

Cenário Fiscal – Despesas e resultado primário³²

Premissas para os cenários de curto e médio prazo

Nesta seção, a IFI apresenta as projeções de despesas primárias e de resultados primários do Governo Central, baseadas em exercício de modelagem destas variáveis fiscais, influenciadas pelos três cenários (base, otimista e pessimista) macroeconômicos e de receitas primárias, apresentadas anteriormente neste RAF.

Para as projeções das despesas primárias considerou-se as regras do Regime Fiscal Sustentável³³ (RFS), balizadas tanto por metas de resultado primário, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), quanto por limites de crescimento das despesas primárias, vinculados à variação da Receita Líquida Ajustada (RLA).

Caso necessário, também são projetados bloqueios ou contingenciamentos, podendo resultar em reduções nos limites de empenho e movimentação financeira, que por sua vez influenciam a realização das despesas primárias sujeitas à programação financeira, conforme determinações previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal³⁴ (LRF) e na LDO.

Para o estabelecimento de metas fiscais foram utilizados os parâmetros previstos na LDO 2025³⁵, que estabelece meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real), para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e prevê intervalo de tolerância em montante equivalente a 0,25 p.p. do Produto Interno Bruto (PIB) estimado para 2025, o que corresponde a R\$ 30,9 bilhões.

Para os anos seguintes, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2026³⁶ prevê metas de superávit primário de 0,25%, 0,50%, 1,00% e 1,25% do PIB, respectivamente, para os exercícios de 2026 a 2029. Para o restante do horizonte de projeção, ou seja, de 2030 a 2035, utilizou-se a estimativa de superávit de 1,25% do PIB, de acordo com o previsto no Anexo de Metas Fiscais³⁷ do PLDO 2026.

Ressalta-se que a estimativa de resultados primários deveria ser capaz de produzir uma trajetória suficiente para estabilizar a relação da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao PIB, conforme estabelece o RFS. Entretanto, conforme demonstrado no RAF

³² Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2025/junho/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jun-2025>.

³³ Instituído pela Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/2aj9zuuu>.

³⁴ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrj4mb7m>.

³⁵ Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2745tbf>.

³⁶ Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 2, de 15 de abril de 2025. Disponível em: <https://tinyurl.com/3h8v6ec8>.

³⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/y78krnps>.

nº 100³⁸, de maio de 2025, as estimativas do PLDO 2026 são otimistas para os cenários macroeconômicos e de receitas e irrealistas para os cenários de despesas.

Todos os três cenários foram projetados pela IFI com base nas mesmas premissas acima, diferenciando-se, principalmente, pela grade de parâmetros macroeconômicos e de receitas primárias que moldam as hipóteses subjacentes, que por sua vez determinam a trajetória de evolução das despesas primárias que possuem vinculações e indexações próprias. Para as despesas não referenciadas³⁹, foram feitas hipóteses sobre as trajetórias de evolução, a fim de se produzir os cenários alternativos.

Em relação aos trabalhos anteriores da IFI, o presente relatório apresenta alteração em relação ao ritmo de crescimento das despesas primárias obrigatórias comprometidas com o pagamento de sentenças judiciais e precatórios.

A IFI utilizava os mesmos parâmetros previstos nos Anexos de Metas Fiscais da LDO. Para os precatórios, considerava-se o crescimento médio de tais requisitórios nos últimos dez anos e a correspondente atualização monetária dos valores estimados pela aplicação da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulado entre abril do ano anterior e junho do exercício de pagamento.

Para as Requisições de Pequeno Valor (RPVs), a LDO utiliza o valor relativo ao exercício anterior, corrigido pela variação do IPCA acumulado naquele período. Assim, a LDO não considera crescimento real para as RPV e considera o crescimento histórico dos precatórios, que está abaixo do ritmo de crescimento atual.

Constatou-se que essa metodologia presente na LDO está consistentemente subestimando as projeções de despesas das sentenças judiciais, dado que o ritmo de crescimento real do período, considerando os precatórios e RPV, é de 10% ao ano, em média⁴⁰. Essa subestimação impacta tanto as dotações orçamentárias da Lei Orçamentária Anual (LOA), quanto as despesas ressalvadas da meta fiscal, por força das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7064 e 7047⁴¹.

Para se ter uma ideia desse impacto, a LDO 2025 previa a exclusão da meta de R\$ 39,8 bilhões, em 2025, e de R\$ 47,4 bilhões, em 2026, referentes às sentenças judiciais pagas acima do antigo subteto de precatórios, que cresce no mesmo ritmo da inflação. Entretanto, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 2º bimestre⁴² de

³⁸ Disponível em: <https://tinyurl.com/mrxajc5>.

³⁹ As despesas referenciadas incluem as despesas vinculadas às receitas, como os mínimos constitucionais de saúde e de educação e o complemento da União ao FUNDEB e as despesas indexadas aos índices de inflação, como os benefícios previdenciários, assistenciais (BPC e RMV) e trabalhistas (abono salarial e seguro-desemprego).

⁴⁰ A média das médias móveis de crescimento real das sentenças judiciais e precatórios de dez anos, entre 2009 e 2024, é de 8% para as despesas primárias classificadas como previdenciárias, crescimento zero para as de pessoal, 14% para BPC/RMV e 18% para custeio e capital.

⁴¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/ya76yvmf>.

⁴² Disponível em: <https://tinyurl.com/9mnzj9tw>.

2025 atualizou a projeção de 2025 para R\$ 45,3 bilhões e o PLDO 2026 aumentou a projeção do ano que vem para R\$ 55,1 bilhões de precatórios não contabilizados pelas regras fiscais.

Conforme será visto adiante, as projeções da IFI são ainda maiores, pois já incorporam o ajuste na metodologia. A partir de agora, a IFI vai adotar a média móvel suavizada de dez anos, tanto para os precatórios quanto para as RPVs, para refletir o crescimento real dos valores de sentenças judiciais acima da inflação esperada no período.

Por fim, cabe acrescentar que as despesas foram atualizadas com base nos dados financeiros disponíveis, que estão atualizados até maio, para todas as despesas, e nos dados administrativos atualizados até março, para as despesas com benefícios previdenciários e assistenciais.

Revisão das projeções de despesas primárias de curto prazo

Neste tópico são apresentadas as projeções de despesas primárias, baseadas em exercício de modelagem destes agregados fiscais, com base nos cenários macroeconômicos e de receitas primárias apresentados anteriormente nesse RAF. Esta avaliação atualiza as previsões anteriores apresentadas no RAF nº 95⁴³, de dezembro de 2024.

Inicialmente, cabe destacar que a projeção da IFI para a despesa primária total é de R\$ 2.393,3 bilhões (18,9% do PIB), valor em linha com o previsto pelo Poder Executivo no RARDP do 2º bimestre, que é de R\$ 2.394,7 bilhões (18,9% do PIB), uma diferença de R\$ 1,4 bilhões.

Ressalta-se que o valor observado na Tabela 6 abaixo já está líquido, do contingenciamento de R\$ 20,7 bilhões proposto pelo RARDP e executado pelo Poder Executivo por meio do Decreto nº 12.477⁴⁴, de 30 de maio de 2025, e por atos próprios de cada Poder.

TABELA 6. EVOLUÇÃO DAS ESTIMATIVAS PARA OS PRINCIPAIS AGREGADOS DA DESPESA PRIMÁRIA

Rubrica	Realizado 2024			LOA 2025		2º RARDP (MAI/2025)		IFI 2025 (JUN/2025)		Dif. 2º RARDP (MAI/2025) - IFI 2025 (JUN/2025)	
	R\$ Bi.	% PIB	Part. %	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB
Receita Primária Total	2.679,4	22,8	100,0	2.930,3	23,3	2.899,0	22,9	2.891,6	22,8	7,4	0,1
Transferências aos Estados e Municípios	517,7	4,4	19,3	570,2	4,5	580,6	4,6	576,4	4,5	4,2	0,0
Receita Primária Líquida de Transferências	2.161,8	18,4	80,7	2.360,1	18,7	2.318,4	18,3	2.315,2	18,3	3,2	0,0
Despesa Primária Total	2.204,7	18,8	100,0	2.389,6	19,0	2.394,7	18,9	2.393,3	18,9	1,4	0,0
Benefícios Previdenciários	938,5	8,0	43,1	1.015,4	8,1	1.032,0	8,1	1.037,1	8,2	-5,1	0,0
Pessoal e Encargos Sociais	367,4	3,1	16,7	411,7	3,3	411,6	3,2	392,7	3,1	18,9	0,1
Outras Despesas Obrigatorias	358,4	3,1	15,4	378,8	3,0	397,9	3,1	403,1	3,2	-5,3	0,0
Abono Salarial e Seguro Desemprego	80,7	0,7	3,7	88,1	0,7	88,6	0,7	90,5	0,7	-1,9	0,0
Apóio Financeiro aos Estados e Municípios	1,7	0,0	0,2	4,8	0,0	4,4	0,0	4,3	0,0	0,0	0,0

⁴³ Disponível em: <https://tinyurl.com/4ujij8272>.

⁴⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/3e5utkfr>.

Rubrica	Realizado 2024			LOA 2025		2º RARDP (MAI/2025)		IFI 2025 (JUN/2025)		Dif. 2º RARDP (MAI/2025) - IFI 2025 (JUN/2025)	
	R\$ Bi.	% PIB	Part. %	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB	R\$ Bi.	% PIB
Benefícios de Prestação Continuada (LOAS/BPC)	111,1	0,9	5,2	119,1	0,9	121,8	1,0	126,0	1,0	-4,2	0,0
Créditos Extraordinários	25,7	0,2	1,2	0,0	0,0	7,2	0,1	8,0	0,1	-0,8	0,0
Complementação da União ao Fundeb	47,5	0,4	2,3	57,0	0,5	59,1	0,5	59,5	0,5	-0,4	0,0
FCDF (Custeio e Capital)	4,8	0,0	0,2	4,8	0,0	4,8	0,0	5,5	0,0	-0,7	0,0
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	19,6	0,2	0,9	20,4	0,2	20,5	0,2	20,4	0,2	0,0	0,0
Lei Kandir	4,0	0,0	0,2	4,0	0,0	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	48,5	0,4	48,2	0,4	0,3	0,0
Subsídios, Subvenções e Proagro	17,8	0,2	0,8	26,1	0,2	31,9	0,3	30,2	0,2	1,7	0,0
Outras Despesas Obrigatórias	11,1	0,1	0,5	7,4	0,1	7,1	0,1	6,4	0,1	0,7	0,0
Despesas Sujeitas à Programação Financeira	540,4	4,6	24,8	583,7	4,6	553,1	4,4	560,3	4,4	-7,2	-0,1
Obrigatórias com Controle de Fluxo	356,7	3,0	16,4	362,6	2,9	363,3	2,9	375,8	3,0	-12,5	-0,1
Benefícios a servidores públicos	18,7	0,2	0,9	22,6	0,2	21,9	0,2	21,1	0,2	0,8	0,0
Programa Bolsa Família	168,0	1,4	7,6	158,6	1,3	158,6	1,3	164,0	1,3	-5,4	0,0
Saúde	152,4	1,3	7,2	163,2	1,3	163,2	1,3	171,6	1,4	-8,4	-0,1
Educação	8,0	0,1	0,4	8,4	0,1	8,4	0,1	9,1	0,1	-0,8	0,0
Demais	9,6	0,1	0,4	9,7	0,1	11,2	0,1	9,9	0,1	1,3	0,0
Despesas Discricionárias	183,7	1,6	8,4	221,2	1,8	189,8	1,5	184,5	1,5	5,3	0,0
Saúde	51,4	0,4	2,3	61,4	0,5	55,1	0,4	51,8	0,4	3,3	0,0
Educação	28,6	0,2	1,3	33,8	0,3	33,2	0,3	30,1	0,2	3,1	0,0
Outras Despesas Discricionárias	103,7	0,9	4,8	125,9	1,0	101,5	0,8	102,6	0,8	-1,1	0,0
Resultado Primário Acima da Linha	-42,9	-0,37		-29,6	-0,20	-76,3	-0,60	-78,1	-0,62	1,8	0,0

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

Em relação aos principais agregados fiscais, a projeção da IFI com benefícios previdenciários, de R\$ 1.037,1 bilhões (8,2% do PIB) é R\$ 5,1 bilhões (0,0% do PIB) superior ao projetado no relatório bimestral. Também é preciso destacar que a projeção dos benefícios previdenciários já foi revista para cima no RARDP, partindo de R\$ 1.015,4 bilhões (8,1% do PIB) na LOA, para R\$ 1.032,0 bilhões (8,1% do PIB), o que representa um incremento de R\$ 16,6 bilhões até o momento.

Conforme explicado no RARDP, praticamente metade dessa ampliação (R\$ 1,6 bilhão) foi causada pela reavaliação das despesas com sentenças judiciais e precatórios para pagamentos de RPV.

Já as despesas de pessoal e encargos sociais sofreram pequena redução, para R\$ 411,6 bilhões (3,2% do PIB) no bimestral, ainda R\$ 18,9 bilhões acima da projeção da IFI, que é de R\$ 392,7 bilhões (3,1% do PIB). Essa linha representa a maior diferença entre as duas projeções.

O terceiro agregado relevante, que engloba as outras despesas obrigatórias, está projetado em R\$ 397,9 bilhões (3,1% do PIB) pelo RARDP, levemente abaixo da projeção da IFI, de

R\$ 403,1 bilhões (3,2% do PIB), ambas substancialmente acima da projeção da LOA 2025, que era de R\$ 378,8 bilhões (3,0% do PIB).

A principal divergência entre as projeções dentro desse grupo está na despesa com pagamento de Benefícios de Prestação Continuada (BPC), estimado em R\$ 126,0 bilhões (1% do PIB) pela IFI, R\$ 4,2 bilhões acima da projeção do RARDP, que é de R\$ 121,8 bilhões (1% do PIB). A projeção do Poder Executivo já foi elevada em R\$ 2,7 bilhões em relação ao fixado na LOA, mas continua subestimada, segundo as projeções da IFI.

No que se refere às despesas sujeitas à programação financeira, a grande divergência de R\$ 7,2 bilhões a maior, entre os números da IFI, de R\$ 560,3 bilhões (4,5% do PIB), ante os números do RARDP, de R\$ 553,1 bilhões (4,4% do PIB), deve-se às despesas obrigatórias com controle de fluxo, avaliadas em R\$ 375,8 bilhões (3,0% do PIB) pela IFI e em R\$ 363,3 bilhões (2,9% do PIB) no relatório bimestral, uma diferença de R\$ 12,5 bilhões.

Dessa diferença, R\$ 5,4 bilhões são devidos à subestimação das despesas com o Programa Bolsa Família (PBF), estimado em R\$ 164,0 bilhões (1,3% do PIB) pela IFI, ante R\$ 158,6 bilhões (1,3% do PIB) pelo relatório bimestral. A despesa com o PBF continua estimada no bimestral em R\$ 9,4 bilhões a menor que o efetivamente gasto com o programa em 2024, o que representaria significativa economia de despesa. Entretanto, o acompanhamento da execução ao longo do presente exercício não demonstra evidência de economia tão relevante, o que pode indicar que a despesa esteja subestimada.

Outros R\$ 8,4 bilhões estimados a menor pelo RARDP em despesas obrigatórias com saúde são parcialmente compensadas pela projeção R\$ 3,3 bilhões a maior com discricionárias de saúde, indicando execução R\$ 5,1 bilhões a menor. Essa projeção não compromete o mínimo de saúde, tendo em vista que o RARDP apresenta que as despesas de saúde estão projetadas R\$ 5,9 bilhões acima do piso constitucional.

Por outro lado, as despesas com educação apresentam indicativo de subestimação nas projeções do RARDP, em R\$ 2,3 bilhões, melhorando a margem para cumprimento do piso, que está prevista no bimestral em apenas R\$ 169,7 milhões.

Por fim, destacam-se as despesas discricionárias não rígidas, estimadas pela IFI em R\$ 102,6 bilhões (0,8% do PIB), pouco acima dos R\$ 101,5 bilhões previstos no bimestral (0,8% do PIB), que estão projetadas próximo ao limite mínimo de despesas necessário para a manutenção da máquina pública, estimado em 0,7% do PIB pela IFI.

Observância do limite de despesas e necessidade de bloqueio

Tanto o contingenciamento quanto o bloqueio representam instrumentos da política fiscal com a finalidade de realizar cortes, por vezes temporários, de despesas discricionárias, com o objetivo de adequar a ritmo de execução das despesas aos limites previstos na legislação vigente. O novo arcabouço fiscal, no entanto, estabeleceu motivações diferentes para a utilização destes instrumentos.

De acordo com o previsto no art. 67 da LDO 2025, para fins do disposto no inciso I do § 11 do art. 165 da CF/88 (quanto aos limites de despesa), os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União ficam autorizados a realizar o bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias, no montante necessário ao cumprimento dos limites individualizados estabelecidos no art. 3º da LC nº 200/2023, com base nas informações constantes dos relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias.

Interessante destacar que a redação original da LDO 2025 apresentava um dispositivo (art. 67, § 2º) que excepcionalizava dos bloqueios as despesas decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) consideradas de execução obrigatória. O dispositivo ainda estabelecia que o bloqueio das emendas de comissão (RP 8) deveria ser proporcional ao bloqueio aplicado ao conjunto das despesas primárias discricionárias no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU).

Contudo, tal parágrafo foi objeto de voto pelo Poder Executivo, ainda não apreciado pelo Congresso Nacional, com fundamento na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854⁴⁵, tendo em vista que “quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa”. Assim, segundo a mensagem de voto⁴⁶, as emendas parlamentares devem possuir o mesmo tratamento de bloqueio e contingenciamento aplicável a qualquer despesa discricionária do Poder Executivo Federal.

Desta forma, ao contrário do que foi observado em exercícios anteriores, e ao menos até a votação dos vetos presidenciais⁴⁷, os bloqueios também vão incidir sobre as emendas parlamentares.

A dotação atual dos créditos orçamentários sujeitos ao limite de despesas é de R\$ 2.272,0 bilhões e o limite de despesas do arcabouço fiscal, já contando com a abertura de crédito adicional⁴⁸, no valor de R\$ 12,4 bilhões, é de R\$ 2.261,3 bilhões. Assim, o RARDP determinou o bloqueio de R\$ 10,6 bilhões.

Entretanto, o saldo entre a superestimação de despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais e a subestimação das despesas obrigatórias com benefícios previdenciários, trabalhistas e assistenciais, entre outras, **indicam a necessidade de bloqueio adicional de R\$ 3,9 bilhões nos próximos RARDP**.

⁴⁵ Disponível em: <https://tinyurl.com/23ky9v7r>.

⁴⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/mry3c7rd>.

⁴⁷ O Veto nº 47/2024, que trata da LDO 2025 foi parcialmente votado em 17 de maio, mas o artigo em questão não foi apreciado. A matéria deverá voltar a ser apreciada em oportunidade futura. Disponível em: <https://tinyurl.com/4xxccdf>.

⁴⁸ Para atender ao disposto §1º do art. 4º da LC nº 200/2023, referente diferença entre a variação do IPCA apurado entre julho de 2023 e junho de 2024 (4,23%) e aquela apurada para janeiro a dezembro de 2024 (4,83%).

Esse bloqueio adicional, além de ser factível em razão do baixo valor, também está resguardado pelo mecanismo de faseamento dos limites de empenho estabelecido no Anexo I do Decreto nº 12.448/2025. Assim, o limite total de R\$ 189,8 bilhões só estará disponível em dezembro, visto que foram criados limites intermediários em julho, de R\$ 128,9 bilhões, e em novembro, de R\$ 170,3 bilhões, a fim de absorver eventuais novas necessidades de limitação de despesas.

Atingimento da meta de resultado primário e necessidade de contingenciamento

O contingenciamento, por sua vez, está previsto na LRF (LC nº 101/2000, art. 9º), para fins do disposto no inciso I do § 11 do art. 165 da CF/88 (quanto ao atingimento das metas fiscais), e determina que, se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Conforme a Tabela 6, exibida anteriormente, antes dos abatimentos previstos nas regras fiscais, **a IFI projeta um déficit primário de R\$ 78,1 bilhões para o exercício de 2025, o que equivale a 0,62% do PIB**. Após a utilização dos abatimentos previstos, no valor total de R\$ 47,3 bilhões, e o limite inferior da meta, no valor de R\$ 30,9 bilhões, **espera-se que a meta de resultado do exercício seja cumprida após uma contenção de R\$ 5,0 bilhões**.

Os ajustes da meta são provenientes da utilização da margem inferior de 0,25% do PIB, introduzida pelo novo arcabouço fiscal no art. 4º, § 5º, IV da LRF, e a exclusão das despesas com sentenças judiciais e precatórios superiores ao antigo sublimite de precatórios, projetados pela IFI em R\$ 45,3 bilhões.

Além disso, conforme previsto no art. 3º, § 2º da LDO 2025, poderá haver, durante a execução da LOA 2025, a compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e para o Programa de Dispêndios Globais (PDG). De acordo com a LDO 2025, a meta para o PDG é de déficit de R\$ 6,2 bilhões, dos quais ainda podem ser abatidos até R\$ 5,0 bilhões de despesas do Orçamento de Investimento (OI) destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O efeito prático dessa compensação de metas é, na verdade, a exclusão parcial de despesas do PAC do OI das empresas estatais das metas do OFSS de maneira transversa, visto que a exclusão direta de despesas pela LDO é proibida pelo § 7º do art. 11 da LC nº 200/2023⁴⁹.

⁴⁹ Cabe relembrar que esse dispositivo foi vetado pelo Poder Executivo, mas teve o veto revertido pelo Congresso Nacional.

Conforme o disposto no Anexo XVIII do Decreto nº 12.477/2025, que altera a programação orçamentária e financeira e estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo Federal para o exercício de 2025, existe uma suficiência de cumprimento de meta no resultado primário das empresas estatais federais no valor de R\$ 4,8 bilhões, considerando um investimento no PAC no valor de R\$ 3,9 bilhões, portanto, abaixo do limite estabelecido na LDO.

Assim, a IFI projeta a utilização de R\$ 2,0 bilhões da compensação de metas do orçamento de investimento para auxiliar no cumprimento de metas do orçamento fiscal e da seguridade social. **Desta forma, não existiria necessidade de realização de contingenciamento adicional aos R\$ 20,7 bilhões já anunciados, se o Poder Executivo puder continuar a perseguir o limite inferior da meta.**

Conforme discutido no RAF 97⁵⁰, de fevereiro do corrente ano, o *caput* do art. 69 da LDO 2025 determina que, caso seja necessário efetuar o contingenciamento, este seja feito **considerando a meta de resultado primário estabelecida no *caput* do art. 2º da LDO 2025, ou seja, o centro da meta de resultado primário**, e não o limite inferior, que está previsto no inciso II, do § 1º do art. 2º da LDO 2025. Entretanto, **a despeito do comando legal existente, o RARDP continua a projetar o contingenciamento com base no limite inferior da meta.**

Caso seja necessário observar o centro da meta por ocasião do contingenciamento, por força de uma decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo⁵¹, **o Poder Executivo deveria realizar um corte adicional de R\$ 30,9 bilhões, o que causaria, nas contas da IFI, grave restrição na execução orçamentária do exercício, dado o montante previsto para execução das despesas discricionárias**. Alternativamente, o Poder Executivo poderia buscar novas receitas, dada a dificuldade de corrigir a trajetória de despesas obrigatórias no atual exercício financeiro.

Por fim, é preciso destacar que as projeções não contam com a eventual necessidade de restituição dos valores desviados dos segurados do Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), objeto do inquérito policial da operação “Sem desconto”. Ressalta-se que a

⁵⁰ Disponível em: <https://tinyurl.com/43tvv9js>.

⁵¹ Em 11 de junho de 2025 o TCU apreciou as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 2024 e deixou consignado, no item 9.3.2 do Acórdão nº 1326/2025 – TCU – Plenário, que “a gestão fiscal no exercício de 2024, embora tenha cumprido formalmente as metas de resultado primário sob todas as composições consideradas, não preservou margem de segurança suficiente para o enfrentamento de passivos contingentes, frustrações de receitas (a exemplo daquela mencionada no Acórdão 1.908/2024-Plenário) e de situações de calamidade pública que demandassem resposta financeira urgente da União, revelando fragilidade na prevenção de riscos fiscais e na capacidade de reação a eventos extraordinários sem a necessidade de alterações legislativas que impactassem a meta fiscal ou exigissem deduções para fins de sua aferição, em desconformidade com os preceitos do art. 1º da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que impõe à gestão fiscal atuação planejada, transparente e voltada à prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. É possível que esse assunto seja objeto de deliberação no acompanhamento do 2º relatório bimestral de 2025 a ser realizado pelo TCU. Disponível em: <https://tinyurl.com/ydwu38b8>.

Advocacia-Geral da União (AGU) já solicitou⁵², inclusive, que a eventual abertura de crédito extraordinário seja excluída dos limites de despesa e da meta de resultado primário.

A prática de buscar, de forma recorrente, a exclusão de despesas das metas de resultado e dos limites de despesa demonstra o esgotamento da política fiscal e a incapacidade de absorver eventuais despesas não programadas, conforme alertado pelo TCU⁵³.

Tendo em vista que o limite inferior da meta fiscal, que deveria ser utilizada para essa finalidade, se tornou a própria meta, e que as despesas discricionárias já estão próximas ao mínimo necessário, o Poder Executivo acaba sendo pressionado a recorrer a medidas que contribuem para diminuir, ainda mais, a credibilidade das regras fiscais.

Revisão das projeções de despesas primárias de médio prazo

Em relação ao RAF 95, de dezembro de 2024, que apresentou as últimas previsões de médio prazo, o relatório atual apresenta uma piora tanto nos cenários de curto prazo quanto de médio prazo. No curto prazo, a piora ocorre em função da redução das receitas e do aumento das despesas obrigatórias esperadas para o exercício.

No médio prazo, além do impacto das mudanças no cenário macroeconômico, destaca-se a alteração na metodologia de cálculo das despesas com sentenças judiciais e precatórios, conforme discutido anteriormente no tópico sobre as premissas para a construção dos cenários.

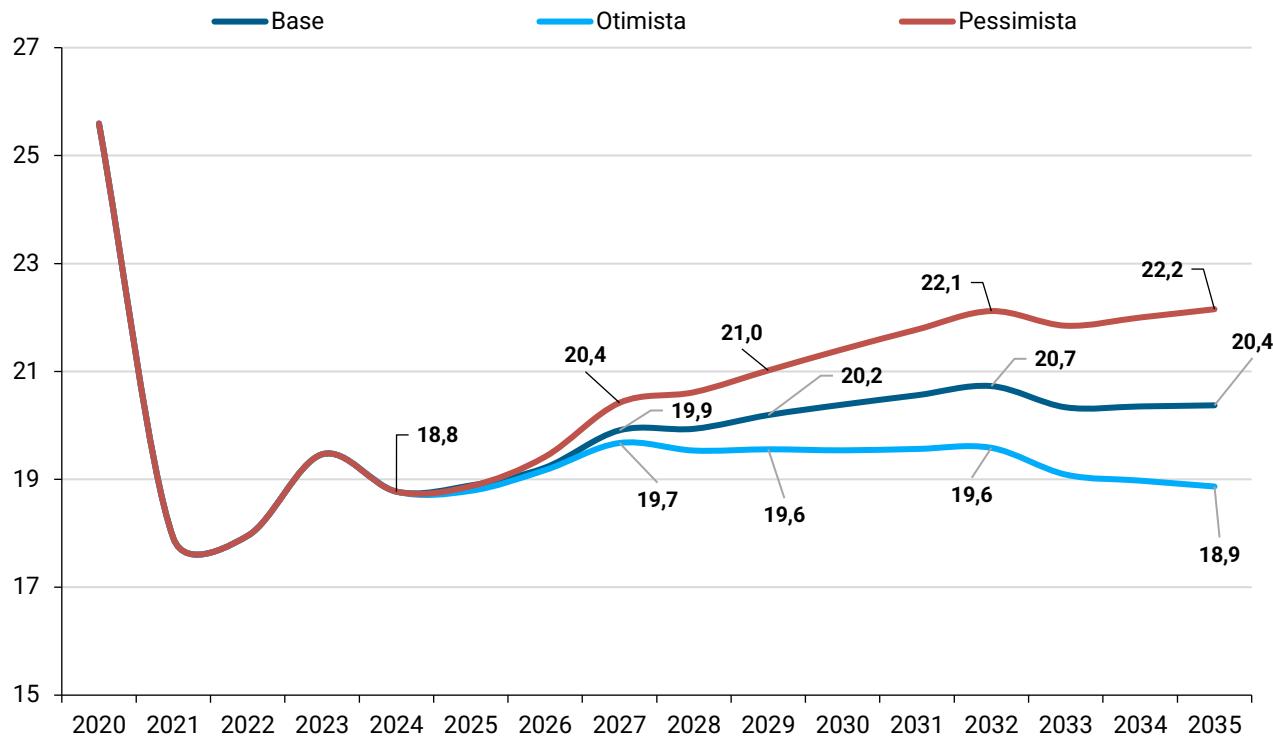
De maneira geral, a elevação do crescimento nominal do PIB, da inflação e da arrecadação aumentam a taxa de crescimento tanto das despesas indexadas ao salário-mínimo e aos índices de preço, quanto das vinculadas ao desempenho das receitas. Além disso, as curvas mostram o efeito do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF), a ser desembolsado entre 2029 e 2032, conforme discutido no RAF 95.

No cenário base, as despesas primárias, como proporção do PIB, crescem continuamente até atingir um pico em 2032, consumindo o equivalente a 20,8% do PIB. Logo após, caem momentaneamente em 2033 e retornam a crescer a partir de 2034, até atingirem 20,4% do PIB ao final do horizonte de projeção.

Dado o caráter continuado de expansão das despesas, o comportamento é semelhante nos cenários alternativos, apenas se diferenciando pela magnitude dos gastos em proporção do PIB, conforme pode ser observado no Gráfico 6, abaixo:

⁵² Disponível em: <https://tinyurl.com/5n7td5rj>.

⁵³ De acordo com o item 9.3.3 do mesmo Acórdão nº 1326/2025 – TCU – Plenário sobre as contas do Presidente da República: “a prática de estabelecer deduções às metas de resultado primário não está plenamente alinhada aos princípios da gestão fiscal responsável, especialmente no que se refere ao planejamento e à transparência, gerando incerteza sobre o real esforço fiscal realizado e seus impactos na sustentabilidade da trajetória da dívida pública, o que configura dissonância com o disposto no art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/2023 e no art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

GRÁFICO 6. CENÁRIOS DA IFI PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO (% PIB)


Fontes: STN e IFI. Elaboração: IFI.

Cenários das metas de resultado primário de médio prazo

Pelos mesmos motivos apresentados anteriormente, os resultados primários apresentaram, no geral, piora nos três cenários projetados. Também mostraram melhora em 2033 em função do encerramento do pagamento do FCBF, embora rapidamente revertida nos anos seguintes em função do crescimento do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR).

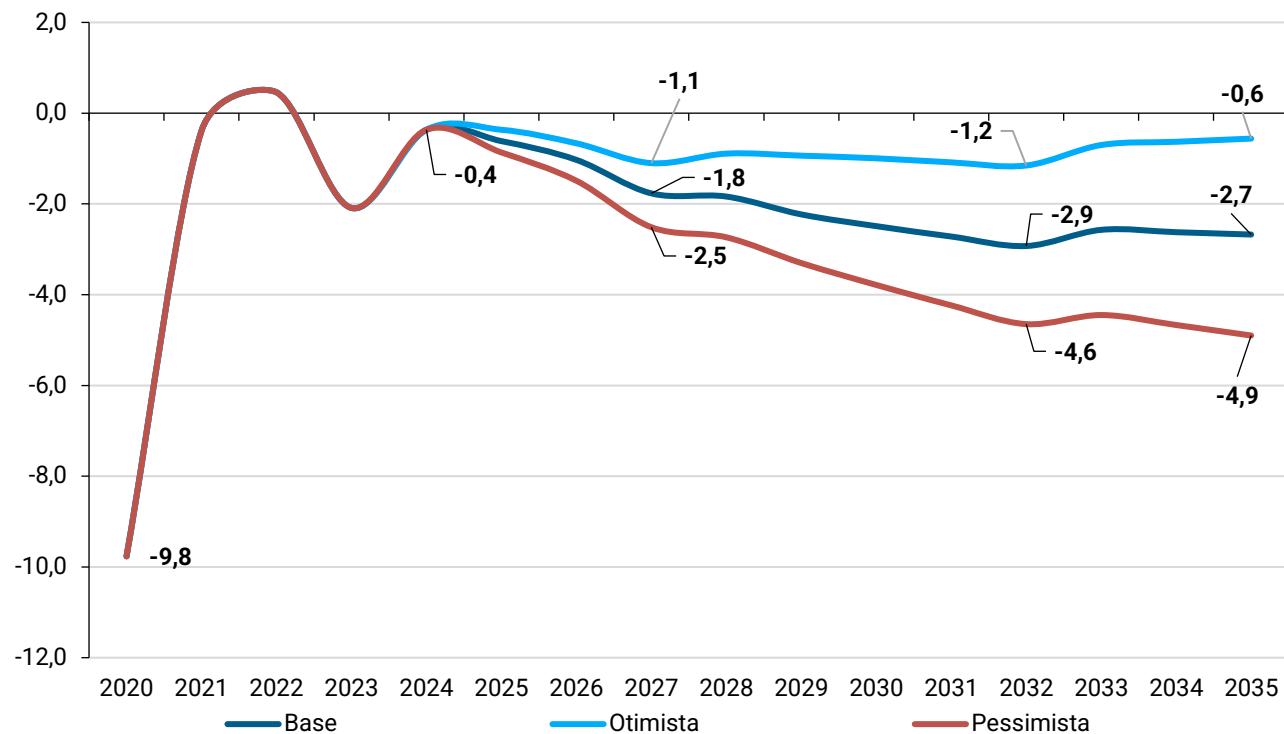
No cenário base, o déficit primário cresce, de 0,4% do PIB, em 2024, até atingir 3,0% do PIB, em 2032, apresentando uma leve recuperação em 2033, pelo já citado encerramento do FCBF. Logo após, o déficit continua a crescer, embora em ritmo menos acelerado, até atingir 2,7% do PIB em 2035. Desta forma, o cenário base é de déficits primários recorrentes ao longo de todo o horizonte de projeção.

No cenário otimista, o déficit cresce de 0,4% do PIB, em 2024, para 1,1% do PIB em 2027. De 2028 em diante, o resultado primário fica praticamente estável, em déficit de 1,2% do PIB até 2032, reduzindo o déficit para 0,6% do PIB até o final do horizonte de projeção. No cenário pessimista, o déficit caminha de 0,4% do PIB, em 2024, até um déficit de 2,6% do PIB em 2027, ampliado até 4,7%, em 2032, e 4,9% do PIB, em 2035.

Importante destacar que, nem mesmo no cenário otimista, são realizados quaisquer superávits primários ao longo do horizonte de previsão. Assim, não é projetado, em nenhum momento a realização de resultados fiscais suficientes para a estabilização da DBGG em relação ao PIB, conforme pode ser observado no Gráfico 7.

De fato, conforme amplamente discutido no RAF 100, de maio de 2025, a redução das despesas primárias totais e a realização de superávits fiscais a partir de 2027, conforme indicado no PLDO 2026, é um cenário fictício e ocorre apenas para adequar a despesa total ao limite de despesas previsto no Regime Fiscal Sustentável.

GRÁFICO 7. CENÁRIOS DA IFI PARA RESULTADO PRIMÁRIO DA UNIÃO (% PIB)

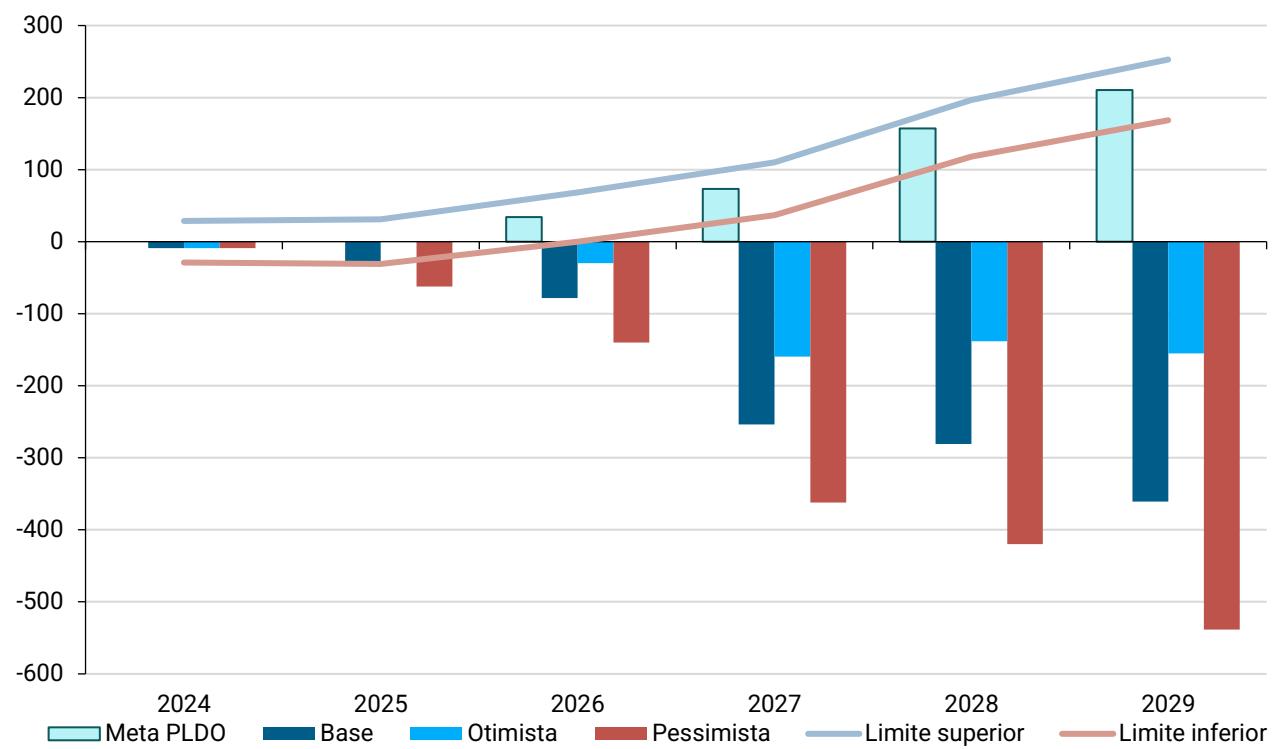


Fontes: STN e IFI. Elaboração: IFI.

Cumprimento das metas de resultado primário da LDO

O PLDO 2026 foi elaborado de acordo com o § 5º do art. 4º da LRF com alterações dadas pelo RFS. Dessa forma, além da apresentação de metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes e não mais 2 (dois) exercícios. Assim, o acompanhamento das metas de primário foi ampliado no presente relatório para acompanhar as alterações produzidas pelo novo arcabouço fiscal sustentável. A evolução dos cenários, com as respectivas bandas de tolerância, pode ser acompanhada no Gráfico 8.

GRÁFICO 8. CENÁRIOS DA IFI PARA CUMPRIMENTO DA META DE RESULTADO PRIMÁRIO (R\$ BILHÕES)



Fontes: PLDO 2026 e IFI. Elaboração: IFI.

Conforme visto, no cenário base, as metas de resultado primário seriam atingidas em 2025 no limite inferior da meta, em função do contingenciamento de R\$ 20,7 bilhões já anunciado no RARDP do 2º bimestre de 2025. **Para 2026, o contingenciamento necessário seria de R\$ 78,2 bilhões, o que é inviável, pois deixaria o nível da despesa discricionária abaixo do mínimo necessário para o funcionamento da máquina pública.**

Desta forma, conforme as projeções da IFI e mantidas as metas fiscais das diretrizes orçamentárias, para se evitar o shutdown da máquina pública já em 2026, o Poder Executivo deverá buscar outras medidas de aumento das receitas e de contenção de despesas.

No cenário otimista, a meta seria atingida no centro em 2025, sendo necessário um contingenciamento de R\$ 29,8 bilhões em 2026 para o atingimento no limite inferior. Já no cenário pessimista as metas seriam inatingíveis, mesmo no limite inferior, tanto em 2025, por uma margem de R\$ 31,5 bilhões, quanto em 2026, por R\$ 140,1 bilhões.

De 2027 em diante, as metas indicadas no PLDO 2026 são completamente irrealistas (dado que as despesas discricionárias são negativas e que o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias foi suavizado), tendo sido estabelecidas em valores muito distantes até mesmo das projeções mais otimistas da IFI.

Assim, o pacote de medidas anunciado em dezembro de 2024⁵⁴, que segundo o Poder Executivo deveria gerar economia de R\$ 327 bilhões entre 2025 e 2030, o que deveria ser suficiente para o atingimento das metas no período, mostrou-se muito aquém das necessidades, conforme alertado diversas vezes pela IFI em relatórios anteriores.

Insuficiência do limite de despesas primárias do Regime Fiscal Sustentável

Como regra geral, as despesas discricionárias são projetadas na forma de resíduo entre o limite de despesas primárias estabelecido no arcabouço fiscal e as despesas obrigatórias sujeitas ao limite. Assim, as despesas não sujeitas ao limite, ressalvadas do limite na forma do art. 3º, § 2º da LC nº 200/2023, não impactam no estabelecimento das despesas discricionárias, apenas nas metas fiscais, caso também não sejam ressalvadas para aquela finalidade.

Projetam-se, ainda, as “despesas discricionárias rígidas”⁵⁵, que equivalem à parcela das despesas com os gastos mínimos em saúde e educação alocada nas despesas discricionárias e às emendas individuais e de bancada de execução obrigatória, que também comprimem as despesas discricionárias não rígidas, ou seja, que podem ser mais livremente projetadas.

Por fim, foi observado que o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias se acelerou desde 2023, em função das alterações produzidas pelo RFS (em relação às despesas vinculadas e indexadas) e do crescimento das emendas parlamentares, acarretando uma redução acentuada no espaço disponível para a projeção das despesas discricionárias no médio prazo, conforme demonstrado no RAF 91⁵⁶, de agosto de 2024. Além disso, conforme visto na introdução, o ritmo de crescimento das despesas com sentenças judiciais e precatórios também é superior ao projetado na LDO.

Eventualmente, dada a dinâmica de projeção, as despesas discricionárias não rígidas acabavam ficando abaixo de um valor mínimo passível de sustentar a atuação governamental, chegando a gerar espaço negativo em dado período, ou seja, as despesas obrigatórias e as despesas discricionárias rígidas projetadas seriam superiores ao limite de despesas previsto no regime fiscal.

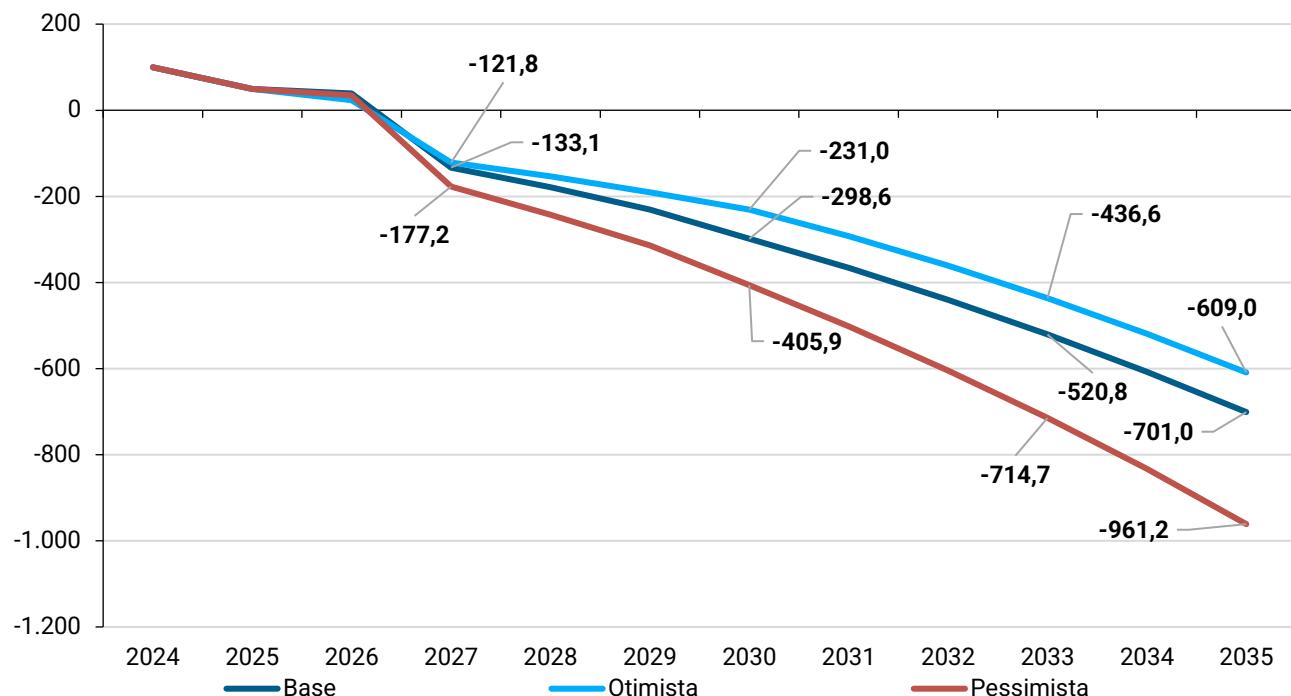
Dessa forma, foi assumido um limite mínimo de despesas discricionárias não rígidas na projeção, estabelecido em 0,7% do PIB, sendo calculado, separadamente, um indicador de suficiência do limite de despesa. Assim, quando o valor fica negativo, tem-se a indicação que o regime fiscal se tornou insustentável. O resultado do exercício pode ser acompanhado no Gráfico 9.

⁵⁴ Disponível em: <https://tinyurl.com/3uu5sxuf>.

⁵⁵ Para maiores detalhes, ver o RAF nº 90, de julho de 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/53ztwssw>.

⁵⁶ Disponível em: <https://tinyurl.com/57jykzur>.

GRÁFICO 9. INSUFICIÊNCIA DO LIMITE DE DESPESAS DO RFS (R\$ BILHÕES)



Fontes: STN e IFI. Elaboração: IFI.

Nos três cenários projetados, o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias e das despesas discricionárias rígidas acaba por consumir todo o espaço fiscal disponível. Para os três cenários a insuficiência ocorre no ano de 2027.

Conforme discutido no RAF 89⁵⁷, de junho de 2024, a volta do pagamento de precatórios integralmente dentro dos limites de despesa (e das metas fiscais) vai determinar a necessidade de revisão do arcabouço fiscal. Entretanto, a insuficiência do ritmo de crescimento do limite de despesas segue crescente ao longo de todo o horizonte de projeção em ritmo superior ao crescimento das despesas com sentenças judiciais e precatórios⁵⁸.

Assim, medidas já cogitadas, como a retirada dos precatórios das metas fiscais e do limite de despesas, ou a transformação do pagamento de despesas primárias em despesas financeiras⁵⁹, além de subverterem as normas e princípios orçamentários mais básicos⁶⁰, apenas contribuiriam para a perda, ainda maior, da credibilidade das regras fiscais.

Desta forma, o exercício indica que se trata de uma questão estrutural do Regime Fiscal Sustentável, que é incapaz de sustentar crescimento das despesas obrigatórias e discricionárias rígidas além do limite de crescimento do próprio limite de despesas.

⁵⁷ Disponível em: <https://tinyurl.com/39t47e2s>.

⁵⁸ De acordo com o cenário base das projeções da IFI, entre 2027 e 2029, a insuficiência do limite de despesas do arcabouço é de R\$ 140,9 bilhões, R\$ 186,9 bilhões e R\$ 239,2 bilhões. Já as despesas totais com sentenças judiciais e precatórios é de R\$ 126,3 bilhões, R\$ 137,7 bilhões e R\$ 149,2 bilhões, respectivamente.

⁵⁹ Conforme foi solicitado pelo Poder Executivo no âmbito do julgamento das ADI 7047 e 7064.

⁶⁰ Ver, por exemplo: <https://tinyurl.com/533rx7sv>.

Outro sintoma desta deterioração fiscal são as recorrentes medidas que buscam excluir despesas do orçamento público. Além dos casos já citados em relatórios anteriores da IFI, como os programas Pé-de-Meia e Auxílio-Gás, destaca-se o Programa Agora Tem Especialistas, recentemente criado pela Medida Provisória (MPV) nº 1.301⁶¹, de 30 de maio de 2025.

Os arts. 4º e 5º da referida MPV permitem que os estabelecimentos de saúde que aderirem ao programa possam ser recompensados pelos serviços hospitalares prestados ao Sistema Único de Saúde (SUS) por meio de créditos financeiros que seriam utilizados para compensação de tributos federais, inclusive de contribuições para a seguridade social.

Assim, a renúncia tributária instituída pela MPV, no valor de R\$ 2 bilhões por exercício entre 2026 e 2030, não altera o cumprimento das metas fiscais, visto que deve reduzir tanto a arrecadação quanto a despesa pública. Entretanto, representa um contorno ao limite de despesas e às normas e aos princípios orçamentários⁶² pois diminui as despesas que deveriam ser executadas dentro dos limites estabelecidos pelo arcabouço fiscal.

Conclusão

Para o atual exercício, apesar de ser anunciada a contenção de despesas primárias de R\$ 31,3 bilhões (equivalente a 14,2% do total de despesas discricionárias previstas para o ano), consistindo em bloqueio de R\$ 10,6 bilhões e contingenciamento de R\$ 20,7 bilhões, destaca-se que a despesa primária total aumentou R\$ 5,1 bilhões e que o déficit primário cresceu R\$ 46,7 bilhões em relação ao fixado na LOA 2025.

Quanto à observância do limite de despesas do novo arcabouço fiscal, a IFI identificou a necessidade de um bloqueio adicional de R\$ 3,9 bilhões devido à subestimação de algumas despesas obrigatórias, notadamente de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas. Essa contenção seria viável e poderia ser acomodada dentro da margem criada pelo faseamento dos limites de empenho previstos para o ano.

Em relação à meta de resultado primário, a IFI projeta um déficit de R\$ 78,1 bilhões em 2025 (0,62% do PIB). Após os abatimentos legais permitidos, como a exclusão de precatórios acima do subteto, e o uso do limite inferior da meta (0,25 p.p. do PIB), a meta seria cumprida. Esse cumprimento depende, em parte, da compensação entre orçamentos fiscais e de investimento, conforme previsto na LDO, e exigiria um novo contingenciamento além dos valores já anunciados no RARDP do 2º bimestre de 2025.

⁶¹ Disponível em: <https://tinyurl.com/43wzkxtu>.

⁶² Como por exemplo o Princípio do O princípio do orçamento bruto, previsto no art. 6º da Lei nº 4.320, de 1964, preconiza o registro das receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções. Disponível em: <https://tinyurl.com/277f8yn4>.

Para o médio prazo, a situação fiscal se agrava. As novas projeções da IFI apresentam piora em relação às anteriores, tanto por conta dos parâmetros macroeconômicos, quanto pelo aumento do ritmo de crescimento das despesas obrigatórias. As projeções mostram crescimento praticamente contínuo das despesas primárias por todo o período, salvo leve redução em 2033 em função do encerramento do FCBF. Nos três cenários, os déficits primários são recorrentes ao longo de todo o horizonte de projeção, o que inviabiliza a estabilização da dívida pública.

As metas do PLDO 2026 para o horizonte 2026 a 2029 são avaliadas como inatingíveis. No cenário base, o contingenciamento necessário para atingir a meta seria de R\$ 78,2 bilhões, o que reduziria as despesas discricionárias a um nível insustentável. Dessa forma, nas contas da IFI e mantidas as atuais metas fiscais fixadas nas diretrizes orçamentárias, é provável que o Poder Executivo tenha que buscar novas fontes de receita e/ou de contenção de despesas para evitar um colapso da capacidade administrativa do Estado já a partir do próximo exercício.

Por fim, a utilização de medidas como a compensação de metas entre orçamentos, a transformação de despesas orçamentárias em créditos tributários e a retirada de despesas das metas e limites fiscais enfraquecem a credibilidade da política fiscal e evidenciam o grau de deterioração das contas públicas.