

Relatório de Acompanhamento Fiscal

Nº 106

19 de Novembro de 2025

SENADO FEDERAL**Presidente do Senado Federal**

Senador Davi Alcolumbre (União-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE**Diretor-Executivo**

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretor

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Assessora de Comunicação

Carmensita Corso

Estagiários

Gustavo Marciel de Queiroz

João Pedro Gama de Araujo Bottino

Lukas Cortez de Medeiros Balogh Fagundes

Márcio Eduardo Fernandes Domingos

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

CODIV/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

A preparação do cenário fiscal de 2026 e a solidez do arcabouço

Entregamos hoje o 106º Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) da Instituição Fiscal Independente (IFI), focado em três temas importantes para a economia brasileira: o comportamento do mercado de trabalho, a introdução de exceções no cumprimento das regras fiscais e as alterações no tratamento dos gastos tributários.

Considerando que, em 2026, teremos eleições nacionais – o que diminui o espaço político e institucional para reformas e mudanças fiscais mais profundas – diversas alterações serão debatidas e apreciadas ainda neste final de ano. Estamos longe de um ajuste fiscal mais ambicioso que produza o ambiente necessário para a concretização de dois objetivos estratégicos para o País: a estabilização da dívida pública e a retomada vigorosa da capacidade de investimento do governo central.

No entanto, tudo indica que, assegurada a aprovação pelo Congresso Nacional de algumas medidas que estão na mesa de discussões, como ocorreu na terça-feira, 18 de novembro, que podem incrementar a arrecadação anual em R\$ 19 bilhões, o governo federal conseguirá, não sem diligente esforço, cumprir as regras fiscais em 2026. Graças aos abatimentos legais permitidos na meta de resultado primário e no teto de gasto previsto, e mirando o limite inferior da margem de tolerância da meta fiscal nos termos da LC 200/2023 (arcabouço fiscal).

Para que isso seja possível faz-se necessário ainda um esforço adicional, nas semanas finais deste ano, para a aprovação do PLP 182/2025 (redução de gastos tributários). Aumentos pontuais de tributação para compensar a perda de eficácia da MP 1.303/2025 (aumento de impostos sobre LCAs, LCIs, BETs, Fintechs, gestão de créditos tributários) constam do Projeto de Lei nº 458/2021 (Substitutivo da Câmara dos Deputados), que versa sobre o Regime Especial de Atualização e Regularização Patrimonial (Rearp) e incorporou medidas fiscais originalmente previstas na MP, aprovado pelo Senado Federal, em 18 de novembro. Os recursos oriundos dessas fontes constam da proposta orçamentária, ora em discussão no Congresso Nacional.

O RAF 106 aborda, inicialmente, um instigante assunto: o comportamento do mercado de trabalho. Como podemos ter um dos mais baixos níveis de desemprego da série do IBGE e um mercado de trabalho aquecido diante de uma política monetária contracionista e taxas de juros reconhecidamente altas? O relatório analisa a dinâmica do mercado de trabalho antes, durante e depois da pandemia, com foco na taxa de participação e seus fatores condicionantes. Mostra-se que a taxa de participação não retornou ao patamar anterior à pandemia. São investigados os possíveis determinantes desse movimento: mudança demográfica (envelhecimento da população), limitações de saúde, impacto dos programas de transferência de renda, e a chamada “fuga da precariedade”. Uma taxa de participação menor reduz o PIB potencial e introduz mais um desafio para a construção de um horizonte de acelerado crescimento sustentado.

O RAF 106 aborda, também, um tema essencial para percepção sobre a consistência da política fiscal brasileira, qual seja, a abertura de exceções e brechas em relação ao cumprimento das regras

fiscais, que hoje são estabelecidas pela LC 200/2023 e pela LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), secundadas por outras leis afins. Qualquer regra fiscal tem dois papéis essenciais: (i) disciplinar os gastos públicos impedindo a expansão explosiva do endividamento, e, (ii) ancorar expectativas dos agentes econômicos relevantes que tomam as decisões de investimento e financiam os déficits governamentais. São aqui analisadas as sucessivas mudanças introduzidas nas regras, as flexibilizações feitas no alcance da meta de resultado primário e no nível de teto de gastos, a própria mudança de metas em 2024, o desempenho orçamentário das estatais e a adoção do limite inferior da banda de tolerância como vetor de determinação dos contingenciamentos e as preocupações daí derivadas para a solidez do arcabouço e a percepção da consistência da política fiscal.

Por último, o RAF 106 trata da análise dos gastos tributários que cresceram exponencialmente nos últimos anos. São incentivos, renúncias, benefícios fiscais e imunidades no plano da tributação visando o desenvolvimento econômico e social. O PLP 182/2025 configura uma iniciativa para redução destes gastos e uma das medidas de ajuste para assegurar o fechamento do orçamento e o cumprimento das regras fiscais em 2026. Chama-se a atenção para a discrepância entre os dados estimados pela Receita Federal do Brasil no DGT (Demonstrativo de Gastos Tributários) que compõem anexo do PLDO e os números oferecidos pelos próprios contribuintes, por obrigação legal, na DIRBI (Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária).

Boa leitura!

Marcus Pestana
Diretor-Executivo da IFI
Alexandre Andrade
Diretor da IFI

Destaques

Mercado de trabalho e dinâmica da taxa de participação

Este texto atualiza a análise publicada na edição de outubro de 2023, incorporando informações da PNAD Contínua até o segundo trimestre de 2025. O objetivo é avaliar a dinâmica recente do mercado de trabalho brasileiro, com ênfase na taxa de participação e nos fatores estruturais e conjunturais que condicionam sua evolução no período pós-pandemia. Os dados sugerem que a expansão da inatividade decorre principalmente do envelhecimento populacional e do aumento do número de pessoas que relatam limitações de saúde. **(Página 6)**

Exceções às regras fiscais geram risco à credibilidade

Nos últimos anos, a instituição de exceções às regras de resultado primário e dos limites de despesa têm aumentado. Em relação à meta de resultado primário, o impacto imediato é um resultado efetivamente inferior à meta estabelecida pela LDO. Soma-se a isso a busca pelo limite inferior da meta de resultado primário, que pode acarretar mais risco na ocorrência de choques que possam reduzir a receita primária ou aumentar a despesa primária. Já nos limites de despesa, novas exceções diminuem o montante de despesas sujeitas aos limites, de modo que a efetividade da regra como balizadora do crescimento efetivo das despesas primárias é diminuída. Embora exceções possam ocorrer em razão de medidas imprevisíveis, a instituição de exceções por medidas previsíveis indica fragilidade da regra e atacam um sintoma, em vez da causa desses desequilíbrios. **(Página 16)**

Bases disponíveis indicam discrepâncias na concessão dos benefícios tributários

Metodologia simples empregada pela IFI para uma análise preliminar a respeito das informações disponíveis relativas a gastos tributários da União indica algumas discrepâncias importantes. A comparação entre bases calculadas pela Receita Federal e bases com informações declaradas pelos contribuintes indicou desvios (positivos e negativos) significativos no âmbito de alguns tributos. Além disso, dentro das bases calculadas e estimadas pela Receita, podem ser identificados desvios entre os valores estimados e os realizados. Essas constatações sugerem a necessidade de se aumentar ainda mais a transparência no trato das informações relativas a gastos tributários, além da importância de se avançar na agenda de avaliação periódica do retorno social e econômico desses benefícios. **(Página 36)**

Primeira publicação em: 19 de novembro de 2025

Arquivo atualizado em: 19 de novembro de 2025

Confira erratas em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2025/novembro/erratas>

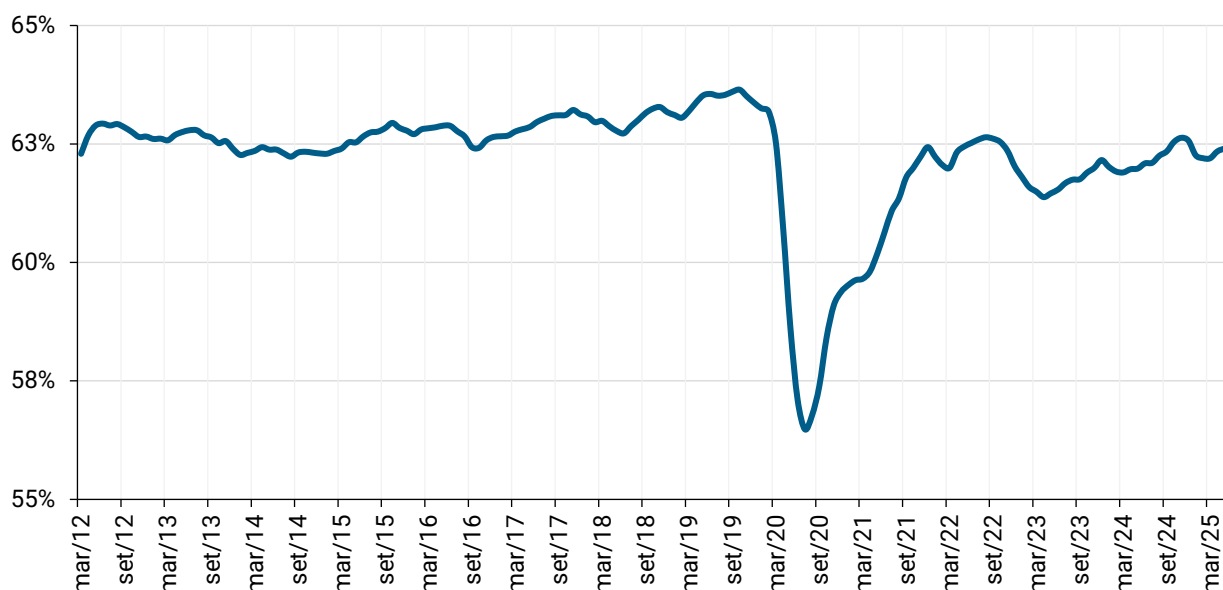
Mercado de trabalho e dinâmica da taxa de participação

Rafael Bacciotti

Introdução

A taxa de participação na força de trabalho apresentou trajetória de expansão entre 2012 e 2019. Esse movimento foi interrompido pela pandemia, com queda acentuada até o segundo trimestre de 2020, período de maior intensidade das medidas de distanciamento. A partir do segundo semestre de 2020, houve recuperação gradual até o final de 2021. Desde então, a taxa de participação tem oscilado em nível relativamente estável, sem retornar ao nível pré-2020 (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. TAXA DE PARTICIPAÇÃO



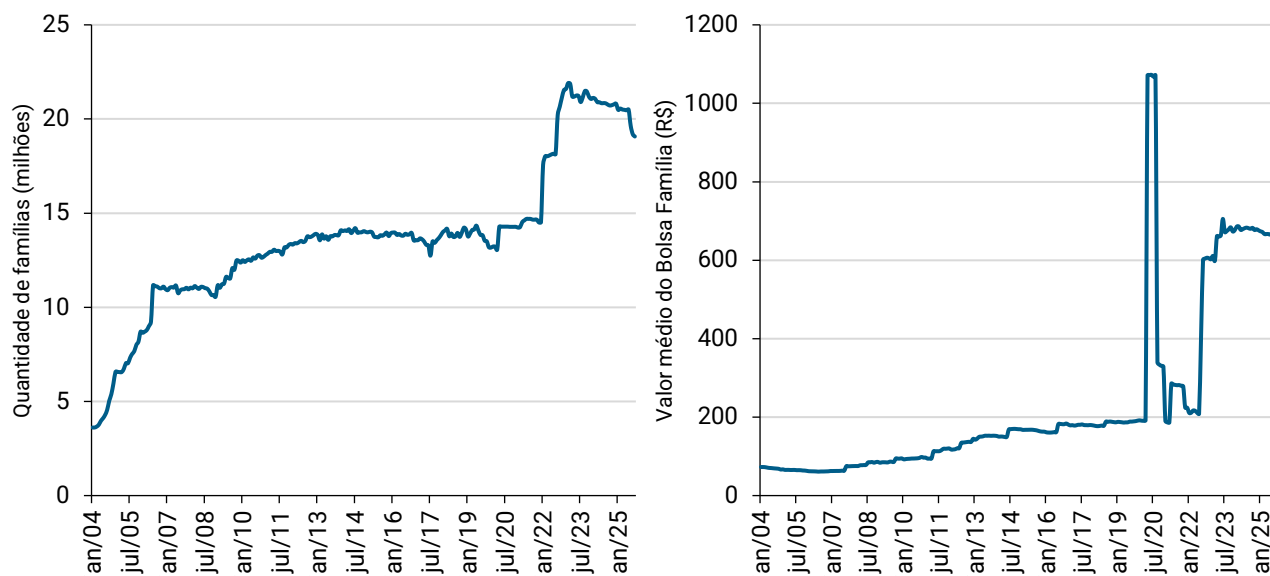
Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

A literatura recente associa a taxa de participação ainda abaixo do nível pré-pandemia à evolução demográfica, que tem ampliado o número de pessoas em faixas etárias de menor participação, e a fatores ligados ao novo patamar dos benefícios sociais, que elevaram o peso das transferências na renda domiciliar.

Entre 2012 e 2019, por exemplo, o Programa Bolsa Família registrava média de 13,7 milhões de famílias beneficiárias; em setembro de 2025, esse número alcançou cerca de 19

milhões. O valor médio do benefício passou de R\$ 166 no período pré-pandemia para cerca de R\$ 680 em 2025¹.

GRÁFICO 2. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS E VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO



Fonte: Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD). Elaboração: IFI.

O Relatório de Inflação do Banco Central do Brasil, de junho de 2024², estima que mudanças na estrutura etária explicam cerca de metade do recuo da taxa de participação desde o quarto trimestre de 2019. O mesmo estudo identifica provável efeito da expansão dos benefícios sociais sobre a queda, entre 2022 e 2023, e atribui a alta recente à melhora do mercado de trabalho.

Duque (2024³) sugere que o aumento do benefício médio reduziu a oferta de trabalho sobretudo entre jovens, mulheres e trabalhadores de baixa escolaridade. Pires e Silva (2024⁴) apontam que a ampliação dos benefícios contribuiu para a queda da participação

¹ Em 2020, o Auxílio Emergencial incorporou a maior parte dos beneficiários do Bolsa Família e ampliou a cobertura e o valor das transferências, com término em dezembro daquele ano. Em 2021, houve nova rodada, mais modesta, de Auxílio Emergencial. Em novembro de 2021, o programa foi substituído pelo Auxílio Brasil e, em 2023, renomeado e reformulado como Bolsa Família, mantendo cobertura ampliada e benefícios em patamar superior ao pré-pandemia. Dados da Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD), Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

² Banco Central do Brasil (2024). "Alterações demográficas e a evolução recente da taxa de participação na força de trabalho". Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/ri/relatorioinflacao/202406/ri202406b2p.pdf>

³ Duque, D. (2024). "Expansão do Bolsa Família desencoraja participação no mercado de trabalho de vulneráveis". Blog do IBRE/FGV. Disponível em: [Transferências reduzem taxa participação, mas efeito se concentra em mulheres e jovens | Blog do IBRE](https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/08ce2025_carta_do_ibre.pdf). Ver também a discussão na Carta do IBRE, agosto de 2025, disponível em: https://ibre.fgv.br/sites/ibre.fgv.br/files/arquivos/u65/08ce2025_carta_do_ibre.pdf

⁴ Silva, F. e Pires, L. (2024). "Taxa de participação na força de trabalho e benefícios sociais". Blog do Banco Central. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/noticiablogbc/21/noticia>

entre grupos de menor renda, embora também tenha havido redução entre não beneficiários.

Em sentido oposto, Vale e Soares (2025⁵) encontram um efeito pequeno de redução da probabilidade de participação na força de trabalho entre beneficiários do atual programa Bolsa Família, resultado da saída de ocupações precárias. O estudo sugere que o aumento do benefício estimulou um movimento de “fuga da precariedade”, e não um desincentivo generalizado ao trabalho. Hecksher (2025⁶), com base em evidência internacional, destaca que programas de transferência de renda em geral não produzem efeitos negativos significativos sobre a oferta de trabalho adulta.

Este texto atualiza os indicadores do mercado de trabalho e examina os motivos da inatividade a partir dos microdados da PNAD Contínua disponíveis até o segundo trimestre de 2025. Os dados sugerem que a expansão da inatividade no pós-pandemia tem sido explicada principalmente pelo envelhecimento populacional e pelo aumento do número de pessoas que relatam limitações de saúde.

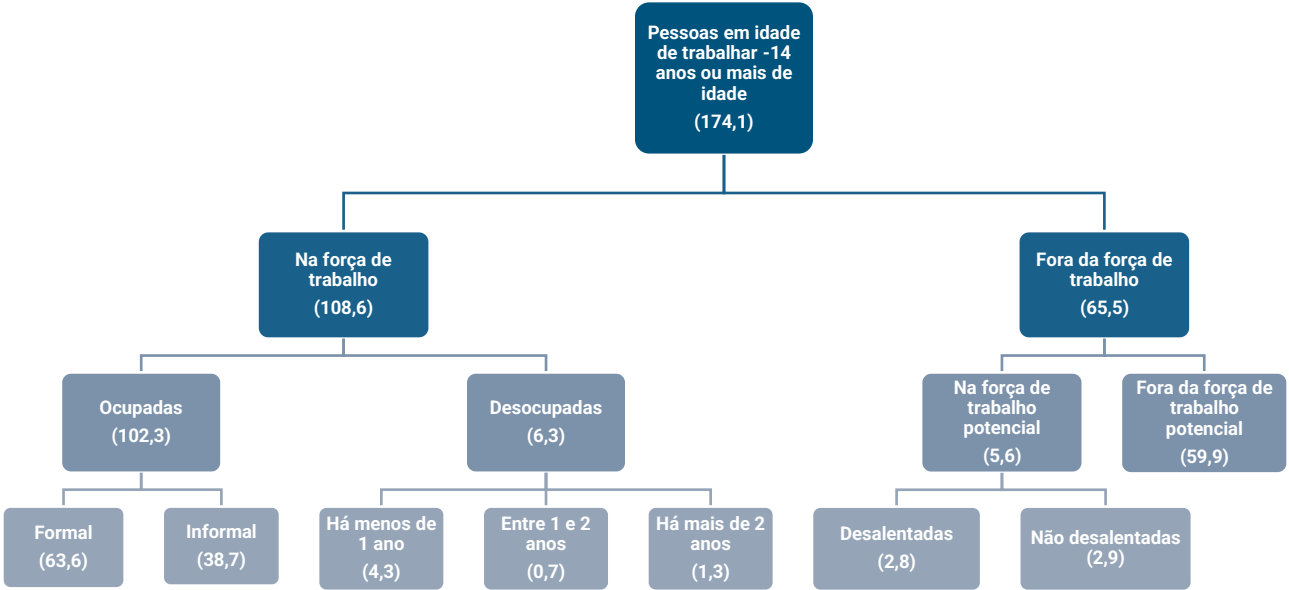
Evolução recente do mercado de trabalho

A Figura 1 apresenta a composição da população em idade de trabalhar (14 anos ou mais), distinguindo quem participa da força de trabalho – ocupados e desocupados – e quem se encontra fora dela, incluindo a força de trabalho potencial e os demais inativos.

⁵ Vale, P.; Soares, S. (2025). “O Efeito do Aumento no Valor das Transferências de Renda sobre a Inserção dos Beneficiários no Mercado de Trabalho: Uma Análise com Dados em Painel da PNAD-Contínua”. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/3cc8fb5b-4d68-4c89-9181-cab684591587/content>

⁶ Hecksher, M. (2025). “Notes on Bolsa Família expansion, employment, and poverty eradication as a national goal”. IPCid/Ipea. Disponível em: <https://ipcid.org/pt/publications/notes-on-bolsa-familia-expansion-employment-and-poverty-eradication-as-a-national-goal/>

FIGURA 1. NÚMERO DE PESSOAS (MILHÕES) EM IDADE ATIVA: 2º TRIMESTRE DE 2025



Fonte: IBGE. Elaboração: IFI.

Segundo a PNAD Contínua, a população em idade de trabalhar alcançou 174,1 milhões de pessoas no segundo trimestre de 2025. Desse total, 108,6 milhões compunham a força de trabalho (população economicamente ativa – PEA), sendo 102,3 milhões ocupadas e 6,3 milhões desocupadas, enquanto 65,5 milhões estavam fora da força de trabalho. Entre os ocupados, 63,6 milhões tinham vínculo formal e 38,7 milhões exerciam atividades informais. No contingente de desocupados, 4,3 milhões buscavam trabalho há menos de um ano e 1,3 milhão estavam nessa condição há mais de dois anos.

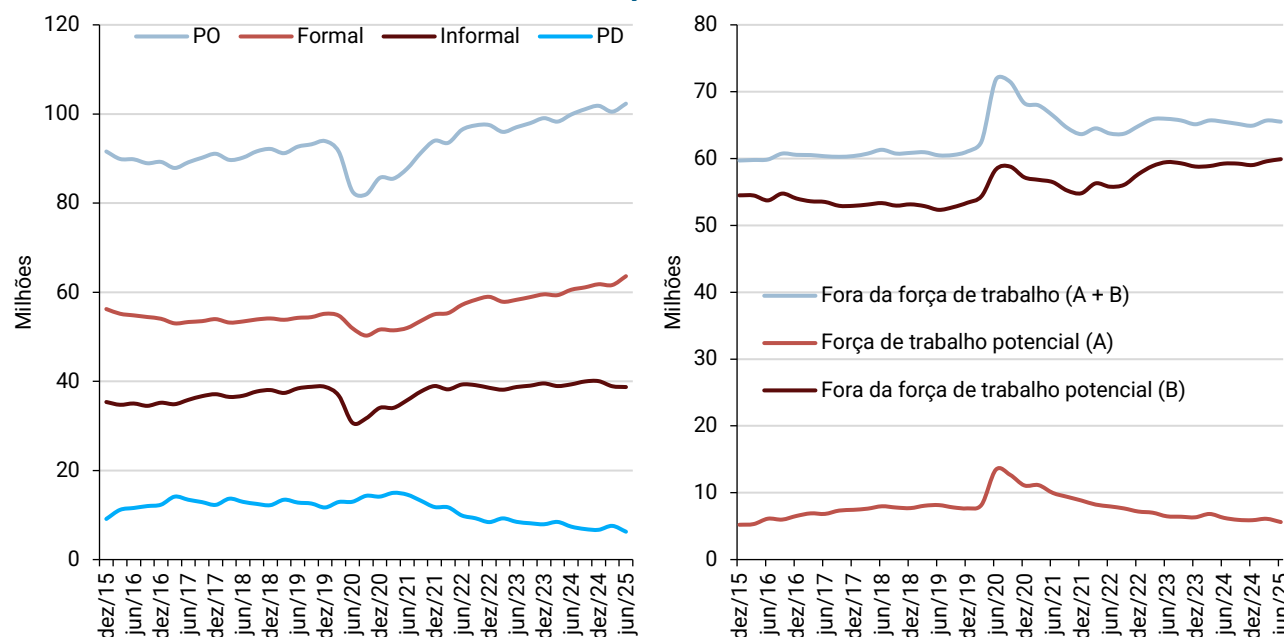
A força de trabalho potencial - pessoas que não estavam ocupadas nem desocupadas, mas apresentavam alguma possibilidade de inserção no mercado - somava 5,6 milhões de pessoas, incluindo 2,8 milhões de desalentados⁷. Outros 59,9 milhões encontravam-se fora dessa força potencial – segmento com vínculos reduzidos com o mercado, caracterizando o componente mais estrutural da inatividade.

Do ponto de vista da dinâmica recente, a ocupação segue em expansão, impulsionada pelo emprego formal. O contingente informal, estável entre 2021 e 2024, iniciou leve recuo. O número de desocupados vem diminuindo de forma consistente, com redução do desemprego de curta e longa duração. A força de trabalho potencial recua, refletindo menor

⁷ Conforme a definição do IBGE, em linha com as práticas internacionais, são consideradas desalentadas as pessoas que estariam disponíveis para trabalhar na semana de referência, mas não buscaram emprego por acreditar que não conseguiriam uma vaga: por não encontrar trabalho adequado, por falta de experiência ou qualificação, por ausência de oportunidades na localidade em que vivem ou por serem consideradas muito jovens ou muito idosas.

desalento. Por outro lado, persiste o aumento do total de pessoas fora da força de trabalho, concentrado entre aqueles fora da força potencial (Gráfico 3).

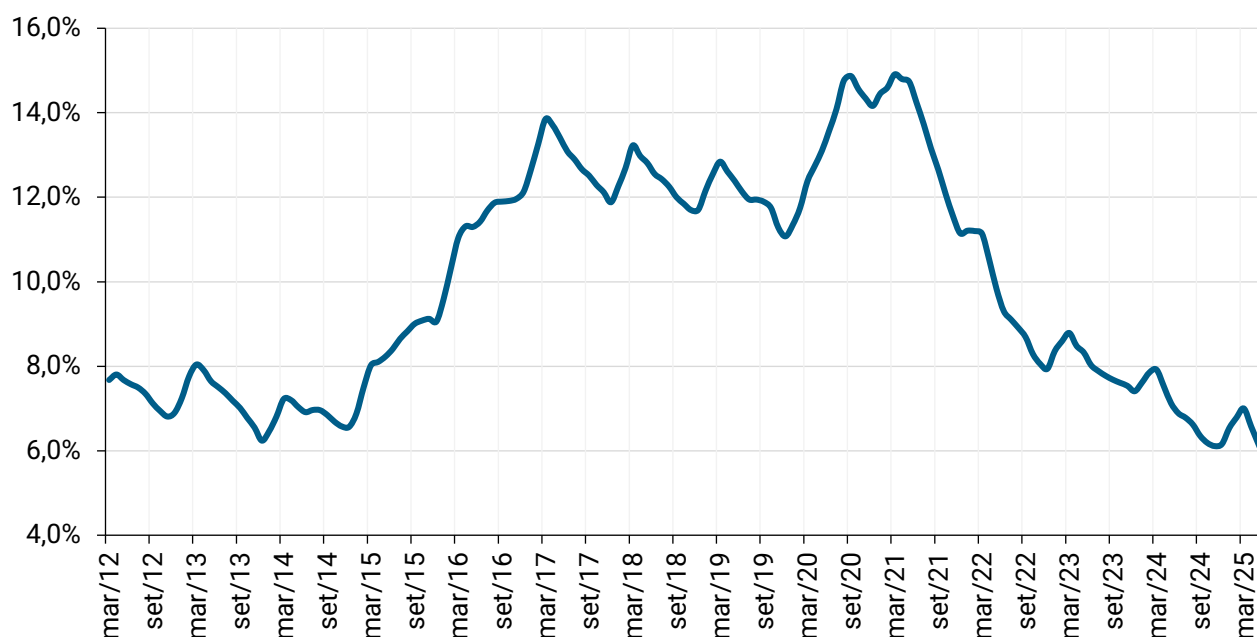
GRÁFICO 3. NÚMERO DE PESSOAS NA FORÇA DE TRABALHO E FORA DELA



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Elaboração: IFI.

A evolução conjunta dessas variáveis ajuda a entender o comportamento da taxa de desemprego (TD), que vem se reduzindo significativamente desde meados de 2021 (Gráfico 4).

GRÁFICO 4. TAXA DE DESEMPREGO



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Elaboração: IFI.

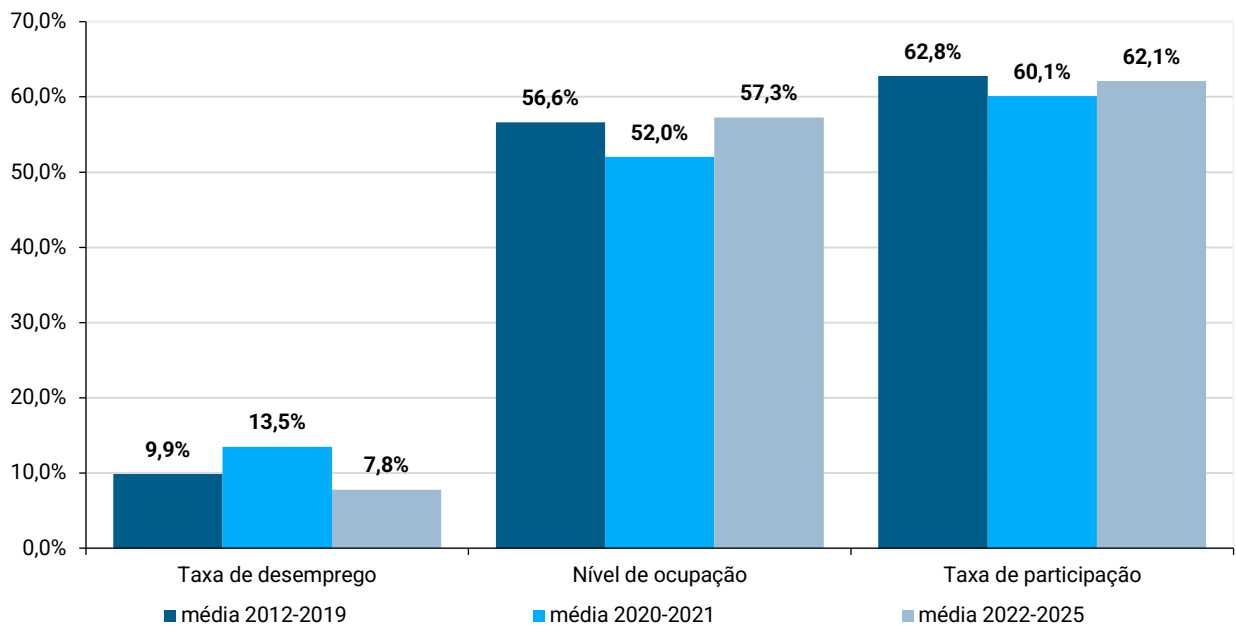
A taxa de desemprego pode ser expressa como uma função do nível de ocupação (NO) e da taxa de participação (TP):

$$TD = \frac{PD}{PEA} = \frac{PEA-PO}{PEA} = 1 - \frac{PO}{PEA} = 1 - \frac{\left(\frac{PO}{PIA}\right)}{\left(\frac{PEA}{PIA}\right)} = 1 - \frac{NO}{TP}$$

Nessa identidade, NO é a razão entre ocupados e população em idade ativa, e TP é a razão entre força de trabalho e população em idade ativa. Assim, a queda da TD pode decorrer tanto do aumento da ocupação quanto da redução da participação, quando uma parcela da população deixa de integrar a força de trabalho.

Entre 2012 e 2019, a taxa de desemprego média foi de 9,9%, subindo para 13,5% em 2020–2021, período mais agudo dos efeitos da pandemia, e recuando para 7,8% em 2022–2025. Nesse mesmo período, o nível de ocupação passou de 56,6% para 52,0% e, em seguida, para 57,3%. Já a taxa de participação caiu de 62,8% para 60,1% e se recuperou parcialmente até 62,1% (Gráfico 5).

GRÁFICO 5. TAXA DE DESEMPREGO, NÍVEL DE OCUPAÇÃO E TAXA DE PARTICIPAÇÃO



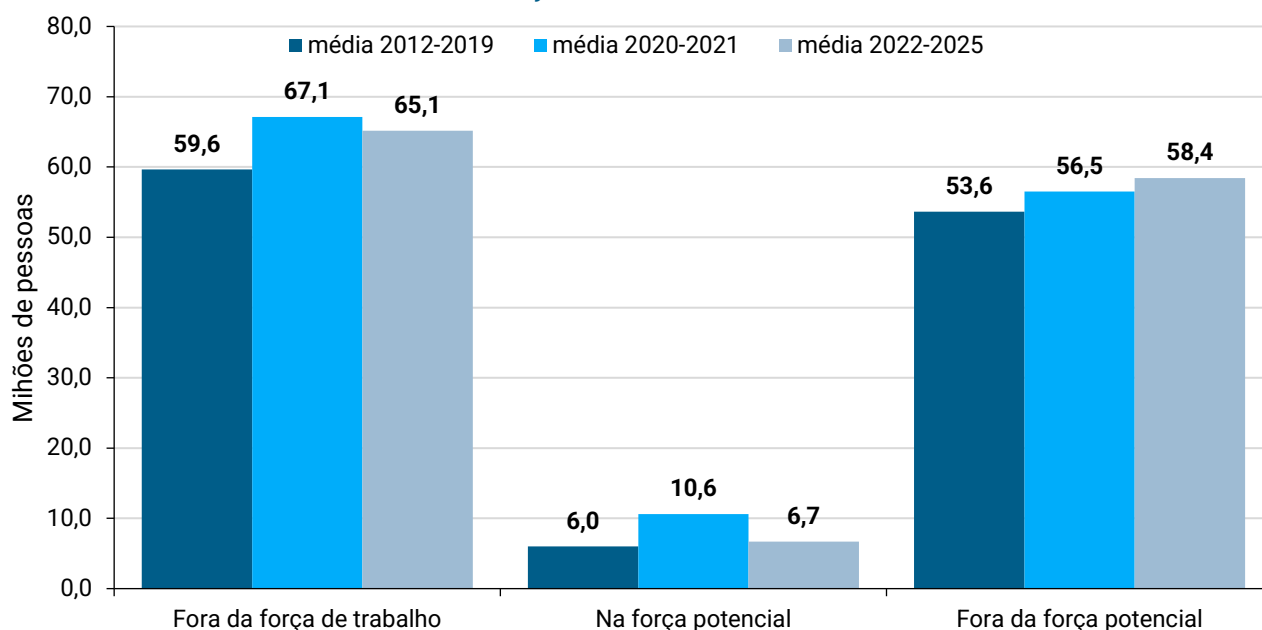
Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Elaboração: IFI.

Mantido o nível de ocupação médio de 2022–2025, se a taxa de participação tivesse retornado à média de 2012–2019, a taxa de desemprego seria próxima de 8,8%, e não de 7,8%. Parte da queda recente do desemprego reflete, portanto, a redução da oferta de trabalho.

O comportamento da inatividade reforça essa leitura. O total de inativos passou de 59,6 milhões (2012–2019) para 67,1 milhões (2020–2021) e recuou para 65,1 milhões (2022–2025). Nesse período, a força de trabalho potencial voltou a níveis próximos aos pré-pandemia, enquanto o contingente de inativos fora da força potencial aumentou de 53,6 para 58,4 milhões (Gráfico 6). Ou seja, parte relevante do aumento da inatividade observado

desde 2020 se concentra entre aqueles com vínculos mais frágeis com o mercado de trabalho.

GRÁFICO 6. PESSOAS FORA DA FORÇA DE TRABALHO



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Elaboração: IFI.

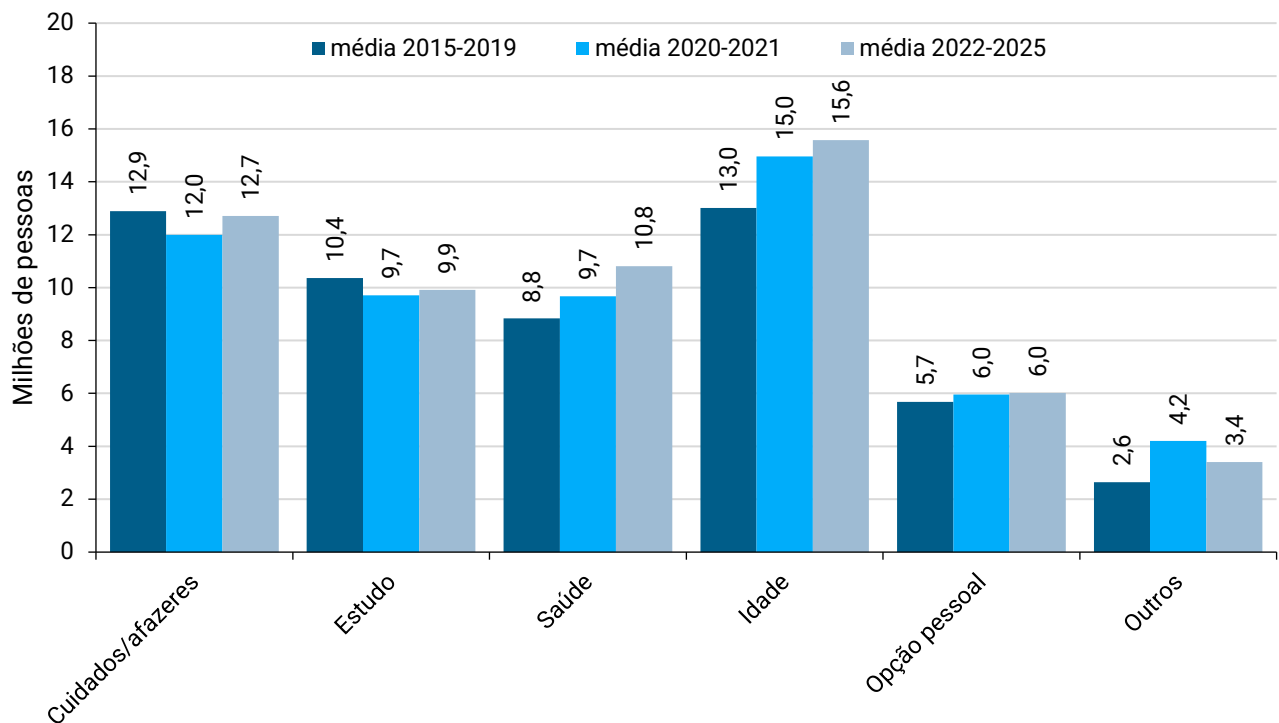
Esse cenário — queda do desemprego, aumento da ocupação e participação ainda abaixo do nível pré-pandemia — reforça a importância de analisar os motivos de inatividade, especialmente entre aqueles fora da força de trabalho potencial.

Motivos por trás da inatividade

Os microdados da PNAD Contínua permitem observar como se altera o perfil dos inativos ao longo do tempo. Para esta análise, utilizou-se a variável VD4030 do dicionário da pesquisa (disponível a partir do quarto trimestre de 2015), que identifica o motivo pelo qual o indivíduo não procurou trabalho, não gostaria de trabalhar ou não estava disponível para iniciar um trabalho.

Considerando as mesmas janelas móveis empregadas na análise agregada, verifica-se que os motivos associados à saúde, à idade avançada e à categoria “outros motivos” concentram a maior parte do aumento recente da inatividade fora da força de trabalho potencial. Em contraste, os motivos relacionados a estudo, cuidados ou afazeres domésticos e opção pessoal permanecem relativamente estáveis ao longo do período (Gráfico 7).

GRÁFICO 7. PESSOAS FORA DA FORÇA DE TRABALHO POTENCIAL, POR MOTIVO



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Elaboração: IFI.

A Tabela 1 detalha essa evolução por grupo etário. Entre pessoas com 14 anos ou mais, a principal razão de inatividade são os estudos, em número ligeiramente inferior ao período pré-pandemia. Entre 25 e 59 anos, predominam cuidados e afazeres domésticos, também em patamar inferior ao de 2015–2019, embora tenha aumentado o número de inativos por questões de saúde. Entre pessoas com 60 anos ou mais, a principal razão é a idade avançada – já acima da média pré-pandemia – com avanço adicional dos inativos por saúde e pela categoria “outros motivos”.

TABELA 1. PESSOAS FORA DA FORÇA DE TRABALHO POTENCIAL, POR MOTIVO E GRUPO ETÁRIO (MÉDIA POR PERÍODO, EM MILHÕES DE PESSOAS)

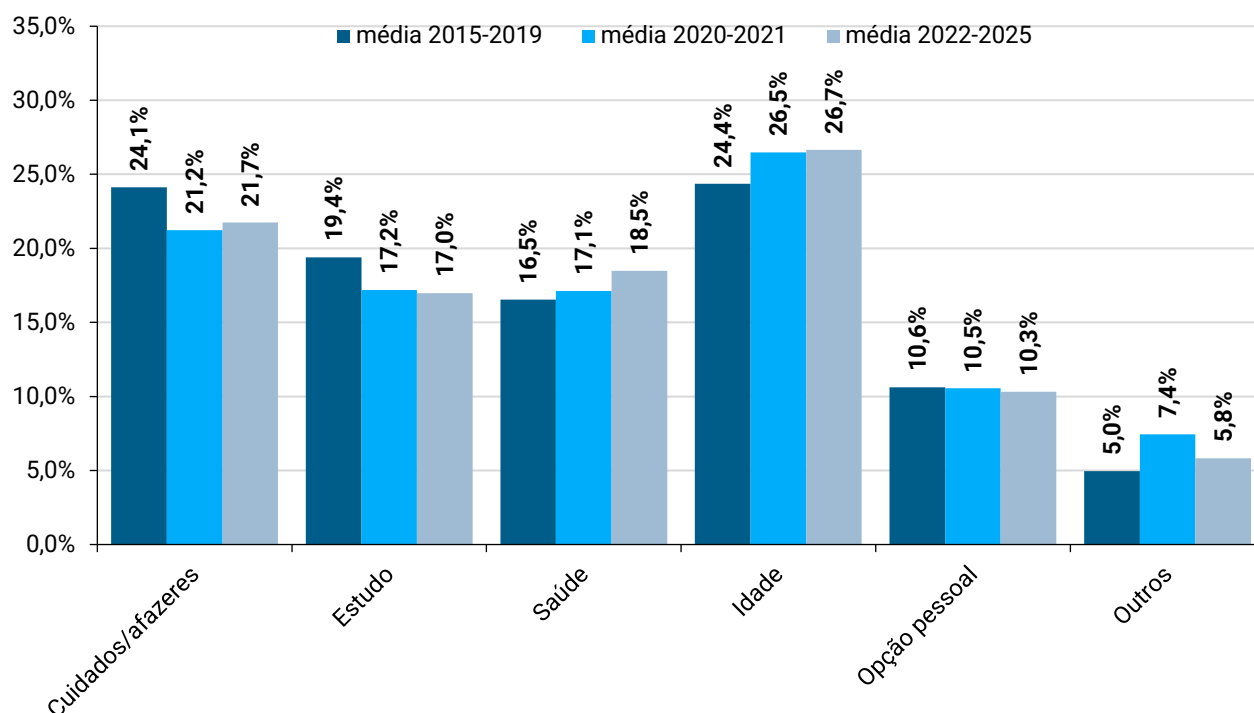
Grupo etário	Período	Cuidados/afazeres	Estudo	Saúde	Idade	Opção pessoal	Outros
14 +	Média 2015-2019	1.7	9.7	0.8	1.3	0.8	0.4
	Média 2020-2021	1.3	9.1	0.8	1.9	0.5	0.7
	Média 2022-2025	1.4	9.2	0.8	1.8	0.7	0.4
25-59	Média 2015-2019	9.3	0.6	4.7	1.0	2.0	0.9
	Média 2020-2021	8.8	0.6	5.1	0.8	1.8	1.9
	Média 2022-2025	9.2	0.7	5.6	1.0	1.9	1.1

	Média 2015-2019	1.9	0.0	3.5	10.7	3.0	1.3
60+	Média 2020-2021	1.8	0.0	3.8	12.3	3.6	1.7
	Média 2022-2025	2.0	0.0	4.4	12.8	3.4	1.9

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Elaboração: IFI.

A composição relativa reforça esses resultados. A proporção de inativos por idade avançada aumentou de 24,4% (2015–2019) para 26,7% (2022–2025). Entre os motivos relacionados às limitações de saúde, a participação passou de 16,5% para 18,5%; e entre os classificados como “outros motivos”, de 5,0% para 5,8%.

GRÁFICO 8. COMPOSIÇÃO DA INATIVIDADE FORA DA FORÇA DE TRABALHO POTENCIAL, POR MOTIVO (%)



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Elaboração: IFI.

A PNAD Contínua trimestral não dispõe de uma categoria específica para identificar se a inatividade está associada ao recebimento de benefícios sociais. Assim, eventuais efeitos dos programas de transferência podem aparecer de forma difusa entre os motivos declarados – possivelmente em “opção pessoal”, “cuidados/afazeres” ou “outros motivos” –, o que limita a capacidade de mensurar diretamente esse canal.

Considerações finais

A análise dos motivos de inatividade evidencia o peso crescente dos fatores estruturais na taxa de participação ainda abaixo do nível pré-pandemia. Desde 2019, cresce de forma

continua o número de pessoas fora da força de trabalho por razões de saúde e idade avançada – grupos com menor probabilidade de ingresso no mercado.

A existência de um componente estrutural crescente tem implicações relevantes. Uma taxa de participação persistentemente menor reduz o PIB potencial, limita o crescimento da oferta de trabalho e afeta projeções de longo prazo. Avançar no diagnóstico desses fatores pode subsidiar políticas de saúde, prevenção de incapacidades e apoio à empregabilidade, contribuindo para mitigar perdas de capacidade produtiva e ampliar o contingente de pessoas aptas a ingressar ou retornar ao mercado de trabalho.

Exceções às regras fiscais geram risco à credibilidade

Pedro Souza

Considerações iniciais

As duas principais regras fiscais que disciplinam a execução orçamentária do governo central são: (i) meta de resultado primário, instituída pela Lei Complementar (LC) nº 101⁸, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e (ii) regime fiscal sustentável, disciplinado na LC nº 200⁹, de 2023, que cria novo limite de despesa primária da União em substituição à regra anterior do teto de gastos¹⁰.

A meta de resultado primário determina um valor mínimo para o saldo da diferença entre as receitas e as despesas primárias do governo central com o objetivo de se manter a responsabilidade na gestão fiscal da União, dos Estados e dos Municípios.

As regras de despesa, por sua vez, são desenhadas para limitar o crescimento da despesa primária ao longo do tempo, conferindo um caráter anticíclico para a política fiscal. Em linhas gerais, a principal diferença do limite de despesa introduzido na LC nº 200 para o teto de gastos consiste na possibilidade de crescimento real da despesa acima da inflação do ano anterior, limitado a 2,5%. Ainda, a LC nº 200 modificou a LRF para introduzir um sistema de bandas ao redor do centro da meta de resultado primário a ser perseguida em determinado exercício financeiro, para permitir a melhor absorção de choques por parte da política fiscal.

Normalmente, essas duas regras fiscais contemplam situações de escape para seu cumprimento, tanto por meio de retirada de despesas do cálculo das regras, tanto pela suspensão parcial dessas regras em situações de calamidade pública.

Na prática, no entanto, o que se percebe são movimentos de excepcionalização de despesas do alcance definido pelas regras fiscais (meta de primário e limite de despesas) quando o constrangimento imposto pela(s) regra(s) aumenta, inviabilizando o crescimento ou a ampliação das despesas primárias.

Embora a excepcionalização de despesas possa garantir o cumprimento formal das regras, o uso contínuo desse expediente pode trazer um indesejável enfraquecimento dessas regras como âncoras fiscais e, por conseguinte, perda de capacidade na coordenação das expectativas dos agentes. No limite, as regras deixariam de orientar os rumos da política

⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

¹⁰ Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

fiscal, diminuindo a previsibilidade da atuação do poder público em relação à execução das despesas primárias.

Algumas considerações sobre a regra de resultado primário

O art. 4º da LRF estabelece que:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Anualmente, são estabelecidas metas anuais para o resultado primário nas leis de diretrizes orçamentárias (LDOs).

O caráter primário do resultado do governo corresponde ao saldo apurado entre receitas e despesas, sem a contabilização dos gastos com juros da dívida pública. A incorporação da despesa de juros ao resultado primário implica no resultado nominal do governo central.

A meta de resultado primário fixada na LDO compreende uma meta conjunta para o governo central e para empresas estatais não dependentes¹¹, além de estabelecer metas individuais para esses dois grupos. Outro dispositivo presente nas diretrizes orçamentárias é a possibilidade de compensação entre essas metas (do governo central e das estatais não dependentes).

Assim, ao se apurar o cumprimento das metas fiscais (resultado primário), a avaliação é feita sobre o conjunto das empresas estatais não dependentes e o governo central. Esse conceito será denominado de “Governo Federal”, o mesmo conceito utilizado no Relatório de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais¹².

A LDO estabelece, anualmente, uma meta fiscal para o exercício financeiro a que regula, apesar de a LRF exigir uma previsão para a realização de resultados primários nos cinco exercícios subsequentes (até 2023, essa previsão na LRF era para os três exercícios seguintes). Tal previsão atua como um indicativo em relação aos objetivos da política fiscal, não gerando efeitos legais para os exercícios à frente, cujas metas fiscais serão reguladas pelas respectivas LDOs.

¹¹ Uma empresa estatal não dependente é controlada por um ente da federação (União, estados ou municípios), mas não recebe recursos do ente controlador para o pagamento de despesas de pessoal, custeio ou capital. Ou seja, é uma empresa que gera receitas para manter sua operação.

¹² Disponíveis em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais>.

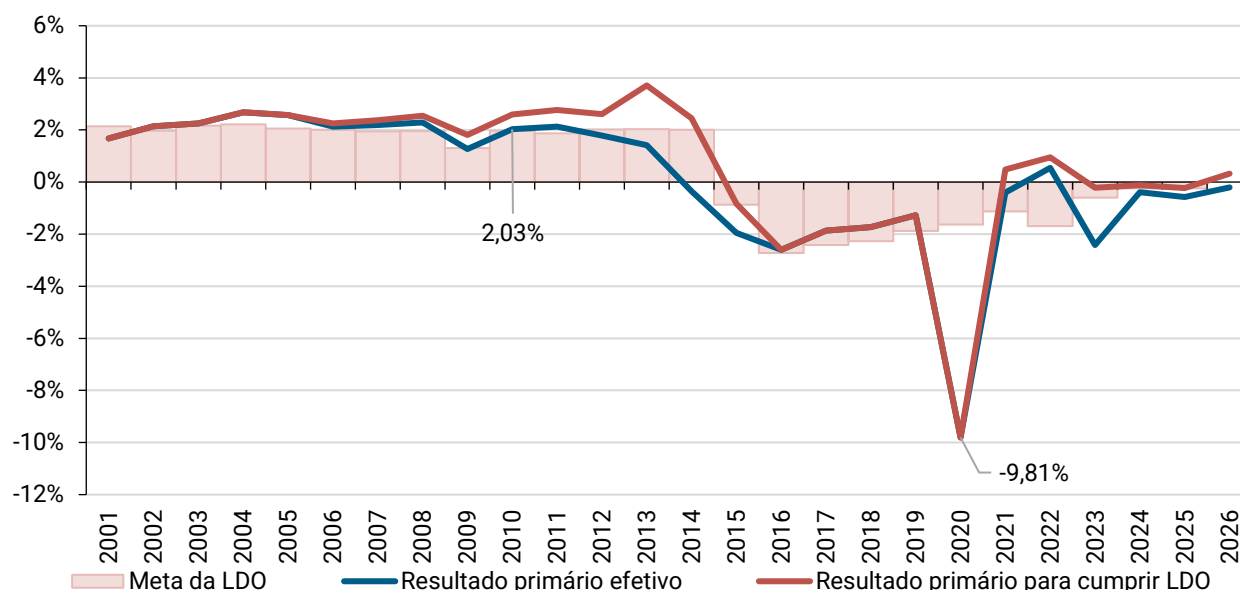
A meta de resultado primário do governo central

A partir da LDO de 2006¹³, as LDOs passaram a contar com um dispositivo que permitia a dedução de determinados valores da contabilização da meta de resultado primário do governo central. O chamado Projeto Piloto de Investimentos (PPI), posteriormente denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), figurou nas leis orçamentárias anuais (LOAs) como despesas discricionárias excepcionalizadas na apuração do resultado primário do exercício a que se referiam.

A criação do dispositivo na LOA ocorreu para gerar algum grau de segurança a essas despesas, de forma a minimizar os impactos de eventuais choques sobre a receita primária que, para garantir o cumprimento da meta fiscal do exercício, poderiam limitar a execução das despesas discricionárias.

De 2006 para cá, o uso do expediente de se excluir determinadas despesas primárias das metas fiscais dos exercícios foi se intensificando. O Gráfico 9 mostra a discrepância entre a meta de resultado primário fixada na LDO dos respectivos exercícios financeiros e o resultado primário efetivo. Em 2014, por exemplo, essa diferença chegou a 2,8 p.p. do PIB. Naquele ano, a meta fixada na LDO foi um superávit de 2,4% do PIB, enquanto o primário efetivo foi de um déficit de 0,4% do PIB¹⁴.

GRÁFICO 9. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central e Ministério do Planejamento e Orçamento. Elaboração: IFI.

¹³ Na LDO 2006, o art. 3º previa o PPI como um anexo específico do PLOA 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l111178.htm

¹⁴ Em 2013 e 2014, foram utilizados dois mecanismos de dedução da meta fiscal. O primeiro foram as despesas com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), enquanto o segundo consistiu em retirar do cômputo da meta a renúncia de tributos instituída em 2010.

Entre 2016 e 2019, o expediente de excluir despesas da meta foi interrompido. Embora tenham sido registrados déficits primários recorrentes naqueles anos, as metas fiscais passaram a prever uma redução progressiva do déficit primário. Em 2020, com a decretação do estado de calamidade pública, a meta fiscal foi suspensa naquele exercício¹⁵. Assim, o governo pôde obter um déficit primário de 9,8% do PIB.

A partir de 2021, as LDOs voltaram a permitir deduções da meta fiscal. Na LDO¹⁶ daquele ano foram deduzidas do cálculo da meta fiscal as despesas oriundas de créditos extraordinários com: (i) despesas de saúde voltadas ao enfrentamento da pandemia; (ii) despesas com o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe); e (iii) despesas com o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Em 2021, foram deduzidas da meta fiscal, portanto, R\$ 79,4 bilhões (0,9% do PIB).

No fim de 2021 foi promulgada a EC nº 114¹⁷, que fixou um limite para o pagamento de despesas com sentenças judiciais e precatórios. Esse sublimite para as despesas de precatórios abriu espaço para o pagamento do Programa Auxílio Brasil em 2022, ao mesmo tempo em que gerou um passivo para a União com o represamento dos gastos voltados a sentenças judiciais.

Em 2022, foram introduzidas novas exceções de despesas na meta de resultado primário. A EC nº 123¹⁸, com a justificativa de “o estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo”, autorizou a abertura de créditos extraordinários e a respectiva dedução de despesas da meta fiscal¹⁹. As deduções somaram R\$ 40,6 bilhões naquele exercício, equivalente a 0,4% do PIB.

No fim de 2022, durante a transição de governo, a EC nº 126²⁰ autorizou a dedução de R\$ 145 bilhões (1,3% do PIB) de despesas da meta fiscal do exercício de 2023, montante inserido no teto de gastos daquele ano. A EC nº 126 previu uma dedução de R\$ 22,6 bilhões com investimentos, a qual perdeu eficácia com a sanção da LC nº 200²¹. As únicas

¹⁵ Nos termos do art. 65 da LRF:

“Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

...

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.”

¹⁶ Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14116.htm.

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm.

¹⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc123.htm.

¹⁹ Tais despesas abrangiam, conforme o art. 5º da EC 123: (i) extensão do Programa Auxílio Brasil; (II) Programa Auxílio Gás dos Brasileiros; (iii) Auxílio aos Transportadores Autônomos de Cargas; (iv) Assistência Financeira aos entes federativos para auxílio no custeio da gratuidade a pessoas idosas; (v) Auxílio financeiro aos Estados e Distrito Federal que outorgarem créditos tributários do ICMS aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território; (vi) Auxílio financeiro destinado a taxistas; e (vii) Programa Alimenta Brasil.

²⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc126.htm.

²¹ Embora tenha perdido eficácia em 2023, essa dedução foi aplicada no exercício de 2022.

deduções previstas na LDO de 2023 referiam-se ao encontro de contas relativo aos precatórios entre entes federados e a União.

Ainda em 2023, a EC nº 114 foi declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF), e o Poder Executivo Federal foi autorizado a pagar, em caráter extraordinário, os valores referentes às sentenças judiciais e aos precatórios acima do sublimite criado na referida emenda. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7.064 e 7.047 definiram que, até o exercício de 2026, prazo previsto na EC nº 114, as despesas judiciais excedentes ao sublimite de pagamento ficariam excetuadas dos limites de despesa e da meta de resultado primário da União.

Em dezembro de 2023, as despesas voltadas a sentenças e precatórios acima do sublimite da EC 114 foram deduzidas da meta fiscal daquele exercício. Assim, considerando o estoque de precatórios não pagos (represados) em 2022 e 2023, além do adiantamento da parcela não prevista com essa despesa no PLOA 2024, o governo central deduziu R\$ 92,4 bilhões (0,8% do PIB) desses gastos da meta fiscal de 2023. Com isso, naquele exercício, foram deduzidos R\$ 241,3 bilhões (2,2% do PIB) da meta fiscal do governo central.

A LC nº 200 inovou ao trazer o mecanismo de banda de resultado primário, para possibilitar graus de liberdade na reação da política fiscal em caso de ocorrência de choques que afetem o cumprimento da meta de resultado primário. O mecanismo visa conferir flexibilidade ao cumprimento formal da meta fiscal. Assim, o governo central pode obter um resultado primário de 0,25 p.p. do PIB inferior ao centro da meta fiscal, previsto na LDO, sem que a meta fiscal seja descumprida.

Outra inovação trazida pela LC nº 200 foi a vedação do uso da LDO para a instituição de deduções da meta de resultado primário do governo central²². Dessa forma, haveria alguma salvaguarda para que a meta de resultado primário corresponda ao resultado efetivamente observado no exercício. Como será discutido adiante, no entanto, o instrumento não impediu o uso do mesmo mecanismo no âmbito do Programa de Dispêndios Globais (PDG), que computa a meta de resultado primário das empresas estatais federais.

Em 2024, em decorrência do estado de calamidade pública em razão dos eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul, o governo central pôde deduzir R\$ 29,1 bilhões (0,25% do PIB) da meta fiscal daquele exercício²³. Além disso, em razão da emergência climática provocada pelos incêndios ocorridos no território nacional, o STF autorizou, por meio da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 743/2024²⁴, a

²² A medida inseriu um dispositivo ao art. 4º da LRF, impedindo que a LDO disponha sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

²³ O reconhecimento da calamidade pública e a autorização para dedução veio por meio do Decreto Legislativo nº 36, de 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2024/decretolegislativo-36-7-maio-2024-795574-publicacaooriginal-171706-pl.html>.

²⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6007933>.

possibilidade de realização de despesas para essa finalidade fora das regras fiscais (LC nº 200 e meta de resultado primário), o que totalizou R\$ 1,4 bilhão.

Ainda em 2024, R\$ 1,3 bilhão foi deduzido da meta fiscal em razão do Acórdão TCU nº 1103/2024²⁵, que determinou a recomposição dos limites de despesas pretéritos do Poder Judiciário e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Assim, a dedução de despesas no exercício de 2024 somou R\$ 31,9 bilhões (0,27% do PIB).

Para 2025, a projeção apresentada pelo Poder Executivo no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP)²⁶ do 4º bimestre é de um déficit efetivo de R\$ 73,5 bilhões (0,4% do PIB). As deduções das despesas excetuadas da meta de primário somam R\$ 43,3 bilhões (0,3% do PIB), o que permitiria o cumprimento da meta fiscal no limite inferior da banda por uma margem de R\$ 0,8 bilhão.

Ainda que a intenção de se criar bandas em torno do centro da meta de resultado primário seja interessante do ponto de vista da acomodação de choques inesperados, na prática, de acordo com o observado nos dois últimos anos, o Poder Executivo tem perseguido o piso da banda ao longo da execução financeira dos exercícios. Isso configura, na prática, um desvio em relação à meta de primário fixada nas diretrizes orçamentárias.

Vale lembrar que, na LDO 2024, as projeções indicavam metas de resultado primário crescentes para os próximos exercícios. A LDO 2025, por sua vez, alterou essa tendência e trouxe uma meta para aquele exercício igual à fixada para 2024, de resultado primário nulo. As projeções passadas não vinculam as metas futuras, mas esse movimento do Poder Executivo afetou as expectativas já no segundo ano de vigência da regra. Essa ação, combinada com os mecanismos de deduções e a perseguição do limite inferior da meta podem gerar incertezas e ocasionar perda de credibilidade da regra fiscal.

Assim, em vez da busca da meta de resultado primário fixada, mesmo com as deduções legais de despesas, o objetivo da política fiscal nos dois últimos exercícios tem sido perseguir um resultado primário inferior ao estabelecido como centro da meta, que deveria ser a meta propriamente dita.

Esse risco permanece em 2026, com o art. 73 do PLDO 2026²⁷ prevendo que o Poder Executivo apurará o montante necessário de contingenciamento, considerando o limite inferior do intervalo de tolerância da meta de resultado primário.

Soma-se a isso que, a partir de 2027, haverá a dedução de grande parte dos precatórios pagos da meta de resultado primário, elemento estabelecido por meio da EC nº 136, de 2025. A expectativa é que o montante deduzido da meta seja de R\$ 113,8 bilhões, como

²⁵ Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/doc/acordao-completo/1103/2024/Plen%C3%A1rio>.

²⁶ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2025/16>.

²⁷ Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2026/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>.

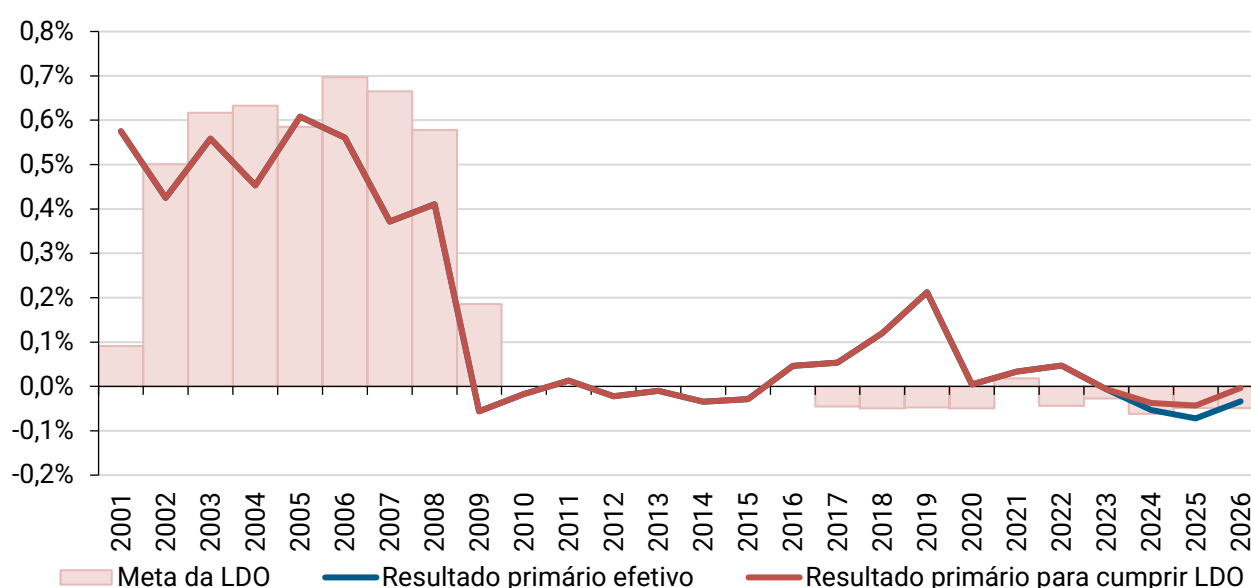
apresentado no RAF nº 103²⁸, de agosto de 2025, considerando as projeções da IFI para 2027.

Elementos adicionais, como o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 204²⁹, de 2025, aprovado pelo Congresso e remetido à sanção presidencial, podem ampliar incertezas e criar precedentes indesejáveis³⁰. Esse PLP, por exemplo, cria deduções de até R\$ 5 bilhões da meta fiscal para despesas na área de defesa, por cinco exercícios consecutivos, a partir de 2026, admitindo, também, deduções em 2025. Outro fator de incerteza para os próximos anos vem da possibilidade de inscrição de elevados montantes de restos a pagar, que também não são contabilizados na meta de primário e podem se acumular em exercícios posteriores.

A meta de resultado primário das empresas estatais federais

Como explicado na subseção anterior, as LDOs também estabelecem metas fiscais para as empresas estatais federais. O cômputo das metas das estatais pode ser dividido em três períodos. O primeiro compreende 2001 a 2008, durante o qual Petrobras e Eletrobras eram consideradas no cálculo da meta fiscal das empresas estatais. Como o Gráfico 10 ilustra, além da volatilidade entre os exercícios, as metas fiscais sempre previam algum nível de superávit em razão dessas empresas. À exceção de 2001 e 2006, em todos os anos do período de 2001 a 2008 não se cumpriu a meta de resultado estabelecida para as estatais.

GRÁFICO 10. RESULTADO PRIMÁRIO DAS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Central e Ministério do Planejamento e Orçamento. Elaboração: IFI.

²⁸ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/757438/RAF103_AGO2025.pdf.

²⁹ Página de tramitação da matéria: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/plp-204-2025>.

³⁰ Na data de publicação deste RAF, o referido PLP foi sancionado, recepcionado como a LC nº 200, de 18 de novembro de 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp221.htm.

O segundo período considerado para o cômputo da meta fiscal das estatais compreende 2009 e 2016. A partir de 2009, as empresas do Grupo Petrobras foram retiradas do cálculo do primário das estatais³¹, assim como da meta de resultado primário. Isso reduziu o resultado primário agregado dessas empresas, e consequentemente, diminuiu a meta.

Em 2010, as empresas do Grupo Eletrobras também foram retiradas do cálculo da meta fiscal, com a justificativa de que essas empresas estavam plenamente orientadas para o mercado, concorrendo em igualdade de condições com as empresas privadas e seguindo práticas de governança idênticas às das demais de capital aberto. A justificativa incluía também que a eventual limitação de uma meta fiscal poderia gerar distorções nas decisões gerenciais das empresas do Grupo Eletrobras³².

Entre 2010 e 2016, as outras empresas estatais federais passaram a dispor de metas de resultado primário zero, devendo manter um equilíbrio entre receitas e despesas primárias em sua operação. Os dados indicam que, à exceção de 2011 e 2016, essas empresas não cumpriram a meta primária fixada nas diretrizes orçamentárias.

A LDO de 2017 trouxe, pela primeira vez no período analisado no presente texto, uma meta de déficit primário para as estatais. A partir de então, à exceção de 2021, as LDOs previram metas de déficit primário para as empresas estatais. Mesmo com metas fiscais negativas, as empresas registraram resultados positivos entre 2017 e 2022. A partir de 2023, a trajetória dos superávits primários das estatais foi revertida, quando voltaram a registrar déficits primários, embora, formalmente, tenham cumprido as metas fiscais estabelecidas.

A partir de 2024, as LDOs passaram a prever deduções de despesas, com o Novo PAC, do cômputo da meta de resultado primário das empresas estatais. Nas LDOs de 2024 e 2025, e no PLDO 2026, foi fixado o limite de R\$ 5 bilhões para a dedução dessas despesas. Como mencionado anteriormente, a LC nº 200 vedou a instituição de deduções de despesas da meta de resultado primário para o governo central, não havendo dispositivo semelhante para impedir o mesmo mecanismo para as estatais federais.

No RARDP do 4º Bimestre de 2025, o Executivo estima um déficit de R\$ 9,2 bilhões (0,07% do PIB) para as empresas estatais, inferior à meta fixada na LDO do exercício. Considerando, no entanto, as deduções previstas com o Novo PAC, estimadas em R\$ 3,7 bilhões, a meta fiscal das estatais seria cumprida, em 2025, com uma margem muito estreita, como explorado no RAF nº 105³³, de outubro de 2025.

³¹ Alteração constante da Lei nº 12.053, de 2009, que alterou a LDO 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12053.htm.

³² Essa argumentação consta no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 12.053, de 2009, citada acima, e na p. 6 da Exposição de Motivos do PLN nº 86/2010. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3615879&ts=1630376218931&disposition=inline>.

³³ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/774149/RAF105_OUT2025.pdf.

Meta de resultado primário do governo federal

Como explicado anteriormente, a meta fiscal considera, conjuntamente, a meta fiscal do governo central e a meta das empresas estatais federais na apuração, de modo que existe compensação mútua entre as metas estabelecidas. Em alguns momentos, a meta só é cumprida por meio desse mecanismo, que permite que a meta do governo central compense o descumprimento da meta das estatais, e vice-versa.

Essa junção aumenta a segurança para os envolvidos, mas pode gerar riscos em razão do resultado apresentado pelas empresas estatais e da aparente perseguição pelo Poder Executivo do limite inferior da meta de resultado primário.

Como alertado pela IFI no já referenciado RAF nº 105, de outubro de 2025, a piora do resultado primário das empresas estatais pode implicar no descumprimento formal da meta de resultado primário do governo federal, em razão de uma margem mais apertada para a compensação.

A permanência de resultados primários negativos das estatais pode trazer alguns riscos adicionais. Além da possibilidade de aportes de recursos por parte do governo central, que configura uma despesa primária, a incapacidade de geração de recursos próprios pode levar a um reenquadramento dessas empresas como estatais dependentes do Tesouro Nacional, o que levaria esse custeio para o orçamento do governo central³⁴.

Nos anos que antecederam a recessão de 2015-2016, o volume de deduções e o descompasso entre a meta de resultado primário e o resultado primário efetivo já mostravam uma deterioração das contas públicas e perda de credibilidade da meta de resultado primário.

Regras limitadoras de despesas primárias

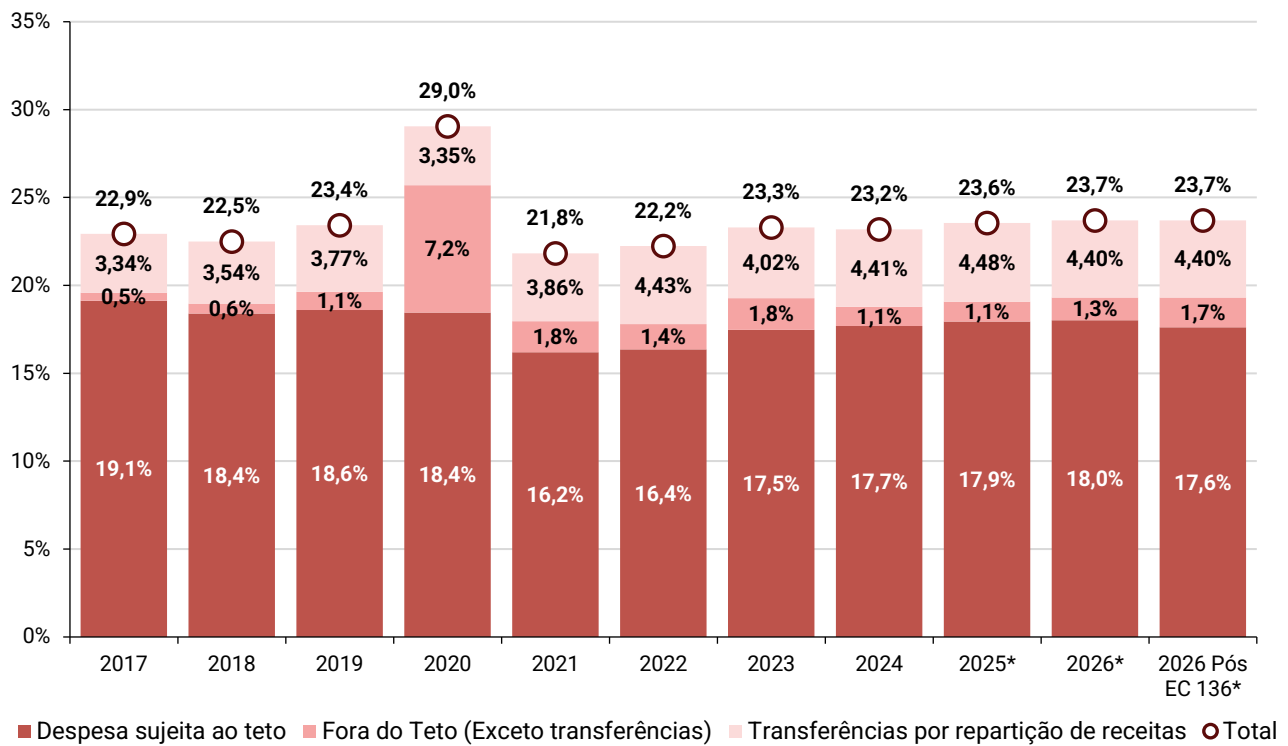
Em 2016, no contexto da crise fiscal por que passava a União e os demais entes da federação, foi aprovada uma regra limitadora de crescimento das despesas primárias do governo central. A EC nº 95 estabeleceu um teto de gastos para a União, que passou a valer a partir de 2017. A regra estabelecia que o crescimento da despesa primária se daria pela variação da inflação apurada no exercício anterior. Ou seja, as despesas primárias do governo central teriam incremento real zero a partir de 2017.

Essas regras se aplicam ao conceito amplo de despesas primárias, o que abrange, no âmbito do governo central, transferências por repartição de receitas. Apesar de a EC nº 95 excepcionalizar essas despesas dos limites, existe algum grau de transferências dentro das regras, embora em valores relativamente reduzidos.

³⁴ A LRF define que a empresa estatal dependente é aquela controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Como o Gráfico 11 indica, o volume total de despesas primárias, inclusive as transferências por repartição de receitas, à exceção de 2020, variaram de 21,8% do PIB a 23,2% do PIB, entre 2017 e 2024.

GRÁFICO 11. DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS E NÃO SUJEITAS A LIMITES DE DESPESA (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, PLOA 2026, IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

O volume de transferências por repartição de receita tem crescido ao longo do tempo. Até 2021, as transferências oscilavam entre 3,3% do PIB e 3,9% do PIB. A partir de 2022, as transferências passaram a representar mais de 4% do PIB. Como são despesas derivadas da execução da receita primária, as transferências representam o comportamento da receita em anos anteriores, além de sua composição. Refletem também mudanças legislativas, como a Emenda Constitucional nº 112³⁵, de 2021, que aumentou progressivamente os repasses ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) até 2026.

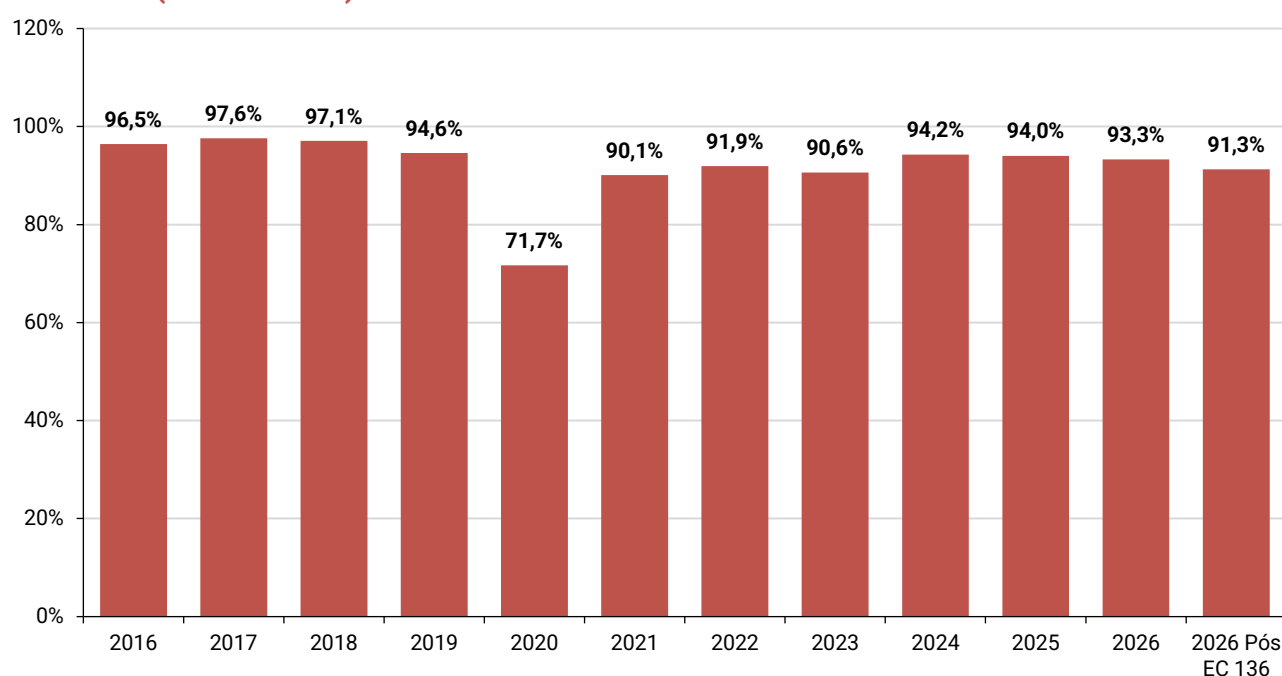
As despesas primárias sujeitas ao teto situaram-se, entre 2017 e 2020, de 18,4% do PIB a 19,1% do PIB. Em 2021 e 2022, as mesmas despesas caíram a 16,2% e 16,4% do PIB, respectivamente. Em 2024, em razão de alteração no teto de gastos, essas despesas alcançaram 17,5% do PIB. Apesar da lógica de operacionalização distinta, o Regime Fiscal Sustentável, criado pela LC nº 200 e que entrou em vigência efetivamente a partir de 2024, manteve as despesas sujeitas ao teto nos níveis de 17,7% do PIB e 18,0% do PIB, em 2024 e 2025, nesta ordem. Em 2026, com a retirada do gasto com sentenças judiciais e

³⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc112.htm.

precatórios do limite de despesas do arcabouço, as despesas sujeitas ao teto cairão para 17,6% do PIB.

O Gráfico 12 foi construído pela IFI para ilustrar o grau de aderência das despesas primárias do governo central aos limites de despesa das regras do teto de gastos e do arcabouço fiscal. A conta desconsidera as transferências por repartição de receitas e indica que, à exceção de 2020, quando o gasto cresceu em razão da situação de calamidade pública ocasionada pela pandemia, mais de 90% da despesa primária total estava sujeito às regras de limite então vigentes.

GRÁFICO 12. GRAU DE ADERÊNCIA DAS DESPESAS PRIMÁRIAS TOTAIS AOS LIMITES DE DESPESA (% DO TOTAL)



Fonte: IFI, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional e Ministério do Planejamento e Orçamento. Elaboração: IFI.

É possível notar, no entanto, uma progressiva redução das despesas primárias sujeitas aos limites, seja em razão de situações de calamidade (eventos não previstos), que são excepcionalizados das regras, ou de despesas retiradas pela criação de novas exceções aos limites.

O Novo Regime Fiscal

O Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela EC nº 95, de 2016, estabeleceu uma regra fiscal para controlar a evolução da despesa primária da União. O teto fixava um limite global para as despesas primárias, salvo algumas exceções, corrigido anualmente pelo IPCA apurado até junho do exercício anterior ao de vigência do limite.

O teto de gastos previa também limites individualizados de despesas para todos os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público), de modo a evitar uma expansão desigual da despesa entre os poderes.

Durante a vigência da regra do teto, foram feitas modificações, como a retirada de rubricas dos limites e alteração na forma de apuração do indexador do teto. Especificamente, foi alterado o período de apuração do IPCA, de junho para dezembro dos exercícios financeiros anteriores ao de vigência.

Como o NRF foi instituído por uma emenda constitucional, as alterações da regra demandavam um normativo equivalente, o que aumentava a dificuldade de modificação da regra no processo legislativo.

Para compatibilizar os limites do teto de gastos com outros grupos de despesa, a EC nº 95 alterou o cálculo dos pisos de saúde e educação, utilizando como indexador para esses pisos a regra antiga, no exercício de 2017, e, a partir de 2018, o mesmo indexador do teto.

A EC 95 previa a correção das emendas parlamentares impositivas pelo mesmo indexador do NRF, de modo a compatibilizar os aumentos nessas despesas às das demais sujeitas aos limites de gasto.

No rol de despesas excepcionalizadas do teto, o NRF considerou, originalmente:

- Transferências constitucionais de recursos arrecadados pela União (I, §6º, art. 107);
- Despesas do Fundo Constitucional do Distrito Federal (I, §6º, art. 107);
- Complementação da União ao Fundeb (I, §6º, art. 107);
- Créditos extraordinários (II, §6º, art. 107);
- Despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições (III, §6º, art. 107); e
- Despesas com aumento de capital das empresas estatais não dependentes (IV, §6º, art. 107).

A Tabela 2 apresenta as alterações promovidas no teto de gastos durante a vigência da regra, assim como os impactos orçamentários e financeiros.

TABELA 2. QUADRO RESUMO DE ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO NOVO REGIME FISCAL

Norma	Efeito	Impacto
EC 95/2016	Cria o teto de gastos.	
EC 102/2019	Retira as despesas com a Cessão Onerosa do cálculo do teto de gastos.	R\$ 46,1 bilhões fora do teto em 2019 e R\$ 7,7 bilhões em 2022
EC 113/2021	Muda o indexador do teto para o IPCA apurado em dezembro em vez do IPCA apurado em junho. Permite o uso de até R\$ 15 bilhões do espaço gerado com despesas para o combate à pandemia.	Permitiu mais R\$ 14,2 bilhões em despesas fora do teto para o combate à pandemia e ampliação do auxílio Brasil em 2021. Aumentou o espaço no teto de 2022 em R\$ 67,7 bilhões com a mudança de apuração do IPCA, de junho para dezembro.
EC 114/2021	Cria um teto para o pagamento de despesas com precatórios.	Retirou R\$ 35,6 bilhões em despesas com parcelamento e encontro de contas em 2022, R\$ 11,1 bilhões em precatórios do Fundeb em 2023.

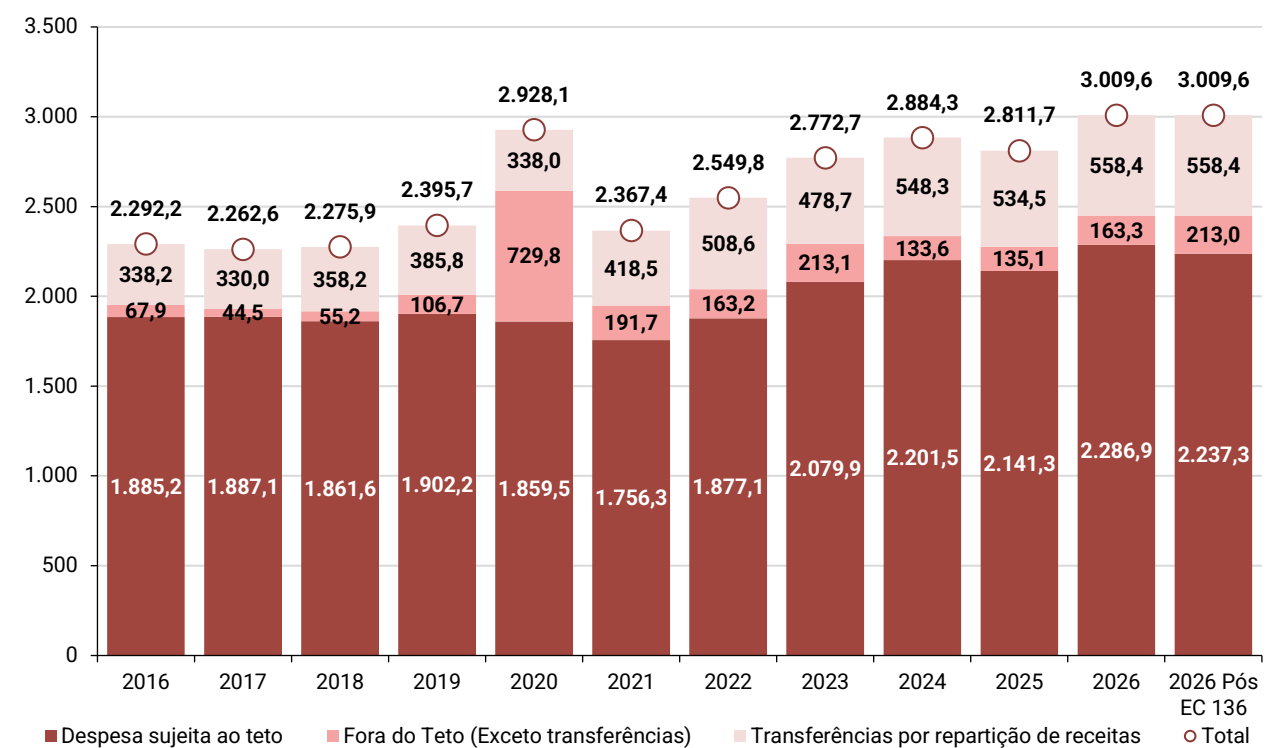
		Com o limite de pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais, a LOA 2022 permitiu a alocação de R\$ 43,5 bilhões de outras despesas dentro do teto.
EC 123/2022	Permite a execução de até R\$ 45 bilhões em despesas para aumento de programas sociais e medidas de mitigação dos efeitos do aumento dos preços de combustíveis em 2022.	R\$ 41,3 bilhões em despesas fora do teto no exercício.
EC 126/2022	Amplia o teto em R\$ 145 bilhões em 2023 e retira R\$ 22,1 bilhões de despesas com investimentos do teto.	Aumenta o teto em R\$ 145 bilhões em 2023 em relação à regra antiga e retira R\$ 22,1 bilhões do teto em 2022.
EC 127/2022	Cria a obrigação de que a União transfira complementação para o pagamento do piso nacional da enfermagem aos entes subnacionais.	Retira R\$ 7,3 bilhões do teto em 2023.
LC 201/2023	Institui a compensação devida pela União em razão das Leis Complementares 192 e 194 e institui transferência adicional ao FPM e FPE em função da variação negativa das receitas primárias associadas aos respectivos Fundos. Também considera como RCL, para fins de aplicação no piso de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), a RCL estimada na LOA 2023.	R\$ 21,4 bilhões pagos fora do teto em 2023, distribuídos da seguinte forma: • R\$ 14,0 bilhões em compensação pelas LCs 192 e 194 • R\$ 6,2 bilhões em transferência temporária ao FPM e FPE • R\$ 1,3 bilhões pelo piso de ASPS
LC 203/2023	Retira até R\$ 6 bilhões do Programa Pé de Meia do teto de gastos de 2023.	Retira R\$ 6 bilhões do teto de gastos em 2023.
ADIs 7047 e 7064	Restringe os efeitos do limite de precatórios a 2022 e permite abertura de créditos extraordinários para a quitação dos débitos acima do sublimite até 2026. Também insere essas despesas, caso previstas na LOA, fora dos limites da LC 200/2023.	Pagamento de R\$ 92,4 bilhões em despesas referentes a sentenças judiciais não pagas em 2022, 2023 e antecipação dos valores de 2024.

Fonte: Normativos de alteração, Secretaria do Tesouro Nacional e IFI. Elaboração: IFI.

As primeiras alterações da regra do teto começaram em 2019. As modificações foram sendo realizadas à medida que o constrangimento causado pela regra para a ampliação ou criação de despesas se impunha. Essas modificações consistiam em retirada de despesas do limite definido na EC nº 95 e alteração na forma de apuração do indexador (IPCA).

O Gráfico 13 expõe as despesas primárias, inclusive transferências por repartição de receita, sujeitas e não sujeitas ao teto de gastos. Até 2018, houve uma redução real de 0,7% na despesa primária total em relação ao observado em 2016, ponto de partida do teto. A partir de 2019, as despesas totais passaram a subir em razão dos motivos anteriormente expostos. Em 2023, último ano de vigência do NRF, a despesa total atingiu R\$ 2.884,3 bilhões, em valores de outubro de 2025, montante 21% maior que o observado em 2016. Em 2023, além da ampliação do escopo das despesas não sujeitas ao teto, houve uma forte ampliação de despesas primárias sujeitas ao teto de gastos, dado o espaço aberto pela EC nº 126, de 2022, também conhecida por Emenda Constitucional da Transição (R\$ 145 bilhões criados).

GRÁFICO 13. DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS E NÃO SUJEITAS A LIMITES DE DESPESA (R\$ BILHÕES DE OUT/2025)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

A Tabela 3 foi construída pela IFI para ilustrar o impacto da alteração na forma de cálculo do indexador do teto sobre o limite de despesas definido pela regra. O texto da EC 95 estabelecia que o teto de 2017 seria calculado a partir do valor de despesas pagas em 2016, com aumento de 7,2%. A partir do exercício de 2018, o cálculo do teto se daria pela variação acumulada do IPCA nos 12 meses encerrados em junho de 2017.

TABELA 3. TETO DE GASTOS EM CADA CENÁRIO DE ALTERAÇÃO (R\$ BILHÕES CORRENTES)

Discriminação	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
EC 95/2016	1.222,2	1.310,3	1.349,5	1.408,8	1.456,2	1.487,3	1.611,4	1.803,0
EC 113/2021	-	-	-	-	-	1.502,3	1.679,1	1.776,2
EC 126/2022	-	-	-	-	-	-	-	1.945,0
Diferença em relação à EC 95/2016								
EC 113/2021	-	-	-	-	-	15,0	67,7	-26,7
EC 126/2022	-	-	-	-	-	-	-	142,0
Diferença em relação à EC 113/2016								
EC 126/2022	-	-	-	-	-	-	-	168,8

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IFI.

Pela EC 113/2021, o teto seria de R\$ 1.502,3 bilhões em 2021, visto que apenas R\$ 15 bilhões do diferencial da inflação (considerando a mudança da apuração de junho para dezembro) poderia ser utilizado. Esse espaço não foi utilizado em razão da abertura de

créditos extraordinários para usufruir desse valor³⁶. Por este motivo, o teto de 2021 permaneceu o mesmo em relação ao calculado com as regras definidas na EC nº 95, embora a despesa paga com esses créditos extraordinários tenha ficado fora do teto.

No exercício de 2022, de acordo com a EC nº 113, de 2021, o teto de gastos foi de R\$ 1.679,1 bilhões, caracterizando aumento de R\$ 82,7 bilhões em relação ao teto original (se fosse apurado pelo IPCA acumulado até junho do ano anterior). Em 2023, no entanto, o ganho proporcionado pela mudança no indexador foi revertido e o teto teria sido R\$ 26,7 bilhões inferior se apurado de acordo com a regra original. Isto é, a regra garantiu um ganho em apenas dois exercícios. Em 2023, em função de a inflação de dezembro de 2022 ter sido menor que a apurada em junho (11,89%), o efeito foi o de reduzir o valor do teto em relação ao montante calculado de acordo com a regra antiga para o indexador.

Como mencionado anteriormente, a EC nº 126, que valeria para o exercício de 2023, adicionou R\$ 145,0 bilhões ao teto de gastos da União. A regra previu também que o IPCA utilizado para a correção não seria o valor efetivamente observado em dezembro de 2022, de 5,79%, mas sim o IPCA estimado³⁷ no PLOA 2023, de 7,2%³⁸. Assim, na prática, houve um aumento do teto superior aos R\$ 145,0 bilhões previstos na EC nº 126. Em razão da utilização de uma maior variação do IPCA para a correção do teto de 2023, o espaço fiscal criado na EC nº 126 foi de R\$ 168,8 bilhões para 2023.

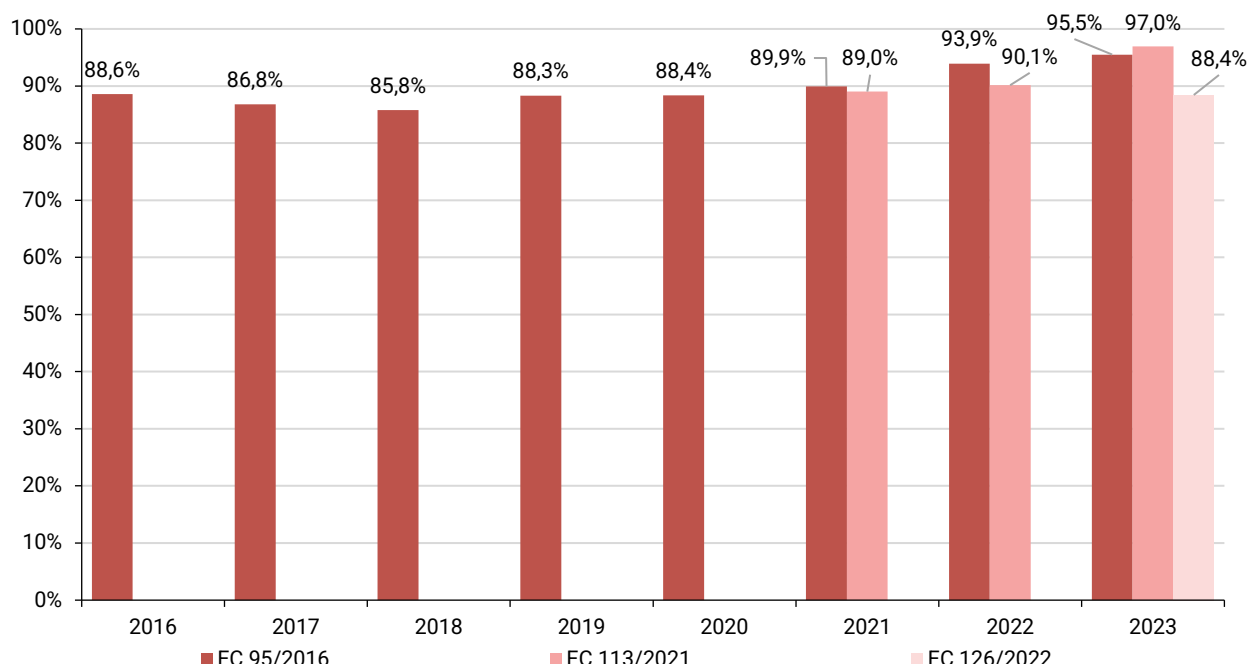
O Gráfico 14 foi construído para evidenciar o grau de comprometimento do teto a partir da composição das despesas obrigatórias sujeitas ao teto, sobre as quais o Poder Executivo não exerce controle em relação aos montantes efetivamente desembolsados. É possível perceber uma piora desse comprometimento a partir de 2021. À medida que a regra passou a limitar a ampliação e a criação de despesas, ocorreu incentivo para modificar a regra fiscal.

³⁶ Créditos extraordinários são uma exceção formal da regra, de modo que não houve ampliação do teto em sentido estrito, embora tenha havido, aumento de despesas fora do teto.

³⁷

³⁸ Como consta na página 13 da Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2023, disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2023/ploa>.

GRÁFICO 14. RELAÇÃO DE COMPROMETIMENTO DO TETO COM DESPESAS OBRIGATÓRIAS EM CADA REGRA DO NRF (% DO TOTAL)



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

Em 2022, as despesas obrigatórias sujeitas ao teto comprometeriam 93,9% do teto segundo a regra original da EC nº 95. Esse valor, cabe dizer, não considera os precatórios que deixaram de ser pagos em razão da EC dos Precatórios e os créditos extraordinários pagos em 2022. O espaço para discricionárias seria de R\$ 97,6 bilhões naquele ano. Pelo teto de gastos, apurado de acordo com as modificações trazidas pela EC nº 113, o comprometimento foi de 90,1%, valor inferior ao observado pela regra original.

Em 2023, uma série de medidas e despesas foram efetivadas, considerando a ampliação do teto após a promulgação da Emenda Constitucional da Transição. Foi possível, por exemplo, ampliar os montantes pagos com benefícios associados ao valor do salário mínimo, que sofreu aumento real naquele exercício³⁹, bem como a ampliação do Programa Bolsa Família, que teve seu valor aumentado para R\$ 600 definitivamente. Dessa forma, caso a regra original (EC nº 95) fosse mantida, haveria um comprometimento de 95,5% do teto com despesas obrigatórias. De acordo com a regra vigente (EC nº 126), contudo, esse comprometimento foi de 88,4%, próximo ao observado em 2016.

O grau de comprometimento do teto com despesas obrigatórias ilustra duas questões. A primeira, foram as alterações para a retirada de despesas primárias do cômputo do teto, o

³⁹ Acerca desse tema, a IFI analisou o efeito fiscal da política de valorização real do salário mínimo em dois textos. Em março de 2025, no RAF nº 98, se observou o efeito em 2023 e 2024. Em agosto de 2024, o RAF nº 91 analisa os impactos de médio prazo da medida.

RAF nº 98 disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/685642/RAF98_MAR2025.pdf.

RAF nº 91 disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/658531/RAF91_AGO2024.pdf.

que diminui a efetividade da regra, visto que há uma ampliação do volume de despesas não sujeitas aos limites. A segunda questão diz respeito à alteração do indexador, para comportar, temporariamente, incrementos de despesa. A EC nº 113, por exemplo, garantiu um ganho ao teto que serviu a apenas um exercício (2022). Já a EC nº 126, por sua vez, elevou o teto de 2023, em R\$ 168,8 bilhões, em comparação ao teto que vigoraria pela EC nº 113.

O Regime Fiscal Sustentável

O art. 6º da EC nº 126/2022 previu a obrigação de que o Presidente da República encaminhasse ao Congresso Nacional um projeto de lei complementar com o objetivo de instituir o regime fiscal sustentável, que substituiria o teto de gastos disciplinado na EC nº 95. De acordo com o art. 9º da EC nº 126, após a sanção do referido projeto de lei, haveria a revogação do teto de gastos - inclusive dos dispositivos que limitavam outras despesas previstas pela Constituição Federal - como os pisos constitucionais de saúde e educação.

Com o encaminhamento e a posterior sanção, a LC nº 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável, passou a vigorar efetivamente em 2024.

Da mesma forma que o teto da EC nº 95/2016, a LC nº 200/2023 instituiu um limite para um grupo de despesas primárias. Diferentemente do teto da EC nº 95/2016, o limite de despesas apurado passou a considerar o valor da dotação orçamentária. Consequentemente, a limitação é definida a partir do volume de despesas autorizadas para o exercício, de modo que é possível que a despesa primária efetivamente paga seja maior ou menor que o volume de despesas limitada, considerando-se que o pagamento inclui, também, restos a pagar⁴⁰.

Além disso, como elemento diferencial, a LC nº 200 permite a correção real do limite de despesas, podendo essa variação ocorrer entre 0,6% e 2,5%. A medida permitiu um incremento temporário do limite, derivado do diferencial entre a inflação apurada até junho do exercício anterior, utilizada para o reajuste, e a inflação apurada em dezembro. Esse ganho entrou na base de cálculo do teto apenas em 2024. Nos demais anos, a ampliação do limite de despesas em razão da inflação é apenas temporária.

Em 2024, primeiro ano de vigência efetiva da regra, o limite de despesas foi de R\$ 2.105,2 bilhões. Desde o primeiro ano de vigência da LC nº 200/2023, o limite de despesas foi pressionado, o que significa dizer que foram necessários bloqueios de dotações desde o primeiro ano da regra.

Em 2024, também foram excepcionalizadas da regra as despesas de enfrentamento à calamidade pública e à emergência climática, todas efetivadas por meio de créditos

⁴⁰ Nos termos do §7º do art. 3º da LC 200, “Os limites de pagamento e de movimentação financeira não poderão ultrapassar os limites orçamentários de que trata o caput deste artigo, exceto quando as estimativas de receitas e despesas durante o exercício indicarem que não haverá comprometimento na obtenção da meta de resultado primário da União, observados os intervalos de tolerância [...]”.

extraordinários. Em 2024, o limite de despesas de R\$ 2.105,2 bilhões foi cumprido com um bloqueio de R\$ 17,6 bilhões em despesas discricionárias.

Como dito anteriormente, a apuração do limite da LC nº 200 se dá com a dotação atualizada. Assim, em 2024, o valor efetivamente gasto foi R\$ 27,1 bilhões inferior ao limite, mesmo com o bloqueio supracitado.

No exercício de 2025, o limite atual é de R\$ 2.261,4 bilhões, com um bloqueio de R\$ 12,1 bilhões para o cumprimento desse limite.

Para 2026, como explorado no já referenciado RAF nº 103, de agosto de 2025, foram retiradas as despesas decorrentes de sentenças judiciais e precatórios do limite de despesas da LC nº 200. Além da remoção dessas despesas do limite, em caráter permanente, foram incorporados à variação do teto de 2026 os créditos adicionais abertos no exercício de 2025 em função da variação do IPCA, apurado em 2024, de forma permanente⁴¹, o que garante um espaço de R\$ 13,4 bilhões dentro do teto no exercício.

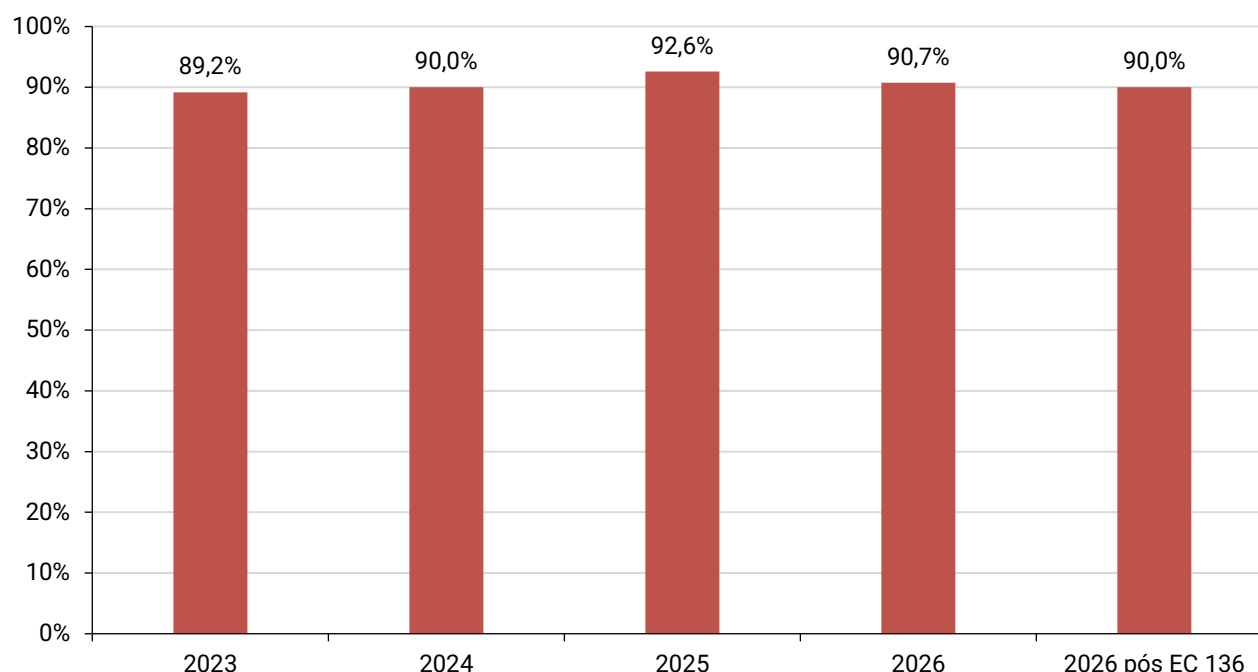
Como citado na Tabela 2, a ADI 7064 também excepcionalizou as despesas com sentenças judiciais e precatórios acima do sublimite da EC nº 114/2021, de modo que, até 2026, essas despesas estariam excluídas da apuração do teto. Com a promulgação da EC nº 136/2025, todas as despesas com sentenças judiciais foram excepcionalizadas de forma permanente dos limites da LC nº 200/2023, a partir de 2026.

Como demonstrado no Gráfico 11, o total de despesas sujeitas ao limite, em 2026, vai cair - de 18% do PIB, para 17,6% do PIB - com a alteração promovida pela EC nº 136/2025.

Aplicando o mesmo critério utilizado no Gráfico 14, o Gráfico 15 apresenta o grau de comprometimento do teto do RFS com as despesas primárias obrigatórias. De forma geral, em todos os anos de efetiva vigência - considerando que 2025 e 2026 são projeções - as despesas obrigatórias comprometeram 90% do limite de despesas estabelecido pela LC nº 200.

⁴¹ Em 2025, esse incremento é de R\$ 12,4 bilhões. Corrigido pelo indexador da LC nº 200, o espaço aberto em 2026 é de R\$ 13,4 bilhões.

GRÁFICO 15. RELAÇÃO DE COMPROMETIMENTO DO TETO COM DESPESAS OBRIGATÓRIAS EM CADA REGRA DO RFS (% DO TOTAL)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, PLOA 2026 e IFI. Elaboração: IFI.

Como foi explorado no RAF nº 103, de agosto de 2025, até o exercício de 2026 vigoraria o regime de pagamento de precatórios excedentes ao sublimite nos termos da EC nº 114/2021, ou seja, fora do limite de despesas da LC nº 200/2023. A partir de 2027, haveria a necessidade da incorporação integral dos precatórios dentro dos limites do RFS, o que causaria uma maior pressão das despesas obrigatórias e, consequente, a compressão do espaço para execução das despesas discricionárias.

Como se observa, em 2026 não haveria uma restrição tão forte pelo lado do limite de despesas, visto que a retirada parcial dos precatórios ainda estava vigente quando o PLOA 2026 foi enviado. Considerando o ajuste, a pressão das obrigatórias cai, de 90,7% do teto, para 90,0%, sendo a diferença de 0,7 p.p. do PIB decorrente do incremento do diferencial do IPCA de 2025, que passa a fazer parte da base de cálculo do teto como definido na LC nº 200.

Além disso, existem medidas que podem diminuir ainda mais esse montante de despesas sujeitas ao teto, como as adotadas para o enfrentamento do tarifaço promovido pelo governo dos EUA, além de proposições legislativas para a retirada de mais despesas dos limites da regra, como o já referenciado PLP nº 204/2025, que retira gastos primários com defesa nacional no âmbito do Novo PAC dos limites da LC nº 200/2023 e das metas de resultado primário.

Conclusão

As regras fiscais de meta de resultado primário e de limite de despesa primária são importantes elementos do arranjo fiscal brasileiro atual. Por constituírem diretrizes para a execução do processo orçamentário, é essencial que objetivos e metas do governo central estejam alinhados com essas regras.

As regras de resultado primário têm sido alvo de constantes exceções às metas nos últimos anos, com a retirada de algumas despesas para fins de cumprimento da regra. O expediente, embora possa servir como mecanismo de proteção em função de eventos não previsíveis, tem sido utilizado com recorrência, distorcendo a função primordial de uma meta fiscal, que seria a de ancorar as expectativas em relação à condução da política fiscal.

Ainda, a expansão do mecanismo de deduções da meta das empresas estatais, somada à perseguição efetiva do limite inferior da meta de resultado primário durante a execução orçamentária do exercício, tem ampliado as distorções do regime ao não atacar as causas, mas sim, os sintomas dos desequilíbrios fiscais do governo federal.

No caso da regra do limite de despesas, no decorrer dos anos, foram criadas exceções aos limites e até mesmo mudança no período de apuração do indexador em resposta às pressões por ampliação e criação de novas despesas no orçamento.

Após o fim do NRF e o início da vigência do RFS, o novo limite de despesas passou a considerar a possibilidade de reajuste real do teto, embora tenha trazido a reativação de regras que pressionam o cumprimento da regra, como o reajuste real do salário-mínimo e a volta da vinculação dos pisos constitucionais de saúde e educação a conceitos de receitas.

Considerando os esforços do governo central em busca de uma consolidação fiscal por meio das receitas, a vinculação de despesas a receitas dificulta esse processo por pressionar as demais despesas sujeitas ao teto. Isso é particularmente relevante em um cenário em que, desde o primeiro ano de vigência efetiva da nova regra, o teto instituído pela LC nº 200/2023 só foi cumprido mediante bloqueios de dotações de despesas discricionárias, com expectativa similar para o exercício de 2025.

Considerando o PLOA 2026 e as alterações da EC nº 136/2025, a expectativa é que as despesas primárias obrigatórias correspondam a 90% das despesas sujeitas ao teto, considerando a ampliação permanente do teto em R\$ 13,4 bilhões em 2026.

Bases disponíveis indicam discrepâncias na concessão dos benefícios tributários

Alexandre Andrade e João Pedro Bottino

Considerações Iniciais

À luz da apresentação do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 182, de 2025, que geraria um ganho de arrecadação, nas contas do Poder Executivo, de R\$ 19,8 bilhões em 2026, a presente análise detalha as linhas gerais da proposta e apresenta alguns números levantados junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Os dados apresentados referem-se ao Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) da União, uma base calculada pela Receita e divulgada anualmente em um dos anexos da lei de diretrizes orçamentárias. Também se apresentam informações da Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi), criada por meio de uma medida provisória, editada em 2024, e incluída na Lei nº 14.973, sancionada em setembro de 2024.

O DGT e a Dirbi possuem diferenças metodológicas de construção. Enquanto o DGT representa uma estimativa feita pela RFB a partir das bases de incidência dos tributos federais, a Dirbi constitui uma base de informações reportadas pelos contribuintes por força de lei. Assim, comparar os dados das duas bases é interessante para que se tenha informações relevantes a respeito das renúncias geradas pelos benefícios tributários, assim como os custos dessas renúncias para a sociedade.

Considerando, ainda, o atual contexto de aperto no quadro fiscal, com a eventual necessidade de aumento de receitas para cumprir as principais regras fiscais vigentes, a revisão dos gastos tributários pode ser importante para essa finalidade.

Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 182, de 2025

O PLP nº 182, de 2025⁴², apresentado em 29 de agosto passado, propõe uma redução gradual e padronizada dos incentivos e benefícios de natureza tributária em âmbito federal. A proposta é importante, entre outras razões, para garantir uma receita, nas contas do Poder Executivo da União, de R\$ 19,8 bilhões oriundos da eventual lei resultante do referido PLP. O Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2026 foi encaminhado pelo Executivo ao Congresso com essa previsão de arrecadação no próximo ano.

O art. 2º do PLP nº 182 relaciona os tributos federais sobre os quais incidirão a redução dos benefícios: (i) PIS/Pasep e PIS/Pasep-Importação; (ii) Cofins e Cofins-Importação; (iii)

⁴² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2555092>.

IRPJ e CSLL; (iv) Contribuição Previdenciária, incluindo a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB); (v) Imposto de Importação; e (vi) IPI.

O § 1º do art. 2º do PLP estabelece os regimes especiais sobre os quais a redução será aplicada, a saber: (i) lucro presumido; (ii) Regime Especial da Indústria Química (REIQ); (iii) CPRB; (iv) créditos presumidos de IPI, PIS e Cofins; e (v) redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins, prevista no art. 1º e no art. 2º da Lei nº 10.925⁴³, de 2004.

O art. 3º do PLP nº 182 determina a metodologia de redução dos benefícios: (i) aplicação de 10% da alíquota padrão para casos de isenção ou de alíquota zero; e (ii) redução de 10% do valor do benefício para regimes especiais, créditos presumidos, base de cálculo reduzida ou presumida.

O art. 4º contém a relação de exceções à redução de benefícios e incentivos pretendida com o PLP: (i) imunidades constitucionais; (ii) produtos da cesta básica; (iii) benefícios com condição onerosa já cumprida até 31/12/2025; (iv) entidades sem fins lucrativos; (v) benefícios com teto quantitativo global e necessidade de prévia habilitação; (vi) Programa Minha Casa, Minha Vida; e (vii) alíquotas *ad rem*.

Além disso, o art. 6º do PLP estabelece que instituições financeiras, operadoras de pagamento e divulgadores de publicidade de apostas de quota fixa não autorizadas serão responsáveis solidários pelos tributos incidentes sobre essas operações. A Receita Federal será responsável por regulamentar esse dispositivo da proposta.

Como discutido no RAF nº 104⁴⁴, de setembro de 2025, as projeções apresentadas pelo Poder Executivo no PLOA 2026 indicam um quadro relativamente apertado para o cumprimento da meta fiscal de 2026, de superávit primário de R\$ 34,3 bilhões (0,25% do PIB). Na proposta orçamentária, o Executivo estima um superávit de R\$ 34,5 bilhões, já considerando o recolhimento de R\$ 19,8 bilhões oriundo do PLP nº 182.

A dependência da aprovação desse PLP ficou ainda maior após a perda de eficácia da Medida Provisória (MP) nº 1.303, de 2025⁴⁵, que traria um ganho de arrecadação de R\$ 20,9 bilhões no próximo ano, também nas contas do Poder Executivo. Uma parte dos efeitos sobre a arrecadação constantes da MP nº 1.303, a limitação para as compensações tributárias de PIS/Cofins, cuja estimativa de arrecadação pelo Executivo é de R\$ 10,0 bilhões, em 2026, foi inserida no Projeto de Lei (PL) nº 458⁴⁶, de 2021, aprovado na Câmara

⁴³ A Lei nº 10.925 reduz as alíquotas do PIS/Pasep e da Cofins incidentes na importação e na comercialização do mercado interno de fertilizantes e defensivos agropecuários e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.925.htm.

⁴⁴ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/757658/RAF104_SET2025.pdf.

⁴⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/mpv/mpv1303.htm.

⁴⁶ Página de tramitação da matéria: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pl-458-2021>.

dos Deputados em 29 de outubro passado e remetido ao Senado Federal em 4 de novembro.

Gastos tributários

De acordo com a RFB, os gastos tributários consistem em isenções, anistias, presunções creditícias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária, que podem servir para diversos fins. Algumas dessas ações configuram alternativas a ações de governo com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico ou social de uma determinada região, não sendo realizadas por meio do orçamento público, mas, sim, por intermédio do sistema tributário⁴⁷. Os gastos tributários podem ter caráter compensatório ou incentivador.

Ou seja, os gastos tributários, que podem ser temporários ou permanentes, constituem desvios em relação ao sistema tributário de referência e ocorrem por meio de renúncias de receitas. Como exemplos de gastos tributários, podem ser citados: (i) isenção de Imposto sobre a Renda (IR) de aposentadorias para maiores de 65 anos; (ii) dedução de despesas de saúde e educação na declaração de ajuste anual do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF); (iii) isenção de PIS/Cofins incidentes sobre produtos da cesta básica; (iv) incentivos fiscais setoriais, como a Lei do Bem⁴⁸ ou a Zona Franca de Manaus.

Os gastos tributários não são gastos orçamentários diretos, mas têm impacto fiscal equivalente, devendo ser estimados e divulgados no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), nos termos do art. 165, § 6º da Constituição Federal de 1988. Este comando constitucional determina que o PLOA deverá ser acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, oriundo de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária e creditícia.

A elaboração e divulgação do DGT é feita pela RFB⁴⁹, que publica anualmente os dados como parte dos anexos ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLOA). Tais demonstrativos contêm estimativas de renúncia fiscal decorrentes de medidas de desoneração que se enquadram no conceito de gasto tributário e apresentam: (i) conceitos; (ii) metodologia de cálculo; (iii) estimativas por tipo de benefício; (iv) inclusões, exclusões e prorrogações; e (v) quadro detalhado dos gastos vigentes e encerrados.

O Gráfico 16 apresenta informações levantadas pela IFI no DGT da RFB e compreendem o período de 2010 a 2029. Para 2010 a 2022, as informações fazem parte das bases efetivas,

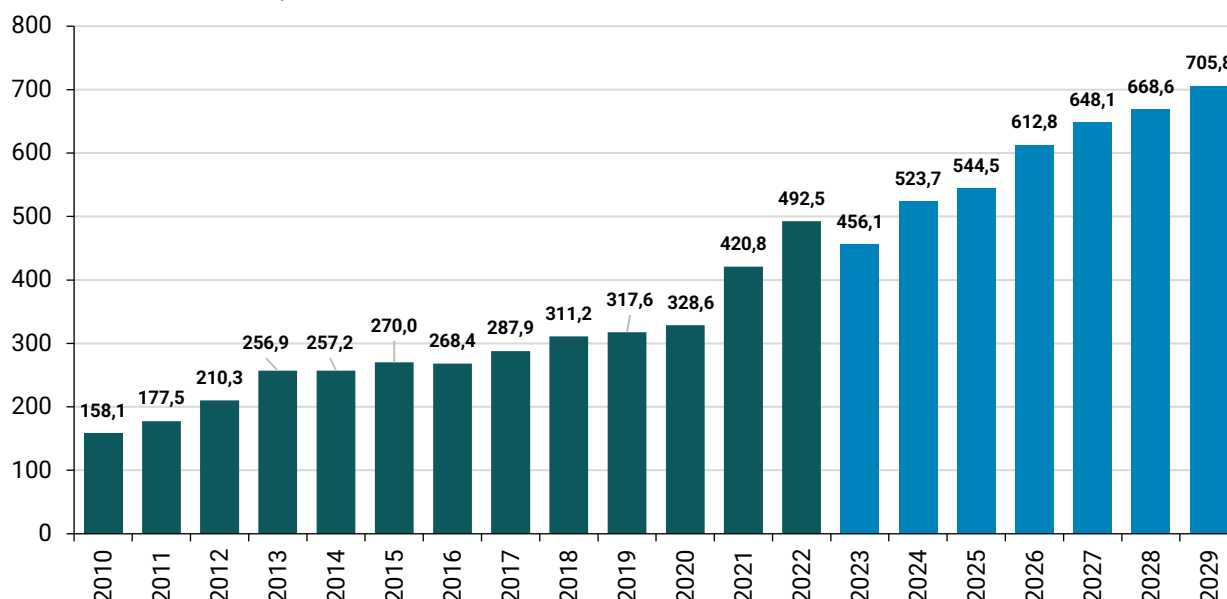
⁴⁷ Ver: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-bases-efetivas/sistema-tributario-de-referencia-str-v1-02.pdf/view>.

⁴⁸ Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm.

⁴⁹ Dados disponíveis em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia>.

que são calculadas com base em dados efetivos de arrecadação para um determinado período, assim como de execução para períodos anteriores. Os cálculos são feitos com base em informações efetivas de recolhimentos dos tributos.

GRÁFICO 16. GASTOS TRIBUTÁRIOS DA UNIÃO (2010 A 2022: BASES EFETIVAS; 2023 A 2029: ESTIMATIVAS) - R\$ BILHÕES



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil. Elaboração: IFI.

Os dados apresentados no Gráfico 16 para o período de 2023 a 2029⁵⁰ representam estimativas feitas pela RFB em função da renúncia fiscal esperada a partir das regras vigentes e dos parâmetros macroeconômicos utilizados nas diretrizes orçamentárias. Essas projeções têm por objetivo dar transparência ao impacto fiscal das desonerações nos anos subsequentes ao da elaboração do orçamento.

Os seguintes tributos são considerados no DGT: (i) Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); (ii) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide); (iii) Contribuição para a Previdência Social; (iv) Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine); (v) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); (vi) Contribuição Social para o PIS-Pasep; (vii) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); (viii) Imposto sobre a Renda Pessoa Física (IRPF); (ix) Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); (x) Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF); (xi) Imposto sobre Importação (II); (xii) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF); (xiii) Imposto sobre Produtos Industrializados – Operações Internas (IPI-Interno); (xiv) Imposto sobre Produtos Industrializados – Vinculado à Importação (IPI-Vinculado); e (xv) Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR).

⁵⁰ De 2023 a 2026, se utiliza a projeção que acompanha o PLOA, disponíveis em: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/>. A partir de 2027, se utilizam as projeções constantes do PLDO 2026.

Em 2022, último ano para o qual existem informações das bases efetivas do DGT, as renúncias somaram R\$ 492,5 bilhões (4,9% do PIB). Para 2026, a RFB estima que os gastos tributários da União alcancem R\$ 612,8 bilhões (4,5% do PIB). Outros documentos do Anexo IV do PLDO 2026 apresentam a renúncia de receita realizada por meio dos gastos tributários até 2029⁵¹. Para 2027, por exemplo, a RFB projeta uma renúncia de R\$ 648,1 bilhões (4,4% do PIB) e, para 2029, a estimativa é de uma renúncia de R\$ 705,8 bilhões (4,4% do PIB).

Em suma, para os próximos quatro anos (período de 2026 a 2029), a RFB estima que os gastos tributários da União se situem ao redor de 4,5% do PIB.

Declaração de Incentivos, Renúncias, Benefícios e Imunidades de Natureza Tributária (Dirbi)

A Dirbi foi originalmente instituída pela MP nº 1.227, de 4 de junho de 2024⁵², a qual perdeu eficácia por não ter sido deliberada pelo Congresso Nacional. O instrumento foi então introduzido no PL nº 1.847, de 2024, que resultou na Lei nº 14.973⁵³, de 16 de setembro de 2024. Esta lei disciplinou, entre outros, o regime de transição para a reoneração da folha de pagamento de 17 setores econômicos e municípios com até 156,2 mil habitantes, entre 2025 e 2027.

De acordo com o art. 43 da Lei nº 14.973, as empresas que usufruem de benefícios fiscais devem apresentar à RFB, em declaração eletrônica, as informações detalhadas dos benefícios de que usufruem. A Dirbi foi regulamentada por meio da Instrução Normativa (IN) RFB nº 2.198⁵⁴, de 17 de junho de 2024, e sua declaração é obrigatória por: (i) pessoas jurídicas de direito privado em geral, inclusive as equiparadas e as isentas; (ii) consórcios que realizam negócios jurídicos em nome próprio; e (iii) empresas do Simples Nacional que recolhem a CPRB.

Estão dispensados de declarar a Dirbi: (i) microempreendedores individuais (MEI); (ii) empresas do Simples Nacional que não recolhem CPRB; e (iii) entidades em início de atividade, até o mês anterior ao de inscrição no CNPJ.

⁵¹ Página para acesso às informações: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026#PLDO>.

⁵² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/mpv/mpv1227.htm.

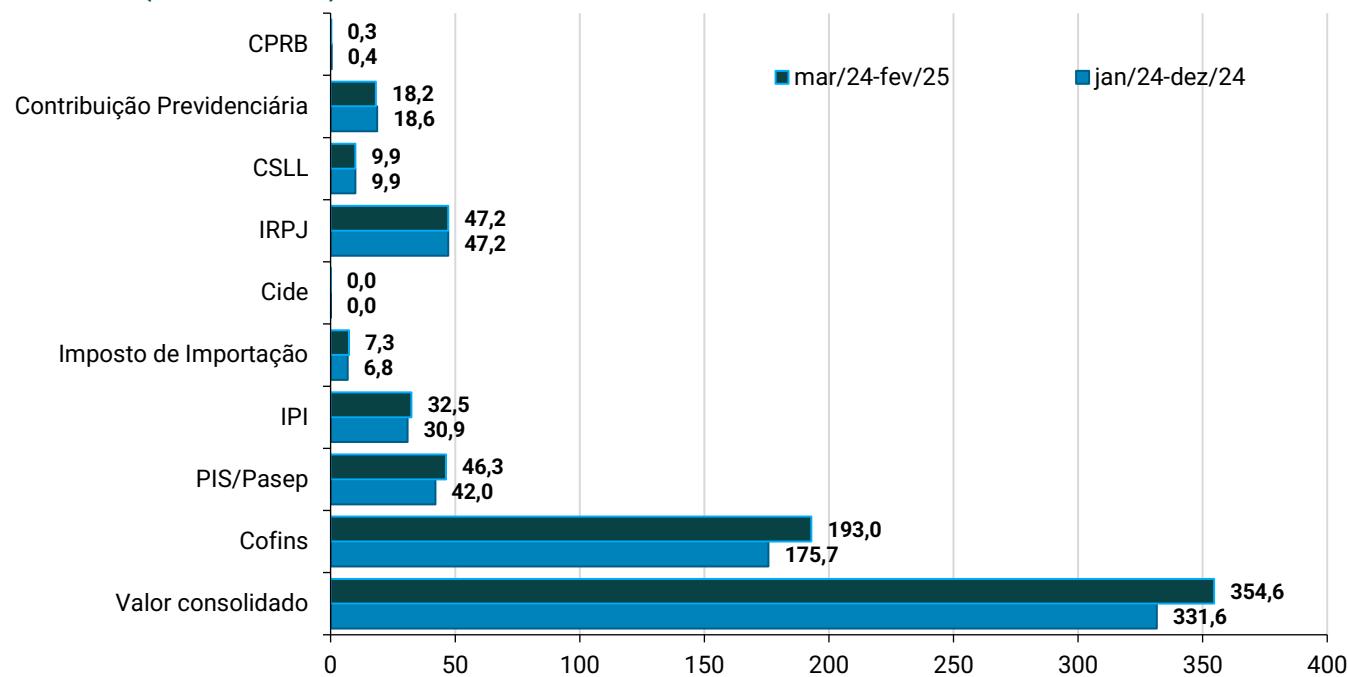
⁵³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm.

⁵⁴ Página para acesso à norma: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/138735>.

A IN RFB nº 2.198 estabelece ainda que devem ser declarados, mensalmente, todos os incentivos, renúncias, benefícios e imunidades tributárias usufruídos, com o valor do crédito tributário correspondente, conforme a relação apresentada no Anexo Único da referida instrução normativa. As empresas devem informar, ainda, os benefícios fiscais utilizados no período e o dispositivo legal correspondente. O instrumento constitui uma obrigação acessória com a finalidade de aumentar a transparência e o controle dos benefícios fiscais usufruídos pelas empresas.

O Gráfico 17, construído pela IFI a partir de informações levantadas junto à base de dados da Dirbi disponibilizada pela RFB⁵⁵, apresenta valores nominais acumulados em 12 meses até dezembro de 2024 e fevereiro de 2025 (última observação disponível) dos benefícios usufruídos pelas empresas por tributo.

GRÁFICO 17. DADOS DA DIRBI POR TRIBUTOS - ACUMULADOS EM 12 MESES ATÉ DEZ/24 E FEV/25 (R\$ BILHÕES)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Até dezembro de 2024, as empresas declararam usufruir R\$ 331,6 bilhões (2,8% do PIB) em benefícios fiscais em âmbito federal. Nos 12 meses encerrados em fevereiro de 2025, a soma foi de R\$ 354,6 bilhões (3,0% do PIB). As maiores renúncias concentram-se em Cofins (R\$ 193,0 bilhões no acumulado de 12 meses até fevereiro de 2025), IRPJ (R\$ 47,2 bilhões), PIS/Pasep (R\$ 46,3 bilhões), IPI (R\$ 32,5 bilhões) e Contribuição Previdenciária (R\$ 18,2 bilhões).

⁵⁵ Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/renuncias-fiscais-de-tributos-federais>.

Comparação dos valores do DGT com os da Dirbi

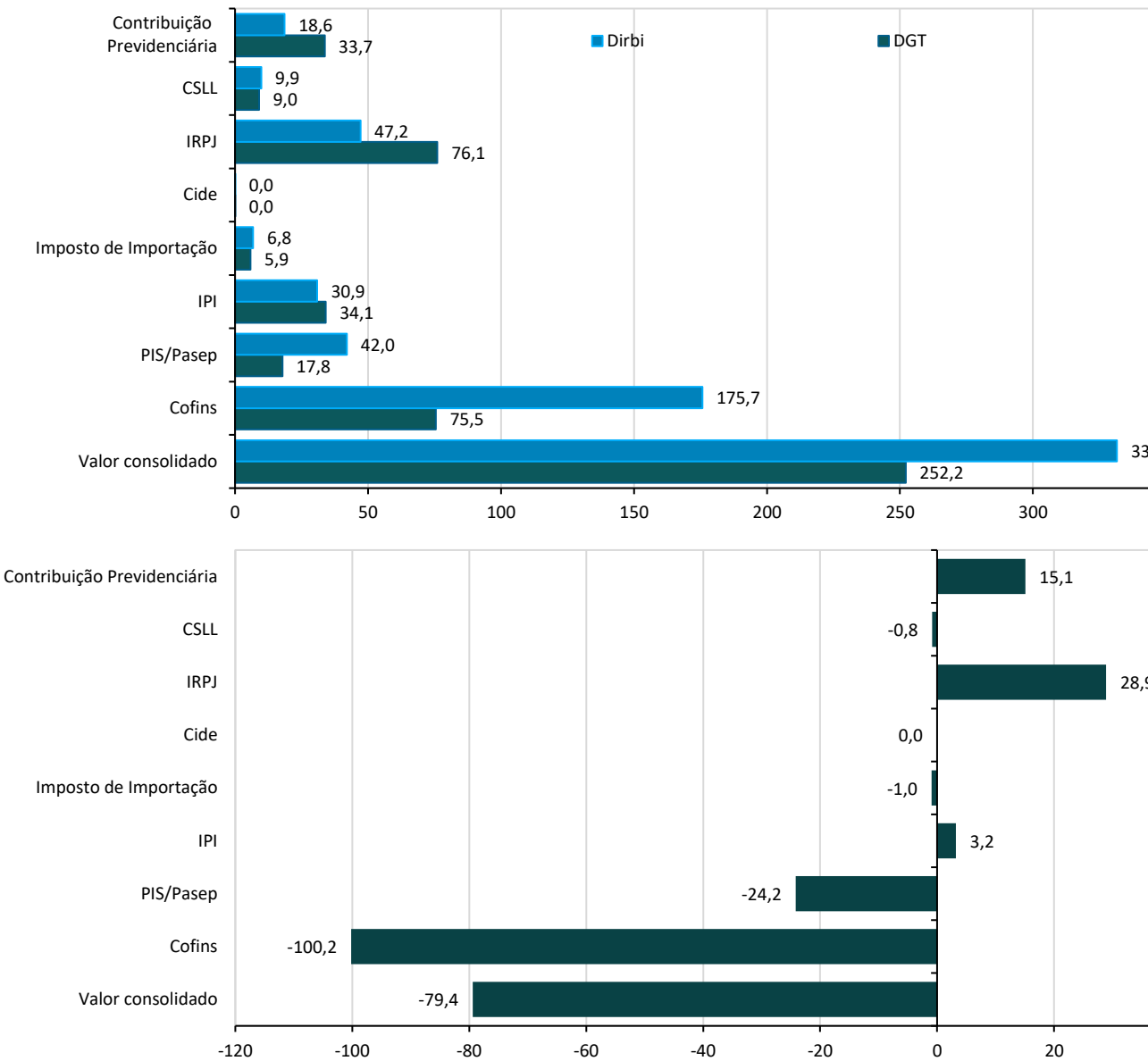
Utilizando as informações, para 2024, do DGT (estimativas da RFB) e da Dirbi (informações prestadas pelas empresas), é possível observar algumas discrepâncias nos dados referentes aos gastos tributários da União.

O Gráfico 18 apresenta as informações projetadas pela RFB no DGT e os dados da Dirbi, por tributo federal recolhido das pessoas jurídicas, além dos respectivos desvios por tributo. Os tributos considerados foram: (i) Cofins; (ii) PIS/Pasep; (iii) IPI; (iv) Imposto de Importação; (v) Cide; (vi) IRPJ; (vii) CSLL; e (viii) Contribuição Previdenciária.

Foram desconsideradas do DGT as renúncias do Simples Nacional e de entidades sem fins lucrativos, visto que as pessoas jurídicas deste regime estão desobrigadas de prestar declarações no sistema da Dirbi, além de dados referentes ao IRPF.

Os dados evidenciam desvios relativamente elevados entre as estimativas da RFB e as informações declaradas pelas empresas para alguns tributos. Para os benefícios tributários recebidos no âmbito da Cofins, o desvio foi negativo em R\$ 100,2 bilhões, isto é, os contribuintes declararam receber benefícios relativos a esse tributo em montante superior ao estimado pela RFB. O mesmo desvio negativo é observado com os benefícios do PIS/Pasep (R\$ 24,2 bilhões).

GRÁFICO 18. ESTIMATIVAS DO DGT, INFORMAÇÕES DECLARADAS NA DIRBI E DESVIOS ENTRE OS VALORES (R\$ BILHÕES) - 2024



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil. Elaboração: IFI.

Por outro lado, os dados evidenciam desvios positivos para alguns tributos entre as estimativas do DGT e as informações declaradas na Dirbi. Por exemplo, no âmbito do IRPJ, a RFB estimou, no DGT, gastos tributários R\$ 28,9 bilhões acima do montante declarado pelas empresas em 2024. Na Contribuição Previdenciária, a diferença a maior foi de R\$ 15,1 bilhões no período.

Importante mencionar que o rol de estimativas do DGT não compreende as mesmas informações constantes do rol de declarações da Dirbi. Com as devidas ressalvas, não há uma forma de comparar diretamente todos os benefícios. Os desvios verificados entre as bases ilustram, no entanto, uma incerteza nos gastos tributários.

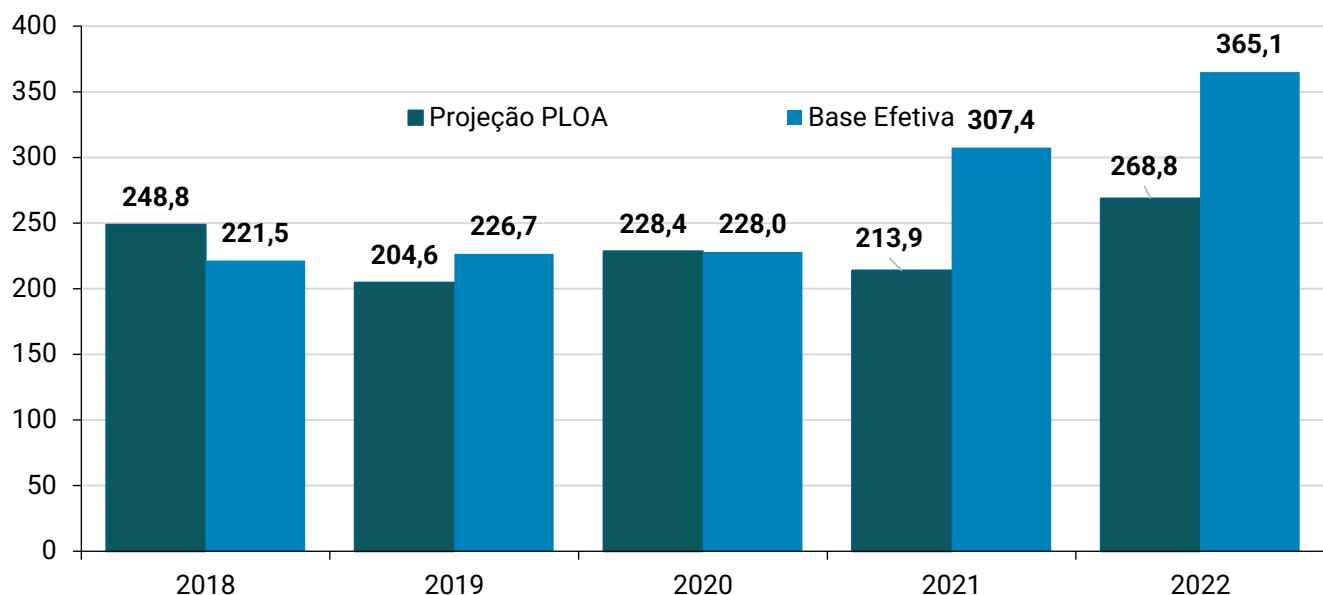
No PLOA 2026, o Poder Executivo estimou um montante de R\$ 19,8 bilhões de receitas provenientes da aprovação do PLP nº 182, de 2025, sem detalhar a composição dessa fonte de arrecadação. A realização dessa receita é necessária para que a proposta orçamentária do próximo ano esteja alinhada à meta fiscal fixada no PLDO 2026. Caso a estimativa dessa receita seja alterada durante a tramitação do referido PLP no Congresso, o PLOA 2026 pode ser aprovado com uma projeção para o resultado primário do governo central não condizente com os demais parâmetros do orçamento. Alternativamente, uma nova fonte de arrecadação precisaria ser encontrada para compensar uma eventual redução na estimativa de arrecadação com o PLP nº 182.

A mencionada incerteza existente nas estimativas apresentadas pelo Poder Executivo na justificativa que acompanhou o PLP nº 182 foi reconhecida pelo relator da proposta na Câmara dos Deputados⁵⁶, visto que a proposição não apresenta uma metodologia de cálculo discriminada e detalhada por benefício ou incentivo. Ainda que a medida tenha um caráter positivo em relação à recomposição de receitas da União, os valores potencialmente arrecadados podem ter, entretanto, relativa incerteza de materialização.

Outro ponto relevante a ser destacado diz respeito aos desvios verificados entre os valores das bases efetivas do DGT e as estimativas (quando as bases efetivas não estavam disponibilizadas ainda). O Gráfico 19 compara as projeções apresentadas pelo Poder Executivo no PLOA de exercícios anteriores (2018 a 2022) com as respectivas bases efetivas divulgadas posteriormente pela RFB. Em 2018 e 2020, por exemplo, a discrepância entre o efetivo e o projetado foi relativamente menor. No entanto, os elevados desvios verificados em 2021 e 2022 (os valores efetivos ficaram maiores que os estimados no PLOA) indica ter havido uma concessão de benefícios fiscais superior ao esperado inicialmente.

⁵⁶ Disponível na página 7 do Parecer nº 2 CFT, disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3044496&filename=Tramitacao-PLP%20182/2025.

GRÁFICO 19. COMPARATIVO ENTRE GASTOS TRIBUTÁRIOS SELECIONADOS – PROJEÇÕES E BASE EFETIVA (R\$ BILHÕES CORRENTES)



Fonte: Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Considerações finais

Considerando a consulta realizada pela IFI nas bases de informações do DGT e da Dirbi, a análise preliminar dos dados referentes a gastos tributários da União indica incertezas em relação à efetividade na concessão de benefícios tributários. Isto sugere a necessidade de aumento da transparência na concessão e divulgação das informações, além da criação de instrumentos de revisão periódica desses benefícios, privilegiando o retorno social e econômico dessa política.

A comparação dos dados do DGT com os da Dirbi evidenciou desvios significativos nos benefícios no âmbito de alguns tributos, indicando divergências entre o que a RFB estima para essas renúncias e o que os contribuintes declaram receber de benefícios. Discrepância equivalente foi observada comparando-se, dentro do DGT, os valores das bases efetivas com os valores estimados apresentados nas propostas orçamentárias dos anos anteriores.

Evidentemente, trata-se de uma análise preliminar que avaliou os dados em formato mais agregado para fazer algumas comparações mais simples. É necessário analisar as informações em um contexto mais desagregado, o que seria possível em razão de os dados estarem dispostos na forma de microdados, com nível de detalhamento no âmbito dos contribuintes.

PROJEÇÕES DA IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2025			2026		
	out/25	nov/25	Comparação	out/25	nov/25	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	2,4	2,4	=	1,7	1,7	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	12.671,5	12.671,5	=	13.478,7	13.478,7	=
IPCA – acum. (% no ano)	5,3	5,3	=	4,3	4,3	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,8	5,8	=	5,9	5,9	=
Ocupação - crescimento (%)	1,1	1,1	=	0,9	0,9	=
Massa salarial - crescimento (%)	3,4	3,4	=	2,6	2,6	=
Selic – fim de período (% a.a.)	14,8	14,8	=	12,5	12,5	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	8,1	8,1	=	7,1	7,1	=
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,7	-0,7	=	-1,2	-1,2	=
dos quais governo central	-0,6	-0,6	=	-1,0	-1,0	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	8,4	8,4	=	8,3	8,3	=
Resultado Nominal (% do PIB)	-9,1	-9,1	=	-9,5	-9,5	=
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	77,6	77,6	=	82,4	82,4	=



-  /ifibrasil
-  @ifiBrasil
-  @ifibrasil
-  /company/ifibrasil
-  /ifibrasil
-  github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br
61 3303 2875