

PLOA 2027 e o risco de descumprimento da meta fiscal nas contas da IFI¹

Alexandre Andrade e Rafael Bacciotti

Considerações iniciais

A presente análise busca avaliar a versão original do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2027², enviado pelo Poder Executivo para exame do Congresso Nacional em 31 de agosto passado. Como base de comparação, será considerado o cenário fiscal de médio prazo mais recente publicado pela IFI, em junho deste ano³.

De acordo com o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2027⁴, a meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2027 é de um superávit de R\$ 73,2 bilhões (0,5% do PIB), com limite inferior da margem de tolerância de R\$ 36,6 bilhões (0,25% do PIB).

No RAF nº 113, de junho de 2026, a IFI considerou um déficit primário efetivo de R\$ 86,1 bilhões (0,6% do PIB) para o governo central em 2027. Descontadas as deduções legais de despesas da apuração da meta, haveria um superávit primário de R\$ 0,9 bilhão (0,01% do PIB) no próximo ano. Seria possível, portanto, o cumprimento formal da meta fiscal de superávit primário fixada para 2027 por meio de um contingenciamento de despesas discricionárias não rígidas – de R\$ 35,7 bilhões.

Já de acordo com as estimativas do Executivo, divulgadas na proposta orçamentária do próximo ano, o governo central deverá ter um superávit primário efetivo de R\$ 18,6 bilhões (0,1% do PIB). Desconsiderados os abatimentos legais de despesas, o superávit primário passaria a R\$ 83,4 bilhões (0,6% do PIB) em 2027.

A avaliação do PLOA 2027 indica haver riscos para o cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no PLDO 2027. Como será melhor explorado adiante, existe a possibilidade de frustração de receitas caso o crescimento da economia seja menor que os 2,5% projetados na proposta orçamentária. Pelo lado das despesas, os parâmetros de

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

² Documentos disponíveis em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2027/ploa-2027> e <https://www.congressonacional.leg.br/web/orcamento/acompanhe/orcamento-anual/-/loa/2027>.

³ A revisão de cenários macroeconômicos e fiscais mais recentes feita pela IFI consta do Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 113, de junho de 2026, disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/935942/RAF113_JUN2026.pdf.

⁴ Os documentos do PLDO 2027 estão disponíveis em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2027/pldo>. A IFI fez uma análise do projeto no RAF nº 112, de maio de 2026, cujo documento está disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/865129/RAF112_MAI2026.pdf.

inflação e as premissas utilizadas para o comportamento de alguns agregados de despesas obrigatórias – como revisões periódicas de gastos no pagamento de benefícios previdenciários e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) – podem não se materializar nas economias estimadas. Adicionalmente, a introdução, no PLOA 2027, do aporte ao Fundo de Compensação aos Estados pela substituição do IPI pelo Imposto Seletivo – não incorporado nas projeções da IFI no RAF nº 113 – ilustra como o próprio desenho da transição da reforma tributária pode gerar despesas primárias novas e relevantes para a apuração da meta fiscal.

O restante deste texto está organizado da seguinte forma: a próxima seção compara os parâmetros macroeconômicos do PLOA 2027 com o cenário da IFI e com a pesquisa Focus; as seções seguintes detalham as projeções de receita e despesa primária, o cálculo do limite de despesas da LC nº 200 e, por fim, a decomposição do resultado primário e das deduções legais que compõem o resultado apurado para fins de meta.

Comparativo entre os parâmetros macroeconômicos do PLOA 2027 e do RAF nº 113

Esta seção compara as principais premissas macroeconômicas do PLOA 2027 com o cenário mais recente da IFI, publicado no RAF nº 113, de junho de 2026, e com as medianas da pesquisa Focus. Essas premissas influenciam as projeções de receitas e despesas e os indicadores fiscais expressos como proporção do PIB. A Tabela 1 sintetiza os parâmetros para 2027.

TABELA 1. PROJEÇÕES DE ALGUMAS VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS – 2027

Variável	PLOA 2027	IFI – RAF nº 113	Focus
Crescimento real do PIB (var. %)	2,5	1,8	1,5
PIB nominal (R\$ bilhões)	14.782,9	14.533,4	-
IPCA (% acumulado no ano)	3,6	4,0	4,3
INPC (% acumulado no ano)	3,7	3,8	-
Selic – fim de período (% a.a.)	12,0	12,0	12,0
Taxa de câmbio – fim do período (R\$/US\$)	5,3	5,2	5,3
Massa salarial nominal (var. %)	10,1	7,3	-
Preço médio do petróleo Brent (US\$/barril)	71,0	75,0	-

Fontes: Grade de Parâmetros Macroeconômicos da SPE/MF de julho de 2026; Mensagem Presidencial do PLOA 2027; IFI; Pesquisa Focus de 4 de setembro (Banco Central). Elaboração: IFI. No PLOA, a projeção refere-se à massa salarial dos trabalhadores com vínculo formal. Na IFI, corresponde à massa de rendimentos do conjunto da população ocupada apurada pela PNAD Contínua. Os valores não são diretamente comparáveis.

Para 2027, o PLOA prevê crescimento real do PIB de 2,5%, acima das projeções da IFI, de 1,8%, e da mediana da pesquisa Focus, de 1,5%. Na comparação com 2026, as trajetórias também diferem. O cenário oficial pressupõe leve aceleração, de 2,3% para 2,5%, enquanto a IFI e a pesquisa Focus projetam desaceleração, respectivamente, de 2,0% para 1,8%, e de 1,9% para 1,5%.

A projeção do Poder Executivo para 2027 corresponde a uma expansão próxima ao crescimento potencial da economia. Segundo a Mensagem Presidencial que acompanhou o PLOA, esse desempenho seria sustentado pela redução gradual dos juros reais e pelos efeitos defasados da flexibilização monetária sobre o crédito, o consumo e o investimento.

Os dados disponíveis para 2026 mostram moderação do crescimento na margem. O PIB avançou 0,5% no segundo trimestre, após crescimento de 1,1% no primeiro, considerando a série com ajuste sazonal, na comparação com o período imediatamente anterior, com recuo do consumo das famílias e menor dinamismo da demanda doméstica. A manutenção de condições monetárias restritivas, o comprometimento da renda com o serviço das dívidas e a menor contribuição esperada da agropecuária e das medidas de apoio à renda e ao crédito podem limitar a expansão nos próximos trimestres. Os dados divulgados após a publicação do RAF nº 113 sugerem, nesse contexto, viés de baixa para a projeção de crescimento de 1,8% apresentada pela Instituição Fiscal Independente em junho.

No cenário da IFI, o crescimento projetado para 2027 permanece abaixo do potencial, estimado em 2,3%. A redução da Selic de 14,0% a.a., no fim de 2026, para 12,0% a.a. no fim de 2027, e do juro real *ex ante*, de 7,5% a.a. para 5,4% a.a., diminui gradualmente a restrição monetária e contribui para sustentar a atividade. A IFI prevê o retorno do crescimento ao ritmo potencial a partir de 2028, apoiado em ganhos moderados de produtividade e no aumento gradual da taxa de investimento.

O resultado do segundo trimestre deixou um carregamento estatístico de aproximadamente 1,8% para o crescimento anual de 2026. Esse percentual não corresponde a uma projeção, mas ao crescimento que seria registrado no ano, caso o PIB permanecesse, no segundo semestre, no mesmo nível observado no segundo trimestre. Sob essa hipótese, o carregamento estatístico para 2027 seria de aproximadamente 0,1%. Nesse sentido, a contribuição herdada de 2026 para o crescimento anual de 2027 seria reduzida. Portanto, as projeções do PLOA, da IFI e da pesquisa Focus dependeriam, principalmente, da expansão da atividade no próximo ano.

Além do crescimento real, os cenários divergem quanto à evolução dos preços incorporada ao PIB nominal. O PLOA estima PIB de R\$ 14.782,9 bilhões em 2027, R\$ 249,5 bilhões acima dos R\$ 14.533,4 bilhões projetados pela IFI. Contribuem para essa diferença o maior crescimento real previsto pelo Poder Executivo e a maior variação projetada para o deflator implícito do PIB, de 5,4%, ante 4,5% no cenário da IFI. A título de comparação, a mediana das projeções do Prisma Fiscal, de agosto de 2026, para a variação do deflator em 2027 era de 4,9%, 0,5 p.p. abaixo da premissa do PLOA.

No cenário do PLOA, a variação do deflator implícito do PIB, de 5,4%, supera o IPCA projetado, de 3,6%, em 1,8 p.p. Esse diferencial é superior à média histórica, de aproximadamente 1,3 p.p., e aos 0,8 p.p. observado no segundo trimestre de 2026. A diferença entre os indicadores, de todo modo, não representa incompatibilidade: o IPCA acompanha os preços de uma cesta de consumo das famílias, enquanto o deflator abrange os preços dos bens e serviços finais produzidos na economia, segundo a estrutura das Contas Nacionais. A Mensagem Presidencial, contudo, não detalha as hipóteses que explicam o diferencial previsto para 2027.

A projeção do IPCA no PLOA, de 3,6%, também é inferior às estimativas da IFI, de 4,0%, e da pesquisa Focus, de 4,3%. O cenário oficial pressupõe, portanto, convergência mais rápida da inflação ao consumidor em direção à meta.

O PIB nominal mais elevado influencia a apresentação dos indicadores fiscais. Mantidos os valores nominais de receita, despesa, resultado primário ou dívida, um PIB maior reduz mecanicamente esses indicadores quando expressos como proporção do produto.

O PLOA prevê crescimento de 10,1% da massa salarial dos trabalhadores com vínculo formal em 2027, parâmetro utilizado na projeção da arrecadação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Essa estimativa combina aumentos de 3,4% do emprego formal e de 6,5% do rendimento nominal e está associada ao cenário de maior crescimento da atividade considerado na proposta. A IFI projeta expansão de 7,3% da massa de rendimentos do trabalho da PNAD Contínua, que abrange trabalhadores formais e informais. A comparação direta entre as taxas é limitada, portanto, pelas diferenças de cobertura dos indicadores.

Para as taxas de juros e de câmbio, as projeções estão próximas. O PLOA, a IFI e a pesquisa Focus consideram Selic de 12,0% a.a. ao fim de 2027. As projeções para a taxa de câmbio são de R\$ 5,28 por dólar no PLOA, R\$ 5,23 na IFI e R\$ 5,30 na pesquisa Focus. Para o petróleo Brent, o PLOA adota preço médio de US\$ 71,03 por barril, ante US\$ 75,00 no cenário da IFI.

O PLOA incorpora crescimento real e variação do deflator superiores aos projetados pela IFI, contribuindo para um PIB nominal mais elevado. Mantidos os valores nominais dos indicadores fiscais, esse denominador maior reduz a magnitude em proporção do produto. A expansão prevista para a massa salarial formal está associada ao cenário de maior crescimento da atividade e constitui uma premissa relevante para a arrecadação previdenciária, embora sua comparação direta com a projeção da IFI seja limitada pelas diferenças de cobertura dos indicadores.

Projeções de receita

A Tabela 2 contém as projeções de receita mais recentes do Poder Executivo e da IFI para 2026, ano-base para a elaboração do orçamento de 2027. As estimativas do Executivo

constam do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 3º Bimestre⁵, enquanto as da IFI foram extraídas do já referenciado RAF nº 113. No RAF nº 115⁶, de agosto de 2026, a IFI fez uma análise da 3ª avaliação bimestral deste ano.

TABELA 2. PROJEÇÕES DO PODER EXECUTIVO E DA IFI PARA AS RECEITAS PRIMÁRIAS EM 2026

Variáveis	2026					
	Avaliação 3º Bimestre (RARDP)		IFI (RAF nº 113/jun26)		Dif. RARDP 3º Bim - IFI (RAF nº 113)	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	p.p. do PIB
1. Receita primária total	3.237,2	23,7	3.229,1	23,6	8,1	0,0
Receitas administradas	2.079,8	15,2	2.096,4	15,3	-16,6	-0,1
Arrecadação líquida para o RGPS	784,0	5,7	748,5	5,5	35,5	0,3
Receitas não administradas	373,4	2,7	384,2	2,8	-10,8	-0,1
2. Transferências por repartição de receitas	643,6	4,7	649,9	4,8	-6,3	-0,1
3. Receita primária líquida [1-2]	2.593,6	19,0	2.579,2	18,9	14,4	0,1

Fonte: RARDP do 3º Bimestre de 2026 e RAF nº 113. Elaboração: IFI.

A Tabela 3 apresenta as estimativas constantes do PLDO 2027, PLOA 2027 e RAF nº 113 para 2027. De acordo com a tabela, existe uma diferença, a maior, de R\$ 64,2 bilhões (0,0 p.p. do PIB) entre as estimativas do PLOA 2027 e as do RAF nº 113 para a receita primária total do governo central no próximo ano.

⁵ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2026/15>.

⁶ Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/raf115_ago2026.pdf.

TABELA 3. PROJEÇÕES DO PODER EXECUTIVO E DA IFI PARA AS RECEITAS PRIMÁRIAS EM 2027

Variáveis	2027							
	PLDO 2027		PLOA 2027		IFI (RAF nº 113/jun26)		Dif. PLOA 2027 - IFI (RAF nº 113)	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	p.p. do PIB
1. Receita primária total	3.408,2	23,3	3.459,3	23,4	3.395,1	23,4	64,2	0,0
Receitas administradas	2.210,0	15,1	2.222,5	15,0	2.208,1	15,2	14,4	-0,2
Incentivos fiscais	-	-	0,0	0,0	-	-	-	-
Arrecadação líquida para o RGPS	879,8	6,0	875,1	5,9	808,5	5,6	66,6	0,3
Receitas não administradas	318,4	2,2	361,7	2,4	378,4	2,6	-16,8	-0,2
2. Transferências por repartição de receitas	640,0	4,4	610,6	4,1	674,3	4,6	-63,7	-0,5
3. Receita primária líquida [1-2]	2.768,2	18,9	2.848,7	19,3	2.720,8	18,7	127,9	0,6

Fonte: PLDO 2027, PLOA 2027 e RAF nº 113. Elaboração: IFI.

A análise dos grupos que compõem a receita primária indica os seguintes desvios entre as projeções do PLOA e as da IFI: (i) R\$ 14,4 bilhões (-0,2 p.p. do PIB), a maior, nas receitas administradas; (ii) R\$ 66,6 bilhões (0,3 p.p. do PIB), a maior, na arrecadação líquida para o RGPS; e (iii) R\$ 16,8 bilhões (-0,2 p.p. do PIB), a menor, nas receitas não administradas.

Os desvios entre as estimativas do PLOA 2027 e as da IFI residem, principalmente, em premissas e nos parâmetros macroeconômicos utilizados. Como discutido na seção anterior deste texto, o PLOA 2027 embute uma expectativa de aumento do PIB de 2,5% no próximo ano, enquanto a IFI considera crescimento de 1,8%, com viés de baixa. Além disso, o Executivo tem uma estimativa mais alta para o deflator implícito do PIB na comparação com a IFI. Essas discrepâncias explicam a divergência nas projeções para as receitas administradas em 2027.

Ambas as projeções (IFI e governo) consideram as regras de transição em razão do início de vigência da reforma tributária sobre o consumo, assim como a trava para renúncias tributárias, conforme previsto no art. 6º-A da Lei Complementar (LC) nº 200⁷, de 2023. A partir de 2027, haverá a cobrança da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS)⁸.

Ainda em relação às receitas administradas, o Poder Executivo considerou a arrecadação de R\$ 636,8 bilhões (4,3% do PIB) com a CBS no PLOA 2027, amparada nas seguintes

⁷ Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

⁸ Tributo cuja arrecadação é de competência da União, instituído na Emenda Constitucional nº 132, de 2023. A contribuição foi desenhada de acordo com um modelo de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) e tem o objetivo de unificar e substituir o PIS e a Cofins. Em 2027, ocorrerá a cobrança definitiva e integral da CBS, ao mesmo tempo em que haverá a extinção oficial e definitiva do PIS e da Cofins.

premissas e parâmetros metodológicos: (i) neutralidade da arrecadação em proporção do PIB, princípio seguido no desenho da reforma tributária; (ii) utilização da mesma base de incidência dos tributos substituídos (PIS e Cofins); (iii) calibração a partir da fase de testes de 2026, quando foi aplicada uma alíquota reduzida de 0,1% para a contribuição; e (iv) não cumulatividade plena e desoneração da cesta básica.

As estimativas do PLOA 2027, de R\$ 636,8 bilhões (4,3% do PIB) para a CBS, e de R\$ 42,0 bilhões (0,3% do PIB) para o Imposto Seletivo (IS)⁹, consideraram a situação em que questões regulatórias e alíquotas definitivas ainda não foram consolidadas. Por isso, o Poder Executivo adotou premissas de transição, equivalência de bases e neutralidade fiscal.

As soluções metodológicas utilizadas pelo governo para contornar a falta de regulamentação detalhada da reforma estruturaram-se em quatro pilares principais. O primeiro corresponde à equivalência de bases de incidência. Como os parâmetros de cobrança e detalhamentos específicos dos novos tributos ainda dependem de consolidação pelo Congresso Nacional, o Executivo utilizou como premissa que as bases de projeção da CBS e do IS são exatamente as mesmas dos tributos federais que serão substituídos – PIS/Cofins e IOF sobre seguros, e IPI, respectivamente. Dessa forma, consideraram-se as regras da reforma tributária sobre os históricos de arrecadação desses tributos.

O segundo pilar diz respeito à neutralidade da carga, conforme previsão do art. 353 da LC nº 214¹⁰, de 2025. As estimativas do PLOA 2027 consideram o pressuposto constitucional de que a reforma tributária deve ser fiscalmente neutra. Assim, as projeções foram feitas com base nas receitas dos tributos substituídos, em proporção do PIB, no período de 2012 a 2021, devendo ser atualizadas quando as definições necessárias estiverem disponíveis.

O terceiro pilar corresponde à substituição e aos recolhimentos residuais dos tributos extintos. A transição da reforma prevê a substituição integral do PIS/Cofins e parcial do IPI, pela CBS e pelo IS a partir de 2027. Dessa forma, o governo projetou redução nas estimativas de recolhimentos dos tributos antigos, que passaram a figurar no PLOA 2027 com valores residuais de cobranças de fatos geradores passados. A título de ilustração, o IPI tem previsão de recolhimento de R\$ 5,5 bilhões em 2027, visto que a cobrança persistirá na Zona Franca de Manaus. A Cofins tem um valor residual projetado de R\$ 31,8 bilhões, enquanto o PIS/Pasep, R\$ 34,4 bilhões.

O quarto e último pilar das soluções metodológicas para a falta de regulamentação de pontos da reforma tributária diz respeito à classificação do Imposto Seletivo como uma fonte condicionada. A LC nº 214 determina que as alíquotas específicas desse tributo deverão ser estipuladas por uma lei ordinária, ainda pendente de discussão e aprovação

⁹ Tributo que vai substituir o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) em território nacional, à exceção da Zona Franca de Manaus.

¹⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp214.htm.

pelo Congresso Nacional. Diante dessa pendência de legislação, o Poder Executivo aplicou o art. 140¹¹ do PLDO 2027 para classificar a projeção de R\$ 42,0 bilhões do IS como fonte condicionada no PLOA, ao elaborar o orçamento de 2027.

As estimativas do PLOA 2027 para a arrecadação líquida para o RGPS consideram o mercado de trabalho ainda aquecido, a despeito da política monetária contracionista e dos efeitos que se espera para a atividade econômica nos próximos meses. O Executivo prevê expansão da massa salarial em 10,1%, em termos nominais, em 2027. A IFI considera um cenário mais conservador para o mercado de trabalho no ano que vem, em linha com a desaceleração esperada para a atividade econômica. Essa diferença de premissas afeta a base de contribuição previdenciária estimada pelo governo no orçamento do ano que vem.

Por fim, ainda fazendo referência aos números da Tabela 3, o grupo das receitas não administradas é o único em que a estimativa da IFI supera a do PLOA para 2027. Enquanto a proposta orçamentária considera receitas não administradas de R\$ 361,7 bilhões (2,4% do PIB), a IFI estima o recolhimento de R\$ 378,4 bilhões (2,6% do PIB) no próximo ano, diferença de R\$ 16,8 bilhões.

Essa divergência se explica, principalmente, pela premissa para o preço do petróleo Brent. No PLOA, o Executivo considera um preço médio do barril em US\$ 71,0 em 2027, enquanto a IFI considerou US\$ 75,0 na média do ano. Essa discrepância afeta dois agregados de receitas não administradas: a exploração de recursos naturais e os recolhimentos de dividendos e participações.

Para as receitas de exploração de recursos naturais, o Poder Executivo estima o ingresso de R\$ 176,3 bilhões em 2027. Como cerca de 90% dos recolhimentos dessa receita dependem de petróleo e gás natural, a premissa de Brent mais elevado adotada pela IFI produz uma arrecadação superior com *royalties* e participações especiais de petróleo.

O preço do petróleo mais elevado amplia as margens operacionais da Petrobras no segmento de exploração e produção, incrementando o potencial de lucro da companhia e, consequentemente, a expectativa de pagamento de dividendos à União, segundo a IFI, em relação às estimativas da proposta orçamentária.

No PLOA 2027, o Executivo projeta o ingresso de R\$ 30,9 bilhões (0,2% do PIB) a título de dividendos e participações, sem considerar antecipações ou pagamentos extraordinários pelas empresas estatais federais. A estimativa da IFI é de recolhimento de R\$ 57,6 bilhões com dividendos em 2027. Este número compõe o montante de R\$ 378,5 bilhões de receitas não administradas, conforme o já referenciado RAF nº 113.

Alguns pontos adicionais devem ser considerados em relação às estimativas da Tabela 3. O primeiro diz respeito ao recolhimento previsto da CBS e do IS. Como mencionado

¹¹ O art. 140 do PLDO regulamenta a possibilidade de o Poder Executivo incluir na proposta orçamentária estimativas de receitas e fixação de despesas cujos efeitos financeiros dependam da aprovação de matérias legislativas ainda em tramitação.

anteriormente, as projeções desses dois tributos, que vão substituir o PIS/Cofins e o IPI, foram feitas sem a definição da alíquota do IS e da alíquota de referência da CBS. Assim, as premissas adotadas pelo Poder Executivo para o recolhimento desses tributos em 2027, que soma R\$ 678,8 bilhões (R\$ 636,8 bilhões da CBS e R\$ 42,0 bilhões do IS), podem não se concretizar e os valores serem menores que os apresentados na proposta orçamentária. Assim, existe um risco relevante de frustração de arrecadação nas projeções do PLOA 2027.

O próprio Poder Executivo reconhece nos documentos do PLOA que as estimativas da CBS são preliminares e precisarão ser atualizadas à medida que as definições regulatórias do Congresso forem consolidadas. Para contornar a falta de histórico de arrecadação do novo tributo, o governo adotou como premissa aplicar as regras da CBS sobre as bases históricas dos tributos substituídos ou reduzidos (PIS, Cofins, IPI e IOF seguros).

Como a IFI ressaltou no RAF nº 113, os efeitos diretos e indiretos da reforma tributária sobre a arrecadação são de difícil mensuração prévia, pois exigirão a cobrança efetiva e dados operacionais reais para a calibração definitiva dos parâmetros. A mudança para o modelo de IVA dual com não cumulatividade plena pode gerar volumes de tomada de créditos e restituições que divirjam das simulações dos modelos considerados pelo governo.

O segundo ponto a se destacar diz respeito às estimativas para as transferências por repartição de receitas. O PLOA 2027 projeta R\$ 610,6 bilhões (4,1% do PIB) em transferências a estados e municípios, a IFI considerou R\$ 674,3 bilhões (4,6% do PIB) no RAF nº 113, de junho de 2026, diferença de R\$ 63,7 bilhões.

No RAF nº 112¹², de maio de 2026, a IFI analisou as projeções apresentadas no PLDO 2027. No documento, algumas considerações foram feitas em relação à trajetória considerada pelo Poder Executivo para as transferências por repartição de receita nos próximos anos. O PLDO 2027 prevê que as transferências, em proporção do PIB, diminuam gradativamente até 2030. Em 2027, o documento prevê transferências em 4,4% do PIB, que cairiam para 4,3% do PIB, em 2028, 4,3% do PIB, em 2029, e 4,2% do PIB em 2030. Em 2026, como destaca a Tabela 2, o RARDP do 3º Bimestre prevê que as transferências alcancem 4,7% do PIB.

O PLOA 2027 considera que as transferências por repartição de receitas atinjam 4,1% do PIB em 2027, 0,3 p.p. do PIB inferior ao projetado no PLDO. No mencionado RAF nº 112, a IFI destacou que essa redução sistemática da proporção das transferências da União aos demais entes federados, em relação ao PIB, é inconsistente com as próprias estimativas de arrecadação apresentadas pelo governo no PLDO 2027.

Para que as transferências, em proporção do PIB, recuassem nos próximos anos, seria necessário que a arrecadação dos tributos partilhados com Estados e Municípios, fundamentalmente o Imposto sobre a Renda (IR) e IPI/IS, diminuísse. No entanto, as

¹² Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/865129/RAF112_MAI2026.pdf.

planilhas oficiais da Receita Federal do Brasil (RFB) indicam uma participação constante dos recolhimentos de IR e IPI/IS em proporção do PIB até 2030.

Além disso, ainda segundo o RAF nº 112, a legislação vigente indica expansão ou manutenção dos repasses da União a Estados e Municípios. A Emenda Constitucional (EC) nº 112¹³, de 2021, alterou o art. 159 da Constituição Federal para elevar gradualmente a fatia do IR e do IPI/IS destinada ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Como as regras constitucionais elevaram a parcela do bolo tributário destinada aos entes subnacionais, não há justificativa jurídica ou econômica para projetar uma contração da fatia transferida sem que haja uma redução equivalente na arrecadação dos impostos compartilhados de origem.

Por fim, embora a metodologia do PLOA 2027 considere ajustes de competência e de caixa para adequar as estimativas orçamentárias aos desembolsos financeiros efetivos, e o ajuste financeiro de caixa tenha reduzido em R\$ 3,6 bilhões a previsão de repasse efetivo do FPE/FPM/IPI-EE em relação às dotações orçamentárias autorizadas em 2027, o montante não compensa a aparente contradição existente na estimativa das transferências, em proporção do PIB, para os próximos anos.

As estimativas para as transferências nos próximos anos produzem um efeito direto nas projeções da receita primária líquida do governo central – o montante de receita que permanece no caixa da União após a divisão da arrecadação dos tributos partilhados com os demais entes da federação. Em outras palavras, isso caracteriza um risco de frustração financeira durante a execução orçamentária de 2027.

Projeções de despesa

A Tabela 4 apresenta as projeções para as despesas primárias do PLDO 2027, PLOA 2027 e do RAF nº 113, a preços correntes e em proporção do PIB. A partir dos números da tabela, existe um desvio, a maior, de R\$ 23,2 bilhões (0,2 p.p. do PIB) na despesa primária total do Poder Executivo em relação à projeção mais recente da IFI para o próximo ano.

¹³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc112.htm.

TABELA 4. PROJEÇÕES PARA AS DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL (PLDO 2027, PLOA 2027 E RAF N° 113) – 2027 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Variáveis	2027							
	PLDO 2027		PLOA 2027		IFI (RAF n° 113/jun26)		Dif. PLOA 2027 - IFI (RAF n° 113)	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	p.p. do PIB
Despesa primária total	2.760,2	18,9	2.830,1	19,1	2.806,9	19,3	23,2	-0,2
Benefícios previdenciários	1.204,6	8,2	1.215,1	8,2	1.239,2	8,5	-24,1	-0,3
Pessoal e encargos sociais	459,3	3,1	474,1	3,2	457,1	3,1	17,0	0,1
Benefícios de Prestação Continuada (BPC/LOAS)	137,9	0,9	154,2	1,0	161,9	1,1	-7,6	-0,1
Abono salarial e seguro-desemprego	104,8	0,7	104,8	0,7	113,1	0,8	-8,3	-0,1
Complementação ao Fundeb	73,5	0,5	73,9	0,5	66,7	0,5	7,1	0,0
Sentenças judiciais e precatórios - custeio e capital	30,1	0,2	31,5	0,2	48,8	0,3	-17,3	-0,1
Subsídios, subvenções econômicas e Proagro	30,7	0,2	35,7	0,2	29,1	0,2	6,6	0,0
Custeio e capital dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU	41,4	0,3	25,7	0,2	23,0	0,2	2,7	0,0
Fundo de compensação aos Estados pela substituição do IPI pelo Imposto Seletivo			33,8	0,2			33,8	0,2
Outras despesas obrigatórias	18,6	0,1	18,3	0,1	7,6	0,1	10,6	0,1
Despesas do Poder Executivo sujeitas à programação financeira	659,3	4,5	663,1	4,5	646,7	4,4	16,4	0,1
Obrigatórias com controle de fluxo	384,6	2,6	396,3	2,7	406,3	2,8	-10,0	-0,1
Despesas discricionárias	274,7	1,9	266,8	1,8	240,4	1,7	26,5	0,1
Reserva para emendas parlamentares			44,8	0,3			44,8	0,3

Fonte: PLDO 2027, PLOA 2027 e RAF n° 113, de junho de 2026.

O principal desvio entre a estimativa do Poder Executivo e da IFI reside no pagamento de benefícios previdenciários. Para essa rubrica, a IFI estima a execução de R\$ 1.239,2 bilhões (8,5% do PIB) em 2027, enquanto o PLOA projeta R\$ 1.215,1 bilhões (8,2% do PIB), uma diferença de R\$ 24,1 bilhões (0,3 p.p. do PIB) a menos.

Outros desvios relevantes entre as despesas do PLOA 2027 e do RAF n° 113 são: (i) pessoal e encargos sociais (R\$ 17,0 bilhões, a maior, ou 0,1 p.p. do PIB); (ii) Benefícios de Prestação Continuada – BPC (R\$ 7,6 bilhões, a menor, ou 0,1 p.p. do PIB); (iii) abono salarial e seguro-desemprego (R\$ 8,3 bilhões, a menor, ou 0,1 p.p. do PIB); (iv) Complementação da União ao Fundeb (R\$ 7,1 bilhões, a maior); (v) sentenças judiciais e precatórios de custeio e capital (R\$ 17,3 bilhões, a menor, ou 0,1 p.p. do PIB); (vi) Fundo de Compensação aos Estados pela substituição do IPI pelo Imposto Seletivo (R\$ 33,8 bilhões, a maior, ou 0,2 p.p. do PIB); (vii)

despesas obrigatórias com controle de fluxo (R\$ 10,0 bilhões, a menor, ou 0,1 p.p. do PIB); e (viii) discricionárias (R\$ 26,5 bilhões, a maior, ou 0,1 p.p. do PIB).

A discrepância entre as estimativas para o pagamento de benefícios previdenciários do RGPS, em 2027, entre o Poder Executivo (PLOA 2027) e a IFI (RAF nº 113) decorre de divergências em premissas macroeconômicas, estimativas sobre a expansão do estoque de beneficiários e o ceticismo da IFI quanto à eficácia de medidas de revisão de gastos previstas para os próximos anos.

Em primeiro lugar, como discutido na segunda seção deste texto, o Poder Executivo tem uma projeção ligeiramente mais baixa para a inflação (medida pelo INPC, do IBGE), em 2027, comparativamente à IFI. Como o INPC é o indexador legal para a correção das faixas de contribuição e dos benefícios acima do salário mínimo, a estimativa de inflação menor reduz o reajuste nominal dos benefícios no modelo utilizado pelo governo.

Segundo, como destacado pela IFI no RAF nº 112, o principal vetor de crescimento da despesa previdenciária, desde 2021, é a expansão contínua do estoque de benefícios, impulsionada por fatores demográficos estruturais (envelhecimento populacional e aumento da expectativa de sobrevida aos 65 anos) e pela aceleração dos auxílios por incapacidade temporária (auxílio-doença). Por outro lado, as estimativas do Poder Executivo embutem, aparentemente, premissas mais conservadoras em relação à quantidade de novos benefícios emitidos, tanto em 2027, quanto nos anos subsequentes, considerando as projeções apresentadas no PLDO.

Terceiro, o orçamento elaborado pelo Poder Executivo incorpora economias potenciais expressivas decorrentes de medidas de gestão e eficiência, com destaque para a ampliação do Atestmed – sistema que faz concessão documental de auxílio-doença sem perícia presencial, com estimativa de redução de gastos da ordem de R\$ 3,1 bilhões em 2027. A IFI, por sua vez, adota uma postura mais conservadora em relação a essa economia potencial, visto que, nos exercícios de 2024 e 2025, o rendimento efetivo do Atestmed e dos controles de prevenção a fraudes ficou abaixo do projetado pelo Executivo, não sendo suficiente para deter a aceleração do fluxo de concessões.

No Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027, o Poder Executivo consolidou e atualizou um pacote de revisão de gastos (*spending reviews*), que projeta uma economia potencial acumulada de R\$ 55,4 bilhões entre 2026 e 2029. A distribuição anual da economia estimada é a seguinte: (i) R\$ 11,0 bilhões em 2026; (ii) R\$ 16,0 bilhões em 2027; (iii) R\$ 11,3 bilhões em 2028; e (iv) R\$ 17,1 bilhões em 2029.

O BPC representa o maior montante de economia projetada, somando R\$ 25,8 bilhões entre 2026 e 2029, a ser alcançada com medidas administrativas, como revisão anual obrigatória, aperfeiçoamento dos filtros de renda, exigência de biometria, reavaliação biopsicossocial e melhora da governança do programa.

Para os benefícios previdenciários no âmbito do RGPS, as medidas projetam uma economia de R\$ 12,9 bilhões, de 2026 a 2029, a ser alcançada da seguinte forma: (i) R\$ 3,0 bilhões em 2026; (ii) R\$ 3,1 bilhões em 2027; (iii) R\$ 3,3 bilhões em 2028; e (iv) R\$ 3,5 bilhões em 2029. As principais medidas a serem adotadas para alcançar esses valores, ainda segundo os documentos do PLDO 2027, são a já mencionada expansão do Atestmed e a integridade cadastral para aprimorar a prevenção de fraudes.

No RAF nº 112, que analisou o PLDO 2027, a IFI discutiu essas medidas e justificou o ceticismo com a eficácia dos instrumentos apresentados, principalmente em relação aos montantes de economia projetados. A efetividade das medidas pode demandar alterações estruturais na legislação que rege a concessão do BPC e dos benefícios previdenciários.

O quarto e último ponto a se considerar em relação às despesas com benefícios previdenciários diz respeito ao pagamento do salário-maternidade e o salário-paternidade. Tanto o PLOA 2027, quanto o RAF nº 113, consolidam o custeio desses dois benefícios dentro do agregado das despesas com benefícios previdenciários do RGPS.

Em particular, as estimativas para o pagamento do salário-maternidade incorporam a expansão decorrente do julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em 21 de março de 2024, que declarou inconstitucional a exigência de carência de 10 meses de contribuição para que trabalhadoras autônomas, contribuintes individuais, facultativas e rurais tivessem direito ao benefício. A eliminação do requisito de carência ampliou o rol de seguradas elegíveis.

O salário-paternidade, por sua vez, está disciplinado na Lei nº 15.371¹⁴, de 31 de março de 2026, que estabelece expressamente que o benefício entra em vigor em 1º de janeiro de 2027. Assim, os efeitos financeiros e a respectiva execução orçamentária passam a integrar o orçamento do RGPS a partir do ano que vem.

Para a despesa do Benefício de Prestação Continuada em 2027, a discrepância entre a estimativa do Poder Executivo e a da IFI reside na premissa para o INPC e no maior crescimento vegetativo do estoque de beneficiários. Nesta despesa, assim como nos pagamentos de benefícios previdenciários, a IFI prefere adotar uma postura mais conservadora em relação à economia de R\$ 8,8 bilhões esperada pelo governo com revisões cadastrais, montante apresentado no Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2027 e objeto de análise no RAF nº 112.

Na despesa de pessoal e encargos, ainda de acordo com a Tabela 4, a IFI projeta um montante R\$ 17,0 bilhões superior ao do Executivo no PLOA 2027. Os fatores que explicam a despesa de pessoal no próximo ano, assim como a discrepância entre as estimativas da IFI e do PLOA, são detalhados a seguir.

Em primeiro lugar, o crescimento real anual da despesa de pessoal e encargos ficará limitado estritamente ao piso inferior do arcabouço fiscal, ou seja, incremento real de 0,6%

¹⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2026/lei/l15371.htm.

sobre a base da LOA 2026 (corrigida pelo IPCA acumulado de julho de 2025 a junho de 2026), excluídas as sentenças judiciais¹⁵. O limite máximo calculado para o Executivo (exceto Fundo Constitucional do Distrito Federal) sob esse gatilho ficou em R\$ 369,5 bilhões. No PLOA 2027, o governo fixou a dotação em R\$ 361,5 bilhões, mantendo uma margem de segurança de R\$ 8,0 bilhões abaixo do teto permitido pelo gatilho. Com a trava, a variação nominal anual da despesa de pessoal do Executivo cai para 3,2% em 2027, ante uma média de 7,9% no período de 2023 a 2026.

Apesar dessa trava de aumento real de até 0,6% para a despesa de pessoal a partir de 2027, o PLOA absorve o efeito financeiro anualizado das leis aprovadas entre 2024 e 2026 que reestruturaram carreiras e concederam a segunda parcela de reajustes aos servidores federais. Esse impacto contratado soma R\$ 37,8 bilhões na folha de 2027, estabilizando-se em cerca de R\$ 37,9 bilhões ao ano entre 2028 e 2030, conforme o PLDO.

Vale ressaltar que a tendência para a despesa de pessoal é de queda gradual, em proporção do PIB, nos próximos anos. As estimativas do Executivo são de recuo de 3,1% do PIB, em 2027, para 2,8% do PIB, em 2030, enquanto as projeções da IFI são de recuo de 3,1% do PIB, em 2027, para 3,0% do PIB em 2030.

Uma discrepância importante entre as estimativas de despesas do PLOA 2027 e do RAF nº 113 diz respeito ao aporte da União ao Fundo de Compensação aos Estados pela Substituição do IPI pelo Imposto Seletivo a partir de 2027, ano em que se inicia a fase prática de implementação da reforma tributária com a extinção do PIS e da Cofins (substituídos pela CBS) e a redução do IPI – que passa a ser cobrado de forma residual e concentrado na Zona Franca de Manaus, sendo parcialmente substituído pelo Imposto Seletivo (IS) e pela CBS. No PLOA 2027, o Poder Executivo considerou o montante de R\$ 33,8 bilhões (0,2% do PIB) em aporte ao referido fundo, despesa não contemplada pela IFI no RAF nº 113.

A compensação aos estados está prevista nos artigos 477, 478 e 479 da já referenciada LC nº 214. Como a arrecadação do IPI compõe a base de cálculo constitucional das transferências aos estados e municípios, por meio do FPE e do FPM (art. 159, I e II da CF), a queda imediata do IPI, em 2027, afetaria diretamente os cofres dos entes subnacionais a partir do próximo ano.

Para evitar essa perda imediata, a LC nº 214 determinou que a União deve apurar e entregar essa compensação, mensalmente, aos entes subnacionais a partir de janeiro de 2027. Essa conta foi operacionalizada no PLOA 2027, totalizando R\$ 33,8 bilhões. Importante mencionar que o desembolso para o Fundo de Compensação aos Estados pela substituição do IPI pelo Imposto Seletivo não estava previsto no Marco Orçamentário de Médio Prazo

¹⁵ Conforme o art. 6º-A da LC nº 200, inserido pela LC nº 214. O gatilho disciplinado nesse dispositivo foi acionado em razão do déficit primário registrado pelo governo central no exercício de 2025, apurado em 2026 e válido para 2027. Trata-se de contenção de despesas de pessoal para todos os Poderes e órgãos autônomos da União (Executivo, Legislativo, Judiciário, MPU e DPU).

(MOMP) constante do PLOA 2026. Por essa razão, a IFI não considerou o aporte ao fundo nas projeções do RAF nº 113.

No PLOA 2026, as projeções plurianuais do MOMP seguiam a lógica de limites e referenciais monetários setoriais definidos por órgão. O PLOA 2027 passou a adotar uma nova metodologia, a Linha de Base da Despesa, que calcula o custo real de continuidade dos compromissos e políticas públicas nos anos subsequentes.

A inclusão do cálculo mensal dessa compensação (amparada pelo art. 477 da LC nº 214 para repor as perdas do FPE e FPM resultantes da queda do IPI) foi apontada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento como o principal acréscimo na proporção de despesas obrigatórias do PLOA 2027 (+0,2 p.p. do PIB).

Uma explicação adicional importante: a despesa desse aporte (R\$ 33,8 bilhões) ao fundo compensatório do IPI não integra o limite de despesas primárias no âmbito da LC nº 200¹⁶. Por outro lado, essa despesa primária entra integralmente na apuração da meta de resultado primário nos moldes da LC nº 101¹⁷ (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da LDO¹⁸.

Para concluir a presente seção, consideram-se alguns pontos em relação aos pisos constitucionais de saúde e educação. No PLOA 2027, o Poder Executivo alocou dotações que cumprem ou superam as exigências constitucionais e legais. Para o piso da saúde (Ações e Serviços Públicos de Saúde – 15% da Receita Corrente Líquida da União), o valor calculado foi de R\$ 272,2 bilhões, mesmo montante alocado para a respectiva dotação.

Para o piso da educação (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 18% da Receita Líquida de Impostos), o valor considerado foi de R\$ 138,8 bilhões. A dotação alocada para o piso, no entanto, foi de R\$ 141,2 bilhões, gerando uma folga de R\$ 2,4 bilhões.

Para o piso de investimentos (0,6% do PIB conforme o Regime Fiscal Sustentável da LC nº 200), o valor considerado foi de R\$ 88,7 bilhões (0,6% do PIB). A dotação alocada, por sua vez, foi de R\$ 133,8 bilhões, superando com folga o piso estabelecido no arcabouço fiscal.

Algumas regras e mecanismos de ajuste foram incorporados no orçamento de 2027. O montante exigido para o cumprimento dos pisos, em 2027, foi afetado por alterações legislativas recentes. A primeira alteração foi inserida na LC nº 235¹⁹. O art. 14 da lei

¹⁶ Assim como as despesas com os aportes ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais (FCBF) e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), previstas para ocorrer a partir do exercício de 2029. Esses aportes têm exclusão expressa da base de cálculo dos limites definidos na LC 200/2023, conforme os artigos 12 e 15 da Emenda Constitucional (EC) nº 132, de 2023. Texto da EC 132 disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm.

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

¹⁸ O texto constitucional e a legislação orçamentária preveem deduções/abatimentos específicos do cômputo da meta fiscal apenas para despesas qualificadas, como a parcela de precatórios (EC nº 136/2025), os projetos estratégicos de Defesa (LC nº 221/2025) e as ações de saúde e educação do Fundo Social (LC nº 223/2025). Como a compensação do IPI não consta dessa lista de exceções, seu desembolso pressiona o saldo primário no conceito acima da linha e exige cobertura por receitas primárias para assegurar o atingimento do centro da meta de superávit de 0,5% do PIB.

¹⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp235.htm.

estabelece que, em razão da projeção de déficit primário em 2026, o crescimento de despesas com receitas vinculadas fica condicionado ao crescimento do limite do arcabouço (IPCA + 2,5%). O mesmo dispositivo exclui as receitas de comercialização de petróleo do cálculo da Receita Corrente Líquida da União (RCL).

Tais medidas, portanto, reduzem a elevação automática da base de cálculo do piso constitucional da saúde e geram uma economia de R\$ 8,9 bilhões em 2027, de acordo com projeções do Poder Executivo. Os efeitos da LC nº 235 não estão incorporados nas estimativas mais recentes da IFI (RAF nº 113).

Segunda alteração legislativa importante para efeito da elaboração do orçamento de 2027 foi o Programa Pé-de-Meia. Os recursos destinados ao programa de poupança do ensino médio – R\$ 10,5 bilhões no PLOA 2027 – passaram a ser classificados como bolsas de estudo e contabilizados no cumprimento do gasto mínimo com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Por fim, a exigência de direcionamento de ao menos 50% das emendas parlamentares de comissão para Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), nos termos da LC nº 210²⁰, de 2024, auxilia no cumprimento do piso da saúde.

Como os pisos de saúde (15% da RCL) e educação (18% da RLI) acompanham o desempenho da arrecadação federal, revisões para cima na projeção de receitas elevam automaticamente os valores mínimos exigidos para ambas as funções. Adicionalmente, a obrigatoriedade de acompanhamento dos pisos – combinada com o crescimento vegetativo de benefícios previdenciários, BPC e a execução de emendas impositivas – amplia o engessamento estrutural do orçamento público, reduzindo a margem para despesas discricionárias não rígidas do Poder Executivo no médio prazo.

Dessa forma, medidas que ajudem no cumprimento dos pisos e desvinculem despesas de receitas aliviam a execução orçamentária e tiram pressão dos limites de despesa no âmbito do arcabouço.

Limite de despesas e despesas sujeitas aos limites da LC nº 200

Esta seção apresenta o cálculo do limite de despesas primárias do Poder Executivo previsto no PLOA 2027 e avalia se os valores programados na proposta para as despesas obrigatórias sujeitas aos limites da Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023, são compatíveis com sua trajetória recente.

O cálculo do limite para 2027 parte de uma base de R\$ 2.392,6 bilhões. Sobre esse valor incidem a variação do IPCA acumulada em doze meses até junho de 2026, de 4,6%, e o crescimento real de 2,5%. A aplicação conjunta desses fatores resulta em correção nominal de 7,3% e em limite de R\$ 2.566,2 bilhões.

²⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp210.htm.

O PLOA acrescenta R\$ 10,4 bilhões ao limite em razão da diferença entre o IPCA projetado para o encerramento de 2026, de 5,1%, e o IPCA acumulado até junho deste ano, de 4,6%. Com esse acréscimo, o limite considerado para 2027 alcança R\$ 2.576,5 bilhões. A incorporação desse valor depende da confirmação da diferença de inflação prevista na proposta (Tabela 5).

TABELA 5. LIMITE DE DESPESAS PARA 2027 NO PLOA

Discriminação	Valor
A. Base de cálculo de 2026	R\$ 2.392,6 bilhões
B. Correção nominal da base	7,3%
B.1. IPCA acumulado em 12 meses até junho de 2026	4,6%
B.2. Crescimento real	2,5%
C. Limite de 2027 antes do acréscimo pela diferença do IPCA $[A \times (1 + B/100)]$	R\$ 2.566,2 bilhões
D. Acréscimo pela diferença entre o IPCA projetado para dezembro e o acumulado até junho de 2026	R\$ 10,4 bilhões
E. Limite de 2027 com o acréscimo [C + D]	R\$ 2.576,5 bilhões

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2027, Tabela 14. Elaboração: IFI.

O limite da LC nº 200 não abrange todas as despesas primárias. Entre as principais despesas excluídas estão as transferências por repartição de receitas, os precatórios, o Fundeb, o FCDF, o Fundo de Compensação pela substituição do IPI pelo Imposto Seletivo e determinadas despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU.

Segundo a Tabela 15 da Mensagem Presidencial, as despesas primárias totais do PLOA 2027 somam R\$ 3.418,5 bilhões. Desse montante, R\$ 592,4 bilhões correspondem a transferências por repartição de receitas e R\$ 249,5 bilhões a outras despesas primárias não sujeitas aos limites. Somando as duas categorias, as despesas excluídas do limite totalizam R\$ 841,9 bilhões, ou 24,6% da despesa primária total.

Desconsideradas as transferências por repartição de receitas, restam R\$ 2.826,1 bilhões em despesas primárias. Desse montante, R\$ 2.576,5 bilhões estão sujeitos aos limites da LC nº 200 e R\$ 249,5 bilhões não estão. As despesas não sujeitas correspondem, portanto, a 8,8% desse total (Tabela 6).

TABELA 6. DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS E NÃO SUJEITAS AOS LIMITES NO PLOA 2027 (R\$ BILHÕES)

Discriminação	R\$ bilhões
A. Despesas primárias sujeitas aos limites	2.576,5
B. Despesas primárias não sujeitas aos limites, excluídas as transferências por repartição de receitas	249,5
C. Despesas primárias totais, excluídas as transferências por repartição de receitas [A + B]	2.826,1
D. Participação das despesas não sujeitas aos limites nesse total [B / C]	8,8%

Fonte: Mensagem Presidencial do PLOA 2027, Tabela 15. Elaboração: IFI.

Na avaliação do terceiro bimestre de 2026, as despesas primárias sujeitas aos limites estão estimadas em R\$ 2.410,6 bilhões (17,6% do PIB) para este ano. No PLOA 2027, estão programadas em R\$ 2.576,5 bilhões (17,4% do PIB).

As despesas obrigatórias sujeitas aos limites estão estimadas em R\$ 2.172,9 bilhões (15,9% do PIB), para 2026, e programadas em R\$ 2.304,3 bilhões (15,6% do PIB) para 2027. As despesas discricionárias, por sua vez, estão estimadas em R\$ 237,7 bilhões (1,7% do PIB), em 2026, e programadas em R\$ 272,2 bilhões (1,8% do PIB) no PLOA 2027 (Tabela 7).

TABELA 7. DESPESAS PRIMÁRIAS SUJEITAS AOS LIMITES DA LC Nº 200 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Discriminação	3º bim. 2026	PLOA 2027	% PIB 2026	% PIB 2027	Δ p.p. PIB
Despesas sujeitas aos limites	2.410,6	2.576,5	17,6%	17,4%	-0,2
Obrigatórias sujeitas	2.172,9	2.304,3	15,9%	15,6%	-0,3
Benefícios previdenciários	1.081,8	1.169,3	7,9%	7,9%	0,0
Pessoal e encargos sociais	416,9	440,7	3,1%	3,0%	-0,1
Bolsa Família	155,8	157,1	1,1%	1,1%	-0,1
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	136,0	145,1	1,0%	1,0%	0,0
Abono salarial e seguro-desemprego	98,2	104,7	0,7%	0,7%	0,0
Demais obrigatórias	284,2	287,4	2,1%	1,9%	-0,1
Discricionárias sujeitas	237,7	272,2	1,7%	1,8%	0,1
Limite de despesas	2.392,7	2.576,5	17,5%	17,4%	-0,1

Fonte: RARDP do 3º Bimestre de 2026; Mensagem Presidencial e Apresentação do PLOA 2027. Elaboração: IFI. Nota: os valores por rubrica nesta tabela refletem apenas a parcela sujeita ao limite; podem, portanto, diferir dos totais de despesa primária apresentados na Tabela 4, que incluem também a parcela não sujeita (por exemplo, sentenças judiciais e precatórios de natureza previdenciária e de pessoal).

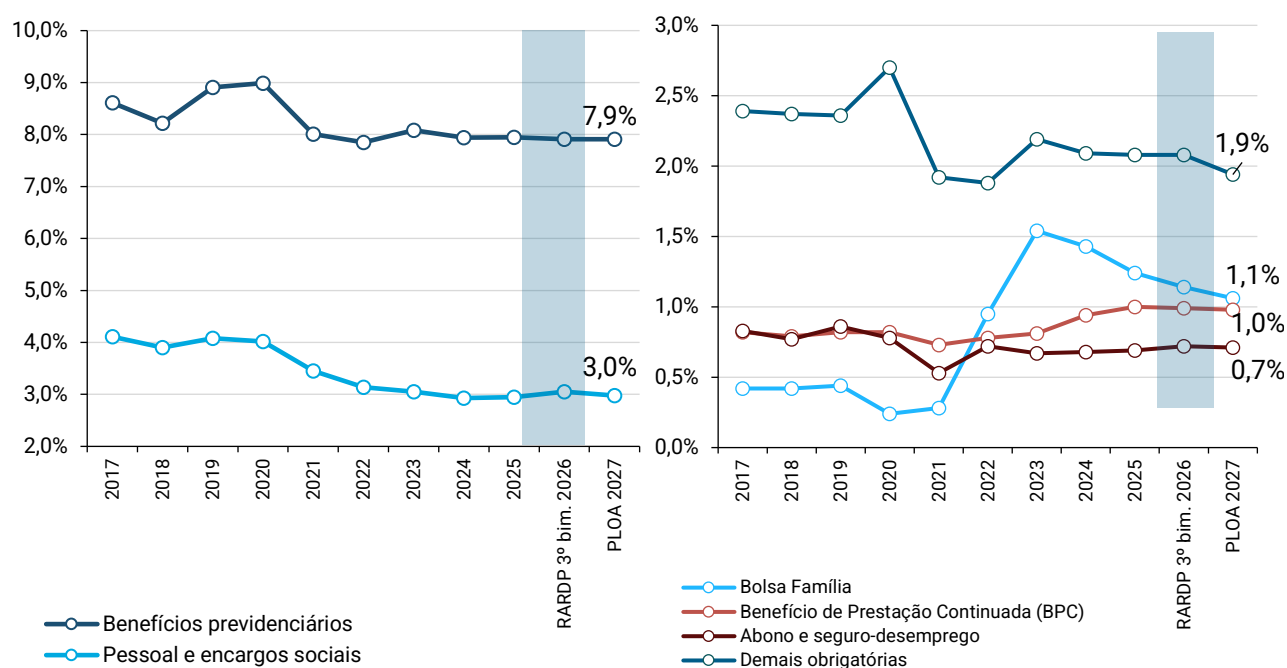
Na avaliação do terceiro bimestre de 2026, as despesas sujeitas aos limites excediam o limite em R\$ 17,9 bilhões, o que levou ao bloqueio de despesas discricionárias. Descontado

esse bloqueio, o espaço discricionário compatível com o limite foi estimado em R\$ 219,8 bilhões. Para 2027, o PLOA programa R\$ 272,2 bilhões para despesas discricionárias sujeitas aos limites, R\$ 52,4 bilhões acima desse espaço.

Na estimativa para 2026, as despesas obrigatórias comprometem 90,8% do limite, restando 9,2% para as discricionárias. No PLOA 2027, as parcelas correspondem a 89,4% e 10,6%, respectivamente, considerando, portanto, menor comprometimento do limite com despesas obrigatórias e maior espaço residual para despesas discricionárias.

A comparação em proporção do PIB permite avaliar a trajetória das despesas em relação ao tamanho da economia. O Gráfico 1 apresenta a evolução anual das despesas obrigatórias sujeitas aos limites entre 2017 e 2027.

GRÁFICO 1. DESPESAS OBRIGATÓRIAS SUJEITAS AOS LIMITES DA LC N° 200 (% DO PIB)



Fonte: Siga Brasil; Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do terceiro bimestre de 2026; Mensagem Presidencial e Apresentação do PLOA 2027. Elaboração: IFI. Nota metodológica: os valores de 2017 a 2025 correspondem à execução, enquanto os valores de 2026 e 2027 se referem, respectivamente, à avaliação do terceiro bimestre e ao PLOA. Para os anos anteriores à vigência da LC n° 200, as despesas foram classificadas de acordo com o perímetro adotado nesta análise, de modo a permitir a comparação ao longo do período. As proporções de 2026 e 2027 utilizam os valores de PIB nominal considerados nos respectivos documentos oficiais

A leitura das rubricas mostra trajetórias distintas. Os benefícios previdenciários continuam sendo o principal componente das despesas obrigatórias sujeitas aos limites e mantêm participação próxima do patamar recente. As despesas com pessoal e encargos sociais, com abono salarial e seguro-desemprego também permanecem relativamente estáveis em proporção do PIB, enquanto o Bolsa Família e “Demais obrigatórias” apresentam redução gradual. O BPC aumentou sua participação no PIB nos últimos anos, mas o PLOA projeta sua estabilização em torno de 1,0% do PIB.

O PLOA projeta queda moderada da participação das despesas obrigatórias sujeitas aos limites em proporção do PIB, mas não redução nominal do gasto. Entre 2026 e 2027, essas despesas aumentam R\$ 131,4 bilhões, ou 6,0%. A mudança de 15,9% para 15,6% do PIB depende, em grande medida, do crescimento nominal projetado pelo Executivo. Além disso, a maior parte do aumento das obrigatórias está concentrado em benefícios previdenciários, pessoal e encargos sociais e BPC. Caso as obrigatórias sejam reestimadas para cima ou as medidas de contenção não produzam os efeitos esperados, o aumento terá de ser compensado por bloqueios nas despesas discricionárias.

Projeções de resultado primário

Esta seção analisa os números apresentados no PLOA referentes ao resultado primário do governo central em 2027. A Tabela 8 apresenta as projeções do PLDO 2027, PLOA 2027 e RAF nº 113.

De acordo com a tabela, existe uma diferença, a maior, de R\$ 104,8 bilhões (0,7 p.p. do PIB) entre as estimativas de resultado primário efetivo do PLOA 2027 (superávit de R\$ 18,6 bilhões, ou 0,1% do PIB) e do RAF nº 113 (déficit de R\$ 86,1 bilhões, ou 0,6% do PIB) para 2027. Ainda segundo a tabela, a receita primária líquida do governo central projetada no PLOA é R\$ 127,9 bilhões superior à estimativa da IFI, enquanto a despesa primária está R\$ 23,2 bilhões acima.

TABELA 8. PROJEÇÕES PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (PLDO 2027, PLOA 2027 E RAF Nº 113) - 2027

Variáveis	2027							
	PLDO 2027		PLOA 2027		IFI (RAF nº 113/jun26)		Dif. PLOA 2027 - IFI (RAF nº 113)	
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	p.p. do PIB
1. Receita primária líquida	2.768,2	18,90	2.848,7	19,30	2.720,8	18,72	127,9	0,6
2. Despesa primária total	2.760,2	18,85	2.830,1	19,10	2.806,9	19,31	23,2	-0,2
3. Resultado primário efetivo [1-2]	8,0	0,05	18,6	0,10	-86,1	-0,59	104,8	0,7
4. Governo central - deduções da meta de resultado primário ⁽¹⁾	65,7	0,45	64,7	0,40	87,0	0,60	-22,3	-0,2
5. Governo central - resultado primário após deduções [3+4]	73,6	0,50	83,4	0,60	0,9	0,01	82,5	0,6
6. Governo central - centro da meta de resultado primário	73,2	0,50	73,2	0,50	73,2	0,50	0,0	0,0
7. Governo central - limite inferior da meta de resultado primário	36,6	0,25	36,6	0,25	36,6	0,25	0,0	0,0
8. Diferença para o limite inferior da meta de resultado primário [5-7]	37,0	0,25	46,7	0,35	-35,7	-0,24	82,5	0,6

⁽¹⁾ Sentenças judiciais, conforme §§ 21 e 22 do art. 165 da Constituição Federal de 1988, LC 221/2025, LC 223/2025 e Lei nº 15.164/2025.

Fonte: PLDO 2027, PLOA 2027 e RAF nº 113, de junho de 2026.

Vale uma explicação para as deduções legais de despesas da apuração da meta de resultado primário consideradas para 2027. O Poder Executivo incluiu R\$ 64,7 bilhões,

sendo: (i) R\$ 59,2 bilhões referentes à parcela de precatórios e RPVs que excede o montante gradualmente incorporado na apuração da meta (§§ 21 e 22 do art. 165 da Constituição Federal de 1988), que corresponde a 39,4% do total da despesa de precatórios e RPV; (ii) R\$ 5,0 bilhões de gastos voltados a projetos estratégicos de defesa nacional, nos termos da LC nº 221; (iii) R\$ 0,6 bilhão²¹ em recursos para educação e saúde com recursos do Fundo Social, nos termos da LC nº 223 e da Lei nº 15.164²², de 2025.

No RAF nº 113, a IFI projetou R\$ 87,0 bilhões de deduções legais de despesas da apuração da meta de primário de 2027. A diferença, a maior, de R\$ 20,1 bilhões (R\$ 79,3 bilhões, da IFI, menos R\$ 59,2 bilhões do PLOA) nos abatimentos referentes a precatórios e RPVs deve-se ao fato de a IFI ter previsto um abatimento maior pelo Poder Executivo a ser considerado no orçamento.

Para os gastos com saúde e educação com recursos do Fundo Social, a IFI previu o desconto de R\$ 2,8 bilhões, no RAF nº 113, referente ao exercício de 2027. A já referenciada LC nº 235 foi sancionada em agosto, após a publicação do RAF nº 113. Por fim, para os gastos na área de defesa, a IFI considerou o mesmo montante de abatimentos que o PLOA 2027 (R\$ 5,0 bilhões), na projeção para 2027.

Do ponto de vista das estimativas do PLOA 2027, partindo de um resultado primário efetivo superavitário de R\$ 18,6 bilhões, o acréscimo das deduções legais de R\$ 64,7 bilhões eleva o resultado apurado para R\$ 83,4 bilhões. Este valor supera o centro da meta fixada para o próximo ano (superávit de R\$ 73,2 bilhões), com R\$ 10,1 bilhões de folga.

Por sua vez, o RAF nº 113 parte de uma projeção de déficit primário efetivo de R\$ 86,1 bilhões em 2027. A adição de R\$ 87,0 bilhões em deduções resulta em um superávit primário apurado de R\$ 0,9 bilhão. Assim, nas contas da IFI, haveria um descumprimento formal da meta de 2027, com o primário R\$ 72,3 bilhões abaixo do centro da meta (R\$ 73,2 bilhões) e R\$ 35,7 bilhões abaixo do piso do intervalo de tolerância (R\$ 36,6 bilhões). Como discutido no RAF nº 113, à luz desses números, seria possível o cumprimento da meta de primário do ano que vem mediante um contingenciamento de R\$ 35,7 bilhões de despesas discricionárias.

Considerações finais

A avaliação do PLOA 2027 confirma o padrão já identificado pela IFI em análises anteriores: o cumprimento formal da meta fiscal permanece possível no próximo ano, mas depende de premissas mais otimistas do que as adotadas por esta instituição e de uma margem de segurança bem mais estreita do que a apresentada pelo Poder Executivo. Enquanto o PLOA projeta superávit primário apurado de R\$ 83,4 bilhões — R\$ 10,1 bilhões acima do centro da

²¹ A LC nº 235 antecipou R\$ 3,0 bilhões dessa margem para o exercício de 2026, reduzindo proporcionalmente o teto utilizável em 2027 para R\$ 555,2 milhões.

²² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15164.htm.

meta —, o cenário da IFI é de um superávit apurado de R\$ 0,9 bilhão, insuficiente até mesmo para atingir o limite inferior da margem de tolerância. Nessas contas, seria necessário um contingenciamento adicional de R\$ 35,7 bilhões em despesas discricionárias não rígidas para assegurar o cumprimento formal da meta em 2027.

A origem dessa divergência de R\$ 104,8 bilhões (superávit de R\$ 18,6 bilhões projetados no PLOA 2027 e déficit de R\$ 86,1 bilhões estimados pela IFI) no resultado primário efetivo está distribuída de forma significativa tanto pelo lado da receita, quanto da despesa. Do lado da receita, o PLOA parte de premissas macroeconômicas mais favoráveis — crescimento real de 2,5% ante 1,8% da IFI, com viés de baixa adicional sinalizado pelos dados mais recentes de atividade — e de parâmetros ainda provisórios para a arrecadação da CBS e do Imposto Seletivo, tributos sem regulamentação definitiva do Congresso Nacional. Do lado da despesa, o principal fator de divergência é o ceticismo da IFI quanto à efetividade das medidas de revisão de gastos (spending reviews) projetadas pelo Executivo para benefícios previdenciários e BPC, cujo desempenho em 2024 e 2025 ficou aquém do estimado.

Vale destacar, ainda, um ponto estrutural que extrapola o exercício de 2027: a introdução do aporte ao Fundo de Compensação aos Estados pela substituição do IPI pelo Imposto Seletivo (R\$ 33,8 bilhões) ilustra como o desenho da transição da reforma tributária pode gerar novas despesas primárias relevantes, não sujeitas ao limite da LC nº 200, mas plenamente computadas na apuração da meta de resultado primário.

A análise do limite de despesas primárias reforça o diagnóstico de rigidez orçamentária crescente. Ainda que o PLOA projete redução da participação das despesas obrigatórias sujeitas aos limites, de 90,8% para 89,4% do espaço disponível entre 2026 e 2027, essa melhora depende inteiramente do crescimento nominal projetado pelo Executivo — em termos absolutos, as despesas obrigatórias aumentam R\$ 131,4 bilhões no período. Caso as obrigatórias sejam reestimadas para cima ao longo do próximo exercício, ou as medidas de contenção não produzam o efeito esperado, o ajuste necessário recairá, mais uma vez, sobre o bloqueio de despesas discricionárias — repetindo o padrão observado ao longo de 2026 e documentado nos RARDPs bimestrais deste ano.

Por fim, cabe reafirmar que as divergências entre as estimativas do Poder Executivo e da IFI para 2027 não decorrem de erro técnico de qualquer das partes, mas de escolhas metodológicas e de premissas legítimas, ainda que com graus distintos de conservadorismo. A magnitude dessas divergências — equivalente a mais de uma vez e meia o próprio centro da meta fiscal — contudo, reforça a importância do acompanhamento contínuo da execução orçamentária ao longo de 2027, especialmente no primeiro ano do próximo mandato presidencial, quando a credibilidade das premissas hoje adotadas será posta à prova.