

Considerações sobre o PLDO 2027¹⁴

Alexandre Andrade

Considerações iniciais sobre o PLDO 2027

Após o envio do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2027¹⁵, pelo Poder Executivo, para análise do Congresso Nacional¹⁶, em 15 de abril, a IFI analisa alguns pontos da proposta: (i) a grade de parâmetros macroeconômicos e as projeções fiscais, incluindo, por exemplo, as estimativas apresentadas para os gastos tributários da União e as despesas; e (ii) os riscos fiscais, particularmente aqueles associados a precatórios e materialização de receitas e economias projetadas de despesas.

Em cumprimento ao disposto no art. 165, § 2º da Constituição Federal de 1988¹⁷ e no art. 4º da Lei Complementar (LC) nº 101¹⁸, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as diretrizes orçamentárias para 2027 estabelecem as bases para a elaboração e execução do orçamento do próximo ano.

O texto detalha a estrutura dos orçamentos, definindo normas para a gestão de gastos, transferências de recursos e limites de despesas primárias. Entre os pontos centrais, destacam-se a meta de superávit primário para o governo central e as regras para o financiamento do Novo PAC (Programa de Aceleração do Crescimento). A proposta também regulamenta o pagamento de precatórios judiciais e define critérios para investimentos em empresas estatais. Adicionalmente, o projeto assegura a transparência pública e a fiscalização legislativa sobre a aplicação das verbas da União.

O PLDO 2027 manteve as metas de resultado primário do governo central apresentadas no PLDO 2026¹⁹. Para 2027, prevê um superávit de 0,5% do PIB (equivalente a R\$ 73,2 bilhões), aumentando para 1,0% do PIB, em 2028, e 1,25% do PIB, em 2029, com intervalo de tolerância de 0,25 p.p. do PIB ao redor do centro da meta. Para 2030, o PLDO 2027 estipula uma meta de superávit de 1,5% do PIB.

Como será melhor analisado adiante neste texto, à luz das projeções mais recentes da IFI, as metas fiscais definidas para os próximos anos parecem relativamente ambiciosas. Isso fica mais evidenciado quando se considera a trajetória esperada para as receitas e as

¹⁴ Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2026/maio/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-mai-2026>.

¹⁵ Página com os documentos do PLDO 2027: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2027/pldo>.

¹⁶ O projeto tramita como PLN nº 2, de 2026. Tramitação disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/173677>.

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

¹⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

¹⁹ Vide: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2026>.

despesas primárias nos anos seguintes. De acordo com o cenário mais recente da IFI, persiste a necessidade de se encontrar novas fontes de arrecadação para financiar os gastos.

Avaliação do cumprimento das metas de 2025

No Anexo IV.1 do PLDO 2027, que trata da avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas a 2025, o Poder Executivo detalha o cumprimento da meta de resultado primário zero fixada para aquele exercício. Esse cumprimento ocorreu no limite inferior da margem de tolerância, de R\$ 31,0 bilhões de déficit (0,25 p.p. do PIB) e consideradas as deduções de despesas autorizadas na legislação.

Em 2025, o governo central registrou um déficit primário efetivo de R\$ 58,7 bilhões (0,46% do PIB), segundo a metodologia de apuração pelo critério abaixo da linha, do Banco Central²⁰. As despesas deduzidas da apuração do resultado primário de 2025 foram: (i) excedente de precatórios previsto nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7064²¹ e 7047²², no montante de R\$ 41,4 bilhões (sublimite para o pagamento de precatórios disciplinado na Emenda Constitucional nº 114²³, de 2021); (ii) abertura de créditos extraordinários em razão do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1236²⁴, no valor de R\$ 2,8 bilhões, destinados ao ressarcimento de descontos indevidos em benefícios previdenciários; (iii) gastos de R\$ 2,5 bilhões em projetos estratégicos de defesa nacional, disciplinados na Lei Complementar (LC) nº 221²⁵, de 2025; e (iv) execução de R\$ 2,2 bilhões em gastos nas áreas de saúde e educação com recursos do Fundo Social, disciplinada na LC nº 223²⁶, de 2025.

Após as compensações e deduções autorizadas por lei, o resultado fiscal do governo central, para efeito de apuração da meta, foi de déficit de R\$ 9,9 bilhões em 2025. As empresas estatais, por sua vez, registraram um déficit primário efetivo de R\$ 4,9 bilhões (0,04% do PIB) no ano passado. A meta fixada na LDO 2025 para o Programa de Dispêncios Globais (PDG) previa um déficit de até R\$ 6,2 bilhões. Considerando as deduções previstas na legislação, basicamente de R\$ 3,1 bilhões para o Novo PAC²⁷, as estatais apresentaram,

²⁰ Ver o Manual de Estatísticas Fiscais do Banco Central. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/ftp/infcon/estatisticasfiscais.pdf>.

²¹ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6330822>.

²² Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6318731>.

²³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc114.htm.

²⁴ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7287062>.

²⁵ Página para acesso à norma: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp221.htm.

²⁶ Link para acesso: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp223.htm.

²⁷ O art. 3º da LDO 2025 limita a dedução de despesas de investimento com o Novo PAC a R\$ 5,0 bilhões. Como o resultado primário considera o valor efetivamente executado, o montante apurado para dedução pode ser inferior.

em 2025, um resultado R\$ 4,5 bilhões acima da meta da LDO²⁸. A LDO 2025 também previa a compensação entre a meta fiscal do governo central e das empresas estatais.

A meta fiscal do governo central, formalmente cumprida em 2025, ocorreu a partir de abatimentos de despesas da meta, além de recolhimentos de montantes consideráveis de receitas não recorrentes, como analisado pela IFI no RAF nº 108²⁹, de janeiro de 2026. Eventos análogos foram registrados no exercício de 2024, quando a meta foi igualmente cumprida com abatimentos de despesas e realização de receitas não recorrentes³⁰.

Projeções Macroeconômicas do PLDO 2027

No Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2027, o Poder Executivo apresenta a grade de parâmetros macroeconômicos utilizada para a elaboração das diretrizes orçamentárias de 2027, assim como as projeções consideradas para o intervalo de 2028 a 2030. A Tabela 5 compara as projeções de algumas variáveis macroeconômicas contidas no PLDO 2027 com as estimativas mais recentes da IFI, apresentadas no RAF nº 107³¹, de dezembro de 2025.

TABELA 5. PROJEÇÕES DE ALGUMAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS (PLDO 2027 E RAF 107) – 2026 A 2028

	2026		2027		2028		2029		2030	
	PLDO 2027	IFI - RAF 107 (dez/25)	PLDO 2027	IFI - RAF 107 (dez/25)	PLDO 2027	IFI - RAF 107 (dez/25)	PLDO 2027	IFI - RAF 107 (dez/25)	PLDO 2027	IFI - RAF 107 (dez/25)
Cresc. real (var. %)	2,3	1,7	2,6	2,0	2,6	2,2	2,6	2,2	2,7	2,3
PIB nominal (R\$ bilhões)	13.606	13.432	14.643	14.245	15.726	15.109	16.887	15.988	18.145	16.923
IPCA (%)	3,74	3,89	3,04	3,52	3,00	3,26	3,00	3,00	3,00	3,00
Selic - acumulada no ano (% a.a.)	13,53		10,55		9,27		8,27		7,27	
Selic - final de período (% a.a.)		12,00		10,50		9,25		8,00		8,00
Taxa de câmbio média (R\$/US\$)	5,32	5,44	5,47	5,49	5,45	5,55	5,50	5,62	5,53	5,67
Massa salarial nominal (var. %)	10,32	7,65	11,19	6,35	11,08	5,56	11,06	5,31	11,12	5,34
Preço médio petróleo - Brent (US\$/baril)	73,09	66,50	67,69	66,50	66,60	66,50	66,92	66,50	67,44	65,00

Fonte: PLDO 2027, grade de parâmetros da SPE de março de 2026³², RAF nº 107, de dezembro de 2025.

²⁸ Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15080.htm.

²⁹ Página para acesso ao documento: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/817388/RAF108_JAN2026.pdf.

³⁰ Ver o RAF nº 96, de janeiro de 2025, disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/682438/RAF96_JAN2025.pdf.

³¹ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/816727/RAF107_DEZ2025.pdf.

³² Ver: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2026/nota_grademarco_vff.pdf.

O documento do PLDO 2027 traz a grade de parâmetros macroeconômicos para o período de 2026 a 2030. À luz das projeções mais recentes da IFI (RAF nº 107, de dezembro de 2025), os números apresentados na Tabela 5 indicam um cenário mais otimista considerado na elaboração das diretrizes orçamentárias.

Para o crescimento da economia, enquanto o Executivo estima 2,3%, em 2026, 2,6%, em 2027, e incrementos ao redor de 2,6% até 2030, a IFI projeta variações mais modestas: 1,7%, em 2026, 2,0%, em 2027, e aumentos ao redor de 2,2% de 2028 a 2030. Para a inflação, medida pelo IPCA do IBGE, o Executivo projeta 3,74%, em 2026, 3,04%, em 2027, e 3,00% de 2028 em diante. As estimativas mais recentes da IFI para o IPCA são de 3,89%, em 2026, 3,52%, em 2027, 3,26%, em 2028, e 3,00% em 2029 e 2030, indicando uma convergência mais lenta para a meta.

Chama a atenção as projeções para a variação da massa salarial nominal considerada no PLDO 2027, com incrementos de dois dígitos entre 2026 e 2030. Para 2026, o Executivo considera acréscimo de 10,3% no indicador (contra alta de 7,7% esperada pela IFI). Nos anos seguintes, as estimativas são: 11,2% (PLDO) e 6,3% (IFI), em 2027, 11,1% (PLDO) e 5,6% (IFI), em 2028, 11,1% (PLDO) e 5,3% (IFI), em 2029, e 11,1% (PLDO) e 5,3% (IFI) em 2030. Esses números indicam premissas relativamente otimistas do Poder Executivo em relação ao comportamento do mercado de trabalho nos próximos anos, as quais diferem da expectativa da IFI de um crescimento mais moderado da massa salarial. Parte dessa discrepância decorre da política monetária contracionista praticada em 2024 e 2025.

Outro ponto que merece atenção diz respeito às projeções de massa salarial do PLDO 2027 para o período de 2031 em diante, quando ocorre uma queda brusca na taxa em relação ao período de 2026 a 2030. Na Tabela 5.1 do “Anexo IV.10. Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social”, enquanto as taxas de crescimento da massa salarial são as reportadas no parágrafo acima, em 2031, a variação projetada passa a ser de 4,81%, sendo de 4,77%, em 2032, e assim por diante. Não fica claro se ocorreu uma mudança de metodologia na projeção a partir de 2031, por exemplo.

No RAF nº 100³³, de maio de 2025, a IFI analisou as projeções apresentadas pelo Poder Executivo nas diretrizes orçamentárias entre 2021 e 2026, comparando-as com os valores observados para alguns dos indicadores da grade de parâmetros macroeconômicos. Ainda que as estimativas do Executivo tenham apresentado um menor desvio entre os valores projetados e observados para o crescimento da economia nos últimos anos, houve desvios importantes em outras variáveis, como a inflação e a taxa básica de juros (Selic) no período.

Tais desvios são relevantes porque implicam estimativas mais otimistas para algumas variáveis fiscais, como a despesa primária da União e o pagamento de juros da dívida pública. Considerando que cerca de metade da despesa primária do governo central consiste em pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais e que estes

³³ Página para acesso ao documento:
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/696036/RAF100_MAI2025.pdf.

pagamentos dependem da correção do salário mínimo, que é reajustado pela inflação passada, desvios nas estimativas de inflação acabam se traduzindo em projeções mais otimistas para a despesa primária nos anos à frente.

Projeções das receitas do PLDO 2027

Ainda no Anexo de Metas Fiscais Anuais do PLDO 2027, o Poder Executivo apresenta as projeções para o resultado primário do governo central e das empresas estatais federais. A Tabela 6, construída pela IFI a partir das informações do PLDO e do já referenciado RAF nº 107, contém um comparativo entre as estimativas de receitas e transferências por repartição de receita em 2027.

TABELA 6. PROJEÇÕES PARA AS RECEITAS PRIMÁRIAS E TRANSFERÊNCIAS DO GOVERNO CENTRAL (PLDO 2027 E RAF Nº 107) – 2027 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Variáveis	2027					
	PLDO 2027		IFI (RAF nº 107/dez25)		Dif. PLDO 2027 - IFI (RAF nº 107)	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	p.p. do PIB
1. Receita primária total	3.408,2	23,3	3.280,5	23,0	127,7	0,2
Receitas administradas	2.210,0	15,1	2.147,4	15,1	62,6	0,0
Arrecadação líquida para o RGPS	879,8	6,0	777,5	5,5	102,3	0,6
Receitas não administradas	318,4	2,2	355,6	2,5	-37,2	-0,3
2. Transferências por repartição de receitas	640,0	4,4	661,8	4,6	-21,8	-0,3
3. Receita primária líquida [1-2]	2.768,2	18,9	2.618,7	18,4	149,5	0,5

Fonte: PLDO 2027, RAF nº 107, de dezembro de 2025.

De acordo com a Tabela 6, existe uma diferença, a maior, de R\$ 127,7 bilhões entre as estimativas do Executivo e da IFI para a receita primária total do governo central em 2027. A análise dos grupos que compõem a receita primária indica os seguintes desvios entre as projeções do PLDO 2027 e da IFI: (i) R\$ 62,6 bilhões (0,0 p.p. do PIB), a maior, nas receitas administradas; (ii) R\$ 102,3 bilhões (0,6 p.p. do PIB), a maior, na arrecadação líquida para o RGPS; e (iii) R\$ 37,2 bilhões (0,3 p.p. do PIB), a menor, nas receitas não administradas.

A discrepância nos números para as receitas administradas e a arrecadação líquida para o RGPS se explica, em parte, pela expectativa do Executivo de maior crescimento da economia no ano que vem³⁴. Além disso, como discutido acima, o PLDO traz embutida uma premissa de comportamento mais favorável do mercado de trabalho nos próximos anos, quando a massa salarial nominal teria incrementos de dois dígitos até 2030. Isto afeta positivamente os recolhimentos previstos de contribuições previdenciárias.

³⁴ Importante mencionar que as projeções (do Poder Executivo e da IFI) não consideram os efeitos do conflito no Irã, iniciado em fevereiro de 2026.

No documento do PLDO 2027, o Poder Executivo detalha os efeitos da reoneração da folha de pagamento³⁵ sobre os recolhimentos de receitas previdenciárias em 2027 e nos anos seguintes. A IFI também examina esse efeito nas projeções. No entanto, parece haver premissas mais favoráveis consideradas pelo Executivo em relação ao comportamento da ocupação e da renda no mercado de trabalho nos próximos anos.

Para as transferências por repartição de receita, existe uma diferença, a menor, de R\$ 21,8 bilhões entre a projeção do PLDO 2027 e a da IFI (RAF nº 107), o que resulta em uma diferença, a maior, de R\$ 149,5 bilhões na estimativa da receita primária líquida do governo central em 2027 (Tabela 6).

De acordo com a avaliação feita pela IFI do documento do PLDO, faltam maiores explicações para as projeções apresentadas para as transferências por repartição de receita no ano que vem e nos exercícios seguintes. Para 2027, a estimativa é de queda das transferências (4,4% do PIB), na comparação com 2026 (4,5% do PIB).

Sobre as receitas não administradas, que abarcam os recolhimentos oriundos da exploração de recursos naturais, as projeções do PLDO 2027 e do RAF nº 107 não consideram os efeitos do conflito no Irã sobre o preço do petróleo no mercado internacional. No RAF nº 111³⁶, de abril de 2026, a IFI apresentou uma análise a respeito dos possíveis impactos de um ambiente de preço do petróleo mais elevado sobre algumas variáveis macroeconômicas (inflação e PIB nominal) e fiscais (receitas, despesas e resultado primário do governo central) em 2026 e 2027.

Em linhas gerais, o impacto tende a ser inflacionário e beneficiar as receitas governamentais, via efeitos diretos e indiretos, no curto prazo. Em um segundo momento, haveria impacto sobre a trajetória da despesa primária em razão da inflação mais elevada. De todo modo, caso o preço do petróleo se mantenha mais elevado em relação ao nível vigente antes do conflito, haveria redução no déficit primário do governo central projetado pela IFI em 2026 e 2027.

A Tabela 7 apresenta as estimativas de receitas e transferências contidas no PLDO 2027 e no RAF nº 107 para o período de 2028 a 2030, em proporção do PIB. A diferença, a maior, entre a estimativa da receita total do Poder Executivo e da IFI reside, principalmente, nas projeções para a arrecadação líquida para o RGPS.

³⁵ Nos termos da Lei nº 14.973, de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm.

³⁶ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2026/abril/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-abr-2026>.

TABELA 7. PROJEÇÕES PARA AS RECEITAS PRIMÁRIAS E TRANSFERÊNCIAS DO GOVERNO CENTRAL (PLDO 2027 E RAF N° 107) – 2028-2030 (% DO PIB)

Variáveis	2028			2029			2030		
	PLDO 2027	IFI (RAF 107)	Dif. PLDO 2027-RAF 107	PLDO 2027	IFI (RAF 107)	Dif. PLDO 2027-RAF 107	PLDO 2027	IFI (RAF 107)	Dif. PLDO 2027-RAF 107
	% do PIB	% do PIB	p.p. do PIB	% do PIB	% do PIB	p.p. do PIB	% do PIB	% do PIB	p.p. do PIB
1. Receita primária total	23,4	23,0	0,4	23,4	22,9	0,6	23,5	22,8	0,7
Receitas administradas	15,0	15,0	0,0	14,9	15,0	-0,1	14,9	14,9	0,0
Arrecadação líquida para o RGPS	6,2	5,5	0,7	6,4	5,5	0,9	6,5	5,5	1,0
Receitas não administradas	2,3	2,5	-0,2	2,2	2,4	-0,2	2,1	2,3	-0,3
2. Transferências por repartição de receitas	4,3	4,6	-0,3	4,3	4,6	-0,3	4,2	4,6	-0,4
3. Receita primária líquida [1-2]	19,1	18,4	0,7	19,1	18,2	0,9	19,2	18,2	1,1

Fonte: PLDO 2027, RAF n° 107, de dezembro de 2025.

As estimativas para as receitas administradas no PLDO 2027 consideram (i) a recomposição de bases de incidência de alguns tributos; (ii) medidas de redução de litígios entre o Fisco e os contribuintes, como as transações tributárias; (iii) impacto neutro da implementação da reforma tributária, ou seja, os tributos que surgem com a reforma, como a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo, tiveram as estimativas de recolhimentos calculadas sobre as mesmas bases de incidência dos tributos que serão substituídos (PIS, Cofins, IPI e IOF Seguros); e (iv) a vedação de criação, ampliação ou prorrogação de incentivos tributários em 2027, o que impede novas renúncias de receitas.

Sobre o item (iv) mencionado acima, vale uma explicação mais detida. O inciso I do art. 6º-A da Lei Complementar (LC) n° 200³⁷, de 30 de agosto de 2023, inserido pela LC n° 211³⁸, de 30 de dezembro de 2024, determina que, em caso de apuração de déficit primário do governo central a partir do exercício de 2025³⁹, ficam vedadas, a partir do ano seguinte ao da apuração do déficit, e até a constatação de superávit primário anual, a promulgação de lei que conceda, amplie ou prorrogue incentivo ou benefício de natureza tributária.

Ou seja, na elaboração do PLDO 2027, o Executivo considerou que, especificamente no exercício de 2027, não haverá novas concessões de benefícios tributários, o que aumenta as bases de incidência de alguns tributos administrados. Dadas as projeções de resultado primário apresentadas no documento, essa vedação não valeria para 2028, 2029 ou 2030, tendo em vista a expectativa de materialização de superávits primários a partir de 2026.

³⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

³⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp211.htm#art1.

³⁹ Essa apuração ocorreu em janeiro de 2026. Ainda que seja possível interpretar o art. 6º-A da LC n° 200 como sendo aplicável ao exercício de 2026, a interpretação feita para o dispositivo foi de início de vigência da referida vedação para o exercício de 2027.

Os números apresentados na Tabela 6 e na Tabela 7 indicam que, à luz das projeções do Poder Executivo, a receita primária líquida do governo central vai crescer nos próximos anos, de 18,9% do PIB, em 2027, para 19,1% do PIB, em 2028 e 2029, alcançando 19,2% do PIB em 2030.

Antes de concluir a presente subseção, cabe uma consideração sobre as estimativas apresentadas no PLDO para as transferências por repartição de receitas. No documento da proposta, o Poder Executivo justifica a redução das transferências, em proporção do PIB, nos próximos anos, que cairiam de 4,5% do PIB, em 2026, para 4,4% do PIB, em 2027, depois para 4,3% do PIB, em 2028, 4,3% do PIB, em 2029, até atingirem 4,2% do PIB, em 2030, retornando a média histórica.

Ocorre que, em 2021, foi promulgada a EC nº 112⁴⁰, que alterou o art. 159 da Constituição para aumentar os repasses da União aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, com reforço do FPM ao longo dos anos. A EC nº 112: (i) elevou a fatia da arrecadação de IR e do IPI destinada aos fundos de participação; (ii) criou um adicional específico para os municípios, a ser repassado em etapas; e (iii) definiu que esse ganho seria implementado gradualmente.

Em outras palavras, caso o Poder Executivo esteja projetando redução das transferências, em proporção do PIB, nos próximos anos, essa queda deveria refletir uma diminuição nas estimativas de arrecadação dos tributos partilhados pela União com estados e municípios. No entanto, não é o caso. As planilhas da Receita Federal do Brasil com os valores de arrecadação projetados para o período de 2027 a 2030 indicam uma participação constante dos recolhimentos de IPI e do Imposto sobre a Renda, em proporção do PIB, por exemplo.

No cenário mais recente da IFI (RAF nº 107), a receita líquida cairia, de 18,4% do PIB, em 2027, para 18,2% do PIB em 2030. A discrepância entre as estimativas do Executivo e da IFI residem na receita primária total (especialmente na arrecadação líquida para o RGPS) e nas transferências a estados e municípios. A IFI espera que ocorra um esgotamento de algumas medidas para elevação da arrecadação, como as transações tributárias, além de projetar menores montantes oriundos da redução dos benefícios tributários⁴¹. As premissas para o comportamento do mercado de trabalho preveem condições menos favoráveis em relação ao incremento da ocupação e da renda. Além disso, a IFI projeta valores mais elevados, em proporção do PIB, para as transferências, na comparação com o Poder Executivo, nos próximos anos.

⁴⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc112.htm.

⁴¹ Ver as explicações no já referenciado RAF nº 107, de dezembro de 2025.

Projeções das despesas do PLDO 2027

A Tabela 8 apresenta as projeções de despesas primárias do governo central em 2027, a preços correntes e em proporção do PIB. A tabela também traz as projeções de despesas mais recentes da IFI, dispostas no já referenciado RAF nº 107, de dezembro de 2025.

TABELA 8. PROJEÇÕES PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL (PLDO 2027 E RAF Nº 107) – 2027 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Variáveis	2027					
	PLDO 2027		IFI (RAF nº 107/dez25)		Dif. PLDO 2027 - IFI (RAF nº 107)	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	p.p. do PIB
Despesa primária total	2.760,2	18,9	2.798,9	19,6	-38,7	-0,8
Benefícios previdenciários	1.204,6	8,2	1.220,7	8,6	-16,1	-0,3
Pessoal e encargos sociais	459,3	3,1	453,9	3,2	5,4	0,0
Benefícios de Prestação Continuada (BPC/LOAS)	137,9	0,9	158,0	1,1	-20,1	-0,2
Abono salarial e seguro-desemprego	104,8	0,7	110,2	0,8	-5,4	-0,1
Complementação ao Fundeb	73,5	0,5	83,7	0,6	-10,2	-0,1
Sentenças judiciais e precatórios - custeio e capital ¹	30,1	0,2	56,4	0,4	-26,2	-0,2
Subsídios, subvenções econômicas e Proagro	30,7	0,2	27,2	0,2	3,5	0,0
Custeio e capital dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU	41,4	0,3	22,6	0,2	18,8	0,1
Outras despesas obrigatórias	18,6	0,1	12,3	0,1	6,3	0,0
Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	659,3	4,5	635,8	4,5	23,5	0,0
Obrigatórias com controle de fluxo	384,6	2,6	410,0	2,9	-25,5	-0,2
Despesas discricionárias	274,7	1,9	225,7	1,6	49,0	0,3

¹ Sentenças judiciais, conforme §21 do art. 165 da Constituição Federal, Lei Complementar nº 221, de 2025, e Lei Complementar nº 223, de 2025.

Fonte: PLDO 2027, RAF nº 107, de dezembro de 2025.

A partir dos números apresentados na Tabela 8, existe um desvio, a menor, de R\$ 38,7 bilhões (0,8 p.p. do PIB) na despesa primária total do Poder Executivo em relação à projeção mais recente da IFI para 2027. Ou seja, as estimativas do PLDO estão mais otimistas em relação às do RAF nº 107. O desvio, a menor, entre as projeções ocorre nos seguintes agregados de despesa: (i) benefícios previdenciários (R\$ 16,1 bilhões, ou 0,3 p.p. do PIB); (ii) Benefícios de Prestação Continuada (R\$ 20,1 bilhões, ou 0,2 p.p. do PIB); (iii) Abono salarial e seguro-desemprego (R\$ 5,4 bilhões, ou 0,1 p.p. do PIB); (iv) Complementação da União ao Fundeb (R\$ 10,2 bilhões, ou 0,1 p.p. do PIB); e (v) Sentenças judiciais e precatórios de custeio e capital (R\$ 26,2 bilhões, ou 0,2 p.p. do PIB).

A menor estimativa do Executivo para as despesas com benefícios previdenciários (item i acima) e assistenciais (itens ii e iii acima mencionados) decorre, entre outros, da expectativa de inflação para 2026 (3,74%, contra 3,89% da IFI). Além disso, as estimativas

do PLDO embutem premissas mais conservadoras em relação à emissão de benefícios, em 2027 e nos anos seguintes.

Para as despesas sujeitas à programação financeira, enquanto o Poder Executivo estima a execução de R\$ 659,3 bilhões (4,5% do PIB), a IFI projeta R\$ 635,8 bilhões (4,5% do PIB) em 2027. A diferença, a maior, de R\$ 23,5 bilhões nessa rubrica se explica por um desvio, para cima, de R\$ 49,0 bilhões entre a estimativa do Executivo para as despesas discricionárias (incluindo R\$ 264,0 bilhões de despesas discricionárias sujeitas aos limites da LC nº 200 e R\$ 10,7 bilhões de despesas discricionárias excetuadas dos limites das despesas no âmbito da LC nº 200) em relação à projeção da IFI.

Nas despesas obrigatórias com controle de fluxo, que concentram, entre outras, o Programa Bolsa Família (PBF), a projeção do PLDO para 2027 está R\$ 25,5 bilhões inferior à estimativa da IFI, apresentada no RAF nº 107. O gasto com o PBF tem caído nos últimos dois anos por duas razões: (i) a saída de beneficiários do programa; e (ii) a ausência de reajuste no valor do benefício.

Algumas considerações adicionais em relação às despesas discricionárias. A previsão de execução de R\$ 274,7 bilhões nessa rubrica, pelo Poder Executivo, em 2027, deve-se ao espaço que seria aberto com o controle de algumas despesas obrigatórias. Os fatores mencionados no documento do PLDO 2027, que embasam essa perspectiva, são: (i) economia de R\$ 16,0 bilhões, apenas em 2027, oriunda de medidas de eficiência e combate a fraudes no Proagro e na concessão de benefícios do INSS, BPC e seguro-defeso; e (ii) ativação de gatilhos do já mencionado art. 6º-A da LC nº 200, de 2023, incluído pela LC nº 211, de 2024, que limita o crescimento real das despesas de pessoal (de todos os poderes) a 0,6%⁴², em caso de apuração de déficit primário no exercício de 2025.

À luz do conteúdo apresentado no RAF nº 107, a economia de R\$ 16,0 bilhões com a redução de fraudes na concessão de benefícios previdenciários e assistenciais parece relativamente otimista e depende da efetividade desse controle sobre agregados representativos da despesa obrigatória, os quais registraram crescimento acima dos limites definidos na LC nº 200 (arcabouço fiscal) em 2024 e 2025.

Ainda que o acionamento dos gatilhos previstos no art. 6º-A da LC nº 200 represente uma contenção importante na dinâmica da despesa de pessoal, o montante desta despesa (em torno de 3,0% do PIB) é significativamente inferior ao dos gastos voltados ao pagamento

⁴² A redação do dispositivo diz o seguinte: “Art. 6º-A. Em caso de apuração de déficit primário do Governo Central, nos termos do § 4º do art. 2º desta Lei Complementar, a partir do exercício de 2025, ficam vedadas, no exercício subsequente ao da apuração, e até a constatação de superávit primário anual:

I - a promulgação de lei que conceda, amplie ou prorogue incentivo ou benefício de natureza tributária; e
II - até 2030, no projeto de lei orçamentária anual e na lei orçamentária anual, a programação de crescimento anual real do montante da despesa de pessoal e de encargos com pessoal de cada um dos Poderes ou órgãos autônomos acima do índice inferior de que trata o § 1º do art. 5º desta Lei Complementar, excluídos os montantes concedidos por força de sentença judicial”.

de benefícios previdenciários e assistenciais⁴³. Além disso, nos últimos anos, a despesa de pessoal tem ficado em níveis relativamente controlados, dinâmica diferente da apresentada por alguns benefícios assistenciais e previdenciários.

A Tabela 9, construída pela IFI a partir de informações do documento do PLDO 2027 e das projeções do RAF nº 107, de dezembro de 2025, apresenta as estimativas de despesas do Poder Executivo e da IFI para o período de 2028 a 2030, em proporção do PIB.

TABELA 9. PROJEÇÕES PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL (PLDO 2027 E RAF Nº 107) – 2028-2030 (% DO PIB)

Variáveis	2028			2029			2030		
	PLDO 2027	IFI (RAF 107)	Dif. PLDO 2027-RAF 107	PLDO 2027	IFI (RAF 107)	Dif. PLDO 2027-RAF 107	PLDO 2027	IFI (RAF 107)	Dif. PLDO 2027-RAF 107
	% do PIB	% do PIB	p.p. do PIB	% do PIB	% do PIB	p.p. do PIB	% do PIB	% do PIB	p.p. do PIB
Despesa primária total	18,5	19,6	-1,1	18,2	19,8	-1,6	18,0	20,0	-2,0
Benefícios previdenciários	8,2	8,6	-0,5	8,1	8,7	-0,6	8,0	8,8	-0,8
Pessoal e encargos sociais	3,0	3,1	-0,1	2,9	3,1	-0,1	2,8	3,0	-0,2
Benefícios de Prestação Continuada (BPC/LOAS)	0,9	1,1	-0,2	0,9	1,2	-0,3	0,9	1,2	-0,4
Abono salarial e seguro-desemprego	0,7	0,8	-0,1	0,7	0,8	-0,1	0,7	0,8	-0,1
Complementação ao Fundeb	0,5	0,6	-0,1	0,5	0,6	-0,1	0,5	0,6	-0,1
Sentenças judiciais e precatórios - custeio e capital ⁽¹⁾	0,3	0,4	-0,1	0,3	0,4	-0,1	0,3	0,4	-0,2
Subsídios, subvenções econômicas e Proagro	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,2	0,0
Custeio e capital dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU	0,3	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1
Outras despesas obrigatórias	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,4	0,1	0,3
Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	4,2	4,4	-0,2	4,1	4,3	-0,2	4,0	4,3	-0,3
Obrigatórias com controle de fluxo	2,5	2,8	-0,3	2,4	2,8	-0,4	2,3	2,8	-0,4
Despesas discricionárias	1,7	1,6	0,2	1,7	1,5	0,2	1,7	1,5	0,2

⁽¹⁾ Sentenças judiciais, conforme §21 do art. 165 da Constituição Federal, Lei Complementar nº 221, de 2025, e Lei Complementar nº 223, de 2025.

Fonte: PLDO 2027, RAF nº 107, de dezembro de 2025.

De acordo com a Tabela 9, o Poder Executivo prevê uma redução da despesa primária total do governo central, em proporção do PIB, nos próximos anos. Se, em 2027, essa parcela seria de 18,9%, cairia para 18,5% do PIB, em 2028, depois para 18,2% do PIB, em 2029, alcançando 18,0% do PIB em 2030. Parte dessa redução, *vis a vis* as projeções da IFI, deve-se ao incremento do PIB nominal estimado para os próximos anos. De acordo com a Tabela 5, em 2030, a diferença entre o PIB nominal estimado pelo Poder Executivo e o projetado pela IFI supera R\$ 1,0 trilhão.

⁴³ Para uma discussão a respeito de uma despesa que apresenta dinâmica preocupante nos últimos anos, os pagamentos do BPC, ver análise publicada pela IFI no RAF nº 110, de março de 2026. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/863708/RAF110_MAR2026.pdf.

Essa redução da despesa primária projetada baseia-se também em diminuições e/ou controle da parcela do gasto (em % do PIB) em algumas rubricas representativas, como: (i) os benefícios previdenciários, que caíram de 8,2% do PIB, em 2028, para 8,0% do PIB, em 2030; (ii) a despesa de pessoal, de 3,0% do PIB, em 2028, para 2,8% do PIB em 2030; (iii) os pagamentos do BPC, que se manteriam em 0,9% do PIB até 2030; e (iv) as despesas obrigatórias com controle de fluxo, que caíram de 2,5% do PIB, em 2028, para 2,3% do PIB em 2030.

A projeção das despesas primárias para os próximos anos leva em consideração ações do Poder Executivo para revisão de gastos⁴⁴. De acordo com o PLDO 2027, a economia potencial a ser alcançada é de R\$ 55,4 bilhões entre 2026 e 2029. Essas ações envolvem gastos como o pagamento de benefícios previdenciários, o BPC, Proagro e seguro-defeso. Nas estimativas para a despesa com benefícios previdenciários, por exemplo, o PLDO prevê economia de R\$ 12,9 bilhões com a expansão do Atestmed⁴⁵ entre 2026 e 2029.

As outras ações (também para o período de 2026 a 2029) consistem em: (i) economia de R\$ 25,8 bilhões nos pagamentos do BPC (Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS) oriunda da revisão bienal de benefícios e a adoção de medidas administrativas, como a obrigatoriedade de registro da biometria dos beneficiários; (ii) economia de R\$ 15,1 bilhões no Proagro, com a redução do limite de enquadramento e melhor gestão de riscos climáticos; e (iii) economia de R\$ 1,6 bilhão nos pagamentos do seguro-desemprego do pescador artesanal (seguro-defeso), associada à exigência de comprovação de atividade pesqueira ininterrupta.

Ainda de acordo com o PLDO 2027, outros elementos justificam a trajetória apresentada para a despesa primária obrigatória do governo central, em proporção do PIB, até 2030. Um desses elementos consiste na já mencionada ativação dos gatilhos fiscais previstos no art. 6º-A da LC nº 200, de 2023. Esses gatilhos limitarão o crescimento real da despesa de pessoal a 0,6% - até a reversão do déficit primário de 2025 em superávit -, e justificam a projeção apresentada para a despesa de pessoal entre 2027 e 2030.

Um terceiro elemento apresentado no PLDO para o controle de algumas despesas obrigatórias nos próximos exercícios diz respeito à mudança, introduzida pelo art. 4º da Lei nº 15.077⁴⁶, de dezembro de 2024, que limita a variação real do salário mínimo, definida na Lei nº 14.663⁴⁷, de agosto de 2023, a 2,5% (limite de crescimento da despesa primária da União, segundo a LC nº 200).

⁴⁴ Também chamados, em inglês, de *spending reviews*.

⁴⁵ Sistema do INSS que substitui a perícia médica presencial por análise documental para conceder o benefício por incapacidade temporária (auxílio-doença).

⁴⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15077.htm.

⁴⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14663.htm.

Um quarto elemento consiste na alteração promovida pelo art. 38 da Lei nº 15.265⁴⁸, de 21 de novembro de 2025, que alterou a Lei nº 14.818⁴⁹, de 16 de janeiro de 2024, para classificar o Programa Pé-de-Meia como bolsa de estudo paga a estudantes do ensino médio, passando esse custeio a ser contabilizado para fins de cumprimento do gasto mínimo com educação. A mesma Lei nº 15.265, no art. 35, alterou as regras de dispêndio relativas às compensações entre o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e os regimes de previdência próprios dos servidores da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Tais compensações ficaram limitadas à respectiva dotação orçamentária para essa despesa.

Outro agregado importante da despesa, cuja projeção (em % do PIB) é de queda até 2030, são as despesas obrigatórias com controle de fluxo. De acordo com o documento do PLDO 2027, a trajetória estimada para essa despesa se baseia em: (i) crescimento real zero para as despesas desse grupo, com correção dada apenas pela variação da inflação do ano anterior; e (ii) aumento da eficiência no Programa Bolsa Família, com aumento da focalização da política.

O PLDO 2027 considera também o impacto dos aportes a serem feitos pela União nos fundos compensatórios da reforma tributária, a saber, o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF) e o Fundo de Desenvolvimento Regional (FNDR). O documento ressalta esses aportes como a principal fonte de pressão sobre a despesa primária da União a partir de 2029⁵⁰.

O PLDO considera um impacto de 0,18 p.p. do PIB referente aos aportes da União no FCBF, que deverão ocorrer entre 2029 e 2032. Os aportes estimados no FNDR, de 0,11 p.p. do PIB a partir de 2029, irão além de 2033, e manterão tendência ascendente de desembolsos.

Como será melhor explorado adiante nesta análise, o aumento das despesas nos próximos anos em razão dos aportes nos fundos compensatórios da reforma tributária ocorrerá em um período no qual o Poder Executivo fixou metas de superávit primário mais agressivas: 1,25% do PIB, em 2029, e 1,50% do PIB em 2030. O incremento dessas despesas exigirá, portanto, um controle mais rigoroso de outras rubricas orçamentárias para que as metas sejam cumpridas. Aparentemente, o controle pretendido em alguns agregados representativos da despesa obrigatória tem a intenção de absorver o impacto dos aportes nos fundos compensatórios da reforma tributária.

De todo modo, à luz das projeções mais recentes da IFI, o cenário para a evolução das despesas primárias nos próximos exercícios parece otimista, por algumas razões. Em primeiro lugar, a dinâmica recente de algumas dessas despesas, como o pagamento de

⁴⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15265.htm.

⁴⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14818.htm.

⁵⁰ Para uma análise sobre os impactos e riscos fiscais para a União dos fundos compensatórios criados pela reforma tributária dos tributos incidentes sobre o consumo, ver a Nota Técnica (NT) da IFI nº 53, de dezembro de 2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/644753/NT53_DEZ2023.pdf.

benefícios previdenciários e assistenciais, tem sido pressionada não apenas pela regra de correção do salário mínimo⁵¹, como também pelo número de benefícios emitidos.

Como analisado no primeiro texto deste RAF, a emissão de benefícios do INSS tem sido influenciada pelo auxílio-doença. Nos exercícios de 2024 e 2025, a economia alcançada com o uso do Atestmed ficou abaixo dos valores previstos, o que reforça um ceticismo em relação a economias significativas projetadas para os próximos exercícios.

Por sua vez, a emissão de benefícios do BPC tem sido afetada pelos pedidos a portadores de deficiência. Além disso, os benefícios concedidos por via judicial têm crescido consideravelmente desde 2021⁵². Dessa forma, parece pouco provável que essa dinâmica de emissões dos benefícios seja alterada sem mudanças na legislação que disciplina as concessões.

Ainda que os gatilhos inseridos na LC nº 200 para limitar o crescimento da despesa de pessoal sejam relevantes, a dinâmica desse gasto tem mostrado trajetória relativamente controlada nos últimos anos. Por sua vez, os gatilhos para limitar a criação de benefícios e incentivos fiscais pode ter o alcance reduzido em razão de alguns benefícios recentemente aprovados. Vide, por exemplo, a sanção da LC nº 228⁵³, de 2026, e a LC nº 229⁵⁴, de 2026.

Outro elemento importante a se considerar diz respeito à limitação da variação do salário mínimo imposta pela Lei nº 15.077. Apesar de ser salutar alinhar o teto da variação do mínimo ao limite de despesas definido na LC nº 200, os pagamentos dos benefícios previdenciários e assistenciais, atrelados ao salário mínimo, dependem também do número de benefícios emitidos. Como mencionado, a emissão de alguns desses benefícios tem sido impulsionada por grupos específicos (casos do auxílio-doença e BPC para portadores de deficiência, além de BPC por via judicial).

É igualmente relevante considerar o processo de envelhecimento da população brasileira, que continuará a pressionar a emissão de benefícios previdenciários e alguns assistenciais (BPC) nos anos à frente. Por tudo isso, parece relativamente otimista considerar que a despesa do INSS e do BPC cairá, em proporção do PIB, nos próximos anos.

Por fim, sobre a trajetória apresentada no PLDO 2027 para as despesas obrigatórias com controle de fluxo, parece razoável supor queda em proporção do PIB, caso as condições do mercado de trabalho continuem a melhorar nos próximos anos, o que manterá o atual movimento de saída de famílias do Bolsa Família. No entanto, vale considerar que essa trajetória estimada prevê, provavelmente, ausência de reajustes nos valores dos benefícios do programa. Eventuais reajustes nesses valores poderiam fazer a despesa cair menos ou mesmo se estabilizar nos anos à frente.

⁵¹ A regra leva em consideração a inflação e o crescimento da economia passados, sendo este último um fator de aumento real para a variável.

⁵² Ver análise publicada pela IFI no já referenciado RAF nº 110, de março de 2026.

⁵³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp228.htm.

⁵⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp229.htm.

Projeções para o resultado primário do PLDO 2027

Esta subseção analisa os números apresentados no PLDO referentes ao resultado primário do governo central em 2027 e de 2028 a 2030. A Tabela 10 apresenta as projeções do PLDO 2027 e as do RAF nº 107 para o exercício de 2027.

TABELA 10. PROJEÇÕES PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (PLDO 2027 E RAF N° 107) – 2027

Variáveis	2027					
	PLDO 2027		IFI (RAF nº 107/dez25)		Dif. PLDO 2027 - IFI (RAF nº 107)	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	p.p. do PIB
1. Receita primária líquida	2.768,2	18,90	2.618,7	18,38	149,5	0,5
2. Despesa primária total	2.760,2	18,85	2.798,9	19,65	-38,7	-0,8
3. Resultado primário efetivo [1-2]	8,0	0,05	-180,3	-1,27	188,3	1,3
4. Governo central - deduções da meta de resultado primário ⁽¹⁾	65,7	0,45	118,2	0,83	-52,6	-0,4
5. Governo central - resultado primário após deduções [3+4]	73,6	0,50	-62,0	-0,44	135,7	0,9
6. Governo central - centro da meta de resultado primário	73,2	0,50	73,2	0,51	0,0	0,0
7. Governo central - limite inferior da meta de resultado primário	36,6	0,25	36,6	0,26	0,0	0,0
8. Diferença para o limite inferior da meta de resultado primário [5-7]	37,0	0,25	-98,6	-0,69	135,7	0,9

⁽¹⁾ Sentenças judiciais, conforme §21 do art. 165 da Constituição Federal de 1988, LC 221/2025 e LC 223/2025
Fonte: PLDO 2027, RAF nº 107, de dezembro de 2025.

De acordo com a Tabela 10, existe uma diferença, a maior, de R\$ 188,3 bilhões (1,3 p.p. do PIB) entre as estimativas de superávit primário efetivo (R\$ 8,0 bilhões, ou 0,05% do PIB) do Poder Executivo para o governo central no próximo ano e o déficit primário (R\$ 180,3 bilhões, ou 1,27% do PIB) calculado pela IFI no RAF nº 107, de dezembro de 2025.

Ainda segundo a tabela, o PLDO 2027 traz uma projeção para a receita primária líquida do governo central R\$ 149,5 bilhões maior que a da IFI no próximo ano, enquanto a estimativa para a despesa primária está R\$ 38,7 bilhões menor.

Vale uma explicação para as deduções da apuração da meta de resultado primário consideradas para 2027. O Poder Executivo considera R\$ 65,7 bilhões (0,45% do PIB) em deduções no PLDO. Esse montante considera que 39,4% das despesas com precatórios (R\$ 95,4 bilhões) serão computadas na meta, enquanto R\$ 57,8 bilhões serão contabilizados fora da apuração da meta fiscal do próximo ano. A Emenda Constitucional (EC) nº 136⁵⁵, de 2025, alterou dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para definir novos limites anuais de pagamento de precatórios, assim como parcelamentos e exceções temporárias ao regime geral do art. 100 da Constituição Federal de 1988.

⁵⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc136.htm.

Para efeito de cumprimento das regras fiscais do limite de despesa e de apuração da meta de resultado primário do governo central, a despesa de precatórios foi retirada dos limites de despesa, como definido na LC nº 200, e da apuração da meta de resultado primário, a partir de 2027. No caso da meta de primário, a despesa total de precatórios será inserida de maneira gradual - ao menos 10% ao ano, em um horizonte de 10 anos.

Além de parte do pagamento de precatórios (R\$ 57,8 bilhões), as exceções de despesas da apuração da meta de resultado primário de 2027 consideradas no PLDO abarcam também: (i) até R\$ 5 bilhões anuais em investimentos estratégicos de defesa, nos termos da já referenciada LC nº 221, de 2025; e (ii) R\$ 2,86 bilhões em despesas temporárias de saúde e educação financiadas com recursos do Fundo Social, nos termos da já referenciada LC nº 223, de 2025.

No RAF nº 107, de dezembro de 2025, a IFI considerou R\$ 118,2 bilhões de despesas descontadas da apuração da meta de resultado primário em 2027. Desse montante, (i) R\$ 113,2 bilhões corresponderiam a 90% do pagamento de precatórios fora da apuração da meta de primário do próximo ano⁵⁶; e (ii) R\$ 5,0 bilhões configurariam despesas na área de defesa (LC nº 221).

Em suma, o principal fator a explicar a diferença projetada pelo Poder Executivo e a IFI no que diz respeito às despesas excetuadas da apuração da meta de primário no próximo ano é a parcela da despesa de precatórios a ser incluída nessa apuração. Enquanto o PLDO 2027 considerou 39,4% dessas despesas apuradas dentro da meta, a IFI considerou 10%.

Feitas as deduções de despesas da apuração da meta, o PLDO considera um superávit primário de R\$ 73,6 bilhões (0,5% do PIB) em 2027, enquanto a projeção da IFI é de um déficit primário de R\$ 62,0 bilhões (0,44% do PIB). Assim, de acordo com as projeções mais recentes da IFI (RAF nº 107), faltariam R\$ 98,6 bilhões (0,7 p.p. do PIB) para que o Executivo atingisse o limite inferior da meta (R\$ 36,6 bilhões) fixada para o próximo ano.

Ainda que não seja objeto da presente análise, a persistência do choque no preço do petróleo em razão dos conflitos no Oriente Médio pode favorecer as receitas primárias do governo central. Como mencionado anteriormente, o já referenciado RAF nº 111, de abril de 2026, trouxe um exercício a respeito. Em linhas gerais, a depender da intensidade e da duração do choque, o impacto para o resultado primário do governo central deverá ser positivo, o que diminuiria o déficit primário projetado para 2027.

A Tabela 11 apresenta as estimativas do PLDO 2027 e da IFI para o resultado primário do governo central no período de 2028 a 2030. Os números da tabela indicam, à luz das projeções do Poder Executivo, uma melhora do resultado primário ao longo do tempo à medida que a meta de resultado primário fica mais agressiva.

⁵⁶ No RAF nº 107, a IFI considerou uma despesa total de precatórios de R\$ 125,8 bilhões no exercício de 2027.

As projeções de receitas e despesas discutidas anteriormente indicavam isso. As estimativas do PLDO consideram que a receita primária líquida do governo central se estabiliza acima de 19,0% do PIB até 2030, enquanto a despesa primária cai de 2027 a 2030, alcançando 18,0% do PIB. Como mencionado anteriormente, esse cenário é relativamente otimista pelas razões já expostas.

Por outro lado, de acordo com as projeções mais recentes da IFI, o déficit primário estimado (tanto o efetivo quanto o considerado para efeito de cumprimento da meta) piora ao longo do tempo em razão da acomodação das receitas⁵⁷ e do aumento das despesas obrigatórias.

TABELA 11. PROJEÇÕES PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (PLDO 2027 E RAF N° 107) – 2028-2030

Variáveis	2028			2029			2030		
	PLDO 2027	IFI (RAF 107)	Dif. PLDO 2027-RAF 107	PLDO 2027	IFI (RAF 107)	Dif. PLDO 2027-RAF 107	PLDO 2027	IFI (RAF 107)	Dif. PLDO 2027-RAF 107
	% do PIB	% do PIB	p.p. do PIB	% do PIB	% do PIB	p.p. do PIB	% do PIB	% do PIB	p.p. do PIB
1. Receita primária líquida	19,09	18,36	0,7	19,14	18,24	0,9	19,24	18,16	1,1
2. Despesa primária total	18,48	19,63	-1,1	18,21	19,80	-1,6	17,98	19,96	-2,0
3. Resultado primário efetivo [1-2]	0,62	-1,27	1,9	0,93	-1,56	2,5	1,26	-1,80	3,1
4. Governo central - deduções da meta de resultado primário ⁽¹⁾	0,38	0,75	-0,4	0,32	0,66	-0,3	0,24	0,57	-0,3
5. Governo central - resultado primário após deduções [3+4]	1,00	-0,52	1,5	1,25	-0,90	2,1	1,50	-1,23	2,7
6. Governo central - centro da meta de resultado primário	1,00	1,00	0,0	1,25	1,25	0,0	1,50	1,50	0,0
7. Governo central - limite inferior da meta de resultado primário	0,75	0,75	0,0	1,00	1,00	0,0	1,25	1,25	0,0
8. Diferença para o limite inferior da meta de resultado primário [5-7]	0,25	-1,27	1,5	0,25	-1,90	2,1	0,25	-2,48	2,7

⁽¹⁾ Sentenças judiciais, conforme §21 do art. 165 da Constituição Federal de 1988, LC 221/2025 e LC 223/2025
Fonte: PLDO 2027, RAF n° 107, de dezembro de 2025.

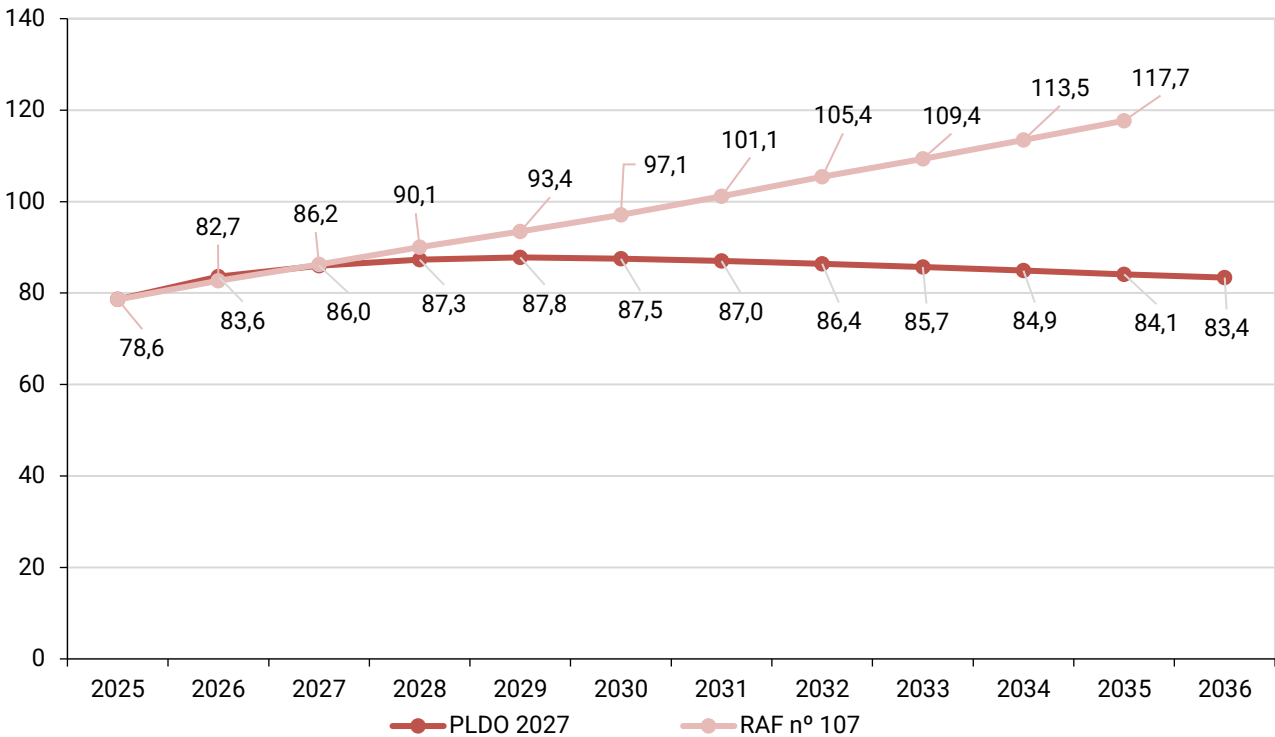
Projeções para a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) do PLDO 2027

Em atendimento a alguns comandos legais, o PLDO traz projeções para a dívida pública em um horizonte de dez anos. A LC n° 200, de 2023, inseriu na já referenciada Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 4º, § 5º, inciso III), dispositivo para demonstrar a compatibilidade do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da dívida pública ao longo de uma década. Este horizonte temporal permite que o Poder Executivo demonstre qual o nível de resultados fiscais é necessário para alcançar a estabilização da DBGG, em proporção do PIB.

⁵⁷ Para maiores detalhes, ver o já referenciado RAF n° 107, de dezembro de 2025. Isso ocorre em razão do esgotamento de algumas medidas de recomposição da arrecadação e da convergência da elasticidade receita-PIB para 1.

O Gráfico 7 apresenta as projeções do PLDO 2027 e da IFI para a DBGG nos próximos anos. No RAF nº 107, as projeções divulgadas pela IFI se referiam ao período de 2025 a 2035. As estimativas do Poder Executivo mostram que o indicador alcançaria 87,8% do PIB, em 2029, e passaria a cair a partir de 2030. Ao final do horizonte de projeção, o PLDO prevê que a DBGG alcance 83,4% do PIB. Por sua vez, a IFI projeta que a DBGG assuma trajetória de elevação na próxima década. As informações detalhadas a seguir embasam as projeções.

GRÁFICO 7. DÍVIDA BRUTA DO GOVERNO GERAL – 2026 A 2036



Fonte: PLDO 2027 e IFI. Elaboração: IFI.

A Tabela 12 apresenta um comparativo entre as projeções de alguns parâmetros considerados no PLDO 2027 e no RAF nº 107 para o período de 2026 a 2036 e que sustentam as estimativas para a trajetória da DBGG, conforme o Gráfico 7.

TABELA 12. PROJEÇÕES DE ALGUNS PARÂMETROS DO PLDO 2027 E DO RAF N° 107 – 2026-2036

	Taxa real implícita de juros da DBGG (% a.a.)		Selic (final do ano - % a.a.)		Var. PIB (%)		Deflator do PIB (%)		Taxa de câmbio (R\$/US\$) - final do ano		Resultado primário efetivo do governo central (% do PIB)	
	PLDO 2027	IFI (RAF n° 107)	PLDO 2027	IFI (RAF n° 107)	PLDO 2027	IFI (RAF n° 107)	PLDO 2027	IFI (RAF n° 107)	PLDO 2027	IFI (RAF n° 107)	PLDO 2027	IFI (RAF n° 107)
2026	7,8	8,0	11,9	12,0	2,3	1,7	4,4	4,0	5,4	5,5	-0,4	-0,7
2027	6,6	6,7	9,7	10,5	2,6	2,0	4,9	4,0	5,5	5,5	0,1	-1,3
2028	5,9	5,8	8,9	9,3	2,6	2,2	4,7	3,8	5,5	5,6	0,6	-1,3
2029	5,3	4,9	7,9	8,0	2,6	2,2	4,7	3,5	5,5	5,6	0,9	-1,6
2030	4,8	4,9	6,9	8,0	2,7	2,3	4,7	3,5	5,6	5,7	1,3	-1,8
2031	4,3	4,9	6,4	8,0	2,7	2,3	4,4	3,5	5,6	5,7	1,3	-2,0
2032	4,2	4,9	6,4	8,0	2,8	2,3	4,2	3,5	5,7	5,8	1,4	-2,2
2033	4,1	4,9	6,4	8,0	2,9	2,3	4,0	3,5	5,7	5,9	1,4	-1,8
2034	4,1	4,9	6,4	8,0	3,0	2,3	3,9	3,5	5,8	5,9	1,5	-1,9
2035	4,1	4,9	6,4	8,0	3,0	2,2	3,9	3,5	5,8	6,0	1,5	-1,9
2036	4,1		6,4		3,0		3,8		5,9		1,5	

Fonte: PLDO 2027, RAF n° 107, de dezembro de 2025.

A partir dos números apresentados na Tabela 12, fica clara a discrepância existente para as diferentes trajetórias da DBGG, em proporção do PIB, nos cenários do PLDO 2027 e do RAF n° 107. Enquanto o Poder Executivo considera que o crescimento da economia aumente de 2,3%, em 2026, para 2,7%, em 2030, subindo a 3,0%, em 2036, a IFI aponta que o crescimento da economia deve convergir para o potencial atualmente estimado, em torno de 2,2%.

Para a taxa real implícita de juros da DBGG, os números refletem que o Executivo considera uma convergência para 4,1% a.a. até 2036, enquanto a IFI estima que alcance 4,9% a.a. até 2035. Como a taxa real implícita guarda forte associação com a Selic, esses números configuram uma boa *proxy* para a taxa neutra de juros da economia.

Por fim, considerando as estimativas apresentadas para o resultado primário efetivo do governo central, enquanto o PLDO 2027 indica uma trajetória de elevação dos superávits ao longo do tempo, a IFI estima a materialização de déficits primários em todo o horizonte de projeção (Tabela 12).

Em suma, a discrepância na trajetória esperada pelo Poder Executivo e pela IFI para a DBGG, em proporção do PIB nos próximos anos, se explica por: (i) maiores taxas de expansão da economia esperadas pelo Executivo; (ii) menor taxa neutra de juros da economia considerada pelo governo; e (iii) materialização de superávits primários crescentes nos próximos anos considerada pelo Executivo, ao passo que a IFI estima a realização de déficits primários em todo o período de projeção. Sendo assim, de acordo com as projeções da IFI, a DBGG não se estabilizaria na próxima década.

Conclusão

Este texto procurou analisar aspectos relacionados às projeções das variáveis macroeconômicas e fiscais do PLDO 2027, comparando-as com as estimativas mais recentes elaboradas pela IFI, publicadas no RAF nº 107, dezembro de 2025.

Os números apresentados no PLDO representam estimativas relativamente otimistas, a começar pela grade de parâmetros macroeconômicos. O Poder Executivo espera que o crescimento da economia suba gradualmente nos próximos anos, alcançando 2,7%, em 2030, e 3,0% em 2036, o que sugere uma premissa favorável em relação ao crescimento potencial da economia.

Esse impulso nas projeções do PLDO decorre dos efeitos esperados da reforma tributária sobre o consumo. Um dos principais reflexos da reforma sobre a atividade econômica é o aumento da produtividade em razão da maior eficiência alocativa da economia.

A IFI também considera um impacto positivo da reforma tributária sobre o crescimento potencial da economia. No entanto, os efeitos esperados, até o momento, são mais modestos, da ordem de 0,2 p.p. do PIB, por duas razões principais: (i) dificuldade de mensuração dos impactos da reforma sobre o crescimento potencial; e (ii) necessidade de levantar mais informações para realizar a estimativa. Por essas razões, a IFI considera o crescimento potencial da economia 2,2% ao ano.

Ainda em relação à grade de parâmetros macroeconômicos, a IFI identificou premissas otimistas para as estimativas de outras variáveis, como a taxa básica de juros e a inflação. Como discutido ao longo da análise e, de acordo com texto publicado no RAF nº 100, de 2025, apesar de o Poder Executivo ter previsto melhor que o consenso de mercado o desempenho da atividade econômica nos últimos anos, os desvios entre os valores projetados e realizados nas demais variáveis macroeconômicas foram significativos no período. Os efeitos desses desvios de projeções impõem dificuldades na execução orçamentária do exercício seguinte.

A expectativa de maior crescimento da economia embutida no PLDO 2027 se reflete em estimativas mais otimistas para as receitas de tributos administrados e não administrados. À luz das projeções mais recentes divulgadas pela IFI, a maior discrepância com os números do Poder Executivo reside nos recolhimentos de contribuições previdenciárias, que indicam a expectativa, pelo governo, de um desempenho bastante favorável do mercado de trabalho nos próximos anos.

A projeção para a despesa primária do governo central nos anos à frente embute, igualmente, premissas bastante otimistas em relação ao comportamento de alguns agregados da despesa obrigatória, que têm apresentado trajetória de forte expansão nos últimos anos.

No PLDO 2027, o Executivo anunciou a intenção de alcançar R\$ 55,4 bilhões de economia em despesas obrigatórias entre 2026 e 2029. Essa economia ocorreria por meio das chamadas revisões periódicas de gastos, ou *spending reviews*, em inglês. Os números reportados chamam a atenção porque envolvem algumas das despesas com dinâmica recente de forte elevação, como previdência (R\$ 12,9 bilhões a ser alcançados por meio de aperfeiçoamentos no Atestmed) e o BPC (R\$ 25,8 bilhões a serem obtidos com medidas administrativas, como a obrigatoriedade de cadastro da biometria dos beneficiários). Esses montantes parecem significativos.

Dadas as premissas para as estimativas de receitas e despesas primárias, a trajetória considerada no PLDO 2027 para o resultado primário do governo central é favorável e indicaria o cumprimento das metas fiscais fixadas para os próximos exercícios financeiros. Considerando o relativo otimismo anteriormente descrito e o fato de as metas fiscais ficarem mais agressivas nos próximos anos, é preciso olhar para os números do PLDO com cautela.

Sendo assim, as projeções apresentadas para a dívida bruta também precisam ser analisadas com ceticismo, visto estarem fundamentadas em cenários bastante otimistas para o crescimento da economia, a taxa neutra de juros da economia e a realização de superávits primários crescentes ao longo do tempo.

No cenário macroeconômico e fiscal mais recente publicado, em dezembro de 2025, a IFI apresentou uma trajetória de constante elevação para a dívida bruta, em proporção do PIB, até 2035. Na ocasião, a instituição divulgou que o superávit primário do setor público necessário para a estabilização da dívida seria de 2,3% do PIB.

Tudo colocado, e considerando também os exercícios apresentados pela IFI no RAF nº 107 em relação à perda de eficácia da atual regra do limite de despesas da União a partir de 2028, mesmo com a promulgação da EC nº 136, de 2025, é possível afirmar que os desafios para a condução da política fiscal nos próximos anos continuam elevados, exigindo medidas de controle da trajetória de agregados da despesa primária obrigatória.