

Brasília, 12 de Abril de 2024

Senhor Presidente da República,

1. Encaminho em anexo o Projeto de Lei que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências”, em cumprimento ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, e no inciso II do § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.
2. A Constituição Federal de 1988 determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública, orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, além de definir os limites e parâmetros para os demais Poderes, o Ministério Público da União - MPU e a Defensoria Pública da União – DPU elaborarem suas respectivas propostas orçamentárias.
3. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, detalha os instrumentos que devem ser adotados na LDO para a condução da política fiscal do governo, incluindo o estabelecimento de metas fiscais para cada exercício financeiro. Nesse sentido, deverão ser definidos pela LDO os critérios para a limitação de empenho das dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual, a serem aplicados aos Poderes, ao MPU e à DPU, explicitada a margem de expansão das despesas primárias obrigatórias de natureza continuada, bem como avaliados os riscos fiscais, e a situação atuarial e financeira dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador, além de outros fundos e programas dessa natureza.
4. Já a Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 – LC 200/23, que instituiu o regime fiscal sustentável, determina que a LDO, em consonância com os diplomas supramencionados, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.
5. Em relação às prioridades e metas da administração pública para o exercício de 2025, o art. 4º do Projeto de Lei estabelece um modelo que promove maior integração entre o Plano Plurianual – PPA e a Lei Orçamentária Anual – LOA. Nesse sentido, são reforçadas as prioridades estabelecidas no art. 3º da Lei do PPA para o período de 2024 a 2027, ou seja, combate à fome e redução das desigualdades, educação básica, saúde, atenção primária e atenção especializada, Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC, neointustrialização, trabalho, emprego e renda, e combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática. Com vistas a aumentar a transparência, a seletividade e a efetividade desse instrumento de priorização, dispõe que o PLOA-2025 indicará a seleção de metas do PPA e despesas que contribuem para essas prioridades, as quais serão acompanhadas no exercício de 2025.
6. O PLDO-2025 estabelece meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real), para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS), e prevê intervalo de tolerância em montante equivalente a 0,25% do Produto Interno Bruto (PIB) estimado para 2025, o que corresponde a R\$ 30.970.024.726,00 (trinta bilhões novecentos e setenta milhões vinte e quatro mil setecentos e vinte

e seis reais), segundo os parâmetros adotados neste Projeto de Lei.

7. Em relação ao Programa de Dispêndios Globais, de que trata o inciso XIX do Anexo II do PLDO-2025, o Projeto estabelece meta de déficit primário de R\$ 6.214.735.967,00 (seis bilhões duzentos e quatorze milhões setecentos e trinta e cinco mil novecentos e sessenta e sete reais).

8. Cumpre observar que este é o primeiro PLDO elaborado de acordo com o § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, introduzido pela Lei Complementar nº 200, de 2023. Dessa forma, além da apresentação de metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, e não mais 2 (dois) exercícios, o Anexo IV do Projeto inclui o marco fiscal de médio prazo, com projeções para os principais agregados fiscais que compõem os cenários de referência, distinguindo-se as despesas primárias das financeiras e as obrigatórias daquelas discricionárias, e o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública.

9. Além disso, o Anexo IV do PLDO-2025 passa, pela primeira vez, a apresentar a estimativa do impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação das políticas públicas, em observância ao disposto no inciso VI do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000, introduzido pela Lei Complementar nº 200, de 2023. Nesse contexto, o PLDO-2025 incorpora, ao ciclo orçamentário anual, o processo sistemático da revisão de gastos.

10. A revisão de gastos consiste no processo de analisar gastos públicos existentes a fim de identificar oportunidades de melhoria com vistas a abrir espaço orçamentário e financeiro para a manutenção da sustentabilidade fiscal e o financiamento de novas prioridades. Contribui, assim, para enfrentar o problema da “desatenção à base orçamentária” – caracterizado pelo foco desproporcional na análise de novos gastos enquanto recursos escassos continuam sendo alocados em despesas potencialmente ineficientes, de baixa efetividade ou não prioritárias, mitigando-se, por conseguinte, o incrementalismo orçamentário.

11. O processo de revisão de gastos no âmbito do Poder Executivo federal surge como uma resposta estratégica e proativa a três desafios: (1) reduzir a pressão das despesas obrigatórias, que têm previsão de crescimento, por força legal e de movimentos sociodemográficos, maior do que das despesas discricionárias; (2) garantir recursos para financiar a expansão de políticas existentes e a criação de novas a partir do ganho de eficiência no que hoje é implementado; e (3) aumentar, em termos relativos, a participação de programas mais efetivos e equitativos no volume total do orçamento.

12. Nesse contexto, foram incorporados ao Anexo IV do Projeto de Lei em apreço os resultados da revisão de gastos conduzida no âmbito do Poder Executivo Federal, em relação aos benefícios previdenciários geridos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) – como o Auxílio por Incapacidade Temporária, e ao Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – Proagro. São apresentadas as medidas de melhoria nas políticas públicas identificadas junto aos órgãos federais gestores ou executores, que, se implementadas em sua totalidade, podem proporcionar uma economia estimada de R\$ 37,3 bilhões no período de 2025 a 2028.

13. A Lei Complementar nº 200, de 2023, dispõe ainda que a programação destinada a investimentos, constante do Projeto e da Lei Orçamentária Anual, não será inferior ao montante equivalente a 0,6% (seis décimos por cento) do PIB estimado no respectivo projeto. Nesse contexto, com base no § 14 do art. 165 da Constituição, o PLDO-2025 prevê que a proporção a ser considerada no PLOA e na LOA para a continuidade de investimentos em andamento corresponde 30,4% do referido montante de investimentos. Adicionalmente, esclarece que a mensagem de encaminhamento do PLOA ao Congresso Nacional deve demonstrar a compatibilidade da programação constante do Projeto de Lei com o montante mínimo previsto no art. 10 da Lei Complementar nº 200, de 2023, e adequar a proporção para investimentos em andamento, em face

do contexto atualizado de agregados fiscais e informações orçamentárias.

14. No mesmo sentido, o PLDO-2025 propõe que as emendas parlamentares sejam destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento, e quando dispuserem sobre o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada por emenda do autor, deverão ser objeto de emenda pelo mesmo autor, a cada exercício, até a conclusão do investimento. Esta regra já constou da LDO em anos anteriores em relação a emendas de bancada estadual, e passaria a compreender as outras modalidades de emendas parlamentares, de modo a fomentar a continuidade dos investimentos nos anos subsequentes e garantir a entrega dos bens e serviços à sociedade.

15. Adicionalmente, o Projeto em apreço visa esclarecer a forma de previsão, no orçamento de 2025, de despesas decorrentes da ampliação da base de cálculo do limite individualizado do Poder Executivo, de que trata o art. 14 da LC 200/2023. Segundo o referido dispositivo, eventual diferença na ampliação do limite do ano anterior em decorrência da apuração efetiva da receita será reduzida da base de cálculo e subtraída do limite do exercício financeiro subsequente. Desse modo, com vistas a dar transparência e previsibilidade ao processo orçamentário, o Projeto prevê que as despesas decorrentes da ampliação do limite devem ser tratadas como condicionadas, vinculando-se à confirmação da base de cálculo, conforme a apuração da arrecadação das receitas em 2024.

16. O Projeto de Lei explicita que serão divulgados anualmente, até 30 de abril do exercício subsequente, informações relativas à participação das Agendas Transversais e Multissetoriais no orçamento federal, contemplando, no mínimo, a participação da Agenda Mulher e da Agenda da Igualdade Racial. No caso da Agenda Transversal e Multissetorial de Crianças e Adolescentes, o relatório anual também será divulgado até 30 de abril e incluirá as informações acerca das programações orçamentárias destinadas à prevenção da violência e relativas à Primeira Infância.

17. Com relação à organização do processo de elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, e considerando os prazos para apuração da variação real da receita primária, de que tratam os arts. 4º e 5º da LC 200/23, o Projeto de Lei em apreço estabelece que, na hipótese de alteração dos limites originais, após a sua divulgação, haverá um procedimento estruturado para garantir a adequação das referidas propostas orçamentárias e o seu envio tempestivo ao Congresso Nacional.

18. Destaque-se que o presente Projeto de Lei é resultado da participação dos órgãos setoriais do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalentes, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União e dos diversos órgãos técnicos envolvidos no processo de elaboração e execução orçamentária.

19. Por fim, deve-se enfatizar a importância do Projeto de Lei em comento para o regramento necessário à elaboração do Projeto e da Lei Orçamentária de 2025, sua aprovação e execução, e a consolidação de bases fiscais necessárias ao alcance do crescimento sustentável do País.

20. Nessas condições, submeto à sua consideração o referido Projeto de Lei, que “Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências.”

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por: Simone Nassar Tebet*