

2. CENÁRIOS FISCAIS²

2.1 CENÁRIOS PARA A RECEITA TOTAL, AS TRANSFERÊNCIAS E A RECEITA LÍQUIDA

2.1.1 Considerações iniciais

A partir das projeções macroeconômicas, apresentadas na seção anterior, atualizaram-se as projeções das receitas primárias do governo central no período de 2025 e 2026 (curto prazo). Nesta seção introdutória, serão discutidos elementos inerentes ao atual contexto da política fiscal e as premissas utilizadas para a atualização das projeções das receitas.

As estimativas apresentadas a seguir levam em consideração a Lei Orçamentária Anual de 2025³ (LOA 2025), séries mensais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), atualizadas até fevereiro de 2025, além de outras extraídas pela IFI no Portal Siga Brasil, do Senado Federal, atualizadas até março de 2025.

Em primeiro lugar, a projeção de crescimento da economia, em 2025, ficou praticamente inalterada entre a revisão anterior (dezembro) e a atual. A mudança projetada pela IFI para o crescimento de 2025 passou de 1,9% (dezembro) para 2,0% agora. Para o crescimento de 2026, a IFI revisou a projeção de alta de 2,1% para 1,6%.

A alteração no crescimento de 2026 justifica-se pelo aumento dos juros básicos da economia e os efeitos esperados sobre a atividade econômica. Em 2025, como explicado na seção anterior, o efeito dos juros mais elevados não aparece tanto em razão do desempenho esperado do setor agropecuário no primeiro trimestre, que deverá determinar um resultado relativamente robusto do PIB no período.

Uma outra variável importante para o comportamento da arrecadação é a inflação. A estimativa da IFI para o IPCA deste ano e do próximo subiu. A inflação tende a beneficiar as receitas por aumentar as bases de incidência dos tributos. De todo modo, importante registrar que a possibilidade de desaceleração mais acentuada da economia representa um risco relevante para os recolhimentos de tributos. As incertezas relacionadas ao aumento de tarifas comerciais no mundo podem potencializar esse risco.

Em linhas gerais, as projeções da IFI para a receita primária total e a receita primária líquida do governo central permaneceram as mesmas, entre a revisão de dezembro e a atual, quando medidas em proporção do PIB. A IFI estima que a receita total atinja 22,8% do PIB em 2025 e 2026. Para a receita líquida, a estimativa é de que alcance 18,3% do PIB, neste ano, e 18,2% do PIB no próximo. Houve, no entanto, uma mudança na composição da receita, com aumento das receitas administradas e uma redução nas receitas não administradas.

2.1.2 Projeções de curto prazo: 2025–2026

A Tabela 2 apresenta as novas projeções da IFI para a receita primária do governo central em 2025 e 2026, comparando-as às projeções de dezembro de 2024, quando a IFI atualizou estimativas para o médio prazo (2024 a 2034).

Em proporção do PIB, as estimativas para a receita primária total, em 2025 e 2026, ficaram estáveis em relação às projeções divulgadas em dezembro passado. A IFI espera que a receita total do governo central alcance 22,8% do PIB no fim deste ano e no próximo. Apesar da estabilidade nas projeções, houve mudança na composição, com aumento nas receitas administradas e redução nas receitas não administradas.

Em abril, a IFI passou a estimar que as receitas administradas atinjam 15,0% do PIB (R\$ 1.889,9 bilhões), em 2025, e 15,0% do PIB (R\$ 2.011,9 bilhões) em 2026. Em dezembro, as estimativas para esse grupo de receitas eram de 14,8% do PIB (R\$ 1.863,2 bilhões), em 2025, e 14,6% do PIB (R\$ 1.958,8 bilhões) no próximo ano.

² Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2025/abril/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-abr-2025>.

³ Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Lei/L15121.htm. Para acesso a outros documentos referentes à tramitação da proposta orçamentária no Congresso, ver: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>.

A diferença, a maior, nas estimativas para as receitas administradas em 2025, em R\$ 26,7 bilhões (0,2 p.p. do PIB), e 2026, em R\$ 53,1 bilhões (0,4 p.p. do PIB), deveu-se a dois fatores: (i) ajuste nas projeções em função dos dados mais recentes, e (ii) fim da renúncia tributária do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse).

Apesar da elevação dos juros básicos da economia, a atividade econômica continuou a registrar desempenho relativamente favorável nos últimos meses, ainda que se observe alguma desaceleração na margem. Os dados realizados das receitas administradas superaram as estimativas da IFI, para o primeiro trimestre de 2025, em R\$ 1,0 bilhão. Apesar disso, a IFI continua a esperar que a desaceleração da atividade econômica afetará a dinâmica das receitas administradas nos próximos trimestres.

Em relação ao Perse, informações divulgadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) indicam que o limite para a renúncia, de R\$ 15,0 bilhões, fixado na Lei nº 14.859⁴, de 22 de maio de 2024, foi alcançado. Essa norma introduziu o art. 4^a-A na Lei nº 14.148⁵, que instituiu o Perse, estabelecendo que o gasto tributário associado ao programa seria estendido, tendo nova vigência entre abril de 2024 e dezembro de 2026, até o limite de R\$ 15 bilhões. Ou seja, a lei determina que, em caso de alcance do limite para a renúncia antes de dezembro de 2026, o programa estaria extinto.

Segundo o último Relatório de Acompanhamento do Perse⁶, de março de 2025, entre abril de 2024 e 7 de março de 2025, os valores da renúncia do programa tinham somado R\$ 12,8 bilhões, ou 84,0% do limite de R\$ 15,0 bilhões. Considerando, ainda, que os maiores montantes da renúncia ocorrem no último mês de cada trimestre, é bem provável que, entre março e abril de 2025, o limite fixado para esse gasto tributário tenha sido alcançado.

Importante mencionar também a resistência dos contribuintes ao fim do Perse antes do prazo de vigência estipulado na Lei nº 14.859. Têm sido noticiados questionamentos e discussões de algumas teses na Justiça⁷. Apesar dessa incerteza em relação ao fim do Perse, para efeito de projeção da renúncia associada ao programa, a IFI optou por reduzir os valores considerados desse gasto tributário, em 2025, a pouco menos de R\$ 2 bilhões, e zero em 2026. Isso representaria algum aumento de arrecadação (em relação ao previsto em dezembro) já neste ano.

⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114859.htm.

⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14148.htm.

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/perse>.

⁷ Ver, por exemplo: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2025/04/09/stj-comea-a-julgar-tema-que-pode-ampliar-o-perse.ghml>.

TABELA 2. CENÁRIO BASE DA IFI PARA A RECEITA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL EM 2025 E 2026 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Cenário base (R\$ bilhões)	Revisão Dez/24				Revisão Abr/25				Dif. Abr/25-Dez/24			
	2025	% do PIB	2026	% do PIB	2025	% do PIB	2026	% do PIB	2025	p.p. do PIB	2026	p.p. do PIB
1. Receita primária total	2.875,5	22,8%	3.055,7	22,8%	2.878,3	22,8%	3.067,1	22,8%	2,8	0,0	11,4	0,0
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	1.863,2	14,8%	1.958,8	14,6%	1.889,9	15,0%	2.011,9	15,0%	26,7	0,2	53,1	0,4
Arrecadação líquida para o RGPS	673,1	5,3%	723,8	5,4%	680,2	5,4%	727,1	5,4%	7,1	0,1	3,3	0,0
Receitas não administradas pela RFB/MF	339,1	2,7%	373,0	2,8%	308,2	2,4%	328,1	2,4%	-31,0	-0,2	-44,9	-0,3
Incentivos fiscais	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Transferências por repartição de receita	567,9	4,5%	619,2	4,6%	572,4	4,5%	616,5	4,6%	4,6	0,0	-2,6	0,0
3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]	2.307,6	18,3%	2.436,5	18,2%	2.305,9	18,3%	2.450,6	18,2%	-1,7	0,0	14,1	0,1

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Para a arrecadação líquida para o RGPS, a atualização da projeção, em abril, como reportado na Tabela 2, resultou em um aumento de 0,1 p.p. do PIB na estimativa de 2025, que passou a ser de 5,4% do PIB (R\$ 680,2 bilhões). A estimativa anterior, de dezembro, correspondia a 5,3% do PIB (R\$ 673,1 bilhões). Essa elevação da projeção deveu-se à atualização das informações da série. A projeção divulgada pela IFI para essa arrecadação, nos primeiros três meses deste ano, ficou R\$ 4,3 bilhões menor em relação ao realizado.

Vale ressaltar que a IFI considera, para efeito das projeções dessa receita, a reoneração gradual da folha de pagamento, nos termos definidos na Lei nº 14.973⁸, de 16 de setembro de 2024. Ou seja, entre 2025 e 2027, a desoneração será eliminada gradualmente ao ritmo de 25% ao ano, até que, em 2028, todos os setores contemplados com essa renúncia estejam reonerados.

Como mencionado no RAF nº 92⁹, de setembro de 2024, a renúncia anual associada à desoneração da folha de pagamento considerada pela IFI foi de R\$ 26,3 bilhões, segundo estimativas da RFB. Para 2025, a IFI considerou que essa renúncia cairia para R\$ 19,7 bilhões. Em 2026, esse montante seria reduzido a R\$ 13,2 bilhões.

As projeções da IFI para as receitas não administradas do governo central foram revisadas para baixo, de 2,7% do PIB (R\$ 339,1 bilhões) para 2,4% do PIB (R\$ 308,2 bilhões), em 2025, e de 2,8% do PIB (R\$ 373,0 bilhões) para 2,4% do PIB (R\$ 328,1 bilhões) em 2026 (Tabela 2). A título de ilustração, o desvio (a menor) entre a projeção feita pela IFI para as receitas não administradas, no primeiro trimestre de 2025, e o realizado foi de R\$ 8,0 bilhões. A alteração na projeção deveu-se, principalmente, à menor estimativa para a receita de exploração de recursos naturais. Entre a revisão de projeções realizada em dezembro e a de agora, a IFI alterou para baixo a estimativa para essa arrecadação em R\$ 23,7 bilhões, em 2025, e R\$ 37,8 bilhões em 2026.

Os menores valores projetados para a receita de exploração de recursos naturais devem-se a menores preços médios do barril do petróleo considerados. Em dezembro, a IFI assumiu um preço médio do barril de US\$ 80,00, em 2025, e de US\$ 77,00 em 2026. Agora, os preços considerados foram de US\$ 74,52, em 2025, e de US\$ 66,50 no próximo ano. Vale ressaltar que a IFI considera os preços médios do barril de petróleo estimados e divulgados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP)¹⁰.

Por fim, medidas em proporção do PIB, as transferências por repartição de receitas e a receita primária líquida do governo central permaneceram nos mesmos níveis daqueles estimados na revisão de cenários de médio prazo, apresentada em dezembro. A estimativa para as transferências é de que alcancem 4,5% do PIB (R\$ 572,4 bilhões), em 2025, e 4,6% do PIB (R\$ 616,5 bilhões) em 2026. A receita primária líquida deverá registrar 18,3% do PIB (R\$ 2.305,9 bilhões) neste ano e 18,2% do PIB (R\$ 2.450,6 bilhões) em 2026 (Tabela 2).

2.1.3 Medidas de incremento da arrecadação

Nesta subseção a IFI faz algumas considerações a respeito de medidas consideradas pelo Executivo para incremento da arrecadação em 2025. A Tabela 3 apresenta uma relação dessas medidas a partir de informações contidas no PLOA 2025 e no Autógrafo do projeto. As medidas são divididas em três grupos: (i) receitas extraordinárias; (ii) receitas condicionadas; e (iii) adequação orçamentária.

⁸ Link para a norma jurídica: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm.

⁹ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660075/RAF92_SET2024.pdf.

¹⁰ Informações disponíveis em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-atualiza-estimativas-de-royalties-e-de-participacao-especial-para-os-proximos-cinco-anos.

TABELA 3. MEDIDAS APROVADAS OU EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO COM IMPACTO NA ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2025

Impacto orçamentário em 2025				
Medida	Norma jurídica/proposição legislativa	Impacto considerado no PLOA 2025 (R\$ bilhões)	Impacto considerado no Autógrafo do PLOA 2025 (R\$ bilhões)	Impacto considerado pela IFI - cenário base (R\$ bilhões)
Total [1+2+3]		168,3	140,5	54,4
1. Receitas extraordinárias		121,5	121,5	56,6
Carf - voto de qualidade	Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023	28,6	28,6	5,0
Transação Tributária - Receita Federal do Brasil (RFB)	Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020	31,0	31,0	7,8
Recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa da União (DAU) - Programa de Transação Tributária Integral (PTTI)	Portaria Normativa MF nº 1.383, de 29 de agosto de 2024	15,5	15,5	8,0
Transação de relevante e disseminada controvérsia jurídica	Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023	26,5	26,5	15,9
Limitação da compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais	Lei nº 14.873, de 29 de maio de 2024	20,0	20,0	20,0
2. Receitas condicionadas (Medidas legislativas com impacto na receita)		46,7	21,3	0,0
Majoração alíquotas CSLL*	Projeto de Lei nº 3.394, de 2024	14,9	8,3	0,0
Majoração alíquota IR sobre JCP	Projeto de Lei nº 3.394, de 2024	6,0	12,4	0,0
Compensação da desoneração da folha de salários	Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023	25,8	0,6	-
3. Medidas legislativas em tramitação - adequação orçamentária			-2,3	-2,3
Decreto Sudam/Sudene	Nota Cetad/Coest nº 116/2024		-0,7	-0,7
Decreto Programa Mais Leite	Nota Cetad/Coest nº 042/2024		-0,1	-0,1
Recine e Audiovisual	Prorrogação dos benefícios do Recine e Lei do Audiovisual até 2029 (PL nº 1.064/2024)		-0,8	-0,8
Programa Quita RFB	Permite a quitação antecipada de parcelamentos de débitos com a RFB		0,3	0,3
Auto regularização	Programa Sintonia que permite auto regularização pelos sujeitos passivos com bom histórico de pagamento (PL nº 15/2024)		0,2	0,2
Drawback/Recoff	Suspensão na importação de tributos federais na aquisição de serviços a serem exportados		-1,2	-1,2

Fonte: PLOA 2025, LOA 2025 e IFI. Elaboração: IFI.

No primeiro grupo de medidas, o das receitas extraordinárias, o Executivo estimou um impacto positivo de R\$ 121,5 bilhões na proposta orçamentária de 2025, enviada ao Congresso em agosto passado. Nessas receitas extraordinárias, consideraram-se as seguintes fontes de arrecadação: (i) retorno do voto de qualidade no Carf, no montante de R\$ 28,6 bilhões; (ii) transação tributária no âmbito da RFB, no valor de R\$ 31,0 bilhões; (iii) recuperação de créditos inscritos em dívida ativa da União, uma transação tributária no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN), cuja soma considerada foi de R\$ 15,5 bilhões; (iv) transação de relevante e disseminada controvérsia jurídica no âmbito da RFB e da PGFN, disciplinada na Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023, no montante de R\$ 26,5 bilhões; e (v) limitação da compensação de créditos tributários decorrentes de decisões judiciais, no valor de R\$ 20,0 bilhões.

Durante a tramitação do PLOA 2025 no Congresso, não houve alteração nas estimativas das receitas extraordinárias, que foram mantidas em R\$ 121,5 bilhões. Para efeito de impacto sobre as projeções, a IFI considerou R\$ 56,6 bilhões oriundos dessas fontes de arrecadação, pelos motivos expostos em edições anteriores deste RAF.

O Carf representa uma instância administrativa e os contribuintes, mesmo derrotados em decisões proferidas pelo conselho, têm a possibilidade de levar a discussão das teses jurídicas para a esfera judicial. A título de ilustração, em 2024, a arrecadação associada a essa fonte ficou em montantes muito inferiores aos previstos pelo Executivo na LOA 2024, como pode ser constatado pelas revisões realizadas ao longo do ano passado nessa fonte de arrecadação¹¹.

Argumento parecido pode ser aplicado às receitas pretendidas com as transações tributárias, que envolvem acordos entre o fisco e os contribuintes. Para que os contribuintes façam adesão aos termos propostos pela RFB e/ou pela PGFN, é preciso que os acordos sejam mais vantajosos do que manter as discussões das teses na Justiça.

Estimar o montante de receitas associados às decisões do Carf e às transações tributárias é complexo, visto que dependem da situação e da vantagem associada a cada contribuinte (análise de benefício-custo). O fato de a arrecadação associada às decisões do Carf terem ficado em montante muito inferior ao esperado, em 2024, sinaliza que, para os contribuintes, tem valido mais a pena manter as discussões dos valores envolvidos e das teses na Justiça.

Em razão das incertezas associadas a essas fontes de arrecadação, a IFI, por questão de conservadorismo, tem considerado valores mais modestos nas estimativas de receitas. Assim, como disposto na Tabela 3, a IFI adotou o ingresso de R\$ 56,6 bilhões, em 2025, oriundos de receitas extraordinárias, ante R\$ 121,5 bilhões constantes do Autógrafo do PLOA 2025 e da LOA 2025, sancionada em 10 de abril.

Passando para o segundo grupo de medidas apresentado na Tabela 3, o das receitas condicionadas, o impacto considerado no PLOA 2025, de R\$ 46,7 bilhões, foi reduzido para R\$ 21,3 bilhões durante a tramitação da proposta no Congresso¹². Essas receitas condicionadas consistem em: (i) majoração de alíquotas de CSLL e do Imposto sobre a Renda (IR) incidente no instrumento dos juros sobre o capital próprio (JCP), disciplinada no Projeto de Lei (PL) nº 3.394¹³, de 2024, cuja tramitação está parada na Câmara dos Deputados; e (ii) compensação da desoneração da folha de pagamento.

A Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023, prorrogou o instrumento da desoneração da folha de pagamento, de alguns setores da economia e de prefeituras, até 31 de dezembro de 2027, instituindo uma reoneração gradual, da ordem de 25% ao ano até o prazo de vigência da renúncia. Isto é, a partir do exercício de 2025, os setores não permaneceriam 100%

¹¹ Ver, por exemplo, as edições do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 4º Bimestre de 2024 e do 5º Bimestre de 2024, disponíveis no seguinte endereço: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2024/19?ano_selecionado=2024.

¹² O Parecer da Receita, publicado em 6 de dezembro de 2024, informa que a estimativa apresentada no PL nº 3.394/2024 foi reduzida em R\$ 13,4 bilhões, sem discriminação das rubricas alteradas nem dos respectivos valores. Além disso, o referido parecer informa as receitas primárias foram elevadas em R\$ 16,8 bilhões durante a tramitação do PLOA 2025, em razão da Medida Provisória (MP) nº 1.261, de 2 de outubro de 2024. Essa MP estava em vigor à época da aprovação do relatório da receita, mas teve sua vigência encerrada em 11 de março de 2025 com a publicação do Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 9, de 2025.

Assim, as contas apresentadas nas colunas da Tabela 3 foram feitas considerando apenas os valores constantes das fontes de receitas condicionadas (fontes de recursos iniciadas por 9) nas rubricas de IRPJ e CSLL. No PLOA, essas duas rubricas somavam exatamente os valores indicados na Tabela 3. No entanto, após a alteração das receitas condicionadas no relatório da receita, essas rubricas sofreram modificações, e não foi possível discriminar os itens mencionados devido à incorporação das receitas oriundas da MP nº 1.261/2024.

Na tabela acima, considerou-se a variação total dessas duas rubricas de IRPJ e CSLL como sendo de origem do PL nº 3.394/2024, visto que os dados orçamentários não permitem distinguir a origem das informações e o relatório da receita não discrimina as rubricas afetadas pelas mudanças no PL nº 3.394/2024 e na MP nº 1.261/2024.

¹³ Página de tramitação da matéria: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2456220>.

desonerados, mas sim, 75%. Em 2026, essa desoneração seria reduzida a 50%, passando a 25%, em 2027, estando o benefício extinto a partir de 2028.

Em 16 de setembro de 2024, foi sancionada a Lei nº 14.973¹⁴, que estabelece um regime de contribuição substitutiva (medidas compensatórias) até o fim da desoneração, em 2027. Ocorre que, em termos práticos, as medidas apresentadas nessa lei resultaram em valores insuficientes para compensar a renúncia de arrecadação associada à prorrogação da desoneração. De acordo com levantamento feito pela IFI, os valores mais expressivos foram obtidos por meio da regularização de depósitos judiciais na Caixa Econômica Federal (art. 35 da Lei nº 14.973), no montante de R\$ 6,2 bilhões, transferidos para a Conta Única do Tesouro em outubro de 2024.

Como se percebe pela Tabela 3, o Congresso manteve praticamente inalterada a receita oriunda do PL nº 3.394, de 2024, ora em tramitação na Câmara dos Deputados, tendo realizado uma mudança na composição dos valores associados a essas fontes de arrecadação. A receita esperada com o aumento de CSLL foi reduzida de R\$ 14,9 bilhões para R\$ 8,3 bilhões, enquanto a receita oriunda do JCP foi elevada de R\$ 6,0 bilhões para R\$ 12,4 bilhões.

A alteração significativa promovida pelo Congresso nas receitas condicionadas deu-se na arrecadação associada a medidas compensatórias para a prorrogação da desoneração da folha de pagamento. O montante constante do PLOA 2025, de R\$ 25,8 bilhões, foi reduzido para R\$ 0,6 bilhão na lei orçamentária sancionada.

Em função de incertezas associadas à materialização das fontes de compensação para a desoneração e para o aumento da tributação da CSLL e do IR sobre JCP, a IFI espera que o impacto dessas medidas será zero sobre a arrecadação de 2025.

Pelas razões expostas, a IFI considera um impacto positivo de R\$ 54,4 bilhões oriundo de receitas extraordinárias, receitas condicionadas e das medidas de adequação orçamentárias, enquanto essa previsão ficou em R\$ 140,5 bilhões no orçamento de 2025, recém sancionado.

2.2 Cenários para a despesa e o resultado primário

Nesta seção, a IFI apresenta a revisão das projeções de curto prazo para as despesas primárias do governo central para o ano de 2025, baseadas no exercício de modelagem desses agregados fiscais e nos cenários macroeconômicos e de receitas primárias apresentados anteriormente. A presente avaliação atualiza as previsões anteriores apresentadas no RAF nº 97¹⁵, de fevereiro de 2025.

¹⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/114973.htm.

¹⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/56jt5kkv>.

TABELA 4. ESTIMATIVAS PARA OS PRINCIPAIS AGREGADOS DA DESPESA PRIMÁRIA EM 2025

Rubrica	Realizado 2024			LOA 2025 (autógrafo)		IFI 2025 (abr./2025)		Dif. LOA 2025 (autógrafo) - IFI 2025 (abr./2025)	
	R\$ Bi.	% PIB	Part. %	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB
Receita Primária Total	2.679,4	22,8	100,0	2.930,3	23,3	2.878,3	22,8	52,0	0,5
Transferências aos Estados e Municípios	517,7	4,4	19,3	570,2	4,5	572,4	4,5	-2,2	0,0
Receita Primária Líquida de Transferências	2.161,8	18,4	80,7	2.360,1	18,7	2.305,9	18,3	54,2	0,4
Despesa Primária Total	2.204,7	18,8	100,0	2.389,6	19,0	2.370,0	18,8	19,6	0,2
Benefícios Previdenciários	938,5	8,0	43,1	1.015,4	8,1	1.031,4	8,2	-16,0	-0,1
Pessoal e Encargos Sociais	367,4	3,1	16,7	411,7	3,3	395,9	3,1	15,8	0,2
Outras Despesas Obrigatórias	358,4	3,1	15,4	378,8	3,0	381,6	3,0	-2,8	0,0
Abono Salarial e Seguro Desemprego	80,7	0,7	3,7	88,1	0,7	87,5	0,7	0,6	0,0
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	1,7	0,0	0,2	4,8	0,0	4,3	0,0	0,5	0,0
Benefícios de Prestação Continuada (LOAS/BPC)	111,1	0,9	5,2	119,1	0,9	125,7	1,0	-6,6	-0,1
Créditos Extraordinários	25,7	0,2	1,2	0,0	0,0	2,9	0,0	-2,9	0,0
Complementação da União ao Fundeb	47,5	0,4	2,3	57,0	0,5	59,1	0,5	-2,1	0,0
FCDF (Custeio e Capital)	4,8	0,0	0,2	4,8	0,0	5,3	0,0	-0,5	0,0
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	19,6	0,2	0,9	20,4	0,2	20,9	0,2	-0,5	0,0
Lei Kandir	4,0	0,0	0,2	4,0	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	34,3	0,3	0,2	47,1	0,4	45,9	0,4	1,2	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	17,8	0,2	0,8	26,1	0,2	19,5	0,2	6,6	0,0
Outras Despesas Obrigatórias	11,1	0,1	0,5	7,4	0,1	6,5	0,1	0,9	0,0
Despesas Sujeitas à Programação Financeira	540,4	4,6	24,8	583,7	4,6	561,1	4,5	22,6	0,1
Obrigatórias com Controle de Fluxo	356,7	3,0	16,4	362,6	2,9	378,6	3,0	-16,0	-0,1
Benefícios a servidores públicos	18,7	0,2	0,9	22,6	0,2	20,7	0,2	1,9	0,0
Programa Bolsa Família	168,0	1,4	7,6	158,6	1,3	164,1	1,3	-5,5	0,0
Saúde	152,4	1,3	7,2	163,2	1,3	174,2	1,4	-11,0	-0,1
Educação	8,0	0,1	0,4	8,4	0,1	9,4	0,1	-1,0	0,0
Demais	9,6	0,1	0,4	9,7	0,1	10,2	0,1	-0,5	0,0
Despesas Discricionárias	183,7	1,6	8,4	221,2	1,8	182,5	1,4	38,7	0,4
Saúde	51,4	0,4	2,3	61,4	0,5	51,0	0,4	10,4	0,1
Educação	28,6	0,2	1,3	33,8	0,3	29,3	0,2	4,5	0,1
Outras Despesas Discricionárias	103,7	0,9	4,8	125,9	1,0	102,2	0,8	23,7	0,2
Resultado Primário Acima da Linha	-42,9	-0,37		-29,6	-0,20	-64,2	-0,51	34,6	0,31

Fontes: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IFI. Elaboração: IFI.

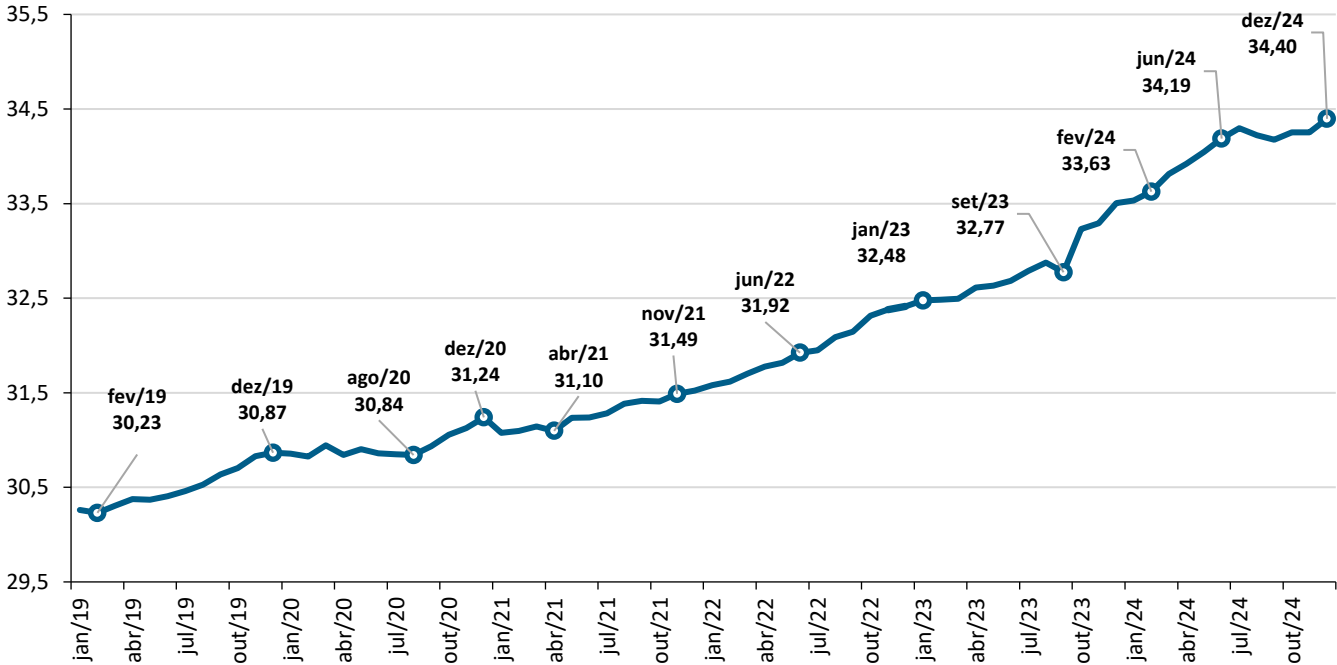
Inicialmente, cabe destacar que a projeção para a **Despesa Primária Total** no presente cenário apresenta estimativa de R\$ 2.370,0 bilhões (18,8% do PIB), portanto, R\$ 19,6 bilhões inferior ao apresentado pelo Poder Legislativo no autógrafo da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025¹⁶, que foi de R\$ 2.389,6 bilhões (19,0% do PIB), conforme observado na Tabela 4.

Em relação aos principais agregados fiscais, a projeção com **Benefícios Previdenciários** é de R\$ 1.031,4 bilhões (8,2% do PIB), R\$ 16,0 bilhões acima da dotação contida no autógrafo da LOA, que é de R\$ 1.015,4 bilhões (8,1% do PIB), o que indica que a despesa com benefícios previdenciários pode estar subestimada em R\$ 16,0 bilhões.

¹⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/55xued6r>.

Importante destacar que a nova projeção da IFI incorporou a redução do ritmo de crescimento dos benefícios emitidos pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), conforme demonstrado nos dados administrativos atualizados até dezembro de 2024. O Gráfico 5 demonstra a evolução dos benefícios do RGPS, sendo possível perceber a redução do ritmo de crescimento das emissões a partir de julho de 2024.

GRÁFICO 5. EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS DO RGPS (QUANTIDADE EM MILHÕES)



Fontes: Secretaria de Regime Geral de Previdência Social (SRGPS) e IFI. Elaboração: IFI.

Essa redução da concessão de benefícios pode ser explicada, ao menos parcialmente, pela greve dos médicos peritos do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), que terminou após 235 dias de paralisação¹⁷. A greve, que começou em agosto de 2024, também pode ser um dos fatores determinantes do aumento da fila de análise do INSS. O Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) aponta que 1,6 milhão de pessoas aguardavam análise e/ou perícia médica inicial em janeiro de 2024.

Esse número apresentou tendência de redução gradual até junho de 2024, mas no mês seguinte a tendência foi quebrada e a fila voltou a crescer e retornou ao patamar do início do ano passado. O último dado disponível é dezembro, quando a fila chegou a 2,4 milhões de pessoas.

Os valores registrados em dezembro de 2024 representam o recorde da fila, se considerada a série histórica iniciada em janeiro de 2020¹⁸. Entretanto, quando levado em consideração o tempo médio de concessão de benefícios, o BEPS de dezembro de 2024 apontou que esse tempo foi de 46 dias, abaixo do recorde registrado em julho de 2019, que chegou a 89 dias.

Interessante notar também que a fila do INSS continuou crescendo, mesmo diante da prorrogação, até 31 de dezembro de 2024, do Programa de Enfrentamento à Fila da Previdência Social¹⁹ (PEFPS), por meio da Medida Provisória (MPV) nº 1.273²⁰, de 13 de novembro de 2024.

¹⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/e3tbuu7>.

¹⁸ Desde janeiro de 2020, após a implementação do INSS Digital, os agendamentos de atendimento também passaram a ser considerados como requerimentos, aumentando a fila dos pedidos em análise. Para se ter uma ideia desse impacto, basta olhar o salto ocorrido entre dezembro de 2019, quando a fila registrava 778,7 mil pessoas, e janeiro de 2020, quando a fila passou a registrar 2,0 milhões de pessoas. Entretanto, quando se compara o tempo médio de concessão de benefícios, os dados de dezembro de 2019 mostram 75 dias, enquanto os dados de janeiro de 2020 apresentam 78 dias.

¹⁹ Criado pela Lei nº 14.724, de 14 de novembro de 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n6r9s9k>.

²⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/2jshpu2s>.

Outro fato relevante foi a edição do Decreto nº 12.425²¹, de 3 de abril de 2025, que dispõe sobre a antecipação do abono anual devido aos segurados e aos dependentes da Previdência Social no ano de 2025. A medida prevê que o pagamento do abono anual, devido aos segurados e aos dependentes que, durante o ano de 2025, tenham recebido auxílio por incapacidade temporária, auxílio-acidente, aposentadoria, pensão por morte ou auxílio-reclusão, será efetuado em duas parcelas²², nos meses de abril e maio, conforme o art. 40 da Lei nº 8.213²³, de 24 de julho de 1991.

As despesas com **Pessoal e Encargos Sociais** estão projetadas pela IFI em R\$ 395,9 bilhões (3,1% do PIB), ante os R\$ 411,7 bilhões (3,3% do PIB) previstos no autógrafo da LOA, o que representa uma diferença, a maior, de R\$ 15,8 bilhões na dotação orçamentária, **indicando que a despesa com pessoal pode estar superestimada em R\$ 15,8 bilhões.**

As projeções da IFI levam em consideração o impacto fiscal da MPV nº 1.293²⁴, de 28 de março de 2025, que trata do reajuste dos soldos dos militares das Forças Armadas, que será feito em duas parcelas, a primeira em abril de 2025 e, a segunda, em janeiro de 2026, com aumentos de 4,5% em cada etapa. O impacto desse aumento sobre a despesa primária, em 2025, está previsto em R\$ 3,1 bilhões.

As projeções também incorporam o impacto fiscal do Projeto de Lei (PL) nº 1.466, de 2 de abril de 2025, que altera a remuneração de servidores e empregados públicos e de cargos em comissão, de funções de confiança e de gratificações do Poder Executivo Federal, cria e reestrutura carreiras e transforma cargos, entre outros assuntos.

O PL possui impacto fiscal estimado de R\$ 16,6 bilhões, e foi enviado pelo Poder Executivo, com urgência constitucional²⁵, em substituição à MPV nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024, que tratava do mesmo tema. Importante destacar que a MPV já produz efeitos²⁶ desde a sanção²⁷ da LOA, até 2 de junho de 2025, quando perderá a vigência. Assim, para evitar insegurança jurídica, o projeto de lei de reajuste deve entrar em vigor até essa data.

O terceiro agregado relevante, que engloba as **Outras Despesas Obrigatórias**, está projetado pela IFI em R\$ 381,6 bilhões (3,0% do PIB), marginalmente (R\$ 2,8 bilhões) acima do autógrafo da LOA, que apresenta a dotação de R\$ 378,8 bilhões (3,0% do PIB).

Dentro deste subgrupo de outras despesas obrigatórias, uma série de despesas apresentam divergências pouco significativas, a maior ou a menor, como, por exemplo, despesas com Abono Salarial e Seguro Desemprego, Apoio Financeiro aos Estados e Municípios, Créditos Extraordinários, Complementação da União ao Fundeb, Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), despesas com outros Poderes, Lei Kandir, Sentenças Judiciais e Precatórios e demais despesas obrigatórias.

Importante destacar que, em relação ao **Apoio Financeiro aos Estados e Municípios**, a IFI considera os efeitos da MPV nº 1.274²⁸, de 22 de novembro de 2024, que altera a gestão orçamentária e financeira da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura. A medida, que altera o art. 6º da Lei nº 14.399²⁹, de 8 de julho de 2022, cria restrições a transferência de recursos e acaba com o repasse obrigatório de R\$ 3 bilhões aos Entes Subnacionais.

O desembolso passa a ser dependente de regulamentação específica e da criação de fundo exclusivo para administração dos recursos. Em 2024, por exemplo, dos R\$ 3 bilhões de dotação, apenas R\$ 692,7 milhões foram pagos. Ocorre que a MPV perderá a validade em 1º de maio de 2025, o que poderá afetar negativamente a economia esperada³⁰ com a medida.

²¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/4jp9ec3j>.

²² A medida não apresenta impacto fiscal, apenas estabelece a forma de pagamento de benefícios já previstos em lei.

²³ Disponível em: <https://tinyurl.com/jhhv3zk9>.

²⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/4fe2kxwa>.

²⁵ De acordo com art. 64, §§ 1º e 2º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. Se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.

²⁶ Na forma do § 1º do art. 215 da MPV nº 1.286, de 31 de dezembro de 2024.

²⁷ O prazo para sanção do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 26, de 30 de agosto de 2024, que trata da LOA 2025, é de 15 de abril de 2025.

²⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/mrx5665t>.

²⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/4pxymy7>.

³⁰ Embora tenha sido apresentada anteriormente, a alteração da Lei Aldir Blanc consta da lista de medidas de economia apresentadas em novembro de 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4mk3xch>.

Já em relação às **despesas com outros Poderes**, a IFI ainda não considera os possíveis efeitos do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7641³¹, que busca excepcionar do limite de despesas as receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas do Poder Judiciário da União.

A medida apresenta **riscos fiscais em cinco frentes distintas**. Primeiro, ao retirar do limite de despesas aquelas custeadas com recursos próprios do Judiciário, a decisão possibilita que estas despesas cresçam continuamente acima dos limites estabelecidos na Lei Complementar nº 200³², de 30 de agosto de 2023.

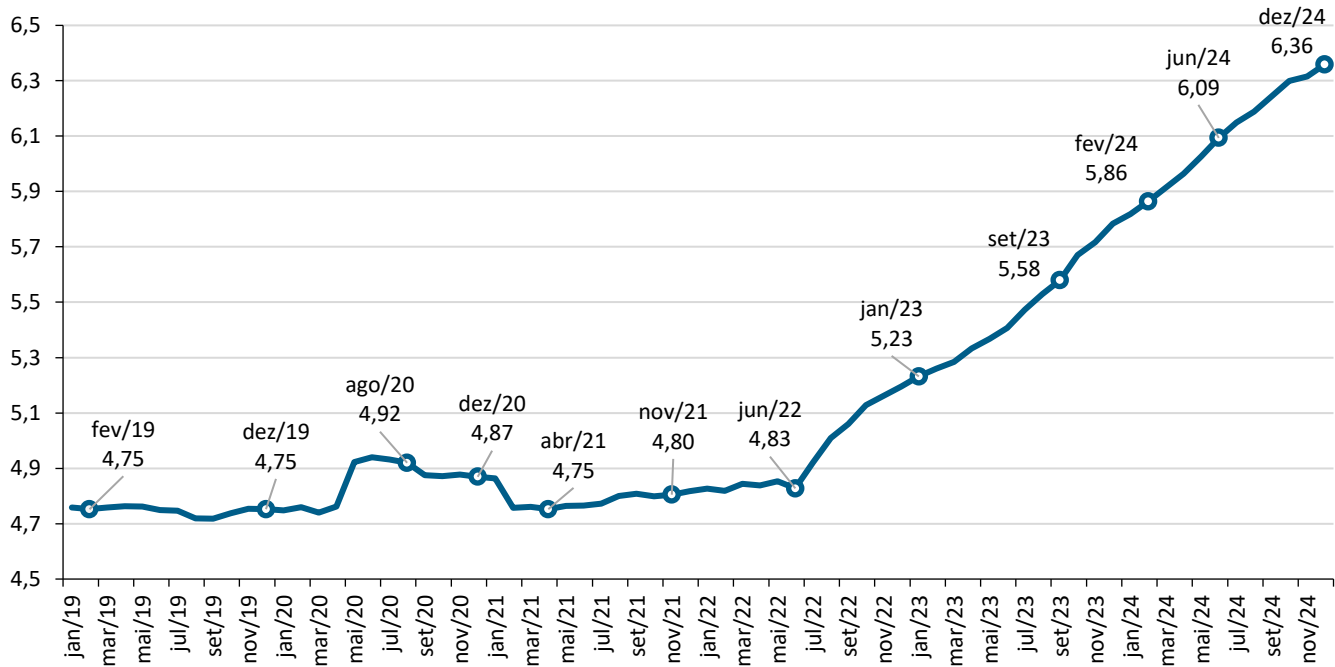
Em segundo lugar, a medida cria um espaço fiscal artificial dentro do limite de despesas do judiciário, tendo em vista que a base de cálculo das dotações orçamentárias primárias incorporou essas despesas custeadas com receitas próprias, que agora deverão ser retiradas do limite. **Tal risco poderia ser mitigado pelo recálculo retroativo³³ da base do judiciário, para excluir a dupla contagem da despesa.**

Em terceiro lugar, o Ministério Público – que usualmente utiliza o argumento de isonomia nos benefícios concedidos ao Judiciário, e vice e versa – assim como o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas da União (TCU), também possuem receitas próprias, e poderiam requerer o benefício com base no mesmo fundamento.

Em quarto lugar, mesmo sendo retiradas do limite de despesa, os gastos ainda seguem afetando as metas de resultado primário. Por fim, em quinto lugar, a decisão, se confirmada, pode contribuir para o aumento da percepção de fragilidade das regras previstas no arcabouço fiscal, com possíveis consequências na avaliação do risco país, causando impactos negativos no endividamento público e nas taxas de juros e câmbio, por exemplo.

Entre as divergências significativas dentro do subgrupo de outras despesas obrigatórias, destacam-se os Subsídios, Subvenções e Proagro, despesa para a qual a IFI considera economia oriunda de medida anunciada no fim de 2024³⁴. Por outro lado, as despesas com Benefícios de Prestação Continuada (LOAS/BPC) ainda não apresentam indicação de redução do ritmo de crescimento.

GRÁFICO 6. EVOLUÇÃO DOS BENEFÍCIOS EMITIDOS DA LOAS/BPC (QUANTIDADE EM MILHÕES)



Fontes: Secretaria de Regime Geral de Previdência Social (SRGPS) e IFI. Elaboração: IFI.

³¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/ms35dpwu>.

³² Disponível em: <https://tinyurl.com/359k8pa4>.

³³ Como ocorreu, por exemplo, por meio da Nota Técnica SEI nº 223/2024/MPO e Nota Técnica SEI nº 1.016/2024/MPO. Disponíveis em: <https://tinyurl.com/y4mp6ad3>.

³⁴ Conforme detalhado no RAF nº 95, de dezembro de 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2wdhtpc4>.

O Gráfico 6 demonstra a evolução dos benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), não sendo possível, até o presente momento, perceber redução significativa no ritmo de crescimento das emissões. Assim, caso o ritmo de concessão não seja reduzido no presente exercício, **é provável que as dotações previstas no autógrafo da LOA estejam subestimadas em R\$ 6,6 bilhões.**

Importante destacar que os dados administrativos referentes às concessões de benefícios previdenciários e assistências permanecem defasados, dificultando a projeção de despesas para o exercício de 2025. Tendo em vista que **nenhum dado relativo a 2025 foi divulgado**, não é possível saber se as medidas gerenciais e legais de economia implementadas estão surtindo efeito. Além disso, o fim da greve dos peritos do INSS pode acelerar o ritmo de concessão desses benefícios.

No que se refere às **Despesas Sujeitas à Programação Financeira**, a IFI projeta R\$ 561,1 bilhões (4,5% do PIB), enquanto o autógrafo da LOA apresenta dotação de R\$ 583,7 bilhões (4,6% do PIB). A diferença, de R\$ 22,6 bilhões a maior, na LOA deve-se às **Despesas Discricionárias**, avaliadas em R\$ 221,2 bilhões (1,8% do PIB), no autógrafo da LOA, e em R\$ 182,5 bilhões (1,4% do PIB) pela IFI, parcialmente compensadas pelas **Despesa Obrigatórias com Controle de Fluxo**, projetadas em R\$ 378,6 bilhões (3,0% do PIB) pela IFI, ante R\$ 362,6 bilhões (2,9% do PIB) das dotações do autógrafo.

Entre as obrigatórias com controle de fluxo, benefícios a servidores públicos, educação e demais não apresentam grandes divergências. Além disso, as despesas com saúde, apesar de apresentarem grande discrepância entre as projeções, são compensadas pelas despesas discricionárias de saúde, mantendo-se o valor global³⁵ em linha com o gasto mínimo exigido pela Constituição.

No Programa Bolsa Família, a despesa foi reduzida para R\$ 158,6 bilhões (1,3% do PIB), com o corte de R\$ 7,7 bilhões, considerando o PLOA ou de R\$ 9,4 bilhões em relação ao executado em 2024. Mesmo assim, não parece ser factível, tendo em vista a média da despesa executada pelo programa no primeiro trimestre de 2025.

Com isso, ou o orçamento deverá ser recomposto ou mais cortes de integrantes do programa sem a respectiva concessão de novos benefícios. Essa segunda alternativa aumentaria a fila do programa, que apresentava 317,9 mil famílias habilitadas (“fila do bolsa-família”), além de 499,4 mil famílias pré-habilitadas³⁶, segundo dados de março de 2025.

Em relação às despesas discricionárias, além da divergência sobre despesas de saúde, analisadas acima, a IFI prevê uma economia de R\$ 4,5 bilhões na educação, e de R\$ 23,7 bilhões nas demais discricionárias, em função das medidas de economia citadas anteriormente, além de medidas de bloqueio e empoçamento a serem abordadas a seguir.

Conforme mencionado no RAF nº 97, de fevereiro de 2025, despesas primárias estimadas em R\$ 20,5 bilhões devem ser executadas fora do orçamento, sendo R\$ 12,5 bilhões do Programa Pé-de-Meia e R\$ 8,0 bilhões do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBF).

2.2.1 Resultado primário, bloqueio e contingenciamento e empoçamento

Conforme disposto na Tabela 4, a projeção da IFI para o **resultado primário** no exercício de 2025, é de déficit primário de R\$ 64,2 bilhões (0,51% do PIB), já considerando a frustração de receitas, estimada em R\$ 54,2 bilhões (0,4% do PIB) e as despesas descritas anteriormente. Uma diferença de R\$ 34,6 bilhões (0,31% do PIB) em relação ao autógrafo da LOA que indica déficit de R\$ 29,6 bilhões (0,20% do PIB).

³⁵ Interessante notar que o aumento das emendas parlamentares implica em aumento da alocação de despesas discricionárias para a área de saúde, que podem ser compensadas com a redução das despesas obrigatórias. De qualquer forma, a proporção entre as alocações de despesas discricionárias e obrigatórias em saúde na LOA 2025 foge ao padrão observado até então.

³⁶ Ver o informe do Bolsa-Família nº 75, de 7 de março de 2025 (disponível em: <https://tinyurl.com/2i52hwe7>) e a Portaria MDS nº 897, de 7 de junho de 2023 (disponível em: <https://tinyurl.com/5e3ksjmx>).

O valor projetado pela IFI está dentro do limite de déficit primário do exercício estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025³⁷, que é de, pelo menos, R\$ 75,0 bilhões (0,6% do PIB), em função do centro da meta de resultado primário zero, utilizando o limite inferior de tolerância da meta, de R\$ 30,9 bilhões (0,25 do PIB), e o montante de R\$ 44,1 bilhões (0,35% do PIB), excedente ao limite de despesas com precatórios, conforme decisão do STF proferida no julgamento das ADI nº 7047³⁸ e nº 7064.

Ressalta-se que, além desses dois abatimentos, a LDO 2025 ainda permite a compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG) das estatais, com meta de déficit primário de R\$ 6,2 bilhões (0,05% do PIB). Meta que ainda pode sofrer redução de até R\$ 5 bilhões para despesas relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), na forma do art. 3º, caput e § 1º, III da LDO 2025.

De acordo com o Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º Quadrimestre de 2024³⁹, no ano passado, por exemplo, dos R\$ 33,8 bilhões⁴⁰ de deduções da meta de resultado primário, R\$ 1,9 bilhão foi proveniente desse ajuste de investimento do PAC nas Estatais.

Em relação ao **bloqueio**, o cenário da IFI indica que seria necessário o **corte de R\$ 22,4 bilhões**, além da abertura de crédito adicional de R\$ 12,4 bilhões⁴¹, para suportar a necessidade de ampliação das dotações para pagamento de despesas obrigatórias.

Dessa forma, utilizando o crédito adicional e o bloqueio de despesas discricionárias, seria possível executar o orçamento de 2025 **sem necessidade de realizar contingenciamento**, tendo em vista que a IFI trabalha com a possibilidade de o Poder Executivo continuar a perseguir o limite inferior da meta de resultado primário, conforme discutido no já citado RAF nº 97, de fevereiro de 2025.

Por fim, a IFI projeta um **empocamento de R\$ 16,3 bilhões**, pouco acima dos R\$ 12,5 bilhões registrados em 2024. A demora para a sanção da LOA de 2025⁴², que obrigou a execução provisória dos recursos do PLOA, com as restrições dadas pelo art. 70 da LDO 2025, e a utilização do faseamento de despesas estipulado pelo Decreto nº 12.416⁴³, de 21 de março de 2025, vão contribuir para a economia de recursos no presente exercício.

2.2.2 Projeções iniciais para as despesas primárias do governo central em 2026

Em 15 de abril de 2025, portanto, na véspera da publicação desse RAF, o Poder Executivo encaminhou o PLDO 2026, com as diretrizes para a elaboração e a execução da LOA no próximo exercício. Tendo em vista que não há tempo hábil para a análise detalhada do PLDO no presente relatório, a IFI apresentará a comparação inicial das novas projeções para 2026 em relação ao previsto na LDO 2025 no RAF de maio.

Nas projeções iniciais da IFI para 2026 indicam que a Receita Primária Líquida de Transferências alcançaria R\$ 2.450,6 bilhões (18,2% do PIB), ante R\$ 2.472,9 bilhões (18,4% do PIB) previstos no PLDO 2025. Uma frustração de receitas líquidas de R\$ 22,3 bilhões (0,2% do PIB).

Em sentido contrário, a Despesa Primária Total alcançaria R\$ 2.578,6 bilhões (19,2% do PIB), ante R\$ 2.487,3 bilhões (18,5% do PIB), projetados no PLDO 2025, o que representaria despesas R\$ 91,4 bilhões a mais do que o esperado pelo Poder Executivo, sem contar com eventuais bloqueios e contingenciamentos, o resultado primário projetado pela IFI, seria de R\$ 128 bilhões (0,95% do PIB) de déficit, ante o déficit previsto de R\$ 14,4 bilhões (0,11% do PIB) no PLDO 2025.

³⁷ Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2k4zdp8h>.

³⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/y5xy68h5>.

³⁹ Disponível em: <https://tinyurl.com/taxnvuyt>.

⁴⁰ R\$ 29 bilhões foram provenientes da Calamidade Pública do Estado do RS, R\$ 1,4 bilhão da emergência climática, R\$ 1,3 bilhão do limite de despesas do Poder Judiciário, e R\$ 124 milhões de renúncia de receitas.

⁴¹ Tendo em vista que a inflação, medida pelo IPCA de janeiro a dezembro de 2024 (4,83%), foi superior à acumulada entre julho de 2023 e junho de 2024 (4,23%), variação utilizada para elaboração do PLOA 2025. Entretanto, ao contrário do que ocorreu em 2024, a abertura de crédito não será incorporada à base de cálculo dos exercícios seguintes, em conformidade com o disposto no art. 4º, § 1º e § 2º, da LC nº 200, de 30 de agosto de 2023.

⁴² Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025. Disponível em <https://tinyurl.com/4c96x9tc>.

⁴³ Disponível em: <https://tinyurl.com/4b8v7uys>.

Assim, as projeções do PLDO 2025 para a LOA 2026 indicam que a receita permaneceria constante em percentual do PIB e as despesas apresentariam redução de 0,3 p.p., em relação aos valores observados em 2024. Em contrapartida, a IFI prevê a redução da arrecadação em 0,2 p.p. e o aumento da despesa em 0,4 p.p., implicando em déficit primário 0,85 p.p., maior que o projetado no PLDO 2025, conforme observado na Tabela 5.

TABELA 5. ESTIMATIVAS PARA OS PRINCIPAIS AGREGADOS DA DESPESA PRIMÁRIA EM 2026

Rubrica	Realizado 2024			PLOA 2026 (PLDO 2025)		IFI 2026 (abr./2025)		Dif. PLOA 2026 (PLDO 2025) - IFI 2026 (abr./2025)	
	R\$ Bi.	% PIB	Part. %	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB
Receita Primária Total	2.679,4	22,8	100,0	3.048,6	22,7	3.067,1	22,8	-18,5	-0,1
Transferências aos Estados e Municípios	517,7	4,4	19,3	575,7	4,3	616,5	4,6	-40,9	-0,3
Receita Primária Líquida de Transferências	2.161,8	18,4	80,7	2.472,9	18,4	2.450,6	18,2	22,3	0,2
Despesa Primária Total	2.204,7	18,8	100,0	2.487,3	18,5	2.578,6	19,2	-91,4	-0,7
Benefícios Previdenciários	938,5	8,0	43,1	1.039,2	7,7	1.144,8	8,5	-105,6	-0,8
Pessoal e Encargos Sociais	367,4	3,1	16,7	441,1	3,3	417,9	3,1	23,3	0,2
Outras Despesas Obrigatórias	358,4	3,1	15,4	409,3	3,0	423,4	3,2	-14,1	-0,1
Abono Salarial e Seguro Desemprego	80,7	0,7	3,7	92,5	0,7	95,0	0,7	-2,5	0,0
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	1,7	0,0	0,2	3,0	0,0	1,0	0,0	2,0	0,0
Benefícios de Prestação Continuada (LOAS/BPC)	111,1	0,9	5,2	133,2	1,0	141,2	1,1	-8,0	-0,1
Créditos Extraordinários	25,7	0,2	1,2	0,0	0,0	3,0	0,0	-3,0	0,0
Complementação da União ao Fundeb	47,5	0,4	2,3	63,6	0,5	70,3	0,5	-6,7	0,0
FCDF (Custeio e Capital)	4,8	0,0	0,2	5,5	0,0	5,6	0,0	-0,1	0,0
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	19,6	0,2	0,9	23,1	0,2	22,4	0,2	0,6	0,0
Lei Kandir	4,0	0,0	0,2	4,0	0,0	4,0	0,0	0,0	0,0
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	34,3	0,3	0,2	49,8	0,4	47,9	0,4	1,9	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	17,8	0,2	0,8	22,7	0,2	20,8	0,2	1,9	0,0
Outras Despesas Obrigatórias	11,1	0,1	0,5	11,8	0,1	12,0	0,1	-0,2	0,0
Despesas Sujeitas à Programação Financeira	540,4	4,6	24,8	597,6	4,4	592,5	4,4	5,1	0,0
Obrigatórias com Controle de Fluxo	356,7	3,0	16,4	385,3	2,9	400,1	3,0	-14,8	-0,1
Benefícios a servidores públicos	18,7	0,2	0,9	22,2	0,2	22,2	0,2	0,0	0,0
Programa Bolsa Família	168,0	1,4	7,6	180,0	1,3	171,8	1,3	8,2	0,1
Saúde	152,4	1,3	7,2	163,0	1,2	185,4	1,4	-22,4	-0,2
Educação	8,0	0,1	0,4	10,0	0,1	10,0	0,1	0,0	0,0
Demais	9,6	0,1	0,4	10,2	0,1	10,7	0,1	-0,5	0,0
Despesas Discricionárias	183,7	1,6	8,4	212,3	1,6	192,4	1,4	19,9	0,1
Resultado Primário Acima da Linha	-42,9	-0,37		-14,4	-0,11	-128,0	-0,95	113,7	0,85

Fontes: Secretaria de Orçamento Federal (SOF), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e IFI. Elaboração: IFI.

De acordo com as projeções da IFI, mantida a meta de superávit primário de 0,25% do PIB para 2026, seria necessário um esforço fiscal adicional de R\$ 72,3 bilhões, seja em contenção de despesas, seja em aumento de arrecadação, para que a meta seja atingida. Mesmo utilizando o limite inferior da meta e a dedução de R\$ 55,7 bilhões de precatórios excedentes ao limite.

2.2.3 Conclusão

As projeções de 2025 indicam o cumprimento da meta de resultado primário zero, considerando as deduções legais cabíveis. Entretanto, os números projetados para 2026 indicam necessidade de aumento contínuo na obtenção de receitas primárias, dado que o orçamento é incapaz de suportar o corte de despesas necessário para o atingimento da meta prevista.

Além disso, a recorrente subestimação de despesas, notadamente de benefícios previdenciários e assistenciais, a constante necessidade de aumentos reais de arrecadação, e a provável decisão judicial, novamente⁴⁴ no sentido de fragilizar o arcabouço, indicam a continua deterioração da política fiscal e lançam dúvidas acerca da trajetória de sustentabilidade da dívida pública.

⁴⁴ Cita-se, por exemplo, as decisões do STF em relação a exclusão das despesas com os precatórios excedentes ao sublimite das metas fiscais e do limite de despesa por quatro anos consecutivos, e com os incêndios florestais no ano passado.