10ª EDIÇÃO

ORÇAMENTO DE SUBSÍDIOS DA UNIÃO 2025



SECRETARIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO

Presidente do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro do Planejamento e Orçamento
Bruno Moretti

Secretário-Executivo
Guilherme Santos Mello

Secretária Nacional de Planejamento
Tatiana Lemos Sandim

Secretário de Orçamento Federal
Clayton Luiz Montes

Secretário de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento
Antônio Negromonte Nascimento Junior

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
Otávio Augusto Ferreira Ventura

Secretário de Articulação Institucional
Wagner Artur de Oliveira Cabral

Subsecretário de Avaliação de Políticas Públicas
Leonardo Carvalho de Mello

Equipe Técnica
Antônio Lucas De Abreu Melo
Carlos Renato de Melo Castro
Henrique Moreira De Almeida
Mirian Martins Ribeiro
Roberta da Silva Vieira
Rodrigo Moises e Cyrino

Informações
E-mail: sma@planejamento.gov.br

Última alteração: 27 de outubro de 2026.
*É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

Ministério do Planejamento e Orçamento
gov.br/planejamento

@planejamentoeorcamento

@minplanejamento

Painel Orçamento de Subsídios da União

O Orçamento de Subsídios da União é um conjunto amplo de estatísticas consolidado pela SMA. Essa publicação traz os principais números e destaques associados ao comportamento mais recente dos subsídios. Contudo, maiores detalhes, visualizações e séries históricas podem ser consultadas na página da SMA.

SECRETARIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
GOVERNO FEDERAL BRASIL UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

SUMÁRIO

Sumário Executivo 5

O Panorama dos Subsídios da União 7

Principais Mudanças em 2025 10

Apêndice A: A conceituação das categorias de subsídios 19

Apêndice B: Valores Nominais dos Principais Subsídios..... 23

Apêndice C: Subsídios com Alteração na Estimação – Valores com as Metodologias Antiga e Nova 25

Sumário Executivo

Em sua 10ª edição, o Orçamento de Subsídios da União (OSU) complementa os demonstrativos que acompanham o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e consolida-se como um pilar da agenda de transparência ativa do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO). Elaborado de forma objetiva, com linguagem direta e acessível, o documento oferece à sociedade uma visão panorâmica e temporal dos benefícios tributários, financeiros e creditícios da União.

Em 2025, os gastos com subsídios do governo federal apresentaram **relativa estabilidade** como proporção do PIB. **A tendência de expansão após 2020 foi interrompida em 2023, quando se registrou 6,04% do PIB; no ano seguinte, observou-se uma queda mais acentuada (5,62%), mantendo-se praticamente estável em 2025, ano em que atingiu 5,57%**.

Dentre as três categorias que compõem os subsídios federais, **os tributários ainda seguem amplamente predominantes**. Em 2025, **esses benefícios perfizeram 80,2% de todo o orçamento de subsídios da União**. **Os benefícios creditícios, por sua vez, representaram 11,2%**, ao passo que **os financeiros registraram 8,6% do total**.

Em termos de variação nominal, porém, **foram os benefícios creditícios que apresentaram o maior crescimento em 2025 (57,7%)**. Os benefícios tributários tiveram alta moderada de 4,1%, enquanto os financeiros sofreram retração de 6,5%.

Um fator comum responsável pela elevação dos benefícios creditícios foi **o aumento do custo médio de emissão (CME) de dívidas do Tesouro Nacional**, que foi de 11,06% em 2024 para 13,20% em 2025. A despeito da expressiva queda do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) em R$ 18,0 bilhões, **o montante dos benefícios creditícios se expandiu principalmente em razão do crescimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que registrou aumento de quase R$ 19,0 bilhões em 2025**. Junto ao FAT, **o Fundo da Marinha Mercante (FMM) e os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste apresentaram igualmente um incremento relevante de R$15,5 bilhões e R$ 8,4 bilhões em relação a 2024, respectivamente**. Parcela das variações observadas no FMM e em outros seis benefícios creditícios decorreu da **mudança metodológica** aplicada no cálculo desses subsídios a partir de 2025.

No que diz respeito aos benefícios tributários, destaca-se **o subsídio Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio, que registrou crescimento de R$ 4,7 bilhões em comparação a 2024**. Merece destaque também **as alterações legislativas que resultaram na redução da desoneração da Folha de Salários (R$ 4,8 bilhões) e da Folha dos**

Municípios (R$ 3,2 bilhões), bem como **na extinção do PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (redução de R$ 13,6 bilhões em 2025)**.

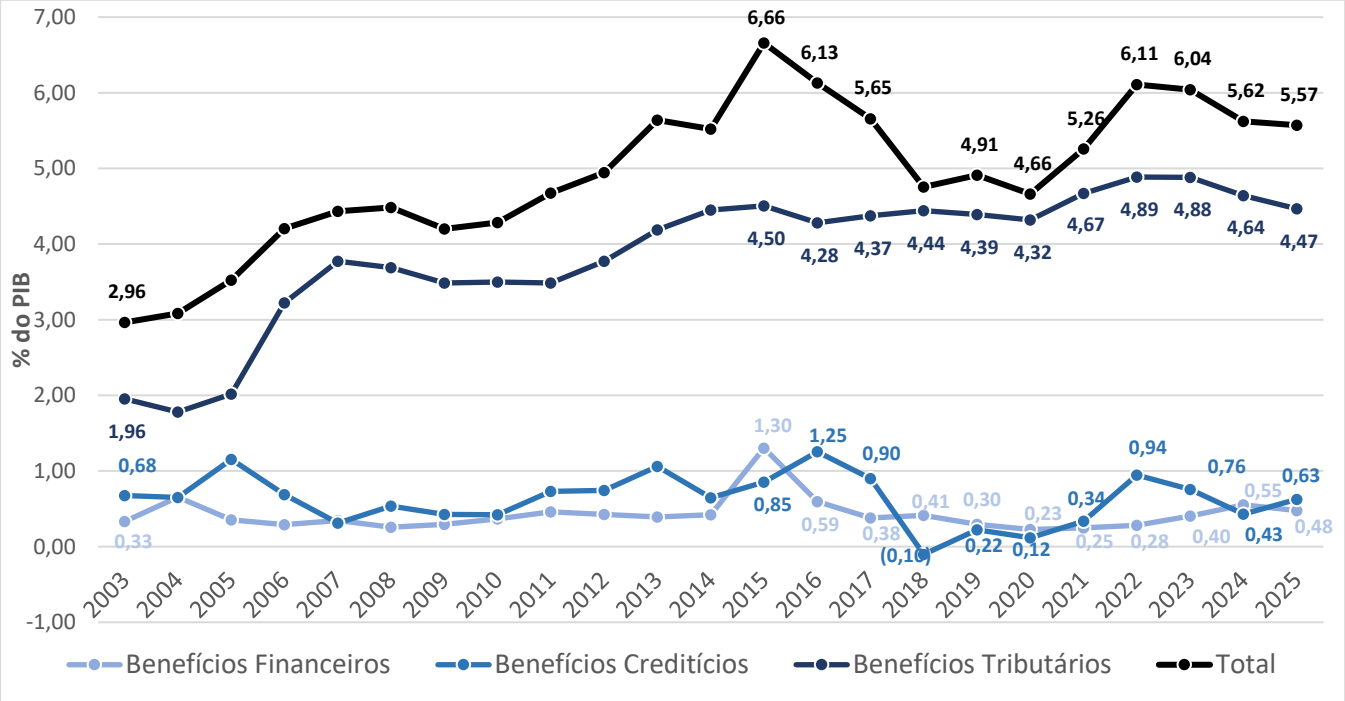
A redução dos benefícios financeiros, por fim, foi puxada sobretudo pela **retração acentuada do Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS)**, despesa financeira que, após alcançar a cifra de R$ 33,0 bilhões em 2024, caiu para R$ 23,8 bilhões em 2025. A **redução do montante no Programa Minha Casa Minha Vida em R$ 4,3 bilhões** também contribuiu para o recuo dos benefícios financeiros em relação a 2024.

O Panorama dos Subsídios da União

O 10º Orçamento de Subsídios da União (OSU) indica que o total de subsídios incorridos pelo Governo Federal apresentou relativa estabilidade como proporção do PIB. Em 2025, esse valor total alcançou R$ 709,7 bilhões, equivalente a 5,57% do PIB – valor praticamente idêntico aos 5,62% (ver **Figura 1**) do ano anterior. Essa estabilização consolida a reversão da tendência de expansão observada em 2023, ano em que houve a primeira redução dos gastos com subsídios desde 2020.

O total de subsídios atingiu 5,57% do PIB em 2025, valor ligeiramente inferior aos 5,62% observados no ano anterior.

Figura 1 *– Evolução histórica dos subsídios da União (% PIB)*



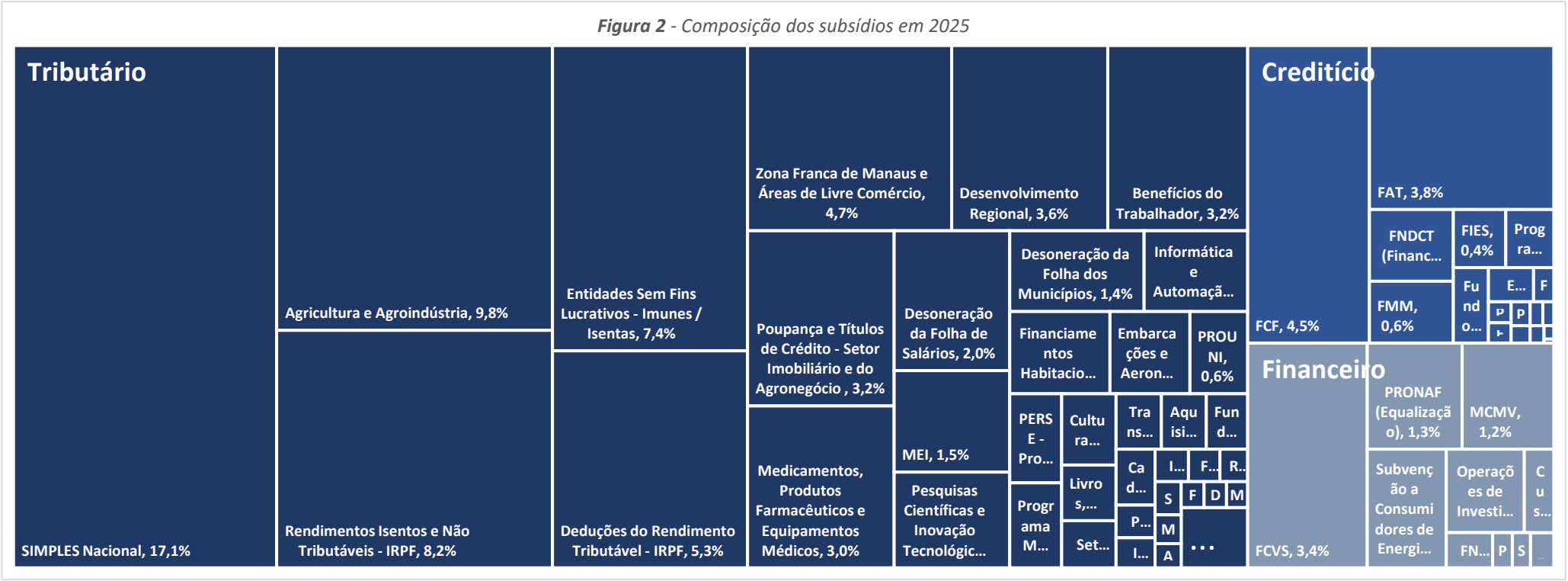
Fonte: SMA/MPO e RFB. Elaboração: SMA/MPO.

Em termos proporcionais ao PIB, as três modalidades de subsídios[1] apresentaram variações em 2025. Houve um crescimento do total direcionado a benefícios creditícios (que atingiram 0,63% do PIB) e uma redução dos tributários (4,47%) e financeiros (0,48%), conforme **Figura 1**. Essas oscilações, porém, não alteraram o panorama de dominância dos subsídios tributários, que persistem no patamar de 80% do orçamento total de subsídios da União (Ver **Figura 2**).

Subsídios tributários representaram 80,2% de todos os subsídios da união em 2025.

[1] Subsídios (ou benefícios) tributários são exceções ao sistema tributário de referência. Subsídios (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. Subsídios (ou benefícios) financeiros se referem a desembolsos efetivos realizados por meio de subvenções econômicas, assim como assunção de dívidas pela União. Para maiores detalhes, ver o Apêndice A.

Figura 2 – *Composição dos subsídios em 2025*



Fonte: SMA/MPO e RFB. Elaboração: SMA/MPO. Notas: * Valores reportados indicam o percentual de cada conta de subsídio em relação ao total do orçamento de subsídios da União. O Apêndice B traz uma lista que inclui também os valores nominais observados para as maiores contas de subsídios em 2025.

Como se nota na composição dos benefícios tributários, predominam os valores do Simples Nacional (17,1% do total de subsídios), o apoio à agricultura e agroindústria (9,8%) e a não tributação de rendimentos de pessoas físicas (rendimentos isentos, não tributáveis e deduções de rendimentos somam 13,5%).

A predominância histórica dos benefícios tributários e as variações dos benefícios creditícios e financeiros revelam também o impacto de decisões acumuladas ao longo dos anos. Alguns benefícios tributários, por exemplo, tendem a ter vigência prolongada por estarem atrelados a regras legais mais rígidas. Por sua vez, as oscilações dos benefícios creditícios e financeiros tendem a refletir a natureza mais volátil desses instrumentos, pois dependem mais diretamente de variáveis econômicas e financeiras que oscilam ao longo do tempo, tais como taxa de juros, inflação, condições de crédito e ciclos econômicos. Nesse contexto, os resultados apresentados pelo OSU mostram que a dinâmica de parte relevante desses benefícios reflete regras legais de longo prazo e condições macroeconômicas, o que reforça a importância do monitoramento e da avaliação periódica.

Principais Mudanças em 2025

Ainda que, em termos proporcionais ao PIB, o volume total de subsídios tenha apresentado estabilidade, o peso relativo entre as três modalidades não permaneceu o mesmo de um ano para outro. Em 2025, os benefícios creditícios adquiriram preponderância sobre os financeiros. A **Tabela 1** revela que a expansão percentual expressiva dos creditícios (57,7%) foi acompanhada por uma retração equivalente a 6,5% dos financeiros e por uma alta modesta dos benefícios tributários (4,1%).

Os subsídios creditícios cresceram 57,7%; já os benefícios tributários tiveram alta modesta de 4,1%, ao passo que os financeiros sofreram retração de 6,5% em 2025.

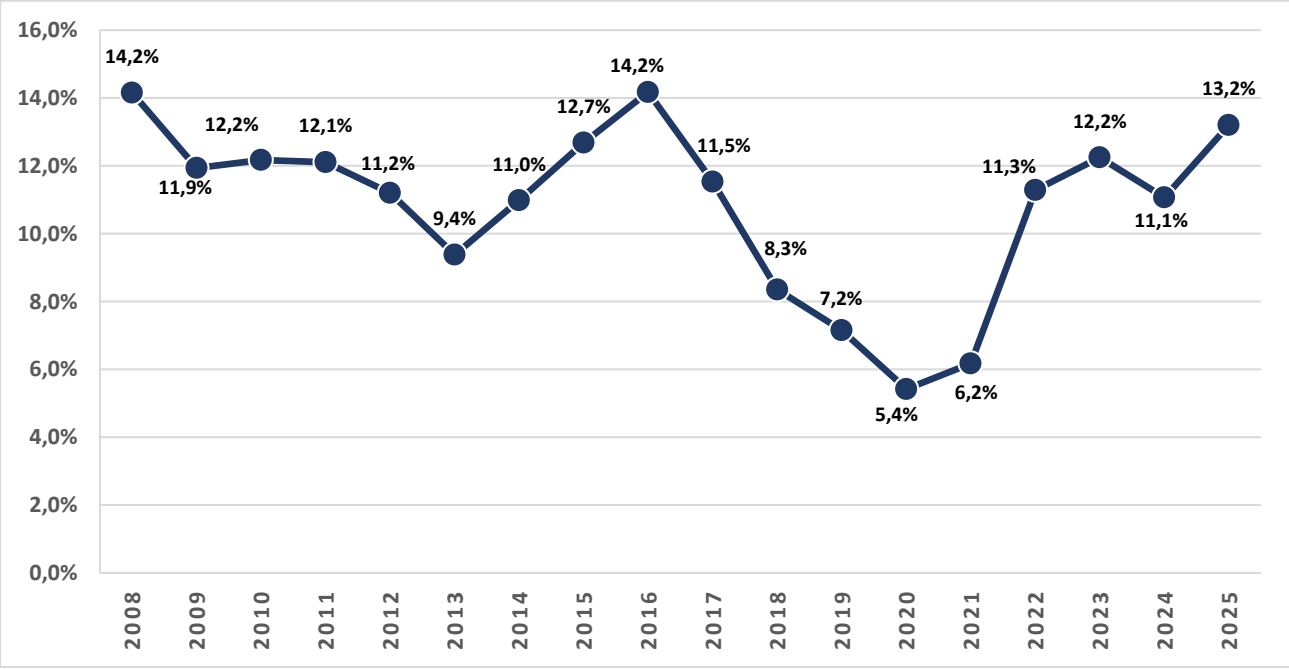
Tabela 1 – *Variação nominal dos subsídios por modalidade entre 2024 e 2025 (R$ bilhões)*

Modalidade	2024*	2025*	Variação Nominal	Variação Percentual
Benefícios Tributários	547	569	22	4,1%
Benefícios Financeiros	65	61	-4	-6,5%
Benefícios Creditícios	50	80	29	57,7%
Total	**662**	**710**	**47**	**7,1%**

Fonte: SMA/MPO e RFB. Elaboração: SMA/MPO. Notas:* Valores reportados em R$ bilhões correntes.

Esse crescimento do total dos benefícios creditícios é explicado, em parte, pela elevação do Custo Médio de Emissão (CME) de dívidas do Tesouro Nacional, que foi de 11,06% para 13,20% em 2025, alta de 2,13 p.p., como pode ser observado na **Figura 3**. A elevação desse indicador é reflexo do aumento do custo de oportunidade do Tesouro Nacional.

Figura 3 – *Custo médio de emissão de dívidas do Tesouro Nacional (%)*



Fonte: STN. Elaboração: SMA/MPO.

A expansão dos subsídios creditícios foi impulsionada pelo aumento do Custo Médio de Emissão (CME) do Tesouro Nacional e pela variação positiva do FAT, do FMM e dos Fundos Constitucionais.

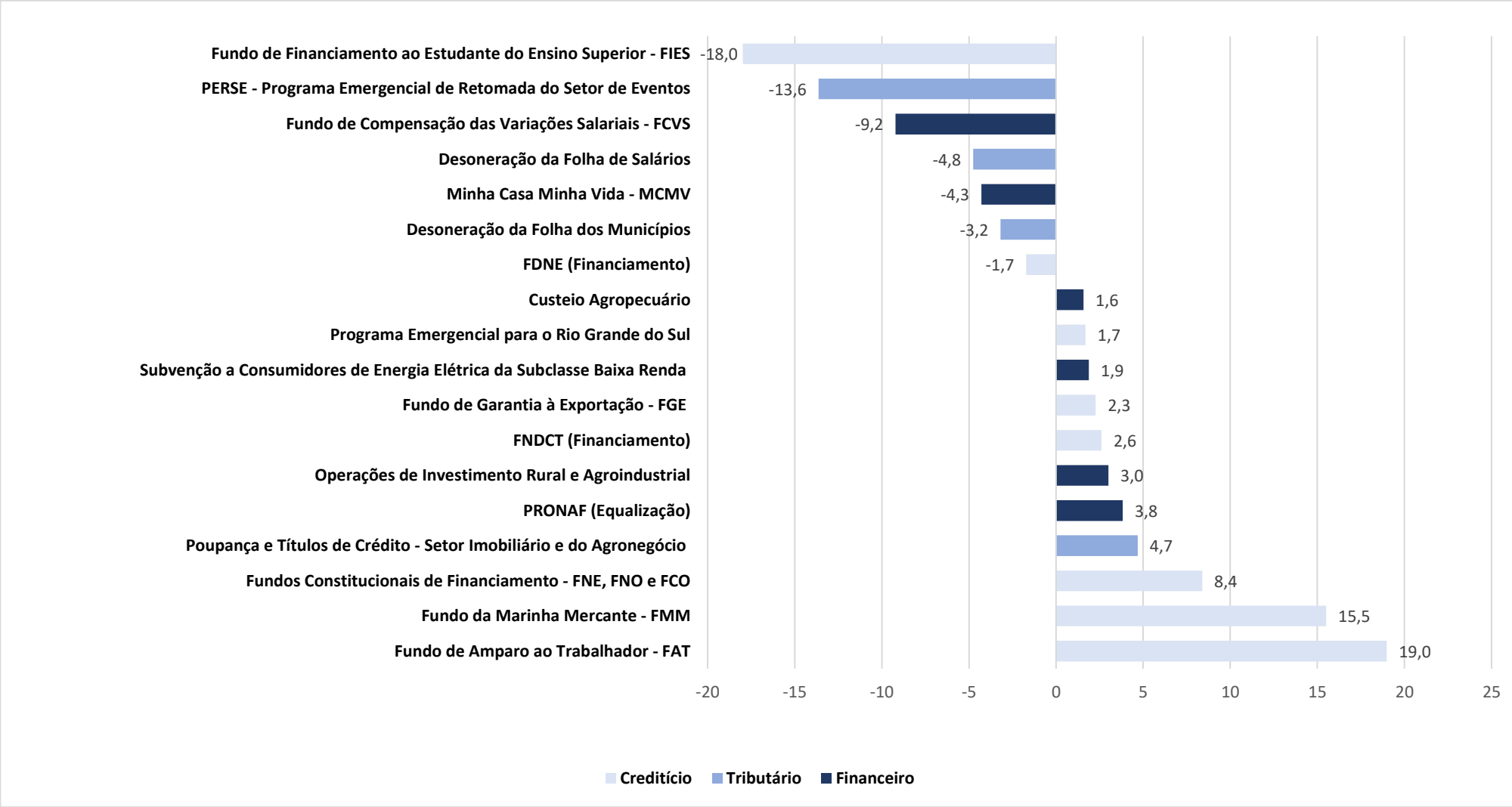
As variações do CME podem levar a variações percentuais diversas, a depender do valor de base de cada benefício. O Fundo de Garantia à Exportação (FGE), por exemplo, teve um importante crescimento percentual de 2024 para 2025 (3.541%) em decorrência da variação do CME, ainda que não se tenha observado uma variação nominal expressiva desse benefício no mesmo período. Estima-se que cerca de R$1,1 bilhão dos R$ 2,3 bilhões da expansão nominal observada no Fundo esteja associado ao CME. Por ser um fundo garantidor de natureza estritamente contábil, grande parte do patrimônio do FGE é expresso em disponibilidade, com liquidez imediata e remuneração pela Conta Única do Tesouro (CUT). Quando o CME supera a remuneração da CUT, surge um subsídio que não está atrelado à atividade de seguro e que, portanto, existe mesmo sob ausência de operações dessa natureza. Houve a utilização de recursos do FGE no âmbito do Plano Brasil Soberano. A Medida Provisória 1.309/2025 autorizou a disponibilização de linhas de financiamento geridas pelo BNDES com esses recursos. Pouco mais de R$ 20 bilhões foram disponibilizados ao BNDES, passando a receber a remuneração do BNDES ao FGE, fixada entre 1% e 6% pelo Conselho Monetário Nacional, a depender da natureza da operação de financiamento e do porte do tomador.

Outro fator relevante para a variação de alguns benefícios creditícios é a mudança metodológica registrada na última versão do Manual Técnico de Benefícios Financeiros e Creditícios de janeiro de 2026 e apresentada no Apêndice C.

A **Figura 4 e a Figura 5**[2] sintetizam, respectivamente, as principais variações nominais e percentuais das três categorias de subsídios da União.

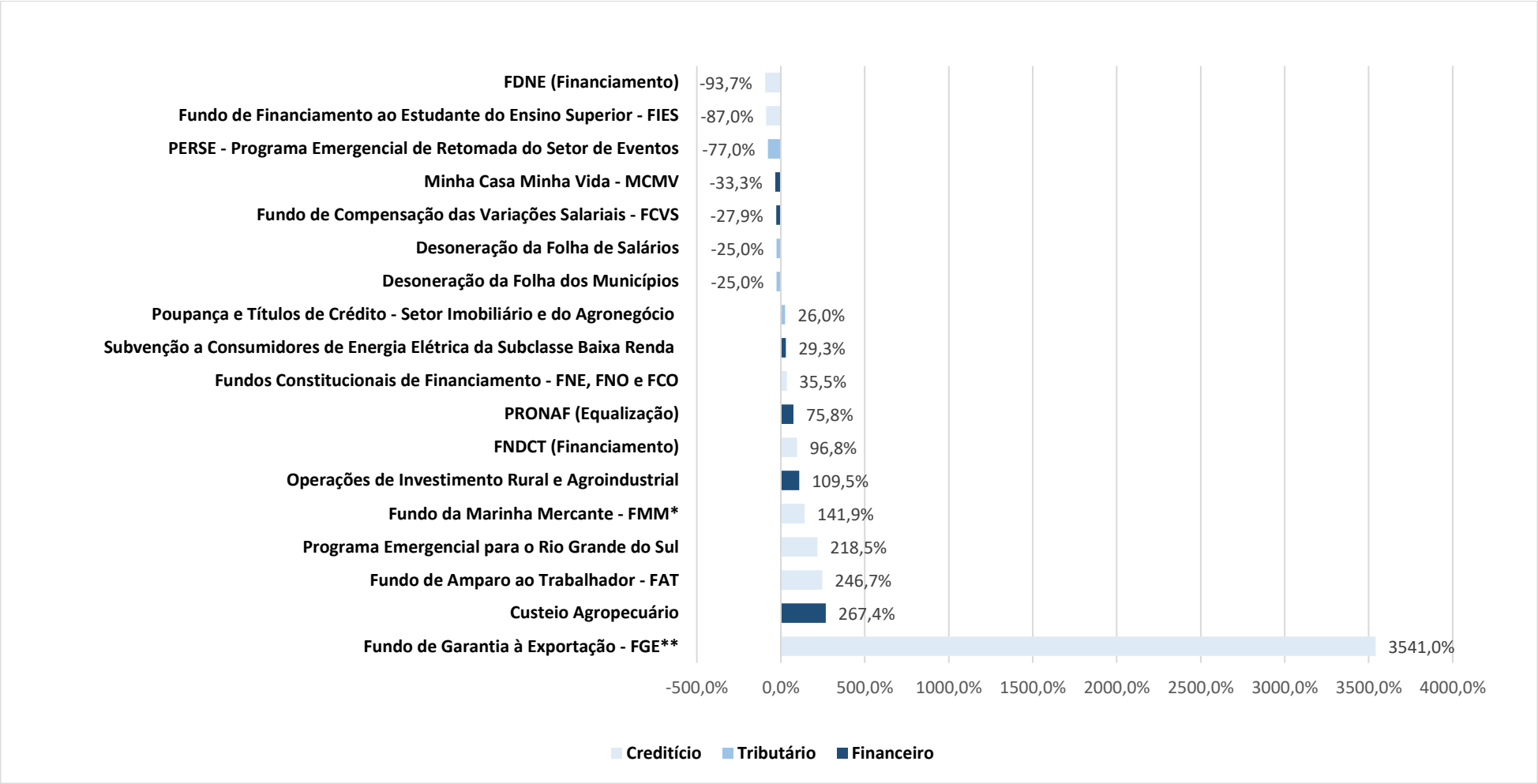
[2] As Figuras 4 e 5 destacam as contas de subsídios que apresentaram em 2025 variação nominal absoluta superior à média da variação dos valores absolutos (R$ 1,5 bilhão) e variação percentual absoluta superior à mediana dos valores absolutos (11,3%).

Figura 4 – *Principais variações nominais dos subsídios em 2025 (R$ bilhões)*



Fonte: SMA/MPO e RFB. Elaboração: SMA/MPO.

Figura 5 – *Principais variações percentuais dos subsídios em 2025 (% em relação ao valor de 2024)*



*Embora o benefício creditício do FMM tenha sido negativo em 2024 (**Tabela 4**), a variação percentual foi calculada em relação ao seu valor absoluto.

A variação expressiva do FGE é decorrente de um valor percentual de base próximo a zero em 2024. Ver **Tabela 4 do Apêndice B.

Fonte: SMA/MPO e RFB. Elaboração: SMA/MPO

Os três maiores crescimentos nominais observados em 2025 foram de subsídios pertencentes à modalidade creditícia (FAT, FMM e Fundos Constitucionais).

Em 2025, os três benefícios que mais cresceram em termos nominais foram de natureza creditícia. Houve incrementos relevantes no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no montante de R$ 19 bilhões, no Fundo da Marinha Mercante (FMM), em R$ 15,5 bilhões, e nos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste, que registraram aumento de R$ 8,4 bilhões. O FNDCT e o Programa Emergencial para o Rio Grande do Sul também apresentaram variações positivas na modalidade creditícia.

O FAT foi o benefício que mais aumentou em 2025. O benefício creditício do fundo passou de R$ 7,7 bilhões para R$ 26,7 bilhões, sendo que cerca de R$ 12 bilhões decorreram do aumento do CME.

O FMM teve um crescimento de R$ 15,5 bilhões em relação a 2024 e foi um dos sete benefícios creditícios cujo cálculo passou a integrar a nova metodologia[3]. Estima-se que a mudança metodológica seja responsável pelo aumento de cerca de R$ 9,5 bilhões, e a variação do CME por cerca de R$ 1,0 bilhão. Houve ainda um impacto da valorização cambial do real frente ao dólar, que resultou em uma diminuição de R$ 4,4 bilhões das Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras (VPAf) e em um aumento de R$ 3,3 bilhões nas Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras (VPDf) em 2025.

Os benefícios creditícios associados aos Fundos Constitucionais de Financiamento, por sua vez, tiveram uma variação positiva de R$ 8,4 bilhões. Cerca de R$ 6,0 bilhões podem ser atribuídos ao aumento do CME; a variação restante, contudo, está possivelmente associada a fatores que afetam negativamente a evolução do patrimônio líquido dos Fundos em relação ao custo de oportunidade, como, por exemplo, a expansão do crédito em linhas com taxas de juros baixas e a inadimplência, de acordo com o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, órgão responsável pela gestão dos Fundos.

Aumentos importantes também foram observados no FNDCT, que cresceu R$ 2,6 bilhões em 2025, sendo que aproximadamente metade (R$ 1,3 bilhão) está associado ao comportamento do CME, e no Programa Emergencial para o Rio Grande do Sul, que apresentou um aumento de R$ 1,7 bilhão em 2025, pois foi iniciado em meados de 2024 e, assim, a comparação entre os últimos 2 anos não é exatamente equivalente.

[3]Para mais detalhes sobre a nova metodologia e sobre as principais mudanças com relação à anterior, ver o Apêndice C deste Relatório.

No extremo oposto, encontra-se o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), que apresentou a maior variação negativa entre todos os benefícios. O valor desse benefício retraiu em R$ 18 bilhões em comparação a 2024. Estima-se que a nova metodologia seja responsável por redução de R$ 11,8 bilhões. Adicionalmente, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão gestor do FIES, informou que houve aumento do teto de financiamento de cursos de medicina de R$ 60 mil para R$ 78 mil por semestre (Resolução CG-Fies nº 63, de 24 de julho de 2025). Paralelamente, houve aumento da taxa real de juros que melhorou a alavancagem do Fundo Garantidor de Financiamento Estudantil (FG-Fies), que cobre os contratos desde 2018, reduzindo o benefício creditício. Soma-se o efeito de políticas de renegociação de dívidas implementadas no âmbito do FIES. As iniciativas, conhecidas como "Desenrola FIES", contribuíram para a regularização de parte relevante dos contratos inadimplentes e, consequentemente, para a redução do estoque de contratos em atraso observado nos anos mais recentes.

A maior variação nominal negativa em 2025 foi do benefício creditício associado ao FIES, que sofreu redução de R$ 18 bilhões.

Ainda que menor, o benefício creditício associado ao FDNE também apresentou uma queda de R$ 1,7 bilhão em 2025. Desse valor, cerca de R$ 0,8 bilhão foi efeito da mudança de metodologia[4].

No que concerne aos benefícios tributários, merecem destaques as variações negativas observadas no recém-extinto Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE), na Desoneração da Folha de Salários e na Desoneração da Folha de Municípios; em termos de variação positiva, destacou-se o crescimento da Poupança e Títulos de Crédito – Setor Imobiliário e do Agronegócio.

As variações negativas do PERSE e das desonerações provêm, de certa forma, de uma origem comum. A Medida Provisória nº 1.202/2023, editada pelo governo federal, teve entre seus objetivos aumentar a arrecadação para assegurar o cumprimento das metas fiscais. Nesse sentido, seu texto previu medidas como a extinção do PERSE, o fim da desoneração da folha de salários de 17 setores econômicos e a reoneração da folha de municípios. Embora tenha sido convertida na Lei nº 14.873/2024, a MP teve seu texto original modificado, de forma que esses três temas foram tratados por meio de outros projetos de lei.

[4] Para mais detalhes sobre a nova metodologia e sobre as principais mudanças com relação à anterior, ver o Apêndice C deste Relatório.

A expressiva variação negativa do PERSE em R$ 13,6 bilhões é decorrente da Lei nº 14.859/2024, a qual fixou limite de R$ 15,0 bilhões em benefícios tributários. Esse valor foi atingido em março de 2025, quando a Receita Federal oficializou o fim do Programa[5]. Os tributos PIS, COFINS, IRPJ e CSLL, portanto, voltaram a ser cobrados integralmente para as empresas do setor de eventos a partir de abril de 2025.

Forte retração do PERSE em R$ 13,6 bilhões decorreu do seu encerramento, após atingir o limite fixado do seu custo fiscal em março de 2025.

Ainda que em montante menor, reduções importantes também foram observadas nas contas Desoneração da Folha de Salários e Desoneração da Folha de Municípios. Ambas sofreram redução percentual de 25% em comparação a 2024; em variações nominais, a Folha de Salários retraiu R$ 4,8 bilhões, ao passo que a Folha de Municípios registrou queda de R$ 3,2 bilhões. Ambos os benefícios foram objetos de um regime de transição estabelecido na Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024[6]. Nesse texto, foi definido um modelo híbrido para empresas de 17 setores econômicos que optaram pela desoneração da folha de salários, por meio do qual haverá uma extinção gradativa do benefício e retomada gradual da alíquota patronal[7]. Desse modo, as variações negativas desses benefícios tendem a aumentar nos próximos anos.

Queda nominal da Desoneração da Folha de Salários (R$ 4,8 bilhões) e da Desoneração da Folha de Municípios (R$ 3,2 bilhões) decorre de nova lei, em vigor desde 2024, que estabelece um regime de redução gradual desses benefícios.

Já o benefício tributário "Poupança e Títulos de Crédito – Setor Imobiliário e do Agronegócio" se destacou por apresentar variação positiva em comparação a 2024. Esse benefício tributário cresceu 26% e atingiu R$ 22,7 bilhões em 2025. Essa expansão foi ocasionada pelo aumento do estoque das Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e Letras de Crédito do Agronegócio (LCA), que possuem aplicações com isenção de Imposto de Renda. Como o benefício tributário está diretamente atrelado ao volume total investido, a expansão dessas emissões eleva proporcionalmente o montante do benefício associado a esses títulos. De acordo com o Boletim de Finanças Privadas do Agro divulgado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), o estoque de LCA registrou crescimento de 18% e foi de R$ 510,3 bilhões em novembro de 2024 para R$ 603,3 bilhões em novembro de 2025[8]. As LCI apresentaram alta de 29% e atingiram R$ 508,8 bilhões no

Subsídios tributários à poupança e a títulos de crédito cresceram 26% e alcançaram R$ 22,7 bilhões em 2025, impulsionados pelo aumento no estoque de LCIs e LCAs.

[5] https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/ato-declaratorio-executivo-rfb-n-2-de-21-de-marco-de-2025-619295066

[6] https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm

[7] A cobrança de 5% de alíquota patronal padrão sobre a folha em 2025 retornará ao valor padrão de 20% em 2028, período em que haverá também a redução proporcional da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB) até sua extinção. Um regime de transição também está previsto para a cobrança de alíquotas de INSS patronal dos municípios com até 156 mil habitantes. A alíquota reduzida de 8% em 2024 subiu para 12% em 2025 e deve alcançar 20% em 2027, de forma a igualar-se ao patamar regular de cobrança desse tributo.

[8] https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/boletim-de-financas-privadas-do-agro/boletim-de-financas-privadas-do-agro-dez.2025/view

final de 2025.[9] O expressivo aumento do estoque desses títulos também foi influenciado pela edição da Medida Provisória 1.303/2025, que previa o fim da isenção de IR para essas aplicações financeiras, como forma de compensar a revogação do aumento do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e de assegurar o equilíbrio fiscal. A MP, porém, caducou em outubro de 2025, e esses títulos permaneceram isentos.

Em sentido oposto aos creditícios e tributários, os benefícios financeiros foram a única modalidade que registrou redução no total em 2025. Contribuíram para esse resultado as variações negativas do Fundo de Compensação das Variações Salariais – FCVS (R$ 9,2 bilhões) e do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (R$ 4,3 bilhões) que, juntas, somaram cerca de R$ 13,5 bilhões.

Os benefícios financeiros foram a única categoria que registrou queda nominal no valor total em 2025, puxada principalmente pela redução no FCVS (R$ 9,2 bilhões) e pelo PMCMV (R$ 4,3 bilhões).

A significativa redução do FCVS deveu-se a uma queda expressiva do valor médio por contrato de novação celebrado entre a União e os agentes credores do Fundo, passando de R$ 250 milhões para R$ 86,2 milhões, a despeito do aumento do número de novações, que mais que dobrou em 2025 (276 contratos) em relação a 2024 (132 contratos). O resultado líquido foi uma redução significativa na Ação Orçamentária 00Q3 – Assunção e Novação de Dívidas do FCVS.

Para o PMCMV, segundo benefício financeiro com maior queda, já havia uma previsão de redução equivalente a R$ 5,5 bilhões na LOA 2025 em relação a 2024. Desse montante, R$ 4,5 bilhões se referiam à Ação 00AF – Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O valor remanescente de R$ 955,2 milhões destinou-se à Ação 00CY – "Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023)". Ademais, houve uma redução de R$ 3,1 bilhões da dotação inicial da LOA 2025 nas referidas Ações 00AF e 00CY.

Dentre as variações positivas na modalidade financeira, sobressaíram-se três benefícios pertencentes a ações orçamentárias do Plano Safra, bem como a conta Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda.

Elevação das taxas de juros de mercado foi responsável pelo aumento do Pronaf, Operações de Investimento Rural e Agroindustrial e do Custeio Agropecuário, benefícios que compõem o Plano Safra.

O Pronaf, as Operações de Investimento Rural e Agroindustrial e o Custeio Agropecuário registraram aumentos de R$ 3,8, R$ 3,0 e R$ 1,6 bilhões, respectivamente. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o aumento mais acentuado desses subsídios em 2025 ocorreu por conta da elevação das taxas de mercado observada durante o ano. Como a maior parte dos subsídios dessas ações é na modalidade equalização de taxas de juros, quanto mais elevadas as taxas de juros de mercado (como Selic, TLP

[9] https://borainvestir.b3.com.br/tipos-de-investimentos/renda-fixa/cdb/cdb-lci-lca-e-lf-estoque-de-produtos-de-captacao-bancaria-na-b3-cresceu-17-em-2025/

e TR), maior é o subsídio financeiro pago pelo Tesouro Nacional para equalizar as taxas do Plano Safra.

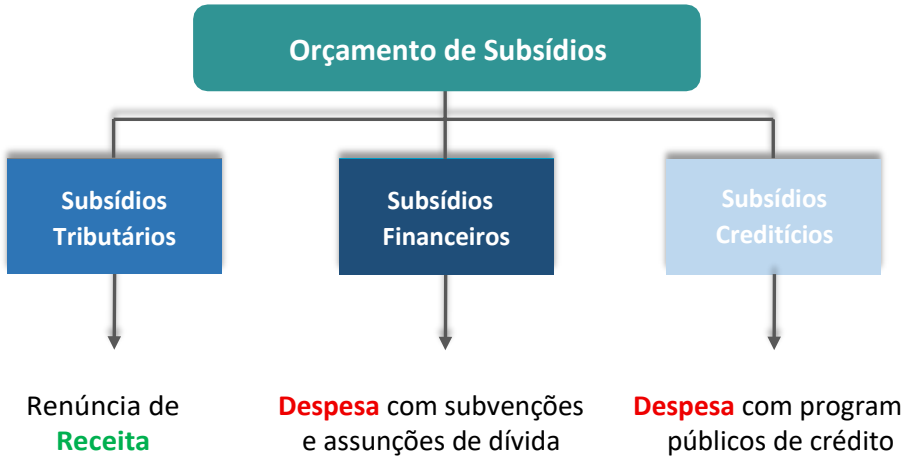
Por fim, observou-se crescimento de R$ 1,9 bilhão no benefício Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda. Segundo a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a Medida Provisória nº 1.300, de 21 de maio de 2025, convertida na Lei nº 15.235, de 8 de outubro de 2025, alterou alguns aspectos da Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), o que explica o aumento de R$ 6,4 para R$ 8,3 bilhões no subsídio. A MP promoveu a substituição dos descontos parciais pela concessão de gratuidade de tarifa para parcela de consumo de até 80 kWh/mês e pela eliminação do desconto para consumos maiores. Ampliou-se, com essas medidas, a quantidade de beneficiários, por meio, por exemplo, da inclusão de indígenas e quilombolas na referida gratuidade.

Apêndice A: A conceituação das categorias de subsídios

Subsídio é um instrumento de política pública que visa reduzir o preço ao consumidor ou o custo ao produtor. Na União, há subsídios tanto no lado da despesa (subsídios ou benefícios financeiros e creditícios), quanto no lado da receita (subsídios ou benefícios tributários).

Sob a ótica macroeconômica, subsídio governamental constitui assistência de natureza financeira, creditícia ou tributária, que visa fomentar a atividade econômica por meio da correção de falhas ou imperfeições de mercado[10], ou ainda, reduzir desigualdades sociais e regionais. Por contemplar recursos públicos, as políticas financiadas por subsídios governamentais devem sempre ser monitoradas e avaliadas periodicamente, com vistas a aferir seus resultados e sua efetividade ao longo do tempo. Neste relatório, apresentam-se os subsídios pela ótica da despesa e da receita pública, desagregados conforme **Figura 6**.

Figura 6 – *Modalidades de subsídios da União*



Elaboração: SMA/MPO.

Os **subsídios tributários ou benefícios tributários**, também conhecidos como **gastos tributários**[11], 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,**

[10] Tais como externalidades e assimetria de informação.
[11] Para fins desta publicação, os subsídios ou benefícios tributários considerados se restringem aos chamados gastos tributários, conforme conceituação da Secretaria da Receita Federal do Brasil.

distributiva e estabilizadora da política fiscal. Esses gastos reduzem a receita potencial e, portanto, **o resultado primário** do governo federal[12].

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. Há, ainda, as renúncias previdenciárias, autorizadas no âmbito do sistema de financiamento da seguridade social. São exemplos de subsídios tributários a Zona Franca de Manaus e as deduções da base de cálculo do IRPF das Despesas com Educação e Saúde.

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**.

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).

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)[13], 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

[12] A hipótese de impacto direto dos subsídios tributários sobre o resultado primário se consubstancia num prisma de análise normativa, do ponto de vista econômico. Efetivamente, a redução dos subsídios tributários implica aumento da base tributária que, no entanto, poderá não se efetivar no montante de receita equivalente ao benefício. Por conseguinte, os subsídios tributários engendram uma redução da receita disponível da União para programação das despesas do Orçamento Geral da União.

[13] Os empréstimos realizados a partir de 2018 passaram a ser indexados à Taxa de Longo Prazo (TLP), instituída pela Lei 13.483/2017.

impactam o resultado primário, mas têm reflexo na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)[14].

Tabela 2 – *Síntese das diferenças entre as modalidades de subsídios*

	Subsídios Tributários	Subsídios Financeiros	Subsídios Creditícios
Abrangência	Gastos indiretos realizados por intermédio do Sistema Tributário	Equalizações de juros e preços, e assunção de dívidas	Programas oficiais de crédito com taxas de juros subsidiadas
Demonstração no processo orçamentário	Demonstrados no DGT, que acompanha o PLOA*	Constam como despesas primárias no OGU**	Demonstrados no DBFC, que acompanha o PLOA; desembolsos, aportes e reembolsos constam do OGU*
Impacto fiscal	Diminuem a receita primária, podendo repercutir em despesas e transferências vinculadas	Elevam a despesa primária e, consequentemente, a dívida pública (líquida e bruta)	Elevam juros nominais líquidos e, consequentemente, a dívida pública líquida, também elevando a despesa primária em alguns casos***

*Os subsídios tributários e creditícios são demonstrados no DGT e no DBFC, respectivamente, e nas Informações Complementares do PLOA. Os subsídios creditícios que tenham um componente de impacto primário também aparecem na peça principal por meio da demonstração do Resultado Primário do Governo Central.
** Como exceção tem-se, por exemplo, o FCVS, que consta como despesa financeira no OGU, não impactando o resultado primário.
*** Alguns Fundos e Programas são contabilizados, em parte, com impacto primário, como o Fies, o Pronaf, o Proex e os FCF.
Elaboração: SMA/MPO.

Também existem subsídios creditícios que impactam o resultado primário, aqueles apurados no conceito de *net lending*, como o Proex e parte do Pronaf. O conceito de net *lending* é aplicado aos casos em que o risco de perda com a operação financeira é arcado pela União e, apesar da natureza financeira, registram-se os desembolsos como despesa primária e os reembolsos como deduções da despesa primária[15]. Outros exemplos com metodologia própria e impacto primário pelo lado da despesa são o Fies e os Fundos Constitucionais de Financiamento (FCF).

Os valores de impacto primário e os apresentados neste OSU são complementares: os primeiros seguem as regras de apuração do resultado fiscal, enquanto o subsídio creditício mensura o efeito econômico total sobre a dívida pública, incluindo a parcela não primária. Por isso, mesmo um programa com baixa inadimplência embutirá um subsídio creditício se

[14] Esses benefícios se classificam do lado da despesa pública por serem, geralmente, realizados via operações de crédito com execução via despesas financeiras. Uma definição infralegal e normativa dos benefícios financeiros e creditícios é dada por meio da Portaria MPO nº 245/2023.
[15] Tal tratamento é aderente às melhores práticas internacionais, aplicando uma postura conservadora em relação ao rendimento da operação.

seu retorno financeiro não compensar o custo de oportunidade do orçamento aplicado – o custo de emissão de dívida. Os subsídios tributários e creditícios são apresentados ao Congresso Nacional por meio do Demonstrativo de Gastos Tributários e do Demonstrativo de Benefícios Financeiros e Creditícios que acompanham as informações complementares do Projeto de Lei Orçamentária Anual, em cumprimento ao art. 165, § 6º, da Constituição. O OSU soma-se a esses instrumentos ao reunir as três modalidades em uma visão consolidada, com série histórica e análise das principais variações, ampliando as possibilidades de acompanhamento pela sociedade.

Apêndice B: Valores Nominais dos Principais Subsídios

Tabela 3 – *Participação dos Benefícios Tributários no Total de Subsídios da União e Valor Nominal (R$ Bilhões)*

Especificação	% do Total 2024	% do Total 2025	2024	2025	Variação Nominal
Benefícios Tributários	**82,6%**	**80,2%**	**546,8**	**569,2**	**22,4**
SIMPLES Nacional	17,0%	17,1%	112,4	121,4	9,0
Agricultura e Agroindústria	9,8%	9,8%	64,8	69,4	4,7
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	7,9%	8,2%	52,2	57,9	5,7
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	7,3%	7,4%	48,3	52,6	4,3
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	5,1%	5,3%	33,9	37,4	3,4
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	4,7%	4,7%	31,1	33,4	2,3
Desenvolvimento Regional	3,6%	3,6%	23,8	25,5	1,8
Benefícios do Trabalhador	3,2%	3,2%	21,2	22,8	1,6
Poupança e Títulos de Crédito - Setor Imobiliário e do Agronegócio	2,7%	3,2%	18,0	22,7	4,7
Medicamentos, Produtos Farmacêuticos e Equipamentos Médicos	2,9%	3,0%	19,5	21,0	1,4
Desoneração da Folha de Salários	2,9%	2,0%	19,0	14,3	-4,8
MEI - Microempreendedor Individual	1,4%	1,5%	9,4	10,4	1,0
Pesquisas Científicas e Inovação Tecnológica	1,4%	1,4%	9,1	9,8	0,7
Desoneração da Folha dos Municípios	1,9%	1,4%	12,8	9,6	-3,2
Informática e Automação	1,0%	1,0%	6,9	7,4	0,5
Financiamentos Habitacionais	1,0%	1,0%	6,8	7,3	0,5
Embarcações e Aeronaves	0,8%	0,8%	5,3	5,8	0,5
PROUNI	0,6%	0,6%	3,9	4,2	0,3
PERSE - Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos	2,7%	0,6%	17,7	4,1	-13,6
Programa MOVER	0,6%	0,5%	3,9	3,9	0,0
Cultura e Audiovisual	0,5%	0,5%	3,2	3,4	0,2
Outros Benefícios Tributários	3,6%	3,5%	23,7	25,1	1,4

Fonte: RFB. Elaboração: SMA/MPO.

Tabela 4 – *Participação dos Benefícios Financeiros e Creditícios no Total de Subsídios e Valor Nominal (R$ Bilhões)*

Especificação	% do Total 2024	% do Total 2025	2024	2025	Variação Nominal
Benefícios Financeiros	**9,8%**	**8,6%**	**65,0**	**60,8**	**-4,2**
Fundo de Compensação das Variações Salariais - FCVS	5,0%	3,4%	33,0	23,8	-9,2
PRONAF (Equalização)	0,8%	1,3%	5,0	8,9	3,8
Minha Casa Minha Vida - MCMV	1,9%	1,2%	12,9	8,6	-4,3
Subvenção a Consumidores de Energia Elétrica da Subclasse Baixa Renda	1,0%	1,2%	6,4	8,3	1,9
Operações de Investimento Rural e Agroindustrial	0,4%	0,8%	2,8	5,8	3,0
Custeio Agropecuário	0,1%	0,3%	0,6	2,2	1,6
Outros Benefícios Financeiros	0,7%	0,5%	4,4	3,3	-1,0
Benefícios Creditícios	**7,6%**	**11,2%**	**50,5**	**79,6**	**29,2**
Fundos Constitucionais de Financiamento - FNE, FNO e FCO	3,6%	4,5%	23,7	32,1	8,4
Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	1,2%	3,8%	7,7	26,7	19,0
FNDCT (Financiamento)	0,4%	0,7%	2,7	5,3	2,6
Fundo da Marinha Mercante - FMM	-1,6%	0,6%	-10,9	4,6	15,5
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	3,1%	0,4%	20,7	2,7	-18,0
Programa Emergencial para o Rio Grande do Sul	0,1%	0,3%	0,8	2,5	1,7
Fundo de Garantia à Exportação - FGE	0,0%	0,3%	0,1	2,3	2,3
Empréstimos da União ao BNDES	0,2%	0,2%	1,0	1,4	0,3
Outros Benefícios Creditícios	0,7%	0,3%	4,8	2,2	-2,6

Fonte: SMA/MPO. Elaboração: SMA/MPO.

Apêndice C: Subsídios com Alteração na Estimação – Valores com as Metodologias Antiga e Nova

A metodologia dos benefícios creditícios foi revisada em 2025. Foram adotadas novas formas de estimativas para sete benefícios: i) Fundo Geral do Turismo (FUNGETUR); ii) Fundo da Marinha Mercante (FMM); iii) Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); iv) Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO); v) Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE); vi) Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e vii) Fundo de Terras e da Reforma Agrária – (Banco da Terra).

A nova metodologia foi desenvolvida e consolidada durante o segundo semestre de 2025. A sua aplicação trouxe refinamento, adequação e padronização das estimativas. Além disso, os novos procedimentos são mais parcimoniosos e mais alinhados ao conceito de benefícios creditícios. Nesse sentido, houve uma melhoria na capacidade de descrever e avaliar o comportamento temporal das estimativas. Destaca-se que há um processo contínuo de aprimoramento desse processo, à medida que novas possibilidades técnicas, normas e/ou informações são disponibilizadas. Os detalhes dos métodos de estimação podem ser consultados no Manual Técnico dos Benefícios Financeiros e Creditícios - versão Janeiro/2026[16].

As novas estimativas passaram a viger para os benefícios referentes ao ano de 2025 e foram publicadas em março de 2026. Os processos já finalizados, referentes a 2024 e a anos anteriores, são definitivos e não sofreram mudanças. No entanto, com o objetivo de assegurar a transparência das informações sobre os subsídios no OSU de 2025, a nova metodologia foi aplicada, de forma retroativa, aos sete Fundos impactados, para simular (valores hipotéticos) os montantes dos benefícios no período de 2020 a 2024. Com isso, torna-se possível comparar com os valores efetuados e publicados da série mais recente e avaliar as diferenças em função da mudança.

A **Tabela 5** apresenta os valores dos benefícios com uso das duas metodologias para o período de 2020 a 2024. O painel 1 exibe os valores publicados no OSU 2024 com o uso da metodologia antiga. O painel 2 traz os valores simulados para o mesmo período, caso a metodologia nova estivesse vigente. Em função dessa mudança, os valores dos benefícios creditícios declinam. Em relação ao montante total, o efeito é pouco expressivo, pois os benefícios creditícios representam um peso pequeno. As séries temporais com os resultados definitivos, bem como essas simulações, estão presentes também no *dashboard* publicado junto com esse relatório.

[16] https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/subsidios/manual-tecnico-dos-beneficios-financeiros-e-crediticios-mtbfc-1

Tabela 5 – *Valores dos Benefícios (R$ mil) com mudança metodológica em 2025, comparações dos valores entre a metodologia usada até 2024 e a adotada a partir de 2025*

Benefícios	2020	2021	2022	2023	2024
PAINEL 1: Estimativas com Metodologia Antiga (R$ mil)*					
Fundo Geral do Turismo - FUNGETUR	R$ 107.321	R$ 195.939	R$ 813.056	R$ 78.699	R$ 162.270
Fundo da Marinha Mercante - FMM	-R$ 832.587	R$ 8.386.532	R$ 9.967.150	R$ 9.425.210	-R$ 10.928.337
Fundo de Desenvolvimento da Amazonia	R$ 477.056	R$ 126.396	R$ 326.977	R$ 749.030	R$ 1.678.605
Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste	-R$ 25.671	-R$ 62.721	R$ 180.821	-R$ 363.274	R$ 563.032
Fundo de Desenvolvimento do Nordeste	R$ 316.346	R$ 604.403	R$ 1.577.370	R$ 3.232.196	R$ 1.824.788
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	R$ 3.159.567	R$ 14.993.891	R$ 44.383.989	R$ 21.156.905	R$ 20.672.776
Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra	R$ 261.412	R$ 136.760	R$ 374.117	R$ 598.461	R$ 304.276
Outros Benefícios Creditícios (sem mudança)	R$ 5.379.930	R$ 6.098.334	R$ 37.580.957	R$ 47.972.707	R$ 36.220.223
(A) Total Benefícios Creditícios	**R$ 8.843.374**	**R$ 30.479.534**	**R$ 95.204.437**	**R$ 82.849.933**	**R$ 50.497.633**
(B) Total (Financeiros + Creditícios + Tributários)	**R$ 354.631.734**	**R$ 473.773.871**	**R$ 615.896.788**	**R$ 661.017.490**	**R$ 662.376.128**
PAINEL 2: Estimativas com Metodologia Nova (R$ mil)**					
Fundo Geral do Turismo - FUNGETUR	R$ 100.573	R$ 65.462	R$ 163.448	R$ 141.361	R$ 146.397
Fundo da Marinha Mercante - FMM	-R$ 10.054.632	-R$ 4.373.044	-R$ 973.260	R$ 4.614.147	-R$ 1.386.787
Fundo de Desenvolvimento da Amazonia	R$ 415.195	-R$ 38.056	R$ 194.402	R$ 193.796	R$ 106.584
Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste	R$ 69.941	-R$ 25.304	-R$ 80	R$ 97.580	R$ 97.580
Fundo de Desenvolvimento do Nordeste	R$ 15.413	R$ 40.564	R$ 258.901	R$ 804.076	R$ 1.005.725
Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES	-R$ 42.764	R$ 8.441.568	R$ 47.357.442	R$ 15.973.485	R$ 8.889.831
Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra	R$ 159.822	R$ 220.758	R$ 324.852	R$ 417.758	R$ 427.546
Outros Benefícios Creditícios (sem mudança)	R$ 5.379.930	R$ 6.098.334	R$ 37.580.957	R$ 47.972.707	R$ 36.220.223
(C) Total Benefícios Creditícios	**-R$ 3,956,522**	**R$ 10.430.281**	**R$ 84.906.663**	**R$ 70.214.909**	**R$ 45.507.099**
(D) Total (Financeiros + Creditícios + Tributários)	**R$ 341,906,351**	**R$ 453.724.618**	**R$ 605.599.014**	**R$ 648.382.466**	**R$ 657.385.594**

Fonte: SMA/MPO. Elaboração: SMA/MPO.
*Valores publicados no OSU de 2024.
** Valores simulados apenas para fins comparativos entre as metodologias.

SECRETARIA DE
MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO