



MINISTÉRIO DA FAZENDA

OFÍCIO SEI Nº 2532/2025/MF

Brasília, 17 de Janeiro de 2024.

A Sua Excelência o Senhor
Deputado Luciano Bivar
Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados

Assunto: Requerimento de Informação.

Senhor Primeiro-Secretário,

Refiro-me ao Ofício 1ª Sec/RI/E/nº 455, de 16.12.2024, dessa Primeira-Secretaria, por intermédio do qual foi remetida cópia do Requerimento de Informação nº 4420/2024, de autoria do Deputado Cabo Gilberto Silva, que solicita "sobre o conjunto de medidas de revisão de gastos públicos anunciado pelo Ministro".

A propósito, encaminho a Vossa Excelência, em resposta à solicitação do Parlamentar, a Nota Técnica 3735, da Secretaria de Política Econômica.

Atenciosamente,

Documento assinado eletronicamente

FERNANDO HADDAD

Ministro de Estado da Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Fernando Haddad, Ministro(a) de Estado**, em 17/01/2025, às 16:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **47676367** e o código CRC **6D62A9D1**.



Nota Técnica SEI nº 3735/2024/MF

Assunto: **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que altera os art. 37, art. 163, art. 203, art. 212-A e art. 239 da Constituição e os art. 76, art. 138 e art. 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.**

Senhor Secretário de Política Econômica,

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. Trata-se de análise de minuta de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) (Documento SEI nº 46766042) que altera os artigos 37, 163, 203, 212-A e 239 da Constituição Federal, assim como os artigos 76, 138 e 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

2. Conforme disposto nos artigos 47 a 51 do Decreto nº 11.907, de 30 de Janeiro de 2024, as competências da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda são relativas, em linhas gerais, à formulação e proposição de políticas econômicas em nível federal, em consonância com a estratégia do governo federal, que visem à estabilidade macroeconômica, o combate à desigualdade social, a melhor alocação e uso eficiente dos recursos públicos e a fomentação da produtividade da economia brasileira, preservando-se precipuamente o equilíbrio fiscal, a expansão da renda e do emprego, bem como a superação dos problemas sociais. E, de maneira específica, destacando-se:

Decreto nº 11.907/2024:

Art. 47. À Secretaria de Política Econômica compete:

VIII - apreciar, nos seus aspectos econômicos, propostas de normas sobre matérias de sua competência, por meio da emissão de notas técnicas e pareceres;
X - apreciar e emitir pareceres técnicos, no âmbito de suas competências, sobre projetos de legislação ou regulamentação, de iniciativa do Ministério ou que sejam submetidos à sua análise;

Art. 49. À Subsecretaria de Política Fiscal compete:

V - elaborar estudos técnicos nas áreas fiscal e tributária, sobre a eficiência e os impactos dos gastos diretos e das medidas tributárias, do ponto de vista econômico, social, ambiental e federativo, e propor aprimoramentos, quando for o caso, em articulação com outros órgãos;;
X - elaborar estudos e propostas, acompanhar e analisar os aspectos de políticas fiscais em relação aos gastos diretos e às medidas tributárias, com vistas a contribuir na avaliação de mérito de políticas públicas e proposições legislativas, além de análise de impactos econômicos, sociais e ambientais de políticas fiscais, em articulação com os demais órgãos;

3. A presente nota técnica atende à deliberação e à solicitação constantes nos parágrafos 16 e 18 do Relatório 1 (Documento SEI nº 46746411), *in verbis*:

16. Foi nesse contexto que os Ministros da JEO e o Presidente da República deliberaram que, a fim de fortalecer a nova regra fiscal, medidas deveriam ser tomadas em aspectos de políticas constitucionalmente estabelecidas para moderar seu ritmo de crescimento, quais sejam, (i) Abono Salarial, (ii) Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), (iii) subsídios e subvenções concedidos pelo Governo Federal, (iv) concessão, ampliação e prorrogação de benefício tributários federais, (v) criação, alteração ou prorrogação de vinculação legal ou constitucional de receitas e despesas, (vi) Desvinculação de Receitas da União (DRU), (vii) supersalários que excedam o teto remuneratório do serviço público e (viii) critérios de acesso ao Benefício de Prestação Continuada.

18. Diante de todo o exposto, encaminhe-se com urgência esse relato à Secretária de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda para que, tomando conhecimento dos encaminhamentos deliberados pela JEO e pelo Presidente da República, consolide os debates feitos nas últimas semanas e junte ao processo minuta de Proposta de Emenda Constitucional com os ajustes nas políticas mencionadas no parágrafo 16, bem como sua respectiva justificativa. Em seguida, mantendo a ordem de dar celeridade a esse processo, deve-se solicitar à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional seu parecer jurídico. Por fim, remeta-se ao Gabinete do Ministro para despacho e assinatura no SIDOF para que a proposta seja enviada à Casa Civil da Presidência da República.

4. A seguir, descrevem-se as principais medidas fiscais anunciadas recentemente pelo governo federal visando o fortalecimento do Regime Fiscal Sustentável.

MEDIDA: LIMITE DE DESPESAS

5. Dada a situação fiscal e socioeconômica encontrada ao final de 2022, com despesas represadas - como a ausência de correção salarial do funcionalismo público ao longo de muitos anos, investimentos públicos nas mínimas históricas, além de uma peça orçamentária sem sustentação, optou-se por deixar clara a situação fiscal em 2023, explicitando a questão do repasse de precatórios, por exemplo, e a solucionando, e já concedendo a elevação prevista desde 2022 para o Bolsa Família. Além disso, traçou-se o objetivo de tentar antecipar a estabilização da dívida por meio da recomposição da base arrecadatória, erodida em anos recentes por desonerações, colocando foco no ajuste fiscal também pelo lado das receitas, corrigindo distorções, ineficiências e injustiças nessa seara.

6. Em 2023, foi aprovado o Regime Fiscal Sustentável (RFS), dado pela Lei Complementar nº 200 (LC 200/2023), que tem como objetivo trazer a sustentabilidade fiscal, disciplinando o crescimento das despesas a partir de um ajuste gradual, trazendo à discussão também a recomposição das receitas públicas e tentando apresentar uma política fiscal mais contra-cíclica, com foco no médio prazo. A variação real anual do limite de despesas é definida em um intervalo entre 0,6% e 2,5%, sendo proporcional à variação da Receita Líquida Ajustada (RLA), podendo ser 70%, caso a meta de dois anos antes tenha sido cumprida, ou 50%, caso essa meta não tenha sido cumprida. O objetivo da RLA é trazer uma medida de receita menos volátil, trazendo uma variação mais estrutural das receitas. Com base nisso, o arcabouço tende a elevar o resultado primário em proporção do PIB a cada ano.

7. O intuito dos ajustes propostos pelo governo federal ao longo do tempo, inclusive por meio da PEC em análise por esta Nota Técnica, é fazer com que a estratégia traçada pelo RFS seja efetiva, tanto para seu funcionamento para os próximos anos, quanto para atingir o objetivo da sustentabilidade fiscal. Vale ressaltar que o esforço para se antecipar a problemas futuros pode ser importante, uma vez que, em geral, quando alguma situação de estresse se consolida, soluções emergenciais acabam sendo tomadas, prejudicando o melhor desenho orçamentário, possivelmente reduzindo despesas mais qualificadas, como investimentos, despesas de inovação, além de ajustes mais severos até mesmo nas despesas sociais, que podem ter alto custo para a população de menor renda.

8. Assim, existem muitas questões relacionadas à evolução de itens de despesas passíveis de ajustes, dados os limites dados pela LC 200/2023. Parte dessas despesas recebe tratamento a partir desta minuta de PEC, como será detalhado adiante nesta Nota Técnica, sendo que o Ministério da Fazenda permanecerá vigilante quanto às necessidades de ajustes adicionais, o que deve ser um esforço perene para a sustentabilidade fiscal no país.

9. Isso visa dar continuidade ao processo de reconstrução da credibilidade das contas públicas brasileiras e da sustentabilidade fiscal a partir do Regime Fiscal Sustentável. Trata-se de uma continuidade do trabalho iniciado em 2023, com a recuperação das receitas públicas, crescendo aproximadamente 10%, em termos reais, em 2024, com a revisão contínua de gastos (buscando maior eficiência), com a realização de reformas que contribuirão para o crescimento econômico - e para a situação fiscal, como é o caso da reforma tributária, o marco legal de garantias, além da retomada dos investimentos públicos e da construção do Plano de Transformação Ecológica.

10. Nesse contexto, o art. 2º da minuta de PEC traz alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluindo o art. 138:

“Art. 138. Até 2032, qualquer criação, alteração ou prorrogação de vinculação legal ou constitucional de receitas a despesas, inclusive na hipótese de aplicação mínima de montante de recursos, não poderá resultar em crescimento anual da respectiva despesa primária superior à variação do limite de despesas primárias, na forma da lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022.”

11. A inclusão deste artigo no ADCT vai ao encontro de toda a estratégia fiscal traçada para reforçar o Regime Fiscal Sustentável. De fato, traz-se a segurança de que quaisquer medidas legais ou constitucionais de receitas e despesas não poderão ensejar, até 2032, numa variação da despesa primária acima da variação do limite de despesas dado pela LC 200/2023, ou seja, entre 0,6% e 2,5%, em termos reais.

12. Ao longo desta Nota Técnica, serão tratados dos outros ajustes constantes na minuta de PEC em análise, a saber: (i) supersalários que excedam o teto remuneratório do serviço público; ii) Desvinculação de Receitas da União (DRU); iii) critérios de acesso ao Benefício de Prestação Continuada; (iv) concessão, ampliação e prorrogação de benefício tributários federais e subsídios e subvenções concedidos pelo Governo Federal; v) Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); vi) Abono Salarial; vii) Maior flexibilidade à gestão orçamentária.

MEDIDA: EQUILÍBRIO FISCAL E FIM DE INIQUIDADES

13. A medida fiscal relacionada ao equilíbrio fiscal e fim de iniquidades procura corrigir distorções existentes em benefícios no Poder Público em relação ao resto da sociedade. Dentre as ações previstas nessa medida, destaca-se a limitação dos "supersalários", em que se remeterá à lei complementar a lista de exceções ao teto remuneratório nacional, abrangendo todos os Poderes da União e todos os entes da Federação. A medida é moralizadora, uma vez que a intenção da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) era limitar os proventos do servidor público ao teto remuneratório previsto na própria CF/1988, o qual é equivalente à remuneração dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), com mínimas exceções possíveis. Além disso, a medida é equalizadora pois se pretende reduzir disparidades entre os Poderes da União, entes da Federação e carreiras no serviço público. E, em face de se tratar de uma medida moralizadora e equalizadora, consequentemente, haverá uma geração de economia de recursos que podem ser realocados para financiamento de políticas públicas relevantes.

14. De acordo com o artigo 37, inciso XI, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Constituição Federal de 1988:
"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)
XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;"

15. A PEC em análise apresenta a seguinte modificação ao § 11 do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, conforme Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 - Limite Remuneratório - Comparativo

Texto Atual	Texto Proposto
§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)	§ 11. Somente poderão ser excetuadas dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI <i>doc</i> parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei complementar de caráter nacional ap todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos." (NR)

Fonte: Subsecretaria de Política Fiscal/Secretaria de Política Econômica

16. Deve-se entender essa medida como parte de uma reforma administrativa mais ampla, com diálogo renovado com o Congresso Nacional, visando corrigir distorções salariais e promover mais justiça social no uso dos recursos públicos.

MEDIDA: DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU)

17. A proposição legislativa em análise prevê a prorrogação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) até 2032. Assim, ficam desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas e às receitas patrimoniais, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data.

18. Convém assinalar a ampliação de escopo da DRU, que passa a alcançar receitas patrimoniais, salvo aquelas relacionadas ao Fundo Social e às vinculações de royalties à saúde e à educação. Também não está abrangida a repartição de receitas com entes subnacionais.

19. É fundamental compreender que o PLOA 2025 foi encaminhado sem a previsão da DRU. Logo, caso a PEC seja aprovada, o PLOA poderá ser revisado (via mensagem modificativa ou pelo próprio relator geral), reduzindo as despesas orçadas por força de vinculações. Esta revisão abarca, principalmente, despesas associadas a fundos públicos e gira em torno de R\$ 4,5 bilhões, em média, por ano.

20. Conforme consta estabelecido na Emenda Constitucional nº 126, de 2022, a DRU atual desvincula 30% da arrecadação de contribuições sociais, de contribuições de intervenção no domínio econômico (Cide) e de taxas, permitindo o uso desses recursos em outras finalidades. Ao aumentar o leque das desvinculações, isso possibilitará que recursos antes vinculados a fundos e órgãos sejam usados para pagar despesas primárias. O Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) será um dos impactados pela proposta. Ver Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - DRU - Comparativo

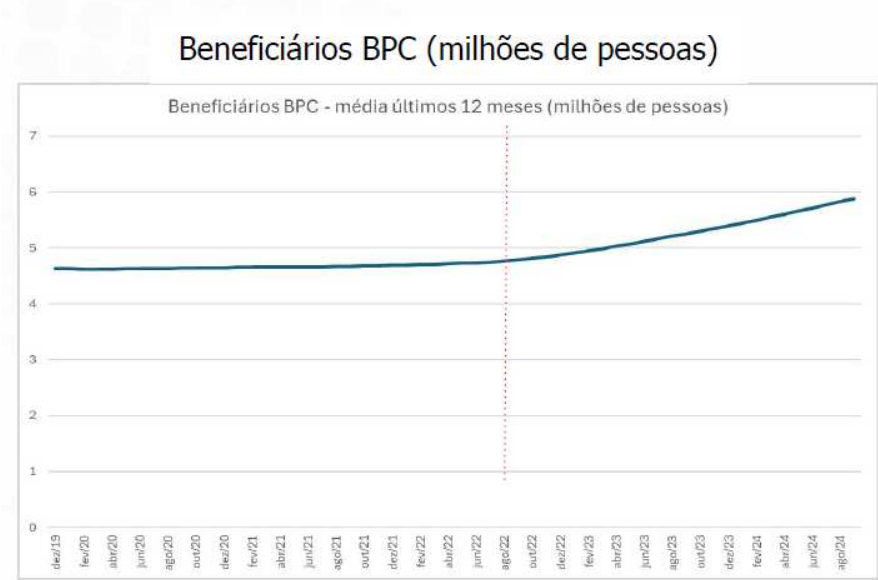
Texto Atual	Texto Proposto
Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022) (...)	Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2032, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico, às taxas e às receitas patrimoniais, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. § 5º A desvinculação de que trata o <i>caput</i> não opera efeitos sobre recursos que, por expressa disposição constitucional ou legal, devam ser transferidos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios. § 6º A desvinculação de que trata o <i>caput</i> não se aplica às receitas destinadas ao fundo criado pelo art. 4º da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e aos recursos aos quais se refere o art. 2º da Lei nº 12.858, de 9 de dezembro de 2013 (NR).

21. Trata-se, portanto, de uma importante medida visando a busca pelo equilíbrio fiscal, pois permitirá que o governo federal tenha flexibilidade em usar 30% das receitas tributárias para determinadas despesas.
22. Impacto fiscal esperado: R\$ 4,7 bilhões (2025); R\$ 4,7 bilhões (2026); R\$ 5,0 bilhões (2027); R\$ 5,0 bilhões (2028); R\$ 5,0 bilhões (2029); e R\$ 5,0 bilhões (2030), conforme Ofício nº 15/2024/SAG/CC/PR.

MEDIDA: REGRAS DE ACESSO AO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA (BPC)

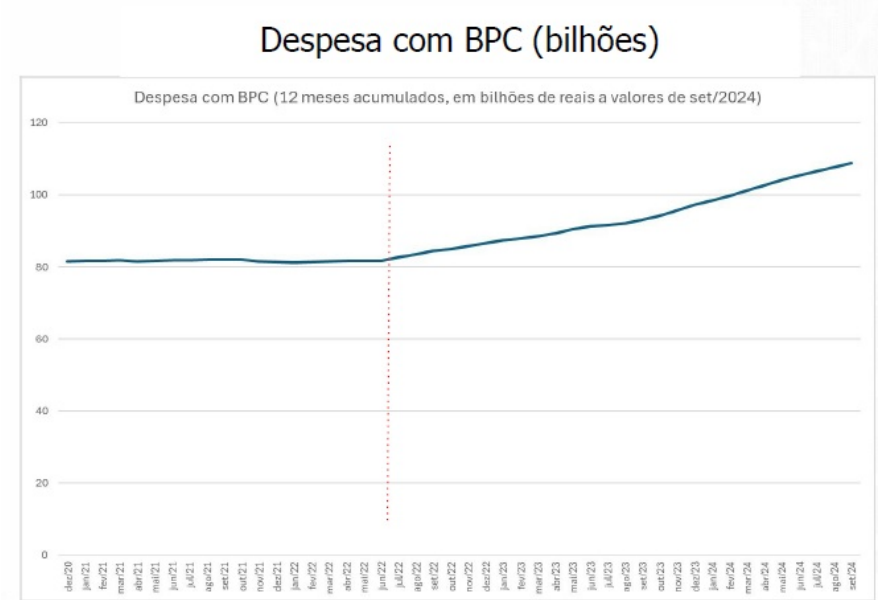
23. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, é a garantia de um salário mínimo por mês ao idoso com idade igual ou superior a 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade. No caso da pessoa com deficiência, esta condição tem de ser capaz de lhe causar impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo (com efeitos por pelo menos 2 anos), que a impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade, em igualdade de condições com as demais pessoas. Logo, o BPC tem como público-alvo pessoas com deficiência de baixa renda (rendimento familiar per capita de um quarto do salário mínimo), bem como idosos em situação de vulnerabilidade, que não tiveram capacidade contributiva ao longo da vida laboral.
24. Os Gráficos 1 e 2 a seguir trazem informações importantes sobre a evolução do número de beneficiários do BPC, bem como a evolução dessa despesa pública, compreendendo o período de dezembro de 2019 a agosto de 2024.

Gráfico 1 - Beneficiário do BPC (milhões de pessoas)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Gráfico 2 - Despesa com BPC (bilhões de pessoas)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

25. Em particular, a Tabela 1 a seguir apresenta dados do número de concessões e da taxa de crescimento da mediana, ambos relacionados às concessões de BPC para pessoas com deficiência. Observe-se que, em julho de 2022, há uma quebra de tendência na série de dados de concessões, passado a crescer de maneira mais acelerada entre 2023 e 2024. Além disso, de julho/2022 a setembro/2024, a taxa mediana de crescimento da concessão administrativa foi de 0,95%, ou seja, a mesma taxa de março de 2023 a setembro/2024. Por fim, de julho de 2022 a setembro/2024, a taxa mediana de crescimento da concessão judicial foi de 1,56%, tendo acelerado no período mais recente, de março/2023 a setembro/2024, passando a 1,71%.

Tabela 1 - Concessões BPC - Pessoas com Deficiência (unidade)

Número de concessões					
	2020	2021	2022	2023	2024
Administrativa	2.143.330	2.115.421	2.166.870	2.379.339	2.645.730
Judicial	424.087	446.385	479.159	550.402	660.838
Taxa de crescimento mediana					
Administrativa	-0,22%	-0,05%	0,59%	0,77%	0,97%
Judicial	0,47%	0,43%	0,89%	1,51%	1,75%

*2024 até setembro

Fonte: Subsecretaria de Política Fiscal/Secretaria de Política Econômica

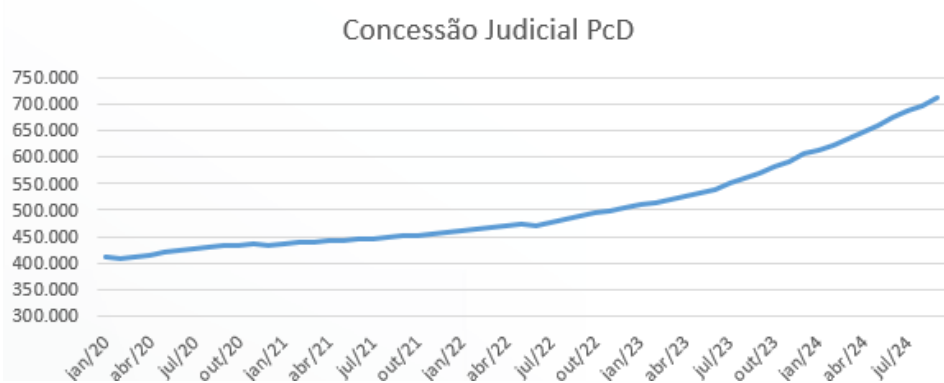
26. Quanto ao BPC relacionado às pessoas com deficiência, em particular, os Gráficos 3 a 5 a seguir destacam evolução em termos de concessão administrativa, concessão judicial e o total de concessão.

Gráfico 3 - BPC Concessão Administrativa - Pessoas com Deficiência



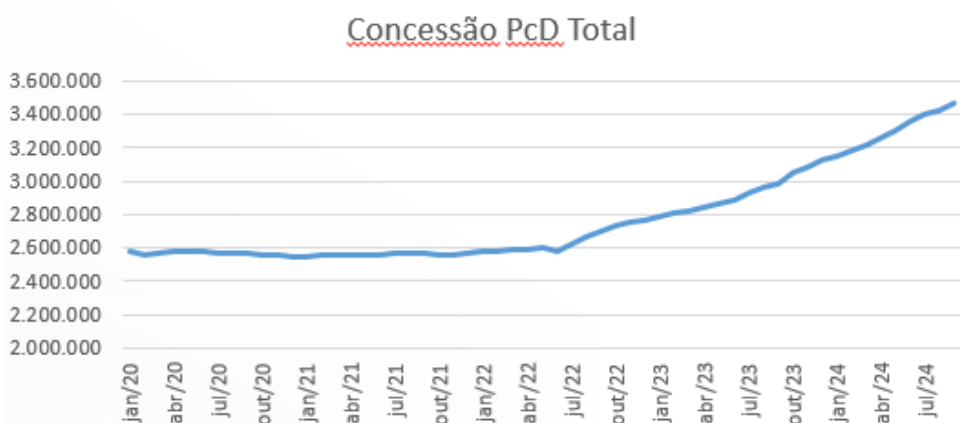
Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Gráfico 4 - BPC Concessão Judicial - Pessoas com Deficiência



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

Gráfico 5 - BPC Concessão Total - Pessoas com Deficiência



Fonte: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.

27. O BPC passará por aprimoramentos em seu funcionamento, garantindo que os recursos desse programa alcancem a quem realmente precisa. Em vista disso, a proposição legislativa em análise apresenta a seguinte alteração no Artigo 203 da Constituição Federal, conforme Quadro 3 a seguir. Com a alteração proposta, o cálculo da renda familiar para fins de elegibilidade ao BPC considerará a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família, sendo vedadas deduções não previstas em lei. Com a alteração proposta, pretende-se reduzir o risco de judicialização *ad hoc* no que se refere à concessão desse benefício pela Justiça, o que traz mérito à

medida no sentido em que visa ampliar a focalização e progressividade na concessão do benefício, mitigando desvios nas concessões.

Quadro 3 - Benefício de Prestação Continuada

Texto Atual	Texto Proposto
Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021)	Art.203..... Parágrafo único. Para fins de comprovação de renda para elegibilidade ao benefício de que trata o inciso V do <i>caput</i> , concedido administrativamente ou judicialmente, ficam vedadas deduções não previstas em lei. (NR)

Fonte: Subsecretaria de Política Fiscal/Secretaria de Política Econômica

MEDIDA: SUBSÍDIOS E SUBVENÇÕES

28. São três modalidades de subsídios praticados pela União: **benefícios tributários**, caracterizados pela renúncia de receitas; **benefícios financeiros**, caracterizados pela execução de despesas diversas; e ainda, **benefícios creditícios**, quando recursos da União são aplicados em fundos ou programas e geram taxa de retorno inferior à taxa de captação do governo federal.

29. O relatório "Orçamento de Subsídios da União - Junho de 2024", foi elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), por meio de sua Secretaria de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos (SMA/MPO). Nesse relatório, são apresentadas as seguintes definições:

Quadro 4- Modalidades de Subsídios da União

Modalidades de Subsídios da União	Características
Subsídios Tributários	Os subsídios tributários ou benefícios tributários , também conhecidos como gastos tributários , são realizados por intermédio de exceções ao sistema tributário de referência , para alcançar objetivos de política econômica e social, em consonância com as funções alocativa, distributiva e estabilizadora da política fiscal . Esses gastos reduzem a receita potencial e, portanto, o resultado primário do governo federal . As principais formas de subsídios tributários são: remissões, isenção em caráter não geral, anistias, presunções creditícias, alteração de alíquotas ou modificação de base de cálculo, deduções ou abatimentos e diferimento de obrigações de natureza tributária e demais regimes exonerativos que correspondam a tratamento tributário diferenciado.
Subsídios Financeiros	Os subsídios financeiros ou benefícios financeiros se referem a desembolsos efetivos realizados por meio de subvenções econômicas , assim como assunção de dívidas pela União e, em geral, impactam o resultado primário por serem , em sua grande maioria, despesas primárias . Por sua vez, as subvenções econômicas podem ocorrer sob a forma de equalizações de juros, como o Programa de Sustentação do Investimento (PSI) e a equalização ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), e de preços, como o Programa Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários, amparado pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e a Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda. O Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS), por sua vez, é um exemplo de subsídio financeiro decorrente de assunção de dívidas que não afeta o resultado primário (uma exceção à maioria dos subsídios desse tipo).
Subsídios Creditícios	Os subsídios creditícios ou benefícios creditícios se materializam por recursos da União alocados a fundos, programas ou concessões de crédito , operacionalizados sob condições financeiras que pressupõem taxa de retorno diferenciada , em geral, inferior ao custo de captação do governo federal . A título de ilustração, cabe mencionar os empréstimos da União ao BNDES que, de modo geral, foram remunerados à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)18, inferior, em média, às taxas de juros pagas pelos títulos da dívida pública emitidos pelo Tesouro Nacional (TN) para lastrear essas operações. Assim, os subsídios creditícios, geralmente, não impactam o resultado primário, mas elevam a taxa de juros implícita da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) e pioram a solvência do Estado.

Fonte: Subsecretaria de Política Fiscal/Secretaria de Política Econômica

30. Outra medida da proposta de emenda constitucional é a autorização para o Poder Executivo, na elaboração ou execução das leis orçamentárias, reduzir ou limitar as despesas com a concessão de subsídios, subvenções e benefícios de natureza financeira, inclusive os relativos a indenizações e restituições por perdas econômicas. Essa faculdade, entretanto, deve observar o ato jurídico perfeito, de modo a dar segurança jurídica às operações já contratadas.

31. Para estimar o impacto da medida, levou-se em conta a proporção de 11% da despesa prevista no PLOA 2025 para essa finalidade, descontados os valores destinados ao FAR (Fundo de Arrendamento Residencial). Esta rubrica é excluída, tendo em vista que um dos objetivos da PEC é garantir espaço fiscal para investimentos públicos (ou subsídios que estimulem o investimento, como o caso do FAR), tendo em vista seus efeitos multiplicadores sobre a renda e o emprego. A distribuição desse valor em programações específicas será definida ao longo dos exercícios financeiros, conforme necessidade, e sempre respeitas as operações já contratadas.

32. A proposição legislativa em análise propõe a inclusão do seguinte art. 139 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 139. O Poder Executivo poderá reduzir ou limitar, na elaboração e na execução das leis orçamentárias, as despesas com a concessão de subsídios, subvenções e benefícios de natureza financeira, inclusive os relativos a indenizações e restituições por perdas econômicas, observado o ato jurídico perfeito.” (NR).

33. A medida fiscal, portanto, procura autorizar o ajuste das despesas com subsídios, subvenções e benefícios financeiros ao limite do gasto. O governo federal propõe autorização para ajuste orçamentário em cerca de 18 bilhões de reais em subsídios e subvenções. Essa medida é relevante em mérito, na medida em que busca resolver o problema de perenização e precária governança de benefícios que não tem sua eficácia e efetividade comprovada, erodindo a base arrecadatória em retorno comprovado à sociedade.

34. O impacto fiscal da medida proposta: R\$ 1,8 bilhões (2025); R\$ 1,9 bilhões (2026); R\$ 2,1 bilhões (2027); R\$ 2,2 bilhões (2028); R\$ 2,3 bilhões (2029); e R\$ 2,5 bilhões (2030), conforme Ofício nº 15/2024/SAG/CC/PR.

MEDIDA: FUNDEB E EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

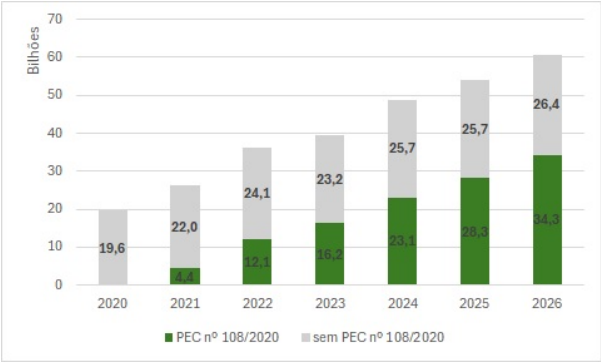
35. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), previsto nos arts. 212 e 212-A da Constituição Federal, foi criado em 2007 em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006. O Fundeb é um instrumento de financiamento da educação pública que, através da redistribuição de recursos entre os entes federados, visa garantir o acesso universal à educação básica, reduzir desigualdades regionais e sociais, valorizar os profissionais da educação e aumentar os investimentos na área.

36. O Fundo é composto por receita de impostos e de transferências constitucionais dos Estados, Distrito Federal e Municípios, além de recursos provenientes da União a título de complementação aos entes federados que não atingirem o valor mínimo por aluno/ano definido nacionalmente ou que efetivaram as condicionalidades de melhoria de gestão e alcançaram a evolução dos indicadores a serem definidos sobre atendimento e melhoria de aprendizagem com a redução das desigualdades.

37. De 2007 até 2020, a complementação da União correspondia a 10% da contribuição total dos estados e municípios. O novo Fundeb foi criado em 2021 e,

através da EC nº 108/2020, obteve progressivos aumentos dos recursos oriundos da complementação da União, cujo montante alcançará 23% em 2026: 12% em 2021; 15% em 2022; 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025; e 23% de 2026 em diante. O expressivo aumento de repasses da União ao Fundo, contudo, foi aprovado sem especificação de fonte de financiamento. O Gráfico 6 ilustra a despesa, em termos reais, desde 2020 até valores projetados para 2026 (aumento real de 210% no período), bem como o aumento do esforço fiscal da União devido ao aumento gradativo das alíquotas, conforme determinação da EC nº 108/2020. Em proporção do PIB, os repasses federais passarão de 0,20% em 2020 para 0,49% em 2026.

Gráfico 6 - Complementação da União ao Fundeb (R\$ bilhões constantes - set/2024)



Fontes: Resultado do Tesouro Nacional (2020 a 2023), 5º Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (2024) e Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025 (2025 e 2026).

38. Assim, considerando o supracitado aumento dos recursos federais destinados ao Fundo e visando garantir que estes sejam utilizados diretamente em benefício dos estudantes, a PEC ora analisada prevê que 20% da complementação da União será destinada para ações de fomento à criação e à manutenção de matrículas em tempo integral na educação básica pública, levando em conta indicadores de qualidade e eficiência do investimento público em educação. Como as despesas do Fundeb não são contabilizadas no limite de despesa da Lei Complementar nº 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), a educação em tempo integral deixaria de pressionar o limite de despesa do regime fiscal – garantindo a sustentabilidade das demais políticas públicas – sem, contudo, impactar as metas de resultado primário.

39. O Programa Escola em Tempo Integral, instituído pela Lei nº 14.640/2023, visa fomentar a criação de matrículas em tempo integral em todas as etapas e modalidades da educação básica, priorizando as escolas que atendem estudantes em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica. O programa busca o cumprimento da meta 6 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, que prevê a educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. De acordo com o Relatório de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE 2024), o percentual de escolas em tempo integral no país era de 30,5% em 2023, enquanto o percentual de matrículas nesse modelo estava em 20,6% naquele ano.

40. Vale ressaltar que a dotação do programa Escola em Tempo Integral no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025 é de R\$ 4,8 bilhões, montante inferior ao percentual de 20% da complementação da União ao Fundeb no referido ano (R\$ 10,9 bilhões). Para os exercícios seguintes, estimou-se acréscimo de R\$ 1 bilhão no investimento, em linha com a expansão da oferta prevista no PNE 2024.

41. O impacto fiscal da medida proposta, em termos de economia de recursos: R\$ 4,8 bilhões (2025); R\$ 5,5 bilhões (2026); R\$ 6,5 bilhões (2027); R\$ 7,5 bilhões (2028); R\$ 8,5 bilhões (2029); e R\$ 9,5 bilhões (2030), conforme Ofício nº 15/2024/SAG/CC/PR.

MEDIDA: ABONO SALARIAL

42. O abono salarial foi uma política instaurada em outro contexto socioeconômico do país, que contava inclusive com dificuldades operacionais relacionadas à disponibilidade de dados e à própria operacionalização de políticas públicas frente ao contexto atual. Diante disso, criou-se esse benefício aos trabalhadores formais de menor renda à época. Assim, diante de um conjunto de requisitos, principalmente receber até dois salários mínimos de remuneração mensal, cada trabalhador receberia um benefício de até 1 salário mínimo anual de forma proporcional ao número de meses trabalhados. É o que consta no § 3º do art. 239 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Para aquele momento, o benefício focava os estratos mais baixos de rendimento do Brasil. No entanto, desde então, várias outras políticas públicas para essas pessoas foram desenvolvidas, além do fato de que o próprio mercado de trabalho e a distribuição de rendimentos na economia brasileira se alteraram de forma significativa desde sua criação.

43. Antes dos anos 2000, o próprio salário mínimo tinha outro patamar, menores do que os atuais, em termos reais. Assim, de acordo com estudo do Conselho de Monitoramento e de Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), enquanto o benefício era focalizado em camadas da população de menor renda anteriormente, na medida em que o salário mínimo foi se elevando, se aproximando da renda mediana do país, os beneficiários passaram a estar nos decis de renda cada vez mais elevados. Dessa forma, os beneficiários se situaram cada vez mais nos decis superiores de renda entre os brasileiros, piorando a focalização do programa. Ainda de acordo com a avaliação do CMAP, a focalização do programa no Brasil é mais genérica do que em outros países com programas comparáveis, sendo que jovens de família de classe elevada, por exemplo, podem receber o benefício quando estiverem ingressando no mercado de trabalho. Ademais, análise empírica destacou que efeitos sobre a formalização se dão apenas para mulheres de baixa remuneração (com rendimento de até 1,25 salário mínimo), em linha do que é encontrado em programas similares em outros países.

44. Diante disso, a minuta de PEC, em seu art. 1º, traz, entre determinadas alterações, a seguinte no art. 239 da CF/1988:

“Art. 239.
.....
§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público até R\$ 2.640,00 (dois mil seiscentos e quarenta reais) de remuneração mensal, corrigida, a partir de 2026, pela variação anual do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo acumulada no segundo exercício anterior ao de pagamento do benefício, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos Programas, até a data da promulgação desta Constituição.
§ 3º-A O limite para elegibilidade do benefício de que trata o § 3º não será inferior ao valor equivalente ao salário mínimo do período trabalhado, multiplicado pelo índice de 1,5 (um inteiro e cinco décimos).
.....” (NR)

45. Sendo assim, o benefício seria disponibilizado para indivíduos com rendimento de R\$ 2.640,00 em 2025, ou dois salários mínimos de 2023, corrigidos a partir de 2026 pela inflação (INPC). Além disso, de acordo com o § 3º-A do art. 239 modificado, esse valor não será inferior a 1,5 salários mínimos, ou seja, o ajuste no abono será gradual, sendo que, na medida que o salário mínimo cresça, inclusive acima da inflação, apenas uma parte dos beneficiários deixariam de receber o benefício. De todo modo, essas pessoas vão receber salários maiores, em termos reais, as colocando em estratos da renda superiores. Portanto, além de gradual, não se trata necessariamente de redução de despesas com o abono, mas de ajustes em sua evolução, uma vez que essa despesa é impactada também pela quantidade de pessoas no trabalho formal, que tem aumentado recentemente, dada as condições benignas da economia brasileira, com surpresas no crescimento econômico, e pelo próprio aumento do salário mínimo (com ganhos reais). Além disso, faz com que a focalização do programa seja aprimorada.

46. Quanto ao impacto da alteração constante no art. 239 da CF/1988, foram utilizados inicialmente os dados constantes na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) 2022, dados mais recentes disponíveis, com a quantidade de trabalhadores formais por rendimento. Por hipótese, foram atualizados os dados até 2030, de acordo com a variação de rendimento nominal dos trabalhadores e da projeção de população ocupada (hipótese de que a quantidade de pessoas elegíveis cresça de acordo com a variação da população ocupada) disponibilizada pela Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica (SPE).

47. Além disso, foram considerados os valores do salário mínimo de cada simulação para o cálculo dos benefícios, de acordo com os parâmetros do INPC, da variação do PIB e do limite de despesas do Arcabouço Fiscal (uma vez que a regra atual de salário mínimo depende do INPC e da variação do PIB; e a proposta de revisão na política de valorização real do salário mínimo constante entre as propostas de ajuste fiscal (a ser confirmada em proposta de lei) depende do INPC, da variação do PIB e do limite de despesas dado pelo Regime Fiscal Sustentável, sendo este último restritivo. Por último, como se sabe, o abono é baseado na quantidade de meses trabalhada, sendo que o benefício é proporcional a essa quantidade em relação ao salário mínimo. Assim, faz-se uma hipótese adicional de que a proporção do salário mínimo recebida por

trabalhador (relacionada aos meses trabalhados) é a mesma de 2024 em diante.

48. Com base nesses parâmetros e cenários é possível verificar quantas pessoas serão elegíveis de 2025 em diante, sendo possível conhecer o quantitativo de cada cenário, assim como a diferença causada pela alteração da política de salário mínimo considerado para o benefício, caso aprovada.

49. Com a quantidade elegível de cada cenário, o salário mínimo considerado para o benefício e a proporção do salário mínimo que cada indivíduo receberia, é possível chegar ao valor final da despesa com o abono. Finalmente, é possível verificar o impacto da modificação proposta ao se comparar a regra de elegibilidade atual e a modificada do abono e do salário mínimo.

50. O impacto fiscal da medida proposta, em termos de economia de recursos: R\$ 0,1 bilhão (2025); R\$ 1,6 bilhão (2026); R\$ 3,0 bilhões (2027); R\$ 4,8 bilhões (2028); R\$ 6,3 bilhões (2029); e R\$ 8,0 bilhões (2030), conforme Ofício nº 15/2024/SAG/CC/PR.

MEDIDA: MAIOR FLEXIBILIDADE À GESTÃO DO ORÇAMENTO

51. Finalmente, foi proposta a revogação dos §§ 10 e 11:

Art. 165.

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

52. Trata-se de revogação dos dispositivos que preveem o dever de execução orçamentária, conferindo maior flexibilidade à gestão do orçamento, preservadas as obrigações legais e constitucionais e a execução impositiva das emendas.

CONCLUSÃO

53. Em vista do exposto, constata-se que as medidas fiscais propostas têm por objetivo central aumentar a flexibilidade do orçamento da União e reduzir a pressão da dinâmica de determinadas despesas obrigatórias sobre as demais despesas, aliviando a compressão sobre as despesas discricionárias, que são basilares para o adequado funcionamento da máquina pública e a consecução de políticas públicas de grande relevância social. O Apêndice desta nota técnica traz a estimativa preliminar de impacto fiscal das medidas fiscais anunciadas, em bilhões de reais.

54. Essas medidas tendem a reforçar o Regime Fiscal Sustentável, dado pela Lei Complementar nº 200, de 2023, com o objetivo de trazer sustentabilidade fiscal para o país no médio prazo. Esta Secretaria de Política Econômica reforça em sua análise o mérito das medidas propostas e recomenda a aprovação desta proposta de Emenda Constitucional.

55. Em atendimento ao Parágrafo 18 Relatório 1 (Documento SEI nº 46746411), solicita-se à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional seu parecer jurídico acerca da minuta de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) (Documento SEI nº 46758325) que altera os artigos 37, 163, 203, 212-A e 239 da Constituição Federal, assim como os artigos 76, 138 e 139 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

À consideração superior.

Documento assinado eletronicamente
CAMILA FERRAZ PEIXOTO CAVALCANTE
Coordenadora-Geral

Documento assinado eletronicamente
SÉRGIO RICARDO DE BRITO GADELHA
Coordenador-Geral

Documento assinado eletronicamente
HELDER LARA FERREIRA FILHO
Subsecretário de Política Fiscal, Substituto

De acordo.

Documento assinado eletronicamente
GUILHERME SANTOS MELLO
Secretário de Política Econômica

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. SECRETARIA ESPECIAL DE ANÁLISE GOVERNAMENTAL. Ofício nº 15/2024/SAG/CC/PR. Dezembro, 2024.

BRASIL.Constituição da República Federativa do Brasil 1988. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm#adct>> Acesso em 1º de dezembro de 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. SECRETARIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ASSUNTOS ECONÔMICOS. Plano de Subsídios da União. Junho, 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Ricardo de Brito Gadelha, Coordenador(a)-Geral**, em 02/12/2024, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Helder Lara Ferreira Filho, Secretário(a) Substituto(a)**, em 02/12/2024, às 16:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Camila Ferraz Peixoto Cavalcante, Coordenador(a)-Geral**, em 02/12/2024, às 16:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Santos Mello, Secretário(a)**, em 02/12/2024, às 16:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **46758253** e o código CRC .