

PLOA 2026 indica cenário apertado para cumprimento da meta fiscal⁵

Alexandre Andrade e Pedro Souza

Considerações sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026

Esta análise pretende avaliar a versão original do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2026, enviada para exame do Congresso em 29 de agosto. Para isso, será considerado o cenário fiscal de médio prazo mais recente publicado pela IFI, em junho passado, ajustado para algumas estimativas de arrecadação adicional apresentadas em agosto.

A análise indica, à luz das projeções fiscais mais recentes da IFI, uma eventual necessidade de novas fontes de receitas para garantir o cumprimento formal da meta fiscal fixada para 2026, de 0,25% do PIB (R\$ 34,3 bilhões), com limite inferior de zero. Isso porque, a proposta orçamentária do próximo ano prevê R\$ 40,7 bilhões de receitas que dependem de aprovação legislativa, além de R\$ 20,0 bilhões a serem obtidos por meio de transações tributárias com os contribuintes. Essa soma de R\$ 60,7 bilhões representa receitas de caráter incerto.

Além disso, dada a perspectiva para o ambiente econômico local e global, algumas receitas podem estar com projeções favoráveis, como as receitas previdenciárias e algumas não administradas, a exemplo de dividendos e receitas de exploração de recursos naturais.

No lado das despesas, a análise sugere previsões relativamente otimistas do Poder Executivo com despesas de benefícios previdenciários e assistenciais. Isso se deve a premissas mais favoráveis em relação à quantidade de benefícios emitidos. Além disso, os valores mais favoráveis para despesas obrigatórias e despesas obrigatórias com controle de fluxo abriu espaço para o aumento de dotações de despesas discricionárias.

A projeção do Executivo para o resultado primário do governo central, após as deduções legais previstas na legislação, é de um superávit primário de R\$ 34,5 bilhões, R\$ 0,3 bilhão acima do centro da meta fixada para 2026. Nas contas da IFI, haveria um déficit primário de R\$ 45,0 bilhões. Ou seja, a partir das projeções da IFI, faltariam R\$ 79,3 bilhões para o alcance do centro da meta.

Esse déficit poderia ser reduzido com algumas fontes adicionais de receitas previstas no PLOA 2026 e que não estão consideradas no cenário da IFI. Os R\$ 31,0 bilhões oriundos da alienação do direito à apropriação do excedente em óleo da União e a redução de benefícios tributários, disciplinada em um projeto de lei complementar apresentado no fim de agosto.

⁵ Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2025/setembro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-set-2025>.

A IFI entende haver muitos riscos para o cumprimento da meta de resultado primário de 2026 a partir da proposta orçamentária enviada pelo Poder Executivo no fim de agosto. Existe um viés otimista nas estimativas de receitas apresentadas no PLOA 2026, seja pelas premissas do cenário macroeconômico, seja pelo montante significativo de receitas dependentes de aprovação legislativa (R\$ 40,7 bilhões) ou de acordos com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (R\$ 20,0 bilhões). Além disso, o impacto neutro considerado para a eventual aprovação do projeto de lei que promove uma reforma no Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (IRPF) pode ser considerada uma premissa otimista.

Diante dessas incertezas, podem ser necessárias novas medidas de reforço da arrecadação no curto prazo para garantir o cumprimento da meta fiscal de 2026.

Receitas

Antes de discutir as projeções de receitas apresentadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)⁶ de 2026, são avaliadas estimativas de arrecadação adicional anunciadas pelo Poder Executivo nos últimos meses. À luz das projeções mais recentes divulgadas pela IFI no RAF nº 101⁷, de junho de 2025, ficou evidenciada a necessidade de receitas adicionais para se cumprir a meta de superávit primário de 0,25% do PIB (ou R\$ 34,3 bilhões), contida no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO)⁸ de 2026.

A Tabela 3 foi construída pela IFI a partir de informações disponibilizadas no PLOA 2026 e de medidas prévias de reforço da arrecadação anunciadas pelo Poder Executivo, como a elevação das alíquotas de IOF⁹ e o aumento da tributação sobre alguns instrumentos financeiros, disciplinado na Medida Provisória (MP) nº 1.303¹⁰, de 11 de junho de 2025.

São quatro grupos de receitas considerados para incremento da arrecadação neste ano e nos próximos: (i) alterações das alíquotas do IOF; (ii) MP nº 1.303; (iii) receitas

⁶ Página para acesso ao documento: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026/ploa/projeto-de-lei-orcamentaria-anual-ploa-2026> (ver Mensagem Presidencial).

⁷ Documento disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/703934/RAF101_JUN2025.pdf.

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026#PLDO> (ver Anexo IV.2 – Anexo de Metas Fiscais Anuais).

⁹ Foram editados alguns decretos de elevação das alíquotas do IOF nos últimos meses: Decreto nº 12.466, de 22 de maio de 2025; Decreto nº 12.467, de 23 de maio de 2025; e Decreto nº 12.499, de 11 de junho de 2025. Em razão de o Decreto do Poder Executivo nº 12.499 ter sido suspenso pelo Decreto Legislativo nº 176, de 2025, o Poder Executivo questionou a constitucionalidade dessa suspensão junto ao Supremo Tribunal Federal. A decisão do STF se deu pela apreciação em conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7827 e 7839 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 96. Decisão disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15378516257&ext=.pdf>.

¹⁰ Página de tramitação da matéria: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/169059>.

condicionadas¹¹ apresentadas no PLOA 2026; e (iv) receitas extraordinárias¹², também contidas no PLOA 2026.

TABELA 3. ESTIMATIVAS DE INCREMENTO DA ARRECADAÇÃO PROVENIENTES DE ALGUMAS MEDIDAS LEGISLATIVAS E NORMAS INFRALEGAIS (R\$ BILHÕES)

Medida	Norma jurídica	Impacto orçamentário em 2026	
		Poder Executivo (PLOA 2026)	IFI (RAF nº 101 e RAF nº 103)
Alterações alíquotas IOF [1]	Decretos 12.466, 12.467, 12.499 e ADC 96	27,7	19,4
Tributação sobre títulos isentos	Medida Provisória nº 1.303	2,6	1,5
Aumento da contribuição sobre bets	Medida Provisória nº 1.303	1,7	2,1
Aumento de CSLL sobre fintechs	Medida Provisória nº 1.303	1,6	1,2
Aumento de impostos sobre JCP	Medida Provisória nº 1.303	5,0	4,6
Alteração das compensações tributárias	Medida Provisória nº 1.303	10,0	10,0
Total MP nº 1.303 [2]		20,9	19,4
Receitas condicionadas			
Isenção do IR para quem ganha até R\$ 5 mil	Projeto de Lei nº 1.087, de 2025	0,0	0,0
Revisão de benefícios tributários	Projeto de Lei Complementar nº 182, de 2025	19,8	0,0
Total receitas condicionadas [3]		19,8	0,0
Receitas extraordinárias			
Recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa da União (Programa de Transação Tributária Integral - PTTI)		20,0	10,3
Controle da utilização de compensações tributárias [4]	Medida Provisória nº 1.303	10,0	10,0
Total receitas extraordinárias [5]		30,0	20,3
Ingresso previsto de receitas [1+2+3+5-4]		88,4	49,1

Fonte: PLOA 2026 e IFI. Elaboração: IFI.

De acordo com os dados dispostos na Tabela 3, para 2026, enquanto o Poder Executivo estima recolhimentos de R\$ 27,7 bilhões com a elevação das alíquotas do IOF, a IFI projeta um ganho de arrecadação de R\$ 19,4 bilhões¹³.

Com os instrumentos de aumento de arrecadação contidos na MP nº 1.303, as estimativas consideradas pelo Poder Executivo e a IFI são parecidas para 2026: R\$ 20,9 bilhões e R\$ 19,4 bilhões, nesta ordem¹⁴. Importante mencionar que, para efeito de estimativa de impacto da referida medida provisória, a IFI considerou que a matéria não sofrerá modificações pelo Congresso que reduzam o potencial de arrecadação com o instrumento.

¹¹ Ver Tabela 9 do documento de Mensagem Presidencial do PLOA 2026. Documento referenciado acima.

¹² Ver Tabela 10 do documento da Mensagem Presidencial do PLOA 2026.

¹³ Para uma explicação mais detalhada a respeito das diferenças entre as estimativas do Executivo e as da IFI oriundas da elevação das alíquotas do IOF, ver o RAF nº 103, de agosto de 2025. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/757438/RAF103_AGO2025.pdf.

¹⁴ Explicações pormenorizadas são fornecidas no já referenciado RAF nº 103, de agosto de 2025.

Essa premissa, no entanto, pode ser considerada forte, tendo em vista as aparentes resistências que existem em relação a alguns pontos da MP 1.303. A despeito disso, o maior ganho de arrecadação contido na MP reside na limitação para compensações tributárias. Segundo projeções do Poder Executivo, essa restrição traria incremento de receitas de R\$ 10,0 bilhões no próximo ano (Tabela 3).

Ainda sobre as compensações tributárias, cabe lembrar que, em 28 de maio de 2024, foi sancionada a Lei nº 14.873¹⁵, oriunda da MP nº 1.202, de 2023, para limitar a compensação tributária dos créditos decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado. A inovação trazida pela MP nº 1.303 nessa matéria consiste em restringir as compensações tributárias de créditos da Contribuição para os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins). De acordo com a exposição de motivos que acompanhou a MP 1.303, a restrição proposta se deve à identificação de “volume expressivo de compensações baseadas em documentos de arrecadação inexistentes e com utilização de créditos indevidos (...)”.

O PLOA 2026 prevê um montante de R\$ 19,4 bilhões em receitas condicionadas¹⁶, a serem alcançadas por meio: (i) do Projeto de Lei (PL) nº 1.087¹⁷, de 2025, que altera a legislação do imposto sobre a renda para instituir a redução do imposto devido nas bases de cálculo mensal e anual e a tributação mínima para as pessoas físicas que auferem altas rendas, e dá outras providências; e (ii) da revisão de benefícios tributários, disciplinada no Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 182¹⁸, de 2025.

A IFI ainda não calculou estimativas de impacto do PL nº 1.087/2025 e do PLP nº 182/2025 sobre as receitas primárias do governo central. É possível destacar, no entanto, as incertezas em torno da materialização das receitas esperadas com a aprovação dessas proposições, que estão ora em exame pelo Poder Legislativo. A maior incerteza em relação ao PL nº 1.087 reside nas compensações para a renúncia de receitas associada à isenção concedida aos contribuintes pessoa física. No PLOA 2026, o Poder Executivo considerou impacto neutro da proposta. Caso as compensações sejam insuficientes, esse impacto passaria a ser negativo por resultar em renúncia de arrecadação.

Para o PLP nº 182, a incerteza decorre de o Executivo conseguir fazer avançar a discussão em torno da revisão dos benefícios e incentivos de natureza tributária. Cabe lembrar que a Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, prevê a redução gradual dos incentivos e benefícios de natureza tributária, sendo necessária a apresentação de

¹⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/Lei/L14873.htm.

¹⁶ Dependentes de aprovação do Poder Legislativo.

¹⁷ Página de tramitação da matéria:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2487436>.

¹⁸ Página de tramitação do projeto na Câmara dos Deputados:

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

proposições legislativas e as respectivas estimativas de impactos orçamentários e financeiros.

O quarto grupo de medidas pretendidas pelo Poder Executivo para reforço da arrecadação federal no próximo ano e nos seguintes consiste em receitas extraordinárias (PLOA 2026). Neste grupo, foram consideradas (i) a recuperação de créditos inscritos na Dívida Ativa da União (DAU) por meio do Programa de Transação Tributária Integral (PTTI)¹⁹; e (ii) o aumento do controle para utilização de compensações tributárias, disciplinado na MP nº 1.303.

Para efeito das projeções fiscais mais recentes, apresentadas no já referenciado RAF nº 101, de junho de 2025, a IFI considerou recolhimentos de R\$ 10,3 bilhões a título de transações tributárias com a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN (Tabela 3). No PLOA 2026, o Poder Executivo projeta uma receita de R\$ 20,0 bilhões oriunda dessas transações. A IFI identifica incertezas associadas à materialização das receitas com transações tributárias, visto que dependem da adesão dos contribuintes aos termos propostos pela PGFN.

A Tabela 3 mostra que, no PLOA 2026, o Poder Executivo espera conseguir R\$ 88,4 bilhões com as medidas já adotadas (IOF) e com as demais (MP 1.303, receitas condicionadas e receitas extraordinárias). Até o momento, a IFI considera o ingresso de R\$ 49,1 bilhões com os mesmos instrumentos, lembrando que, em novembro ou dezembro, será publicada uma nova atualização de cenários macroeconômicos e fiscais de médio prazo.

Feitas essas considerações, a Tabela 4 apresenta as projeções dos principais agregados de receita do governo central para 2026, extraídas do PLDO 2026, do PLOA 2026 e dos cenários mais recentes apresentados pela IFI (RAF nº 101 e RAF nº 103).

TABELA 4. PROJEÇÕES DE RECEITAS DO GOVERNO CENTRAL PARA 2026 (R\$ BILHÕES)

	PLDO 2026	% do PIB	PLOA 2026	% do PIB	IFI (2026) - RAF nº 101 (jun/25) e RAF nº 103 (ago/25) - cenário base	% do PIB	Dif. IFI (2026) - PLOA 2026	p.p. do PIB
Receita primária total	3.197,4	23,3	3.185,8	23,0	3.113,7	23,1	-72,1	0,1
Receitas administradas	2.107,9	15,4	2.032,4	14,7	2.059,1	15,3	26,7	0,6
Incentivos fiscais			0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Arrecadação líquida para o RGPS	768,5	5,6	793,2	5,7	729,7	5,4	-63,5	-0,3
Receitas não administradas	321,0	2,3	360,2	2,6	324,9	2,4	-35,3	-0,2
Transferências por repartição de receita	620,6	4,5	608,4	4,4	626,4	4,6	18,0	0,2
Receita primária líquida	2.576,8	18,8	2.577,4	18,6	2.487,3	18,5	-90,1	-0,1

Fonte: PLDO 2026, PLOA 2026, RAF nº 101, RAF nº 103. Elaboração: IFI.

¹⁹ Programa que permite a negociação e o acordo de dívidas de contribuintes com a Fazenda Nacional. Regulamentado pela Portaria Normativa MF nº 1.383, de 29 de agosto de 2024 (disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-normativa-mf-n-1.383-de-29-de-agosto-de-2024-581205315>) e pela Portaria PGFN/MF nº 721, de 3 de abril de 2025 (disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-pgfn-mf-n-721-3-de-abril-de-2025-622234190>).

A título de esclarecimento, a última atualização de cenários feita pela IFI foi publicada no RAF nº 101, de junho passado. No RAF nº 103, de agosto de 2025, a IFI apresentou estimativas próprias para algumas medidas de reforço da arrecadação neste ano e nos próximos: (i) aumento das alíquotas de IOF; e (ii) efeitos da Medida Provisória (MP) nº 1.303, que dispõe sobre a tributação de aplicações financeiras e de ativos virtuais no Brasil, e dá outras providências. Os números dispostos na sexta coluna da Tabela 4, referentes às projeções da IFI para 2026, acrescentam os efeitos das alíquotas do IOF e da MP nº 1.303, discutidas e apresentadas no RAF nº 103 (agosto), aos números apresentados na revisão de cenários do RAF nº 101 (junho).

Como mencionado anteriormente, a próxima atualização de cenários da IFI deverá ocorrer em novembro ou dezembro, quando a tramitação do PLOA 2026 estará mais avançada. Até lá, novas informações serão incorporadas às estimativas da IFI para 2026.

Os números apresentados na Tabela 4 mostram um desvio de R\$ 72,1 bilhões (0,1 p.p. do PIB), a menor, entre a projeção da IFI (R\$ 3.113,7 bilhões, ou 23,1% do PIB) e a do Poder Executivo (R\$ 3.185,8 bilhões, ou 23,0% do PIB) para a receita primária total do governo central em 2026. Ressalte-se a diferença entre as estimativas para o PIB nominal do próximo ano: o Executivo apresentou valor de R\$ 13.826,3 bilhões no PLOA 2026, enquanto a IFI espera R\$ 13.478,7 bilhões, diferença de R\$ 347,6 milhões.

O maior desvio entre as estimativas mais recentes da IFI e as do Poder Executivo está na arrecadação líquida para o RGPS, de R\$ 63,5 bilhões (0,3 p.p. do PIB), em função de premissas relativamente mais conservadoras consideradas pela IFI para o comportamento do mercado de trabalho.

A projeção da IFI para as receitas não administradas (R\$ 324,9 bilhões, ou 2,4% do PIB), em 2026, está R\$ 35,3 bilhões (0,2 p.p. do PIB) inferior à apresentada pelo Executivo no PLOA. A diferença se explica, principalmente, na expectativa de momento da IFI para o comportamento de dois agregados dessas receitas: (i) dividendos e participações e (ii) exploração de recursos naturais.

No PLOA 2026, o Poder Executivo espera a materialização de R\$ 54,1 bilhões de recolhimentos de dividendos das empresas estatais, enquanto, no RAF nº 101, de junho de 2025, a IFI projetou R\$ 40,8 bilhões com essa fonte de arrecadação, diferença, a menor, de R\$ 13,3 bilhões. Essa discrepância será melhor explorada na próxima revisão de cenários a ser publicada pela IFI, mas, a princípio, a projeção do Executivo para a receita com dividendos parece um pouco otimista, considerando o contexto de desaceleração da atividade econômica doméstica e as incertezas presentes no ambiente econômico global em função das tarifas aplicadas pelos EUA às importações de diversos países.

Para a receita de exploração de recursos naturais, o Poder Executivo apresentou a estimativa de R\$ 156,7 bilhões no PLOA 2026. A projeção da IFI para essa arrecadação é de R\$ 125,1 bilhões (RAF nº 101), diferença de R\$ 31,6 bilhões. Essa discrepância se deve,

principalmente, aos efeitos da Lei nº 15.164²⁰, de 14 de julho de 2025, que inseriu o Capítulo VI-A na Lei nº 12.351²¹, de 22 de dezembro de 2010, para prever a alienação de direitos e obrigações decorrentes de acordos de individualização da produção em áreas não concedidas ou não partilhadas na área do pré-sal e em áreas estratégicas. No PLOA 2026, o Executivo prevê arrecadar R\$ 31,0 bilhões oriundos da alienação do direito à apropriação do excedente em óleo da União, conforme disciplinado no art. 46-D da Lei nº 12.351, introduzido pela Lei nº 15.164. Esse montante de R\$ 31,0 bilhões ainda não está contemplado nas estimativas da IFI.

Os desvios, a menor, nas estimativas da IFI para a arrecadação líquida para o RGPS (R\$ 63,5 bilhões) e as receitas não administradas (R\$ 35,3 bilhões), no confronto com os números do Poder Executivo, são parcialmente compensados pela estimativa mais otimista da IFI para as receitas administradas, de R\$ 2.059,1 bilhões, contra R\$ 2.032,4 bilhões do Executivo, diferença de R\$ 26,7 bilhões a maior.

Considerando, ainda, a discrepância, a menor, de R\$ 18,0 bilhões nas estimativas para as transferências por repartição de receita da IFI (R\$ 626,4 bilhões) e do Poder Executivo (R\$ 608,4 bilhões), a Tabela 4 evidencia uma diferença R\$ 90,1 bilhões entre as projeções da IFI para a receita primária líquida do governo central (R\$ 2.487,3 bilhões, ou 18,5% do PIB) e as do Executivo (R\$ 2.557,4 bilhões, ou 18,6% do PIB).

Despesas primárias

As despesas primárias apresentadas no âmbito do PLOA 2026 refletem os parâmetros macroeconômicos estimados pelo Poder Executivo. O Projeto prevê um montante de R\$ 2.600,7 bilhões em despesas primárias, sendo R\$ 1.128,5 bilhões em benefícios previdenciários, R\$ 456,9 bilhões em despesas com pessoal, R\$ 416,8 bilhões em outras despesas obrigatórias e R\$ 598,5 bilhões em despesas sujeitas à programação financeira, como demonstra a Tabela 5.

²⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15164.htm.

²¹ Norma jurídica que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, sob o regime de partilha da produção, nas áreas do pré-sal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm.

TABELA 5. DESPESAS PRIMÁRIAS PREVISTAS PARA 2026 PELA IFI E PELO PLOA 2026 (R\$ BILHÕES, % DO TOTAL E % DO PIB)

Rubrica	IFI 2026			PLOA 2026			Diff IFI x Gov (R\$ bi)	Diff IFI x Gov p.p. PIB
	R\$ bi	% Total	% PIB	R\$ bi	% Total	% PIB		
Despesa Primária Total	2.590,30	100,0%	19,22%	2.600,66	100,0%	18,81%	-10,36	0,41
Benefícios Previdenciários	1.139,04	44,0%	8,45%	1.128,51	43,4%	8,16%	10,53	0,29
Pessoal e Encargos Sociais	411,34	15,9%	3,05%	456,87	17,6%	3,30%	-45,53	-0,25
Outras Despesas Obrigatórias	447,19	17,3%	3,32%	416,78	16,0%	3,01%	30,41	0,30
Abono Salarial e Seguro Desemprego	102,42	4,0%	0,76%	97,66	3,8%	0,71%	4,76	0,05
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	1,00	0,0%	0,01%		0,0%	0,00%	1,00	0,01
Benefícios de Prestação Continuada (LOAS/BPC)	140,97	5,4%	1,05%	131,14	5,0%	0,95%	9,83	0,10
Créditos Extraordinários	3,17	0,1%	0,02%		0,0%	0,00%	3,17	0,02
Complementação da União ao Fundeb	71,16	2,7%	0,53%	68,41	2,6%	0,49%	2,75	0,03
FCDF (Custeio e Capital)	5,85	0,2%	0,04%	5,39	0,2%	0,04%	0,46	0,00
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	21,88	0,8%	0,16%	25,20	1,0%	0,18%	-3,32	-0,02
Lei Kandir	4,00	0,2%	0,03%	3,99	0,2%	0,03%	0,01	0,00
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	52,74	2,0%	0,39%	45,26	1,7%	0,33%	7,48	0,06
Subsídios, Subvenções e Proagro	32,13	1,2%	0,24%	30,85	1,2%	0,22%	1,29	0,02
Outras Despesas Obrigatórias	11,87	0,5%	0,09%	8,88	0,3%	0,06%	2,99	0,02
Despesas Sujeitas à Programação Financeira	592,72	22,9%	4,40%	598,50	23,0%	4,33%	-5,78	0,07
Obrigatórias com Controle de Fluxo	397,87	15,4%	2,95%	371,52	14,3%	2,69%	26,4	0,26
Benefícios a servidores públicos	22,49	0,9%	0,17%	24,82	1,0%	0,18%	-2,33	-0,01
Programa Bolsa Família	171,50	6,6%	1,27%	159,51	6,1%	1,15%	11,99	0,12
Saúde	183,75	7,1%	1,36%	168,84	6,5%	1,22%	14,92	0,14
Educação	9,77	0,4%	0,07%	8,36	0,3%	0,06%	1,40	0,01
Demais	10,35	0,4%	0,08%	9,99	0,4%	0,07%	0,37	0,00
Despesas Discricionárias	194,85	7,5%	1,45%	226,98	8,7%	1,64%	-32,13	-0,20
Saúde	55,50	2,1%	0,41%	62,27	2,4%	0,45%	-6,77	-0,04
Educação	32,17	1,2%	0,24%	41,61	1,6%	0,30%	-9,44	-0,06
Outras Despesas Discricionárias	107,18	4,1%	0,80%	123,10	4,7%	0,89%	-15,92	-0,10

Fonte: PLN nº 15/2025²² e IFI. Elaboração: IFI.

Os dados mostram que, em relação às projeções da IFI, as despesas primárias contidas no PLOA 2026 estão R\$ 10,4 bilhões acima do estimado pela IFI no RAF nº 101, de junho de 2025.

A partir das informações dispostas na Tabela 5, é possível observar diferenças relativamente elevadas nas projeções das despesas previdenciárias e assistenciais da IFI e aquelas do PLOA 2026. Nas despesas com benefícios previdenciários, o desvio, a maior, é de R\$ 10,5 bilhões. Os desvios nas despesas com benefícios sociais e assistenciais, como

²² Considera o Quadro 10A do Volume I do PLOA 2026. Os valores consideram a ótica financeira, que é a projeção de desembolso efetivo e apresenta divergências com a ótica orçamentária, que apresenta a previsão de crédito para execução das despesas e não inclui elementos extraorçamentários que afetam o resultado primário. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/orcamento-anual/-/loa/2026/etapas/apresentacao-loa>.

abono salarial, seguro desemprego e Benefício de Prestação Continuada (BPC) totalizam R\$ 14,6 bilhões, a mais, entre o estimado pela IFI e o Poder Executivo.

Basicamente, as divergências ocorrem em função de premissas macroeconômicas, como a inflação mais otimista projetada pelo Poder Executivo²³, que reduz o valor médio dos benefícios, e da incorporação de medidas de gestão, como a possível devolução de benefícios, que reduziria o desembolso financeiro.

As outras despesas obrigatórias projetadas pelo Poder Executivo estão R\$ 19,1 bilhões abaixo do projetado pela IFI, o que pode ter influência de parâmetros macroeconômicos mais otimistas.

Nas despesas sujeitas à programação financeira, o desvio, a maior, de R\$ 26,4 bilhões nas despesas obrigatórias com controle de fluxo entre as estimativas da IFI e os números do PLOA 2026, concentram-se mais em despesas com saúde e com o Programa Bolsa Família.

Por outro lado, os desvios, a menor, nas despesas projetadas no PLOA 2026 concentram-se nas despesas de pessoal, cujos valores estão R\$ 45,5 bilhões acima dos estimados pela IFI em 2026. A discrepância nas projeções das despesas com pessoal foi indicada pela IFI na LOA de 2025²⁴.

Em outras despesas obrigatórias, a IFI identificou um desvio, a menor, de R\$ 3,3 bilhões em gastos com custeio e capital dos poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.

Nas despesas obrigatórias com controle de fluxo, existe um desvio, a menor, de R\$ 2,3 bilhões, na despesa de benefícios a servidores públicos. Nas despesas discricionárias, por sua vez, as projeções do Poder Executivo no PLOA 2026 estão R\$ 32,1 bilhões inferiores às apresentadas pela IFI no RAF nº 101. Desse montante, R\$ 9,4 bilhões concentram-se em gastos com educação e R\$ 15,9 bilhões em outras despesas discricionárias.

O desvio de R\$ 32,1 bilhões no total das despesas discricionárias decorre do fato de as despesas obrigatórias, previstas no PLOA 2026, responderem por uma parcela menor do orçamento. Assim, dados os limites individualizados de despesas primárias e a meta de resultado primário, sobra espaço para o aumento das dotações de despesas discricionárias do Poder Executivo.

Metade da reserva orçamentária para emendas impositivas foi alocada em despesas discricionárias com saúde em razão das dotações previstas para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). O restante foi alocado em outras despesas discricionárias. Com a

²³ No RAF nº 100, de maio de 2025, é feita uma análise que mostra que as projeções constantes do PLDO tendem a ser mais otimistas que as efetivamente realizadas. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/696036/RAF100_MAI2025.pdf.

²⁴ Ver o RAF nº 97, de fevereiro de 2025. Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/684951/RAF97_FEV2025.pdf.

alocação das emendas durante o processo orçamentário, é possível que a composição das despesas discricionárias se altere.

Limite de despesas e despesas sujeitas aos limites

O limite de despesas primárias no PLOA 2026 é de R\$ 2.248,7 bilhões. Como o orçamento foi enviado antes da promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 136, de 2025, a proposta ainda considera as regras de cálculo da Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023, com os precatórios e as requisições de pequeno valor sujeitos aos limites da norma.

Como a IFI demonstrou no RAF nº 103, de agosto de 2025, haveria, com a EC nº 136²⁵, de 2025, oriunda da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 66²⁶, de 2023, a exclusão das despesas com precatórios do limite de despesas primárias de forma permanente a partir de 2026. A parcela paga hoje dentro dos limites será deduzida. Por outro lado, as despesas com créditos adicionais, emitidos em 2025, serão incorporadas na base de cálculo das despesas sujeitas ao limite de forma permanente.

Dessa forma, apenas com a exclusão dos precatórios do teto, o limite de despesas cairia para R\$ 2.375,5 bilhões, sem espaço adicional. Com a adição dos créditos extraordinários abertos em 2025, que somam R\$ 12,4 bilhões, haveria o acréscimo de R\$ 13,4 bilhões ao limite de despesas de 2026, que totalizaria R\$ 2.388,9 bilhões, como mostra a Tabela 6.

TABELA 6. LIMITE DE DESPESAS PARA O EXERCÍCIO DE 2026 ESTIMADO NO PLOA (R\$ BILHÕES E % A.A.)

Fator	Valores
A. Base 2025 (R\$ bilhões)	2.248,68
B. Fator de Correção	1,08
B.1. IPCA 12 meses (jul24 a jun25) (%)	5,35
B.2. Crescimento Real (duas casas decimais) (%)	2,5
C. Limite 2026 para União [A x B] (R\$ bilhões)	2.428,21
D. Despesas com precatórios em 2026 sujeitas aos limites	52,73
E. Limite 2026 para a União sem precatórios [C - D]	2.375,48
F. Créditos adicionais emitidos em 2025	12,44
E. Limite 2026 para a União pela EC 136 [E + F * B]	2.388,92

Fonte: PLN nº 15/2025 e EC 136, de 2025.

A Tabela 7 apresenta o uso do limite de despesa individualizado da União. A promulgação da EC nº 136, que retirou os precatórios dos limites e adicionou os créditos adicionais abertos em 2025, criou uma margem para expansão das despesas primárias de R\$ 13,4 bilhões em 2026.

²⁵ Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc136.htm.

²⁶ Confira aqui a tramitação: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/169614>.

TABELA 7. CÁLCULO DOS LIMITES E DAS DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AOS LIMITES DA LC 200 EM 2026 (R\$ BILHÕES)

Discriminação	R\$ bilhões
A. Limite 2026 para União	2.428,21
B. Despesas sujeitas aos limites no PLOA 2026	2.428,21
C. Margem para cumprimento [A-B]	0,00
A. Limite 2026 para União com EC 136/2025	2.388,92
B. Despesas sujeitas aos limites no PLOA 2026 sem precatórios	2.375,48
C. Margem para cumprimento [A-B]	13,44

Fonte: PLN nº 15/2025 e IFI.

Considerando apenas as projeções macroeconômicas do Poder Executivo, não haveria a incorporação de créditos adicionais, em 2026, em decorrência da diferença entre o IPCA, acumulado em 12 meses, apurado em dezembro de 2025, e o valor apurado em junho de 2025 no PLOA. Isso porque, a projeção do PLOA 2026 para o IPCA de dezembro de 2025 é inferior ao valor de junho. A LC nº 200 prevê um ajuste no limite de despesas caso a inflação no fim do exercício supere o valor registrado em junho.

Como noticiado, o uso da margem aberta no limite de despesas criada com a EC nº 136 deverá ser utilizada para o cumprimento da determinação da ADI nº 2.110²⁷, que isenta a carência contributiva de 10 meses anteriormente prevista para a concessão do benefício de salário-maternidade²⁸.

De acordo com a Nota Técnica Conjunta nº 21626717/2025/DIRBEN – DIROFL/INSS²⁹, a estimativa desses pagamentos é de R\$ 8,5 bilhões em 2026. Pelo mesmo documento, é possível aferir que a despesa previdenciária fixada no PLOA 2026 já incorpora essa previsão.

A Tabela 8 ilustra o impacto da medida sobre as despesas totais sujeitas aos limites. Com as regras definidas na LC nº 200, de 2023, R\$ 172,4 bilhões ficariam de fora dos limites de despesas do Poder Executivo da União, o que equivale a 6,6% das despesas primárias totais³⁰. Com a promulgação da EC nº 136, esse valor passa para R\$ 225,2 bilhões, sendo a diferença explicada pela retirada dos gastos com precatórios sujeitos aos limites por força das ADIs 7047 e 7064.

²⁷ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1795150>.

²⁸ A informação deriva do informado na 17ª Sessão Solene da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 57ª Legislatura do Congresso Nacional, datada do dia 9 de setembro de 2025. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/notas-taquigraficas/-/notas/s/522398>.

²⁹ Disponível em: <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=9299125>.

³⁰ A Lei Complementar nº 200, de 2023, lista as despesas que não integram a base de cálculo nem os limites no § 2º do art. 3º da referida Lei.

TABELA 8. DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AOS LIMITES DA LC 200 ANTES E DEPOIS DA EC 136/2025 (R\$ BILHÕES)

Discriminação	LC 200/2023	EC 136/2025
A. Despesas primárias sujeitas aos limites da LC 200/2023	2.428,2	2.375,5
B. Despesas primárias não sujeitas aos limites da LC 200/2023	172,4	225,2
C. Despesas primárias totais [A + B]	2.600,7	2.600,7
D. % das despesas primárias fora do teto [B / C]	6,6%	8,7%

Fonte: PLOA 2026 e EC 136/2025.

Medidas de despesa inseridas no âmbito do PLOA 2026

O PLOA 2026 considera uma série de medidas que aumentam e diminuem a despesa primária da União. Considerando as premissas do governo e as projeções constantes do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º bimestre de 2025³¹, as despesas constantes do PLOA apresentam um aumento real de 2,4%, como ilustra a Tabela 9.

³¹ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2025/15>.

TABELA 9. DESPESAS PRIMÁRIAS PROJETADAS PELO PODER EXECUTIVO EM 2025 E 2026 (R\$ BILHÕES, % REAL E % DO PIB)

Rubrica	RARDP 3º Bimestre 2025 (2025)		PLOA 2026 (2026)		Var. Nominal	Var. Real %	Var. p.p. do PIB
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB			
Despesa Primária Total	2.420,41	18,88%	2.600,66	18,81%	180,25	2,39%	-0,07
Benefícios Previdenciários	1.032,42	8,05%	1.128,51	8,16%	96,09	4,16%	0,11
Pessoal e Encargos Sociais	409,70	3,20%	456,87	3,30%	47,18	6,26%	0,11
Outras Despesas Obrigatórias	404,64	3,16%	416,78	3,01%	12,14	-1,9%	-0,14
Abono Salarial e Seguro Desemprego	88,83	0,69%	97,66	0,71%	8,83	4,76%	0,01
Apoio Financeiro aos Estados e Municípios	4,36	0,03%		0,00%	-4,36	-100,00%	-0,03
Benefícios de Prestação Continuada (LOAS/BPC)	124,72	0,97%	131,14	0,95%	6,42	0,19%	-0,02
Créditos Extraordinários	10,43	0,08%		0,00%	-10,43	-100,00%	-0,08
Complementação da União ao Fundeb	59,73	0,47%	68,41	0,49%	8,68	9,15%	0,03
FCDF (Custeio e Capital)	4,72	0,04%	5,39	0,04%	0,67	8,85%	0,00
Legislativo/Judiciário/MPU/DPU (Custeio e Capital)	21,05	0,16%	25,20	0,18%	4,15	14,09%	0,02
Lei Kandir	3,99	0,03%	3,99	0,03%	0,00	-4,71%	0,00
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	48,45	0,38%	45,26	0,33%	-3,19	-10,98%	-0,05
Subsídios, Subvenções e Proagro	31,15	0,24%	30,85	0,22%	-0,30	-5,63%	-0,02
Outras Despesas Obrigatórias	7,22	0,06%	8,88	0,06%	1,66	17,20%	0,01
Despesas Sujeitas à Programação Financeira	573,66	4,48%	598,50	4,33%	24,84	-0,58%	-0,15
Obrigatórias com Controle de Fluxo	363,19	2,83%	371,52	2,69%	8,3	-2,53%	-0,15
Benefícios a servidores públicos	21,89	0,17%	24,82	0,18%	2,93	8,03%	0,01
Programa Bolsa Família	159,51	1,24%	159,51	1,15%	0,00	-4,71%	-0,09
Saúde	163,05	1,27%	168,84	1,22%	5,79	-1,33%	-0,05
Educação	2,90	0,02%	8,36	0,06%	5,46	174,64%	0,04
Demais	15,83	0,12%	9,99	0,07%	-5,85	-39,91%	-0,05
Despesas Discricionárias	210,46	1,64%	226,98	1,64%	16,52	2,77%	0,00
Saúde	60,14	0,47%	62,27	0,45%	2,13	-1,33%	-0,02
Educação	27,77	0,22%	41,61	0,30%	13,84	42,79%	0,08
Outras Despesas Discricionárias	122,56	0,96%	123,10	0,89%	0,5	-4,29%	-0,07

Fonte: PLN 15/2025 e RARDP 3º Bimestre de 2025.

O PLOA 2026 prevê um aumento na despesa com benefícios previdenciários de R\$ 96,1 bilhões, equivalente a um incremento real de 4,2%. Os dados orçamentários dessa rubrica indicam que a parcela referente a precatórios previdenciários deverá aumentar R\$ 12,5 bilhões em 2026 ante 2025, acréscimo real de 23,9%. A parcela de benefícios e compensação previdenciária poderá subir R\$ 42,2 bilhões, alta real de 3,3%, acima, portanto, da variação máxima dos limites (2,5%) definidos na LC nº 200/2023.

A despesa de pessoal deverá crescer R\$ 47,2 bilhões em 2026 na comparação com 2025, aumento de 6,3% acima da inflação. Desses R\$ 47,2 bilhões, R\$ 2,6 bilhões referem-se a precatórios, com incremento real de 19% no próximo ano. Os demais valores referem-se a despesas típicas com pessoal, inclusive inativos.

Ainda segundo o PLOA 2026, as outras despesas obrigatórias sofrerão redução de R\$ 12,1 bilhões no próximo ano, correspondentes a uma variação negativa de 1,9%, após ajuste pela inflação.

Os pagamentos de abono salarial e seguro desemprego deverão crescer R\$ 8,8 bilhões em 2026, variação real de 4,8% ante 2025. Aqui, vale mencionar os efeitos previstos na MP nº 1.303 relativos ao benefício do seguro-desfeso, que integra o seguro-desemprego. De acordo com a MP, o pagamento do benefício aos pescadores profissionais será fixado à dotação orçamentária disponível na LOA do exercício. Assim, essa despesa, prevista em R\$ 6,4 bilhões no próximo ano, não poderia ser maior caso o orçamento de 2026 seja aprovado com esse valor. Como mencionado anteriormente, a MP nº 1.303 encontra-se ora em apreciação pelo Congresso.

O orçamento de 2026 prevê o aumento da complementação da União ao Fundeb em R\$ 8,7 bilhões, aumento real de 9,1% ante 2025. Esse incremento decorre de dois fatores fundamentais: (i) o aumento das receitas totais estimadas, que elevam a base de cálculo; e (ii) o incremento do percentual de complementação da União, que passa de 21% das receitas do Fundo, em 2025, para 23% em 2026. A complementação da União ao Fundeb é uma das despesas excetuadas dos limites da LC nº 200/2023. Assim, o incremento dessa despesa não interfere no cumprimento da regra fiscal do limite de despesa, mas somente no cumprimento da meta de resultado primário do governo central.

O PLOA 2026 estima aumento de R\$ 6,4 bilhões nas despesas com o BPC, uma variação real de 0,2% ante 2025. A avaliação da IFI é que as premissas que sustentam a projeção dessa despesa estão otimistas.

A Mensagem Presidencial que encaminhou o PLOA 2026 indica que foram incorporados os efeitos do Decreto nº 12.534, de junho de 2025, que alterou o regulamento do BPC e do Cadastro Único. As alterações envolveram, entre outros aspectos, o critério de renda familiar bruta mensal, considerado para a concessão do benefício. Houve relaxamento da revisão periódica do BPC, podendo ocorrer a qualquer momento, a critério da administração pública.

Para as despesas com controle de fluxo do Poder Executivo, o PLOA 2026 prevê aumento de R\$ 24,8 bilhões em relação a 2025, o que, ajustado pela inflação, corresponde a uma redução real de 0,6%. No âmbito das despesas obrigatórias com controle de fluxo, houve contração real de 2,5%.

Como elementos de aumento nas despesas obrigatórias com controle de fluxo, houve o incremento dos benefícios a servidores públicos e dos gastos em educação. Os gastos obrigatórios com saúde, apesar da previsão de aumento de R\$ 5,8 bilhões, em termos nominais, deverão sofrer redução real de 1,3%.

O Programa Bolsa Família, um gasto representativo dentro das despesas obrigatórias com controle de fluxo, tem previsão de dotação de R\$ 158,6 bilhões no PLOA 2026. Esse

montante é exatamente igual à dotação atualizada para 2025 até a elaboração deste RAF, que visa o atendimento de 19,9 milhões de famílias com um benefício³². De acordo com a grade de parâmetros do PLOA 2026, haveria a redução real de 4,7% no valor do benefício em relação ao projetado em 2025.

Para as despesas discricionárias, o PLOA 2026 prevê aumento de R\$ 16,5 bilhões, uma variação real de 2,8% ante 2025. As despesas com saúde foram previstas em R\$ 62,3 bilhões, o que corresponde a uma variação real negativa de 1,3%. As despesas discricionárias com educação, por sua vez, têm previsão de incremento de R\$ 13,8 bilhões, uma variação de 42,8%. Essas variações serão melhor exploradas na próxima subseção.

Para as demais despesas discricionárias, o PLOA 2026 prevê R\$ 123,1 bilhões, uma redução real de 4,3% em relação a 2025. Essa rubrica concentra todas as despesas discricionárias não associadas aos cumprimentos dos pisos de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), o que abarca grande parte das despesas para custeio e investimento do governo central.

Nesse conjunto de despesas discricionárias, destaca-se o Programa Gás do Brasileiro, novo nome do antigo Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, instituído pela Lei nº 14.237, de 2021, cuja dotação foi de R\$ 5,1 bilhões no orçamento de 2025. Neste ano, a dotação atualizada até a elaboração deste RAF é de R\$ 3,6 bilhões, o que configura um aumento real de 36,1%, considerando a grade de parâmetros do PLOA 2026. Outra despesa relevante nas demais discricionárias é a Integralização de cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que visa atender à Faixa I do Programa Minha Casa, Minha Vida, fixada em R\$ 5,6 bilhões. Esse montante é inferior à dotação autorizada, de R\$ 8,7 bilhões, prevista para 2025, o que representa uma redução real de 39,3% na rubrica.

A reserva para o atendimento das emendas parlamentares impositivas, exceto as relacionadas a ASPS, também são contabilizadas nessa rubrica, totalizando R\$ 20,4 bilhões, mas é possível que parte desse montante seja alocada em ações de saúde ou educação após a destinação das emendas.

Pisos de ASPS e MDE

O piso de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), previsto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal determina que, pelo menos, 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) do respectivo exercício deverá ser aplicado em despesas de saúde. O PLOA 2026 prevê que esse piso seja de R\$ 245,6 bilhões.

O piso de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), previsto no art. 212 da Constituição Federal, determina que, pelo menos, 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) sejam direcionados para despesas de educação. No PLOA 2026, esses valores foram estimados em R\$ 133,6 bilhões.

³² Conforme a Mensagem Presidencial que encaminha o PLOA 2026.

Assim, os pisos de saúde e educação são limites vinculados ao desempenho da receita primária da União, o que torna sua aferição mais volátil.

Para o cumprimento do piso de MDE, existe a possibilidade de incorporar até 30% das despesas realizadas a título de complementação da União ao Fundeb. O art. 65 da MP nº 1.303 possibilita a inclusão das despesas com poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar de estudantes do ensino médio público (Programa Pé de Meia) ao piso de educação. Neste caso, as despesas com o chamado programa Pé-de-Meia, que totalizam R\$ 12 bilhões, passam a contar para o cumprimento do piso de MDE.

Considerando as despesas totais computadas nos pisos de ASPS e MDE, apresentadas na Tabela 10, os dados indicam que a margem para cumprimento dos respectivos pisos é distinta entre as modalidades. O piso de MDE tem um desvio positivo de R\$ 17,2 bilhões, o que significa que, caso haja necessidade de redução de despesas até esse montante e a limitação ocorra apenas nesse grupo de despesas, ainda haveria a possibilidade de cumprimento dessa regra.

Para o cumprimento da regra do piso da saúde, a margem é mais estreita, com um desvio positivo de R\$ 0,069 bilhão. Esse montante já considera a reserva de emendas impositivas destinadas à aplicação em ASPS, de modo que, ainda assim, a margem permanece relativamente reduzida para o cumprimento da regra.

TABELA 10. DESPESAS PARA AFERIÇÃO DOS PISOS DE ASPS E MDE – 2022-2024 VALORES PAGOS, 2025 E 2026, PROJEÇÕES (EM R\$ MILHÕES CORRENTES)

Ano	2022	2023	2024	2025*	2026
Piso MDE					
Limite mínimo	62.776	66.411	108.610	123.027	133.551
Despesas MDE	91.124	101.212	109.909	129.826	150.777
d/q Despesas primárias obrigatórias	57.700	58.302	66.271	79.318	89.988
d/q Despesas discricionárias	17.327	25.781	25.836	30.786	38.212
d/q Despesas financeiras	8.049	8.564	8.901	9.861	11.289
Desvio do Limite	28.348	34.801	1.299	6.799	17.226
Piso ASPS					
Limite mínimo	139.813	147.908	214.505	227.597	245.526
Despesas ASPS	151.535	174.984	212.739	232.801	245.595
d/q Despesas primárias obrigatórias	116.582	136.392	159.921	171.004	182.056
d/q Despesas discricionárias	33.051	36.710	50.965	59.781	61.219
d/q Despesas financeiras	951	941	926	1.008	1.160
Desvio do Limite	11.722	27.076	-1.767	5.204	69

Fonte: RREO, Siga Brasil, PLOA 2026.

* Em 2025, considera os valores projetados no RARDP do 3º Bimestre.

Embora o cumprimento dos pisos de MDE e ASPS sejam computados pela despesa executada, que seria a junção da despesa liquidada com a inscrição de restos a pagar não

processados do exercício (despesas empenhadas e não liquidadas)³³, o valor pago, incluindo restos a pagar pagos, que é o último estágio da despesa, corresponde ao efetivo desembolso e foi utilizado nessa série para comparar a execução financeira dos anos anteriores.

Em 2022 e 2023, o piso de MDE foi cumprido com extensa margem, visto que, à época, estavam vigentes as regras da EC nº 95 (Teto de Gastos), de 2016. Com a promulgação da EC nº 123 (Emenda Constitucional da Transição), de 2022, e posterior aprovação da LC nº 200, de 2023, os pisos voltaram a ser corrigidos pela receita, de modo que os limites subiram.

Em 2024, o piso de MDE foi cumprido com uma margem de R\$ 1,3 bilhão, considerando apenas a execução financeira. Em 2025, a projeção do Poder Executivo é de que seja cumprido por uma margem de R\$ 6,8 bilhões. Em 2026, o PLOA já considera o impacto do Programa Pé-de-Meia, que responde por R\$ 12,0 bilhões dos R\$ 17,2 bilhões de margem prevista para o exercício.

O piso de ASPS, da mesma forma, foi cumprido em 2022 e 2023 com alguma folga. Em 2024, embora a execução financeira tenha sido inferior ao limite, o piso foi cumprido porque a aferição se dá por critérios de execução orçamentária. Em 2025, a margem para cumprimento esperada é de R\$ 5,2 bilhões.

Cabe dizer que, por força da LC nº 210 de 2024³⁴, metade das emendas de comissão devem ser destinadas às despesas com ASPS. O montante de emendas de comissão estimado para 2026 é de R\$ 12,1 bilhões, de modo que haveria a possibilidade de incorporar, pelo menos, R\$ 6,1 bilhões adicionais ao piso de ASPS. Ocorre que essas despesas não foram previstas no orçamento, de modo que sua incorporação, dadas as limitações no limite de despesas, precisaria ser feita por meio de medidas como (i) remanejamento de despesas discricionárias; e/ou (ii) uso do espaço aberto no limite de despesas primárias por força da EC nº 136/2025.

Assim, a margem para o cumprimento dos pisos de ASPS pode ser elevada durante a tramitação do PLOA 2026.

Resultado primário do governo central

A Tabela 11 apresenta os números do PLOA 2026 e as projeções da IFI para o resultado primário do governo central no próximo ano.

³³ No RREO, se considera a soma das despesas liquidadas e dos valores inscritos em restos a pagar não processados no exercício, deduzidos os valores de exercícios anteriores que foram cancelados, inscritos sem disponibilidade financeira ou aplicados em ações que não sejam específicas de ASPS.

³⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp210.htm.

TABELA 11. PROJEÇÕES DE RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL EM 2026 (R\$ BILHÕES)

	PLOA 2026	% do PIB	IFI (2026) - RAF nº 101 (jun/25) e RAF nº 103 (ago/25) - cenário base	% do PIB	Dif. IFI (2026) - PLOA 2026	p.p. do PIB
1. Receita primária líquida	2.577,4	18,6	2.487,3	18,5	-90,1	-0,1
2. Despesa primária total	2.600,7	18,8	2.590,3	19,2	-10,4	0,4
3. Resultado primário acima da linha [1-2]	-23,3	-0,2	-103,0	-0,8	-79,7	-0,6
4. Deduções legais da meta	57,8	0,4	58,0	0,4	0,2	0,0
5. Resultado primário após as deduções [3+4]	34,5	0,2	-45,0	-0,3	-79,5	-0,6
6. Centro da meta de resultado primário	34,3	0,2	34,3	0,3	0,0	0,0
7. Piso da meta	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0
8. Esforço/sobra em relação ao piso da meta [5+7]	34,5	0,2	-45,0	-0,3	-79,5	-0,6

Fonte: PLOA 2026, RAF nº 101, RAF nº 103. Elaboração: IFI.

A linha 3 da tabela contém as projeções para o resultado primário do governo central, em 2026, feitas pelo Poder Executivo (PLOA 2026) e pela IFI (RAF nº 101 e RAF nº 103). Enquanto o Executivo estima um déficit primário de R\$ 23,3 bilhões (0,2% do PIB) no próximo ano, a IFI espera um déficit de R\$ 103,0 bilhões (0,8% do PIB). Essas projeções não consideram os abatimentos legais previstos da meta.

Feitas as deduções legais referentes às despesas de precatórios e requisições de pequeno valor, nos termos do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), no montante de R\$ 57,8 bilhões, de acordo com o PLOA 2026, a projeção de resultado primário feita pelo Poder Executivo passa para um superávit de R\$ 34,5 bilhões (0,2% do PIB). A estimativa de déficit da IFI diminuiria para R\$ 45,0 bilhões (0,3% do PIB) após o desconto das deduções legais da meta (linha 5 da Tabela 11).

Em outras palavras, à luz das projeções mais recentes da IFI, seria necessário um esforço adicional de R\$ 45,0 bilhões para se alcançar o piso inferior (zero) da meta de resultado primário fixada nas diretrizes orçamentárias para 2026. Para o atingimento do centro da meta, o esforço necessário subiria para R\$ 79,3 bilhões.

Mesmo considerando a receita prevista com o art. 46-D da Lei nº 12.351, de R\$ 31,0 bilhões, a qual não está ora contemplada nas projeções da IFI, restaria um esforço adicional de R\$ 14,0 bilhões para o alcance do piso da meta de primário. Essa diferença poderia ser alcançada com o PLP nº 182, de 2025, que promove uma revisão dos benefícios tributários e tem estimativa de impacto de R\$ 19,8 bilhões, de acordo com o Poder Executivo. Essa receita também não está contemplada, até o momento, nas projeções divulgadas pela IFI.

Os números sugerem que, a despeito das medidas recentes para reforçar a arrecadação, o contexto para cumprimento da meta de resultado primário de 2026 segue apertado. Reforça essa percepção a necessidade de aprovação pelo Congresso de R\$ 40,7 bilhões dessas receitas, que estão inseridas na MP nº 1.303, de 2025, e no PLP nº 182, de 2025, além de R\$ 20,0 bilhões oriundos de transações tributárias (Tabela 3).

Considerações finais

Para concluir, e sempre considerando as projeções mais recentes divulgadas pela IFI em comparação com os números da proposta orçamentária do próximo ano, as premissas macroeconômicas parecem relativamente otimistas em um contexto de desaceleração da atividade econômica doméstica face à política monetária contracionista. Além disso, as tarifas aplicadas pelos EUA a vários países lançaram muitas incertezas sobre o crescimento mundial nos próximos meses.

O relativo otimismo do Poder Executivo com as projeções macroeconômicas afeta as estimativas de arrecadação, principalmente as receitas previdenciárias e algumas receitas não administradas. A arrecadação líquida para o RGPS estimada pelo Poder Executivo tem um desvio, a maior, de R\$ 63,5 bilhões em relação à projetada pela IFI no RAF nº 101, de junho de 2025. Em um contexto de provável enfraquecimento do mercado de trabalho, essa projeção apresentada no PLOA 2026 parece ter materialização incerta.

As receitas de dividendos das empresas estatais também parecem se sustentar em premissas relativamente otimistas. Esses recolhimentos, principalmente os da Petrobras, dependerão do comportamento de algumas variáveis como a taxa de câmbio R\$/US\$ e o preço do barril de petróleo no mercado internacional. Diante das incertezas no ambiente econômico global, pode acontecer de o preço do Petróleo Brent ficar abaixo da média para o ano projetada no PLOA 2026 (US\$ 64,93).

É igualmente relevante destacar o volume de receitas extraordinárias e condicionadas inseridas na proposta orçamentária de 2026. Ainda que em montante inferior ao apresentado nos orçamentos de 2024 e 2025, o PLOA 2026 possui R\$ 40,7 bilhões de receitas que dependem de aprovação do Poder Legislativo (MP nº 1.303/2025 e PLP nº 182/2025) e R\$ 20,0 bilhões de receitas oriundas de acordos de transação tributária entre contribuintes e a PGFN, perfazendo um total de R\$ 60,7 bilhões de receitas com materialização incerta.

Do lado da despesa, à luz do cenário mais recente publicado pela IFI, existem desvios relativamente consideráveis entre as projeções de despesas de benefícios previdenciários e assistenciais do Poder Executivo e as estimativas da IFI. Parte dessa discrepância se deve às projeções de inflação, para 2025, mais otimistas do PLOA. A outra parte se refere a premissas favoráveis de emissão de benefícios, além de medidas de controle dessa emissão.

É necessário que se tenha cautela em relação aos pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais, visto que, caso o otimismo não se concretize, o orçamento deverá sofrer reajustes para comportar o volume de despesas vinculadas ao salário mínimo e corrigidas pela inflação.

Em sentido contrário, como já mostrado em edições passadas deste RAF, as despesas com pessoal projetadas pelo Poder Executivo estão R\$ 45,5 bilhões acima do valor estimado

pela IFI. Assim, caso a projeção da IFI se concretize, haveria economia de recursos relevante para o cumprimento das regras fiscais em 2026, dadas as incertezas em relação à materialização de algumas medidas para incremento das receitas.

O PLOA 2026 foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso antes da promulgação da EC nº 136, de 2025. Ou seja, a proposta considerou as regras que vigoravam anteriormente em relação ao efeito das despesas de precatórios e requisições de pequeno valor sobre as regras fiscais (limite de despesas e meta de resultado primário). Assim, foi criado um espaço dentro dos limites individualizados da LC nº 200, para o Poder Executivo da União, de R\$ 13,4 bilhões em razão da exclusão das despesas de precatórios e a incorporação dos créditos extraordinários abertos em 2025.

Restam outras incertezas associadas ao orçamento de 2026, como a ausência de reserva específica para as emendas de comissão, que ensejaria ajustes no decorrer da tramitação do PLOA 2026 no Congresso. A previsão dessas emendas pode vir por remanejamento de outros gastos ou com o uso do espaço fiscal aberto no limite de despesas. Metade dessas emendas deve ser utilizada para o cumprimento do piso constitucional de despesas com saúde, que apresenta uma margem de cumprimento bem estreita, segundo as próprias projeções do PLOA.

Por fim, as projeções de resultado primário indicam um quadro fiscal relativamente apertado em 2026, mesmo considerando o abatimento de R\$ 57,8 bilhões de despesas de precatórios e requisições de pequeno valor da meta de primário do ano. Como demonstrado, caso o impacto sobre a arrecadação contido na MP nº 1.303/2025 e no PLP nº 182/2025 fique reduzido após a aprovação dessas proposições pelo Congresso, pode ser necessário ao Poder Executivo encontrar novas fontes de arrecadação para garantir o cumprimento formal da meta fiscal de 0,25% do PIB, ou R\$ 34,3 bilhões, em 2026.

PROJEÇÕES DA IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2025			2026		
	ago/25	set/25	Comparação	ago/25	set/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	=

