

PROJETO DE LEI  
ORÇAMENTÁRIA  
(PLOA) 2025  
**VISÃO GERAL**

BRASÍLIA, SETEMBRO DE 2024.

## Chegou o Projeto de Lei Orçamentária para 2025

O Projeto de Lei Orçamentária para 2025, se pudesse acompanhar o ganho da arrecadação, poderia aumentar cerca de 7% acima da inflação, pois esse foi o ganho real em 2024. No entanto, a regra fiscal imposta pelo novo arcabouço implica que o crescimento das despesas deve ser reduzido a 2,5% do ganho da arrecadação, além de as emendas parlamentares, que significam cerca de 25% das despesas não obrigatórias, também restringirem a ampliação de gastos com investimentos. Não poder elevar os gastos, além de violar direitos - pois os déficits social e ambiental são imensos -,

contribui para aumentar o racismo e o sexismo, uma vez que são as mulheres e as pessoas negras as mais afetadas.

Nos primeiros dias de setembro, além da seca intensa, Brasília recebeu duas notícias: o resultado do segundo trimestre do Produto Interno Bruto (PIB), que cresceu 1,4% no período e a entrega do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) pelo Executivo ao Congresso Nacional. Qual a relação entre os fatos?

O Brasil está com o cenário macroeconômico considerado bom, com inflação controlada, redução do desemprego, aumento da massa salarial e consequentemente da arrecadação da previdência. E a notícia sobre o PIB trouxe como novidade o fato de o crescimento ter sido puxado pela indústria e pelos serviços e não pelo costumeiro agronegócio. Além disso, não se concentrou em alguns setores, mas pulverizou, e dá sinais de que parte disso é investimento, dando maior sustentabilidade ao crescimento.

Podemos imaginar que “os mercados” e a “grande mídia” receberam a notícia como boa, mas, parece que não, pois as manchetes falavam em voo de galinha, crescimento insustentável, que ninguém compreende, que pode gerar inflação, ou seja, conseguiram transformar o que seria uma boa notícia, em uma notícia ruim. E vejam que não por acreditarem que temos de rediscutir os padrões de crescimento diante das emergências

climáticas e das enormes desigualdades geradas pelo modelo econômico neoliberal, mas sim porque acreditam que há muitas benesses sociais e por isso, a solução é e sempre será cortes de direitos, por meio de políticas fiscais contracionistas, como regras fiscais rígidas, juros altos.

E, daí, a relação com o Orçamento Público, pois o Novo Arcabouço Fiscal (NAF), também chamado de Regime Fiscal Sustentável (RFS) (Sic), que em seu segundo ano de vigência, já revela seus limites na proposta orçamentária apresentada. Lembrando que o crescimento da arrecadação ficou em 7,8%, no entanto, o arcabouço fiscal só permite que seja incorporado à proposta, 70% desse valor e não pode exceder a 2,5%, ou seja, o crescimento real é de apenas 2,5% acima da inflação, em um cenário de muitos desafios, quais sejam:

Atender as emergências climáticas. Este ano já tivemos as cheias do Rio Grande do Sul e, neste momento, a seca da Amazônia e Centro-Oeste do país, provocando inúmeras queimadas, afetando a saúde da terra e das pessoas. A saúde pública que precisa de investimentos pesados para além dos valores de custeio da política, a educação, que de acordo com os balanços avaliativos acerca do Plano Nacional de Educação (PNE) demonstram total falta de investimentos em novas escolas, adequação das existentes, especialmente as periféricas, rurais, quilombolas, indígenas, a falta de professores além do desrespeito ao piso do magistério pela maioria dos municípios. A ampliação da política de saneamento que atenda às populações mais vulnerabilizadas e sujeitas às mudanças do clima, a habitação que havia sido abandonada no governo anterior e tem um passivo enorme. Além de outras ações que já deveriam ter iniciado, como um maior aporte de recursos para mudar a política de transporte público nas cidades, maiores incentivos aos agricultores familiares, demarcação de terras quilombolas e indígenas, dentre outras políticas públicas necessárias.

Outro discurso que nos ronda é a necessidade de retirar os mínimos da saúde e da educação, além de desvincular as aposentadorias e pensões do Regime Geral da Previdência, que excedam a um salário mínimo, dos aumentos reais, dando reajustes diferenciados para benefícios acima do mínimo, o que já foi feito antes e vimos as aposentadorias perderem seu poder de compra.

Vejam o que diz a mensagem presidencial que acompanha o PLOA:

“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”.  
(grifo nosso)

Esse enunciado pode tanto demonstrar que medidas para revisão de tais financiamentos não ocorrerão, ou estamos atentos à necessidade de alterar a legislação, portanto, precisamos estar alertas.

## Como chega o PLOA

**TABELA 1** PLOA 2025: SÍNTESE DOS PRINCIPAIS AGREGADOS DE DESPESAS (EM R\$)

Despesa	PLOA-2025
Despesas Primárias Obrigatórias	2.700,0 (trilhões)
Despesas Primárias Discricionárias	229,9 (bilhões)
Despesas Financeiras	2.769,5 (trilhões)

Fonte: Mensagem presidencial.

As despesas primárias obrigatórias são aquelas carimbadas, tais como mínimos da saúde e educação, salários dos servidores públicos, fundo de participação de estados e municípios, previdência social, entre outros. As discricionárias são as despesas não obrigatórias, mas é o espaço que o Executivo tem para investimentos em novas políticas públicas e manutenção das existentes que não possuem caráter de execução obrigatório. E as despesas financeiras que dizem respeito à dívida pública, tanto ao seu refinanciamento, quanto à amortização e pagamento de juros.

Os recursos para as emendas parlamentares são oriundos das despesas discricionárias, o que faz do Legislativo, o poder que reduz a possibilidade de investimento do Executivo, o responsável, ou ao menos deveria sê-lo, pela execução orçamentária, já que é o poder que planeja e atende as necessidades da população.

E como ficaram algumas das funções orçamentárias relacionadas às áreas com as quais o Inesc trabalha:

**TABELA 2** RECURSOS POR FUNÇÃO COMPARANDO PLOAS 2024 E 2025 (EM BILHÕES DE REAIS CORRENTES)

Função	Projeto de Lei Orçamentária 2024	Projeto de Lei Orçamentária 2025
08 - Assistência Social	278.474.048.458	285.838.712.567
10 - Saúde	200.281.359.757	209.920.249.360
12 - Educação	161.811.000.830	177.484.679.467
13 - Cultura	2.605.908.042	2.623.930.167
14 - Direitos da Cidadania	1.654.232.301	2.818.873.926
15 - Urbanismo	3.222.799.656	2.806.316.663
16 - Habitação	723.105.000	820.057.832
17 - Saneamento	3.171.278.436	1.917.206.592

Fonte: Dados do Siop. Elaboração: Inesc.

Conforme pode ser observado na Tabela 2, duas funções, Urbanismo e Saneamento, viram seus orçamentos propostos diminuir 13% e 40% respectivamente entre 2024

e 2025. Além disso, das demais seis funções mencionadas, apenas a Habitação não ficou aquém do reajuste proposto pelo arcabouço fiscal. As demais, sequer atingiram o reajuste de 6,73%, que seria o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de junho de 2023 a junho de 2024, 4,23%, somados ao aumento das receitas que foi de 7,8%, no entanto, há um redutor dizendo que esse aumento real só poderá ser aplicado ao orçamento até o limite de 2,5%, reduzindo o reajuste do PLOA a 6,73%.

Isso é reflexo da regra fiscal rígida, que tenta acomodar várias políticas em um cobertor intencionalmente pequeno para aqueles com menores rendas, mais vulnerabilizados, mais negros, mais femininos, mais periféricos. A economia neoliberal sendo aplicada na prática por um governo que a extrema-direita chama de comunista.

A pressão de setores da população e da economia que defendem privilégios aos já privilegiados também operam para que a propaganda contra direitos seja afetiva. Até mesmo quando dizem que regras fiscais rígidas são necessárias, além de redução de carga tributária, pois faz parte do combo dizer que pagamos a maior carga de impostos do mundo. Então, assim como tentam fazer com que as despesas sejam mais regressivas, resguardando a maior parte do quinhão para as parcelas privilegiadas da população, passam a mensagem de que somos todos iguais na hora de pagar impostos e a carga tributária recai de maneira uniforme para todas as pessoas, quando a grita geral é para não taxar pessoas ricas e muito ricas, com rendas e heranças não tributadas.



#### EQUIPE DO INESC

##### Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento  
Elisabetta Recine  
Luiz Gonzaga de Araújo  
Roseli Faria  
Romi Márcia Bencke

##### Conselho Fiscal

Enid Rocha  
Mario Lisbôa Theodoro  
Ribamar Araújo  
Augustino Veit (suplente)

##### Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro  
José Antônio Moroni  
Nathalie Beghin

##### Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

##### Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves  
Thayza Benetti

##### Equipe de Comunicação

Gabriela Alves  
Sílvia Alvarez  
Thays Puzzi

##### Assessoria Política

Alessandra Cardoso  
Carmela Zigoni  
Cássio Cardoso Carvalho  
Cleo Manhas  
Dyarley Viana de Oliveira  
Elisa Rosas  
Thallita de Oliveira

##### Educador Social

Markão Aborigine

##### PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

##### Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

##### Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

##### Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos  
Eugênia Christina A. Ferreira  
Isabela Mara dos Santos da Silva

##### Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

##### Estagiários/as

Eduarda R. A. Figueiredo  
Andrey Felype

#### APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott  
Foundation  
CLUA – Climate and Land  
Use Alliance  
ETF – Energy Transition  
Fund  
Fastenaktion  
Fundação Ford  
Fundação Heinrich Böll  
Fundar  
ICS – Instituto Clima e  
Sociedade  
KNH – Kindernothilfe  
Malala Fund  
Misereor  
OSF – Open Society  
Foundations  
PPM – Pão para o Mundo  
Rainforest Foundation  
Norway

#### Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura – Edifício Márcia.  
CEP: 70. 307-900 - Brasília/DF ♦ Telefone: + 55 61 3212-0200  
E-mail: [inesc@inesc.org.br](mailto:inesc@inesc.org.br) ♦ Página Eletrônica: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)

*É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.*