

Não é demais lembrar que o condicionamento de dotações no PLOA 2024, decorrente do fundamento em análise, foi rejeitado pela Câmara dos Deputados na votação final do projeto que originou a LC nº 200/2023. No parecer do relator, consignou-se que a ideia “conflita com a sistemática já definida no texto da Câmara dos Deputados no art. 4º, § 1º, de permitir a ampliação do limite autorizado do Poder Executivo apenas para a suplementação de despesas por meio de lei de crédito adicional”.

Ademais, ainda que se admitisse a possibilidade de inserção no PLOA, entende-se indevida a permissão do caput do art. 4º para suplementação das dotações condicionadas marcadas com IU 9. Na sua forma atual, a redação do PLOA 2024 autoriza não só as condicionadas de R\$ 32,4 bilhões, mas a ampliação desse condicionamento por crédito suplementar veiculado em ato infralegal.

Nesse ponto, apurado o diferencial de inflação entre os períodos de julho de 2022 a junho de 2023 e de janeiro de 2023 a dezembro de 2023, caberia a um crédito adicional promover a ampliação do limite do Poder Executivo, por meio da autorização de despesas primárias no valor resultante da aplicação desse diferencial sobre a base. Apenas depois do ingresso dessas dotações no orçamento da União poderiam ser aplicadas as permissões de suplementação constantes do art. 4º do referido projeto de lei.

O tratamento adequado da questão seria unicamente prever a “conversão” de despesas condicionadas em despesas autorizadas, como ocorre com as despesas condicionadas à exceção da regra de ouro (art. 3º, § 3º, do PLOA 2024), e retirar do caput do art. 4º a expressão “inclusive para fins do disposto no § 4º do art. 3º desta Lei”.

Segundo ponto de destaque refere-se à significativa alteração, pelo PLOA 2024, na abordagem da suplementação de despesa por ato próprio, cuja estrutura vinha sendo replicada há alguns anos. A estrutura, agora abandonada, reunia as despesas em grandes conjuntos, organizados conforme o identificador de resultado primário, que recebiam autorizações distintas quanto à possibilidade de suplementação. Havia, residualmente, conjuntos instituídos por outros critérios, como o de dotações originárias do PLOA que viessem a ser reduzidas na apreciação pelo Congresso Nacional.

O art. 4º do PLOA 2024 propõe, inicialmente, a consolidação de despesas em dois conjuntos, denominados “Grupo I” e “Grupo II”. O primeiro reúne programações que podem ser ampliadas sem limitação prévia, bastando a suficiência de fontes de recursos (abrangendo todos os tipos de fonte permitidos na legislação, exceto operações de crédito). O segundo trata dos casos em que se autoriza apenas a suplementação associada à anulação de dotações, internamente a certos subgrupos (remanejamento).

No Grupo I, encontram-se espécies bastante variadas, exemplificadas por despesas obrigatórias (classificadas com RP 1); despesas financeiras, como o serviço da dívida pública federal; subfunção “defesa civil”; e despesas primárias excluídas dos limites estabelecidos pela LC nº 200/2023.

No Grupo II, não é menor a diversidade, como se constata da presença de despesas classificadas com IU 6 (ações e serviços públicos de saúde), IU 8 (manutenção e desenvolvimento do ensino), RP 3 (Programa de Aceleração do Crescimento) e as figuras genéricas “dotações no âmbito da mesma ação orçamentária e unidade orçamentária” e “despesas do Poder Executivo, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2024”.

Além dos Grupos I e II, mantém-se a tradicional recomposição de dotações dos subtítulos originários do PLOA 2024 que sofram cortes durante a apreciação pelo Congresso Nacional, e cria-se um conjunto residual de autorizações, não alcançadas pelas demais hipóteses, no qual se permite a suplementação de subtítulos em geral, até o limite de 30% de seu valor, com o uso de quaisquer fontes.

A Tabela 7.1 a seguir contrasta as principais diferenças entre o PLOA 2024 e a situação regulada na LOA 2023, sob a ótica da classificação das despesas pelo identificador de resultado primário.

**TABELA 7.1 - CRÉDITOS SUPLEMENTARES – LOA 2023 X PLOA 2024**

Como se encontra (LOA 2023)	Como se propõe (PLOA 2024)
<b>Despesas financeiras (RP 0):</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>despesas não detalhadas no art. 4º: suplementação de <b>até 20%</b> do valor do subtítulo (<b>até 30%</b>, se for remanejamento entre subtítulos do mesmo programa e no mesmo órgão)</li> </ul> <p>(sem correspondência na LOA 2023)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>despesas não detalhadas no art. 4º: suplementação de <b>até 30%</b> do valor do subtítulo</li> <li>despesas do Poder Executivo, após a divulgação do relatório de avaliação do 5º bimestre: sem limite, conforme a disponibilidade de fontes</li> <li>dotações no âmbito da mesma ação orçamentária e unidade orçamentária: remanejamento interno sem limite</li> </ul>
<b>Despesas discricionárias (RP 2):</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>despesas não detalhadas no art. 4º: suplementação de até 20% do valor do subtítulo (<b>até 30%</b>, para o remanejamento entre subtítulos do mesmo programa e no mesmo órgão)</li> <li>ação “218Y”: sem limite, conforme a disponibilidade de fontes de anulação</li> <li>despesas decorrentes de variação cambial: sem limite, conforme a disponibilidade de fontes (anulação e reserva de contingência)</li> <li>despesas classificadas nos GND 4 e 5: suplementação livre, conforme a disponibilidade de fontes de anulação, restritas a <b>25%</b> dos valores desses GND</li> <li>despesas do MEC: suplementação limitada à anulação de dotações da ação “0509”</li> <li>despesas de unidades orçamentárias do MEC classificadas nos GND 3, 4 e 5: suplementação e anulação de até <b>50%</b> do valor das dotações, com remanejamento restrito ao âmbito da unidade orçamentária</li> <li>despesas de funcionamento, reestruturação e modernização das IFES e dos institutos federais de educação profissional, científica e tecnológica: suplementação livre, com cancelamento restrito à unidade orçamentária 26.101, nas ações “15R3”, “15R4”, “20RG”, “20RK”, “20RL” e “8282”</li> <li>despesas do CNPq, do FNDCT, das instituições científicas, tecnológicas e de inovação e das instituições de pesquisa do MCTI classificadas nos GND 3, 4 e 5: suplementação e cancelamento de até <b>30%</b> das dotações, com remanejamento restrito ao âmbito da unidade orçamentária</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>despesas não detalhadas no art. 4º: suplementação de <b>até 30%</b> do valor do subtítulo</li> </ul> <p>(sem correspondência no PLOA 2024)</p>

(sem correspondência na LOA 2023)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ações "099F", "2130", "0027", "00GW", "0299", "0300", "162G" e "163M": suplementação livre, conforme a disponibilidade de fontes</li> <li>remanejamento interno sem limite para (1) despesas com MDE (IU 8); (2) dotações no âmbito da mesma ação e mesma unidade; (3) dotações no âmbito da mesma unidade orçamentária do MCTI; (4) dotações no âmbito da mesma unidade orçamentária do MEC</li> <li>despesas não consideradas nos limites fixados na LC nº 200/2023: suplementação livre, conforme a disponibilidade de fontes</li> </ul>
<b>Despesas discricionárias relativas ao PAC (RP 3):</b>	
(sem correspondência na LOA 2023)	<ul style="list-style-type: none"> <li>remanejamento sem limite entre subtítulos</li> <li>recomposição de dotações reduzidas durante a tramitação do PLOA 2024, até o valor original do subtítulo</li> <li>despesas do Poder Executivo, após a divulgação do relatório de avaliação do 5º bimestre: sem limite, conforme a disponibilidade de fontes</li> </ul>

Da Tabela 7.1, constata-se que o PLOA 2024 amplia a liberdade para os órgãos executores abrirem créditos suplementares por ato próprio:

- nos casos de despesas primárias e financeiras não especificadas no art. 4º, a suplementação de até 30% de cada subtítulo passa a ser a regra, bastando a suficiência de fontes;
- no âmbito das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, libera-se a suplementação por remanejamento, sem restrições quanto a ações ou unidades orçamentárias;
- com a recriação do PAC, tem-se boa parcela dos investimentos do Poder Executivo sujeita a remanejamento livre dentro do programa, além da flexibilidade de fontes ampliada ao final do exercício.

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

No caso de programações decorrentes de emendas, o PLOA 2024 acrescenta nova exigência àquelas presentes na LOA 2023 e em leis anteriores. A abertura de créditos suplementares compensada pelo cancelamento de dotações classificadas com RP 6 e RP 7 deverá evitar a redução do montante relativo a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), exigência que já se faz em relação a ações e serviços públicos de saúde.

Trata-se de medida providencial, em vista da revogação das disposições da EC nº 95/2016, que resulta no retorno da vigência das normas constitucionais permanentes sobre aplicação mínima de recursos em MDE (art. 212 da Constituição). O excedente de recursos em relação ao piso constitucional, observada nos últimos exercícios quanto a essa aplicação mínima provavelmente deverá se fazer cada vez menos presente, o que justifica a proteção, contida no dispositivo mencionado, contra a redução do montante que venha a ser aprovado na LOA 2024 para MDE.



## 8. OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES

O Anexo VI do PLOA 2024 trata da relação de obras e serviços nos quais o TCU identificou indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, em atenção ao previsto no art. 139, § 1º, inciso IV, do PLDO 2024. Estes indícios correspondem a indicativos de atos e fatos materialmente relevantes, em relação ao valor total contratado, com potencialidade para ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que, ademais, possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato ou configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal.

O Anexo VI relaciona dois empreendimentos que poderão ter a execução física, orçamentária e financeira suspensa pelo Congresso Nacional caso os respectivos gestores não adotem as providências necessárias para sanear ou esclarecer as pendências até a aprovação da peça orçamentária. São eles:

- a) **Contrato PG-138/95-00** – Obras de implantação do novo trecho da **BR-040-RJ** para a subida da Serra de Petrópolis. Programa de Trabalho 26.846.2126.0007.0030/2015 – Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-040 – Rio de Janeiro/RJ – Juiz Fora/MG na Região Sudeste;
- b) **Contrato PG-016/97-00** – Termo Aditivo 13 ao Contrato PG-06/97-00, que inseriu conjunto de obras na **BR-290/RS**. Programa de Trabalho 26.846.2126.00P5.0043/2016 – Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão da BR-290/RS – Osório – Porto Alegre – entroncamento BR-116/RS (entrada p/ Guaíba) no Estado do Rio Grande do Sul.

Os dois instrumentos relacionados já foram objeto de exame pelo Congresso Nacional durante o processo orçamentário referente ao PLOA 2023, tendo sido os únicos itens inseridos no Anexo VI da LOA 2023.

Sublinhe-se que os relatórios e as informações relativos a indícios de irregularidades graves em obras e serviços encaminhados pelo TCU, embora possuam indiscutível densidade técnica, não vinculam o Congresso Nacional. Nesse contexto, ao decidir acerca da paralisação de uma obra ou serviço, o Parlamento deve realizar prévia audiência pública, nos termos do § 2º do art. 143 da LDO 2024 e levar em consideração, além das informações trazidas pela Corte de Contas, a gravidade do indício apontado e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis, das quais devem constar, em especial: os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população; os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento; a motivação social e ambiental do empreendimento; o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados; as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados; as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; o custo total e o estágio de execução física e financeira de empreendimentos, contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas; os empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação; os custos para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; e o custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação<sup>90</sup>.

É de se destacar, ademais, não haver impedimento legal para que as programações constantes do Anexo VI recebam dotações orçamentárias no PLOA 2024. Entretanto, se isso ocorrer, essas programações deverão ficar bloqueadas até a regularização das pendências, devendo a retomada da obra ou serviço ser autorizada previamente pela CMO, nos termos estabelecidos no art. 139, § 2º, do PLDO 2024.

Cumpra observar, ainda, que a relação constante do Anexo VI do PLOA 2024 possui caráter preliminar, pois deverá ser atualizada pelo TCU em até cinquenta e cinco dias após o encaminhamento do PLOA 2024 ou posteriormente, já no exercício de 2024, caso novas ocorrências venham a ser identificadas pela Corte de Contas (arts. 141, inciso II, e 144, caput, do PLDO 2024). Na hipótese de serem identificados novos empreendimentos

<sup>90</sup> Art. 140, inciso II, do PLDO 2024.



com indícios de vícios graves, caberá ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves - COI examinar as informações prestadas pelo TCU e apresentar relatório para deliberação da CMO, nos termos previstos nos arts. 24 e 123 da Resolução nº 1/2006-CN.





