

Policy Brief

Herança e desafio fiscal

Autores: Marcos Lisboa e Marcos Mendes

Insper | OBSERVATÓRIO DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

FICHA TÉCNICA

OBSERVATÓRIO DA QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

COORDENAÇÃO ACADÊMICA
Sergio Firpo

COORDENAÇÃO EXECUTIVA
Gabriela Lacerda

PUBLICAÇÃO
Tipo: Policy Brief
Título: Herança e desafio fiscal
Autor: Marcos Lisboa e Marcos Mendes
Data de publicação: 05/11/2026
Edição nº: 03
Site: http://www.insper.edu.br/pt/pesquisa/centro-de-gestao-e-politicas-publicas/observatorio-da-qualidade-do-gasto-publico

CONTATO
E-mail: oqgp@insper.edu.br

O Observatório da Qualidade do Gasto Público (OQGP) do Insper é uma iniciativa sediada no Centro de Gestão de Políticas Públicas (CGPP). As análises e opiniões expressas neste relatório são de responsabilidade dos autores e não representam posições institucionais do Insper.

Herança e desafio fiscal

Marcos Lisboa
Economista. Sócio-diretor da Gibraltar Consulting.

Marcos Mendes
Doutor em Economia e Pesquisador do Insper

Introdução

O governo atual promoveu uma extensa agenda de ampliação dos gastos públicos em programas sociais e benefícios para o setor privado.

Ao mesmo tempo, implementou uma agenda de aumento da carga tributária para compensar parcialmente o aumento dos gastos públicos.

O resultado líquido é uma expansão fiscal de R$190 bilhões de reais em 2 anos, com efeitos adicionais para os próximos anos.

Essa sistematização dos dados indica que as dificuldades de ajuste fiscal em 2027 serão ainda maiores do que as estimativas atuais indicam. Além disso, será necessário rever as regras de cumprimento da política fiscal pois, como detalhamos no texto, boa parte da expansão fiscal ocorreu por meio de mecanismos que desrespeitam as regras do Arcabouço Fiscal, ou as contas do superávit primário.

Analisar a consistência das propostas de equilíbrio das contas públicas requer paciência com a análise detalhada das diversas contas e análise da criatividade de como o governo tem operado a sua política de expansão fiscal.

A Herança de 2025 e 2026

Este texto analisa as principais medidas fiscais tomadas a partir de meados de 2025 pelo Governo Federal.

A dívida pública aumentou mais de 10 pontos percentuais no atual governo. Muitas das decisões de ampliação de gasto ou de benefícios tributários do atual governo terão impacto nos próximos anos.

A pouca qualidade técnica das exposições de motivo apresentadas pelo governo, gera incerteza sobre os valores apresentados, como iremos destacar no texto.

A Tabela 1 apresenta os grandes números para a soma dos dois anos. Estimamos impacto expansionista (aumento de despesas e redução de tributação) da ordem de R$ 390 bilhões, enquanto medidas de aumento de receita somam R$ 200 bilhões nestes dois anos. O resultado é um aumento líquido de R$ 190 bilhões no biênio.

Algumas das medidas, como iremos destacar no texto, terão impacto recorrente no orçamento público, muito além do biênio.

Tabela 1 – Impacto fiscal das medidas compiladas no biênio 2026-27

	R$ bilhões nominais
Expansão (aumento de despesas e redução de receitas) (I)	390
Aumento de receitas (II)	200
Impacto líquido (III) = (I)-(II)	190

Fonte: elaboração própria. Vide tabela detalhada disponibilizada ao final deste texto.

Cabe detalhar os itens que contribuem para esses valores e analisar os detalhes das medidas em 2026 e 2027.

Categorias de despesas e receitas

As despesas públicas são classificadas como primárias, financeiras e extraorçamentárias.

A despesa primária corresponde a um desembolso da conta única do governo para aquisição de bens e serviços e reduz o resultado primário.

A despesa financeira também é um desembolso da conta única, mas se destina a conceder financiamentos ou garantias a empréstimos. Ao contrário da despesa primária, há a expectativa de que os recursos retornem à conta do governo, quando o empréstimo for pago pelo tomador ou a garantia deixar de ser necessária e o recurso for restituído ao governo.

Nesses casos, pode-se medir o impacto fiscal apenas pelo custo incorrido pelo governo, seja pela inadimplência nos empréstimos e das garantias honradas, seja pelo diferencial de taxa de juros entre aquele cobrado pelo governo e o custo de financiamento da dívida pública.

Entretanto, recentemente o governo federal tem decidido que os recursos não precisam ser devolvidos à conta única do Tesouro. Os programas de financiamento têm sido sistematicamente renovados ou utilizados para outras políticas públicas.

Por essa razão, do ponto de vista do impacto na dívida pública, o relevante é o valor total desembolsado pelo governo, na hipótese de que, mantida a prática do atual governo, os recursos não serão retornados para o caixa da União.

Como exemplo de despesas financeiras consideradas no levantamento, temos o “Plano Brasil Soberano 2” (os recursos que sobraram do “Brasil Soberano 1” foram direcionados para a linha de crédito do “Brasil Soberano 2”), o financiamento de capital de giro a empresas do setor aéreo, o financiamento subsidiado à compra de caminhões, táxis e aplicativos, entre outros.

Temos, por fim, a categoria “despesa extraorçamentária”. Nesse caso, os recursos já saíram do orçamento e foram alocados em fundos de natureza jurídica privada, ainda que geridos pelo governo. Por exemplo, muitas vezes o governo fez uma despesa primária para capitalizar o Fundo Garantidor de Operações (FGO).

Essa despesa foi computada no resultado primário, sendo destinada ao caixa do FGO. Quando o governo decide usar os recursos desse fundo, não haverá impacto no resultado primário nem saque da conta única do Tesouro. Tudo se passa como se fosse uma operação do setor privado.

Esse tipo de operação é incluído no levantamento de dados porque o uso alternativo a esse dinheiro público que está no FGO ou em outros fundos seria a devolução à conta única do Tesouro, o que permitiria abater a dívida pública. A opção por usar os recursos em uma nova política pública significa que o governo está desistindo de reduzir a dívida para expandir os gastos públicos.

Outros exemplos de políticas dessa natureza incluídas no levantamento são o uso de recursos do Fundo Garantidor de Habitações para financiar reformas de casas ou o uso de ações de empresas estatais (que poderiam ser vendidas em mercado) para capitalizar outras estatais.

O governo adotou diversas medidas de receita tributária. Procuramos identificar as receitas decorrentes de tributação de baixa qualidade, por afetar negativamente a produtividade da economia ou por implicar surpresa não prevista em contratos. Como exemplos temos a tributação da importação de bens de capital e de tecnologia da informação e a tributação da exportação de petróleo.

Recorrente ou não recorrente

Procuramos diferenciar as despesas e receitas que terão impacto por três ou mais anos, que denominamos recorrentes, das não recorrentes.

Despesas recorrentes são um problema fiscal maior, pois representam aumento da rigidez orçamentária e compromisso de gastos por vários exercícios. As não recorrentes, por sua vez, são mais fáceis de interromper.

Critérios adotados para os valores atribuídos a cada medida

Foram compiladas 57 medidas. O número elevado de medidas e a imprecisão técnica nas estimativas de impacto realizadas pelo governo nos leva a trabalhar com valores aproximados. Para cada estimativa, tentamos ser precisos sobre os parâmetros adotados.

Em alguns casos, em que já houve execução orçamentária por longo período, utilizamos dados da despesa orçamentária (caso, por exemplo, das modalidades de subvenção a combustíveis que já se encerraram). Em outros casos, trabalhamos com estimativas declaradas por autoridades públicas à imprensa ou publicadas nas exposições de motivos das proposições enviadas ao Congresso.

No caso específico da linha de financiamento para compra de veículos por taxistas e motoristas de aplicativo, houve o anúncio de R$ 30 bilhões disponíveis para operação. Mas a expectativa de contratação para 2026 é de apenas R$ 3,5 bilhões.

Como o restante da verba disponibilizada não chegou a sair da conta única do Tesouro, consideramos esse valor menor, atribuindo uma expectativa de liberação de outros R$ 5 bilhões (proporcional ao período de vigência anual) para 2027.

Há casos de receitas e despesas recorrentes para as quais não obtivemos a estimativa de custo para 2027 em diante. Neste caso fomos conservadores e repetimos o valor nominal de 2026.

Os números, portanto, devem ser tomados mais como uma indicação de ordem de grandeza do que como projeção precisa.

O impacto fiscal em 2026

A Tabela 2 resume as medidas que impactaram as contas fiscais em 2026. O valor total do aumento de despesas e redução de receitas foi de R$ 247 bilhões.

Tabela 2 – Impacto fiscal das medidas compiladas em 2026

		% da Expansão	% do Total do item
Expansão (aumento de despesas e redução de receitas) (I)	**247**	**100%**	
Financeiras	91	37%	
Extraorçamentárias	35	14%	
Primárias	122	49%	100%
Aumento de despesa	80		66%
Redução de receita	41		34%
Aumento de receitas (II)	**99**		
d/q baixa qualidade	63		64%
Impacto líquido (III) = (I)-(II)	**148**		
Memo:			
Expansão com impacto nas métricas do arcabouço			
Teto de gastos	18		7%
Resultado primário	122		49%
Expansão com impacto direto ou indireto na dívida pública (aumento)	247		100%
Contração com impacto direto ou indireto na dívida pública (redução)	99		100%
Expansão não recorrente	205		83%
Expansão recorrente	43		17%
Aumento de receita não recorrente	21		21%

Fonte: elaboração própria. Vide tabela detalhada disponibilizada ao final deste texto.

Medidas do governo aumentaram as receitas em R$ 99 bilhões para compensar a expansão fiscal. O resultado foi uma expansão líquida de R$ 148 bilhões.

As medidas de expansão financeira somaram 37% da expansão fiscal. Essa forma de aumentar os gastos públicos não está restrita pelos limites de gastos do arcabouço fiscal. O governo se impõe um limite para gastos, mas se vale dessa alternativa para pular a cerca dos princípios que propôs.

Diversas medidas de natureza primária também não impactam o teto de gastos, por terem sido efetivadas via crédito extraordinário (com destaque para as medidas de subvenção a combustíveis) ou por terem sido feitas pelo lado da receita. Outra forma de pular a cerca dos princípios.

Apenas 7% das medidas expansionistas impactaram o teto, como registrado na tabela. As medidas extraorçamentárias não transitam pelo orçamento.

Isso revela a fragilidade do Novo Arcabouço Fiscal como ferramenta de indução da disciplina fiscal.

Deve-se destacar que 64% do valor arrecadado em medidas do lado da receita se deu por meio de tributos de baixa qualidade, gerando efeito colateral negativo sobre a segurança jurídica e a produtividade da economia.

Ressalte-se, por fim, que 83% das medidas expansionistas foram não-recorrentes, e podem ser descontinuadas a partir do próximo exercício, se o governo decidir fazer ajuste fiscal.

O impacto fiscal em 2027

A Tabela abaixo mostra as contas para 2027, com expansão de R$ 142 bilhões e receitas aproximadamente no mesmo valor de 2026, levando a uma expansão líquida de R$ 41 bilhões.

Tabela 3 – Impacto fiscal das medidas compiladas em 2027

		% da Expansão	% do Total do item
Expansão (aumento de despesas e redução de receitas) (I)	**142**	**100%**	
Financeiras	5	4%	
Extraorçamentárias	-	0%	
Primárias	137	96%	100%
Aumento de despesa	96		70%
Redução de receita	41		30%
Aumento de receitas (II)	**101**		
d/q baixa qualidade	63		63%
Impacto líquido (III) = (I)-(II)	**41**		
Memo:			
Expansão com impacto nas métricas do arcabouço			
Teto de gastos	65		45%
Resultado primário	137		96%
Expansão com impacto direto ou indireto na dívida pública (aumento)	142		100%
Contração com impacto direto ou indireto na dívida pública (redução)	101		100%
Expansão não recorrente	53		37%
Expansão recorrente	90		63%
Aumento de receita não recorrente	21		21%

Fonte: elaboração própria. Vide tabela detalhada disponibilizada ao final deste texto.

Em comparação com 2026, há um maior percentual de medidas com impacto primário e a quase inexistência de medidas financeiras e extraorçamentárias.

Entretanto, essas duas modalidades de despesa costumam aumentar ao longo do ano, pois independem de regras fiscais e orçamentárias. Os gestores têm liberdade para criar

linhas de financiamento e novas alocações de recursos depositados em fundos privados no decorrer do exercício.

Caso a lógica da política fiscal continue a dos últimos anos, pode-se esperar um aumento desses itens de despesa em 2027.

Foram adotadas muitas medidas de expansão do gasto recorrente recentemente, como o aumento do valor do Bolsa Família, a provisão de canetas emagrecedoras pelo SUS ou o aumento do limite de faturamento do MEI, para citar alguns exemplos.

Por essa razão, conservadoramente, estimamos uma diminuição da parcela das medidas expansionistas que são não-recorrentes em 2027.

Mesmo assim, as estimativas indicam um impacto sobre o teto de gastos em 2027 (R$ 65 bilhões) bastante superior aos R$ 18 bilhões de 2026. Isso significa a necessidade de cortes em outras despesas para acomodar as novas ou eventuais medidas criativas para alargar o teto ao longo do exercício.

O aumento da arrecadação compensa em parte a maior despesa em 2027, resultando em um aumento líquido de R$ 41 bilhões, menor que em 2026, R$ 148 bilhões.

Porém, é preciso ressaltar que, em 2027, o volume de medidas de expansão fiscal recorrentes (R$ 90 bilhões) é mais do que o dobro das de 2026 (R$ 43 bilhões).

O maior valor para 2027 de medidas recorrentes de expansão fiscal significam maiores dificuldades para a gestão do orçamento e maiores dificuldades para evitar o descontrole das contas públicas.

Conclusão

O governo realizou uma expansão fiscal de R$190 bilhões nos últimos dois anos. Deixa uma herança adicional de despesas recorrentes de R$90 bilhões para 2027. Será necessário um ajuste fiscal de mais de R$ 350 bilhões para interromper o crescimento da dívida pública.

Além disso, a análise da evolução das contas públicas dos últimos anos revela a criatividade do governo em utilizar mecanismos para ampliar os gastos públicos, contornando os princípios legais.

Essa criatividade é preocupante. O gasto público crescente se transforma em dívida pública crescente. Um dos seus efeitos colaterais é a maior taxa de juros. Outro, o aumento da inflação.

A economia terá um imenso desafio em 2027. Os analistas também. Melhor estarem fazendo as contas em dia.

Este link disponibiliza a descrição detalhada das medidas fiscais computadas neste texto.