# Entre o cumprimento formal da meta e o risco de caixa: o 3º RARDP de 2026 e a restrição imposta pelos restos a pagar[10]

Alexandre Andrade e Gustavo Queiroz

## Considerações iniciais

Em cumprimento ao disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2026 (Lei nº 15.321, de 2025), o Poder Executivo divulgou, em 24 de julho, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 3º bimestre de 2026. O documento, elaborado em conjunto pela Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria de Orçamento Federal e Receita Federal do Brasil, reavalia as projeções de receitas e despesas do exercício e, quando necessário, determina o contingenciamento de despesas discricionárias para assegurar o cumprimento da meta fiscal.

O 3º RARDP de 2026 confirma um cenário de cumprimento formal da meta fiscal: o resultado primário para fins de apuração da meta passou de um superávit de R$ 4,1 bilhões, projetado no 2º Bimestre, para R$ 10,8 bilhões, sem necessidade de contingenciamento e com reversão parcial do bloqueio de despesas discricionárias, que recuou de R$ 23,7 bilhões para R$ 17,9 bilhões. Em uma primeira leitura, portanto, o quadro fiscal do terceiro bimestre é mais favorável do que o observado em maio.

A leitura, contudo, exige qualificação em pelo menos duas dimensões que este RAF explora com maior profundidade. A primeira decorre da magnitude das deduções legais que sustentam o resultado apurado para fins de meta: a diferença de R$ 62,8 bilhões entre o resultado primário efetivo (correspondente a um déficit efetivo de R$ 52,0 bilhões) e o resultado obtido após os descontos legais (superávit de R$ 10,8 bilhões) mantém-se em patamar próximo ao observado no 2º Bimestre (R$ 64,4 bilhões). O que reforça o argumento – já explorado pela IFI em edições anteriores do RAF — de que o cumprimento formal da meta convive com a realização de déficits primários efetivos.

A segunda dimensão refere-se à restrição imposta pelo estoque de restos a pagar sobre a capacidade de pagamento do Poder Executivo em 2026. Como será detalhado adiante, o descompasso entre o limite de pagamento de despesas discricionárias (R$ 225,4 bilhões) e o total de obrigações passíveis de pagamento no exercício, somados o orçamento do ano e os restos a pagar inscritos (R$ 330,9 bilhões), resulta em uma restrição de R$ 105,5

[10] Acesse o relatório completo em: https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes1/relatorio/2026/agosto/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-ago-2026.

bilhões — cerca de seis vezes o valor do bloqueio de despesas anunciado no RARDP do 3º Bimestre. Esse é um risco fiscal contingente que as métricas tradicionais de acompanhamento da meta não capturam.

À luz dessas duas dimensões, o presente texto está organizado da seguinte forma: a próxima seção detalha o resultado primário do governo central nos sete primeiros meses de 2026, com foco nas variações entre receitas e despesas ante o ano anterior; a seção seguinte apresenta alguns números do RARDP do 3º Bimestre, com a evolução do bloqueio ao longo do ano e o faseamento dos limites de empenho e pagamento; por fim, uma subseção examina a interação entre os limites de pagamento de 2026 e o estoque de restos a pagar, processados e não processados, como medida complementar de risco fiscal.

## Considerações sobre o primário do governo central entre janeiro e julho de 2026 e projeções (RARDP e IFI)

De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Portal Siga Brasil[11], o governo central, que inclui o Tesouro, o INSS e o Banco Central, acumulou déficit primário de R$ 81,2 bilhões entre janeiro e julho de 2026, ante déficit de R$ 70,3 bilhões em igual período de 2025. Como mostra a Tabela 2, a receita primária líquida cresceu 6,0% em termos reais no período, enquanto a despesa primária avançou 6,3%. Assim, embora a arrecadação tenha apresentado desempenho mais forte do que no ano anterior, quando havia crescido 3,0%, a aceleração das despesas — de 2,0% para 6,3% — levou à ampliação do déficit em R$ 10,9 bilhões.

**TABELA 2. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – 2025 E 2026 (R$ BILHÕES E VAR. REAL %)**

| Discriminação | jan-jul 2025 | | jan-jul 2026 | | Diferença entre 2026 e 2025 (R$ bilhões) |
|---|---|---|---|---|---|
| | R$ bilhões | var. % real | R$ bilhões | var. % real | |
| 1. Receita primária total | 1.667,6 | 3,5% | 1.839,5 | 5,6% | 171,9 |
| 2. Transferências por repartição de receita | 327,9 | 5,7% | 357,2 | 4,3% | 29,3 |
| 3. Receita primária líquida [1-2] | 1.339,7 | 3,0% | 1.482,3 | 6,0% | 142,6 |
| 4. Despesa primária | 1.410,0 | 2,0% | 1.563,5 | 6,3% | 153,5 |
| **5. Resultado primário [3-4]** | **-70,3** | **-** | **-81,2** | **-** | **-10,9** |

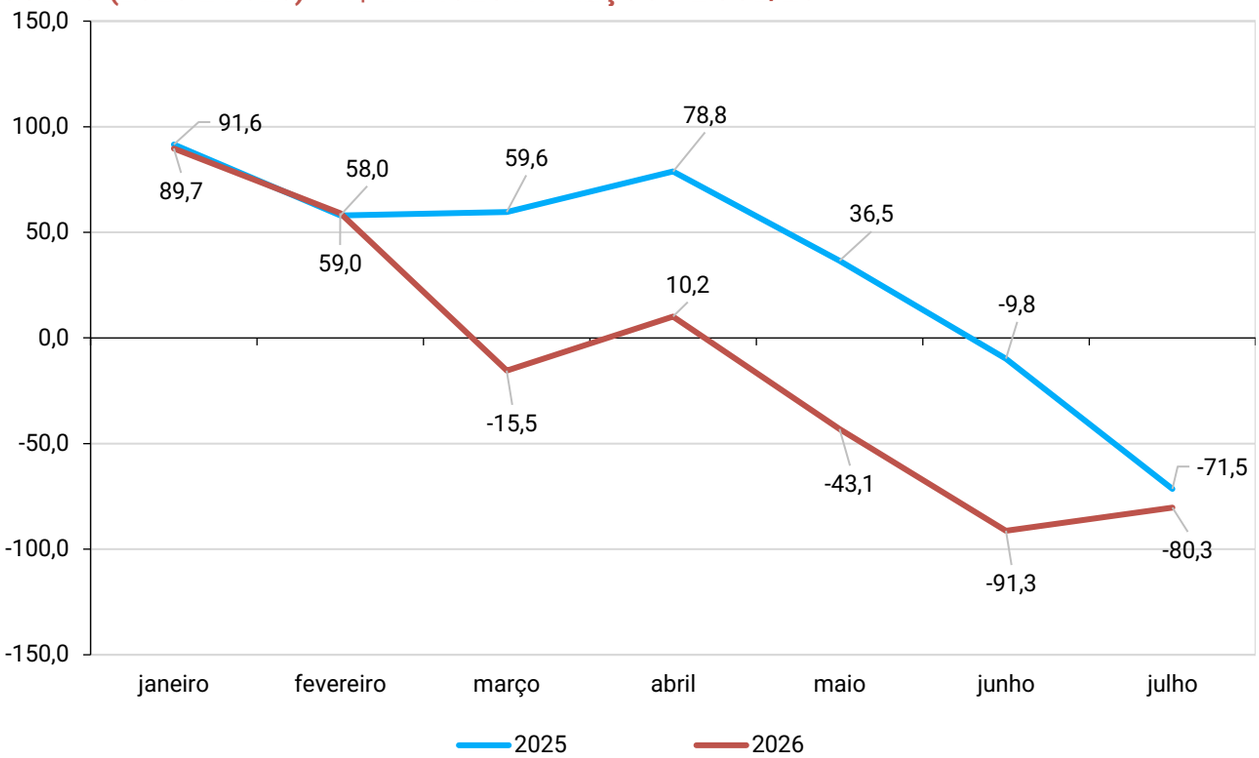
*Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaboração: IFI.*

O Gráfico 2 permite observar a dinâmica desse resultado ao longo do ano. A trajetória de 2026 se deteriorou de forma mais pronunciada entre março e junho, ampliando a distância

[11] Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil.

em relação a 2025. Em julho, contudo, houve melhora do resultado acumulado, com redução do déficit em relação a junho. Os dados foram deflacionados pelo IPCA com base em julho de 2026. O pior resultado primário registrado no acumulado de 2026, comparativamente a 2025, deveu-se à maior execução de despesas discricionárias, influenciada pela antecipação do pagamento de emendas parlamentares, prevista no § 21 do art. 72 da Lei nº 15.321[12], de 31 de dezembro de 2025 (LDO 2026). O dispositivo considera o pagamento de 65% das dotações previstas na Lei nº 15.346[13], de 14 de janeiro de 2026 (LOA 2026), para emendas individuais e de bancada de execução obrigatória, observados os requisitos da legislação orçamentária e fiscal, até o encerramento do primeiro semestre. A antecipação de 65% das emendas[14] pressionou o fluxo de caixa do governo central no período coberto pelos dois primeiros decretos de programação orçamentária e financeira de 2026.

**GRÁFICO 2. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ACUMULADO DE JANEIRO A JULHO (2025 E 2026) - R$ BILHÕES A PREÇOS DE JUL/26**




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

Pelo lado das receitas, a arrecadação primária total cresceu 5,6% em termos reais entre janeiro e julho de 2026, ante 3,5% no mesmo período de 2025 (Tabela 2). O desempenho foi

[12] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15321.htm.
[13] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15346.htm.
[14] O percentual de 65% no 1º semestre de 2026 não abarca todas as modalidades de emendas, apenas as emendas individuais e de bancada estadual (identificador de resultado primário RP6 e RP7), entre as quais, especificamente, as transferências especiais, informalmente denominadas "emendas pix", e as emendas voltadas a transferências automáticas para fundos de saúde e assistência social. As emendas de comissão (RP8) e as programações via convênio/plano de trabalho tradicional não estão no mesmo dispositivo.

sustentado pelas receitas administradas, com alta de 6,7%, e pela arrecadação líquida do RGPS, que avançou 6,2%.

As receitas não administradas caíram, em termos reais, 1,9% no acumulado de janeiro a julho deste ano, mas apresentaram melhora expressiva em julho: no acumulado até junho, a queda foi de 5,8%. Dentro desse grupo, enquanto os dividendos recuaram 58,0%, as receitas de exploração de recursos naturais cresceram 17,4%. A aceleração foi particularmente intensa nos últimos meses: o crescimento acumulado dessas receitas passou de 7,4%, até maio, para 14,3%, até junho, e 17,4% até julho.

Esse movimento está em linha com os exercícios apresentados pela IFI no RAF nº 111[15], de abril de 2026, que indicavam efeitos positivos, diretos e indiretos, do choque de petróleo sobre a arrecadação no curto prazo, o que, de fato, tem se verificado.

A despesa primária do governo central cresceu 6,3%, em termos reais, no acumulado de sete meses em 2026, ante incremento de 2,0% registrado no ano passado. Determinam o comportamento da despesa neste ano: (i) o pagamento de benefícios previdenciários (+4,0%, ante acréscimo de 4,8% em 2025 até julho); (ii) a despesa de pessoal (+6,7%, ante 3,7% de aumento em 2025); (iii) o pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC), com elevação real de 5,1% em 2026, ante incremento de 10,9% registrado em igual período de 2025; (iv) a complementação da União ao Fundeb (+7,4%, ante 22,3% em 2025); (v) subsídios, subvenções e Proagro (-14,5% neste ano, ante aumento de 28,0% em 2025); e (vi) as **despesas discricionárias**, que registraram **aumento real de 44,5% no acumulado deste ano até julho**, ante queda de 20,9% no mesmo período de 2025. A maior execução de despesas discricionárias neste ano se explica pelo referido §21 do art. 72 da LDO 2026, que deu previsão para maior pagamento de emendas no primeiro semestre[16].

Para concluir esta primeira subseção, a Tabela 3 compara as projeções de 2026 apresentadas pelo Poder Executivo no RARDP do 2º Bimestre e no RARDP do 3º Bimestre com as estimativas da IFI de junho de 2026[17]. Em relação às projeções mais recentes da IFI, é importante destacar a estimativa do resultado primário para cumprimento da meta neste ano. Enquanto o Poder Executivo estima, a partir do RARDP do 3º Bimestre, uma folga de R$ 10,8 bilhões ante o limite inferior da meta, a projeção atual da IFI para essa folga é de R$ 18,2 bilhões.

Entre o 2º e o 3º bimestres, o Executivo revisou para cima, em R$ 19,2 bilhões, a projeção da receita primária total de 2026, que passou de R$ 3.218,0 bilhões para R$ 3.237,2 bilhões. A atualização incorporou a arrecadação observada até junho, além de revisões metodológicas e dos parâmetros macroeconômicos. Houve elevação na expectativa de

[15] Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/864790/RAF111_ABR2026.pdf.
[16] Importante acrescentar que, a despeito do comando da LDO que autoriza a maior execução orçamentária no primeiro semestre deste ano, os dados indicam que, em anos eleitorais, o pagamento de emendas costuma ficar concentrado nos primeiros seis meses do ano.
[17] Ver o RAF nº 113, de junho de 2026. Disponível em https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/raf113_jun2026.pdf.

realização de receitas administradas (+R$ 27,8 bilhões), parcialmente compensada por revisão para baixo na projeção para a arrecadação líquida para o RGPS (-R$ 4,3 bilhões) e para as receitas não administradas (-R$ 4,3 bilhões). Como as transferências por repartição de receitas foram elevadas em R$ 7,0 bilhões, a revisão para cima na receita primária líquida foi de R$ 12,3 bilhões.

Pelo lado das despesas, a projeção do Executivo passou de R$ 2.641,7 bilhões para R$ 2.645,6 bilhões neste ano, aumento de R$ 4,0 bilhões em relação à projeção do 2º Bimestre. Esse acréscimo líquido refletiu um rearranjo orçamentário e metodológico, com decréscimos na despesa obrigatória (-R$ 2,9 bilhões) sendo compensados por aumento na estimativa de execução de despesas discricionárias e abertura de créditos extraordinários.

**TABELA 3. PROJEÇÕES DO PODER EXECUTIVO E DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL EM 2026**

| Discriminação | RARDP 2º bim e Decreto nº 12.990, de 29 de maio de 2026 | | RARDP 3º bim e Decreto nº 13.085, de 30 de julho de 2026 | | IFI (jun/26) | | Diferença RARDP 3º bim e RARDP 2º bim | | Diferença IFI (jun/26) e RARDP 3º bimestre | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | R$ bilhões | % PIB | R$ bilhões | % PIB | R$ bilhões | % PIB | R$ bilhões | % PIB | R$ bilhões | p.p. do PIB |
| 1. Receita primária total | 3.218,0 | 23,6 | 3.237,2 | 23,7 | 3.229,1 | 23,6 | 19,2 | 0,1 | -8,1 | 0,0 |
| 2. Transferências por repartição de receita | 636,7 | 4,7 | 643,6 | 4,7 | 649,9 | 4,8 | 7,0 | 0,0 | 6,3 | 0,1 |
| 3. Receita primária líquida [1-2] | 2.581,3 | 18,9 | 2.593,6 | 19,0 | 2.579,2 | 18,9 | 12,3 | 0,0 | -14,4 | -0,1 |
| 4. Despesa primária | 2.641,7 | 19,4 | 2.645,6 | 19,3 | 2.630,9 | 19,2 | 4,0 | 0,0 | -14,7 | -0,1 |
| 5. Resultado primário governo central [3-4] | -60,3 | -0,4 | -52,0 | -0,4 | -51,7 | -0,4 | 8,3 | 0,1 | 0,3 | 0,0 |
| 6. Meta de resultado primário (LDO 2026) | 34,3 | 0,3 | 34,3 | 0,3 | 34,3 | 0,3 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 7. Limite inferior da meta de resultado primário (LDO 2026) | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| 8. Despesas não consideradas no resultado primário (EC 136, ADPF 1236 e LCs 221 e 223) | 64,4 | 0,5 | 62,8 | 0,5 | 69,8 | 0,5 | -1,6 | 0,0 | 7,1 | 0,1 |
| 9. Resultado primário para cumprimento da LDO 2026 [5+8] | 4,1 | 0,0 | 10,8 | 0,1 | 18,2 | 0,1 | 6,7 | 0,0 | 7,4 | 0,1 |
| **10. Ajuste para a meta [6-9]** | **30,2** | **0,2** | **23,5** | **0,2** | **16,1** | **0,1** | | | | |
| **11. Ajuste para o limite inferior da meta [7-9]** | **-4,1** | **-0,0** | **-10,8** | **-0,1** | **-18,2** | **-0,1** | | | | |

*Fonte: RARDP do 2º e 3º Bimestres de 2026 e IFI. Elaboração: IFI.*

Entre as despesas obrigatórias, as principais revisões no RARDP do 3º Bimestre ocorreram nos seguintes agregados: (i) pessoal e encargos sociais (-R$ 4,3 bilhões), em razão da execução dessa despesa no primeiro semestre do ano; (ii) Benefício de Prestação Continuada (-R$ 3,2 bilhões), em função de refinamento nos modelos de projeção; (iii)

benefícios previdenciários (-R$ 2,7 bilhões), pelo ritmo de expansão dos requerimentos dos benefícios ter ficado, no primeiro semestre, aquém do projetado no 2º RARDP, ainda que tenha havido maior agilidade na análise do estoque de requerimentos pendentes (redução na fila do INSS); (iv) sentenças judiciais e precatórios (-R$ 2,1 bilhões), em razão de frustração e cancelamento de programações de precatórios que não foram efetivamente sacados, além de atualizações de execução financeira registrada no Siafi até junho; e (v) abono e seguro-desemprego (+R$ 1,6 bilhão), com a revisão de parâmetros macroeconômicos, que elevou a estimativa do número de beneficiários, refletindo a dinâmica do mercado de trabalho formal.

Por outro lado, o RARDP do 3º Bimestre trouxe aumento na previsão de créditos extraordinários (+R$ 4,1 bilhões) em comparação com a avaliação de maio (2º bimestre). Essa revisão refletiu a edição de novas medidas provisórias e o andamento de projetos de relevância emergencial: (i) custeio de subvenção econômica (R$ 6,8 bilhões) a produtores e importadores de combustíveis derivados do petróleo[18]; (ii) ressarcimento de descontos indevidos a segurados do INSS[19] (R$ 547,0 milhões) decorrente de nova decisão do STF, que presume a boa-fé de segurados em contestação; e (iii) subvenção a produtores independentes de cana-de-açúcar do Nordeste (R$ 270,0 milhões)[20]. Esses valores foram parcialmente compensados pela perda de eficácia da Medida Provisória (MP) nº 1.344[21], de 2026, cuja dotação não utilizada reduziu a previsão de gastos em R$ 3,0 bilhões.

O RARDP do 3º Bimestre apresentou também uma revisão para cima na estimativa das despesas obrigatórias com controle de fluxo, em R$ 3,5 bilhões neste ano, em razão da elevação das dotações para o cumprimento do piso constitucional de saúde (revisto para cima por causa da maior previsão para a receita corrente líquida anual), que ampliou as projeções de despesas de atenção primária no Ministério da Saúde.

## Contenções, desvios de receitas e despesas, e limites de empenho e pagamento

A Tabela 4 apresenta uma comparação de valores de contenções de despesas discricionárias nas três avaliações bimestrais publicadas em 2026. São dois tipos de contenções possíveis: bloqueio e contingenciamento. De acordo com a Lei Complementar (LC) nº 200[22], de 2023, o bloqueio incide quando as despesas obrigatórias sujeitas ao limite

[18] Via Medida Provisória nº 1.358, de 2026, e Medida Provisória nº 1.363, de 2026. Disponíveis em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/174149 e https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/174397, respectivamente.
[19] Via Medida Provisória nº 1.378, de 20 de julho de 2026. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/175246.
[20] Via Medida Provisória nº 1.374, de 2026. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/174924.
[21] Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/173213.
[22] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

crescem além do esperado, tendendo a ultrapassar o limite individualizado estabelecido na norma, comprimindo o espaço das despesas discricionárias no orçamento.

O contingenciamento, por sua vez, disciplinado na LC nº 101[23], de 2000, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é aplicado quando há frustração de receitas primárias que coloca em risco o cumprimento da meta fiscal. Como as estimativas do Poder Executivo para o resultado primário de 2026 mantiveram-se acima do limite inferior da margem de tolerância da meta, não houve necessidade de aplicação de contingenciamento até o momento.

**TABELA 4. CONTENÇÕES DE DESPESAS DISCRICIONÁRIAS NAS TRÊS AVALIAÇÕES BIMESTRAIS DE 2026 (R$ BILHÕES)**

| Discriminação | LOA 2026 | RARDP 1º Bimestre | RARDP 2º Bimestre | RARDP 3º Bimestre | Variação (3º Bimestre - 2º Bimestre) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Despesas obrigatórias sujeitas ao limite | 2.154,2 | 2.156,3 | 2.178,6 | 2.172,9 | -5,7 |
| 2. Despesas discricionárias sujeitas ao limite | 237,5 | 238,0 | 237,8 | 237,7 | 0,0 |
| 3. Total de despesas sujeitas ao limite [1+2] | 2.391,7 | 2.394,3 | 2.416,4 | 2.410,6 | -5,7 |
| 4. Limite de despesas (LC nº 200/2023) | 2.392,7 | 2.392,7 | 2.392,7 | 2.392,7 | |
| 5. Folga orçamentária inicial da LOA 2026 | 1,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| 6. Contenção (bloqueio) de despesas obrigatórias necessária [3-4] | 0,0 | 1,6 | 23,7 | 17,9 | -5,7 |

*Fonte: LOA 2026, RARDP 1º Bimestre 2026, RARDP 2º Bimestre 2026 e RARDP 3º Bimestre 2026. Elaboração: IFI.*

De acordo com a Tabela 4, o RARDP do 1º Bimestre registrou uma insuficiência marginal de R$ 1,6 bilhão em relação ao limite de despesas da LC nº 200. No 2º bimestre, a revisão para cima na projeção de despesas obrigatórias sujeitas ao limite (item 1 da tabela) forçou o Executivo a adotar um bloqueio de R$ 22,1 bilhões, resultando em um bloqueio acumulado, até aquele momento, de R$ 23,7 bilhões (item 6 da tabela). No 3º bimestre, houve uma reversão parcial dessa contenção, em R$ 5,7 bilhões, com a revisão, para baixo, nas despesas sujeitas ao limite, resultando em um bloqueio acumulado de R$ 17,9 bilhões, vigente no ano, até o momento.

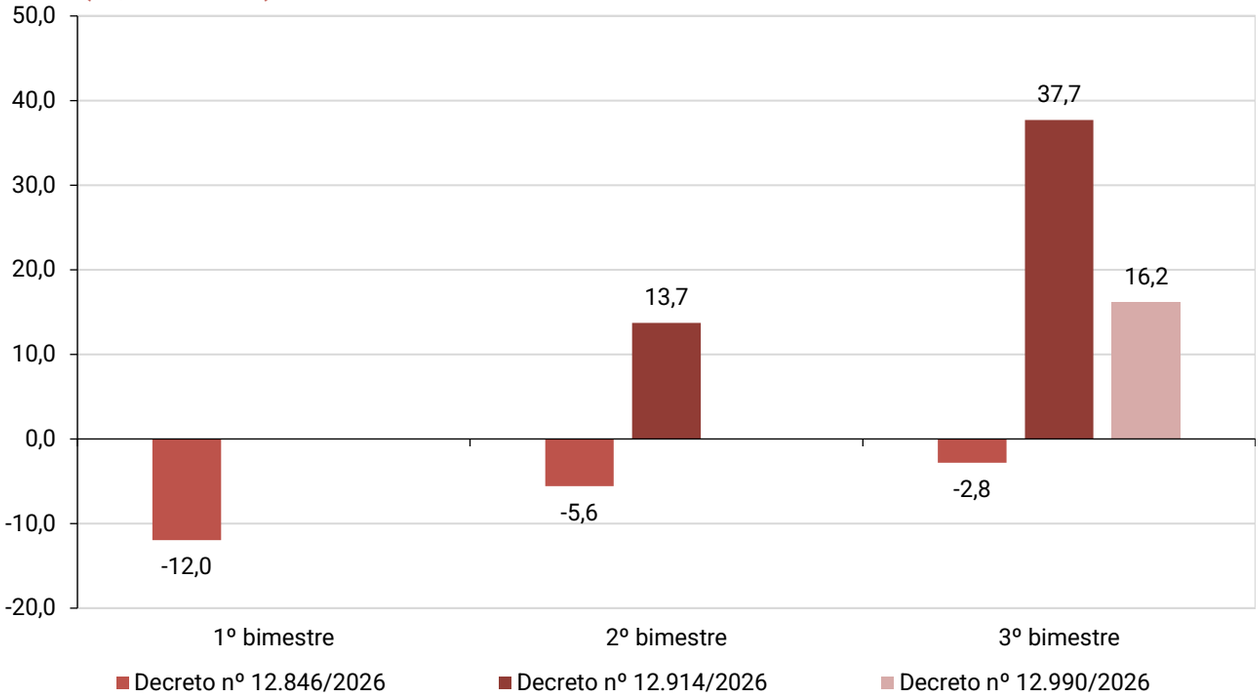
O Gráfico 3 apresenta desvios entre os valores de receita realizados e projetados nos decretos de programação orçamentária. As informações devem ser interpretadas da maneira como se segue. O Decreto nº 12.846, de 12 de fevereiro de 2026, foi editado após a sanção da LOA 2026. A partir das estimativas desse decreto e, por conseguinte, da LOA 2026, houve frustração de receitas primárias ao longo do primeiro semestre do ano (primeiro, segundo e terceiro bimestres).

[23] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

No RARDP do 1º bimestre, as estimativas de receitas e despesas para o ano foram atualizadas pelo Poder Executivo, que editou, a partir dessa atualização, o Decreto nº 12.914[24], em 30 de março. Na ocasião, os efeitos oriundos do choque sobre o preço do petróleo foram incorporados nas estimativas com a informação disponível até aquele momento. O Decreto nº 12.914 revisou para cima as projeções de receita para o ano. A partir dos valores ali constantes, a receita realizada ficou acima da projetada no 2º e no 3º bimestre de 2026.

Por fim, a partir das projeções constantes do Decreto nº 12.990[25], de 29 de maio de 2026, editado após a publicação do RARDP do 2º Bimestre, o desvio acumulado das receitas realizadas e estimadas alcançou R$ 16,2 bilhões no acumulado do primeiro semestre, indicando que o choque sobre o preço do petróleo, via efeitos diretos e indiretos, continuou a surpreender a arrecadação federal.

**GRÁFICO 3. DESVIOS ACUMULADOS DA RECEITA PRIMÁRIA EM RELAÇÃO AOS VALORES CONSTANTES DOS DECRETOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA EM 2026 (R$ BILHÕES)**




*Fonte: Decretos de programação orçamentária e financeira de 2026, Secretaria do Tesouro Nacional, Siga Brasil e IFI. Elaboração: IFI.*

Ou seja, os números evidenciam que o comportamento das receitas no primeiro semestre do ano sustenta a ausência de necessidade de contingenciamento. No acumulado de janeiro a junho, as receitas primárias ficaram acima da arrecadação prevista no orçamento.

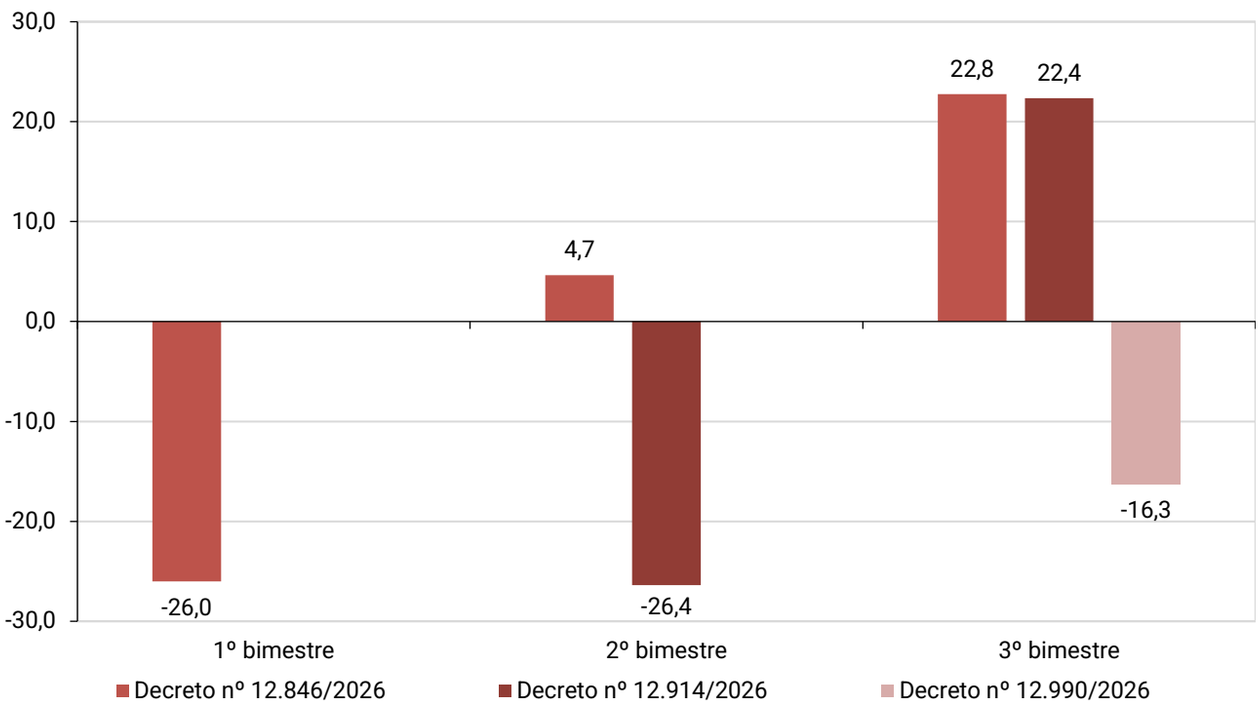
O desvio de R$ 16,2 bilhões explica-se da seguinte forma: (i) surpresa de R$ 22,1 bilhões nas receitas administradas; (ii) parcialmente compensada por frustração de R$ 0,9 bilhão

[24] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d12914.htm.
[25] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/decreto/d12990.htm.

na arrecadação líquida para o RGPS; e (iii) outra frustração de R$ 5,0 bilhões nas receitas não administradas.

O Gráfico 4 apresenta os desvios acumulados entre os valores realizados e os projetados para as despesas primárias do governo central em 2026. Os dados evidenciam desvios positivos e negativos entre janeiro e junho deste ano. No 3º bimestre, especificamente, a execução financeira das despesas primárias foi R$ 16,3 bilhões inferior ao estimado no já referenciado Decreto nº 12.990 (RARDP do 2º Bimestre de 2026).

**GRÁFICO 4. DESVIOS ACUMULADOS DA DESPESA PRIMÁRIA EM RELAÇÃO AOS VALORES CONSTANTES DOS DECRETOS DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA EM 2026 (R$ BILHÕES)**




*Fonte: Decretos de programação orçamentária e financeira de 2026, Secretaria do Tesouro Nacional, Siga Brasil e IFI. Elaboração: IFI.*

O desvio negativo de R$ 16,3 bilhões entre os valores executados de despesas primárias e os valores estimados se explica pelas seguintes razões: (i) execução, a menor, de R$ 9,2 bilhões no pagamento de benefícios previdenciários em relação ao projetado; (ii) execução, a menor, de R$ 4,0 bilhões de outras despesas obrigatórias em relação ao estimado, principalmente no pagamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e nos gastos com subsídios, subvenções e Proagro; e (iii) execução, abaixo do projetado, de R$ 2,3 bilhões nas despesas com pessoal e encargos.

As despesas com controle de fluxo somaram R$ 305,0 bilhões no primeiro semestre deste ano. O desvio entre o valor realizado e o projetado desses gastos ficou em: (i) -R$ 18,7 bilhões em relação ao Decreto nº 12.846 (LOA 2026); (ii) -R$ 17,5 bilhões em relação ao Decreto nº 12.914 (RARDP 1º Bimestre); e (iii) -R$ 0,7 bilhão em relação ao Decreto nº 12.990 (RARDP 2º Bimestre).

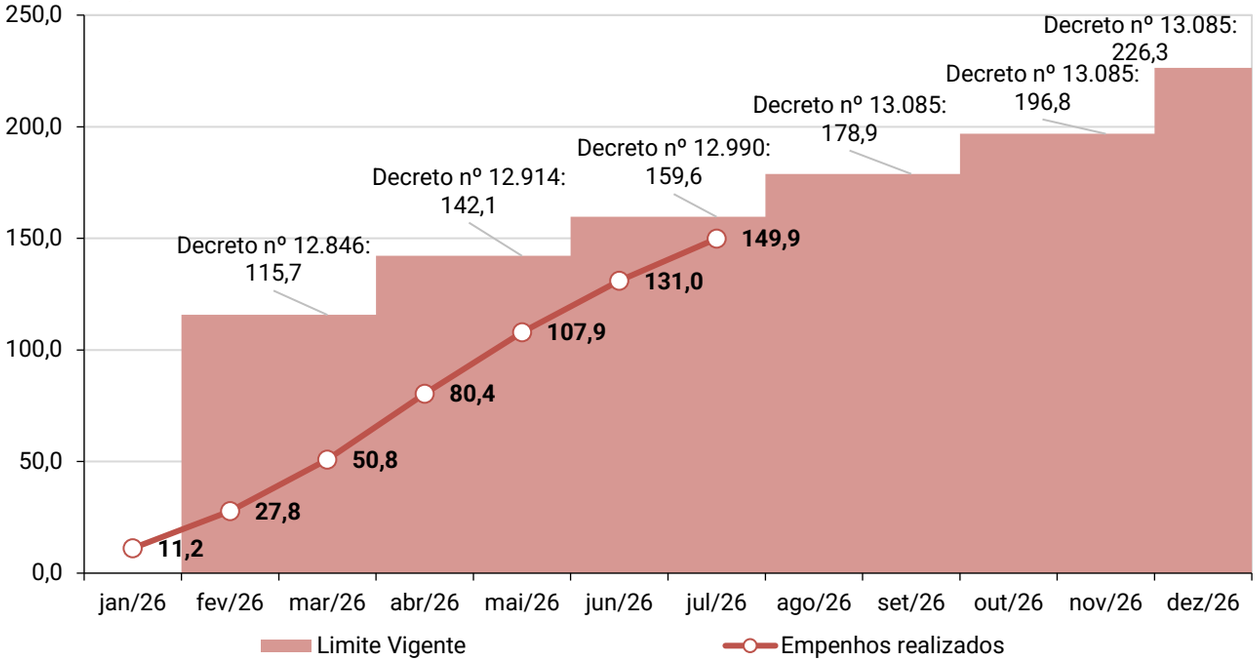
As despesas obrigatórias com controle de fluxo totalizaram R$ 189,6 bilhões no primeiro semestre do ano, enquanto as discricionárias somaram R$ 115,4 bilhões. Dentro das despesas discricionárias, o pagamento de emendas parlamentares de execução obrigatória e outras emendas correspondeu a R$ 31,9 bilhões no período, enquanto as demais despesas discricionárias somaram R$ 83,5 bilhões. Com base no Decreto nº 12.990 (RARDP 2º Bimestre), os desvios nos primeiros seis meses do ano foram os seguintes: (i) -R$ 1,2 bilhão nas despesas obrigatórias com controle de fluxo; (ii) +R$ 4,7 bilhões nas emendas (obrigatórias e outras); e (iii) -R$ 4,2 bilhões nas demais despesas discricionárias. Os números evidenciam uma execução relativamente elevada de emendas parlamentares nos primeiros seis meses do ano.

Assim como no ano passado, vigora o instrumento do faseamento na execução de despesas discricionárias no exercício de 2026. Esse instrumento é disciplinado pelos arts. 71, 72 e 73 da LDO 2026, assim como pelos arts. 1º e 11 (I, “b”) do já referenciado Decreto nº 12.846, que efetivamente fixa e divide em períodos os limites de movimentação e empenho das despesas discricionárias neste ano.

O empenho representa a primeira etapa da execução de uma despesa. A existência de um limite para empenho, como determinado nos decretos de programação orçamentária, configura uma limitação para sua realização. Na prática, significa que as unidades orçamentárias do Poder Executivo somente podem iniciar despesas discricionárias até o limite fixado.

O Gráfico 5 apresenta os montantes de empenhos das despesas discricionárias de janeiro a julho de 2026. O limite fixado para junho e julho foi de R$ 159,6 bilhões, conforme o já referenciado Decreto nº 12.990. O empenho de discricionárias até julho foi de R$ 149,9 bilhões, R$ 9,7 bilhões abaixo do limite estabelecido pelo faseamento. Aqueles R$ 159,6 bilhões de limite correspondem a 70,5% das despesas discricionárias autorizadas em 2026. Importante mencionar que, caso surjam eventuais impedimentos para o empenho integral dessas despesas, os valores não poderão mais ser empenhados, resultando em uma economia de recursos e, consequentemente, melhora do resultado primário do exercício atual e do exercício seguinte, em razão de menor inscrição de restos a pagar.

**GRÁFICO 5. EMPENHO E LIMITES DE EMPENHO DE DESPESAS DISCRICIONÁRIAS (R$ BILHÕES)**

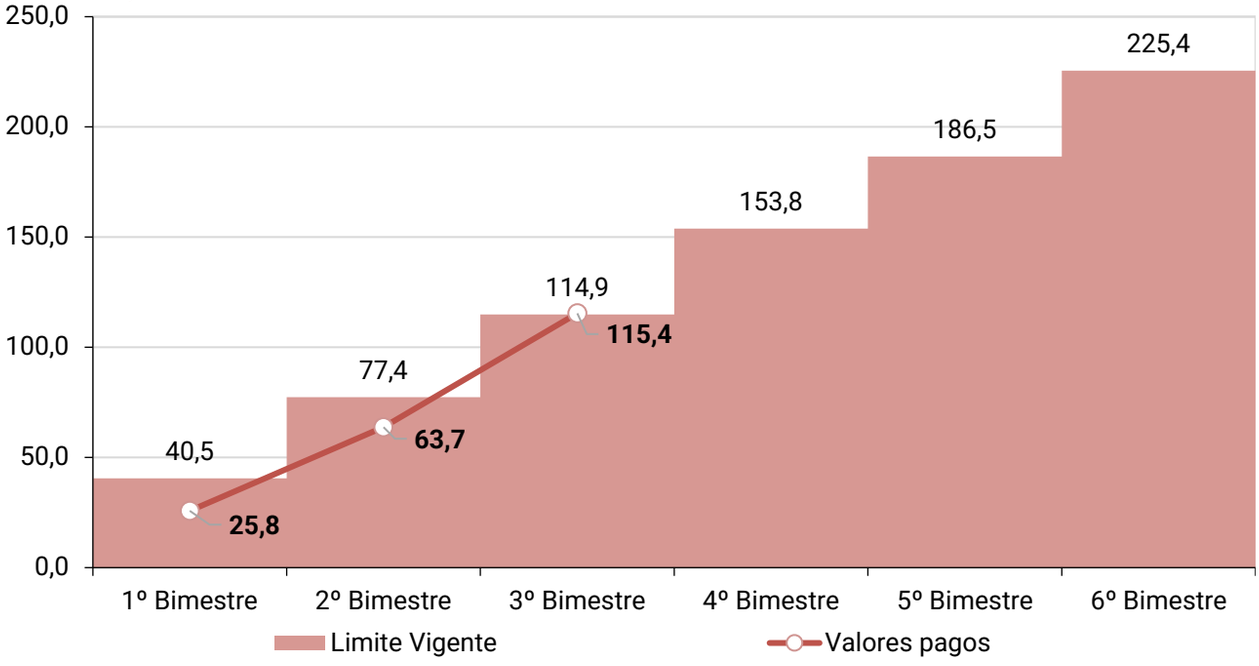



*Fonte: Siga Brasil e DPOFs. Elaboração: IFI.*
** Considera as despesas discricionárias, as emendas parlamentares impositivas e as emendas de comissão.*

Outra restrição para a execução das despesas discricionárias neste ano decorre dos limites de pagamento, que correspondem a uma limitação para a execução financeira, de modo a compatibilizar o fluxo de desembolsos das despesas com controle de fluxo do Poder Executivo às projeções de receita primária do governo central para o cumprimento da meta de resultado primário[26]. Como ilustrado no Gráfico 6, até o fim do 3º bimestre de 2026, as despesas discricionárias superaram em R$ 0,5 bilhão (R$ 114,9 bilhões de limite de pagamento menos R$ 115,4 bilhões de valores pagos) o limite de pagamento estabelecido no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF)[27].

[26] O art. 2º do Decreto nº 12.846, de 2026, já referenciado neste texto, estabelece: "*Art. 2º O pagamento de despesas primárias sujeitas a controle de fluxo no exercício de 2026, inclusive dos restos a pagar de exercícios anteriores (...), observará os valores autorizados e os cronogramas de pagamento constantes deste Decreto*".
[27] O Decreto nº 12.990 foi editado em 29 de maio. Quando os valores realizados de junho foram considerados, o pagamento acumulado de R$ 115,4 bilhões ultrapassou o limite fixado pelo Decreto (R$ 114,9 bilhões). O Decreto nº 13.085, de 30 de julho, ao incorporar a execução realizada, elevou o limite acumulado do 3º bimestre para R$ 115,4 bilhões.

**GRÁFICO 6. LIMITES DE PAGAMENTOS E DESPESAS DISCRICIONÁRIAS PAGAS (R$ BILHÕES)**




*Fonte: Siga Brasil e DPOFs. Elaboração: IFI*
** Considera as despesas discricionárias, as emendas parlamentares impositivas e as emendas de comissão.*

Ainda de acordo com o Gráfico 6, os limites estabelecidos nos DPOFs mostram que, até o fim do 4º bimestre, o Poder Executivo pode pagar R$ 153,8 bilhões, o que corresponde a 68,2% do limite de pagamento (R$ 225,4 bilhões) previsto para o exercício. Até o fim do 5º bimestre, o limite de pagamento é de R$ 186,5 bilhões (82,7%). Dessa forma, 17,3% das despesas discricionárias de 2026 podem ser pagas em apenas um bimestre (novembro e dezembro). Isso permitiria que, em caso de frustrações agudas nas receitas estimadas para o ano, ainda houvesse contenção de despesas em tempo hábil.

## Limites de pagamento de despesas discricionárias e restos a pagar

Para concluir a presente subseção, apresentam-se algumas considerações a respeito dos limites de pagamento de despesas discricionárias, em 2026, com o estoque atual de restos a pagar inscritos (processados e não processados) em 31 de dezembro de 2025. A Tabela 5 contém essas informações. A análise desses números é importante pelas razões a seguir.

Primeira, o limite de pagamento (Anexos II-V do DPOF) representa quanto o Tesouro efetivamente vai liberar em recursos financeiros ao longo de 2026. O estoque de RAP constitui uma obrigação já assumida (empenhos realizados em exercícios anteriores), mas ainda não desembolsada. Assim, a comparação entre os valores de limite de pagamento e de restos a pagar (RAP) revela uma suficiência para pagamento de RAP.

Segunda, o bloqueio anunciado no 3º Bimestre (R$ 17,9 bilhões) mede a compatibilidade entre a despesa primária projetada e o limite de despesas primárias da LC nº 200. O

bloqueio não indica se existe caixa suficiente para pagar empenhos (RAP) de anos anteriores. O estoque atual de RAP inscritos em 2025 (R$ 105,5 bilhões) é cerca de seis vezes superior ao bloqueio de despesas vigente após o RARDP do 3º Bimestre.

**TABELA 5. LIMITE DE PAGAMENTO DE DESPESAS DISCRICIONÁRIAS EM 2026 (RARDP 3º BIMESTRE) E ESTOQUE ATUAL DE RESTOS A PAGAR (RAP) INSCRITOS EM 2025 (R$ BILHÕES)**

| Categoria | Limite de pagamento | RAP processados | RAP não processados | RAP total | RAP/limite de pagamento (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| Despesas discricionárias (RP2/RP3) por órgão | 180,5 | 9,0 | 61,2 | 70,1 | 38,8% |
| Emendas individuais (RP6) | 26,6 | 0,4 | 8,4 | 8,8 | 33,0% |
| Emendas de bancada estadual (RP7) | 8,7 | 0,3 | 10,5 | 10,8 | 124,3% |
| Emendas de comissão (RP8) | 9,7 | 0,3 | 11,7 | 12,0 | 123,6% |
| Emendas de relator (RP9) | 0,0* | 1,5 | 2,4 | 3,9 | - |
| Total | 225,5 | 11,5 | 94,1 | 105,5 | 46,8% |

** Emendas de relator não têm valor autorizado para pagamento no Anexo XVII do DPOF*
*Fonte: Decreto nº 12.846/2026, Anexos VIII e XVII, alterado pelo Decreto nº 13.085/2026 (RARDP 3º Bimestre). Elaboração: IFI.*

Terceira, é importante distinguir os restos a pagar entre processados (R$ 11,5 bilhões) e não processados (R$ 94,1 bilhões), visto que nem todo o montante de R$ 105,5 bilhões pressionará o caixa do Tesouro neste ano. O pior cenário seria o de pagamento de todo o estoque de RAP não processados, os quais ainda estão sujeitos a liquidação, cancelamento ou pagamento diluído ao longo dos próximos anos. Ou seja, do montante de RAP inscritos no orçamento de 2026, R$ 11,5 bilhões correspondem a uma obrigação neste ano.

Em suma, a comparação dos valores de limite de pagamento de despesas discricionárias com o estoque de restos a pagar permite mensurar o tamanho do descompasso entre obrigações assumidas e a capacidade de pagamento desses valores, uma medida subjacente de risco fiscal contingente.

Os números da Tabela 5 indicam que os valores atuais de RAP inscritos em emendas de bancada (RP7) e de comissão (RP8) merecem atenção, visto que o estoque de RAP dessas emendas supera todo o limite de pagamento autorizado para 2026. Isso significa que, tecnicamente, não existe espaço em caixa para o pagamento de RAP dessas emendas.

Nas despesas discricionárias de identificadores orçamentários RP2 e RP3 existe uma relação entre RAP e limite de pagamento mais folgada (38,8%). Historicamente, essas despesas têm maior previsibilidade de execução do que as emendas parlamentares.

Uma última consideração diz respeito aos montantes de restos a pagar processados e não processados. Os números da Tabela 5 indicam que o percentual de RAP processados e não processados é mais ou menos estável entre os identificadores orçamentários. À exceção das emendas de relator, os restos a pagar não processados correspondem a percentuais

superiores a 85% do estoque de restos a pagar inscritos. Ou seja, a materialização da despesa depende de liquidação futura, reforçando o fato de que esse estoque não necessariamente configurará pressão de pagamento ainda em 2026.

## Considerações finais

O 3º RARDP de 2026 indica um quadro de cumprimento formal da meta fiscal, neste ano, um pouco mais folgado que o observado nas duas avaliações bimestrais anteriores. O resultado primário apurado passou de R$ 4,1 bilhões para R$ 10,8 bilhões, além da reversão de R$ 5,7 bilhões no bloqueio de despesas discricionárias. Essa melhora reflete, majoritariamente, revisões para baixo nas projeções de despesas obrigatórias — pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, BPC e precatórios —, e não uma reversão estrutural na trajetória do resultado primário efetivo, que permanece deficitário em R$ 52,0 bilhões na projeção para o ano.

A magnitude das deduções legais que sustentam o cumprimento da meta — R$ 62,8 bilhões no 3º Bimestre, nível próximo ao observado no 2º Bimestre (R$ 64,4 bilhões) — reforça a leitura de impossibilidade de cumprimento da meta fiscal na ausência dessas deduções. O cumprimento formal da meta, portanto, deve ser interpretado com a devida cautela: decorre, em parcela substancial, de descontos autorizados por lei que reduzem o resultado apurado sem alterar a trajetória do resultado primário efetivo.

A esse quadro soma-se uma segunda camada de fragilidade: a restrição de capacidade de pagamento imposta pelo estoque de restos a pagar. A comparação entre o limite de pagamento de despesas discricionárias (R$ 225,4 bilhões) e o total de obrigações passíveis de pagamento em 2026 (R$ 330,9 bilhões) revela uma restrição de R$ 105,5 bilhões — cerca de seis vezes superior ao bloqueio oficialmente reportado. Ainda que parte relevante desse estoque (R$ 94,1 bilhões, ou 89% do total) corresponda a restos a pagar não processados, sujeitos a cancelamento ou diluição em exercícios futuros, a concentração da restrição em emendas de bancada e de comissão indica um ponto de tensão orçamentária que tende a se repetir, e possivelmente se agravar, nos próximos exercícios. O estoque dessas emendas já supera, isoladamente, todo o limite de pagamento disponível para essas rubricas em 2026.

Esse risco não é conjuntural. O estoque total de restos a pagar do governo federal cresceu de R$ 186,3 bilhões, há dez anos, para R$ 310,8 bilhões, no início de 2025, e R$ 391,6 bilhões no início de 2026. Trata-se de uma trajetória de acúmulo persistente que configura um estoque que compete por espaço financeiro com as despesas do próprio exercício corrente. Importante mencionar a necessidade de reforma da Lei nº 4.320, de 1964, para disciplinar, de forma mais rígida, a inscrição e o cancelamento de restos a pagar. Na ausência de mudanças no referido marco legal, esse componente de risco fiscal contingente permanece relevante para o acompanhamento das contas públicas nos próximos anos.

Por fim, cabe destacar um fator específico de 2026 que tende a intensificar a pressão sobre os restos a pagar nos próximos exercícios: a antecipação, prevista no art. 72, § 21, da LDO 2026, do pagamento de 65% das emendas individuais e de bancada estadual até o encerramento do primeiro semestre — um padrão típico de anos eleitorais. Essa execução concentrada no início do ano, embora explique parte da deterioração do resultado primário observada entre janeiro e julho deste ano ante 2025, também eleva o risco de que parcelas não executadas dentro do exercício sejam simplesmente inscritas como novos restos a pagar no orçamento de 2027. O acompanhamento das avaliações bimestrais remanescentes de 2026, em conjunto com a evolução do estoque de restos a pagar, será fundamental para avaliar se o quadro de fragilidade identificado neste relatório se aprofunda ou se estabiliza ao longo do restante do exercício.

# PROJEÇÕES DA IFI

## CURTO PRAZO

| Projeções da IFI | 2026 | | | 2027 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Jul/26 | Ago/26 | Comparação | Jul/26 | Ago/26 | Comparação |
| PIB – crescimento real (% a.a.) | 1,7 | 2,0 | ▲ | 2,0 | 1,8 | ▼ |
| PIB – nominal (R$ bilhões) | 13.432,1 | 13.667,1 | ▲ | 14.244,8 | 14.533,4 | ▲ |
| IPCA – acum. (% no ano) | 3,9 | 5,0 | ▲ | 3,5 | 4,0 | ▲ |
| Taxa de câmbio - fim de período (R$/US$) | 5,5 | 5,2 | ▼ | 5,5 | 5,2 | ▼ |
| Ocupação - crescimento (%) | 0,8 | 1,1 | ▲ | 0,5 | 0,7 | ▲ |
| Massa salarial - crescimento (%) | 3,6 | 5,1 | ▲ | 2,7 | 3,4 | ▲ |
| Selic – fim de período (% a.a.) | 12,0 | 14,0 | ▲ | 10,5 | 12,0 | ▲ |
| Juros reais ex-ante (% a.a.) | 7,0 | 7,5 | ▲ | 6,2 | 5,5 | ▼ |
| Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB) | -0,7 | -0,5 | ▲ | -1,3 | -0,7 | ▲ |
| dos quais Governo Central | -0,7 | -0,4 | ▲ | -1,3 | -0,6 | ▲ |
| Juros Nominais Líquidos (% do PIB) | 7,9 | 8,6 | ▲ | 7,5 | 8,5 | ▲ |
| Resultado Nominal (% do PIB) | -8,6 | -9,0 | ▼ | -8,8 | -9,2 | ▼ |
| Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB) | 82,7 | 82,5 | ▼ | 86,2 | 86,4 | ▲ |