

LOA 2026 pode ter subestimado despesas obrigatórias²⁹

Pedro Souza

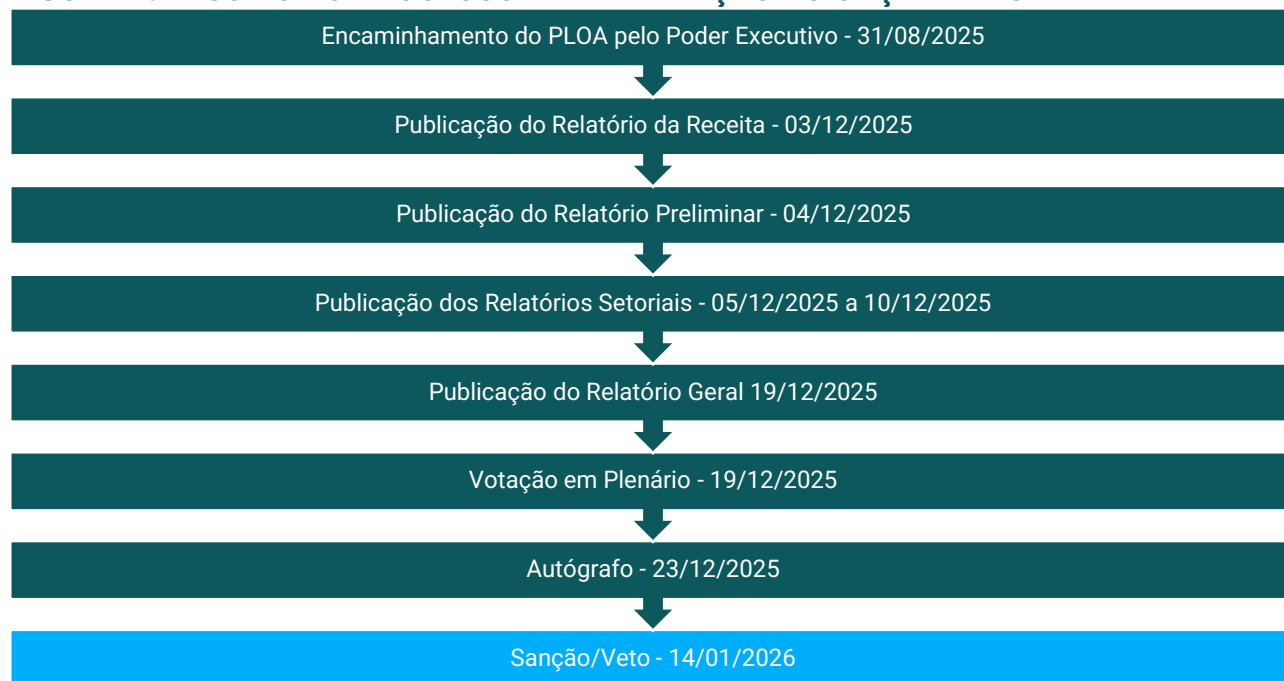
Introdução

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026 foi aprovado em 19 de dezembro de 2025³⁰, e sancionado em 14 de janeiro de 2026, com vetos parciais a algumas dotações orçamentárias³¹. Considerando que a elaboração do orçamento anual é um processo sujeito a modificações, esta análise se destina a avaliar as modificações inseridas na LOA 2026 durante a tramitação e apresentar o impacto dessas alterações.

Análise das despesas primárias

O processo de tramitação da LOA passa por algumas etapas, como ilustra a Figura 1.

FIGURA 1. RESUMO DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DO ORÇAMENTO



²⁹ Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2026/janeiro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jan-2026>.

³⁰ Página de tramitação do PLN nº 15/, de 2025, disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/orcamento-anual/-/loa/2026>.

³¹ Vide LOA 2026 (Lei nº 15.346, de 14 de janeiro de 2026), disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/L15346.htm.

Fonte: Elaboração própria a partir da Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 1/2006³² e do PLN nº 15/2025.

A primeira fase, consiste no envio do Projeto de Lei de Orçamentária Anual (PLOA) pelo Poder Executivo ao Congresso³³. Esse é o projeto inicial, com a fixação de despesas e algumas reservas orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo. O PLOA 2026 foi encaminhado em 31 de agosto de 2025, com previsão de R\$ 2.612,1 bilhões em despesas primárias. Desse total, R\$ 229,8 bilhões foram para as despesas discricionárias, sendo R\$ 40,8 bilhões reservados a emendas parlamentares impositivas (Tabela 7)

TABELA 7. DESPESAS PRIMÁRIAS NA TRAMITAÇÃO DA LOA 2026 – ÓTICA ORÇAMENTÁRIA (EM R\$ BILHÕES)

	PLOA	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autógrafo	Dif. Autógrafo e PLOA
Despesas primárias	2.612,1	2.625,3	2.625,3	2.625,3	13,2
Benefícios Previdenciários	1.133,7	1.133,7	1.127,6	1.127,6	-6,2
Pessoal & Encargos Sociais	459,9	459,9	459,9	459,9	0,0
Outras Despesas Obrigatórias	417,0	417,0	421,3	421,3	4,2
Despesas com controle de fluxo	601,4	614,6	616,5	616,5	15,1
Despesas obrigatórias com controle de fluxo	371,6	371,6	373,1	373,1	1,5
Discricionárias	229,8	243,0	243,4	243,4	13,7
d/q reserva para emendas impositivas	40,8	0,0	0,0	0,0	-

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

O ciclo setorial envolve a apreciação de propostas para o orçamento em 16 áreas temáticas, com a destinação de emendas parlamentares³⁴. Nesta etapa, a despesa discricionária aumentou R\$ 13,3 bilhões, em relação ao PLOA, com origem na reserva para emendas, reestimativa de receita e cancelamento prévio de dotações discricionárias.

O relatório preliminar do PLOA 2026³⁵, no Anexo II, discriminou a reserva de recursos para o atendimento das emendas parlamentares e de ajustes dos relatores. Como a Tabela 8 explicita, a reserva de recursos para o atendimento de emendas foi de R\$ 55 bilhões. A maior parte decorreu da reserva de R\$ 40,8 bilhões para emendas impositivas, prevista no PLOA, como apresentado na Tabela 7. Outros R\$ 13,2 bilhões originaram-se da reestimativa da receita líquida realizada no Relatório da Receita³⁶, item que foi abordado no já referenciado RAF nº 107, de dezembro de 2025. O R\$ 1,9 bilhão restante decorreu do

³² Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/orcamento-anual/-/loa/2026>.

³³ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/orcamento-anual/-/loa/2026/etapas/apresentacao-loa>.

³⁴ Como determina o art. 26 da RCN nº 01/2006.

³⁵ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/documents/150599582/152603854/PARECER.pdf/>.

³⁶ Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=10123465&ts=1769019792399&disposition=inline>.

cancelamento prévio, originado a partir do cancelamento parcial de despesas discricionárias previstas no PLOA.

TABELA 8. DEMONSTRATIVO DA RESERVA DE RECURSOS (R\$ BILHÕES)

	R\$ bilhões
1. RESERVA DE RECURSOS	55,0
1.1. Reserva de Contingência	40,8
1.2. Reestimativa líquida da receita	13,2
1.3. Cancelamento Prévio	1,9
2. DEDUÇÕES	53,0
2.1. Emendas individuais	26,6
2.2. Emendas de bancada impositivas	11,2
2.3. Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) IN 1/2025-CMO	3,9
2.4. Emendas de Comissão RP-8	12,1
3. SALDO PARA DISTRIBUIÇÃO EM EMENDAS COLETIVAS	2,0
3.1. Relatores Setoriais (55%)	1,1
3.2. Bancadas Estaduais (25%)	0,5
3.3. Relator-Geral (20%)	0,4

Fonte: Parecer Preliminar do PLOA 2026. Elaboração: IFI.

Assim, pela reserva de recursos, haveria espaço para um aumento líquido de R\$ 13,2 bilhões nas despesas discricionárias, visto que a versão original do PLOA continha reserva de recursos para emendas e o cancelamento prévio envolve a redução de dotações discricionárias. O aumento efetivo realizado foi de R\$ 13,3 bilhões.

No ciclo geral da tramitação do orçamento, a despeito de não ter havido alteração do montante global de despesas primárias, houve mudança na composição. O relatório geral da LOA 2026 alterou não apenas as dotações discricionárias, como também o montante de despesas obrigatórias. Houve redução de R\$ 6,2 bilhões em despesas com benefícios previdenciários, tendo o montante dessas despesas passado para R\$ 1.127,6 bilhões. Essa variação negativa foi utilizada na suplementação de outras despesas obrigatórias e de despesas discricionárias.

Vale lembrar que, no RAF nº 104³⁷, publicado em setembro de 2025, a IFI já alertava que poderia haver uma subestimação da despesa com benefícios previdenciários no PLOA 2026. Apesar da melhora dos indicadores de inflação no exercício de 2025, que reduz o valor do benefício médio em relação ao estimado no PLOA, a previsão de R\$ 1.127,6 bilhões poderá ser insuficiente para as necessidades de 2026, exigindo maiores contenções durante o exercício.

No âmbito das outras despesas obrigatórias, houve aumento total de R\$ 4,2 bilhões. Esse aumento foi composto pelo incremento de R\$ 3,9 bilhões em despesas relacionadas ao

³⁷ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/757658/RAF104_SET2025.pdf.

Financiamento de Campanha Eleitoral, que totalizou R\$ 5,0 bilhões, e pelo acréscimo de R\$ 0,9 bilhão com o Benefício de Prestação Continuada (BPC), parcialmente compensado pela redução de R\$ 0,6 bilhão com benefícios do abono salarial e do seguro desemprego.

No âmbito das despesas obrigatórias com controle de fluxo, R\$ 1,5 bilhão foi destinado à suplementação de despesas com saúde. Esse aumento decorreu, possivelmente, da reestimativa da receita primária no Relatório da Receita, que aumentou a estimativa para a Receita Corrente Líquida e, conseqüentemente, demandou aumento de despesas com saúde para o cumprimento do piso constitucional de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

Nas despesas discricionárias houve aumento líquido de R\$ 0,4 bilhão nessa fase da tramitação do orçamento. A Tabela 9 apresenta um detalhamento dos dados da Tabela 7. Os dados indicam que, no processo orçamentário, a maior suplementação ocorreu na área de saúde, que previa um montante de R\$ 42,1 bilhões e encerrou a tramitação com R\$ 70,6 bilhões, acréscimo de R\$ 28,5 bilhões.

Essa alteração nas dotações orçamentárias decorreu das vinculações constitucionais e legais inseridas para as emendas parlamentares, que determinam um valor mínimo a ser aplicado na área de saúde. Além disso, foi necessária a suplementação de recursos com o piso de ASPS, durante a tramitação, do orçamento em razão da reestimativa de receitas promovida no Relatório da Receita.

TABELA 9. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS EM CADA ETAPA DA TRAMITAÇÃO DA LOA 2026 (R\$ BILHÕES)

	PLOA	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autógrafo	Dif. Autógrafo e PLOA
Discricionárias	229,8	243,0	243,4	243,4	13,7
Saúde	42,1	62,5	70,6	70,6	28,5
Educação	41,6	42,9	42,2	42,2	0,6
Defesa	13,1	13,2	13,3	13,3	0,2
Transporte	16,6	16,7	17,4	17,4	0,8
Administração	9,9	9,8	10,2	10,2	0,3
Ciência & Tecnologia	11,6	11,8	11,6	11,6	0,0
Segurança Pública	3,5	4,3	4,3	4,3	0,8
Assistência Social	10,2	11,2	11,2	11,2	1,0
Demais	81,2	70,6	62,6	62,6	-18,7

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Em compensação, o grupo de demais despesas discricionárias teve redução, de R\$ 81,2 bilhões para R\$ 62,6 bilhões, diferença de R\$ 18,7 bilhões. A justificativa para isso foi que a reserva de recursos para emendas, nesta análise da IFI, foi classificada utilizando as Funções Orçamentárias, de modo que as reservas para emendas do PLOA 2026 estavam todas nessa rubrica, mesmo as para saúde.

Nas despesas discricionárias com educação, somando R\$ 42,2 bilhões, a rubrica com maior participação refere-se ao programa Pé-de-Meia, com uma dotação de R\$ 11,5 bilhões, R\$ 0,5 bilhão abaixo da dotação originalmente prevista no PLOA.

Na dotação para assistência social, que totaliza R\$ 11,2 bilhões, a despesa mais representativa é com o Programa Auxílio Gás dos Brasileiros, aprovada com uma dotação de R\$ 4,7 bilhões, R\$ 0,4 bilhão abaixo do valor constante no PLOA.

Vetos à LOA

Na Mensagem nº 37/2026³⁸, o Presidente da República vetou o equivalente a R\$ 0,4 bilhão em despesas discricionárias, grande parte concentrada nas ações de saúde (R\$ 350 milhões). O restante ficou distribuído em ações avulsas nos Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (R\$ 30,4 milhões), Educação (R\$ 7,5 milhões) e em outros ministérios (R\$ 2,3 milhões). Com isso, a despesa primária total prevista na LOA 2026 foi reduzida para R\$ 2.624,9 bilhões em relação ao valor contido na versão original do orçamento.

Limite de despesas em 2026

Importante fazer alguns comentários em relação às despesas sujeitas aos limites da referenciada LC nº 200, de 2023. Quando o PLOA foi encaminhado ao Congresso Nacional, ainda não havia sido promulgada a Emenda Constitucional nº 136/2025³⁹, que retirava os precatórios do cálculo do limite de despesas no âmbito do arcabouço fiscal. A Tabela 10 apresenta as despesas sujeitas ao teto em cada etapa da tramitação.

³⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/Msg/Vep/VEP-37-26.htm.

³⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc136.htm.

TABELA 10. DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AO TETO EM 2026 (R\$ BILHÕES)

	PLOA	Autógrafo	LOA 2026
I. Limite de Despesas	2.428,21	2.392,70	2.392,70
II. Despesas primárias totais	2.602,62	2.615,87	2.615,48
III. Despesas não sujeitas ao teto	174,41	230,73	230,73
III.1 Precatórios EC 136/2025	-	117,92	117,92
III. Despesas Defesa - LC 221/2025	-	5,00	5,00
III.3 Despesas saúde e educação - LC 223/2025	-	1,97	1,97
III.4 Demais despesas não sujeitas ao teto	174,41	105,84	105,84
IV. Despesas Sujeitas ao teto	2.428,21	2.385,14	2.384,74
IV.1 Despesas obrigatórias	2.203,76	2.154,19	2.154,19
IV.2 Despesas discricionárias	224,45	230,95	230,55
V. Desvio do teto [IV - I]	0,00	7,56	7,96
VI. Comprometimento das despesas totais com teto [IV/II]	93,30%	91,18%	91,18%
VII. Participação das despesas discricionárias sujeitas ao teto [IV.2/IV]	10,18%	10,72%	10,70%

Fonte: PLOA 2026, LOA 2026 e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

O limite de despesas primárias ainda considerava parte dos precatórios em seu cálculo. Como explorado no RAF nº 103⁴⁰, de agosto de 2025, com a mudança, a parcela de precatórios sujeita ao teto da LC 200/2023 foi retirada do cálculo do teto, e o teto rebaixado no mesmo valor. Além dessa exclusão, a medida permitiu que os créditos adicionais abertos até a promulgação da EC nº 136 pudessem ser incorporados ao cálculo definitivo do teto de despesas, o que garantiu um espaço adicional de R\$ 13,6 bilhões em 2026. Este espaço foi utilizado para aumento de despesas durante a tramitação da LOA 2026.

Em dezembro, como discutido no RAF nº 107, de dezembro de 2025, foram sancionadas duas leis complementares que excepcionalizaram dois agregados de despesas primárias do cálculo do teto de gastos.

A LC nº 221, de 2025⁴¹, retira as despesas de capital do Ministério da Defesa, limitadas a R\$ 5 bilhões por exercício. A LC nº 223, de 2025⁴², por sua vez, exclui despesas com saúde e educação que, conjuntamente, sejam equivalentes a 5% da receita anual do Fundo Social. Assim, para 2026, considerando os dados disponíveis, estima-se que serão retirados R\$ 5 bilhões dos investimentos de defesa, devido à vigência da LC nº 221, e outros R\$ 2,0 bilhões em despesas de saúde e educação, decorrentes da LC nº 223. Essas despesas serão igualmente excluídas da apuração do resultado primário para aferição do cumprimento da meta fixada na LDO.

⁴⁰ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/757438/RAF103_AGO2025.pdf.

⁴¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp221.htm.

⁴² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp223.htm.

As duas medidas descritas acima levam a uma folga estimada em R\$ 8,0 bilhões no limite de despesas contido no Autógrafo da LOA 2026. Caso esse espaço não seja utilizado para o aumentar outras despesas, poderá ser utilizado para acomodar choques que elevem despesas primárias, eliminando a necessidade de novas contenções ao longo do ano. Cabe dizer que essa folga foi estimada pela IFI, visto que a LOA 2026 não incorpora o efeito dessas medidas.

Assim, considerando o PLOA 2026, 93,3% das despesas primárias estavam sujeitas aos limites da LC nº 200, sendo R\$ 174,4 bilhões fora do teto. A aprovação das medidas supracitadas, considerando os vetos à LOA 2026 indica que as despesas sujeitas ao teto foram reduzidas a 91,2% das despesas totais, o que evidencia um afrouxamento do limite da LC nº 200, de 2023. Com as mudanças legislativas e a realocação de despesas durante a tramitação, R\$ 230,7 bilhões de despesas primárias não estarão sujeitas aos limites de gastos.

No PLOA, a participação das despesas discricionárias nas despesas sujeitas aos limites, inclusive emendas, representavam 10,2% das despesas sujeitas ao teto. Com as mudanças legislativas e realocações durante a tramitação, esse percentual aumentou para 10,7% na LOA sancionada.

Se houver pressão por parte das despesas obrigatórias durante a execução, de modo que haja risco de que o limite seja descumprido, esse percentual tenderá a diminuir, visto que as discricionárias constituem a variável de ajuste diante de pressões sobre as despesas obrigatórias. Em 2025, por exemplo, as discricionárias representaram 7,6% das despesas sujeitas ao teto, segundo o RARDP do 5º bimestre⁴³. Caso se considere o impacto da LC nº 223, de 2025, essa participação subiria para 7,7%. No início de 2025, esse percentual era de 8,0%.

Conclusão

Com base no exposto, a LOA 2026 apresenta alterações relevantes em relação ao PLOA 2026 (versão original do orçamento). A redução da dotação de benefícios previdenciários é um risco para o exercício de 2026, visto que essa despesa tem apresentado crescimento real nos últimos anos. Mesmo com o desempenho de indicadores macroeconômicos mais favoráveis em 2025 e, com base nas projeções de dezembro feitas pela IFI, pode ser necessário que se suplemente a despesa com benefícios previdenciários em 2025, o que demandaria algum nível de bloqueio em dotações discricionárias.

⁴³ Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2025/17?ano_selecionado=2025.

A incorporação das medidas aprovadas no ano passado para retirada de despesas do cálculo dos limites evidencia um enfraquecimento das regras fiscais, que passam a excepcionalizar 8,2% das despesas primárias, o que equivale, com base nos dados do PLOA, a R\$ 230,7 bilhões. No PLOA, essas exceções correspondiam a 6,7% das despesas primárias, ou R\$ 174,4 bilhões do proposto no PLOA. A principal razão para crescimento dessas exceções foi a retirada dos precatórios, que antes estavam dentro do limite de despesas.

A incorporação das Leis Complementares nº 221 e 223, aprovadas no fim de 2025, junto com os vetos de R\$ 0,4 bilhão, garantiram uma folga de R\$ 8,0 bilhões no limite de despesas do arcabouço fiscal. Esse espaço pode garantir alguma segurança diante de eventuais choques que aumentem as despesas obrigatórias, mas exige a prudência de que esse espaço não seja utilizado como fonte para aumento de outras rubricas do gasto.