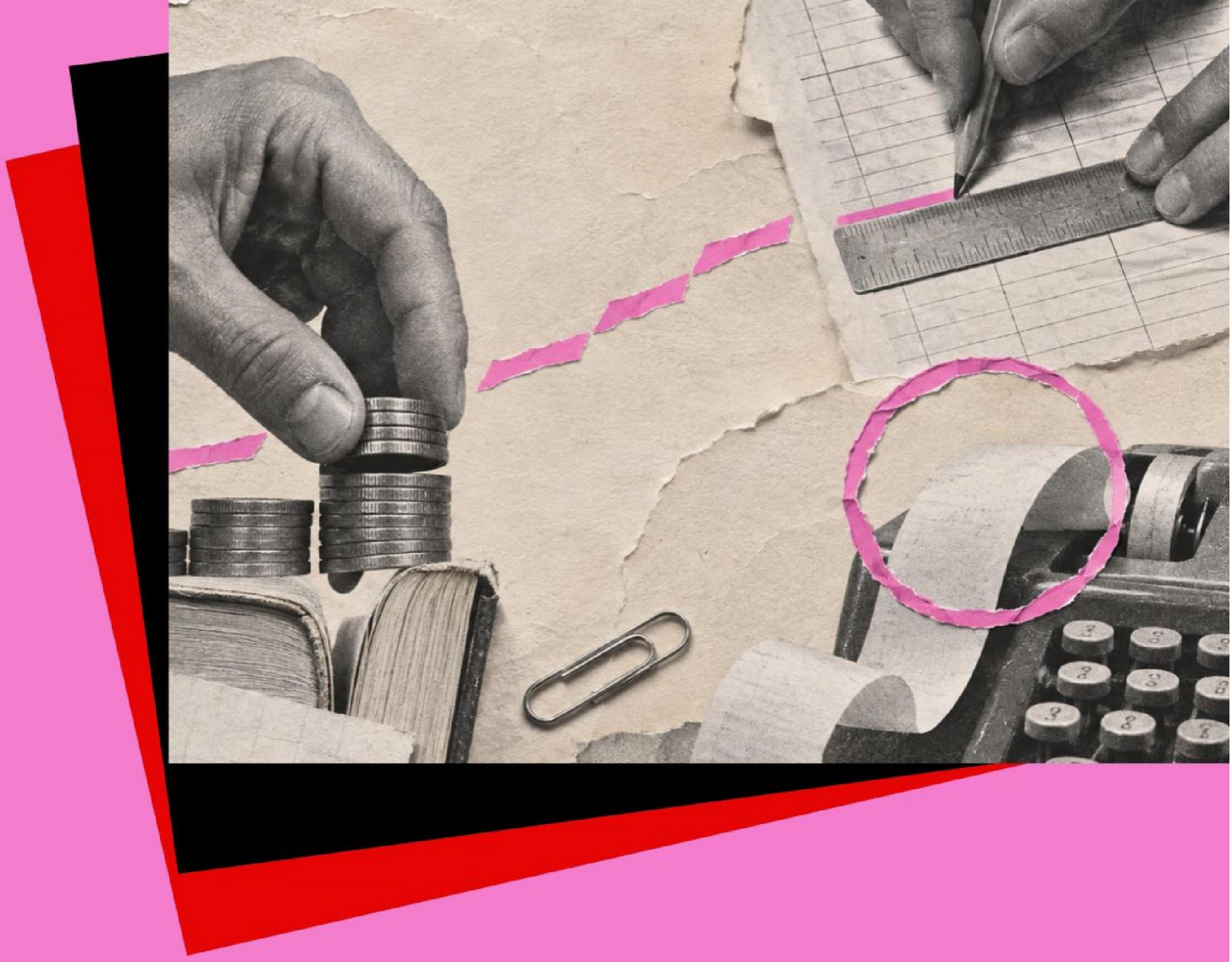


Texto para discussão

Um programa de ajuste da despesa e das renúncias: medidas priorizadas por um critério de qualidade do gasto

Autor: Sergio Firpo

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: Texto para discussão
Título: Um programa de ajuste da despesa e das renúncias: medidas priorizadas por um critério de qualidade do gasto
Autor: Sergio Firpo
Data de publicação: 06/11/2026
Edição nº: 01
DOI: https://doi.org/10.11132/bib.MJVK4432
Site: http://www.insper.edu.br/pt/pesquisa/centro-de-gestao-e-politicas-publicas/observatorio-da-qualidadedo-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.

Um programa de ajuste da despesa e das renúncias: medidas priorizadas por um critério de qualidade do gasto[1]

Sergio Firpo
Professor Titular da Cátedra Affonso Celso Pastore
e Coordenador Acadêmico do Observatório da Qualidade do Gasto Público

Resumo

O Brasil chegou ao começo de 2026 com dívida bruta do governo geral de 79% do Produto Interno Bruto (PIB) e déficit primário recorrente. Em agosto, a dívida já alcançava 82,9% do PIB (Banco Central do Brasil, Estatísticas Fiscais de agosto de 2026). As projeções independentes indicam deterioração contínua até o fim da década se nada for feito. As estimativas disponíveis situam o ajuste necessário para estabilizar a dívida entre 3% e 4,6% do PIB de melhora no resultado primário. Este estudo reúne em um único programa as propostas de redução de despesa, de gastos tributários e de subsídios que hoje circulam de forma dispersa, com estimativas comparáveis entre si e com o desconto das sobreposições entre elas.

Das 44 medidas examinadas, 30 compõem o programa selecionado, que libera para o governo federal R$ 353 bilhões por ano, 2,78% do PIB, quando as medidas estiverem maduras, em cerca de dez anos. O valor já desconta a parcela das receitas partilhada com estados e municípios e a reversão da elevação recente do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Desconta também o retorno da receita de petróleo à base do piso da saúde, que a Lei Complementar 235/2026 prevê para depois do primeiro superávit primário do governo central. Ele supõe, contudo, que o espaço aberto pelas medidas de despesa não seja ocupado por outros gastos, condição que pesa sobretudo no teto proposto para as emendas parlamentares.

A seleção usa um critério analítico de priorização pela qualidade do gasto, que dá prioridade aos cortes em políticas com pior desempenho avaliado e preserva as de melhor

[1] Este estudo foi financiado pela Sarpen Quant Investments. Agradeço a Sérgio Werlang pela leitura atenta e comentários em versões anteriores. Todos os erros são, obviamente, meus. As análises e opiniões expressas são de minha responsabilidade e não representam posições institucionais do Insper.

desempenho. O critério se apoia em escores e pesos atribuídos pelo autor com base na literatura avaliativa. Por isso o programa exclui, por exemplo, o corte do Bolsa Família e da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Concentra-se na reforma paramétrica da previdência, na revisão dos gastos tributários, no teto das emendas parlamentares, no fim do abono salarial e na integridade de benefícios. Pela síntese de incidência do Anexo H, que não é microssimulação e se apoia em grande parte na avaliação deste estudo, 35,4% da economia bruta vêm de medidas que atingem o topo ou a faixa acima da mediana da distribuição de renda, 13,9% de medidas que alcançam o meio ou a base e o restante de medidas de incidência mista, sem incidência individual ou com incidência indeterminada. As medidas apoiadas em evidência avaliativa mais sólida somam 2,46% do PIB, de modo que aproximar o programa de 3% exige também medidas cuja adoção depende de juízo de valor, como a reforma administrativa e a reinclusão das despesas hoje excluídas do limite de gastos.

Entre os pisos de saúde e de educação, tratados como escolha de política, o programa congela em termos reais apenas o da educação. O congelamento comprime sobretudo o gasto federal em educação fora do Fundeb, porque a complementação da União ao fundo cresce por regra própria. A cobrança de mensalidade na graduação das universidades federais, restrita aos estudantes com renda familiar per capita acima de dois saláriosmínimos, poderia compensar parte dessa compressão no ensino superior. O piso da saúde permanece vinculado à receita, porque cortá-lo atingiria gasto de qualidade acima da média do portfólio. A sua desvinculação com congelamento real levaria o programa a 3,18% do PIB e fica como cenário.

A maior limitação do programa está no tempo que as medidas levam para amadurecer. As reformas de maior valor preservam direitos adquiridos e alcançam sobretudo novos beneficiários e servidores. Mais da metade da economia depende, além disso, de emendas constitucionais. Com essas emendas aprovadas ainda em 2026, o programa entrega 0,72% do PIB em 2029, seu segundo ano. Entregar 4% do PIB em dois anos sem aumento de tributos exigiria abandonar o critério de qualidade ou suprimir as transições. A trajetória do salário-mínimo é a decisão isolada de maior efeito fiscal ao alcance de uma lei ordinária.

Com ganho real limitado a 1,5% ao ano, o programa chegaria a 2,92% do PIB, e a 3,11% com ganho real de 1% ao ano.

O programa deveria, por isso, ser adotado como primeiro passo de um ajuste que precisará ser complementado, a começar pela decisão sobre o salário-mínimo. Cada redução de alcance aprovada no Congresso deveria vir acompanhada de compensação equivalente entre as medidas aceitas pelo critério.

Este estudo foi financiado pela Sarpen Quant Investments.

Onda	Conteúdo	Regime	Ano 2	TMS
1. Atos infralegais e leis ordinárias	integridade de benefícios, deduções e isenções do imposto de renda das pessoas físicas, títulos isentos, compras públicas, estatais dependentes, fundo eleitoral, subsídios e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), entre outras	105	52	ano 3
2. Leis complementares	revisão dos gastos tributários, Simples Nacional e Microempreendedor Individual, supersalários, entidades filantrópicas	52	20	ano 3
3. Emendas constitucionais	reforma paramétrica, abono, reforma administrativa, emendas parlamentares, excepcionalizações, piso da educação, subsídios tributários ao agro	222	41	ano 5
Programa completo	**30 medidas, líquidas das sobreposições, da parcela não recuperável das renúncias, da partilha de receitas, da reversão do IOF e do retorno do petróleo ao piso da saúde**	**353**	**91**	**ano 4**

Tabela 1. Regime é o valor anual em bilhões de reais em regime permanente, para o governo federal, líquido das interseções entre medidas, da parcela não recuperável das renúncias e da partilha de receitas; Ano 2 é o valor em bilhões de reais realizado em 2029; TMS é o Tempo de Meia-Saturação, o ano em que a onda atinge metade de seu valor. O total desconta a reversão da elevação do IOF, de R$ 21,6 bilhões, e o retorno da receita de petróleo ao piso da saúde, de R$ 4,1 bilhões a partir de 2031, e não inclui o efeito financeiro dos subsídios creditícios. A alteração da banda do limite de despesa não integra o total. O programa não alcança 3% do PIB, nem no ano 10, quando soma 2,74% do PIB, nem em regime permanente, quando soma 2,78%. Valores em reais de 2025. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Sumário

Parte I — O cardápio de medidas 8
1. Contexto: o tamanho do problema fiscal 8
2. As medidas 9

2.1. O cardápio das medidas: agregação por blocos temáticos 9
2.2. As dez maiores medidas 12
2.3. O parâmetro de crescimento do limite de despesa 14
2.4. Trajetória de maturação e calendário de vigência 16
2.5. Instrumentos de implementação 18
2.6. Aditividade das estimativas 19
2.7. Estimativas próprias e seus intervalos 22
2.8. O cardápio em síntese 24
Parte II — O programa selecionado 26
3. Qualidade do gasto público 26
3.1. Priorizando as medidas pela qualidade das políticas 27
3.2. Graus de consenso 29
4. Considerações finais e sequenciamento de implementação 31
4.1. Escolhas de composição 33
4.2. Resultado primário e resultado financeiro 34
4.3. A ótica do governo federal 35
4.4. O programa em dois anos 37
4.5. O salário-mínimo e os pisos de saúde e de educação como escolhas 39
4.6. Emendas parlamentares em perspectiva internacional 42
4.7. A incerteza do programa 43
4.8. O programa por bloco 44
4.9. Síntese do programa selecionado 46
Anexo A — Fichas das medidas 48
(i) Regras fiscais, orçamento e federação 48
(ii) Previdência 56
(iii) Trabalho, assistência e transferências de renda 64
(iv) Pessoal e máquina pública 73
(v) Educação, saúde e habitação 77
(vi) Gastos tributários 85
(vii) Subsídios financeiros e creditícios 98
Anexo B — Metodologia do critério de qualidade 104
B.1. A qualidade do portfólio de políticas 104
B.2. O resultado que converte a restrição em teste 105
B.3. As cinco dimensões da qualidade e a hierarquia de evidência 106
B.4. Incerteza dos escores 107
B.5. Robustez à especificação 108
B.6. Limites do procedimento 111
Anexo C — Memória de cálculo do limite de despesa 112

Anexo D — Fatores de interseção, estimativas próprias e arrecadação recuperável 115
Anexo E — Resultados dos testes de robustez 119
Anexo F — Venda de participações da União em estatais lucrativas 122
Anexo G — Parâmetros e hipóteses 124
Anexo H — Incidência distributiva do programa 127
Referências bibliográficas 130

Parte I — O cardápio de medidas

1. Contexto: o tamanho do problema fiscal

A dívida bruta do governo geral encerrou 2025 em 79% do PIB e chegou a 82,9% do PIB em agosto deste ano (Banco Central do Brasil, Estatísticas Fiscais de agosto de 2026). O resultado primário do ano passado, computadas as despesas excluídas da meta, foi um déficit estimado em 0,48% do PIB (Instituição Fiscal Independente, IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 108, janeiro de 2026). A projeção mais recente da IFI, mantida a política atual, indica déficit primário crescente do governo central, que alcançaria 1,4% do PIB em 2032. Nesse cenário, a dívida bruta chegaria a 102,0% do PIB em 2032 e a 115% do PIB em 2036 (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 113, junho de 2026). Ou seja, o arcabouço fiscal de 2023 não foi capaz de garantir que a trajetória de médio prazo fosse compatível com a estabilização da dívida. As estimativas disponíveis sobre o esforço necessário para reverter essa trajetória partem de cerca de 3% do PIB de melhora no resultado primário. Em Mesquita, Schneider e Guimarães (2026), o ajuste necessário a partir do primário de 2025 varia de 3,0 a 4,6 pontos percentuais do PIB conforme a hipótese para os juros reais, e de 5,5 a 7,1 pontos quando medido a partir do primário de −3,1% do PIB projetado pelos mesmos autores para 2036 sem reformas. Este estudo adota 3% como referência mínima de dimensionamento.

Além disso, as exceções à regra vêm crescendo, a ponto de as despesas excluídas do limite de gastos somarem R$ 230,7 bilhões na lei orçamentária de 2026, acima do previsto no projeto de lei (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 108, 2026). O valor equivale a 8,6% da despesa primária projetada para o ano na avaliação do 4º bimestre. Ao mesmo tempo, prossegue a compressão das despesas discricionárias pelas obrigatórias. É o que mostra o bloqueio de R$ 23,7 bilhões nas despesas discricionárias, anunciado em maio de 2026 (Ministério do Planejamento e Orçamento, MPO, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2026). O bloqueio decorreu do crescimento, não previsto na lei orçamentária, de despesas obrigatórias, que respondem por mais de 90% do orçamento primário, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios previdenciários.

Mas a restrição fiscal tem um risco menos discutido, que é a degradação da qualidade do gasto. Quando o ajuste é adiado até se tornar inevitável, ele passa a ser feito na execução orçamentária, por meio do bloqueio e do faseamento das despesas discricionárias, da paralisação de investimentos e de pentes-finos apressados sobre benefícios. Essa forma de ajuste reduz a efetividade das políticas públicas que dependem desses recursos.

A experiência do teto de 2016 a 2022 não foi suficiente para reduzir a pressão das obrigatórias sobre as discricionárias. Em 2010 as obrigatórias correspondiam a 85,8% das despesas primárias, proporção que chegou a 90,6% em 2016 e a 91,8% em 2023 (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 90, julho de 2024, tabela 6). Já a experiência das revisões de benefícios feitas sob pressão de caixa sugere que a correção mal desenhada pode cancelar proteção legítima junto com o pagamento indevido. Nesse caso, podem surgir filas e judicialização, que tendem a recompor parte do gasto adiante. Por isso, os programas de correção de benefícios precisam preservar quem é elegível, condição para que a economia obtida se mantenha e para que a correção tenha respaldo social.

Portanto, é plausível que ajustes adiados sejam maiores e deixem um gasto remanescente de qualidade inferior à que um ajuste planejado preservaria. A preparação de um cardápio previamente ordenado pela evidência disponível sobre cada despesa amplia o conjunto de escolhas quando elas têm que ser feitas.

Além disso, as propostas hoje disponíveis circulam de forma dispersa. Relatórios de instituições financeiras, contribuições de ex-integrantes do Executivo e do corpo técnico do Legislativo e a literatura de avaliação apontam direções convergentes, mas ainda não há consolidação em um único programa com estimativas comparáveis. Este estudo faz essa consolidação e a submete a um critério explícito de priorização.

2. As medidas

2.1. O cardápio das medidas: agregação por blocos temáticos

O cardápio reúne 44 medidas de três naturezas, que são (a) reformas estruturais e de focalização da despesa primária, (b) revisão de gastos tributários e (c) revisão de benefícios financeiros e creditícios. As medidas foram compiladas de propostas em circulação no debate fiscal brasileiro. Entre as fontes estão os pacotes oficiais de 2024 e 2025, as notas

técnicas que os acompanharam, os relatórios de instituições financeiras, as propostas de ex-integrantes das instituições fiscais e do Executivo federal, coletâneas de propostas e a literatura de avaliação de políticas públicas. Uma dessas coletâneas é a organizada por Mendes (2026c) para o Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP), lançada no primeiro semestre deste ano.

O cardápio está organizado em sete blocos temáticos, do mais transversal ao mais setorial, a saber, (i) **regras fiscais e orçamento**; (ii) **previdência**; (iii) **trabalho, assistência e transferências de renda**; (iv) **pessoal e máquina pública**; (v) **educação, saúde e habitação**; (vi) **gastos tributários**; e (vii) **subsídios financeiros e creditícios**.

A maior parte das medidas provém das coletâneas de propostas de reforma fiscal organizadas por centros de pesquisa, por agentes de mercado e por órgãos oficiais nos últimos dois anos. Essas coletâneas já trazem estimativas de impacto e, em vários casos, trajetórias de maturação. A elas somam-se, de outras fontes, a redução do teto da banda de crescimento do limite de despesa, em estudo pelo governo federal (Caram, 2026); a reinclusão das despesas excepcionalizadas no limite, a partir do diagnóstico da IFI (Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 108, 2026); o bloqueio estrutural de discricionárias (Itaú Unibanco, 2024); e a redução do fundo eleitoral ao patamar de 2018. Completam a lista a centralização das compras públicas, com potencial de economia de R$ 24 a 35 bilhões em três anos (Banco Mundial, 2017), e a reforma do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) recomendada pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP, 2020c).

Para cada medida aditiva, a estimativa de economia anual refere-se ao regime permanente, com a trajetória de maturação indicada quando a fonte a fornece. Por regime permanente entende-se, neste estudo, o valor anual de referência no horizonte de maturação adotado, de dez anos, que não corresponde necessariamente a um estado estacionário estrito. A exceção a essa convenção é a desvinculação dos pisos de saúde e de educação, cujos valores correspondem ao décimo ano. A alteração da banda do limite de despesa, tratada na seção 2.3, não gera economia sob a hipótese central. Tampouco gera economia própria a cobrança de mensalidade nas universidades federais, porque o piso de manutenção e desenvolvimento do ensino obriga a reaplicar no ensino a receita de impostos que ela libera

(seção 4.5). A memória de cálculo consta dos anexos C e D. A Tabela 2 agrega o cardápio pelos sete blocos.

Bloco	Número de medidas	Economia (R$ bi/ano)	% PIB
i. Regras fiscais, orçamento e federação	5 + banda	67,2	0,53
ii. Previdência	7	294,8	2,32
iii. Trabalho, assistência e transferências de renda	7	148,6	1,17
iv. Pessoal e máquina pública	4	33,2	0,26
v. Educação, saúde e habitação	5 + mensalidade	113,6	0,89
vi. Gastos tributários	10	216,4	1,70
vii. Subsídios financeiros e creditícios	4	36,3	0,29
Total do cardápio (aditivas + sem economia própria)	**42 + 2**	**910,1**	**7,17**

Tabela 2. Cardápio por bloco. Valores anuais em regime permanente, em reais de 2025, e percentuais do PIB de referência de R$ 12,7 trilhões. Fontes das estimativas nas fichas do Anexo A; elaboração própria, com memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a). A alteração da banda do limite de despesa integra o bloco (i), mas não gera economia sob a hipótese central de crescimento real da receita de 2% ao ano (seção 2.3). A cobrança de mensalidade nas universidades federais integra o bloco (v) e também não tem economia própria (seção 4.5).

O total bruto das 42 medidas aditivas é de R$ 910,1 bilhões anuais, 7,17% do PIB. A alteração da banda do limite de despesa e a cobrança de mensalidade nas universidades federais, que não geram economia própria sob a hipótese central, ficam fora desse total. Salvo indicação em contrário, os percentuais deste estudo são calculados sobre o PIB de referência de 2025, de R$ 12,7 trilhões (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, 2026). Os valores em reais de 2025, por sua vez, expressam a participação de cada economia fiscal no PIB do ano em que ocorre, aplicada ao PIB de 2025. A convenção preserva a participação no PIB, em lugar do poder de compra. Os valores dos pisos de saúde e de educação, do fundo partidário, do limite de despesa e do canal do salário mínimo crescem em termos reais ao longo do horizonte. Para preservar a participação no PIB, nesses casos o valor do ano t é dividido pelo crescimento real acumulado do PIB até aquele ano. O total supera com folga a referência de 3% do PIB de impacto no resultado primário. Essa referência, que não é derivada neste estudo, corresponde ao limite inferior das estimativas recentes para o ajuste necessário, que chegam a 4,6 pontos percentuais do PIB sob hipóteses de juros reais mais altos e a 7,1 pontos quando medidas a partir do primário projetado sem reformas para 2036 (Mesquita, Schneider e Guimarães, 2026).

A escolha de elencar propostas que em seu conjunto são mais do dobro do mínimo necessário tem pelo menos dois motivos. Em primeiro lugar, parte das medidas tem maturação longa, sobretudo as previdenciárias, cuja transição se estende por décadas. Em segundo lugar, a tramitação no Congresso tende a reduzir o alcance das propostas. Por exemplo, a economia de longo prazo do pacote de 2024 caiu de R$ 294 para R$ 232 bilhões entre o desenho original e o texto aprovado (Sbardelotto, 2024), de modo que um cardápio dimensionado justo na meta seria insuficiente na prática.

2.2. As dez maiores medidas

As dez maiores posições do cardápio concentram cerca de 62% do valor das 42 medidas aditivas e são listadas abaixo.

Desindexar despesas vinculadas ao salário-mínimo (indexar ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, IPCA) (R$ 152 bilhões por ano em regime permanente). Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam 1,2% do PIB em 2036, e Bijos (2026a) discute a desindexação.

Reforma previdenciária paramétrica de uniformização de regras (idade, rural, mulheres, pensões) (R$ 102 bilhões por ano em regime permanente). Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam 1% do PIB em 2036. O quadro desses autores consolida a medida com idade mínima de 68 anos, enquanto o capítulo de Giambiagi e Sidone (2026) propõe 67 anos, com transição 2028-2051 e carência de 20 anos. Adota-se 0,8% do PIB, porque a transição proposta no capítulo é mais lenta que a suposta no quadro.

Reduzir gradualmente o público do Bolsa Família ao nível pré-pandemia (R$ 64 bilhões por ano em regime permanente). Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 3536) estimam 0,5% do PIB em 2036.

Revisão geral dos gastos tributários (teto e cláusulas de extinção) (R$ 41 bilhões por ano em regime permanente). A Lei Complementar (LC) 224/2025 introduziu critérios de prazo, metas de desempenho e avaliação periódica para a concessão, a ampliação e a prorrogação de benefícios tributários a pessoas jurídicas e reduziu parte dos benefícios federais existentes. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam 0,5% do

PIB no ano 2 e 1% em 2036 para a revisão do conjunto das renúncias. O valor lançado aplica essa revisão, na mesma proporção, apenas às renúncias não alcançadas por outras medidas do cardápio. Dele se desconta o recolhimento de R$ 19,8 bilhões previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026 com a redução de benefícios da LC 224/2025 e com o aumento da tributação do lucro presumido. Esse recolhimento é convertido a reais de 2025 e a renúncia equivalente (Anexo A, ficha 31). A revisão dos gastos tributários é discutida também por Canado (2026a).

Desvincular o piso da saúde da receita corrente líquida e congelá-lo em termos reais (R$ 40 bilhões por ano no décimo ano). Cálculo próprio a partir do piso do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2026, de R$ 245,5 bilhões, e de crescimento real da receita e do PIB de 2% ao ano, expresso como fração do PIB do décimo ano. A medida é sinalizada para redesenho pelo critério de qualidade.

Limitar as emendas parlamentares a 0,25% da despesa primária total, em dez anos (R$ 40 bilhões por ano em regime permanente). A economia é calculada sobre as emendas individuais, de bancada e de comissão da Lei Orçamentária de 2026, que somam R$ 49,9 bilhões em valores de 2026. O teto aproxima o país do padrão norte-americano (Tollini e Mendes, 2024; Borges, 2025).

Eliminar as deduções de saúde, educação e dependentes no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) (R$ 38 bilhões por ano em regime permanente). O Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026 estima as deduções de despesas médicas e de educação em 0,30% do PIB (Receita Federal do Brasil, RFB, 2025). O Tribunal de Contas da União (TCU, 2025b), por sua vez, reporta R$ 34,8 bilhões de renúncia com as deduções de saúde, educação e dependentes. O valor lançado corresponde às deduções de despesas médicas e de educação, sem quantificação da dedução por dependente.

Reduzir o limite máximo do Simples Nacional e elevar a contribuição do Microempreendedor Individual, o MEI (R$ 33 bilhões por ano em regime permanente). Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam 0,26% do PIB já no ano 2 (limite atual de R$ 4,8 milhões), e Canado (2026c) e Costanzi (2026) discutem o regime simplificado e o MEI.

Encerrar os subsídios creditícios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e dos fundos constitucionais (R$ 30 bilhões por ano em regime permanente). O valor provém do Orçamento de Subsídios da União (MPO, 2025a). O efeito é financeiro e não transita pelo resultado primário.

Revisar os rendimentos isentos do IRPF (moléstia grave e demais isenções) (R$ 27 bilhões por ano em regime permanente). O Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026 estima a isenção dos rendimentos de portadores de moléstia grave em 0,21% do PIB (RFB, 2025). Enquanto o valor lançado corresponde a essa isenção, as demais isenções incluídas no título da medida não estão quantificadas.

2.3. O parâmetro de crescimento do limite de despesa

A medida de maior alcance potencial do bloco de regras fiscais altera um único parâmetro da LC 200/2023, o teto da banda de crescimento real do limite de despesa. Esse teto passaria de 2,5% para 1,5% ao ano, mantido o piso de 0,6%.[2] Pela regra vigente, o limite cresce em termos reais o equivalente a 70% do crescimento real da receita primária, respeitada essa banda (LC 200/2023, art. 5º). O efeito da mudança depende, portanto, de quanto a receita crescer.

Com a receita real crescendo 2% ao ano, hipótese central deste estudo, a regra de 70% leva o limite a crescer 1,4% ao ano, abaixo tanto do teto vigente quanto do proposto. Nesse caso, a redução do teto não altera a trajetória da despesa autorizada. A mudança só passa a restringir quando a receita real cresce mais de 2,14% ao ano, ponto a partir do qual 70% do crescimento da receita excedem 1,5%. Com a receita crescendo 2,5%, 3,0% e 3,6% ao ano em todo o horizonte, o limite cresceria, pela regra vigente, 1,75%, 2,10% e 2,50% ao ano, contra 1,5% com o novo teto. A diferença acumulada no décimo ano, em 2037, seria de R$ 53 bilhões, R$ 129 bilhões e R$ 220 bilhões em reais de 2025, ou 0,42%, 1,02% e 1,73% do PIB de referência (Anexo C). Por isso a medida entra no estudo como alteração da banda do arcabouço, sem valor de economia. Seu efeito é o de impedir que anos de

[2] Em 30 de julho de 2026, na divulgação do Resultado do Tesouro Nacional de junho, o secretário substituto David Athayde confirmou que o governo estudava a mudança (Tesouro Nacional, 2026a; Caram, 2026).

receita forte se convertam em expansão permanente da despesa. O valor desse efeito depende do crescimento da receita que vier a ocorrer, como mostra a Figura 1.

O canal do salário-mínimo segue regra própria, porque, pela Lei 14.663/2023, art. 3º, § 4º, o ganho real do salário-mínimo é o crescimento real do PIB de dois anos antes, e a Lei 15.077/2024, art. 4º, estabelece que, entre 2025 e 2030, esse ganho não seja inferior a 0,6% nem superior ao crescimento real do limite de despesa apurado nos termos da LC 200/2023, art. 5º. Com a receita real crescendo 2% ao ano, o limite cresce 1,4% ao ano sob o teto vigente e sob o proposto, de modo que a redução do teto não altera o ganho real do salário-mínimo até 2030, e a partir de 2031 a regra deixa de depender do limite. O ganho real do piso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), do BPC, do abono salarial e do piso do seguro-desemprego só seria afetado nos cenários de receita mais alta e apenas até 2030 (Anexo C). Por isso, a trajetória do salário-mínimo é tratada na seção 4.5 como escolha de política, separada da alteração da banda.

Como a alteração da banda não gera economia sob a hipótese central, e não altera o ganho real do salário-mínimo nessa hipótese, nenhum valor da medida entra no total do cardápio ou do programa selecionado. Mesmo nos cenários de receita mais alta, somar a economia do limite à das demais medidas contabilizaria duas vezes o mesmo ajuste, porque o limite mais apertado só se cumpre com a compressão que essas medidas produzem. O limite funciona, assim, como envelope, isto é, como a regra que consolida a economia gerada pelo cardápio e a torna exigível.

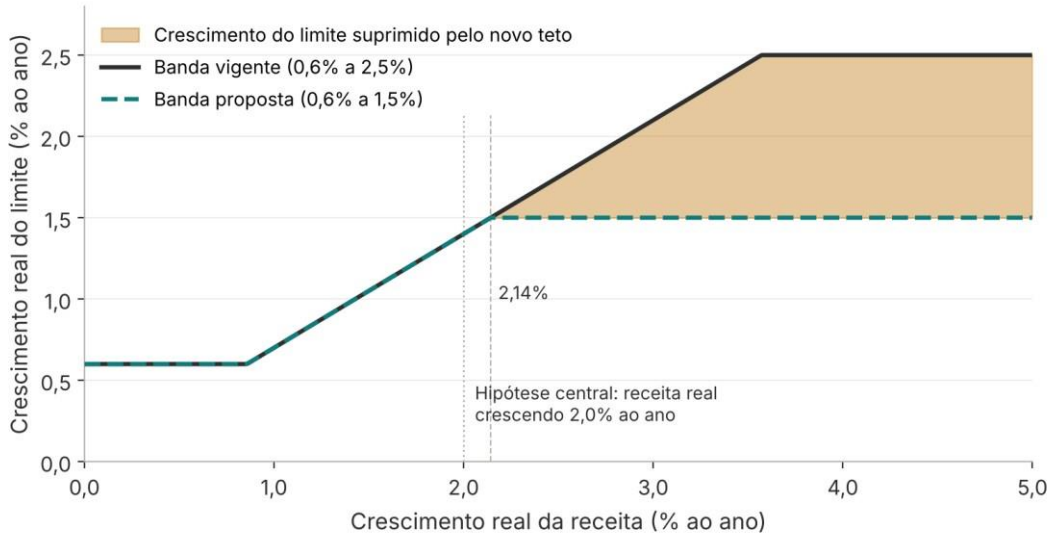


Figura 1. Crescimento real do limite de despesa em função do crescimento real da receita primária, na banda vigente, de 0,6% a 2,5% ao ano, e na proposta, de 0,6% a 1,5%, pela regra de 70% da variação real da receita (LC 200/2023, art. 5º). A linha pontilhada marca a hipótese central de crescimento real da receita de 2% ao ano, e a tracejada, o crescimento a partir do qual o novo teto passa a restringir. Elaboração própria; memória de cálculo no Anexo C.

2.4. Trajetória de maturação e calendário de vigência

O ritmo em que cada medida realiza sua economia depende do mecanismo fiscal que ela aciona e do tipo de instrumento normativo que a implementa.

Quanto ao mecanismo fiscal, das dezenove medidas cujas fontes publicam estimativa de segundo e de décimo ano, onze produzem efeito praticamente integral já no segundo ano. Nessas medidas, o parâmetro alterado alcança de imediato todo o estoque de beneficiários ou contribuintes. Desse mesmo conjunto, outras sete realizam entre cerca de um décimo e um sexto do valor no mesmo prazo, porque preservam o estoque existente e alcançam apenas concessões novas. A décima nona, a revisão geral dos gastos tributários, realiza cerca de metade do valor no segundo ano, por ser escalonada por desenho.

As medidas sem trajetória publicada foram classificadas pelo mesmo critério, a partir do mecanismo descrito em cada ficha. A classe atribuída a cada uma consta da base de medidas do pacote de replicação (Firpo, 2026a). Como exemplo de medidas que demoram a maturar estão a reforma administrativa e a unificação da previdência rural, pois elas preservam o estoque e apenas lentamente geram efeito fiscal relevante. Já a supressão de deduções do imposto de renda e o bloqueio de discricionárias produzem efeito no exercício seguinte. Os parâmetros de cada classe são obtidos das medidas com trajetória publicada.

Quatro medidas têm trajetória própria, derivada do seu desenho. O teto das emendas parlamentares converge linearmente até o décimo ano. A desvinculação dos pisos de saúde e de educação acumula, ano a ano, a diferença entre o crescimento real da receita e o gasto congelado em termos reais. O fim da isenção dos títulos de crédito alcança apenas as novas emissões, de modo que a renúncia se extingue à medida que o estoque vence. Os prazos médios supostos são de dois anos para as Letras de Crédito Imobiliário e do Agronegócio (LCI e LCA), cinco anos para os Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA) e oito anos para os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI). Para as debêntures incentivadas, adota-se o prazo médio de emissão, de 12,9 anos (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais, Anbima, 2025).

O instrumento normativo, por sua vez, determina o tempo até a medida passar a valer. O calendário adotado toma 2027, primeiro ano do novo governo, como ano 0. Supõe-se que as emendas constitucionais sejam aprovadas ainda em 2026 e entrem em vigor no ano 0, ano em que também entrariam em vigor os atos infralegais. Já as leis complementares e ordinárias seriam aprovadas no ano 0 e passariam a valer no ano 1. As medidas que combinam emenda constitucional e lei complementar ou ordinária seguem o calendário da lei. Esse calendário é hipótese de trabalho, escolhida para medir o potencial do programa sem pretensão de previsão política. O efeito de prazos mais longos é medido pelos cenários de atraso da seção 4.4. Por convenção, a economia de cada medida começa a ser contada no ano seguinte ao de sua entrada em vigor. A exceção são as regras que limitam o crescimento da despesa autorizada, isto é, os pisos de saúde e de educação e, nos cenários em que restringe, o limite de despesa, que atuam já no orçamento do ano de vigência. A trajetória da Tabela 3 já incorpora esse calendário, o desconto por sobreposição, a arrecadação recuperável das renúncias, a partilha de receitas com estados e municípios e a reversão da elevação do IOF, e mede a economia do governo federal.

Ano	R$ bi	% do PIB	Ano	R$ bi	% do PIB
1	7 0,05	6	253	1,99	
2	91	0,72	7	278	2,19
3	176	1,38	8	302	2,38
4	201	1,58	9	325	2,56
5	228	1,79	10	348	2,74

Ano	R$ bi	% do PIB	Ano	R$ bi	% do PIB

Tabela 3. Trajetória do programa, em resultado primário do governo federal, líquida de sobreposições, da parcela não recuperável das renúncias, da partilha de receitas e da reversão da elevação do IOF, com o calendário de entrada em vigor por instrumento; o ano 0 é 2027. Valores em reais de 2025; percentuais do PIB de referência de R$ 12,7 trilhões. O valor de regime permanente, R$ 353 bilhões, é alcançado além do décimo ano, porque as leis complementares e ordinárias e as emendas que delas dependem, em vigor a partir do ano 1, completam no ano 10 apenas nove anos de maturação, e o estoque de debêntures incentivadas ainda não venceu por inteiro. No ano 10 o programa realiza 99% dele. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

O programa libera espaço fiscal primário de 0,05% do PIB no ano 1, quando produzem efeito apenas os atos infralegais e as emendas constitucionais que não dependem de lei, em vigor desde o ano 0. No ano 2, quando as leis complementares e ordinárias e as emendas que delas dependem, em vigor desde o ano 1, também produzem efeito, o programa passa a liberar 0,72%. Não alcança 3% do PIB, nem no ano 10 nem em regime permanente, e realiza, no ano 10, 2,74% do PIB, o equivalente a 99% do valor de regime permanente de 2,78% do PIB. A curva da Figura 2 supõe aprovação das medidas nos prazos indicados.

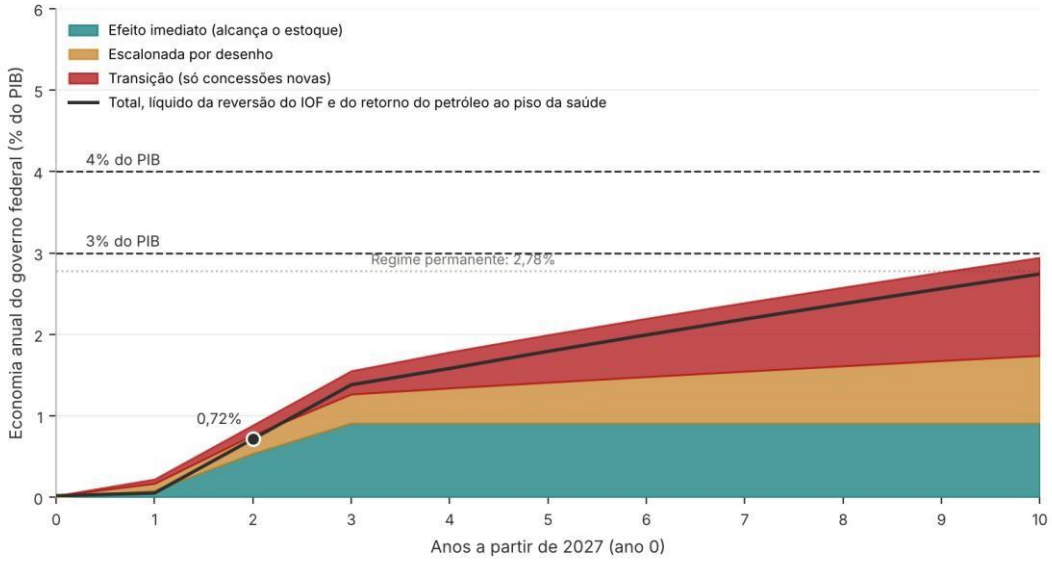


Figura 2. Trajetória de maturação do programa, em % do PIB de referência de R$ 12,7 trilhões, por classe de mecanismo fiscal, com o total líquido da reversão da elevação do IOF e do retorno da receita de petróleo ao piso da saúde. As áreas somam as classes antes dessas deduções e, por isso, ficam acima da linha do total. Resultado primário do governo federal, com 2027 como ano 0. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

2.5. Instrumentos de implementação

A distribuição por instrumento normativo condiciona o sequenciamento das medidas. Cerca de R$ 222 bilhões do programa selecionado, mais da metade dele, dependem de emenda constitucional, caso da reforma paramétrica da previdência, da reforma administrativa e do

teto das emendas parlamentares. Aproximadamente R$ 21 bilhões podem ser obtidos por ato infralegal, sem passagem pelo Congresso, concentrados nas medidas de gestão e integridade de benefícios, e outros R$ 8 bilhões, da centralização das compras públicas, dependem em parte de lei ordinária. O restante do programa exige lei ordinária ou lei complementar. Portanto, o calendário de aprovação define o que o programa entrega no curto prazo. Mesmo aprovadas ainda em 2026, as emendas constitucionais de maior valor preservam direitos adquiridos e maturam lentamente. Por isso, as medidas infralegais e de lei ordinária têm peso maior nos primeiros anos do que no regime permanente.

2.6. Aditividade das estimativas

As estimativas reunidas neste cardápio não têm origem comum. Parte provém de quadros consolidados de propostas de reforma, com horizonte explícito de segundo e décimo ano; parte de notas técnicas dos pacotes fiscais recentes, com horizonte de primeiro ano; parte de demonstrativos oficiais de gasto tributário, que reportam renúncia concedida e não arrecadação recuperável; e parte de estimativas próprias de ordem de grandeza. Por isso a simples soma das estimativas não considera as sobreposições entre elas.

Das três camadas do tratamento adotado, a primeira trata das interseções de mecanismo, em que medidas distintas operam sobre o mesmo parâmetro e a implementação conjunta gera economia menor que a soma das partes. No cardápio, o caso principal é o do saláriomínimo, cujo valor ancora simultaneamente o piso previdenciário, o BPC, o abono e o piso do seguro-desemprego, e cuja trajetória é hoje limitada pela banda do arcabouço. Como a desindexação do salário-mínimo não integra o programa selecionado, por escolha de composição discutida na seção 4.1, o caso de maior valor no programa passa a ser o dos gastos tributários. Neles, a revisão geral é aplicada apenas às renúncias sem medida própria, mas a fronteira entre essas renúncias e as dos itens nomeados não é exata. Cada conjunto recebe um fator de retenção explícito, definido como a parcela do valor somado que se preserva depois de reconhecida a sobreposição. Os conjuntos e os fatores estão na Tabela 4. A coincidência de programas ou de beneficiários entre duas medidas não basta para que haja sobreposição de economias, que exige desconto apenas quando o mesmo corte de gasto seria contado duas vezes na soma das estimativas. Por exemplo, a unificação da previdência rural e a reforma paramétrica se sobrepõem nesse sentido,

porque a estimativa da reforma paramétrica já inclui o fim das regras diferenciadas para os trabalhadores rurais. Por isso, o valor de R$ 15 bilhões atribuído à unificação permanece no cardápio apenas como hipótese de ordem de grandeza, não aditiva à reforma paramétrica. A medida fica, assim, fora do programa selecionado (seção 4.1). Pelo mesmo motivo, a reforma da previdência dos policiais não é somada à dos militares, cuja estimativa de fonte abrange, num único item, militares, policiais e segurança.

Interseção	Soma (R$ bi)	Fator de retenção	Desconto (R$ bi)
Benefícios por incapacidade: perícia e critério do BPC	25,1	0,92	2,0
Gastos tributários: revisão geral e itens nomeados	196,3	0,95	9,8
Subsídios ao crédito rural e ao seguro agrícola	4,6	0,90	0,5
Total dos descontos			**12,3**

Tabela 4. Interseções de mecanismo entre medidas aceitas e fatores de desconto aplicados, em R$ bilhões de 2025 e em regime permanente. Os fatores são atribuídos, e não estimados. A memória de cálculo e a justificativa de cada um constam do Anexo D e do pacote de replicação (Firpo, 2026a). A soma das parcelas pode diferir do total por arredondamento. Elaboração própria.

Aplicados os descontos, o resultado primário bruto do programa passa de R$ 498,1 bilhões, 3,92% do PIB, para R$ 485,8 bilhões, 3,83% do PIB. Esse total corresponde às 28 medidas de efeito primário do programa selecionado. O programa reúne 30 medidas, que são as 38 aceitas pelo critério, menos as duas medidas sem economia própria e as seis medidas deixadas fora por escolha de composição. As duas medidas sem economia própria são a alteração da banda do limite de despesa e a cobrança de mensalidade nas universidades federais. A redução de 2,5% do valor bruto, equivalente a 0,10 ponto percentual do PIB, decorre da não aditividade simples dos itens do cardápio. O desconto de cada conjunto de interseção recai apenas sobre as medidas que o compõem, ao passo que as medidas fora de qualquer conjunto entram pelo valor integral. Sobre esse valor incide ainda a parcela das renúncias que não se converte em arrecadação, descrita adiante nesta seção e no Anexo D. Incidem também a partilha de receitas com estados e municípios, o vazamento de parte da receita adicional para o piso da saúde, a reversão da elevação do IOF e o retorno da receita de petróleo ao piso da saúde, tratados na seção 4.3. Com essas deduções, o total do governo federal chega a R$ 353,0 bilhões, 2,78% do PIB.

A segunda camada registra as complementaridades, que operam em sentido oposto e não foram creditadas. Por exemplo, as medidas de integridade cadastral e de priorização de perícias elevam o retorno das demais medidas de focalização, porque atuam sobre a mesma base de concessão indevida, mas usam instrumentos distintos. Já a centralização das compras públicas amplia a margem de compressão de despesas discricionárias. O efeito conjunto excede, nesses casos, a soma das partes, de modo que o total ajustado é deliberadamente conservador nessa margem.

A terceira camada é uma verificação simples de consistência, já que nenhuma política pode receber medidas cujas economias somem mais do que seu próprio volume de recursos original. O teste é aplicado a todas as medidas dirigidas a políticas específicas, excluindo, assim, as regras horizontais, cuja base é o conjunto da despesa sujeita a um limite, em vez de uma política isolada. Todas as políticas passam nessa verificação. Nas deduções do imposto de renda, nos títulos isentos e nos subsídios creditícios, a razão é igual a um. Nesses casos, o volume da política é a própria renúncia ou o próprio subsídio estimado nos demonstrativos oficiais, que a medida suprime integralmente. Entre as demais, as razões mais elevadas são as do encerramento do Pé-de-Meia e do subsídio direto do Minha Casa Minha Vida, de 98% e 97%.

A primeira fonte de incerteza dos números apresentados é que a maior parte das estimativas é estática e mecânica, sem incorporar respostas comportamentais. Há exceções pontuais, em que se aplica um desconto *ad hoc*. É o caso da redução dos benefícios da Zona Franca, que desconta um quarto do valor por realocação de firmas e pela diferença entre renúncia concedida e arrecadação recuperável. Essa diferença pesa sobretudo nas renúncias do programa selecionado, que somam R$ 186,5 bilhões, já líquidas do desconto de 5% do conjunto dos gastos tributários. Elas incluem a revisão geral dos gastos tributários, as deduções e isenções do imposto de renda das pessoas físicas, os títulos isentos e o Simples e o MEI. Nelas o valor lançado é a renúncia estimada nos demonstrativos oficiais. Mas a arrecadação efetivamente recuperável tende a ser menor, pela resposta dos contribuintes, pela migração para outras aplicações isentas e, no caso do Simples e do MEI, pelo fracionamento de empresas e pela passagem das excluídas ao lucro presumido. Por isso o programa aplica a cada uma delas um fator de arrecadação recuperável, entre 0,65 e 0,80, descrito no Anexo D, que reduz o valor de R$ 186,5 bilhões

para R$ 133,1 bilhões. Outra fonte relevante é a maturação previdenciária, que depende de projeções demográficas e da resposta dos segurados às novas regras.

Há também incerteza na conversão das economias de despesa em menor despesa primária agregada. As estimativas supõem que o espaço liberado por cada medida não seja ocupado por outras despesas, o que, sob o limite do arcabouço, exige que a meta de resultado primário incorpore a redução. A hipótese é mais exigente nas medidas que alteram regras de alocação, como o teto das emendas parlamentares e a reinclusão das despesas excepcionalizadas no limite, porque nenhuma delas reduz diretamente a despesa agregada. Além disso, a anulação de dotações é fonte legal de créditos suplementares para outras programações (Lei 4.320/1964, art. 43, § 1º, III). Com realocação integral das dotações liberadas pelo teto das emendas, o programa somaria 2,47% do PIB, e 2,35% se a realocação alcançasse também a reinclusão das despesas excepcionalizadas.

2.7. Estimativas próprias e seus intervalos

Quatro medidas do cardápio, somando R$ 26 bilhões, têm estimativa própria com fórmula e intervalo explícitos, apresentados nesta subseção, com memória de cálculo completa no Anexo D. Outras medidas também dependem de estimativa própria de ordem de grandeza, sem intervalo formal. São elas a reinclusão das despesas excepcionalizadas, a correção do Fundo Constitucional do Distrito Federal, a certificação de entidades sem fins lucrativos, a dedutibilidade dos juros sobre capital próprio, o subsídio implícito do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), a reforma do Proagro, a revisão do seguro-defeso, a focalização da equalização do Plano Safra e a unificação da previdência rural. Essas medidas somam R$ 59,9 bilhões e têm a base de cálculo registrada nas respectivas fichas do Anexo A. Os pisos de saúde e de educação têm cálculo próprio descrito nas fichas. O cálculo da alteração da banda do limite de despesa está no Anexo C.

Nos quatro casos, parte-se do volume de recursos da política atingida, aplica-se a parcela alcançada pela medida e, sobre ela, a redução de custo unitário que o desenho produz. Cada parâmetro recebe um limite inferior conservador e um limite superior. O valor adotado no cardápio é comparado ao intervalo resultante, reportado na Tabela 5.

Medida	Fórmula	Mín.	Adotado	Máx.

Reforma administrativa da União	E = G * τ * h * δ	8,1	11,3	16,2
Previdência de policiais e agentes	E = G * σ * δ	2,0	3,0	4,0
Zona Franca de Manaus	E = R * φ * (1 - ρ)	4,5	8,0	11,3
Estatais dependentes	E = Σ R * ρ	2,0	3,7	5,4
Total		**16,6**	**26,0**	**36,9**

Tabela 5. Estimativas próprias, em R$ bilhões de 2025 por ano em regime permanente, com os limites do intervalo defensável. O detalhamento dos parâmetros e das bases de cálculo consta das fichas correspondentes no Anexo A. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

A economia da reforma administrativa, a maior das quatro, resulta do produto entre a folha de pessoal ativo civil da União, de R$ 180,5 bilhões em 2025 (Tesouro Nacional, 2026c), a taxa anual de vacância por aposentadoria e desligamento, de 3% (τ), o horizonte de dez anos (h) e a redução de custo por servidor ingressante (δ), situada entre 15% e 30%. Como a medida incide apenas sobre novos ingressantes, ela preserva direitos adquiridos e depende da renovação do efetivo. Por isso, a economia é pequena nos primeiros anos e alcança o valor adotado cerca de dez anos depois da entrada em vigor. Esse valor é a economia anual no horizonte de dez anos, que não corresponde a um estado estacionário estrito, porque as substituições continuam gerando economia depois do décimo ano. A base é a folha de ativos, porque a vacância e as regras de ingresso não alcançam inativos e pensionistas. O intervalo resultante vai de R$ 8,1 a R$ 16,2 bilhões, cujo ponto médio é R$ 12,2 bilhões. Adotou-se R$ 11,3 bilhões, abaixo do ponto médio, por conservadorismo.

Nas demais, os parâmetros relevantes dependem dos casos específicos, como pode ser visto no Anexo A. Esses parâmetros são a parcela do efetivo policial em funções sem exposição a risco equivalente, sobre a qual não há levantamento consolidado; a parcela da renúncia da Zona Franca alcançada pela redução gradual, com desconto de um quarto para realocação de firmas e para a diferença entre renúncia concedida e arrecadação recuperável; e a parcela dos recursos do Tesouro economizável em cada estatal dependente, conforme o tratamento previsto para a empresa.

Somadas, as quatro medidas admitem intervalo de R$ 17 a R$ 37 bilhões, contra R$ 26 bilhões adotados. Ou seja, a incerteza dessas estimativas equivale a aproximadamente 0,16% do PIB. A substituição de todas elas pelo respectivo limite inferior reduziria o total do programa selecionado em cerca de 0,04 ponto percentual do PIB, sem alterar as conclusões do estudo.

2.8. O cardápio em síntese

A Tabela 6 consolida o cardápio completo na ordem das fichas do Anexo A, com o bloco temático, o instrumento normativo requerido e a economia anual de cada medida. A economia é apresentada em regime permanente e como fração do PIB de referência nos anos 1, 5 e 10 da implementação, conforme a trajetória de maturação da seção 2.4. A linha final reporta o total bruto das 42 medidas aditivas, anterior ao critério de qualidade da Parte II. Os descontos de interseção do Anexo D são atribuídos à composição do programa selecionado, razão pela qual o total líquido correspondente é reportado nas Tabelas 13 e 14. A alteração da banda do limite de despesa abre a tabela, na ordem das fichas, sem valor, porque não gera economia sob a hipótese central (seção 2.3).

Nº	Medida	Bloco	Instr.	R$ bi perm.	% a1	% a5	% a10	% perm.
1	Teto da banda do limite: 2,5% para 1,5%		Regras fiscais	LC —	—	—	—	—
2	Emendas: 0,25% da despesa		Regras fiscais	EC 0,31	39,8	0,03	0,16	0,31 primária
3	Reinclusão das despesas		Regras fiscais	LC + EC 0,12	15,0	0,00	0,12	0,12 excepcionalizadas
4			Bloqueio estrutural de discricionárias		Regras fiscais			IL
				10,0	0,04	0,08	0,08	0,08
5			Fundos eleitoral e partidário		Regras fiscais			LO
				1,1	0,00	0,01	0,01	0,01
6			FCDF corrigido por IPCA		Regras fiscais		LO	1,3
				0,00	0,01	0,01	0,01	
7			Desindexação do salário-mínimo		Previdência			EC + LC
				152,4	0,00	0,46	1,09	1,20
8			Reforma previdenciária paramétrica		Previdência			EC
				101,6	0,04	0,40	0,80	0,80
9			Previdência rural: regras urbanas		Previdência			EC
				15,0	0,01	0,06	0,12	0,12
10	Perícias e benefícios por incapacidade		Previdência	IL 0,08	9,9	0,04	0,08	0,08
11			Previdência dos militares		Previdência		LO	7,6
				0,00	0,03	0,05	0,06	
12	Validação cadastral da aposentadoria rural		Previdência	IL 0,04	5,3	0,02	0,04	0,04
13			Previdência de policiais e agentes		Previdência			LC
				3,0	0,00	0,01	0,02	0,02
14		Trabalho e assistência	Bolsa Família: público pré-pandemia				LO	63,5
				0,00	0,20	0,45	0,50	
15		Trabalho e assistência	BPC idoso: idade 70 e valor	0,08	0,19	0,21	EC + LO	26,7 0,00
	BPC da pessoa com deficiência:	Trabalho e						

16			LO	15,2	0,00	0,05	0,11	0,12	critério e gravidade	assistência
17		Trabalho e assistência	Encerramento do abono salarial		0,09	0,17	0,17	EC	21,6	0,01
18	Seguro-desemprego integrado ao FGTS	Trabalho e assistência	LO	12,7	0,00	0,10	0,10	0,10		
19	Batimento cadastral Bolsa Família e BPC	Trabalho e assistência	IL	6,9	0,03	0,05	0,05	0,05		

Nº	Medida	Bloco	Instr.		R$ bi perm.	% a1	% a5	% a10	% perm.
20		Trabalho e assistência	Seguro-defeso: revisão e migração		0,01	0,01	0,02	LO	2,0	0,00
21			Reforma administrativa da União		0,00	0,03	0,08	Pessoal 0,09	EC + LC	11,3
22			Estatais dependentes		0,03	0,03	0,03	Pessoal	LO	3,7	0,00
23			Teto remuneratório e supersalários		0,00	0,08	0,08	Pessoal 0,08	LC	10,2
24			Centralização de compras públicas		0,02	0,05	0,06	Pessoal 0,06	IL + LO	8,0
25		Educ., saúde e habitação	Piso da saúde: congelamento real		0,17	0,32	0,32	EC	40,1	0,04
26	Piso da educação: congelamento	Educ., saúde e habitação	EC	24,0	0,04	0,11	0,19	0,19	real	
27		Educ., saúde e habitação	Fundeb: aporte de 23% para 15%		0,16	0,16	0,16	EC	20,3	0,08
28		Educ., saúde e habitação	Subsídio direto do MCMV		0,13	0,13		LO	16,5	0,00	0,13
29		Educ., saúde e habitação	Encerramento do Pé-de-Meia		0,10	0,10	0,10	LO	12,7	0,00
30	Mensalidade nas federais (acima de 2 salários-mínimos)	Educ., saúde e habitação	EC	—	0,00	0,00	0,00	—		
31		Gastos tributários	Revisão geral dos gastos tributários		0,30	0,32		LC	40,5	0,00	0,21
32		Gastos tributários	Simples: limite; MEI: contribuição		0,26			LC	33,0	0,00	0,26	0,26
33	Deduções do IRPF (saúde, educ., dep.)	Gastos tributários	LO	38,3	0,00	0,30	0,30	0,30			
		Gastos									

34		Reoneração da folha de pagamentos 0,10 tributários	0,10			LO	12,1	0,00	0,10	
35	Zona Franca de Manaus: redução	Gastos EC (ADCT) tributários	8,0	0,02	0,05	0,06	0,06	gradual		
36		Gastos Subsídios tributários ao agro 0,10 tributários			EC + LC	12,7	0,00	0,10	0,10	
37		Gastos Rendimentos isentos do IRPF 0,21 tributários			LO	26,9	0,00	0,21	0,21	
38		Gastos Certificação de filantrópicas 0,08 tributários			LC	10,0	0,00	0,05	0,07	
39		Gastos Dedutibilidade dos JCP tributários	LO		10,0	0,00	0,08	0,08	0,08	
40		Gastos Títulos isentos: novas emissões 0,20 tributários			LO	24,9	0,00	0,16	0,19	
41		Equalização do Plano Safra 0,02	0,02	0,02	Subsídios		LO	3,1	0,00	
42	Subsídios creditícios (BNDES, Finep, FCF)	Subsídios	LO	29,7	0,00	0,15	0,22	0,23		
43		Subsídio implícito do FIES 0,01	0,01	0,02	Subsídios		LO	2,0	0,00	
44		Proagro integrado ao seguro rural 0,00	0,01	0,01	Subsídios 0,01		LO + CMN		1,5	
Total bruto das 42 medidas aditivas					**910,1**	**0,40**	**4,57**	**6,91**	**7,17**	

Tabela 6. Valores em R$ bilhões de 2025; percentuais sobre o PIB de referência de R$ 12.700 bilhões; a1, a5 e a10 designam os anos 1, 5 e 10 contados a partir de 2027 e perm. o regime permanente. EC: emenda constitucional; LC: lei complementar; LO: lei ordinária; IL: infralegal; CMN: Conselho Monetário Nacional; ADCT: Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; FCDF: Fundo Constitucional do Distrito Federal; FCF: fundos constitucionais de financiamento; FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço; Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; JCP: juros sobre capital próprio; MCMV: Minha Casa Minha Vida. Os rótulos são abreviados; os títulos completos, as fontes e os escores de cada medida estão nas fichas do Anexo A, sob a mesma numeração. O total bruto inclui a unificação da previdência rural, cujo valor é hipótese de ordem de grandeza não aditiva à reforma paramétrica, e a reforma da previdência dos policiais, não aditiva à dos militares (seção 2.6). Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Parte II — O programa selecionado

O Quadro 1 reconcilia a economia bruta das medidas com o seu efeito líquido sobre o resultado primário do governo federal em regime permanente. A economia bruta é reduzida pelo desconto das interseções entre medidas, pela parcela das renúncias que não se converte em arrecadação, pela partilha de receitas com estados e municípios, somada ao vazamento ao piso da saúde, pela reversão da elevação do IOF e pelo retorno da receita de petróleo ao piso da saúde. O efeito financeiro dos subsídios creditícios e o resultado nominal são reportados à parte, porque não integram o resultado primário. Os parâmetros centrais do cálculo, com as respectivas faixas, estão reunidos no Anexo G.

Etapa	R$ bilhões	% do PIB	Referência
Economia bruta das 28 medidas de efeito primário	498,1	3,92	seção 2.6
Desconto das interseções entre medidas	−12,3	−0,10	seção 2.6 e Anexo D
Renúncia que não se converte em arrecadação	−53,4	−0,42	Anexo D
Partilha com estados e municípios e vazamento ao piso da saúde	−53,7	−0,42	seção 4.3
Reversão da elevação do IOF	−21,6	−0,17	seção 4.1
Retorno da receita de petróleo ao piso da saúde (LC 235/2026)	−4,1	−0,03	seção 4.3
Resultado primário do governo federal	353,0	2,78	**seções 4.4 e 4.7**

Quadro 1. Da economia bruta ao resultado primário do governo federal em regime permanente, em R$ bilhões de 2025 e em % do PIB de referência de R$ 12,7 trilhões. As renúncias do programa somam R$ 186,5 bilhões depois do desconto por interseção, dos quais R$ 133,1 bilhões se convertem em arrecadação e R$ 79,3 bilhões são retidos pela União. O efeito financeiro dos subsídios creditícios, de R$ 31,7 bilhões, e o resultado nominal, de R$ 446,1 bilhões no cenário central, não integram o resultado primário e são tratados na seção 4.2. A soma das parcelas pode diferir do total por arredondamento. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

3. Qualidade do gasto público

Dada a necessidade de ajuste, por quais medidas começar? Esta seção ordena o cardápio conforme a evidência avaliativa disponível sobre a despesa atingida, como ferramenta auxiliar de priorização. Cortes sobre políticas com efetividade avaliada como baixa enfrentam contestação técnica mais fraca. Nesses casos, o ônus de demonstrar resultado passa a quem defende a sua manutenção. Por exemplo, a avaliação do CMAP (2021a) sobre o Abono Salarial concluiu que o programa tem efeito negligível sobre a pobreza e pouco efeito sobre o nível geral de desigualdade, embora contribua para reduzi-la entre os trabalhadores formais. Mas cortes sobre políticas com evidência robusta de efetividade correm maior risco de ser revertidos e de gerar custo social que retorna ao orçamento por outras vias.

3.1. Priorizando as medidas pela qualidade das políticas

Na metodologia, detalhada no Anexo B, o portfólio é o conjunto das 36 intervenções fiscais atingidas pelas medidas do cardápio, incluindo despesa primária, gastos tributários e

subsídios, que somam R$ 3.253,3 bilhões anuais, 25,6% do PIB. Cada intervenção recebe um escore de qualidade de 0 a 10. A qualidade do portfólio, média desses escores ponderada pelo volume de recursos de cada uma, é hoje estimada em 5,30. Mas a medida remove apenas uma fatia da intervenção, que recebe escore próprio nas mesmas cinco dimensões, que são efetividade, eficiência, sobreposição com outras políticas, efeitos distributivos e sustentabilidade, atribuídos a partir da literatura avaliativa. O corte eleva a média do portfólio quando a fatia removida tem qualidade inferior a ela, critério que pode ser aplicado e verificado medida a medida. A formalização, a construção dos escores, a hierarquia de evidência adotada e os testes de robustez constam do Anexo B, ao final do documento.

Elevar a qualidade média do portfólio, que é o que o critério mede, não equivale a elevar o bem-estar. A retirada de uma política de qualidade inferior à média pode reduzir o bemestar se os seus benefícios sociais superarem o custo marginal dos recursos públicos que ela usa. O critério é, por isso, um instrumento de priorização condicional à necessidade de ajuste. Ele indica onde realizar uma redução de despesa já decidida de modo a preservar a maior qualidade possível do gasto que permanece. É nesse sentido que os seus vereditos devem ser lidos.

O critério é uma regra de ordenação construída por este estudo, sem pretensão de ser medida observável de qualidade. Os pesos das cinco dimensões, os escores de cada fatia e as amplitudes de incerteza são atribuídos a partir da literatura citada nas fichas. Os testes do Anexo B medem a sensibilidade das classificações a escolhas alternativas de agregação, de amplitude e de convenção, mas não validam os escores de partida, cuja verificação pertinente é a leitura das fichas por especialistas de cada área. Dizer que uma medida é aceita significa, portanto, apenas que, sob essas atribuições, o corte eleva a qualidade média do portfólio.

Aplicado ao cardápio, o critério produz três resultados para o desenho do programa. A Figura 3 posiciona cada medida pela qualidade da fatia removida e pela economia. Primeiro, 38 das 44 medidas são aceitas pelo critério, uma delas, o bloqueio estrutural de discricionárias, por margem de apenas 0,003 ponto. Descontadas a alteração da banda do limite de despesa e a cobrança de mensalidade, que não geram economia própria, e seis medidas deixadas fora por escolha de composição, restam 30 medidas. Elas somam R$

353 bilhões anuais de resultado primário para o governo federal, 2,78% do PIB, valor abaixo da referência de 3% do PIB. Segundo, o critério concentra a prioridade nas medidas em que evidência e volume coincidem, caso do abono salarial, da validação cadastral da aposentadoria rural, da integridade cadastral de benefícios e das deduções do IRPF. Estas últimas são apontadas pelo TCU (2025b) como concentradas nos contribuintes de maior renda e incoerentes com a existência do Sistema Único de Saúde (SUS) e da escola pública. Terceiro, sete medidas atingem fatias de gasto com qualidade avaliada acima da média do portfólio. Uma delas, o subsídio implícito do FIES, é aceita pelo critério porque o bônus de qualidade sobre o gasto preservado compensa a diferença. As outras seis são sinalizadas para redesenho, entre elas as que incidem sobre o Bolsa Família, o piso da saúde, a complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Pé-de-Meia. Nesses casos a evidência recomenda focalização e gestão, que já estão no cardápio com valores relevantes, em lugar da redução de escopo. A desvinculação do piso da educação, com o gasto congelado em termos reais, é aceita pelo critério em 86,8% dos sorteios da simulação do Anexo B. Esse veredito decorre do fato de que a população em idade escolar está em queda e parte relevante do gasto federal com ensino financia o ensino superior, cujo custo por aluno é elevado (Banco Mundial, 2017). A cobrança de mensalidade dos estudantes com renda familiar per capita acima de dois salários-mínimos também é aceita pelo critério. Embora não tenha economia própria, ela cria receita própria para as universidades federais, que pode absorver parte da compressão causada pelo congelamento (seção 4.5).

A classificação resiste às principais escolhas do método, como mostram os testes do Anexo B. Sob seis formas de agregação das cinco dimensões, entre elas a média geométrica, o mínimo e a mediana, entre 35 e 40 medidas são aceitas. As mesmas quatro medidas são sinalizadas para redesenho em todas elas. Impondo a todos os escores a amplitude máxima de incerteza, apenas quatro medidas mudam de classe. Já o critério de dominância, que dispensa pesos e comparabilidade cardinal entre as dimensões, aceita dez medidas em todos os níveis de referência testados. O teste mais exigente é o da convenção da fatia, porque, se o corte for avaliado pela qualidade da política inteira, em vez da qualidade da fatia removida, o programa selecionado passa de 2,78% para 2,51% do PIB. A diferença, de 0,27 ponto percentual, decorre da desvinculação do piso da educação, com 0,19 ponto, do batimento cadastral do Bolsa Família e do BPC, com 0,05 ponto, e do retorno ao piso

da educação, de novo vinculado, de 18% da receita líquida de impostos adicional, com 0,02 ponto, parcelas que diferem do total por arredondamento. A reforma paramétrica da previdência e a reinclusão das despesas excepcionalizadas são aceitas também pela qualidade da política inteira, mas por margem de apenas 0,003 ponto no limiar de qualidade, de modo que essa aceitação é frágil. Sem elas, as medidas do programa aceitas pelas duas convenções somariam 1,59% do PIB.

3.2. Graus de consenso

O critério separa as medidas cujo corte tem respaldo avaliativo das demais. Ele não distingue, porém, entre uma medida sustentada por avaliação oficial consolidada e outra que depende de julgamento sobre evidência escassa. Essa distinção é relevante para o uso do programa, porque permite que, no debate público, a contestação de uma proposta não se estenda às medidas sustentadas por evidência consolidada. Por isso as medidas são classificadas em três faixas, a partir de dois critérios, a força da evidência disponível sobre a política atingida e a estabilidade do veredito na simulação descrita no Anexo B.

Integram o consenso técnico elevado as medidas com avaliação oficial ou experimental direta sobre a política atingida cujo veredito se mantém em pelo menos 95% das especificações testadas. O consenso intermediário reúne as medidas com avaliação ao menos parcial e veredito estável em pelo menos 70% das especificações. As demais são classificadas como escolha normativa, classificação que indica apenas que a decisão de as adotar depende de juízo de valor sobre prioridades que a evidência disponível não resolve. Para as medidas sinalizadas para redesenho, o grau mede o consenso em torno desse veredito, isto é, a solidez da evidência contra o corte da fatia proposta. Os graus são classificações internas deste exercício, derivadas da força da evidência citada em cada ficha e da estabilidade do veredito na simulação, sem consulta a especialistas. A Tabela 7 apresenta a classificação das medidas do programa selecionado.

Grau de consenso	Critério	Medidas	Economia líquida (% do PIB)
Consenso técnico elevado	avaliação direta; estabilidade ≥ 95%	8	0,62
Consenso intermediário	avaliação ao menos parcial; estabilidade ≥ 70%	15	2,04
Escolha normativa	demais casos	7	0,32

Tabela 7. Classificação das medidas do programa selecionado por grau de consenso técnico, classificação interna deste estudo. Percentuais do PIB de referência de R$ 12,7 trilhões. As economias são de resultado primário do governo federal, líquidas do desconto por interseção, alocado às medidas de cada conjunto, da parcela não recuperável das renúncias e da partilha de receitas, e somam o total do programa antes da reversão da elevação do IOF e do retorno da receita de petróleo ao piso da saúde. No cardápio completo, antes do critério e das interseções, as três classes reúnem, respectivamente, 9, 23 e 12 medidas. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

As medidas de consenso técnico elevado e intermediário somam 2,66% do PIB, já líquidas das sobreposições, da parcela não recuperável das renúncias e da partilha de receitas. Somam 2,46% depois da reversão da elevação do IOF e do retorno da receita de petróleo ao piso da saúde, e 2,42% com o fator de interseção mais conservador do Anexo D. Essas medidas ficam, portanto, abaixo da referência de 3% do PIB. A aproximação dela depende de parte das classificadas como escolha normativa, que somam 0,32% do PIB no programa, entre elas a reforma administrativa e a reinclusão das despesas excepcionalizadas. O subconjunto de consenso depende, além disso, de duas medidas de grande valor. A primeira é a revisão geral dos gastos tributários, classificada como de consenso intermediário porque a avaliação oficial disponível (TCU, 2025b) cobre o conjunto das renúncias, sem tratar da parcela residual atingida. Sem essa medida, o subconjunto somaria 2,30% do PIB depois da reversão do IOF. A segunda é a reforma paramétrica da previdência, também de consenso intermediário, que é aceita pela convenção da política inteira do Anexo B por margem de apenas 0,003 ponto no limiar de qualidade, sem a qual o subconjunto somaria 1,66%. A discussão sobre as medidas contestadas não pode, por isso, ser separada da viabilidade do programa em regime permanente.

A ficha de cada medida no Anexo A registra a força da evidência e o grau de consenso. Dessa forma, o leitor pode isolar as medidas de uma faixa específica sem refazer o exercício.

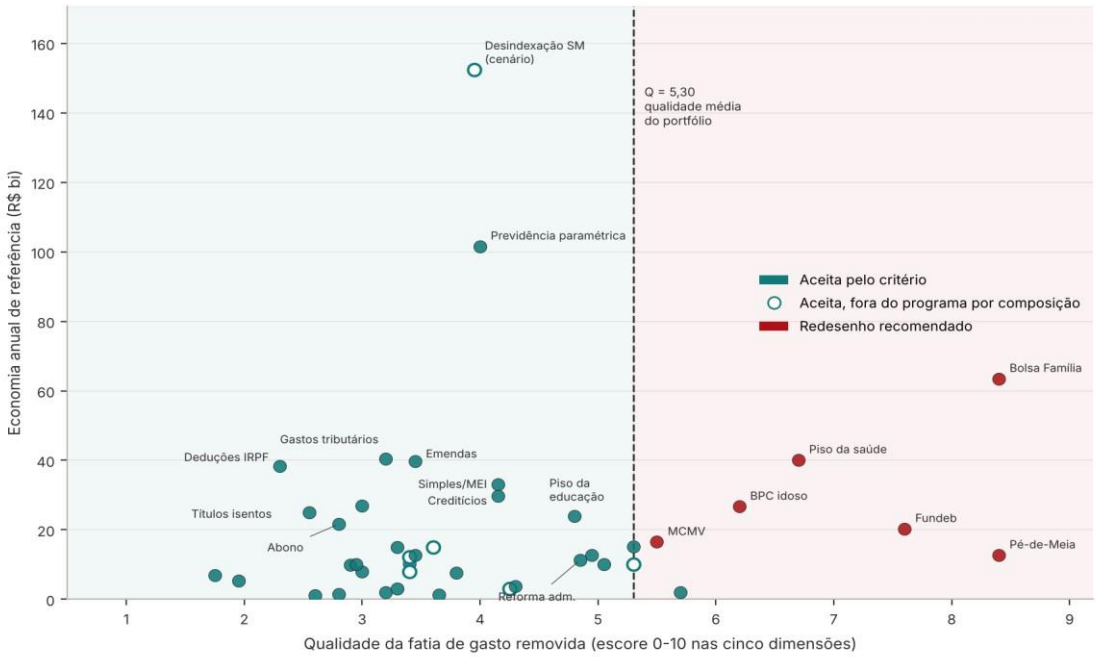


Figura 3. Cada ponto é uma medida do cardápio, posicionada pela qualidade avaliada da fatia de gasto que remove (horizontal) e pela economia anual de referência (vertical), em R$ bilhões de 2025 e em regime permanente, ou no décimo ano, no caso dos pisos de saúde e de educação. A linha tracejada marca a qualidade média do portfólio ($\bar{Q}$ = 5,30). Medidas à esquerda da linha reduzem gasto de baixa qualidade. Medidas à direita atingem fatias de qualidade acima da média, para as quais a evidência recomenda focalização em lugar de corte. Uma medida aparece à direita da linha e ainda assim é aceita pelo critério, porque o bônus de qualidade sobre o gasto preservado compensa a diferença. A alteração da banda do limite de despesa e a cobrança de mensalidade nas universidades federais, sem economia própria sob a hipótese central, não são representadas. Os círculos vazados marcam as medidas que são aceitas pelo critério mas ficam fora do programa por escolha de composição. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

4. Considerações finais e sequenciamento de implementação

O programa se divide em três ondas, definidas pelo instrumento normativo mais exigente que cada medida requer. A primeira reúne as 19 medidas que se implementam por ato infralegal ou lei ordinária. Entre elas estão o pacote infralegal de integridade de benefícios quantificado por Firpo e Prado (2026), a revisão das deduções e isenções do IRPF, o fim da isenção dos títulos de crédito nas novas emissões, a centralização das compras públicas, as estatais dependentes, a redução do fundo eleitoral, a focalização da equalização do Plano Safra, o encerramento dos subsídios creditícios e a reforma do Proagro. Essa onda vale R$ 105 bilhões de resultado primário federal em regime permanente, além do efeito financeiro dos subsídios creditícios, e realiza metade desse valor no ano 3.

A segunda onda concentra as quatro medidas que dependem de lei complementar, que são a revisão geral dos gastos tributários, a redução do limite do Simples e a elevação da contribuição do MEI, a regulamentação dos supersalários e a certificação das entidades filantrópicas. Essa onda soma R$ 52 bilhões e realiza metade desse valor no ano 3.

A terceira onda reúne as sete medidas que exigem emenda constitucional, que são a reforma paramétrica da previdência, o encerramento do abono salarial, a reforma administrativa, o teto das emendas parlamentares, a reinclusão das despesas excepcionalizadas, a desvinculação do piso da educação e a limitação dos subsídios tributários ao setor agropecuário. Juntas, essas medidas somam R$ 222 bilhões, mais da metade do valor de regime permanente. Mesmo com aprovação ainda em 2026, só realizam metade do seu valor no ano 5, porque as reformas de maior valor preservam direitos adquiridos. A reinclusão das despesas excepcionalizadas, a reforma administrativa e a limitação dos subsídios ao agro, que combinam emenda constitucional e lei, seguem o calendário da lei e passam a valer no ano 1. O bloqueio estrutural de discricionárias fica fora do programa por escolha de composição, reservado ao uso como instrumento de emergência de curto prazo (seção 4.1). A alteração da banda do limite de despesa acompanha as três ondas como regra fiscal, sem valor próprio de economia. A cobrança de mensalidade nas universidades federais, que exige emenda constitucional, acompanha a desvinculação do piso da educação, também sem valor próprio de economia e fora da contagem das 30 medidas do programa.

Sob esse calendário, o programa realiza, no ano 10, 99% do seu valor de regime permanente, de 2,78% do PIB, abaixo da referência de 3% do PIB. Com o ganho real do salário-mínimo limitado a 1,5% ao ano, cenário da seção 4.5, o programa soma 2,92% do PIB, e com ganho real de 1% ao ano passa a 3,11%, acima dessa referência. A aprovação integral do programa é improvável em qualquer cenário político realista, razão pela qual o cardápio é dimensionado com folga e a ordem de implementação importa tanto quanto a composição. A implementação deveria, portanto, começar pelas medidas de maior valor cuja aprovação seja viável e cujo corte tenha respaldo avaliativo.

Um programa que fica abaixo do limite inferior das estimativas de ajuste necessário não comporta as perdas que a tramitação costuma impor, como mostrou o pacote de 2024 (Sbardelotto, 2024). Por isso, cada redução de alcance aprovada no Congresso deveria vir

acompanhada de compensação equivalente, escolhida entre as medidas que são aceitas pelo critério. Aceitamos por muito tempo ajustes adiados até se tornarem inevitáveis. Este programa, que apenas se aproxima do ajuste mínimo, deveria ser adotado como o primeiro passo de um esforço que precisará ser complementado, a começar pela decisão sobre a trajetória do salário-mínimo.

4.1. Escolhas de composição

Seis medidas que são aceitas pelo critério ficam fora do programa selecionado por escolha de composição. A desindexação das despesas vinculadas ao salário-mínimo, a maior medida individual do cardápio, é substituída por cenários para a trajetória do saláriomínimo, discutidos na seção 4.5. A razão é que a escolha dessa trajetória envolve juízo sobre a política de renda que cabe a quem adotar o programa. A redução dos benefícios da Zona Franca de Manaus dá lugar ao redirecionamento do gasto, mantido em termos reais, de modo que a medida deixa de gerar economia líquida. A confirmação da reversão da desoneração da folha também fica fora, porque a Lei 14.973/2024 já estabelece a reoneração gradual, concluída em 2028. A receita correspondente, de R$ 12,1 bilhões antes da arrecadação recuperável, renúncia que ainda resta no Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026, pertence à trajetória da legislação vigente e deve ser preservada, sem ser contada como medida nova. A unificação da previdência rural sob as regras urbanas fica fora porque a reforma paramétrica, na estimativa de Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 32), já inclui o fim das regras diferenciadas para os trabalhadores rurais. Como não há decomposição publicada desse componente, somar as duas medidas poderia contar duas vezes a mesma economia. A exclusão é conservadora, porque a unificação vai além da elevação das idades rurais proposta por Giambiagi e Sidone (2026), de modo que parte do seu efeito seria adicional. Pelo risco de dupla contagem, também fica fora a reforma da previdência de policiais, agentes penitenciários e socioeducativos. A estimativa de Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) usada para a previdência dos militares abrange, num único item, militares, policiais e segurança, e somar a ela a estimativa própria dos policiais poderia contar duas vezes a mesma economia. O bloqueio estrutural de discricionárias é aceito pelo critério por margem de apenas 0,003 ponto e tem, por isso, veredito frágil. A medida fica fora porque é instrumento de emergência de curto prazo. Sua adoção permanente reduziria a capacidade de planejamento plurianual e

tenderia a recair sobre o que é operacionalmente bloqueável, que nem sempre coincide com o gasto de pior qualidade (Anexo A).

Além disso, o programa incorpora como custo a reversão da elevação das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). O IOF é tributo de natureza regulatória, cujas alíquotas o Poder Executivo pode alterar por decreto (Brasil, 1988, art. 153, § 1º). A elevação de 2025 encarece o crédito e as operações de câmbio. Por prudência, o programa não conta com essa receita em regime permanente. O efeito arrecadatório da elevação foi estimado pelo Ministério da Fazenda (2025), em julho daquele ano, em R$ 31,2 bilhões para 2026, dos quais R$ 3,5 bilhões deixaram de valer com a exclusão das operações de risco sacado. Em valores de 2025, o custo bruto é de R$ 25,4 bilhões por ano. A venda de participações da União em estatais lucrativas, por sua vez, é examinada no Anexo F e fica fora do programa porque piora o resultado primário. No caso da Petrobras, tomado o rendimento de dividendos de 2025 como referência, a venda também não melhoraria a trajetória da dívida em termos reais.

4.2. Resultado primário e resultado financeiro

O resultado primário mede receitas e despesas não financeiras. É a ele que se referem as metas do arcabouço. Os subsídios creditícios, ao contrário, são custos implícitos que não transitam pelo resultado primário, iguais à diferença entre o custo de captação do Tesouro e a taxa cobrada nos empréstimos. Por isso duas medidas do cardápio, o encerramento dos subsídios creditícios de BNDES, Finep e fundos constitucionais e a revisão do subsídio implícito do FIES, são tratadas como de efeito financeiro. Juntas, elas valem R$ 31,7 bilhões em regime permanente.

O programa é reportado por dois números, o resultado primário do governo federal e o resultado nominal, que soma ao primário o efeito do ajuste sobre os juros. A literatura associa ajustes primários críveis a juros reais menores. Baldacci e Kumar (2010) estimam, para um painel de 31 economias avançadas e emergentes entre 1980 e 2008, cerca de 30 pontos-base de juro real de longo prazo a menos por ponto do PIB de melhora fiscal (20 pontos-base no juro nominal), com magnitude que depende das condições fiscais, institucionais e estruturais iniciais. O cálculo adota esse valor como central, com intervalo de 10 a 50 pontos-base, supondo que a relação se aplique ao Brasil. Supõe-se também

que o juro menor incida de imediato sobre a parcela da dívida indexada à taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), de 52,74% da Dívida Pública Federal em agosto de 2026 (Tesouro Nacional, 2026b). Sobre o restante da dívida, o juro menor incidiria à medida que ele é refinanciado, num prazo médio de 4,1 anos, segundo a mesma fonte. O cálculo aplica esse efeito a uma dívida bruta de 82,9% do PIB (Banco Central do Brasil, Estatísticas Fiscais de agosto de 2026).

A queda do custo de oportunidade do Tesouro reduz também o subsídio creditício implícito, sem que seja necessário elevar a taxa cobrada dos tomadores. Como o número nominal adota esse canal indireto, a alternativa em que os subsídios creditícios são eliminados pela elevação da taxa cobrada é reportada como limite superior. O número central não inclui, portanto, a eliminação dos subsídios creditícios pelas duas medidas de efeito financeiro do programa. Ele credita apenas a redução do subsídio implícito decorrente da queda do custo de captação, calculada em proporção a um spread suposto de 5 pontos percentuais entre o custo de captação e a taxa cobrada. No ano 2, o número nominal inclui ainda o juro real, suposto em 8% ao ano, sobre a economia primária acumulada nos anos anteriores. Os dois números nominais devem ser lidos como ordens de grandeza, porque dependem da elasticidade do juro real ao ajuste, que a literatura estima com imprecisão. Por isso as conclusões deste estudo se apoiam no resultado primário. O resultado nominal é um cenário condicionado, porque a transmissão do ajuste aos juros depende da credibilidade atribuída ao programa e da reação da política monetária. Além disso, a aplicação ao Brasil de um parâmetro estimado para um painel de países é, ela própria, uma hipótese forte.

4.3. A ótica do governo federal

Medido pelo governo federal, o corte de renúncias rende menos do que o seu valor bruto, por dois motivos, além da diferença entre renúncia estimada e arrecadação recuperável tratada na seção 2.6. O primeiro é a partilha constitucional, pela qual metade da arrecadação do imposto de renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) é transferida aos fundos de participação de estados e municípios e aos fundos regionais (Brasil, 1988, art. 159, I). Por isso, a União retém apenas metade do que arrecada a mais com o fim de deduções e isenções do imposto de renda. O segundo é a vinculação do piso da saúde a 15% da receita corrente líquida, que faz parte do aumento de receita retornar

automaticamente como despesa obrigatória. A receita corrente líquida da União exclui as transferências aos entes, as contribuições previdenciárias e as contribuições ao Programa de Integração Social e ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP), conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 2º, IV, de modo que o efeito varia conforme o tributo afetado.

A combinação desses efeitos com a arrecadação recuperável é aplicada à composição por tributo de cada renúncia no Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026 (RFB, 2025). O cálculo reduz o ganho do corte de renúncias de R$ 186,5 bilhões, líquidos do desconto de 5% do conjunto dos gastos tributários, para R$ 133,1 bilhões de arrecadação recuperável e R$ 79,3 bilhões retidos pela União em regime permanente. Nas medidas que incidem apenas sobre o imposto de renda das pessoas físicas, a União retém 42,5% da receita recuperada. A reversão da elevação do IOF, tributo não partilhado, custa R$ 21,6 bilhões em vez de R$ 25,4 bilhões, porque o piso da saúde se reduz junto com a receita. Para o setor público consolidado, a arrecadação recuperável antes da partilha continua sendo a medida correta. Mas a parcela partilhada tende a ser gasta pelos entes subnacionais, razão pela qual não deveria ser contada como ajuste.

Dos três efeitos que o cálculo não inclui, o primeiro é a reforma da tributação sobre o consumo (Emenda Constitucional 132/2023), que, a partir de 2027, substitui o PIS e a Cofins pela Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e reduz a zero as alíquotas do IPI, salvo sobre produtos com industrialização incentivada na Zona Franca de Manaus. Com isso, a composição das renúncias e a parcela partilhada, medidas pelo Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026, tendem a mudar no horizonte do programa. O segundo é a partilha adicional de 10% do IPI com os estados, proporcionalmente às exportações de produtos industrializados (Brasil, 1988, art. 159, II). O terceiro é o efeito do aumento dos fundos de participação sobre a complementação da União ao Fundeb, fixada em no mínimo 23% dos recursos dos fundos estaduais do Fundeb (Brasil, 1988, art. 212-A, V).

A ordem de vigência das medidas também afeta o resultado, porque, desvinculada antes da retirada das renúncias, a educação deixa de absorver 18% do aumento da receita líquida de impostos. Por isso, o calendário prevê a vigência da emenda constitucional antes das leis que alteram os gastos tributários. Como o piso da saúde é sinalizado para redesenho pelo critério e permanece vinculado, o vazamento de 15% da receita corrente líquida

adicional para a saúde é descontado do programa. Esse desconto não representa perda de qualidade do gasto, porque o recurso que retorna ao orçamento tende a financiar despesa avaliada como de qualidade elevada.

O programa tem ainda um efeito indireto sobre o piso da saúde, que permanece vinculado. Pela LC 235/2026 (art. 14, II), a receita de comercialização de petróleo e gás natural da União deixa de ser contabilizada nas obrigações indexadas à receita corrente líquida (RCL), entre elas o piso da saúde. A exclusão vale enquanto houver projeção de déficit primário do governo central e cessa com a apuração de superávit primário anual. A IFI estima o efeito sobre o piso em R$ 4,7 bilhões em 2027, com a arrecadação de R$ 31 bilhões projetada pela Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) (IFI, Nota sobre o PLP 114/2026, 2026). À escala do PIB de 2025, o efeito equivale a R$ 4,1 bilhões. Para o mesmo ano, o Poder Executivo projeta economia de R$ 8,9 bilhões no piso da saúde com as alterações da LC (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 116, 2026), quase o dobro da estimativa da IFI, e o estudo adota a menor das duas. No cenário base da IFI, o governo central tem déficit primário até 2036 (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 113, 2026, Tabela 17), de modo que, sem o programa, a exclusão se mantém. O estudo supõe que o resultado de 2037, ano 10 do calendário, repita o de 2036. Somado o programa, o resultado fica ligeiramente deficitário em 2029, com −0,08 ponto do PIB, e passa a superavitário em 2030, com 0,28 ponto. A partir de 2031, a receita de petróleo volta à base do piso da saúde, que absorve R$ 4,1 bilhões por ano, valor descontado do programa, assim como a reversão da elevação do IOF. Como a exclusão depende da projeção de déficit no relatório bimestral que antecede cada projeto de lei orçamentária, ela pode voltar a valer se o resultado projetado voltar a ser deficitário, hipótese que o cálculo não considera.

4.4. O programa em dois anos

O calendário da seção 2.4 supõe a entrada em vigor das emendas constitucionais e dos atos infralegais em 2027 e das leis complementares e ordinárias em 2028, assim como das emendas que dependem de lei. Esse calendário permite medir o que o programa entrega em dois anos, sob uma hipótese de aprovação que não constitui previsão política. A Tabela 8 reporta o nível da economia realizada em 2029, o segundo ano, assim como o ritmo

anualizado ao fim de 2029, quando todas as medidas aprovadas já produzem efeito, além do marco de um ano e meio.

Marco	Primário, R$ bi	Primário, % PIB	Nominal, R$ bi	Nominal, % PIB	Nominal máx., % PIB
Ano 1,5	48,7	0,38	57,9	0,46	0,48
Ano 2	90,9	0,72	109,9	0,87	0,91
Ritmo ano 2	134,2	1,06	164,0	1,29	1,36
Permanente	353,0	2,78	446,1	3,51	3,72
Ano 10	348,2	2,74			

Tabela 8. O programa em dois anos, para o governo federal. Ano 2 é o nível realizado em 2029, e ritmo ano 2, o ritmo anualizado ao fim de 2029; nominal máx. é o resultado nominal com eliminação plena dos subsídios creditícios. Valores em reais de 2025; percentuais do PIB de referência de R$ 12,7 trilhões; o ano 0 é 2027. Salário-mínimo pela regra vigente; elasticidade central do juro real ao ajuste. O nominal soma ao primário a queda dos juros sobre a dívida e sobre os subsídios creditícios; o nominal máximo elimina os subsídios creditícios pela elevação da taxa cobrada. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

O resultado nominal no ano 2 varia entre 0,77% e 0,96% do PIB conforme a elasticidade do juro real ao ajuste. Medido pelo crescimento da despesa, o programa leva a despesa primária a crescer 0,9% em termos reais entre 2026 e 2029, contra 4,3% permitidos pela regra do arcabouço com a receita real crescendo 2% ao ano.

O calendário adotado é favorável, porque supõe a aprovação das emendas constitucionais ainda em 2026 e a das leis complementares e ordinárias no primeiro ano do novo governo. Para separar o potencial fiscal do programa da velocidade com que ele se realiza, a Tabela 9 reporta dois cenários adicionais. Neles, todas as medidas legislativas (emendas constitucionais, leis complementares e leis ordinárias) são aprovadas com um e com dois anos de atraso, mantidos os atos infralegais. Com um ano de atraso, o primário federal de 2029 cai de 0,72% para 0,16% do PIB e o programa realiza 2,60% do PIB no ano 10, ante 2,74% no calendário central. No cenário de dois anos de atraso, o primário de 2029 fica em 0,05% do PIB e o do ano 10, em 2,45%. Se apenas as emendas constitucionais atrasassem dois anos, o primário de 2029 seria de 0,41% do PIB. Em todos os cenários, o valor de regime permanente é o mesmo, porque o atraso apenas desloca a trajetória no tempo.

Cenário	Primário, ano 2	Primário, ano 5	Primário, ano 10	Ano 10, % do perm.	Primário, perm.
Central	0,72	1,79	2,74	99	2,78

Cenário	Primário, ano 2	Primário, ano 5	Primário, ano 10	Ano 10, % do perm.	Primário, perm.
Atraso de 1 ano	0,16	1,60	2,60	93	2,78
Atraso de 2 anos	0,05	1,41	2,45	88	2,78

Tabela 9. Cenários de atraso na aprovação das medidas legislativas (emendas constitucionais, leis complementares e leis ordinárias), mantidos os atos infralegais no calendário central. Resultado primário do governo federal, em % do PIB de referência; o ano 0 é 2027 e perm. designa o regime permanente, e Ano 10, % do perm., a fração do regime permanente realizada no ano 10. Salário-mínimo pela regra vigente. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

A distância entre o regime permanente e o segundo ano decorre das regras de transição. A reforma paramétrica da previdência, que inclui o componente rural, e a reforma administrativa preservam direitos adquiridos e alcançam sobretudo os novos ingressantes. Já as medidas sobre o estoque de títulos isentos e de contratos de crédito subsidiado amadurecem à medida que esse estoque vence. Mesmo no cenário mais restritivo para o salário-mínimo, com ganho real nulo a partir de 2028, o primário federal de 2029 chega a 0,83% do PIB, com o nominal em 1,01%. Um programa que entregasse 4% do PIB em dois anos sem impostos novos teria de abandonar o critério de qualidade ou suprimir as transições. Nenhuma das duas alternativas é compatível com o desenho aqui proposto.

4.5. O salário-mínimo e os pisos de saúde e de educação como escolhas

Pela regra vigente, o ganho real do salário-mínimo é o crescimento do PIB de dois anos antes (Lei 14.663/2023, art. 3º, § 4º), limitado entre 2025 e 2030 ao crescimento real do limite de despesa (Lei 15.077/2024, art. 4º), de 1,4% ao ano com a receita real crescendo 2%. A regra se transmite ao piso previdenciário, ao BPC, ao abono salarial e ao seguro-desemprego, despesas cuja base indexada conjunta é estimada em cerca de R$ 670 bilhões em valores de 2026 (Anexo C). Por isso, a trajetória do salário-mínimo é a decisão isolada de maior efeito fiscal ao alcance de uma lei ordinária. Como o programa selecionado não toma essa decisão, a Tabela 10 apresenta cinco trajetórias, cuja escolha cabe a quem adotar o programa. Com o ganho real limitado a 1,5% ao ano, restrição que só passa a valer em 2031, quando a regra vigente volta a seguir o PIB, o programa soma 2,92% do PIB em regime permanente. Com ganho real de 1% ao ano, soma 3,11%, acima da referência de 3%. A trajetória do salário-mínimo é, portanto, entre as escolhas de política, a de maior efeito sobre a posição do programa em relação a essa referência.

Ganho real do SM	Primário, ano 2	Primário, perm.	Nominal, ano 2	Nominal, perm.	Despesa, 2026-29
Regra vigente	0,72	2,78	0,87	3,51	0,9%
Limite de 1,5%	0,72	2,92	0,87	3,70	0,9%
1,0%	0,75	3,11	0,91	3,93	0,7%
Piso, 0,6%	0,78	3,27	0,95	4,13	0,5%
Zero	0,83	3,49	1,01	4,41	0,3%

Tabela 10. Cenários para a trajetória do salário-mínimo (SM), aplicada a partir de 2028 por lei ordinária, que, como as demais regras de crescimento da despesa, atua já no ano de vigência. Resultados em % do PIB de referência de R$ 12,7 trilhões; a última coluna é o crescimento real acumulado da despesa primária entre 2026 e 2029, e perm. designa o regime permanente. Na regra vigente, o ganho real é o crescimento do PIB de dois anos antes, suposto em 2,0% ao ano, limitado até 2030 ao crescimento do limite de despesa, de 1,4% ao ano com a receita real crescendo 2% (Lei 15.077/2024, art. 4º), e sem esse limite a partir de 2031 (Lei 14.663/2023, art. 3º, § 4º); o limite de 1,5% é escolha legislativa, que só restringe o ganho a partir de 2031; o piso da banda, de 0,6%, é o menor ganho real admitido pela regra vigente até 2030; e o cenário zero mantém o salário-mínimo constante em termos reais. Sobre o canal do salariomínimo aplica-se o fator de retenção de 0,90 atribuído no Anexo D às interseções entre os benefícios ancorados no piso previdenciário. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Os pisos de saúde e de educação são a segunda escolha de política tratada como cenário. O programa desvincula da receita apenas o piso da educação e o congela em termos reais. Já o piso da saúde, sinalizado para redesenho pelo critério, permanece vinculado a 15% da receita corrente líquida. A Tabela 11 compara essa escolha com pisos corrigidos pela inflação acrescida de um crescimento real fixo, que vai de zero ao teto da banda do arcabouço, de 2,5% ao ano. Com a receita real crescendo 2% ao ano, o crescimento de 1,4% corresponde à regra do limite de despesa, que cresce 70% da receita, e preserva a participação dos pisos no limite.

A taxa escolhida para o piso da educação tem efeito moderado sobre o programa, que vai de 2,78% do PIB com o piso congelado a 2,65% com o piso crescendo como o limite. O piso da saúde pesa mais, porque a sua base é quase o dobro da do piso da educação. Além disso, a sua desvinculação elimina o vazamento de 15% da receita adicional das renúncias e o retorno da receita de petróleo à base do piso, que somam R$ 14,9 bilhões por ano. Em sentido contrário, a reversão da elevação do IOF passa a custar R$ 3,8 bilhões a mais, porque deixa de reduzir o piso da saúde. Antes da economia do próprio piso, o efeito líquido da desvinculação é de R$ 11,0 bilhões por ano. Desvinculada e congelada em termos reais, a saúde levaria o programa a 3,18% do PIB, e, crescendo como o limite, a 2,95%. Com o teto vigente da banda, de 2,5%, os dois pisos cresceriam acima da receita e passariam a custar ao programa.

Crescimento real do piso	Saúde, ano 2	Saúde, ano 10	Educação, ano 10	Programa, educação em g	Programa, saúde em g
Zero (IPCA)	8,9	40,1	24,0	2,78	3,18
Piso da banda, 0,6%	5,1	27,7	17,3	2,73	3,08
1,0%	2,5	19,1	12,6	2,69	3,02
Limite, 1,4%	−0,1	10,1	7,7	2,65	2,95
Teto proposto, 1,5%	−0,8	7,8	6,5	2,64	2,93
Receita, 2,0%	−4,1	−4,1	0,0	2,59	2,83
Teto vigente, 2,5%	−7,4	−16,5	−6,8	2,54	2,74

Tabela 11. Cenários para os pisos de saúde e de educação desvinculados da receita e corrigidos pela inflação acrescida do crescimento real indicado. Economia dos pisos em R$ bilhões de 2025 nos anos 2 (2029) e 10 (2037), expressa como fração do PIB do ano; programa em % do PIB de referência em regime permanente. A penúltima coluna altera apenas o piso da educação no programa; a última desvincula também o piso da saúde, com o da educação congelado, e inclui o fim do vazamento das renúncias e do retorno da receita de petróleo à base do piso, assim como a reversão integral da elevação do IOF. Nas duas últimas colunas, g é o crescimento real do piso indicado na primeira. A economia da saúde é líquida do efeito da LC 235/2026 sobre o piso vigente, e a receita e o PIB crescem 2% ao ano em termos reais, de modo que a correção a 1,4% acompanha o limite de despesa. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Nobre e Semente (2026) estimam que a correção do piso federal da saúde apenas pela inflação reduziria os recursos do SUS em R$ 66 bilhões em 2036, em reais de 2026. A projeção pela regra vigente implica crescimento real da RCL de 2,35% ao ano, taxa calculada aqui a partir das séries de Nobre e Semente (2026). Aplicada às mesmas hipóteses, a regra adotada neste estudo reproduz aquele valor. A diferença para os R$ 40,1 bilhões da Tabela 11 decorre do crescimento menor da receita suposto aqui, da base de partida, do efeito da LC 235/2026 e da conversão à fração do PIB. Casalecchi (2025), por sua vez, projeta a necessidade federal de financiamento da saúde crescendo 3,9% ao ano em termos reais nos próximos dez anos, contra 2,1% do mínimo constitucional, de modo que mesmo a regra vigente fica aquém da necessidade projetada. Por isso, a desvinculação do piso da saúde só seria compatível com a preservação da oferta se acompanhada de ganhos de eficiência que o estudo não quantifica.

No piso da educação, a escolha interage com a complementação da União ao Fundeb, da qual até 30% pode ser computada no piso (Brasil, 1988, art. 212-A, VIII) e que cresce com os fundos por regra própria. Congelado o piso, a manutenção e desenvolvimento do ensino federal fora do Fundeb cai R$ 4,6 bilhões até o ano 10, 4,5% em termos reais. Para mantêla constante, o piso teria de crescer 0,34% ao ano. A cobrança de mensalidade dos estudantes com renda familiar per capita acima de dois salários-mínimos tem receita potencial estimada em R$ 4,4 bilhões por ano (Anexo A). Com ela, parte da redução pode ser compensada no

ensino superior pela receita paga pelos estudantes de maior renda, sem atingir a complementação ao Fundeb, principal instrumento federal de financiamento da educação básica. Enquanto o piso for restrição ativa, porém, a mensalidade não reduz a despesa, porque libera recursos de impostos que o piso obriga a reaplicar no ensino. Por isso ela não soma economia ao programa, cuja economia na educação continua sendo a da regra do piso.

4.6. Emendas parlamentares em perspectiva internacional

A comparação usual das emendas parlamentares com a despesa discricionária superestima o seu peso relativo, porque a rigidez do orçamento brasileiro torna a despesa discricionária excepcionalmente pequena. As emendas de execução obrigatória da LOA de 2026, individuais e de bancada, somam R$ 37,8 bilhões em valores de 2026, 1,45% da despesa primária da LOA 2026, de R$ 2.613,5 bilhões, e 0,27% do PIB de 2026 (Lei 15.346/2026; MPO, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2026). Incluídas as emendas de comissão, o total chega a R$ 49,9 bilhões, 1,91% da despesa primária.

Nos Estados Unidos, as emendas de interesse local correspondem a 0,05% do PIB e a cerca de 0,24% da despesa primária federal. Na Itália, a proporção sobre o PIB é a mesma, de 0,05%. No Canadá, na Austrália e no Chile, o Parlamento não aloca recursos a projetos específicos (Tollini e Mendes, 2024; Borges, 2025). Medida pela despesa primária, portanto, a participação das emendas impositivas no Brasil é cerca de seis vezes a norteamericana. O denominador é a despesa primária da LOA 2026 no caso brasileiro e a despesa primária federal no norte-americano, segundo Borges (2025), enquanto as razões sobre o PIB seguem Tollini e Mendes (2024). A comparação serve como referência institucional, sem identificar o efeito das emendas sobre a eficiência do gasto ou sobre a competição eleitoral. O teto de 0,25% da despesa primária adotado no programa aproxima o país da prática dos Estados Unidos e corresponde a uma economia anual de R$ 39,8 bilhões em regime permanente.

4.7. A incerteza do programa

O valor de regime permanente, de 2,78% do PIB, resulta de estimativas de origem e qualidade diversas. Os fatores de interseção e de arrecadação recuperável que o ajustam

são atribuídos pelo estudo, sem estimação própria. Para medir a sensibilidade do resultado a essas fontes de incerteza, cada parâmetro foi sorteado de uma distribuição uniforme sobre a faixa atribuída a ele, em 20 mil repetições com semente fixa. No caso de referência, os sorteios são independentes entre as medidas e entre os conjuntos de interseção. As estimativas de terceiros variam entre 75% e 125% do valor adotado; as estimativas com intervalo explícito, próprias ou de terceiros, dentro desse intervalo; as estimativas próprias de ordem de grandeza, entre metade e uma vez e meia o valor adotado; os cálculos mecânicos a partir de dados oficiais, como os dos pisos, do teto das emendas e dos fundos eleitoral e partidário, em 10% para mais ou para menos; os dois fatores de interseção atribuídos por julgamento, entre 0,75 e 0,95; e os fatores de arrecadação recuperável, nas faixas do Anexo D.

Com essas hipóteses, a faixa de sensibilidade do regime permanente vai de 2,54% a 3,01% do PIB entre os percentis 5 e 95, com mediana de 2,77%, e supera 3% do PIB em 6,2% dos sorteios. O resultado de 2029 fica entre 0,65% e 0,77% do PIB, enquanto o do ano 10 varia entre 2,51% e 2,98%. A faixa é estreita porque supõe erros independentes entre as medidas, que se compensam na soma. Para medir quanto dessa estreiteza decorre da hipótese, o exercício foi repetido com um componente comum de erro dentro de cada bloco temático, nos fatores de arrecadação recuperável e nos fatores de interseção. O componente comum dos fatores de interseção é distinto do componente comum de cada bloco temático, de modo que a correlação entre os conjuntos de interseção não se confunde com a correlação entre as medidas de um mesmo bloco. Com correlação de 0,5 entre as medidas de um mesmo bloco, o regime permanente fica entre 2,47% e 3,09% do PIB. Sob correlação perfeita dentro de cada bloco, fica entre 2,41% e 3,16%, e supera 3% do PIB em 17,1% dos sorteios. Se todas as estimativas, os fatores de arrecadação recuperável e os fatores de interseção atribuídos por julgamento estivessem ao mesmo tempo no extremo desfavorável de suas faixas, o programa somaria 1,89% do PIB, contra 3,77% no extremo favorável. Esses limites indicam o alcance de um erro comum a todas as fontes, situação pouco provável. O calendário de aprovação, cuja incerteza é de natureza política, não entra nos sorteios e é tratado nos cenários de atraso da seção 4.4. Como as distribuições adotadas são atribuídas pelo estudo, os percentis resumidos na Tabela 12 descrevem a sensibilidade do resultado a elas, não um intervalo de confiança. Esses exercícios também não cobrem duas limitações do estudo, que não inclui microssimulação dos efeitos

distributivos das medidas, descritos nas fichas de forma qualitativa a partir da literatura citada, nem a revisão dos escores por painel externo de especialistas.

Prazo	Central	p5	Mediana	p95	Extremos
Regime permanente	2,78	2,54	2,77	3,01	1,89 a 3,77
Permanente, correlação 0,5	2,78	2,47	2,78	3,09	
Permanente, correlação 1	2,78	2,41	2,78	3,16	
Ano 2 (2029)	0,72	0,65	0,71	0,77	
Ano 10 (2037)	2,74	2,51	2,74	2,98	

Tabela 12. Faixa de sensibilidade do programa sob as distribuições adotadas, em resultado primário do governo federal e % do PIB de referência de R$ 12,7 trilhões. Percentis de 20 mil sorteios, independentes ou com correlação de 0,5 e de 1 entre as medidas de um mesmo bloco temático, das estimativas de economia, dos fatores de interseção atribuídos por julgamento e dos fatores de arrecadação recuperável, com o calendário central; extremos com todas as estimativas, os fatores de arrecadação recuperável e os fatores de interseção atribuídos por julgamento simultaneamente no limite inferior ou superior de suas faixas. Os percentis não constituem intervalo de confiança. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

4.8. O programa por bloco

A Tabela 13 replica, para os sete blocos temáticos, os agregados por bloco da Tabela 2. Esses agregados são agora calculados após o critério de qualidade, as escolhas de composição e o desconto das interseções do Anexo D, alocado às medidas de cada conjunto, como na agregação da trajetória. As colunas de medidas registram quantas integram o cardápio e quantas permanecem no programa selecionado. Já as colunas em destaque reportam o que fica para o governo federal depois da parcela não recuperável das renúncias, da partilha de receitas e do vazamento ao piso da saúde. Esse valor soma R$ 353,0 bilhões anuais, 2,78% do PIB, já descontados a reversão da elevação do IOF e o retorno da receita de petróleo ao piso da saúde. O bloco de educação, saúde e habitação mantém apenas a desvinculação do piso da educação, porque as demais medidas são sinalizadas para redesenho pelo critério. A cobrança de mensalidade nas universidades federais acompanha essa medida, sem economia própria e sem integrar as 30 medidas do programa. Os blocos de previdência e de gastos tributários respondem juntos por 54% do valor selecionado antes da reversão do IOF. A alteração da banda do limite de despesa segue fora dos totais.

Bloco	Card.	Prog.	R$ bi bruto	R$ bi líq.	% a1	% a2	% a5	% perm.
i. Regras fiscais	5 + 1	**4**	67,2	**57,2**	**0,03**	**0,13**	**0,29**	**0,45**
ii. Previdência	7	**4**	294,8	**123,6**	**0,10**	**0,21**	**0,54**	**0,97**
iii. Trabalho e assistência	7	**5**	148,6	**57,2**	**0,04**	**0,13**	**0,29**	**0,45**

iv. Pessoal	4	**4**	33,2	**33,2**	**0,02**	**0,09**	**0,19**	**0,26**
v. Educ., saúde e habitação	5 + 1	**1**	113,6	**24,0**	**0,04**	**0,06**	**0,11**	**0,19**
vi. Gastos tributários	10	**8**	216,4	**79,3**	**0,00**	**0,25**	**0,55**	**0,62**
vii. Subsídios	4	**4**	36,3	**4,1**	**0,00**	**0,01**	**0,03**	**0,03**
Reversão do IOF				**−21,6**	**−0,17**	**−0,17**	**−0,17**	**−0,17**
Retorno do petróleo ao piso da saúde				**−4,1**	**—**	**—**	**−0,03**	**−0,03**
Total	**42 + 2**	**30**	**910,1**	**353,0**	**0,05**	**0,72**	**1,79**	**2,78**
Efeito financeiro				**31,7**	**0,00**	**0,06**	**0,16**	**0,25**

Tabela 13. Valores em R$ bilhões de 2025; percentuais sobre o PIB de referência de R$ 12.700 bilhões; a1, a2 e a5 designam os anos 1, 2 e 5 contados a partir de 2027 e perm. o regime permanente; card. e prog. contam as medidas do cardápio e do programa selecionado em cada bloco; o + 1 dos blocos i e v e o + 2 do total registram a alteração da banda do limite de despesa e a cobrança de mensalidade, que não geram economia própria e não entram nos valores. O bruto soma as medidas do cardápio por bloco, antes da priorização; o líquido soma as medidas do programa selecionado, líquidas das interseções, da parcela não recuperável das renúncias, da partilha de receitas e do vazamento ao piso da saúde. Antes do desconto por interseção, de R$ 12,3 bilhões, o resultado primário bruto do programa soma R$ 498,1 bilhões, 3,92% do PIB. A linha de efeito financeiro registra o encerramento dos subsídios creditícios e a revisão do subsídio implícito do FIES, que não transitam pelo resultado primário e não integram o total. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

O Anexo H resume, medida a medida, o grupo de renda atingido, a etapa do ciclo de vida e o vínculo, a partir das fontes citadas nas fichas e, quando elas não trazem estimativa de incidência, da avaliação deste estudo, que responde por 25 das 30 classificações. Da economia bruta das 30 medidas, de R$ 529,8 bilhões anuais incluído o efeito financeiro, 35,4% vêm de medidas que atingem o topo ou a faixa acima da mediana da distribuição, como as deduções e os rendimentos isentos do IRPF, os títulos isentos, os juros sobre capital próprio, os supersalários e a revisão geral dos gastos tributários. Outros 20,5% vêm de medidas sem incidência individual ou com incidência indeterminada, como o teto das emendas parlamentares, a centralização das compras públicas e os subsídios creditícios, cuja concentração por porte de empresa não foi quantificada. As medidas de incidência mista, que alcançam grupos de renda distintos, somam 30,2%. Nelas está a reforma paramétrica da previdência, classificada como mista, embora a ficha avalie como regressiva a margem das regras mais generosas, porque alcança também as regras do meio rural e das mulheres. Nelas está também a elevação da contribuição do microempreendedor individual. O abono salarial, o seguro-desemprego e a priorização das perícias, que atingem trabalhadores formais de renda intermediária, somam 8,3%. As medidas que alcançam a base da distribuição, por integridade cadastral e por critério de acesso a benefícios, respondem por 5,5%. O critério preserva as políticas de maior progressividade, como o Bolsa Família e a complementação da União ao Fundeb, mas o programa alcança também o meio e a base da distribuição. Por isso, esses efeitos deveriam ser estimados por microssimulação antes da tramitação das medidas de maior incidência individual.

4.9. Síntese do programa selecionado

A Tabela 14 apresenta as 30 medidas do programa selecionado na numeração das fichas do Anexo A, com a economia bruta de cada uma e o valor que ela libera para o governo federal. O valor líquido desconta as interseções, a parcela não recuperável das renúncias, a partilha de receitas com estados e municípios e o vazamento ao piso da saúde, como na Tabela 13.

As 28 medidas de efeito primário somam R$ 378,7 bilhões líquidos em regime permanente. Descontadas a reversão da elevação do IOF (R$ 21,6 bilhões) e o retorno da receita de petróleo ao piso da saúde (R$ 4,1 bilhões), o resultado primário do governo federal chega a R$ 353,0 bilhões, 2,78% do PIB. As cinco maiores medidas, que são a reforma paramétrica da previdência, o teto das emendas parlamentares, o congelamento real do piso da educação, o encerramento do abono salarial e a revisão geral dos gastos tributários, respondem por 54,6% desse subtotal. As duas medidas de efeito financeiro, o encerramento dos subsídios creditícios e a revisão do subsídio implícito do FIES, somam R$ 31,7 bilhões, valor que não transita pelo resultado primário.

Nº	Medida		Bloco		Instr.	R$ bi bruto	R$ bi líq.	% a1	% a5	% a10	% perm.
2	Emendas: 0,25% da despesa Regras fiscais EC	39,8	39,8	0,03	0,16	0,31	0,31 primária				
3	Reinclusão das despesas Regras fiscais LC + EC		15,0	15,0	0,00	0,12	0,12	0,12 excepcionalizadas			
5	Fundos eleitoral e partidário		Regras fiscais LO		1,1	1,1	0,00	0,01	0,01	0,01	
6	FCDF corrigido por IPCA		Regras fiscais LO		1,3	1,3	0,00	0,01	0,01	0,01	
8	Reforma previdenciária Previdência EC	101,6	101,6	0,04	0,40	0,80	0,80 paramétrica				
10	Perícias e benefícios por Previdência IL	9,9	9,1	0,04	0,07	0,07	0,07 incapacidade				
11	Previdência dos militares		Previdência		LO	7,6	7,6	0,00	0,03	0,05	0,06
12	Validação cadastral da Previdência IL 5,3 5,3 0,02 0,04 0,04 0,04 aposentadoria rural										

Nº	Medida	Bloco	Instr.	R$ bi bruto	R$ bi líq.	% a1	% a5	% a10	% perm.
16	BPC da pessoa com deficiência: critério e gravidade	Trabalho e assistência	LO	15,2	14,0	0,00	0,04	0,10	0,11
17	Encerramento do abono salarial EC	Trabalho e assistência		0,09	0,17	0,17	21,6	21,6	0,01
18	Seguro-desemprego integrado ao FGTS	Trabalho e assistência	LO	12,7	12,7	0,00	0,10	0,10	0,10
19	Batimento cadastral Bolsa Família e BPC	Trabalho e assistência	IL	6,9	6,9	0,03	0,05	0,05	0,05
20	Seguro-defeso: revisão e migração	Trabalho e assistência	LO	2,0	2,0	0,00	0,01	0,01	0,02

21						Reforma administrativa da União	Pessoal	EC + LC	11,3	11,3	0,00	0,03	0,08	0,09
22						Estatais dependentes	Pessoal	LO	3,7	3,7	0,00	0,03	0,03	
23	Teto remuneratório e supersalários					Pessoal	LC		10,2	10,2	0,00	0,08	0,08	
24	Centralização de compras					Pessoal	IL + LO		8,0	8,0	0,02	0,05	0,06	0,06
26	Piso da educação: EC	24,0	24,0	Educ., saúde	0,04	0,11	0,19	0,19	congelamento real					públicas
31	Revisão geral dos gastos LC	40,5	19,6	0,00	Gastos tributários	0,10	0,15	0,15	tributários					
32	Simples: limite; MEI: LC	33,0	16,9	0,00	Gastos tributários	0,13	0,13	0,13	contribuição					
33	Deduções do IRPF (saúde, educ., dep.) LO	38,3	10,1	0,00	Gastos tributários	0,08	0,08	0,08						
36	Subsídios tributários ao agro				Gastos tributários	EC + LC	12,7	8,3	0,00	0,07	0,07	0,07		
37	Rendimentos isentos do IRPF				Gastos tributários	LO	26,9	8,7	0,00	0,07	0,07	0,07		
38	Certificação de filantrópicas				Gastos tributários	LC	10,0	5,7	0,00	0,03	0,04	0,05		
39	Dedutibilidade dos JCP				Gastos tributários	LO	10,0	3,6	0,00	0,03	0,03	0,03		
40	Títulos isentos: novas emissões				Gastos tributários	LO	24,9	6,5	0,00	0,04	0,05	0,05		
41	Equalização do Plano Safra				Subsídios		LO	3,1	2,8	0,00	0,02	0,02	0,02	
44	Proagro integrado ao seguro Subsídios	1,5	1,4	0,00	0,01	0,01	LO + 0,01	rural		CMN				
Subtotal das 28 medidas de efeito primário								**498,1**	**378,7**	**0,22**	**1,99**	**2,94**	**2,98**	
Reversão da elevação do IOF									—	−21,6	−0,17	−0,17	−0,17	−0,17
Retorno da receita de petróleo ao piso da saúde (LC 235/2026)								—	−4,1		—	−0,03	−0,03	−0,03
Resultado primário do governo federal								**—**	**353,0**	**0,05**	**1,79**	**2,74**	**2,78**	
42	Subsídios creditícios (BNDES, Finep, FCF)				Subsídios		LO	29,7	29,7	0,00	0,15	0,22	0,23	
43	Subsídio implícito do FIES				0,01	0,01	Subsídios 0,02		LO		2,0	2,0	0,00	
Efeito financeiro das 2 medidas								**31,7**	**31,7**	**0,00**	**0,16**	**0,24**	**0,25**	

Tabela 14. Valores em R$ bilhões de 2025; percentuais sobre o PIB de referência de R$ 12.700 bilhões; a1, a5 e a10 designam os anos 1, 5 e 10 contados a partir de 2027 e perm. o regime permanente. O bruto é a economia da medida antes da priorização, como na Tabela 6; o líquido é o valor para o governo federal, depois das interseções, da parcela não recuperável das renúncias, da partilha de receitas e do vazamento ao piso da saúde. As medidas 42 e 43 têm efeito financeiro e ficam fora do resultado primário. Rótulos e siglas como na Tabela 6. Os totais podem diferir da soma das linhas por arredondamento. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Anexo A — Fichas das medidas

Cada ficha apresenta a estimativa de economia com sua fonte, o instrumento normativo requerido, os escores do critério de qualidade e a síntese da evidência que os sustenta. A construção dos escores e os critérios utilizados estão detalhados no Anexo B.

(i) Regras fiscais, orçamento e federação

1. Reduzir de 2,5% para 1,5% o teto da banda de crescimento real do limite de despesa

ACEITA Alteração da banda, sem economia sob a hipótese central de crescimento real da receita de 2% ao ano (Anexo C); Qualidade da fatia: 4,90; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Base atingida: despesa primária sujeita ao limite, da qual R$ 210 bi/ano são discricionárias (custeio e investimento livres); Instrumento: LC.

Estimativa. A redução está em estudo pelo governo federal (Caram, 2026). Pela regra do arcabouço, o limite cresce em termos reais 70% da variação real da receita primária, dentro da banda de 0,6% a 2,5% ao ano (LC 200/2023, art. 5º). Com a receita real crescendo 2% ao ano, o limite cresce 1,4% ao ano sob o teto vigente e sob o proposto, de modo que a medida não gera economia na hipótese central. A diferença surge quando a receita real cresce mais de 2,14% ao ano. Com crescimento de 3% ao ano, por exemplo, o limite passaria de 2,1% para 1,5% ao ano, com diferença de R$ 129 bilhões no décimo ano, em reais de 2025 (Anexo C). Com a receita real crescendo 2% ao ano, a medida também não altera o ganho real do salário-mínimo, que a Lei 15.077/2024, art. 4º, limita até 2030 ao crescimento efetivo do limite, de 1,4% ao ano, e não ao teto da banda (seção 2.3).

Escores por dimensão. Efetividade 5, Eficiência 4, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 5, Sustentabilidade 6. Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** A fatia removida é o crescimento do limite acima de 1,5% real ao ano, que só ocorre nos anos em que a receita real cresce mais de 2,14%, sem distinção de destinação. A efetividade dessa fatia depende do que o orçamento faria com o espaço adicional. Em avaliação qualitativa deste estudo, a experiência recente indica

que o crescimento marginal da despesa tem sido absorvido sobretudo por despesas obrigatórias de qualidade heterogênea, com pouca participação do investimento.

Eficiência. Como régua horizontal, a redução do teto não distingue custo por resultado entre políticas e alcança também, pela Lei 15.077/2024, art. 4º, até 2030 e quando a receita cresce o bastante para que o novo teto restrinja o limite, o ganho real do salário-mínimo, fatia em que o custo fiscal por unidade de proteção adicional é elevado e que é tratada na seção 4.5.

Sobreposição. A medida sobrepõe-se à desindexação do salário-mínimo do cardápio pelo canal da Lei 15.077/2024, que até 2030 limita o ganho real do salárioмínimo ao crescimento do limite, sem efeito na hipótese central e sem entrar na soma. Sobrepõe-se também, de forma qualitativa, a todas as medidas de contenção de despesas obrigatórias, cujo efeito passa a caber dentro do limite mais apertado.

Efeitos distributivos. O efeito distributivo da fatia é ambíguo e depende da composição do ajuste que o teto induzir. A compressão de despesas discricionárias atingiria investimento e serviços, enquanto a compressão concentrada no canal do salário-mínimo e nas medidas de focalização tenderia a preservar a base da distribuição.

Sustentabilidade. A redução do teto fortalece a regra fiscal e a trajetória da dívida. Contudo, a experiência do teto de gastos de 2016 indica que limites agregados sem medidas sobre as despesas obrigatórias tendem a perder alcance com a multiplicação de exceções. As excepcionalizações já alcançam R$ 230,7 bilhões na lei orçamentária de 2026 (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 108, 2026), 8,6% da despesa primária de 2026 projetada pelo MPO na avaliação do 4º bimestre.

2. Limitar as emendas parlamentares a 0,25% da despesa primária total, em dez anos

ACEITA Economia anual: R$ 39,8 bi (0,31% do PIB) em regime permanente; Qualidade da fatia: 3,45; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Emendas parlamentares (R$ 45,8 bi/ano); Instrumento: EC.

Estimativa. Segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026 (Lei 15.346/2026), as emendas individuais, de bancada e de comissão somam R$ 49,9 bilhões, valor da reserva para emendas no parecer preliminar do projeto de lei (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 108, 2026, Tabela 8), 1,91% da despesa primária da LOA 2026, de R$ 2.613,5 bilhões, conforme o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2026). O teto de 0,25% da despesa primária equivale a R$ 6,5 bilhões em valores de 2026. Expressa em reais de 2025 pela participação no PIB, a economia é de R$ 39,8 bilhões, alcançada por convergência linear em dez anos. O padrão de referência é o norte-americano, em que as emendas de interesse local correspondem a cerca de 0,24% da despesa primária federal (Borges, 2025). A comparação com 11 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) está em Tollini e Mendes (2024). O diagnóstico sobre o caso brasileiro está em Tollini e Mendes (2026). A economia pressupõe que a redução das emendas se traduza em redução equivalente da despesa primária agregada, isto é, que as dotações liberadas não sejam reprogramadas para outras despesas. Para isso, a meta de resultado primário precisa ser compatível com o teto. Com realocação integral, o ganho da medida se restringe à qualidade da alocação, sem economia primária (seção 2.6).

Escores por dimensão. Efetividade 3, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 4, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 0,92, valor máximo compatível com a escala dos escores (Anexo B.1). Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** Tollini e Mendes (2026) documentam ausência de critério alocativo e de avaliação de resultado nas emendas, especialmente nas transferências especiais, cuja rastreabilidade o Tribunal de Contas da União apontou como deficiente (TCU, 2025a).
>
> **Eficiência.** A fragmentação em milhares de destinações de pequeno valor tende a elevar o custo administrativo por real transferido e impede ganhos de escala na execução.
>
> **Sobreposição.** A sobreposição com políticas setoriais federais já existentes é elevada, com duplicação de objeto em saúde e em infraestrutura urbana.

Efeitos distributivos. Na avaliação qualitativa deste estudo, a alocação tende a seguir a geografia eleitoral, sem relação com indicadores de necessidade, de modo que a distribuição entre municípios tende a ser regressiva.

Sustentabilidade. A rigidez orçamentária criada pela impositividade compromete a capacidade de ajuste do orçamento em ciclos adversos.

3. Reincluir no limite do arcabouço as despesas excepcionalizadas

ACEITA Economia anual: R$ 15,0 bi (0,12% do PIB); Qualidade da fatia: 3,30; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Despesas discricionárias (custeio e investimento livres) (R$ 210 bi/ano); Instrumento: LC + EC (conforme o item).

Estimativa. Segundo a IFI (Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 108, 2026), as excepcionalizações somam R$ 230,7 bilhões na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2026, acima do previsto no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). O valor equivale a 8,6% da despesa primária projetada pelo MPO na avaliação do 4º bimestre de 2026. Lançou-se contenção anual de R$ 15 bilhões sobre o fluxo de novas exceções, excluídos os precatórios, que são obrigação judicial. O valor é estimativa própria de ordem de grandeza. A reinclusão não gera essa economia de forma automática, porque a despesa reincluída passa a disputar espaço sob o limite e a economia só se realiza se o limite não for ampliado e a despesa não for substituída por outras dentro dele (seção 2.6).

Escores por dimensão. Efetividade 3, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 4, Sustentabilidade 2. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 0,5. Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A fatia removida é o gasto que passa a correr fora da regra fiscal por decisão de excepcionalização, sem passar por mérito avaliado. A efetividade dessa fatia é desconhecida, porque a exclusão do limite retira o gasto justamente do processo de priorização.

Eficiência. Ao eliminar o custo de oportunidade explícito que o limite impõe, a excepcionalização tende a reduzir a eficiência marginal do gasto excluído em relação ao gasto que disputa espaço sob a regra.

Sobreposição. Parte das despesas excepcionalizadas duplica finalidades de programas que permanecem sob o limite, com duas fontes de financiamento orçamentário para o mesmo objeto.

Efeitos distributivos. O efeito distributivo é heterogêneo e não foi avaliado, porque a composição das exceções mistura calamidades, créditos extraordinários e políticas setoriais.

Sustentabilidade. O crescimento das exceções, cuja aceleração recente é documentada pela IFI (Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 108, 2026), enfraquece a regra fiscal. A reinclusão contribui, portanto, para a credibilidade do arcabouço.

4. Bloqueio estrutural de despesas discricionárias de baixa prioridade

ACEITA Economia anual: R$ 10,0 bi (0,08% do PIB); Qualidade da fatia: 5,30; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Despesas discricionárias (custeio e investimento livres) (R$ 210 bi/ano); Instrumento: Infralegal (decreto de programação).

Estimativa. O valor de referência é a ordem de grandeza do bloqueio adicional de cerca de R$ 10 bilhões em despesas discricionárias que o Itaú Unibanco (2024) apontou para o relatório bimestral de novembro de 2024, num ajuste que a mesma fonte estima em pelo menos R$ 60 bilhões para o cumprimento das metas de 2025 e 2026. A qualidade da fatia, de 5,30, fica abaixo da média do portfólio, de 5,3030, por apenas 0,003 ponto. Como a medida é aceita em 49,7% dos sorteios da simulação do Anexo B, o veredito de aceitação é frágil. A medida fica fora do programa selecionado por escolha de composição, porque é instrumento de emergência de curto prazo (seção 4.1).

Escores por dimensão. Efetividade 6, Eficiência 5, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 5, Sustentabilidade 5. Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A fatia removida é o conjunto de discricionárias consideradas de baixa prioridade, categoria que inclui custeio administrativo compressível e também investimento e manutenção com retorno documentado. Além da alta heterogeneidade interna da fatia, a experiência dos contingenciamentos sugere que o corte tende a recair sobre o que é operacionalmente bloqueável.

Eficiência. Bloqueios lineares não distinguem custo por resultado. A experiência dos contingenciamentos brasileiros, ainda sem avaliação sistemática disponível, aponta paralisação de obras e encarecimento de contratos como efeitos recorrentes.

Sobreposição. A sobreposição com as demais medidas do cardápio é baixa, porque estas se concentram em despesas obrigatórias e em renúncias.

Efeitos distributivos. A compressão de discricionárias atinge serviços e investimento cuja incidência é difusa, com efeito distributivo dependente da composição do bloqueio.

Sustentabilidade. Adotado como instrumento permanente, o bloqueio reduz a capacidade de planejamento plurianual, embora cumpra função de credibilidade de curto prazo quando usado em situações de emergência fiscal.

5. Reduzir o fundo eleitoral ao patamar histórico e congelar o fundo partidário

ACEITA Economia anual: R$ 1,1 bi (0,01% do PIB); Qualidade da fatia: 2,60; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Fundo eleitoral e fundo partidário (R$ 3,2 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária (LOA/LDO).

Estimativa. A Lei Orçamentária de 2026 (Lei 15.346/2026) destina R$ 4,9 bilhões ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e cerca de R$ 1 bilhão ao fundo partidário. O FEFC, criado pela Lei 13.487/2017, é dotação de ciclo, alocada nos anos de eleição, e distribuiu R$ 1,7 bilhão em 2018, sua primeira eleição, R$ 2,0 bilhões em 2020 e R$ 4,9 bilhões em 2022 e em 2024, segundo o Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2026). O retorno ao patamar de 2018, atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de R$ 2,5 bilhões em valores de 2025, economiza R$ 2,03 bilhões a cada eleição, ou R$ 1,02 bilhão por ano quando distribuído pelos dois anos do ciclo. O fundo partidário tem piso legal de R$ 0,35 por eleitor inscrito, em valores de agosto de 1995 (Lei

9.096/1995, art. 38, IV), muito abaixo do valor efetivo, que as leis de diretrizes orçamentárias fixam desde 2020 a partir do valor autorizado em 2016, corrigido pelo IPCA. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025 (Lei 15.080/2024), o Congresso acrescentou a essa correção um ganho real entre 0,6% e 2,5% ao ano, na banda do arcabouço. Na LDO de 2026, aprovou dispositivo semelhante, vetado na sanção (Lei 15.321/2025). Supondo que as leis de diretrizes seguintes repitam o ganho real da LDO de 2025, o congelamento do fundo partidário em termos reais, por regra permanente, eliminaria esse ganho. Com dotação de cerca de R$ 1 bilhão em 2026 e ganho real de 1,4% ao ano, correspondente a 70% do crescimento real da receita suposto no estudo, a economia do décimo ano, expressa como fração do PIB daquele ano, como nos pisos da saúde e da educação, é de R$ 0,12 bilhão. Somadas as duas parcelas, o valor lançado é de R$ 1,1 bilhão por ano.

Escores por dimensão. Efetividade 2, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 3, Sustentabilidade 4. Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A fatia removida é o excedente do financiamento público de campanhas sobre o patamar vigente até 2018, criado após a vedação das doações empresariais. Não há avaliação que vincule o valor ampliado a melhora mensurável da competição eleitoral ou da representação.

Eficiência. A distribuição interna dos recursos é decidida pelas executivas partidárias sem critério de desempenho e sem interferência do TSE na alocação, salvo quanto aos pisos de candidaturas femininas.

Sobreposição. O fundo eleitoral sobrepõe-se ao fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuita, que já constituem financiamento público da atividade política.

Efeitos distributivos. Na avaliação deste estudo, a alocação concentra-se nas cúpulas partidárias e nas candidaturas majoritárias, sem relação com necessidade ou desempenho.

Sustentabilidade. O crescimento do fundo a cada ciclo, decidido pelo próprio beneficiário na LOA, configura trajetória sem controle externo.

6. Corrigir o Fundo Constitucional do Distrito Federal pelo IPCA em vez da receita corrente líquida

ACEITA Economia anual: R$ 1,3 bi (0,01% do PIB); Qualidade da fatia: 3,65; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Fundo Constitucional do DF (R$ 25 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. A Lei 10.633/2002, art. 2º, vincula atualmente a correção anual do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) à variação da receita corrente líquida da União, indexador que a medida propõe substituir pelo IPCA. O valor lançado, de R$ 1,3 bilhão por ano, é estimativa própria de ordem de grandeza, sem memória de cálculo publicada, e fica abaixo do que resultaria da regra aplicada aos pisos da saúde e da educação, com a receita corrente líquida crescendo 2% ao ano em termos reais, de modo que deve ser lido como estimativa conservadora. A LC 235/2026, art. 14, I, já condiciona o crescimento das despesas com receitas vinculadas ao crescimento do limite enquanto houver projeção de déficit, e a IFI estima por essa via economia de R$ 1,8 bilhão no FCDF em 2027 (IFI, Nota sobre o PLP 114/2026, 2026). Parte da economia da medida coincide, portanto, com esse efeito enquanto ele durar. Mendes (2026b) discute a disciplina fiscal dos entes subnacionais.

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 3, Sustentabilidade 5. Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** O FCDF é transferência sem vinculação a resultado aferido e se destina ao ente da federação com a maior renda per capita do país.
>
> **Eficiência.** A indexação à receita corrente líquida faz o fundo capturar o crescimento real da arrecadação da União sem contrapartida de resultado.
>
> **Sobreposição.** O fundo se sobrepõe às transferências constitucionais ordinárias recebidas pelo Distrito Federal.
>
> **Efeitos distributivos.** O efeito é regressivo na dimensão federativa, porque a transferência dirige recursos ao ente de maior renda per capita.
>
> **Sustentabilidade.** A correção por IPCA preserva o valor real e estabiliza a trajetória.

(ii) Previdência

7. Desindexar despesas vinculadas ao salário-mínimo (indexar ao IPCA)

ACEITA Economia anual: R$ 152,4 bi (1,20% do PIB); Qualidade da fatia: 3,95; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: RGPS urbano (R$ 700 bi/ano); Instrumento: EC + LC.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 1,20% do PIB em 2036, com trajetória reportada de 0,13% do PIB no ano 2 e 1,20% no ano 10, e Bijos (2026a) discute a desindexação das despesas vinculadas ao salário-mínimo. No programa selecionado, a medida dá lugar aos cenários para a trajetória do salário-mínimo da seção 4.5.

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 5, Sustentabilidade 3. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** A vinculação cumpre a função de proteger o valor real do piso, mas o ganho real adicional não tem função finalística avaliada, nem constitui instrumento focalizado de combate à pobreza (Banco Mundial, 2017). A indexação transmite o reajuste simultaneamente ao piso do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), ao abono salarial e ao segurodesemprego.
>
> **Eficiência.** O custo fiscal por unidade de redução de pobreza é elevado, porque o reajuste alcança todos os beneficiários independentemente da renda familiar. Bijos (2026a) documenta o efeito em cascata sobre o conjunto de benefícios.
>
> **Sobreposição.** A sobreposição com o Bolsa Família e o BPC, que já cumprem a função assistencial focalizada, é alta. Nesse quadro, a elevação do piso previdenciário duplica o instrumento de garantia de renda mínima.
>
> **Efeitos distributivos.** O efeito distributivo é positivo, porém difuso, porque alcança o meio da distribuição pela via previdenciária. O Banco Mundial (2017) mostra que a transferência focalizada domina o reajuste do piso em custo-efetividade distributiva.

Sustentabilidade. Na dimensão de sustentabilidade, sem componente ambiental relevante, a vinculação vigente é insustentável do ponto de vista fiscal intertemporal, dado o crescimento vegetativo do estoque de beneficiários.

8. Reforma previdenciária paramétrica uniforme (idade, rural, mulheres, pensões)

ACEITA Economia anual: R$ 101,6 bi (0,80% do PIB); Qualidade da fatia: 4,00; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: RGPS urbano (R$ 700 bi/ano); Instrumento: EC.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 1,00% do PIB em 2036, com trajetória reportada de 0,11% do PIB no ano 2, sob idade mínima de 68 anos, enquanto o capítulo de Giambiagi e Sidone (2026) propõe 67 anos, com transição entre 2028 e 2051 e carência de 20 anos. Com a idade mínima subindo um mês por ano a partir de 2028, ela alcançaria cerca de 65 anos e 9 meses em 2036. Para um desenho de transição gradual, portanto, a estimativa da fonte é otimista. Como referência, a IFI estimou em R$ 567 bilhões em dez anos a economia no RGPS do substitutivo da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 6/2019, que deu origem à Emenda Constitucional (EC) 103/2019, com transição mais rápida (IFI, Nota Técnica nº 36, 2019). O valor de 1,00% do PIB é o estimado pela fonte. A passagem para 0,80% do PIB no ano 10, R$ 101,6 bilhões, é ajuste deste estudo, feito por julgamento e sem memória de cálculo própria, que desconta um quinto da estimativa da fonte para refletir a transição mais lenta descrita acima, mantida a trajetória proporcional à da fonte.

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 6, Efeitos distributivos 4, Sustentabilidade 3. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 0,5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. O RGPS cumpre sua função de substituição de renda na velhice, com cobertura elevada para o padrão latino-americano (Rofman, Apella e Vezza, 2015). A crítica recai sobre o desalinhamento paramétrico, porque a idade mínima introduzida pela EC 103/2019 não tem regra de ajuste à sobrevida, que aos 65 anos cresceu cerca de cinco anos desde 1988, e convive com regras diferenciadas, como as da aposentadoria rural (Giambiagi e Sidone, 2026).

Eficiência. Com o aumento da sobrevida, a razão entre tempo de contribuição e tempo de fruição caiu de forma contínua e elevou o custo atuarial por unidade de proteção oferecida.

Sobreposição. Há sobreposição com o BPC na faixa de baixa renda, agravada pela elegibilidade do BPC aos 65 anos, que gera arbitragem contra a contribuição previdenciária.

Efeitos distributivos. Na margem, o efeito é regressivo, porque as regras mais generosas beneficiam quem tem carreira contributiva longa e formal, ou seja, o topo da distribuição dos trabalhadores cobertos, enquanto a transição longa protege quem está próximo da aposentadoria.

Sustentabilidade. A trajetória demográfica torna o regime insustentável sem ajuste paramétrico, e Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 32) estimam que um novo ajuste paramétrico poderia gerar 1% do PIB em economia ao reduzir o crescimento do número de beneficiários para 1,5% ao ano.

9. Unificar a previdência rural sob as regras urbanas para novos requerentes

ACEITA Economia anual: R$ 15,0 bi (0,12% do PIB); Qualidade da fatia: 3,60; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: RGPS rural (R$ 215 bi/ano); Instrumento: EC.

Estimativa. A medida fica fora do programa selecionado por risco de dupla contagem. O valor lançado, de R$ 15,0 bilhões por ano, não é derivado das fontes citadas nesta ficha. Trata-se de estimativa própria de ordem de grandeza, sem memória de cálculo publicada, que corresponde a cerca de 7% do déficit rural de 2025 e permanece no cardápio apenas como hipótese, não aditiva à reforma paramétrica. A medida aprofunda o componente rural da reforma uniforme proposta por Giambiagi e Sidone (2026), que eleva as idades rurais sem unificar os regimes. Em 2025, a previdência rural respondeu por 1,9% da arrecadação e por 21,3% dos benefícios pagos pelo RGPS, com taxa de cobertura de 6%. O seu déficit, de R$ 205,6 bilhões, correspondeu a 64,8% do déficit do regime geral, de R$ 317,2 bilhões (TCU, 2026), números que documentam a necessidade de financiamento do regime, mas não bastam para demonstrar a sua ineficiência. O risco de dupla contagem decorre de que a reforma paramétrica estimada por Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 32) já inclui

o fim das regras diferenciadas para os trabalhadores rurais. Como não há decomposição publicada desse componente, não é possível somar as duas medidas sem contar duas vezes a mesma economia.

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 4, Sustentabilidade 4. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 0,5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. Giambiagi, Costanzi e Sidone (2024) apontam indícios de problemas de focalização e desafios para a categorização dos segurados especiais e para a comprovação da atividade rural na concessão dos benefícios.

Eficiência. A cobertura das despesas pela arrecadação própria, de 6% em 2025, contra 86,2% na previdência urbana (TCU, 2026), aproxima o regime de uma transferência assistencial, sem o desenho e a focalização próprios da assistência. A baixa cobertura indica dependência de financiamento orçamentário, mas não demonstra ineficiência nem ausência de mérito distributivo.

Sobreposição. Há sobreposição de público-alvo com o BPC pago no meio rural e com o Bolsa Família, que atendem populações próximas por critérios jurídicos distintos e sem coordenação de elegibilidade entre os três instrumentos, embora a coexistência dos programas não implique duplicidade de pagamento.

Efeitos distributivos. O efeito distributivo é positivo em nível, mas Giambiagi, Costanzi e Sidone (2024) apontam indícios de problemas de focalização e implicações redistributivas indesejáveis, com potencial de ações mais efetivas no alívio da pobreza.

Sustentabilidade. O regime rural respondeu por 64,8% do déficit do RGPS em 2025, com 21,3% dos benefícios pagos (TCU, 2026). A menor idade de acesso, combinada com o aumento da expectativa de vida, prolonga o período de pagamento dos benefícios.

10. Priorizar perícias e auditar a duração dos benefícios por incapacidade (temporária e permanente)

ACEITA Economia anual: R$ 9,9 bi (0,08% do PIB); Qualidade da fatia: 2,90; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Auxílio-doença e incapacidade (R$ 112,6 bi/ano); Instrumento: Infralegal.

Estimativa. Firpo e Prado (2026) quantificam a priorização de perícias com segmentação de risco e auditoria ex post da duração no benefício temporário, em R$ 4,91 bilhões, e a revisão bienal integrada na aposentadoria por incapacidade permanente, em R$ 4,98 bilhões, com memória de cálculo publicada e trajetória de 0,08% do PIB no ano 2 e no ano 10. O desenho desenvolve e quantifica a agenda operacional proposta por Rolim (2026), cujos valores não são somados a estes por se tratar da mesma margem de gasto.

Escores por dimensão. Efetividade 2, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 3, Sustentabilidade 4. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 2,0. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A fatia removida é a manutenção de benefícios sem incapacidade subsistente, identificada por priorização de perícias segmentada por risco. Essa fatia não produz proteção adicional, porque o beneficiário recuperado permanece fora da força de trabalho formal enquanto recebe.

Eficiência. A experiência do Atestmed, sistema de análise documental de atestados médicos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), e dos mutirões de perícia sugere retorno fiscal elevado por perícia realizada, ainda sem avaliação publicada que o quantifique. A segmentação por risco tende a elevar esse retorno, ao concentrar o esforço pericial nos casos de maior probabilidade de cessação.

Sobreposição. A medida reduz sobreposição ao impedir acumulações entre benefícios por incapacidade e assistenciais.

Efeitos distributivos. O efeito tende a ser progressivo, porque a fila de espera pericial penaliza quem depende do benefício legítimo, enquanto a priorização por risco libera capacidade de atendimento para concessões novas.

Sustentabilidade. A revisão periódica contribui para a legitimidade do sistema de incapacidade, cuja despesa cresce acima do vegetativo.

11. Reformar a previdência dos militares alinhando-a ao RGPS

ACEITA Economia anual: R$ 7,6 bi (0,06% do PIB); Qualidade da fatia: 3,80; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Previdência militar (R$ 55 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,06% do PIB em 2036, com trajetória reportada de 0,01% do PIB no ano 2 e 0,06% no ano 10, e Vizioli e Schettini (2026a) detalham as assimetrias do regime. O item da fonte abrange, numa só linha, militares, policiais e segurança. Por isso, a reforma da previdência dos policiais, objeto de ficha própria, não é somada a esta no programa selecionado (seção 4.1).

Escores por dimensão. Efetividade 5, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 6, Efeitos distributivos 2, Sustentabilidade 5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A política cumpre a função de carreira militar, mas o regime previdenciário associado não tem justificativa atuarial para as assimetrias frente ao RGPS e ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores civis (Vizioli e Schettini, 2026a).

Eficiência. O custo per capita é substancialmente superior ao dos demais regimes, em razão da integralidade, da paridade, das pensões vitalícias e do instituto da morte ficta.

Sobreposição. O regime se sobrepõe ao RPPS civil na função previdenciária, sem diferença de natureza que sustente o tratamento distinto após a inatividade.

Efeitos distributivos. O efeito é regressivo, porque o regime concentra benefícios em faixas de remuneração superiores à mediana do funcionalismo e mantém, em regras remanescentes, pensões transmissíveis a filhas solteiras.

Sustentabilidade. Na avaliação deste estudo, a trajetória de crescimento da despesa é superior à do RGPS, sem que o regime tenha idade mínima de reserva equivalente.

12. Validar cadastralmente e georreferenciar a concessão da aposentadoria rural

ACEITA Economia anual: R$ 5,3 bi (0,04% do PIB); Qualidade da fatia: 1,95; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: RGPS rural (R$ 215 bi/ano); Instrumento: Infralegal.

Estimativa. Firpo e Prado (2026) quantificam em R$ 5,32 bilhões por ano, com memória de cálculo publicada, a validação cadastral com georreferenciamento e cruzamento de concessões no mesmo local e período para capturar fraude na comprovação de atividade rural, com trajetória de 0,04% do PIB no ano 2 e no ano 10. A medida complementa a unificação de regras da previdência rural, que exige emenda constitucional. As duas formam conjunto de interseção no Anexo D, inativo porque a unificação fica fora do programa selecionado.

Escores por dimensão. Efetividade 1, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 2, Sustentabilidade 3. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A fatia removida é a concessão fundada em comprovação fraudulenta de atividade rural. A dimensão do problema não está estimada, embora a sua plausibilidade se apoie nos desafios de comprovação da atividade rural apontados por Giambiagi, Costanzi e Sidone (2024). O georreferenciamento e o cruzamento de concessões simultâneas no mesmo imóvel atacam diretamente o mecanismo da fraude.

Eficiência. Por evitar o pagamento indevido antes da concessão, a validação cadastral prévia custa menos por real preservado que o modelo de pente-fino, que o persegue depois.

Sobreposição. A medida reduz a arbitragem entre a aposentadoria rural e o BPC, que compartilham a mesma população de fronteira.

Efeitos distributivos. Dentro do meio rural, o efeito tende a ser progressivo, porque a fraude desloca recursos do segurado especial genuíno, cuja comprovação é onerada pela desconfiança generalizada que o erro de inclusão alimenta.

Sustentabilidade. A validação cadastral na concessão contribui para a sustentação do regime rural, cuja relação contribuição-benefício já é a mais desfavorável do sistema.

13. Reformar a previdência de policiais, agentes penitenciários e socioeducativos

ACEITA Economia anual: R$ 3,0 bi (0,02% do PIB); Qualidade da fatia: 4,25; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Previdência policial e socioeducativa (R$ 18 bi/ano); Instrumento: LC.

Estimativa. A estimativa é própria, com memória de cálculo aberta, e segue a fórmula $E = G \times \sigma \times \delta$, com G = R$ 18 bilhões do regime especial dessas carreiras, σ entre 20% e 40% de efetivo em funções sem exposição equivalente e δ = 55% de redução por beneficiário alcançado, dado o adiamento de cinco anos de fruição e a convergência da regra de cálculo. O intervalo resultante vai de R$ 2,0 a R$ 4,0 bilhões, e adotou-se o valor central de R$ 3,0 bilhões, com amplitude que reflete a ausência de levantamento consolidado da composição funcional dessas carreiras. A medida fica fora do programa selecionado, porque a estimativa de fonte usada para a previdência dos militares abrange também policiais e segurança, e somar as duas poderia contar duas vezes a mesma economia (seção 4.1).

Escores por dimensão. Efetividade 5, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 6, Efeitos distributivos 3, Sustentabilidade 5. Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A aposentadoria especial se justifica por periculosidade comprovada em atividades de campo, mas alcança carreiras administrativas sem exposição equivalente (Vizioli e Schettini, 2026b).

Eficiência. A antecipação da idade sem redução proporcional do valor do benefício gera custo elevado por ano de risco efetivamente incorrido.

Sobreposição. O regime se sobrepõe aos adicionais de periculosidade já pagos na ativa, que remuneram o mesmo risco por outro instrumento.

Efeitos distributivos. Na margem, o efeito é regressivo, com concentração do benefício em faixas médias e altas do funcionalismo estadual e federal.

Sustentabilidade. A despesa tem crescimento vegetativo sobre efetivo estável, com impacto fiscal moderado.

(iii) Trabalho, assistência e transferências de renda

14. Reduzir gradualmente o público do Bolsa Família ao nível pré-pandemia

REDESENHO RECOMENDADO Economia anual: R$ 63,5 bi (0,50% do PIB); Qualidade da fatia: 8,40; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Bolsa Família (R$ 168 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,50% do PIB em 2036, com trajetória reportada de 0,06% do PIB no ano 2 e 0,50% no ano 10.

Escores por dimensão. Efetividade 9, Eficiência 8, Sobreposição (invertida) 6, Efeitos distributivos 10, Sustentabilidade 7. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. Segundo as avaliações reunidas em Campello e Neri (2013), o Bolsa Família tem resultados documentados sobre pobreza, consumo, frequência escolar, saúde infantil e trabalho infantil. Na avaliação deste estudo, é a política social brasileira com a maior base acumulada de evidência de efetividade.

Eficiência. Na avaliação deste estudo, o programa tem custo administrativo baixo em relação ao valor transferido, e Neri, Vaz e Souza (2013) estimam efeito multiplicador de 1,78 sobre o produto por unidade transferida, o maior entre as transferências sociais que analisam.

Sobreposição. Há sobreposição parcial com o BPC, o abono e o seguro-defeso, mas o Bolsa Família é, entre esses instrumentos e na avaliação deste estudo, o mais focalizado nos domicílios pobres.

Efeitos distributivos. O Bolsa Família está entre os componentes mais progressivos do orçamento federal (Banco Mundial, 2017). A crítica pertinente incide, na avaliação deste estudo, sobre o possível erro de inclusão associado à expansão de cadastros unipessoais, enquanto o tamanho do programa guarda relação com a pobreza medida.

Sustentabilidade. As condicionalidades de educação e saúde vinculam o programa à formação de capital humano das crianças, canal de retorno social intergeracional cuja magnitude este estudo não estima.

15. Elevar a idade do BPC idoso para 70 anos e revisar o valor

REDESENHO RECOMENDADO Economia anual: R$ 26,7 bi (0,21% do PIB); Qualidade da fatia: 6,20; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: BPC idoso (R$ 53,7 bi/ano); Instrumento: EC + Lei ordinária.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,21% do PIB em 2036, com idade de 70 anos e valor convergindo ao do Bolsa Família, e trajetória reportada de 0,02% do PIB no ano 2 e 0,21% no ano 10. Giambiagi e Sidone (2026) propõem 67 anos, com transição até 2051. A despesa do BPC do idoso, de cerca de R$ 53,7 bilhões em 2025, é obtida pela repartição da despesa total do BPC segundo a composição do estoque de benefícios (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 110, 2026), aproximação que supõe benefício médio igual nas duas modalidades e não substitui a contabilidade por modalidade.

Escores por dimensão. Efetividade 7, Eficiência 5, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 8, Sustentabilidade 5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. Na avaliação deste estudo, o BPC é efetivo na redução da pobreza na velhice, porque transfere um salário-mínimo a idosos com renda familiar per capita igual ou inferior a um quarto do salário-mínimo (Lei 8.742/1993, art. 20, § 3º). A crítica incide sobre o parâmetro de idade, fixado em 65 anos, embora o benefício tenha sido criado em 1993 com idade de 70 anos, e sobre a ancoragem do valor ao salariomínimo.

Eficiência. A ancoragem ao salário-mínimo eleva o custo sem correspondência com a linha de pobreza. Além disso, a coincidência de idade com a aposentadoria por idade cria desincentivo à contribuição previdenciária.

Sobreposição. A sobreposição com o Bolsa Família e com a aposentadoria rural por idade é elevada, na mesma faixa etária e de renda.

Efeitos distributivos. A forte progressividade do benefício é o principal argumento contrário ao corte de escopo, porque a faixa de 65 a 70 anos ficaria descoberta caso a elevação de idade não viesse acompanhada de porta de entrada no Bolsa Família, ressalva feita pelos próprios autores da proposta.

Sustentabilidade. O estoque de beneficiários cresce acima do ritmo vegetativo, em razão do envelhecimento da população e da ancoragem ao salário-mínimo.

16. Explicitar critério de acesso ao BPC da pessoa com deficiência e diferenciar por gravidade

ACEITA Economia anual: R$ 15,2 bi (0,12% do PIB); Qualidade da fatia: 5,30; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: técnico elevado; Política atingida: BPC da pessoa com deficiência (R$ 73,5 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,19% do PIB em 2036, com trajetória reportada de 0,02% do PIB no ano 2, e Rolim (2026) discute a racionalização do benefício. O critério de gravidade foi excluído na tramitação do Projeto de Lei 4.614/2024. Adota-se 0,12% do PIB, R$ 15,2 bilhões, porque 0,19% equivaleria a cerca de um terço da despesa com o BPC da pessoa com deficiência, estimada em R$ 73,5 bilhões em 2025 a partir da despesa total do BPC e da composição do estoque de benefícios (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 110, 2026), aproximação que supõe benefício médio igual nas duas modalidades e que não dispensa a contabilidade por modalidade. O valor adotado é próximo da despesa do BPC acima da tendência pré-pandemia, estimada por Rolim (2026) em R$ 14,5 bilhões em 2024. A trajetória adotada é proporcional à da fonte citada. Como a Constituição garante benefício mensal de um salário-mínimo à pessoa com deficiência que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção (art. 203, V), a diferenciação por gravidade cabe em lei

ordinária quando se limita ao critério de acesso e à ordem de concessão, e exigiria emenda constitucional se alcançasse o valor do benefício.

Escores por dimensão. Efetividade 5, Eficiência 4, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 7, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,5. Força da evidência: forte (amplitude de 0,50 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** A avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) sobre o BPC (2021b) apontou baixa efetividade na verificação do grau de deficiência e ausência de registro sistemático da Classificação Internacional de Doenças (CID). Essas falhas impedem aferir se o benefício alcança quem tem impedimento efetivo à geração de renda.
>
> **Eficiência.** A judicialização elevada aumenta o custo administrativo por concessão e desloca o critério pericial para o Judiciário, com perda de padronização.
>
> **Sobreposição.** Há sobreposição com o auxílio-doença e com a aposentadoria por incapacidade permanente na fronteira de classificação.
>
> **Efeitos distributivos.** O benefício é progressivo, mas convive com erros de inclusão e de exclusão simultâneos, porque a ausência de critério explícito prejudica tanto a focalização quanto o acesso dos casos graves.
>
> **Sustentabilidade.** O estoque de beneficiários cresce de forma acelerada, em ritmo que, em avaliação qualitativa deste estudo, supera o da prevalência demográfica de deficiência grave.

17. Encerrar o abono salarial

ACEITA Economia anual: R$ 21,6 bi (0,17% do PIB); Qualidade da fatia: 2,80; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: técnico elevado; Política atingida: Abono salarial (R$ 27 bi/ano); Instrumento: EC.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,17% do PIB em 2036, com trajetória reportada de 0,02% do PIB no ano 2 e 0,17% no ano 10. Os achados sobre focalização e efeitos do programa discutidos a seguir estão reunidos na avaliação do CMAP sobre o Abono Salarial (2021a).

Escores por dimensão. Efetividade 2, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 2, Efeitos distributivos 4, Sustentabilidade 5. Força da evidência: forte (amplitude de 0,50 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A avaliação do CMAP sobre o Abono Salarial (2021a, p. 60) concluiu que o efeito do programa sobre a pobreza é negligível, já que a maior parte do benefício tende a se concentrar nas camadas de renda média da população, e que o efeito sobre o nível geral de desigualdade é pequeno, embora o abono contribua para reduzir a desigualdade dentro do grupo de trabalhadores formais. Os achados sobre focalização são descritivos e os efeitos sobre a formalização são estimativas causais, mas nenhum deles demonstra que o ganho social líquido da extinção seja positivo. A recomendação de encerrar o programa é deste estudo, que pondera esses achados com o custo fiscal.

Eficiência. Como a avaliação classifica como negligível o efeito sobre a pobreza, o custo por unidade de redução da pobreza é elevado. Como incentivo ao emprego formal, a avaliação encontrou efeito positivo apenas para mulheres com salário inferior a 1,25 salário-mínimo, sem efeito para as demais mulheres e para os homens (CMAP, 2021a, p. 61).

Sobreposição. A avaliação do CMAP registra grande interseção de beneficiários com o Salário-Família e, considerado o objetivo histórico de acumulação de patrimônio, sobreposição com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, o FGTS (CMAP, 2021a, p. 60-61). Há ainda, na avaliação deste estudo, sobreposição parcial de objetivos distributivos com o Bolsa Família e com a política de valorização do salário-mínimo, embora os instrumentos difiram quanto à população elegível e aos mecanismos de transferência.

Efeitos distributivos. A focalização piorou ao longo do tempo, já que a parcela do abono recebida pelos 30% mais pobres caiu de cerca de 24% em 1997 para 17% em 2017, com o pico da distribuição passando do quinto para o sétimo decil de renda (CMAP, 2021a, p. 36). A avaliação atribui a piora principalmente à valorização real do salário-mínimo e à sua consequente aproximação do salário médio da economia,

e disso se infere, na leitura deste estudo, que o critério de até dois salários-mínimos passou a alcançar trabalhadores do meio da distribuição.

Sustentabilidade. Por ser vinculado ao salário-mínimo, o abono cresce em termos reais sem contrapartida de resultado.

18. Reformar o seguro-desemprego com integração ao FGTS

ACEITA Economia anual: R$ 12,7 bi (0,10% do PIB); Qualidade da fatia: 4,95; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: técnico elevado; Política atingida: Seguro-desemprego (R$ 50 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,10% do PIB já no ano 2, mantida no ano 10, em linha com proposta análoga do Banco Mundial (2017).

Escores por dimensão. Efetividade 6, Eficiência 4, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 5, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,0. Força da evidência: forte (amplitude de 0,50 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. O seguro protege contra o risco de desemprego, mas a avaliação do CMAP sobre o Seguro-Desemprego (2020e) apontou caráter pró-cíclico e desenho que não distingue desligamento voluntário induzido de demissão genuína.

Eficiência. A combinação de multa rescisória de 40% com acesso ao seguro cria incentivo a desligamentos acordados e eleva o custo por trabalhador efetivamente desprotegido.

Sobreposição. Há sobreposição direta com o saque do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que cumpre função de seguro na mesma contingência. O Banco Mundial (2017) propõe acionar o seguro apenas após o uso desse saldo.

Efeitos distributivos. O seguro alcança trabalhadores formais, portanto situados acima da base da distribuição, sem cobrir o trabalhador informal, que enfrenta risco maior de perda de renda.

Sustentabilidade. O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) apresenta desequilíbrio estrutural entre receitas e despesas, que a rotatividade induzida pelo desenho do benefício tende a agravar, na avaliação deste estudo.

19. Batimento massivo de bases e revisão cadastral do Bolsa Família e do BPC

ACEITA Economia anual: R$ 6,9 bi (0,05% do PIB); Qualidade da fatia: 1,75; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Bolsa Família (R$ 168 bi/ano); Instrumento: Infralegal.

Estimativa. Firpo e Prado (2026) definem regras de inconsistência com o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), o eSocial, a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o cadastro do Microempreendedor Individual (MEI) e dados de concessionárias, combinadas com atualização cadastral orientada por risco e verificação domiciliar amostral. A economia, com memória de cálculo publicada, provém do Bolsa Família (R$ 4,2 bilhões), do BPC do idoso (R$ 1,0 bilhão), do BPC da pessoa com deficiência (R$ 1,4 bilhão), do BPC judicial (R$ 0,2 bilhão) e da cessação de acúmulos indevidos (R$ 0,1 bilhão), com trajetória de 0,05% do PIB no ano 2 e no ano 10.

Escores por dimensão. Efetividade 1, Eficiência 1, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 2, Sustentabilidade 3. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 2,5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A fatia removida é o pagamento a beneficiários cuja renda ou composição familiar declarada é inconsistente com as bases administrativas de emprego, contribuição e consumo. Essa fatia tem efetividade muito baixa, por não alcançar o público elegível. Os escores desta ficha descrevem apenas ela, sem se aplicar ao Bolsa Família como política, que está entre as de qualidade mais alta do portfólio.

Eficiência. O batimento massivo de dados tem custo administrativo baixo por real recuperado. O desenho de Firpo e Prado (2026) prioriza o cruzamento massivo de bases administrativas, com verificação domiciliar restrita a amostras de maior risco.

Sobreposição. A medida reduz sobreposição ao identificar acumulações indevidas entre programas e ao integrar o reexame das concessões judiciais ao fluxo administrativo.

Efeitos distributivos. O efeito tende a ser progressivo, porque a correção do erro de inclusão libera vagas para famílias na fila, presumivelmente mais pobres que as indevidamente incluídas.

Sustentabilidade. A integridade cadastral sustenta a legitimidade política dos programas, condição de sua permanência.

20. Revisar o seguro-defeso e migrar para transferência direta à pesca artesanal

ACEITA Economia anual: R$ 2,0 bi (0,02% do PIB); Qualidade da fatia: 3,20; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: técnico elevado; Política atingida: Seguro-defeso (R$ 7,3 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. A medida segue Firpo (2026c) e se apoia também na avaliação do CMAP sobre o Seguro-Defeso (2020d), que registrou número de beneficiários superior ao dobro dos pescadores registrados. A fase infralegal imediata, com nota fiscal eletrônica, biometria e georreferenciamento, é quantificada em R$ 0,2 bilhão por ano por Firpo e Prado (2026) e constitui o primeiro passo da migração. Firpo (2026c) estima a frente operacional em cerca de R$ 1 bilhão no primeiro ano. O valor lançado, de R$ 2,0 bilhões por ano, é estimativa própria de ordem de grandeza que inclui a migração para a transferência direta.

Escores por dimensão. Efetividade 3, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 4, Sustentabilidade 3. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 2,5. Força da evidência: forte (amplitude de 0,50 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A avaliação do CMAP sobre o Seguro-Defeso (2020d) encontrou descompasso entre o número de beneficiários e a população-alvo estimada, e recomendou a reformulação completa da política, com migração para transferência direta.

Eficiência. Como o desenho atual paga por período de defeso sem verificar a atividade pesqueira efetiva, o custo por pescador genuinamente protegido é elevado.

Sobreposição. Há sobreposição com o Bolsa Família na mesma população e território, sem coordenação de cadastro.

Efeitos distributivos. A população-alvo é de baixa renda, mas o erro de inclusão desloca o benefício para fora dela e reduz o efeito distributivo efetivo.

Sustentabilidade. A política tem dimensão ambiental relevante e específica, porque o defeso é instrumento de conservação de estoques pesqueiros. Contudo, como o desenho atual não vincula o pagamento à observância efetiva da paralisação, a finalidade ambiental da política fica enfraquecida.

(iv) Pessoal e máquina pública

21. Reforma administrativa da União (regras de ingresso, carreira e progressão)

ACEITA Economia anual: R$ 11,3 bi (0,09% do PIB); Qualidade da fatia: 4,85; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Pessoal e encargos da União (R$ 400 bi/ano); Instrumento: EC + LC.

Estimativa. A estimativa é própria, com memória de cálculo aberta detalhada no Anexo D e reproduzível pelo pacote de replicação que acompanha o estudo (Firpo, 2026a). A fórmula é $E = G \times \tau \times h \times \delta$, com G = R$ 180,5 bilhões de folha de pessoal ativo civil da União em 2025, segundo o Resultado do Tesouro Nacional (Tesouro Nacional, 2026c), τ = 3,0% de vacância anual, h = 10 anos e δ entre 15% e 30% de redução de custo por ingressante. A base é a folha de ativos, porque a vacância e as regras de ingresso não alcançam inativos e pensionistas. Daí resulta intervalo defensável de R$ 8,1 a R$ 16,2 bilhões, com ponto médio de R$ 12,2 bilhões. Adotou-se R$ 11,3 bilhões, abaixo do ponto médio, por conservadorismo.

Escores por dimensão. Efetividade 6, Eficiência 4, Sobreposição (invertida) 6, Efeitos distributivos 3, Sustentabilidade 6. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,0. Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. O Estado entrega serviços com qualidade heterogênea entre carreiras, com estrutura remuneratória desvinculada de desempenho aferido (Abrão, 2026).

Eficiência. O Banco Mundial (2017) documentou prêmio salarial do funcionalismo federal sobre o setor privado equivalente, concentrado no topo da distribuição de renda.

Sobreposição. Há sobreposição de atribuições entre carreiras e órgãos, com duplicação de estruturas administrativas.

Efeitos distributivos. Como a remuneração pública federal se situa majoritariamente acima da mediana nacional e a progressão automática amplia o diferencial ao longo da carreira, o efeito é regressivo.

Sustentabilidade. A medida aplicada a novos ingressos preserva direitos adquiridos e captura a janela demográfica de aposentadorias, sem ruptura contratual.

22. Privatizar ou extinguir empresas estatais dependentes

ACEITA Economia anual: R$ 3,7 bi (0,03% do PIB); Qualidade da fatia: 4,30; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Estatais dependentes (R$ 29 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. A estimativa é própria, feita empresa a empresa a partir dos recursos do Tesouro recebidos em 2025 pelas 17 estatais dependentes, que somaram R$ 29,0 bilhões (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 114, 2026), com quatro tratamentos. A extinção ou venda da Empresa Brasil de Comunicação (EBC), da Telebras, da Ceitec, da Nuclep e da Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel) economiza 80% dos recursos; a concessão ou transferência da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), da Trensurb e da Infra S.A., 50%; a reestruturação da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf) e da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com absorção de funções, 30%; e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), o Hospital Nossa Senhora da Conceição, o Hospital de Clínicas de Porto Alegre, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Serviço Geológico do Brasil (CPRM), a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e a Amazul permanecem, porque seus serviços não têm substituto de mercado. O intervalo, de R$ 2,0 a R$ 5,4 bilhões, está no Anexo D, e Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) e Mac Cord (2026) chegam a 0,13% do PIB sob a hipótese de redução do custo pela metade

em todas as empresas, valor que pressupõe base maior que a usada aqui. Aplicada a mesma hipótese à base de R$ 29,0 bilhões, a economia seria de 0,11% do PIB.

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 5, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,0. Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A heterogeneidade entre empresas é elevada, porque parte delas cumpre função pública sem substituto de mercado e parte não tem justificativa de existência autônoma (Mac Cord, 2026). Por isso a estimativa é feita empresa a empresa e preserva as que prestam serviços sem substituto.

Eficiência. Os recursos do Tesouro recebidos pelas dependentes somaram R$ 29,0 bilhões em 2025 (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 114, 2026). Há, além disso, problemas estruturais de governança documentados (Mac Cord, 2026).

Sobreposição. Em diversos casos, há sobreposição de atribuições com órgãos da administração direta.

Efeitos distributivos. O efeito distributivo é indireto e ambíguo, porque depende da função de cada empresa.

Sustentabilidade. A dependência orçamentária permanente indica ausência de modelo de negócio sustentável.

23. Regulamentar o teto remuneratório e eliminar supersalários

ACEITA Economia anual: R$ 10,2 bi (0,08% do PIB); Qualidade da fatia: 3,40; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Pessoal e encargos da União (R$ 400 bi/ano); Instrumento: LC.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,08% do PIB já no ano 2, mantida no ano 10, e Moreira (2026) detalha as propostas para o fim dos supersalários. O capítulo quantifica os pagamentos acima do teto sobretudo na magistratura e no Ministério Público de todos os entes, com R$ 10,5 bilhões em 2024

apenas para os magistrados, sem separar a parcela federal, de modo que o valor lançado como economia do governo federal deve ser lido como limite superior.

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 1, Sustentabilidade 6. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,0. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** A rubrica sequer configura política finalística, porque os pagamentos acima do teto decorrem da classificação de parcelas como indenizatórias, expediente que contorna uma regra constitucional vigente (Moreira, 2026).
>
> **Eficiência.** O gasto não gera contrapartida de serviço, porque remunera acima do limite fixado para a própria função.
>
> **Sobreposição.** As verbas se sobrepõem à remuneração regular do cargo, remunerando duas vezes a mesma atribuição.
>
> **Efeitos distributivos.** O efeito é fortemente regressivo, em linha com o diagnóstico do Banco Mundial (2017), que identifica os salários no topo da pirâmide do setor público como fator de agravamento da desigualdade.
>
> **Sustentabilidade.** Na avaliação deste estudo, a correção favorece a credibilidade fiscal e a aceitação do ajuste pelo restante da sociedade.

24. Centralizar compras públicas e renegociar contratos administrativos

ACEITA Economia anual: R$ 8,0 bi (0,06% do PIB); Qualidade da fatia: 3,00; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Despesas discricionárias (custeio e investimento livres) (R$ 210 bi/ano); Instrumento: Infralegal + Lei ordinária.

Estimativa. O Banco Mundial (2017, p. 10 e 58) estima economia de R$ 24 bilhões em três anos com melhores estratégias de compra, sem alterar as quantidades, e de até R$ 35 bilhões em cenário que exige também gestão da demanda, com redução de quantidades e substituição de produtos. Anualizados, esses valores dão uma faixa de R$ 8,0 a R$ 11,7 bilhões. Lançaram-se R$ 8,0 bilhões por ano, o limite do cenário que preserva as quantidades compradas. A anualização de um potencial estimado com dados de compras de 2012 a 2014 é extrapolação deste estudo, assim como a hipótese de que a redução de

preços se converta em menor dotação, em vez de aquisições adicionais. Como os valores da fonte não são convertidos pela participação no PIB, a estimativa é conservadora.

Escores por dimensão. Efetividade 2, Eficiência 1, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 5, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,0. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A fatia removida é o sobrepreço decorrente de compras pulverizadas e mal cronometradas, que o Banco Mundial (2017) documenta na concentração de 80% das aquisições de veículos no último trimestre, quando os preços são maiores, sobrepreço que não financia serviço adicional algum.

Eficiência. O mesmo volume de bens e serviços passa a ser adquirido por preço menor, de modo que a medida eleva a eficiência sem reduzir a oferta.

Sobreposição. A dispersão de compras entre órgãos duplica estruturas de licitação com o mesmo objeto.

Efeitos distributivos. A incidência direta é neutra, porque a medida reduz o preço pago pelos mesmos bens e serviços, sem alterar a oferta aos usuários.

Sustentabilidade. A centralização com planejamento anual de demanda cria capacidade permanente de gestão, com ganho recorrente.

(v) Educação, saúde e habitação

25. Desvincular o piso da saúde da receita corrente líquida e congelá-lo em termos reais

REDESENHO RECOMENDADO Economia anual: R$ 40,1 bi (0,32% do PIB) no ano 10; Qualidade da fatia: 6,70; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Saúde (piso constitucional) (R$ 225,5 bi/ano); Instrumento: EC.

Estimativa. A estimativa é cálculo próprio a partir do piso de ações e serviços públicos de saúde do PLOA 2026, de R$ 245,5 bilhões (Nota Técnica Conjunta nº 5/2025), equivalente a R$ 225,5 bilhões em valores de 2025. No PLOA 2026, as despesas classificáveis para o cumprimento do piso ficaram R$ 0,8 bilhão abaixo do mínimo constitucional (Nota Técnica Conjunta nº 5/2025, Tabela 8.7), sinal de que o piso é restrição ativa. Com a receita corrente

líquida crescendo 2% ao ano em termos reais, a economia é a diferença, no ano 10, entre o piso vinculado à receita e o gasto congelado em termos reais, expressa como fração do PIB daquele ano e convertida à escala do PIB de 2025, como as demais economias do estudo. Descontado desse valor o efeito da LC 235/2026, de R$ 4,1 bilhões (seção 4.3), que retira da base do piso vigente a receita de comercialização de petróleo da União enquanto houver déficit primário, a economia alcança R$ 40,1 bilhões. A economia é incremental em relação ao piso, não à despesa efetiva. Se a despesa efetiva ficar acima do piso, a parcela excedente não é alcançada pela medida. Nesse caso, a redução da vinculação só se converte em redução de despesa se a União também contiver essa parcela. Bijos (2026b) e Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam a desvinculação conjunta dos pisos de saúde e de educação, com indexação ao IPCA, em 0,40% do PIB no ano 10. O cálculo deste estudo para os dois pisos soma R$ 64,1 bilhões, 0,50% do PIB, diferença que o estudo não concilia e que pode decorrer do horizonte, da base de partida e da hipótese de crescimento da receita. A seção 4.5 apresenta cenários com o piso corrigido pela inflação acrescida de crescimento real de 0,6% a 2,5% ao ano e compara o cálculo com as estimativas de Nobre e Semente (2026) e de Casalecchi (2025).

Escores por dimensão. Efetividade 7, Eficiência 5, Sobreposição (invertida) 6, Efeitos distributivos 8, Sustentabilidade 7. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B). A qualidade da fatia fica 1,4 ponto acima do limiar, margem com a qual a medida é robustamente sinalizada na simulação do Anexo B.

Efetividade. Na avaliação deste estudo, o Sistema Único de Saúde (SUS) apresenta relação favorável entre cobertura populacional e gasto per capita entre sistemas universais comparáveis, sobretudo na atenção primária.

Eficiência. Há ineficiência alocativa interna relevante, sobretudo na judicialização e na fragmentação federativa, mas ela não é corrigida pela desvinculação do piso. A fatia removida é todo o crescimento real do piso, que financiaria sobretudo a expansão da atenção de média e alta complexidade.

Sobreposição. A sobreposição é baixa, porque o piso é instrumento de proteção do gasto, sem objetivo finalístico próprio que se sobreponha a outras políticas.

Efeitos distributivos. O efeito é fortemente progressivo, já que o gasto em saúde pública está entre os componentes mais redistributivos do orçamento federal segundo o Banco Mundial (2017).

Sustentabilidade. Entre 2018 e 2022, sob o teto de gastos, o piso federal da saúde passou a ser corrigido pela inflação, em lugar da receita corrente líquida. O efeito dessa regra sobre a oferta de serviços não foi estimado nas fontes consultadas. Como o envelhecimento da população faz a demanda crescer em termos reais, a desvinculação sem garantia alocativa equivalente pode comprimir o gasto por usuário ao longo do horizonte.

26. Desvincular o piso da educação da receita líquida de impostos e congelá-lo em termos reais

ACEITA Economia anual: R$ 24,0 bi (0,19% do PIB) no ano 10; Qualidade da fatia: 4,80; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Educação federal, exceto Fundeb (R$ 103,6 bi/ano); Instrumento: EC.

Estimativa. A estimativa é cálculo próprio a partir do piso de manutenção e desenvolvimento do ensino da União no PLOA 2026, de R$ 133,6 bilhões (Nota Técnica Conjunta nº 5/2025), equivalente a R$ 122,7 bilhões em valores de 2025, com a mesma regra da desvinculação do piso da saúde. A economia é a diferença, no ano 10, entre o piso que cresceria com a receita, a 2% ao ano em termos reais, e o gasto congelado. Expressa como fração do PIB daquele ano, alcança R$ 24,0 bilhões. Como no piso da saúde, a economia é incremental em relação ao piso, não à despesa efetiva, e supõe o piso como restrição ativa. O PLOA 2026 prevê aplicação de R$ 137,2 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino, R$ 3,6 bilhões acima do mínimo (Nota Técnica Conjunta nº 5/2025), margem pequena que indica um piso próximo de ser restrição ativa. A conversão da economia em menor despesa supõe ainda que a União não amplie a despesa em educação acima do piso desvinculado. A emenda deve entrar em vigor antes das leis que reduzem gastos tributários, porque a vinculação de 18% da receita líquida de impostos faria parte da receita adicional retornar como despesa obrigatória em educação. A seção 4.5 apresenta cenários com o piso corrigido pela inflação acrescida de crescimento real de 0,6% a 2,5% ao ano.

Escores por dimensão. Efetividade 5, Eficiência 4, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 5, Sustentabilidade 5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A população em idade escolar está em queda, de modo que o gasto congelado em termos reais ainda eleva o gasto por aluno. A fatia removida é apenas o crescimento real do piso, preservado o nível atual do gasto.

Eficiência. Parte relevante da manutenção e desenvolvimento do ensino federal financia o ensino superior, cujo custo por aluno é elevado em comparação internacional (Banco Mundial, 2017).

Sobreposição. Há sobreposição moderada com a complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que financia a educação básica por outro instrumento e da qual até 30% pode ser computada no piso (Brasil, 1988, art. 212A, VIII). Como a complementação cresce com o fundo por regra própria, o congelamento do piso comprime sobretudo o gasto federal em educação fora do Fundeb. A economia depende, assim, de a União conter essa despesa. A cobrança de mensalidade dos estudantes que podem pagar, tratada em ficha própria neste bloco, permite concentrar essa compressão no ensino superior e financiá-la em parte com a contribuição dos estudantes de maior renda.

Efeitos distributivos. O efeito distributivo é misto, porque o gasto em educação básica é progressivo, mas o gasto federal em ensino superior beneficia proporcionalmente mais estudantes de renda alta (Banco Mundial, 2017).

Sustentabilidade. A vinculação à receita faz o gasto crescer com a arrecadação, independentemente da demanda, que cai com a transição demográfica. O veredito é sensível, porque a medida seria sinalizada com efetividade superior a 6,8 ou efeitos distributivos superiores a 7,1, mantidas as demais dimensões. Na simulação do Anexo B, ela é aceita em 86,8% dos sorteios.

27. Reduzir o aporte da União ao Fundeb de 23% para 15%

REDESENHO RECOMENDADO Economia anual: R$ 20,3 bi (0,16% do PIB); Qualidade da fatia: 7,60; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Complementação da União ao Fundeb (R$ 63,6 bi/ano); Instrumento: EC.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,16% do PIB já no ano 2, mantida no ano 10, e Mendes (2026a) discute a revisão da complementação da União. Diferentemente dos pisos, a complementação é despesa efetiva fixada como percentual mínimo dos recursos dos fundos. A economia supõe, portanto, que a União passe a complementá-los pelo novo percentual.

Escores por dimensão. Efetividade 8, Eficiência 6, Sobreposição (invertida) 7, Efeitos distributivos 9, Sustentabilidade 7. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** Na avaliação deste estudo, a complementação da União é o componente do financiamento educacional com melhor desenho redistributivo, por atuar por meio do Valor Anual Total por Aluno (VAAT) nos municípios de menor capacidade fiscal.
>
> **Eficiência.** Mendes (2026a) argumenta que a elevação de 10% para 23% não foi acompanhada de contrapartidas de desempenho, de modo que a eficiência marginal do aporte adicional se reduz sem que se anule a eficiência do instrumento.
>
> **Sobreposição.** A sobreposição é limitada, porque o Fundeb é o instrumento central de equalização, sem substituto funcional.
>
> **Efeitos distributivos.** O efeito é fortemente progressivo na dimensão federativa, porque a complementação se dirige, por desenho, aos entes de menor arrecadação por aluno.
>
> **Sustentabilidade.** A complementação financia a formação de capital humano na educação básica, cujo retorno social de longo prazo este estudo não estima.

28. Encerrar o subsídio direto do Minha Casa Minha Vida

REDESENHO RECOMENDADO Economia anual: R$ 16,5 bi (0,13% do PIB); Qualidade da fatia: 5,50; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Minha Casa Minha Vida (subsídio) (R$ 17 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,13% do PIB já no ano 2, mantida no ano 10.

Escores por dimensão. Efetividade 6, Eficiência 4, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 7, Sustentabilidade 4. Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** Na avaliação deste estudo, que não sistematiza as avaliações do programa, o MCMV amplia o acesso à moradia na Faixa 1, com críticas recorrentes à localização periférica das unidades, que reduz o ganho de bem-estar por deslocamento e acesso a serviços.
>
> **Eficiência.** Na avaliação deste estudo, há alternativas possivelmente mais eficientes no crédito privado, além de transparência limitada no subsídio operado por meio do FGTS. Mas não há avaliação oficial que estime esses efeitos.
>
> **Sobreposição.** Há sobreposição com o subsídio implícito do FGTS e com programas habitacionais estaduais e municipais.
>
> **Efeitos distributivos.** O efeito é progressivo na Faixa 1 e neutro ou regressivo nas faixas superiores. Esse padrão sugere focalização em vez de encerramento integral.
>
> **Sustentabilidade.** O padrão de expansão horizontal periférica tem custo ambiental e de infraestrutura urbana relevante.

29. Encerrar o Programa Pé-de-Meia

REDESENHO RECOMENDADO Economia anual: R$ 12,7 bi (0,10% do PIB); Qualidade da fatia: 8,40; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Pé-de-Meia (R$ 13 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,10% do PIB já no ano 2, mantida no ano 10.

Escores por dimensão. Efetividade 9, Eficiência 8, Sobreposição (invertida) 7, Efeitos distributivos 9, Sustentabilidade 8. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A avaliação de impacto ex ante de Abreu et al. (2025) projeta redução da taxa de evasão ao longo do ensino médio de 6,3 pontos percentuais, de 26,8% para 20,5%, entre estudantes de famílias vulneráveis, com renda familiar per capita inferior a R$ 706 (Tabela 1, p. 483). Enquanto não houver avaliação do impacto observado do programa, esse resultado desaconselha o corte.

Eficiência. A mesma avaliação ex ante encontra relação custo-benefício favorável nas 27 unidades da federação, com impacto mínimo necessário à viabilidade de 2,5 pontos percentuais contra impacto estimado entre 4,4 e 10 pontos.

Sobreposição. Há sobreposição parcial com o Benefício Variável Familiar do Bolsa Família, pago a crianças e adolescentes, que atua sobre a mesma contingência com valor inferior e sem condicionalidade de conclusão.

Efeitos distributivos. O programa é fortemente progressivo por desenho, com elegibilidade restrita aos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).

Sustentabilidade. A avaliação ex ante estima retorno social de longo prazo de cerca de R$ 364 mil por jovem concluinte adicional.

30. Cobrar mensalidade na graduação das universidades federais dos estudantes com renda familiar per capita acima de dois salários-mínimos

ACEITA Sem economia própria; receita estimada de R$ 4,4 bi por ano (seção 4.5); Qualidade da fatia: 3,75; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Educação federal, exceto Fundeb (R$ 103,6 bi/ano); Instrumento: EC.

Estimativa. A medida não tem economia própria na hipótese central deste estudo. O piso de manutenção e desenvolvimento do ensino considera apenas a despesa financiada por

impostos. Já a despesa das instituições federais de ensino custeada com receitas próprias fica fora do limite de despesa (LC 200/2023, art. 3º, § 2º; Senado Federal, 2023, p. 16). Enquanto o piso for restrição ativa, a receita de mensalidade libera recursos de impostos que precisam ser reaplicados no próprio ensino, sem reduzir a despesa primária. A receita potencial é estimada em R$ 4,4 bilhões por ano, com faixa de R$ 1,3 bilhão a R$ 8,8 bilhões. O cálculo parte do gasto da subfunção ensino superior do Ministério da Educação no PLOA 2026, de R$ 48,0 bilhões, R$ 44,1 bilhões em reais de 2025, valor derivado do acréscimo de R$ 6,3 bilhões, 15,1%, sobre o PLOA 2025 (Nota Técnica Conjunta nº 5/2025). Supõe ainda 25% de estudantes com renda familiar per capita acima de dois salários-mínimos, a cobrança de 50% do gasto por aluno e a perda de 20% das vagas pagantes. A proporção de estudantes que podem pagar vem da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2018-2019 (Firpo, 2022).

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 4, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 2, Sustentabilidade 5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. Entre os egressos do ensino médio com renda familiar per capita acima de cinco salários-mínimos, 76% estão matriculados no ensino superior um ano depois, contra 21% entre os de renda inferior a meio salário-mínimo (Firpo, 2022). Embora não identifique o efeito causal do preço, a associação sugere, na avaliação do estudo, que a gratuidade pouco altera a decisão de estudar de quem pode pagar. A fatia removida é, por isso, avaliada como de baixa efetividade.

Eficiência. A distribuição de renda dos estudantes do ensino superior público se assemelha à dos alunos do ensino médio privado, cujas famílias já arcam com o custo da educação até os 18 anos (Firpo, 2022). O gasto por aluno nas universidades públicas é de duas a cinco vezes o das privadas (Banco Mundial, 2017), de modo que, na avaliação do estudo, o subsídio integral a esses estudantes é a parcela do gasto com menor retorno social por real aplicado.

Sobreposição. A sobreposição é moderada com o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e com o Programa Universidade para Todos (ProUni), que financiam o acesso ao ensino superior privado. A cobrança pode ser combinada com

financiamento reembolsável pela renda futura, como propõe o Banco Mundial (2017) para as universidades federais.

Efeitos distributivos. O subsídio removido é regressivo, porque cerca de 65% dos estudantes das universidades federais pertenciam aos 40% mais ricos da população nos dados analisados pelo Banco Mundial (2017). A cobrança restrita a quem tem renda familiar per capita acima de dois salários-mínimos preserva a gratuidade para cerca de três quartos dos estudantes do ensino superior público (Firpo, 2022).

Sustentabilidade. Congelado em termos reais o piso da educação, cuja desvinculação esta medida acompanha, a manutenção e desenvolvimento do ensino federal fora do Fundeb cai R$ 4,6 bilhões até o ano 10, 4,5% em termos reais, porque a parcela da complementação ao Fundeb computável no piso cresce por regra própria (seção 4.5). A receita da cobrança pode compensar parte dessa redução no ensino superior, preservadas a educação básica e a gratuidade dos demais estudantes. A cobrança alcança os ingressantes e exige emenda constitucional, porque a Constituição assegura a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (Brasil, 1988, art. 206, IV).

(vi) Gastos tributários

31. Revisão geral dos gastos tributários (teto e cláusulas de extinção)

ACEITA Economia anual: R$ 40,5 bi (0,32% do PIB); Qualidade da fatia: 3,20; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Demais gastos tributários (R$ 180,1 bi/ano); Instrumento: LC.

Estimativa. A Lei Complementar (LC) 224/2025 introduziu critérios de prazo, metas de desempenho e avaliação periódica para a concessão, a ampliação e a prorrogação de benefícios tributários a pessoas jurídicas e reduziu parte dos benefícios federais existentes. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,50% do PIB no ano 2 e de 1,00% no ano 10, em 2036. A revisão dos gastos tributários é discutida também por Canado (2026a). Mesquita, Schneider e Guimarães (2026) estimam em medidas separadas a limitação dos subsídios ao agro, a redução do limite do Simples Nacional e a reversão da desoneração da folha. Parte das renúncias alcançáveis pela revisão é, assim,

objeto de outras medidas deste cardápio. Para evitar dupla contagem, o valor lançado distribui a estimativa da fonte, de 1,00% do PIB, pela base alcançável de R$ 271,9 bilhões, que reúne R$ 138,7 bilhões do resíduo dos demais gastos tributários, obtido por diferença no Quadro X do Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026, valor que exclui a desoneração da cesta básica (R$ 41,4 bilhões), retirada por inteiro porque o demonstrativo não separa dos insumos agropecuários os alimentos, cuja desoneração a EC 132/2023 levou para o texto constitucional (TCU, 2025b); as deduções e os rendimentos isentos do IRPF; os títulos isentos; e os juros sobre capital próprio. Retém-se apenas a parcela correspondente aos R$ 138,7 bilhões do resíduo, de R$ 64,8 bilhões, sob a hipótese de que a estimativa da fonte incida proporcionalmente sobre essa base. Ficam fora dela, além do agro, o Simples Nacional, a desoneração da folha, a Zona Franca de Manaus e as entidades sem fins lucrativos, que têm medida própria ou que a LC 224/2025 ressalva, no todo ou em parte, da redução de benefícios (art. 4º, § 8º). A LOA 2026 prevê recolhimento adicional de R$ 19,8 bilhões com essa redução de benefícios e com o aumento do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) sobre as empresas do lucro presumido (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 113, 2026), valor que a IFI, em seu cenário base, reduz à metade, por incerteza quanto à materialização da arrecadação (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 107, 2025). Como esse valor é receita prevista e a parcela do resíduo é renúncia estimada, ele é convertido a reais de 2025 e dividido pelo fator de arrecadação recuperável da medida, de 0,75, para obter R$ 24,2 bilhões de renúncia equivalente. Depois da aplicação do fator, o desconto corresponde em receita ao valor previsto na LOA. O valor lançado, de R$ 40,5 bilhões, corresponde à redução normativa adicional da renúncia, medida pelo método da perda de arrecadação, não à receita efetiva. O desconto integral tende a ser conservador, porque o valor da LOA inclui o aumento da tributação do lucro presumido, regime que está fora do Demonstrativo dos Gastos Tributários e da revisão. A parcela do lucro presumido nesse valor não é publicada. No programa selecionado, a redução passa ainda pelo desconto da interseção com os itens nomeados de gastos tributários, que cobre imprecisões de fronteira entre o resíduo e esses itens, pelo fator de arrecadação recuperável, que converte renúncia em receita e é hipótese de modelagem informada pela literatura comparada, sem estimação específica para a proposta brasileira, e pela partilha

com estados e municípios, que define a parcela retida pela União (Anexo D e seção 4.3). A classificação da medida como de consenso intermediário é decisão deste estudo.

Escores por dimensão. Efetividade 3, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 3, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** O TCU (2025b) classifica como de risco alto ou médio quase todos os maiores gastos tributários federais que analisou, em geral sem metas, indicadores e avaliação sistemática, sem os quais a efetividade não pode ser aferida.
>
> **Eficiência.** Canado (2026a) argumenta que o volume de 4,6% do PIB em renúncias não corresponde a ganhos aferidos de investimento, emprego ou produtividade.
>
> **Sobreposição.** É frequente a sobreposição entre regimes que beneficiam o mesmo setor por instrumentos distintos.
>
> **Efeitos distributivos.** No agregado, o efeito é regressivo, porque a renúncia se concentra em setores e faixas de renda acima da mediana.
>
> **Sustentabilidade.** A ausência de cláusula de extinção torna a renúncia permanente por inércia, sem revisão periódica.

32. Reduzir o limite máximo do Simples Nacional e elevar a contribuição do MEI

ACEITA Economia anual: R$ 33,0 bi (0,26% do PIB); Qualidade da fatia: 4,15; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: técnico elevado; Política atingida: Simples Nacional e MEI (R$ 133,7 bi/ano); Instrumento: LC.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,26% do PIB já no ano 2, mantida no ano 10, composta de 0,16% do PIB pela redução do limite atual de R$ 4,8 milhões e de 0,1% do PIB pela equiparação da contribuição do MEI ao piso do INSS (p. 34), e Canado (2026c) e Costanzi (2026) discutem o regime simplificado e o MEI. A fonte apresenta os dois valores separadamente, sem identificar de forma independente o efeito de cada reforma. A soma supõe, portanto, que os efeitos conjuntos sejam aditivos, hipótese que não está demonstrada. O valor de 0,1% do PIB atribuído ao MEI é o contrafactual da fonte para a contribuição equiparada, não uma renúncia observada

no Demonstrativo dos Gastos Tributários. No programa selecionado, aplica-se a essa renúncia o fator de arrecadação recuperável de 0,70 (Anexo D).

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 5, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,0. Força da evidência: forte (amplitude de 0,50 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. Piza (2018), ao reavaliar o impacto do Simples sobre a formalização das firmas, encontra efeitos modestos e não identifica efeito sobre o crescimento das firmas.

Eficiência. Costanzi (2026) documenta o uso do MEI como instrumento de planejamento tributário e de pejotização, com redução da base contributiva previdenciária.

Sobreposição. Há sobreposição entre o Simples, o MEI e os regimes setoriais, com arbitragem entre eles.

Efeitos distributivos. O benefício é progressivo na base da distribuição, mas as faixas superiores e o fracionamento societário deslocam a renúncia para contribuintes de renda alta.

Sustentabilidade. A redução da base de contribuição previdenciária tende a transferir custo para as gerações futuras, mecanismo plausível cuja magnitude não foi estimada nas avaliações citadas.

33. Eliminar as deduções de saúde, educação e dependentes no IRPF

ACEITA Economia anual: R$ 38,3 bi (0,30% do PIB); Qualidade da fatia: 2,30; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: técnico elevado; Política atingida: Deduções do IRPF (saúde e educação) (R$ 38,3 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. O Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026, elaborado pela Receita Federal do Brasil (RFB, 2025), estima as deduções de despesas médicas e de educação do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) em 0,30% do PIB. Já o TCU (2025b) reporta R$ 34,8 bilhões de renúncia com as deduções de saúde, educação e dependentes. A estimativa é estática e não considera a resposta dos contribuintes à supressão. Na ótica do

governo federal, metade da receita adicional é partilhada com estados e municípios. Descontadas a partilha e a parcela do restante que retorna ao piso da saúde, a União retém 42,5% da receita recuperada (seção 4.3). O valor lançado corresponde às deduções de despesas médicas e de educação. Como a dedução por dependente, incluída no título da medida, não está quantificada, a estimativa é conservadora. No programa selecionado, aplica-se a essa renúncia o fator de arrecadação recuperável de 0,65 (Anexo D).

Escores por dimensão. Efetividade 2, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 2, Efeitos distributivos 2, Sustentabilidade 5. Força da evidência: forte (amplitude de 0,50 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. O TCU (2025b) é explícito ao classificar as deduções como benefício concentrado nos contribuintes de maior renda, com 88% do benefício nos 20% mais ricos, e incoerente com a existência de políticas universais de saúde e educação.

Eficiência. A dedução opera como subsídio reverso, porque quanto maior a alíquota marginal do contribuinte, maior o benefício por real gasto, numa inversão da lógica de focalização.

Sobreposição. A dedução se sobrepõe ao SUS e à rede pública de ensino e financia duas vezes a mesma função para públicos distintos.

Efeitos distributivos. O efeito é fortemente regressivo, porque o benefício cresce com a alíquota marginal do contribuinte e se concentra no topo da distribuição de renda (TCU, 2025b).

Sustentabilidade. As deduções produzem erosão permanente da base tributária, sem cláusula de revisão.

34. Confirmar a reversão da desoneração da folha de pagamentos

ACEITA Economia anual: R$ 12,1 bi (0,10% do PIB); Qualidade da fatia: 3,40; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: técnico elevado; Política atingida: Desoneração da folha (R$ 12,1 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,14% do PIB já no ano 2, mantida no ano 10, sob a transição de 2025 a 2027 instituída

pela Lei 14.973/2024, e Canado (2026b) discute a reforma das contribuições sobre a folha. A Lei 14.973/2024 já eleva gradualmente a contribuição sobre a folha dos setores desonerados até a alíquota integral em 2028, de modo que a receita estimada pertence à trajetória da legislação vigente. O valor lançado limita essa estimativa à renúncia que ainda resta no Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026, de R$ 12,1 bilhões, já reduzida pela reoneração em curso. Por isso a medida fica fora do programa selecionado e é tratada como receita a preservar.

Escores por dimensão. Efetividade 3, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 4, Sustentabilidade 5. Força da evidência: forte (amplitude de 0,50 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** A síntese da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE, 2024), com base na literatura de avaliação ex post, aponta efeitos em geral pequenos ou não significativos sobre o emprego formal nos setores beneficiados e custo fiscal elevado por posto de trabalho mantido ou criado.
>
> **Eficiência.** Na avaliação deste estudo, o custo por emprego preservado é a métrica em que a política apresenta pior desempenho.
>
> **Sobreposição.** Há sobreposição com o Simples Nacional, que já desonera a folha das empresas de menor porte.
>
> **Efeitos distributivos.** Na avaliação deste estudo, a seleção dos setores beneficiados refletiu sobretudo a capacidade de organização setorial, mais do que critérios de necessidade ou de intensidade de mão de obra.
>
> **Sustentabilidade.** Canado (2026b) argumenta ser possível reformar a contribuição sobre a folha sem custo fiscal, caso em que a desoneração setorial se torna dispensável como instrumento.

35. Reduzir gradualmente os benefícios da Zona Franca de Manaus

ACEITA Economia anual: R$ 8,0 bi (0,06% do PIB); Qualidade da fatia: 3,40; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Zona Franca de Manaus (R$ 30 bi/ano); Instrumento: EC (ADCT).

Estimativa. O TCU (2025b) registra renúncia de R$ 29,89 bilhões em 2025 para a Zona Franca de Manaus e as áreas de livre comércio, valor que corresponde à projeção do Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2025, em vez da apuração do exercício. O Orçamento de Subsídios da União registra R$ 24,9 bilhões em 2023 e R$ 27,6 bilhões em 2024 para a Zona Franca de Manaus e as áreas de livre comércio (MPO, 2025a). O cálculo parte do valor de 2024, convertido a reais de 2025, de R$ 30,0 bilhões. A estimativa própria de captura parcial, com memória aberta, segue a fórmula $E = R \times \varphi \times (1 - \rho)$, com φ entre 20% e 50% da renúncia atingida pela redução gradual e $\rho = 25\%$ de perda por realocação de firmas e por diferença entre renúncia concedida e arrecadação recuperável. O intervalo resultante vai de R$ 4,5 a R$ 11,3 bilhões, e adotou-se R$ 8,0 bilhões, próximo ao valor central de R$ 7,9 bilhões. A medida fica fora do programa selecionado por escolha de composição, porque o gasto é redirecionado e mantido em termos reais, sem economia líquida (seção 4.1).

Escores por dimensão. Efetividade 3, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 4, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,0. Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. O TCU (2025b) classifica a Zona Franca de Manaus (ZFM) como gasto tributário de alto risco, sem metas nem indicadores claros e sem avaliação de resultados pelos órgãos gestores, e propõe reformar os Processos Produtivos Básicos para que funcionem como instrumentos de adensamento tecnológico.

Eficiência. O custo por emprego mantido é elevado em comparação com instrumentos alternativos de desenvolvimento regional, em avaliação qualitativa deste estudo.

Sobreposição. Há sobreposição com os incentivos de desenvolvimento regional da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e com regimes setoriais federais.

Efeitos distributivos. O estudo da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV EESP, 2019) documenta efeito regional positivo, com

convergência de renda na região, que se contrapõe à concentração do benefício em poucas firmas de grande porte.

Sustentabilidade. A dimensão ambiental é específica, porque a manutenção do polo industrial costuma ser associada à preservação da cobertura florestal no entorno de Manaus, associação que este estudo não verificou, razão pela qual se recomenda redução gradual com salvaguarda em vez de encerramento.

36. Limitar os subsídios tributários ao setor agropecuário

ACEITA Economia anual: R$ 12,7 bi (0,10% do PIB); Qualidade da fatia: 3,45; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Agricultura e agroindústria (R$ 31,4 bi/ano); Instrumento: EC + LC.

Estimativa. Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36) estimam economia de 0,10% do PIB já no ano 2, mantida no ano 10, sob a hipótese de retorno ao mínimo histórico como proporção do PIB do setor. No programa selecionado, aplica-se a essa renúncia o fator de arrecadação recuperável de 0,75 (Anexo D). O volume da política atingida, de R$ 31,4 bilhões, soma a desoneração dos defensivos agrícolas, a não incidência da contribuição social sobre a receita de exportação da produção rural e a redução da contribuição do Funrural, segundo o Quadro III do Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026 (RFB, 2025), convertidas a reais de 2025. Fica fora a desoneração da cesta básica, que o demonstrativo registra numa única linha com os adubos, os fertilizantes e as sementes e que integra o resíduo dos demais gastos tributários. A estimativa da fonte refere-se ao conjunto dos subsídios ao setor, sem decomposição por instrumento, e corresponde a 40% desse volume. Cerca de 70% do volume vem da não incidência sobre a receita de exportação, imunidade prevista no art. 149, § 2º, I, da Constituição, razão pela qual a medida exige emenda constitucional. A parcela alcançável sem emenda, a dos defensivos e do Funrural, soma R$ 9,3 bilhões, menos que a economia estimada. Com a extinção do PIS e da Cofins em 2027 (EC 132/2023, que incluiu o art. 126, II, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), a alíquota zero dos defensivos dá lugar à redução de 60% das alíquotas da Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e do Imposto sobre Bens e Serviços (IBS) para os insumos agropecuários, categoria prevista na própria emenda (EC 132/2023, art. 9º, § 1º, XI), cuja lista de produtos é fixada em lei

complementar (LC 214/2025, art. 138 e Anexo IX). Por isso, o instrumento da medida reúne emenda constitucional e lei complementar.

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 3, Sustentabilidade 3. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 0,5.

Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. As desonerações dos defensivos e das contribuições sobre a receita rural não têm avaliação que as vincule a ganhos de produtividade agrícola, setor que já apresenta produtividade elevada e crescente por outros fatores.

Eficiência. O benefício é proporcional ao volume produzido, portanto concentrado nas unidades de maior escala, que têm menor restrição de acesso a crédito e mercado.

Sobreposição. Há sobreposição com a equalização de juros do Plano Safra, o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) e o seguro rural, que subsidiam a mesma atividade por instrumentos distintos.

Efeitos distributivos. Dentro do setor, o efeito é regressivo, porque a concentração fundiária brasileira implica concentração equivalente do benefício.

Sustentabilidade. A dimensão ambiental é adversa, porque a desoneração dos defensivos reduz o preço relativo desses produtos e contraria os objetivos de transição para práticas de menor impacto.

37. Revisar os rendimentos isentos do IRPF (moléstia grave e demais isenções)

ACEITA Economia anual: R$ 26,9 bi (0,21% do PIB); Qualidade da fatia: 3,00; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Rendimentos isentos do IRPF (R$ 58,0 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. O Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026 estima a isenção dos rendimentos de portadores de moléstia grave em 0,21% do PIB (RFB, 2025). Essa isenção é parte dos rendimentos isentos e não tributáveis do IRPF, que somam R$ 63,2 bilhões no mesmo demonstrativo, ou R$ 58,0 bilhões em reais de 2025, volume da política atingida

por esta medida. A estimativa supõe a supressão dessa isenção e é estática. Enquanto o valor lançado corresponde a essa isenção, as demais isenções incluídas no título da medida não estão quantificadas. No programa selecionado, aplica-se a essa renúncia o fator de arrecadação recuperável de 0,80 (Anexo D).

Escores por dimensão. Efetividade 3, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 3, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 0,5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A isenção por moléstia grave incide sobre o valor do provento, em vez da despesa efetivamente incorrida, de modo que se desvincula da necessidade que a justifica. O rol de moléstias é fixado em lei, sem previsão de revisão periódica segundo critérios clínicos, e está sujeito à desatualização.

Eficiência. O benefício cresce com o valor do provento, de modo que o custo fiscal por unidade de proteção é maior justamente onde a necessidade relativa é menor.

Sobreposição. Há sobreposição com a dedução de despesas médicas, que já cobre o gasto efetivo com tratamento.

Efeitos distributivos. Como o benefício é proporcional ao rendimento isento e, portanto, concentrado no topo da distribuição de aposentados, o efeito é regressivo.

Sustentabilidade. Na avaliação deste estudo, decisões judiciais têm ampliado o escopo da isenção sem decisão legislativa correspondente.

38. Rever a certificação de entidades sem fins lucrativos

ACEITA Economia anual: R$ 10,0 bi (0,08% do PIB); Qualidade da fatia: 5,05; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Entidades sem fins lucrativos (R$ 51,3 bi/ano); Instrumento: LC.

Estimativa. O Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026 estima em R$ 55,9 bilhões, em valores de 2026, a renúncia com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos, somadas as linhas de entidades filantrópicas (R$ 23,8 bilhões), de assistência social e saúde (R$ 11,1 bilhões), de educação (R$ 10,4 bilhões) e das demais entidades (R$ 10,5 bilhões), o equivalente a R$ 51,3 bilhões em valores de 2025, pela participação no PIB

(RFB, 2025). A soma das parcelas difere do total por arredondamento. A parcela da renúncia efetivamente alcançada pela revisão da certificação não é observada. O valor lançado, de R$ 10 bilhões por ano, cerca de um quinto da base em valores de 2025, é estimativa própria de ordem de grandeza dessa parcela, sobre a qual incidem ainda o fator de arrecadação recuperável, hipótese de modelagem, e a partilha com estados e municípios, de modo que a parcela retida pela União é menor que o valor lançado. No programa selecionado, aplica-se a essa renúncia o fator de arrecadação recuperável de 0,75 (Anexo D).

Escores por dimensão. Efetividade 5, Eficiência 4, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 6, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,0. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A avaliação do CMAP (2020a) sobre a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na área de educação (CEBAS-Educação) recomendou ajustes na certificação e nas contrapartidas das entidades de educação, apontando fragilidade na verificação do serviço prestado em troca da imunidade. A extensão desse diagnóstico às entidades de saúde e de assistência social, que respondem por parcela relevante da renúncia, é hipótese deste estudo, sem respaldo em avaliação.

Eficiência. Como a contrapartida exigida é aferida por gasto declarado, sem medida de resultado, não é possível medir o custo por beneficiário atendido.

Sobreposição. Há sobreposição com transferências diretas do SUS e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) às mesmas entidades, que recebem recursos por dois canais.

Efeitos distributivos. O efeito é heterogêneo, porque a filantropia em saúde tem papel relevante no SUS em municípios sem rede própria, enquanto a certificação em outras áreas apresenta contrapartida difusa.

Sustentabilidade. A ausência de prazo de validade da certificação tende a tornar o benefício permanente por inércia, mecanismo plausível cuja magnitude não foi estimada.

39. Limitar a dedutibilidade dos juros sobre capital próprio

ACEITA Economia anual: R$ 10,0 bi (0,08% do PIB); Qualidade da fatia: 2,95; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Juros sobre capital próprio (R$ 12 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. A estimativa é própria, de ordem de grandeza sobre a base do benefício, no contexto da integração entre a tributação de lucros corporativa e pessoal discutida por Gobetti (2026), que trata do mecanismo sem apresentar estimativa monetária. No programa selecionado, aplica-se a essa renúncia o fator de arrecadação recuperável de 0,70 (Anexo D).

Escores por dimensão. Efetividade 3, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 2, Sustentabilidade 5. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** Os juros sobre capital próprio (JCP) foram criados para neutralizar o viés pró-endividamento na estrutura de capital, mas Gobetti (2026) argumenta que o instrumento brasileiro não tem paralelo internacional na forma adotada e opera como redução da tributação efetiva do lucro.
>
> **Eficiência.** Com a tributação de dividendos instituída pela Lei 15.270/2025, a manutenção do JCP cria assimetria nova entre formas de remuneração do capital.
>
> **Sobreposição.** Há sobreposição com os demais mecanismos de dedução de despesa financeira já disponíveis.
>
> **Efeitos distributivos.** O efeito é regressivo, porque o benefício se concentra em acionistas de grandes empresas, situados no topo da distribuição de renda e patrimônio.
>
> **Sustentabilidade.** Na dimensão de sustentabilidade, a medida não tem componente ambiental, enquanto a erosão da base do IRPJ causada pelo instrumento é permanente.

40. Encerrar a isenção de imposto de renda de LCI, LCA, CRI, CRA, LCD e debêntures incentivadas

ACEITA Economia anual: R$ 24,9 bi (0,20% do PIB) em regime permanente; Qualidade da fatia: 2,55; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Títulos de crédito isentos e debêntures incentivadas (R$ 24,9 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária, aplicada às novas emissões.

Estimativa. O Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026 estima a isenção dos títulos de crédito imobiliário e do agronegócio em 0,187% do PIB e a das debêntures incentivadas da Lei 12.431/2011, cujo benefício é concedido ao investidor, em 0,010% do PIB (RFB, 2025). A medida não alcança as debêntures de infraestrutura da Lei 14.801/2024, cujo benefício é do emissor. O fim da isenção alcança apenas as novas emissões. A renúncia se extingue à medida que o estoque vence e é substituído por títulos tributados, com prazos médios supostos, na ausência de dados públicos de estoque por vencimento, de dois anos para as Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e do Agronegócio (LCA); cinco anos para os Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRA); oito anos para os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI); e 12,9 anos para as debêntures incentivadas, prazo médio de emissão informado pela Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima, 2025). A estimativa é estática e deixa de considerar a migração de investidores para outras aplicações isentas. O valor lançado não inclui a Letra de Crédito do Desenvolvimento (LCD), também alcançada pela medida. No programa selecionado, aplica-se a essa renúncia o fator de arrecadação recuperável de 0,65 (Anexo D).

Escores por dimensão. Efetividade 3, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 2, Sustentabilidade 3. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** A isenção pretende baratear o crédito imobiliário, agropecuário e de infraestrutura, mas o repasse do benefício ao tomador final não foi documentado nas fontes consultadas. Pela incidência econômica, parte dele tende a ser apropriada pelo investidor e pelo emissor.

Eficiência. A isenção compete com a dívida pública pela poupança das famílias e eleva o custo de financiamento do Tesouro e, com isso, reduz o ganho líquido da política.

Sobreposição. Há sobreposição com o crédito direcionado à habitação e ao agronegócio e com a equalização de juros do Plano Safra, que perseguem os mesmos objetivos por outros instrumentos.

Efeitos distributivos. O efeito é regressivo, porque o benefício cresce com o valor aplicado e com a alíquota que o investidor pagaria e se concentra nos contribuintes de renda elevada.

Sustentabilidade. A renúncia acompanha o crescimento do estoque de títulos isentos, sem decisão orçamentária correspondente.

(vii) Subsídios financeiros e creditícios

41. Focalizar a equalização de juros do Plano Safra

ACEITA Economia anual: R$ 3,1 bi (0,02% do PIB); Qualidade da fatia: 3,30; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: intermediário; Política atingida: Equalização do Plano Safra (R$ 8,5 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. Segundo o Orçamento de Subsídios da União, a equalização de juros do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) somou R$ 5,0 bilhões em 2024, e a das operações de investimento rural e agroindustrial, R$ 2,8 bilhões (MPO, 2025a), R$ 8,5 bilhões em reais de 2025. A tabela não discrimina outras equalizações do crédito rural, que podem estar na linha de outros benefícios financeiros, de modo que a base adotada é um limite inferior. O pagamento da equalização foi autorizado pela Portaria MF nº 1.138/2024. A medida é distinta do item de limitação dos subsídios ao setor agropecuário de Mesquita, Schneider e Guimarães (2026, p. 35-36), que este estudo trata como gasto tributário na ficha correspondente, embora a fonte não detalhe se esse item alcança também o crédito rural. O valor lançado, de R$ 3,1 bilhões por ano, é estimativa própria de ordem de grandeza da parcela da equalização alcançada pela focalização, sem memória de cálculo publicada.

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 3, Sustentabilidade 3. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,0. Força da evidência: média (amplitude de 1,00 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. O Banco Mundial (2017) documenta ganhos limitados de produtividade atribuíveis ao crédito rural subsidiado, com captura desproporcional por grandes produtores que têm acesso a crédito de mercado.

Eficiência. Como o subsídio é proporcional ao volume financiado, ele favorece os maiores tomadores, ao contrário do que recomendaria a focalização por restrição de acesso.

Sobreposição. Há sobreposição com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Proagro, o seguro rural e as desonerações tributárias do setor, todos incidentes sobre a mesma atividade.

Efeitos distributivos. Dentro do setor, o efeito é regressivo, com concentração equivalente à concentração fundiária.

Sustentabilidade. A dimensão ambiental é adversa quando o crédito não é condicionado a critérios de conformidade ambiental. Em avaliação qualitativa deste estudo, essa lacuna é oportunidade de redesenho em vez de encerramento.

42. Encerrar os subsídios creditícios de BNDES, Finep e fundos constitucionais

ACEITA Efeito financeiro, fora do resultado primário: R$ 29,7 bi (0,23% do PIB) em regime permanente; Qualidade da fatia: 4,15; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: escolha normativa; Política atingida: Fundos constitucionais e BNDES (R$ 29,7 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. Segundo o Orçamento de Subsídios da União, os subsídios creditícios dos fundos constitucionais de financiamento somaram R$ 23,7 bilhões em 2024, os do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, operado pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), R$ 2,7 bilhões, e os dos empréstimos da União ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), R$ 1,0 bilhão (MPO, 2025a, Tabela 4), valores nominais que, convertidos a reais de 2025 pela participação no PIB, somam o valor lançado. O subsídio creditício, igual à diferença entre o custo de captação

do Tesouro e a taxa cobrada, não transita pelo resultado primário. O encerramento incide sobre os contratos novos e amadurece com a renovação da carteira. O valor lançado supõe a elevação da taxa cobrada ao custo de captação, e pelo canal da queda do custo de oportunidade do Tesouro, adotado no resultado nominal, o efeito é de R$ 5,6 bilhões em regime permanente (seção 4.2).

Escores por dimensão. Efetividade 4, Eficiência 3, Sobreposição (invertida) 4, Efeitos distributivos 5, Sustentabilidade 5. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: nulo, porque a medida suprime a política inteira (Anexo B.1). Força da evidência: fraca ou conflitante (amplitude de 1,75 ponto na simulação do Anexo B).

> **Efetividade.** A efetividade dos fundos constitucionais quanto a emprego e renda regional é tratada aqui como incerta, porque este estudo não sistematizou as avaliações disponíveis.
>
> **Eficiência.** O diferencial entre a taxa subsidiada e o custo de captação da União não é calibrado por evidência de adicionalidade do crédito.
>
> **Sobreposição.** Há sobreposição com incentivos fiscais de desenvolvimento regional, que perseguem o mesmo objetivo por outro instrumento.
>
> **Efeitos distributivos.** O efeito regional é positivo no desenho, ao passo que a concentração do crédito em firmas de maior porte, apontada com frequência no debate, não foi quantificada neste estudo.
>
> **Sustentabilidade.** As linhas de crédito subsidiado não incorporam condicionalidade ambiental sistemática e, por isso, contribuem pouco para a sustentabilidade da atividade financiada.

43. Revisar o subsídio implícito do FIES

ACEITA Efeito financeiro, fora do resultado primário: R$ 2,0 bi (0,02% do PIB); Qualidade da fatia: 5,70; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: técnico elevado; Política atingida: FIES (subsídio implícito) (R$ 22,5 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária.

Estimativa. A avaliação do CMAP (2020b) sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) documentou subsídio implícito elevado e inadimplência alta no desenho anterior a

2018. Em 2024, o benefício creditício do FIES somou R$ 20,7 bilhões (MPO, 2025a). O valor lançado, de R$ 2,0 bilhões por ano, é estimativa própria de ordem de grandeza para a graduação da taxa de juros por faixa de renda. O efeito é financeiro, sem trânsito pelo resultado primário.

Escores por dimensão. Efetividade 6, Eficiência 4, Sobreposição (invertida) 5, Efeitos distributivos 7, Sustentabilidade 6. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 1,0. Força da evidência: forte (amplitude de 0,50 ponto na simulação do Anexo B).

Efetividade. A avaliação do CMAP sobre o FIES (2020b) documentou subsídio implícito elevado e inadimplência alta no desenho pré-2018. As mudanças de 2018 reduziram o subsídio, que, na avaliação deste estudo, não foi eliminado.

Eficiência. Na avaliação deste estudo, o retorno privado e social do ensino superior para estudantes de baixa renda tende a ser elevado, de modo que o subsídio se aproxima de um investimento em capital humano.

Sobreposição. Há sobreposição com o Programa Universidade para Todos (ProUni), que atende público semelhante por renúncia tributária em vez de crédito.

Efeitos distributivos. O subsídio é progressivo quando focalizado por renda, de modo que o espaço de economia está na graduação da taxa por faixa de renda, preservado o instrumento.

Sustentabilidade. O programa contribui para a formação de capital humano, cujo retorno de longo prazo este estudo não estima.

44. Reformar o Proagro e integrá-lo ao seguro rural subvencionado

ACEITA Economia anual: R$ 1,5 bi (0,01% do PIB); Qualidade da fatia: 2,80; Média do portfólio: 5,30; Grau de consenso: técnico elevado; Política atingida: Proagro (R$ 5 bi/ano); Instrumento: Lei ordinária + CMN.

Estimativa. A avaliação do CMAP (2020c) sobre o Proagro e o Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR) recomendou o redesenho do Proagro, por sobreposição com o seguro rural e concentração de indenizações. O Proagro pagou R$ 5,0 bilhões em 2025 e R$ 9,4 bilhões em 2023, ano de perdas climáticas elevadas (Tesouro Nacional,

2026d). O anexo de avaliação de políticas públicas do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2026 estima em R$ 3,8 bilhões anuais, a partir de 2025, a economia de sete medidas de gestão do programa aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em 2024 e já em vigor (MPO, 2025b, Tabela 1). A economia lançada, de R$ 1,5 bilhão por ano, é estimativa própria de ordem de grandeza, adicional a essas medidas porque decorre da integração ao seguro rural subvencionado.

Escores por dimensão. Efetividade 3, Eficiência 2, Sobreposição (invertida) 3, Efeitos distributivos 3, Sustentabilidade 3. Ganho de qualidade sobre o gasto remanescente: 0,5. Força da evidência: forte (amplitude de 0,50 ponto na simulação do Anexo B). Como política, o Proagro recebe no portfólio qualidade 3,50, com escores 4 em efetividade, 2 em eficiência, 3 em sobreposição, 5 em efeitos distributivos e 2 em sustentabilidade, a partir das avaliações do CMAP (2020c) e do TCU (2024).

Efetividade. A avaliação do CMAP documentou sobreposição de função com o PSR e concentração das indenizações em poucas regiões e culturas, com sinistralidade recorrente que sugere seleção adversa. A auditoria do TCU registra que o programa não induziu o uso de tecnologia e que, em áreas de perdas recorrentes, funciona como estímulo à continuidade das perdas (TCU, 2024).

Eficiência. A coexistência de dois instrumentos públicos para o mesmo risco climático duplica custo administrativo e impede a precificação atuarial adequada. O adicional pago pelos beneficiários cobriu entre 16% e 24% das indenizações nas safras de 2021/2022 e 2022/2023. Além disso, a Conab encontrou irregularidades em 33,5% das vistorias do Proagro, contra menos de 1% no PSR (TCU, 2024).

Sobreposição. A sobreposição com o PSR é o objeto central da recomendação de fusão dos instrumentos. A fração de beneficiários do Proagro que haviam recebido o PSR no ano anterior passou de cerca de 5% entre 2017 e 2020 para 17,3% em 2022, movimento que o TCU (2024) descreve como arbitragem entre os programas.

Efeitos distributivos. Entre 85,9% e 91,5% dos beneficiários são pequenos produtores, mas as indenizações se concentram na região Sul, que respondeu por 96,5% das indenizações aprovadas entre 2019 e 2022. Segundo o TCU (2024), a

ausência de público-alvo definido e de contribuições diferenciadas por risco favorece efeito regressivo.

Sustentabilidade. A ausência de tarifação por risco climático enfraquece o incentivo à adaptação produtiva. Como o Tesouro atua como garantidor ilimitado, sem teto orçamentário, a execução de 2023 superou em mais de duas vezes a dotação da lei orçamentária (TCU, 2024).

Anexo B — Metodologia do critério de qualidade

Este anexo detalha o critério da seção 3, aplicado ficha a ficha no Anexo A, com a formalização da qualidade do portfólio (B.1), o teste de aceitação (B.2), as cinco dimensões e a hierarquia de evidência (B.3), a incerteza dos escores (B.4), os testes de robustez (B.5) e os limites do procedimento (B.6).

B.1. A qualidade do portfólio de políticas

Seja o portfólio das intervenções fiscais atingidas pelas medidas do cardápio, que abrange despesa primária, gastos tributários e subsídios financeiros e creditícios, indexadas por i, cada uma com volume anual de recursos G_i e qualidade q_i medida em uma escala que vai de $\underline{q}$ a $\bar{q}$. Adotou-se aqui a convenção de que $\bar{q} = 10$ e $\underline{q} = 0$.

Os volumes das intervenções provêm das leis orçamentárias, do Demonstrativo dos Gastos Tributários, do Orçamento de Subsídios da União e dos relatórios da IFI, com a fonte de cada um declarada na base de políticas do pacote de replicação (Firpo, 2026a). Parte desses volumes, entre eles os do RGPS urbano e rural, é ordem de grandeza não conciliada item a item com o documento primário, como registra a base de fontes do pacote.

A qualidade do portfólio é dada por Q e calculada como a média ponderada pelo volume de recursos da qualidade individual de cada política:

$$Q = \frac{\sum_i q_i \, G_i}{\sum_i G_i} \qquad (1)$$

Como a medida incide apenas sobre uma parcela da política, a política atingida é decomposta em duas partes, a fatia que a medida remove, de volume Δ_p e qualidade r_p, e

o gasto que permanece, de volume $G_p - \Delta_p$ e qualidade s_p. Como a qualidade da política é a média ponderada das duas, vale a identidade $q_p \cdot G_p = r_p \cdot \Delta_p + s_p \cdot (G_p - \Delta_p)$. É r_p, e não q_p, que o teste de aceitação compara com a média do portfólio.

Uma medida que reduz em Δ_p o gasto da política p produz um portfólio com qualidade

$$Q' = \frac{\sum_{i \neq p} q_i G_i + s_p (G_p - \Delta_p) + \delta_p \Delta_p}{\sum_i G_i - \Delta_p} \quad (2)$$

em que $\delta_p \geq 0$ é o bônus de qualidade associado às medidas de redesenho, focalização, integridade ou gestão que melhoram a qualidade do gasto preservado relativamente à margem suprimida. O bônus é expresso na escala dos escores e normalizado pela fatia removida. Por isso, entra no numerador da equação (2) multiplicado por Δ_p.

B.2. O resultado que converte a restrição em teste

Da equação (2) decorre, no caso de corte puro, isto é, com $\delta_p = 0$,

$$\frac{\partial Q'}{\partial \Delta_p}\Big|_{\Delta_p = 0} = \frac{Q - r_p}{\sum_i G_i} \quad (3)$$

de modo que o corte eleva a qualidade do portfólio se e somente se $r_p < Q$. Ou seja, o critério compara a qualidade da fatia removida com a média ponderada corrente do portfólio, porque remover despesa de qualidade inferior a essa média eleva a qualidade média do que resta, e remover despesa de qualidade superior a reduz. A qualidade da política inteira não entra no teste, embora contribua para a média que define o limiar. No caso geral, com bônus positivo, a condição para que a medida eleve a qualidade do portfólio é $Q - r_p + \delta_p > 0$, que é a folga verificada pelo teste de aceitação, medida a medida.

A preocupação com a qualidade do gasto pode, portanto, ser quantificada, e, aplicado ao portfólio definido acima, que soma R$ 3.253,3 bilhões anuais, 25,6% do PIB, distribuídos em 36 intervenções, o limiar Q é de 5,30.

Os três escores introduzidos acima, que costumam ser tratados como um só, cumprem funções distintas no teste. O primeiro é a qualidade média da política antes da medida, q_p, que, embora não seja comparada ao limiar, contribui para a média Q, no numerador, com peso G_p. O segundo é a qualidade da fatia de gasto que a medida remove, r_p, que é a

variável reportada em cada ficha do Anexo A sob o rótulo de qualidade da fatia. O terceiro é a qualidade do gasto que permanece na política depois da medida, s_p, que difere de q_p sempre que a fatia removida não é representativa do conjunto.

Como a identidade acima impede que os três escores sejam livremente escolhidos, é preciso distinguir os atribuídos dos derivados. Os escores nas cinco dimensões são atribuídos apenas à fatia removida e determinam r_p, reportado em cada ficha. A qualidade da política, q_p, é atribuída no nível da intervenção e compõe o limiar Q. A qualidade do gasto remanescente, s_p, não é atribuída de forma independente, porque fica determinada pela identidade, dados q_p, r_p, G_p e Δ_p. Nas medidas de redesenho, focalização, integridade e gestão, que melhoram a qualidade do gasto preservado relativamente à margem suprimida, acrescenta-se um bônus δ_p, reportado na ficha correspondente e somado à folga do teste de aceitação.

A regulamentação do teto remuneratório atinge uma parcela do gasto com pessoal cuja qualidade é muito inferior à do gasto com pessoal em geral. O batimento cadastral, por sua vez, remove pagamento a inelegíveis, de efetividade muito baixa, ainda que incida sobre programas de qualidade elevada. Do mesmo modo, a desindexação alcança o ganho real acima da inflação, preservando a proteção previdenciária que o piso assegura. Como usar a média da política mascararia essas distinções, a seção B.5 quantifica o quanto o resultado depende dessa convenção.

O bônus de qualidade introduzido acima tem um limite dado pela escala dos escores. Ele equivale a elevar em $\delta_p \cdot \Delta_p/(G_p - \Delta_p)$ a qualidade do gasto que permanece, qualidade que não pode ultrapassar 10. Por isso o bônus deve satisfazer $\delta_p \cdot \Delta_p \le (10 - s_p)\cdot(G_p - \Delta_p)$, com s_p obtido da identidade acima. Quando a medida suprime a política inteira, o bônus é nulo, porque não resta gasto a melhorar. Quando várias medidas incidem sobre a mesma política, a condição vale para a soma dos bônus. No cardápio, a condição limita a 0,92 o bônus da limitação das emendas parlamentares, valor truncado na segunda casa decimal, e anula o do encerramento dos subsídios creditícios. Nas demais medidas com bônus positivo ela não é restritiva. Em nenhum dos dois casos o limite altera o veredito.

B.3. As cinco dimensões da qualidade e a hierarquia de evidência

A qualidade de cada fatia resulta da agregação de escores em cinco dimensões, atribuídos a partir da revisão da literatura avaliativa e documentados fonte a fonte nas fichas do Anexo A. As dimensões são a efetividade, entendida como a capacidade de a política alcançar seus objetivos finalísticos; a eficiência, medida como custo por unidade de resultado; a sobreposição com outras políticas do portfólio federal, cujo escore é invertido, de forma que valores altos indicam baixa redundância; os efeitos distributivos; e a sustentabilidade, que reúne a dimensão ambiental, quando aplicável, e a sustentabilidade intertemporal do desenho.

Os pesos da agregação são Efetividade (0,30), Eficiência (0,20), Sobreposição (invertida) (0,15), Efeitos distributivos (0,25), Sustentabilidade (0,10). A escolha é arbitrária e a seção B.5 reporta o efeito de estruturas alternativas.

A hierarquia de evidência empregada na atribuição privilegia, nesta ordem, avaliações experimentais e quase-experimentais publicadas em periódicos revisados; avaliações oficiais produzidas pelo CMAP, pelo TCU, pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); relatórios de organismos multilaterais; e análises técnicas sem desenho de identificação. Quando a evidência é inexistente ou contraditória, o escore recebe valor intermediário e a lacuna fica registrada na ficha. Desse modo, a ausência de avaliação não é lida como aprovação nem como reprovação da política.

B.4. Incerteza dos escores

Os escores são leituras da literatura, sem erro padrão associado. A confiança que merecem varia com o que existe de avaliação sobre cada política. Cada escore recebe, por isso, um intervalo cuja amplitude é função declarada da força da evidência, de 0,5 ponto quando há avaliação oficial ou experimental direta; 1,0 ponto quando a avaliação é parcial ou o escore decorre de inferência sobre o desenho; e 1,75 ponto quando não há avaliação consolidada ou a evidência é conflitante. Na simulação que propaga essa incerteza, cada política recebe um choque uniforme no intervalo de mais ou menos a sua amplitude. Cada medida recebe um choque com a sua própria amplitude, formado em partes iguais pelo sorteio da política e por um sorteio próprio, de modo que a correlação é de cerca de 0,71 entre o choque da

medida e o da política e de 0,5 entre medidas da mesma política. Os escores são limitados ao intervalo de 0 a 10, com o limiar recalculado a cada sorteio, em 20 mil repetições com semente fixa.

O limiar tem mediana de 5,30 e varia entre 5,02 e 5,58 nos percentis 5 e 95. A economia aceita pelo critério fica entre 5,5% e 5,9% do PIB, superando 3% e 4% do PIB em todas as combinações sorteadas. Esses percentuais são brutos, anteriores ao desconto das interseções, às escolhas de composição, à parcela não recuperável das renúncias e à partilha de receitas. Por isso, excedem o valor do programa selecionado, de 2,78% do PIB para o governo federal. Das 44 medidas, 33 são aceitas em ao menos 95% dos sorteios e 5 são sinalizadas para redesenho em ao menos 95% deles. Entre as demais, a alteração da banda do limite de despesa, a previdência dos policiais, a desvinculação do piso da educação e o encerramento dos subsídios creditícios são aceitos em 70% a 95% dos sorteios. O bloqueio estrutural de discricionárias e o subsídio do Minha Casa Minha Vida têm classificação contestada, com aceitação em 30% a 70% dos sorteios.

O procedimento não constitui inferência estatística, porque as amplitudes e o peso do choque comum foram atribuídos pelo estudo. Os percentis descrevem, portanto, a fração do espaço de parâmetros defensáveis em que cada classificação se mantém, sem interpretação como probabilidade de um evento aleatório. As amplitudes por medida e por política, o peso de 0,5 do choque comum e a semente, 20260718, acompanham o pacote de replicação, a partir do qual os resultados desta seção e do Anexo E são integralmente recalculáveis (Firpo, 2026a).

B.5. Robustez à especificação

O procedimento foi submetido a cinco testes de robustez. Os quatro primeiros abandonam os parâmetros convencionais do método, enquanto o quinto relaxa a hipótese de que a fatia removida é homogênea. Em todos eles, se a classificação sobrevive à supressão do parâmetro questionado, a conclusão não depende dele, e, se não sobrevive, o resultado é condicional e assim deve ser apresentado.

O primeiro teste trata da endogeneidade da proteção. Políticas com melhor evidência receberam intervalos mais estreitos e, por isso mesmo, cruzam menos o limiar, de modo que a estabilidade poderia ser artefato dessa atribuição. Impondo a todas as políticas e

medidas a amplitude máxima de 1,75 ponto, apenas quatro das 44 medidas mudam de classe, nenhuma delas entre as dez de maior valor. Além disso, as quatro medidas com maior qualidade da fatia removida entre as sinalizadas permanecem sinalizadas em ao menos 95% dos sorteios. Essa estabilidade decorre sobretudo da distância dessas quatro medidas ao limiar, entre 1,40 e 3,10 pontos na escala.

O segundo teste abandona simultaneamente os pesos e a comparabilidade cardinal, substituindo a soma ponderada por um critério de dominância, pelo qual uma medida é aceita se a fatia removida é pior que o nível de referência em todas as cinco dimensões, e sinalizada para redesenho se é melhor em todas. Nos demais casos, a ordenação depende de pesos e permanece indefinida. Considerando níveis de referência entre 4,5 e 6,0, dez medidas são aceitas por dominância em todos eles, somando R$ 88 bilhões. Só o encerramento do Pé-de-Meia é sinalizado por dominância em todos os níveis. A dominância é um critério exigente, e a maior parte das políticas apresenta perfis mistos.

O terceiro teste reclassifica o cardápio sob seis formas de agregação com interpretações normativas distintas, que são (i) linear ponderada, (ii) média aritmética, (iii) média geométrica, (iv) mínimo entre as dimensões, (v) máximo e (vi) mediana. Em cada forma, o limiar é reescalonado pela razão entre a média da forma e a da agregação linear no cardápio, porque formas como o mínimo e o máximo deslocam toda a escala. As mesmas quatro medidas são sinalizadas para redesenho sob todas elas, somando R$ 137 bilhões. A escolha da forma linear não determina o resultado, porque as quatro medidas sinalizadas sob todas as formas o são por margem suficiente para que a forma de agregação não altere a conclusão.

Quarto teste, convenção da fatia removida. O teste ataca a premissa mais frágil do método, a de que a fatia removida pode ter qualidade distinta da política que a contém. Para medir o seu efeito, todo o cardápio foi reclassificado com a qualidade da política inteira, em lugar da qualidade da fatia, com resultado reportado em duas bases. Na base bruta do cardápio, a economia aceita cai de 5,75% para 4,23% do PIB. A diferença concentra-se na desindexação do salário-mínimo e na desvinculação do piso da educação, que respondem por R$ 176,4 bilhões dos R$ 193,3 bilhões de diferença. Na base do programa selecionado, isto é, em resultado primário federal, líquido das interseções, da parcela não recuperável das renúncias, da partilha de receitas e da reversão do IOF, as medidas aceitas também

pela convenção da política inteira somam 2,51% do PIB, contra 2,78% do programa. A diferença decorre da desvinculação do piso da educação, com 0,19 ponto, do batimento cadastral do Bolsa Família e do BPC, com 0,05 ponto, e do retorno ao piso da educação, de novo vinculado, de 18% da receita líquida de impostos adicional, com 0,02 ponto, parcelas que diferem do total por arredondamento.

Parcela relevante da economia identificada repousa sobre uma premissa que não é diretamente verificável. Contudo, as medidas sinalizadas para redesenho pela convenção da fatia são todas sinalizadas também pela convenção da política inteira, de modo que nenhuma política que o estudo recomenda preservar deixaria de sê-lo sob a convenção alternativa, que altera apenas o conjunto de cortes admissíveis. A economia invariante à convenção supera a referência de 3% do PIB na base bruta, com 4,23%, mas não na base do programa selecionado, em que soma 2,51%. Ou seja, a parcela que aproxima o programa da referência, de 2,51% para 2,78% do PIB, depende da convenção da fatia, por meio da desvinculação do piso da educação e do batimento cadastral do Bolsa Família e do BPC. Como a reforma paramétrica da previdência e a reinclusão das despesas excepcionalizadas são aceitas pela convenção da política inteira por margem de 0,003 ponto, a parcela do programa aceita com folga pelas duas convenções é de 1,59% do PIB.

Quinto teste, profundidade do corte. Os testes anteriores tratam a fatia removida como homogênea, de modo que a sua qualidade não depende do tamanho do corte. O quinto teste ordena o gasto de cada política da margem de pior qualidade para a de melhor e faz a qualidade da fatia crescer com a profundidade do corte. A qualidade marginal é $q(x) = a + c \cdot x^k$, em que x é o valor já cortado. Os parâmetros a e c são fixados por duas condições, a saber, a média de q entre zero e a economia da medida reproduz a qualidade da fatia atribuída na ficha, e a média sobre todo o volume da política reproduz a qualidade da política inteira. A qualidade de um corte de tamanho s é $\bar{r}(s) = a + c \cdot s^k/(k + 1)$. Nas medidas com bônus, o bônus total do corte é $B(s) = \min\{\delta_p \cdot s, \max[0, (10 - q_p) \cdot G_p - (10 - \bar{r}(s)) \cdot s]\}$, em que G_p é o volume da política e q_p a sua qualidade. Com essa forma, o limite de escala do Anexo B.1 vale em cada profundidade, inclusive na supressão integral, em que o bônus se anula. A profundidade máxima admissível é o corte a partir do qual a qualidade da fatia líquida do bônus, $\bar{r}(s) - B(s)/s$, supera o limiar, ponto em que a medida passaria a ser sinalizada.

Na profundidade adotada no cardápio, a classificação coincide necessariamente com a de referência, porque a primeira condição reproduz, nessa profundidade, a qualidade da fatia atribuída na ficha. O teste responde a outra pergunta, a de quanto se poderia aprofundar cada corte sem reduzir a qualidade do portfólio, e une as duas convenções anteriores, já que um corte pequeno se aproxima da convenção da fatia e a supressão integral coincide com a convenção da política inteira do quarto teste. A ordenação da pior para a melhor margem descreve bem as medidas de focalização e de integridade, mas é uma hipótese favorável ao corte nas réguas horizontais, como a desvinculação de pisos, porque supõe que o gestor preserve o gasto de melhor qualidade. Por isso o teste não substitui a especificação de referência.

B.6. Limites do procedimento

Os elementos expostos acima permitem compreender e contestar a classificação apresentada neste estudo, mas o desenvolvimento completo do método, com a caracterização de suas propriedades, a comparação sistemática com outros procedimentos de revisão de gastos e aplicações adicionais, é objeto de estudo metodológico em preparação, do qual este texto constitui a primeira aplicação.

A leitura dos resultados deve levar em conta quatro limites do procedimento. Em primeiro lugar, os testes da seção B.5 verificam a robustez à regra de agregação, mas não a validade substantiva das avaliações que produziram os escores, cuja verificação pertinente é a auditoria das fichas do Anexo A por leitores familiarizados com cada literatura setorial. Em segundo lugar, o critério ordena medidas quanto à qualidade da despesa atingida, mas não estabelece a exequibilidade fiscal do conjunto, que depende da compatibilidade entre as estimativas, da ausência de dupla contagem e da capacidade de aprovação. Em terceiro lugar, o critério é de priorização condicional à necessidade de ajuste, sem pretensão de medir bem-estar. Elevar a qualidade média do portfólio não implica que cada corte aceito melhore o bem-estar social, porque uma política de qualidade inferior à média pode ter benefícios sociais superiores ao custo marginal dos recursos que usa. O critério indica apenas onde, dada a decisão de reduzir a despesa, o corte preserva melhor a qualidade do gasto que permanece. Por fim, o método não elimina juízos de valor, embora desloque

a divergência de preferências implícitas sobre programas para parâmetros explícitos, sobre os quais é possível discordar item a item.

Anexo C — Memória de cálculo do limite de despesa

Este anexo reproduz o cálculo do efeito da redução do teto da banda de crescimento real do limite de despesa, de 2,5% para 1,5% ao ano, apresentado na seção 2.3. O efeito é nulo sob a hipótese central, ao passo que, nos cenários de receita mais alta, o valor calculado não integra o total do cardápio nem o do programa selecionado, porque o limite é tratado como envelope.

Parâmetros. A despesa primária sujeita ao limite em 2026 é estimada em R$ 2.437,0 bilhões, obtida da despesa primária do Governo Central projetada na avaliação do 4º bimestre de 2026, de R$ 2.667,7 bilhões (MPO, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre de 2026, tabela 1), deduzidas as despesas excepcionalizadas, que a IFI estima em R$ 230,7 bilhões. O PIB de 2026 é o implícito no Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026, de R$ 13.826 bilhões (RFB, 2025). Como no restante do estudo, os valores são convertidos a reais de 2025 pela participação no PIB. Na hipótese central, a receita primária e o PIB crescem 2,0% ao ano em termos reais. As despesas indexadas ao salário-mínimo, que somam o piso do RGPS, o BPC, o abono salarial e o seguro-desemprego, são estimadas em R$ 669,8 bilhões em valores de 2026, produto do impacto de R$ 413,2 milhões por real de aumento do salário-mínimo, estimado no Anexo de Riscos Fiscais do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2027 e reproduzido pelas consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (Nota Técnica Conjunta nº 3/2026, Tabela 10), dos quais R$ 308,4 milhões em benefícios previdenciários, R$ 74,5 milhões em benefícios assistenciais e R$ 30,3 milhões no abono salarial e no seguro-desemprego, pelo salário-mínimo de R$ 1.621 em 2026. A sensibilidade foi calculada para o exercício de 2027, de modo que a sua aplicação ao valor de 2026 é aproximação.

Fórmula. O limite cresce a cada ano à taxa gL = min{max(0,7 × gR; 0,6%); teto}, em que gR é o crescimento real da receita primária e o teto é de 2,5% na regra vigente e de 1,5% na

proposta (LC 200/2023, art. 5º). A economia no ano t é $D_0 \times (PIB_{2025}/PIB_{2026}) \times [(1 + gL \text{ vigente})^t - (1 + gL \text{ proposto})^t] / (1 + gY)^t$, em que D_0 é a base sujeita ao limite, em valores de 2026, e gY é o crescimento real do PIB, de 2,0% ao ano em todos os cenários de receita.

A divisão por $(1 + gY)^t$ expressa a economia como fração do PIB do ano t, aplicada ao PIB de 2025, como no restante do estudo. O ganho real do salário-mínimo é o crescimento do PIB de dois anos antes (Lei 14.663/2023, art. 3º, § 4º), que, entre 2025 e 2030, não pode ser inferior a 0,6% nem superior ao crescimento real do limite apurado nos termos da LC 200/2023, art. 5º (Lei 15.077/2024, art. 4º). O canal automático aplica à base indexada ao salário-mínimo a diferença entre as trajetórias do salário-mínimo sob as duas regras do limite, com a mesma conversão, e só existe até 2030. Como o limite depende de lei complementar, aprovada no ano 0 (2027) e em vigor a partir de 2028, t conta os anos desde a entrada em vigor, de modo que o ano 1 é 2028 e o ano 10 é 2037. D_0 é tomado pelo valor de 2026 em termos reais.

Resultados. Com a receita real crescendo 2,0% ao ano, o limite cresce 1,4% ao ano nas duas regras, sem economia em nenhum ano. O teto proposto passa a restringir quando o crescimento real da receita supera 2,14% ao ano. A Tabela 15 reporta a economia no décimo ano sob crescimentos mais altos, mantidos em todo o horizonte, até o caso em que o teto vigente é vinculante em todos os anos. Na hipótese central, o canal do salário-mínimo é nulo, porque até 2030 o ganho real já fica limitado ao crescimento do limite, de 1,4% ao ano, sob as duas regras, e a partir de 2031 deixa de depender do limite. Com a receita real crescendo 3% ao ano, o canal soma R$ 9,0 bilhões no décimo ano, antes do fator de retenção de 0,90 do Anexo D, todo ele gerado entre 2028 e 2030.

Receita real	Limite, regra vigente	Limite, teto de 1,5%	Ano 10, R$ bi	Ano 10, % PIB	Novo teto restringe
2,0%	1,40%	1,40%	0,0	0,00	não
2,5%	1,75%	1,50%	53,1	0,42	sim
3,0%	2,10%	1,50%	129,4	1,02	sim
3,6%	2,50%	1,50%	219,5	1,73	sim

Tabela 15. Efeito da redução do teto da banda sobre o limite de despesa, por crescimento real da receita primária mantido em todo o horizonte. Crescimento real anual do limite pela regra de 70% da variação real da receita, na banda vigente (0,6% a 2,5%) e na proposta (0,6% a 1,5%); economia no ano 10 (2037) em reais de 2025 e em % do PIB de referência de R$ 12,7 trilhões. A primeira linha é a hipótese central. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Premissas e limitações. O cálculo supõe que o limite cresça 70% da variação real da receita em todos os anos, sem a redução para 50% prevista para o caso de descumprimento da meta de resultado primário, que as despesas excepcionalizadas parem de crescer e que a compressão se distribua proporcionalmente entre as despesas sujeitas ao limite. O valor não entra em nenhum total do estudo.

Anexo D — Fatores de interseção, estimativas próprias e arrecadação recuperável

Este anexo detalha os parâmetros que não decorrem de fontes externas, que são os fatores de retenção por interseção (seção 2.6), os parâmetros das quatro estimativas próprias (seção 2.7) e os fatores de arrecadação recuperável das renúncias (seções 2.6, 4.3 e 4.7), todos reproduzíveis, como os do Anexo C, a partir do pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Fatores de interseção. O fator reportado é um fator de retenção, isto é, a parcela do valor somado que se preserva depois de reconhecida a sobreposição. O desconto monetário de cada conjunto, obtido multiplicando a soma das economias das medidas que o compõem por um menos esse fator, recai sobre as medidas do conjunto. O fator dos gastos tributários, de 0,95, não é estimado. Ele funciona como margem prudencial para imprecisões de fronteira entre o resíduo e os itens nomeados. Essa margem se justifica porque o resíduo, de R$ 180,1 bilhões, é obtido por diferença no Quadro X do Demonstrativo dos Gastos Tributários do PLOA 2026, depois dos itens nomeados, com a agropecuária tomada no Quadro III, e dos títulos isentos, e a fronteira entre ele e os itens nomeados depende da classificação adotada pelo demonstrativo. A revisão geral é aplicada apenas a esse resíduo, excluída a desoneração da cesta básica. Os dois fatores restantes do programa, de 0,90 e 0,92, são atribuídos por julgamento sobre o grau de superposição de populaçãoalvo ou de base tributável, e devem ser lidos como ordens de grandeza. O conjunto dos benefícios por incapacidade reúne a priorização de perícias e o critério de acesso ao BPC da pessoa com deficiência, que recorrem à mesma perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e alcançam em parte o mesmo público. O do crédito rural reúne a focalização da equalização do Plano Safra e a reforma do Proagro, que incidem em parte sobre as mesmas operações de crédito de custeio. O cardápio contém ainda o conjunto dos benefícios ancorados no piso previdenciário, que reúne a desindexação e o encerramento do abono, com fator de 0,90. Como a desindexação não integra o programa selecionado, esse conjunto não gera desconto na agregação. O mesmo vale para o conjunto do regime rural, que reúne a unificação das regras e a validação cadastral, também com fator de 0,90. Já o fator do conjunto dos benefícios ancorados no piso previdenciário é aplicado ao canal do salário-mínimo nos cenários da seção 4.5. A sobreposição econômica entre a desindexação e a alteração da banda do limite de despesa, descrita na seção 2.3, também não é

descontada, porque a alteração da banda não entra em nenhum total e o seu efeito sobre o salário-mínimo, nulo na hipótese central, existe apenas até 2030 (Anexo C).

Sensibilidade dos fatores. O exercício mantém fixo o fator dos gastos tributários, de 0,95, por ser margem prudencial em vez de estimativa de sobreposição, e faz variar os dois restantes. Aplicando a ambos o fator mais conservador da faixa, de 0,75, o desconto total sobe de R$ 12,3 bilhões para R$ 17,2 bilhões. O resultado primário federal do programa passa, então, de 2,78% para 2,74% do PIB. Aplicando o fator mais brando, de 0,95, o desconto cai para R$ 11,3 bilhões e o programa sobe para 2,79% do PIB, de modo que, nos dois casos, o programa permanece abaixo da referência de 3% do PIB.

Estimativas próprias. Quatro medidas têm estimativa própria com fórmula e intervalo explícitos. As demais estimativas próprias, de ordem de grandeza, estão registradas nas respectivas fichas (seção 2.7). A reforma administrativa resulta do produto entre a folha de pessoal ativo civil da União, de R$ 180,5 bilhões em 2025 (Tesouro Nacional, 2026c), a taxa anual de vacância de 3,0%, o horizonte de dez anos e a redução de custo por servidor ingressante, entre 15% e 30%. Desse produto resultam o intervalo de R$ 8,1 a R$ 16,2 bilhões e o valor adotado de R$ 11,3 bilhões, abaixo do ponto médio. A previdência policial resulta do produto entre a despesa do regime, de R$ 18 bilhões, a parcela do efetivo em funções sem exposição a risco equivalente, entre 20% e 40%, e a redução de 55% por beneficiário alcançado, com intervalo resultante de R$ 2 a R$ 4 bilhões. A Zona Franca resulta da renúncia de R$ 30,0 bilhões, que é a série do Orçamento de Subsídios da União para 2024 convertida a reais de 2025, da parcela alcançada pela redução gradual, entre 20% e 50%, e de um desconto de 25% para realocação de firmas e para a diferença entre renúncia concedida e arrecadação recuperável, produzindo o intervalo de R$ 4,5 a R$ 11,3 bilhões. As estatais dependentes resultam dos recursos do Tesouro recebidos em 2025 por cada uma das 17 empresas, de R$ 29,0 bilhões no total (IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 114, 2026), e de uma parcela economizável ρ fixada pelo tratamento previsto para cada empresa, de 80% na extinção ou venda, 50% na concessão ou transferência, 30% na reestruturação e zero nas mantidas, e, variando essas parcelas, obtém-se o intervalo de R$ 2,0 a R$ 5,4 bilhões.

Arrecadação recuperável. A renúncia dos demonstrativos oficiais é estimada pelo método da perda de arrecadação, que aplica a tributação normal à base desonerada, mantidos os

demais fatores constantes, sem considerar a resposta dos contribuintes (RFB, 2025). Por isso tende a exceder a arrecadação que a supressão do benefício efetivamente produz. Onde as duas estimativas são publicadas, a razão entre o ganho de receita estimado e a renúncia estática foi de 0,89 no agregado dos maiores itens, entre 0,71 e 1,00 por item. O menor valor correspondeu à isenção do imposto retido sobre juros pagos a não residentes, em que os tomadores passam a outras formas de captação isenta (Australia, 2014). O programa aplica a cada medida sobre renúncias um fator de arrecadação recuperável, isto é, a fração da renúncia estimada que se converte em receita, atribuído a partir do mecanismo de resposta de cada caso. Nas deduções do IRPF, o fator de 0,65 reflete sobretudo a migração de parte dos declarantes para o desconto simplificado, que o demonstrativo não simula, e a resposta da base tributável, cuja elasticidade é estimada em 0,64, ponderada pela renda, por Castro et al. (2025); nos rendimentos isentos por moléstia grave, o de 0,80 reflete a faixa de isenção do imposto, sob a qual fica parte dos proventos hoje isentos; nos títulos isentos, o de 0,65 reflete a migração para aplicações que permanecem isentas, como a poupança e os fundos imobiliários; nos juros sobre capital próprio, o de 0,70 reflete a substituição por dividendos e por endividamento; no Simples e no MEI, o de 0,70 reflete o fracionamento de empresas e o fato de que a firma excluída passa em geral ao lucro presumido, e não ao regime de referência, embora a resposta da formalização às alíquotas estimada para o Brasil seja pequena (Rocha, Ulyssea e Rachter, 2018); na revisão geral dos gastos tributários, o de 0,75 reflete a relocalização e a reclassificação de atividades entre regimes; nos subsídios tributários ao agro, o de 0,75 reflete a devolução de créditos na cadeia não cumulativa e a substituição entre instrumentos; e na certificação de entidades sem fins lucrativos, o de 0,75 reflete a base constitucional da imunidade e o risco de recertificação e de judicialização. A redução dos benefícios da Zona Franca, cuja estimativa própria já desconta a perda por realocação, não recebe fator adicional e fica fora do programa. Os fatores continuam atribuídos por julgamento, ainda que ancorados nessa evidência. Aplicados os fatores, as renúncias do programa, líquidas das interseções, passam de R$ 186,5 bilhões para R$ 133,1 bilhões recuperáveis. As faixas da Tabela 16 entram na faixa de sensibilidade da seção 4.7.

Medida	Renúncia, R$ bi	Fator central	Mínimo	Máximo	Federal, R$ bi

Revisão geral dos gastos tributários	40,5	0,75	0,60	0,90	19,6
Simples: limite; MEI: contribuição	33,0	0,70	0,55	0,85	16,9
Deduções do IRPF (saúde, educ., dep.)	38,3	0,65	0,50	0,80	10,1
Subsídios tributários ao agro	12,7	0,75	0,55	0,90	8,3
Rendimentos isentos do IRPF	26,9	0,80	0,65	0,90	8,7
Certificação de filantrópicas	10,0	0,75	0,55	0,95	5,7
Dedutibilidade dos JCP	10,0	0,70	0,50	0,85	3,6
Títulos isentos: novas emissões	24,9	0,65	0,45	0,80	6,5

Tabela 16. Fatores de arrecadação recuperável das medidas sobre renúncias do programa selecionado. Renúncia em R$ bilhões de 2025 em regime permanente; o valor federal aplica o fator central, o desconto por interseção e a partilha de receitas com o vazamento ao piso da saúde (seção 4.3). Os fatores são atribuídos, e não estimados. Elaboração própria; memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Anexo E — Resultados dos testes de robustez

Este anexo reporta os resultados numéricos dos cinco testes descritos no Anexo B, aos quais o critério de qualidade foi submetido. Salvo indicação em contrário, os valores aqui são brutos, anteriores ao desconto das interseções. Eles medem a sensibilidade da classificação às escolhas do método. O tamanho do programa selecionado, de R$ 353,0 bilhões, 2,78% do PIB, em resultado primário do governo federal, é outra grandeza.

Primeiro teste, amplitude uniforme. Impondo a todas as políticas e medidas a amplitude máxima de 1,75 ponto, apenas quatro das 44 medidas mudam de classe, nenhuma delas entre as dez de maior valor. As que mudam, com a frequência de aceitação nos sorteios, são a alteração da banda do limite de despesa, de 70,4% para 69,9%, na fronteira de 70% entre as classes; o BPC do idoso, de 1,8% para 13,0%; a certificação de entidades sem fins lucrativos, de 100,0% para 94,7%; e o subsídio implícito do FIES, de 99,1% para 77,1%. A economia associada às medidas robustamente sinalizadas para redesenho passa de R$ 163,3 bilhões para R$ 136,6 bilhões, porque apenas o BPC do idoso deixa essa classe. As quatro restantes, que são as de maior qualidade da fatia, permanecem robustamente sinalizadas, a uma distância do limiar entre 1,40 e 3,10 pontos. Esse total difere dos R$ 179,8 bilhões das seis medidas sinalizadas na especificação de referência, das quais o subsídio do Minha Casa Minha Vida não é sinalizado de forma robusta e figura entre as contestadas.

Segundo teste, dominância sem pesos. Considerando níveis de referência entre 4,5 e 6,0, em intervalos de 0,25, dez medidas são aceitas por dominância em todos eles, somando R$ 87,5 bilhões, ou 0,69% do PIB. Uma única medida, o encerramento do Pé-de-Meia, é sinalizada por dominância em todos os níveis, com R$ 12,7 bilhões. O número de medidas aceitas por dominância sobe de 10 para 27 quando o nível de referência passa de 5,0 para 5,25, sinal da sensibilidade do critério ao nível escolhido. As demais permanecem indefinidas, como reflexo da exigência do critério, que requer inferioridade simultânea nas cinco dimensões. Por isso, as medidas indefinidas não devem ser lidas como sinalizadas para redesenho.

Terceiro teste, formas de agregação. Com o limiar reescalonado em cada forma, entre 35 e 40 medidas são aceitas. Sob todas elas, as mesmas quatro medidas são sinalizadas para

redesenho, somando R$ 136,6 bilhões. As 35 medidas aceitas sob todas as formas somam R$ 696,3 bilhões, 5,48% do PIB. O mínimo entre as dimensões é a forma mais restritiva, ao passo que a mediana, com 40 medidas aceitas, é a mais permissiva.

Quarto teste, convenção da fatia removida. Reclassificando o cardápio com a qualidade da política inteira, a economia aceita cai de R$ 730,3 bilhões, 5,75% do PIB, para R$ 537,0 bilhões, 4,23% do PIB. Ambos os valores são brutos, anteriores às interseções, e servem apenas para medir a sensibilidade à convenção. A diferença, de 1,52 ponto percentual do PIB, é integralmente condicional a ela e corresponde a quatro medidas com economia positiva aceitas apenas pela convenção da fatia, que são a desindexação do salário-mínimo (R$ 152,4 bilhões), a desvinculação do piso da educação (R$ 24,0 bilhões), o bloqueio estrutural de discricionárias (R$ 10,0 bilhões) e o batimento cadastral do Bolsa Família e do BPC (R$ 6,9 bilhões). As medidas sinalizadas pela convenção da fatia estão todas contidas entre as sinalizadas pela convenção da política inteira. Na base bruta, a economia invariante à convenção supera a referência de 3% do PIB. Na base do programa selecionado, em resultado primário federal, as medidas aceitas pelas duas convenções somam R$ 318,9 bilhões, 2,51% do PIB, abaixo da referência de 3%. As aceitas apenas pela convenção da fatia somam R$ 34,1 bilhões e correspondem à desvinculação do piso da educação e ao batimento cadastral do Bolsa Família e do BPC. Entre as aceitas pelas duas convenções, a reforma paramétrica da previdência e a reinclusão das despesas excepcionalizadas o são por margem de 0,003 ponto. Sem elas, as demais somam R$ 202,3 bilhões, 1,59% do PIB.

Quinto teste, profundidade do corte. Com a forma linear (k = 1), das 36 medidas aceitas que incidem sobre uma política, 27 podem ser aprofundadas até a supressão integral da política sem passar a ser sinalizadas, e nove têm profundidade máxima abaixo do volume da política, que são a desvinculação do piso da educação (R$ 42,2 bilhões, contra R$ 24,0 bilhões adotados), o bloqueio estrutural de discricionárias (R$ 11,2 bilhões), a desindexação do salário-mínimo (R$ 552,9 bilhões), a reforma paramétrica da previdência (R$ 625,9 bilhões), a priorização das perícias (R$ 107,9 bilhões), o subsídio implícito do FIES (R$ 20,6 bilhões), a reinclusão das despesas excepcionalizadas (R$ 187,8 bilhões), o batimento cadastral do Bolsa Família e do BPC (R$ 93,0 bilhões) e a centralização das compras públicas (R$ 187,8 bilhões). Nas seis últimas, a profundidade máxima resulta do limite de

escala do bônus, que se estreita à medida que o corte se aproxima do volume da política. A menor folga é a do bloqueio estrutural de discricionárias, cuja profundidade máxima é 1,1 vez o corte adotado, seguida da desvinculação do piso da educação, com 1,8 vez. As seis medidas sinalizadas na especificação de referência são sinalizadas em qualquer profundidade, inclusive o piso da saúde, porque a qualidade da fatia já supera o limiar no primeiro real cortado. Com a forma convexa (k = 2), em que a qualidade marginal sobe pouco nas primeiras margens, as profundidades máximas aumentam ou se mantêm, a da desvinculação do piso da educação para R$ 53,8 bilhões, sem alteração das classificações. A alteração da banda do limite de despesa, que não incide sobre uma política específica, fica fora do teste. Fica fora também a cobrança de mensalidade nas universidades federais, que não tem economia própria e, por isso, não remove fatia da política.

Anexo F — Venda de participações da União em estatais lucrativas

Em 2025, a receita da União com dividendos e participações somou R$ 49,8 bilhões, dos quais cerca de 72,6% vieram do BNDES e da Petrobras, com R$ 22,3 bilhões e R$ 13,8 bilhões, respectivamente (TCU, 2026). A venda dessas participações é frequentemente apresentada como fonte de ajuste fiscal, mas o seu efeito depende de qual resultado se observa e de quanto rende a participação vendida. Por isso o programa trata apenas das estatais dependentes do Tesouro, enquanto as estatais lucrativas são examinadas separadamente neste anexo.

A receita da venda é uma operação financeira, que reduz a dívida bruta e, portanto, a despesa futura com juros, mas não entra no resultado primário. Os dividendos que a União deixa de receber, ao contrário, são receita primária, de modo que a venda piora o resultado primário em montante igual aos dividendos perdidos. O efeito sobre o resultado nominal depende do critério adotado. No resultado nominal de cada ano, a venda reduz a despesa com juros nominais, que incluem a correção monetária do principal. A venda melhora esse resultado sempre que o rendimento de dividendos da participação for inferior ao custo nominal médio da Dívida Pública Federal, de 12,59% ao ano em doze meses (Tesouro Nacional, 2026b), custo médio do estoque que não coincide necessariamente com o custo marginal de novas emissões. Mas, como os dividendos tendem a acompanhar a inflação e a correção monetária do principal não constitui custo real, a comparação relevante para a trajetória da dívida em termos reais é entre o rendimento de dividendos e o custo real implícito da dívida, que estimamos em cerca de 8% ao ano a partir daquele custo nominal, descontada a inflação dos últimos doze meses. Essa taxa serve a uma comparação simplificada de rendimentos de um ano, sem equivaler a uma taxa de desconto aplicada a fluxos futuros de dividendos.

No caso da Petrobras, que ilustra o argumento, a União detém diretamente 29,02% do capital da companhia (Petrobras, 2026) e recebeu R$ 13,8 bilhões em dividendos em 2025. Com valor de mercado entre R$ 396,5 bilhões, em 31 de outubro de 2025 (CNN Brasil, 2025), e cerca de R$ 570 bilhões, equivalentes aos US$ 100,9 bilhões registrados em fevereiro de 2026 (Times Brasil, 2026), ambos segundo levantamentos da consultoria Elos Ayta, a participação direta vale entre R$ 115 bilhões e R$ 165 bilhões. O rendimento de dividendos para a União fica, assim, entre 8,3% e 12,0%. Em todo esse intervalo, a venda

pioraria o resultado primário em R$ 13,8 bilhões por ano e melhoraria o resultado nominal do primeiro ano em valor entre R$ 0,7 bilhão e R$ 7,0 bilhões, mas pioraria o resultado em termos reais, que governa a trajetória da dívida, em valor entre R$ 0,6 bilhão e R$ 4,6 bilhões por ano. Trata-se de comparação de fluxos de um ano, sem avaliação intertemporal, que compararia o preço de venda com o valor presente dos dividendos esperados. A conclusão é sensível ao ciclo do preço do petróleo e à política de distribuição da companhia, que tornam o rendimento de um único ano uma referência instável. Ela não deve, por isso, ser lida como estimativa do valor de venda. Além disso, a venda de parte das ações sem transferência do controle não equivale à venda da empresa, que envolve prêmio de controle, direitos de voto e efeitos sobre a governança que este cálculo não captura. A participação direta da União inclui ações com direito a voto. Como a Lei 9.478/1997, art. 62, exige que a União mantenha a maioria do capital votante, a venda integral dessa participação dependeria de alteração legal.

O Banco do Brasil, a Caixa e o BNDES devem ser avaliados pela mesma regra, com dividendos médios de três a cinco anos e com valor de mercado, no caso do Banco do Brasil, ou patrimônio líquido ajustado, nos demais. No caso do BNDES, que respondeu por R$ 22,3 bilhões dos dividendos de 2025, a cautela ao tomar um único ano como referência é reforçada pela observação do TCU (2026) de que essas receitas são voláteis e frequentemente condicionadas a eventos específicos, como a distribuição extraordinária de lucros por empresas estatais.

Há, contudo, razões para privatizar que não se resumem à aritmética fiscal de curto prazo, como a redução de riscos contingentes, a melhora de governança e a eliminação de interferências na política de preços, mas essas razões devem ser apresentadas como tais. Não deveríamos contabilizar a venda de estatais lucrativas como economia no programa de ajuste, porque ela piora o resultado primário e, no caso da Petrobras, tomado o rendimento de dividendos de 2025 como referência, não melhoraria a trajetória da dívida em termos reais, ainda que possa melhorar o resultado nominal contábil no curto prazo. A avaliação de uma venda específica exigiria comparar o preço obtido com o valor presente dos dividendos esperados, exercício que este anexo não faz.

Anexo G — Parâmetros e hipóteses

Este anexo reúne os parâmetros que sustentam o cálculo do programa, com o valor central adotado, a faixa usada nos testes de sensibilidade, a fonte e a natureza de cada um, isto é, se se trata de dado observado, de regra legal, de resultado da literatura, de parâmetro verificado contra fonte oficial, de hipótese ou valor atribuído pelo estudo ou de convenção do cálculo. As estimativas de economia de cada medida e as respectivas fontes, com página ou célula de origem e a transformação aplicada, estão na base de fontes do pacote de replicação, que permite refazer cada conta a partir do documento original.

Parâmetro	Valor central	Faixa	Fonte	Natureza
PIB de referência	R$ 12.700 bilhões	—	IBGE (2026)	dado
PIB de 2026, para conversão de valores de 2026	R$ 13.826 bilhões	—	RFB (2025), Quadro VI	dado
Crescimento real da receita primária	2,0% ao ano	2,0% a 3,6% (Anexo C)	hipótese do estudo	hipótese
Crescimento real do PIB	2,0% ao ano	mantido em todos os cenários de receita	hipótese do estudo	hipótese
Despesa primária sujeita ao limite em 2026	R$ 2.437,0 bilhões	—	MPO, 4º bimestre de 2026; IFI, Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 108	dado
Despesa indexada ao salário-mínimo em 2026	R$ 669,8 bilhões	—	Nota Técnica Conjunta nº 3/2026, Tabela 10	dado, aplicado a 2026 por aproximação
Calendário de vigência	EC e atos infralegais em 2027; LC, LO e EC que dependem de lei em 2028	atraso de um e de dois anos (seção 4.4)	hipótese do estudo	hipótese
Fator de retenção, gastos tributários	0,95	fixo	margem prudencial sobre a partição entre itens nomeados e resíduo (Anexo D)	atribuído
Fatores de retenção, demais conjuntos	0,92; 0,90	0,75 a 0,95	julgamento (Anexo D)	atribuído

| Parâmetro | Valor central | Faixa | Fonte | Natureza |

Fatores de arrecadação recuperável	0,65 a 0,80	faixas da Tabela 16	literatura comparada (Anexo D)	atribuído
Faixa das estimativas de terceiros	1,00	0,75 a 1,25	classe atribuída	atribuído
Faixa dos cálculos mecânicos	1,00	0,90 a 1,10	classe atribuída	atribuído
Faixa das estimativas de ordem de grandeza	1,00	0,50 a 1,50	classe atribuída	atribuído
Faixa das estimativas com intervalo explícito	valor adotado	intervalo da ficha	classe atribuída	atribuído
Partilha do IR e do IPI	50%	—	Constituição, art. 159, I	regra
Piso federal da saúde	15% da receita corrente líquida	—	Constituição, art. 198	regra
Efeito da LC 235/2026 sobre o piso da saúde	R$ 4,1 bilhões por ano	retorno à base do piso a partir de 2031	IFI, Nota sobre o PLP 114/2026; Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 113, Tabela 17	dado e hipótese
Crescimento real dos pisos desvinculados	0% ao ano (educação)	0% a 2,5% (Tabela 11)	hipótese do estudo	escolha de política
Mensalidade: pagantes, fração do custo e perda de vagas	25%; 50%; 20%	15% a 25%; 25% a 100%	Firpo (2022); hipótese do estudo	dado de 2018-2019 e hipótese
Juro real por ponto do PIB de ajuste	30 pontos-base	10 a 50 pontosbase	Baldacci e Kumar (2010)	literatura, aplicada ao Brasil por hipótese
Dívida indexada à Selic e prazo médio	52,74% da Dívida Pública Federal; 4,1 anos	—	Tesouro Nacional (2026b)	dado
Dívida bruta do governo geral	82,9% do PIB	—	Banco Central, agosto de 2026	dado
Spread do crédito subsidiado, canal indireto do nominal	5 pontos percentuais	—	hipótese do estudo	hipótese
Juro real sobre a economia acumulada, nominal do ano 2	8% ao ano	—	hipótese do estudo	hipótese
Elevação do IOF revertida	R$ 27,7 bilhões de 2026	—	Ministério da Fazenda (2025)	dado
Sorteios da faixa de sensibilidade	20 mil; semente 20261009	correlação de 0, 0,5 e 1 por bloco	pacote de replicação	convenção

Parâmetro	**Valor central**	**Faixa**	**Fonte**	**Natureza**
Sorteios do critério de qualidade (Anexo B)	20 mil; semente 20260718	peso de 0,5 do choque da	pacote de replicação	convenção

política

Tabela 17. Parâmetros centrais do programa, faixas usadas nos testes de sensibilidade, fontes e natureza de cada hipótese. Valores em reais de 2025, salvo indicação. Os fatores e as faixas atribuídos não são estimados e são tratados na seção 4.7 e no Anexo D. Elaboração própria; os valores e as fontes de cada volume e de cada estimativa estão nos arquivos fontes_volumes.csv e fontes_medidas.csv do pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Anexo H — Incidência distributiva do programa

Este anexo resume, para as 30 medidas do programa selecionado, o grupo de renda atingido pela fatia removida, a etapa do ciclo de vida e o vínculo com o mercado de trabalho ou com a política, com a base de cada classificação. Quando o parágrafo de efeitos distributivos da ficha do Anexo A cita estimativa de incidência, a base é essa fonte. Nos demais casos, a classificação é avaliação deste estudo a partir da descrição da política na ficha. A síntese não substitui uma microssimulação, que exigiria microdados de renda, de benefícios e de declarações do imposto de renda.

A Tabela 18 agrega a economia bruta por grupo de renda atingido, com a classificação de cada medida na Tabela 19.

Grupo de renda atingido	Medidas	Economia bruta (R$ bi)	% do total
Topo ou acima da mediana	11	187,5	35,4
Misto	4	160,1	30,2
Meio (trabalhadores formais)	3	44,2	8,3
Base (integridade e critério de acesso)	4	29,4	5,5
Sem incidência individual ou indeterminada	8	108,6	20,5
Total	**30**	**529,8**	**100,0**

Tabela 18. Economia bruta das medidas do programa selecionado por grupo de renda atingido, em R$ bilhões de 2025 por ano em regime permanente, incluído o efeito financeiro dos subsídios creditícios e do FIES, anterior às interseções, à arrecadação recuperável e à partilha. Topo ou acima da mediana reúne as medidas cuja fatia removida beneficia sobretudo contribuintes, servidores, investidores ou produtores acima da mediana de renda; misto, as que alcançam mais de um grupo; meio, as que atingem trabalhadores formais de renda intermediária; base, as que alcançam beneficiários de baixa renda por integridade cadastral ou critério de acesso; e sem incidência individual ou indeterminada, as regras alocativas, as compras, as transferências a entes, partidos e entidades e os subsídios cuja incidência por renda não foi determinada. Classificação sem microssimulação; elaboração própria, com memória de cálculo no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Medida	R$ bi	Grupo de renda	Idade ou etapa	Vínculo	Base
Emendas: 0,25% da despesa primária	39,8	Sem incidência individual	—	Entes subnacionais beneficiados pelas emendas	Avaliação do estudo
Reinclusão das despesas excepcionalizadas	15,0	Sem incidência individual	—	Programas hoje fora do limite	Avaliação do estudo

Medida	R$ bi	Grupo de renda	Idade ou etapa	Vínculo	Base

Fundos eleitoral e partidário	1,1	Sem incidência individual	—	Partidos políticos	Avaliação do estudo
FCDF corrigido por IPCA	1,3	Sem incidência individual	—	Distrito Federal	Avaliação do estudo
Reforma previdenciária paramétrica	101,6	Misto	Trabalhadores ativos, com transição para os próximos da aposentadoria	Segurados do RGPS, inclusive rurais e mulheres	Avaliação do estudo
Perícias e benefícios por incapacidade	9,9	Meio	Idade ativa	Segurados do RGPS em benefício por incapacidade	Avaliação do estudo
Previdência dos militares	7,6	Topo ou acima da mediana	Militares ativos, futuros inativos e pensionistas	Militares das Forças Armadas	Avaliação do estudo
Validação cadastral da aposentadoria rural	5,3	Base	Idosos	Segurados especiais do meio rural	Avaliação do estudo
BPC da pessoa com deficiência: critério e gravidade	15,2	Base	Todas as idades	Pessoas com deficiência sem vínculo formal	Avaliação do estudo
Encerramento do abono salarial	21,6	Meio	Trabalhadores ativos	Empregados formais com até dois salários-mínimos	CMAP (2021a)
Seguro-desemprego integrado ao FGTS	12,7	Meio	Trabalhadores ativos	Empregados formais	Avaliação do estudo
Batimento cadastral Bolsa Família e BPC	6,9	Base	Todas as idades	Inscritos no CadÚnico	Avaliação do estudo
Seguro-defeso: revisão e migração	2,0	Base	Trabalhadores ativos	Pescadores artesanais	Avaliação do estudo
Reforma administrativa da União	11,3	Topo ou acima da mediana	Futuros servidores	Servidores públicos federais	Avaliação do estudo
Estatais dependentes	3,7	Sem incidência individual	—	Empregados das estatais dependentes	Avaliação do estudo
Teto remuneratório e supersalários	10,2	Topo ou acima da mediana	Servidores ativos e inativos	Servidores com remuneração acima do teto	Banco Mundial (2017)
Centralização de compras públicas	8,0	Sem incidência individual	—	Fornecedores do governo federal	Avaliação do estudo
Piso da educação: congelamento real	24,0	Misto	Estudantes	Usuários da educação federal	Banco Mundial (2017)

Medida	**R$ bi**	**Grupo de renda**	**Idade ou etapa**	**Vínculo**	**Base**

Revisão geral dos gastos tributários	40,5	Topo ou acima da mediana	—	Empresas e contribuintes beneficiados por renúncias	Avaliação do estudo
Simples: limite; MEI: contribuição	33,0	Misto	Trabalhadores ativos	Empresas do Simples Nacional e microempreendedores individuais	Avaliação do estudo
Deduções do IRPF (saúde, educ., dep.)	38,3	Topo ou acima da mediana	Ativos e aposentados	Declarantes do IRPF	TCU (2025b)
Subsídios tributários ao agro	12,7	Topo ou acima da mediana	—	Produtores e empresas do setor agropecuário	Avaliação do estudo
Rendimentos isentos do IRPF	26,9	Topo ou acima da mediana	Aposentados	Aposentados declarantes do IRPF	Avaliação do estudo
Certificação de filantrópicas	10,0	Sem incidência individual	—	Entidades sem fins lucrativos	Avaliação do estudo
Dedutibilidade dos JCP	10,0	Topo ou acima da mediana	—	Acionistas de empresas tributadas pelo lucro real	Avaliação do estudo
Títulos isentos: novas emissões	24,9	Topo ou acima da mediana	—	Investidores pessoas físicas	Avaliação do estudo
Equalização do Plano Safra	3,1	Topo ou acima da mediana	—	Produtores rurais	Avaliação do estudo
Subsídios creditícios (BNDES, Finep, FCF)	29,7	Sem incidência individual	—	Empresas tomadoras de crédito subsidiado	Avaliação do estudo
Subsídio implícito do FIES	2,0	Topo ou acima da mediana	Estudantes	Estudantes financiados de maior renda	Avaliação do estudo
Proagro integrado ao seguro rural	1,5	Misto	—	Produtores rurais segurados, em maioria pequenos, com indenizações concentradas na Região Sul	TCU (2024)

Tabela 19. Incidência distributiva das medidas do programa selecionado, por grupo de renda atingido, idade ou etapa do ciclo de vida e vínculo. Economia bruta em R$ bilhões de 2025 por ano em regime permanente. A base indica a fonte citada na ficha do Anexo A ou, na falta de estimativa de incidência, a avaliação deste estudo. Elaboração própria; classificação no pacote de replicação (Firpo, 2026a).

Referências bibliográficas

ABRÃO, Ana Carla. Reforma administrativa: um Estado para o cidadão. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP), 2026, p. 104–113.

ABREU, Laura Almeida R. de; BARROS, Ricardo Paes de; FRANCO, Samuel; MACHADO, Laura Muller. Bolsas de estudo e evasão: avaliação de impacto ex-ante. Rio de Janeiro: Autografia, 2025.

ANBIMA — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DOS MERCADOS FINANCEIRO E DE CAPITAIS. Volume de ofertas de debêntures incentivadas até novembro já supera todos os anos anteriores. Rio de Janeiro: Anbima, 29 dez. 2025.

AUSTRALIA. The Treasury. Tax Expenditures Statement 2013. Canberra: Commonwealth of Australia, 2014. Cap. 3: revenue gain estimates of tax expenditures.

BALDACCI, Emanuele; KUMAR, Manmohan S. Fiscal deficits, public debt, and sovereign bond yields. IMF Working Paper WP/10/184. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Estatísticas fiscais — Nota para a imprensa, agosto de 2026. Brasília: Banco Central do Brasil, 30 set. 2026.

BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2017. Disponível em: https://documents1.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-PortugueseFinal.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

BIJOS, Paulo. Desindexação de despesas frente ao salário mínimo. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026a, p. 39–42.

BIJOS, Paulo. Desvinculação entre receitas e despesas. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026b, p. 43–46.

BORGES, Bráulio. Para replicar padrão dos EUA, emendas parlamentares no Brasil deveriam ser de no máximo R$ 6 bilhões. Blog do IBRE, FGV IBRE, 25 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal).

BRASIL. Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

BRASIL. Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011. Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica, e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. Institui o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e altera a legislação eleitoral.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional.

BRASIL. Lei nº 14.801, de 9 de janeiro de 2024. Dispõe sobre as debêntures de infraestrutura, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria MF nº 1.138, de 10 de julho de 2024. Autoriza o pagamento de equalização de taxas de juros em financiamentos rurais subvencionados pela União no âmbito do Plano Safra 2024/2025.

BRASIL. Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024. Estabelece regime de transição para a contribuição substitutiva sobre a folha de pagamentos e dispõe sobre outras medidas.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.614/2024. Altera regras do Benefício de Prestação Continuada e de outros programas; convertido, com alterações, na Lei nº 15.077/2024.

BRASIL. Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024. Altera regras de benefícios e programas sociais, entre outras providências.

BRASIL. Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências.

BRASIL. Lei Complementar nº 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS); cria o Comitê Gestor do IBS e altera a legislação tributária.

BRASIL. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Nota Técnica Conjunta nº 5/2025: subsídios à apreciação do Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2026 (PLOA 2026), PL nº 15/2025-CN. Brasília, set. 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-deestudos/notas-tecnicas-e-informativos/notatecnicaconjunta_ploa-2026_.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 15.270, de 26 de novembro de 2025. Altera a legislação do imposto sobre a renda das pessoas físicas e institui a tributação mínima das altas rendas, inclusive sobre

lucros e dividendos. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/41758136/publicacao/41762089. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025. Dispõe sobre redução e critérios de concessão de incentivos e benefícios de natureza tributária, financeira ou creditícia no âmbito da União.

BRASIL. Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2026.

BRASIL. Lei nº 15.346, de 14 de janeiro de 2026. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Nota Técnica Conjunta nº 3/2026: subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2027 (PLDO 2027), PLN nº 2/2026-CN. Brasília, maio 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notastecnicas-e-informativos/pldo-2027_notatecnicaconjunta_.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 235, de 27 de agosto de 2026. Dispõe sobre regras para renúncias de receita com o objetivo de mitigar os impactos econômicos causados pelo choque no mercado internacional de energia decorrente do conflito no Oriente Médio, excepcionaliza os benefícios tributários destinados à Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos, ao Programa de Desenvolvimento da Indústria de Fertilizantes e à realização da Copa do Mundo Feminina, e dá outras providências.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

CANADO, Vanessa Rahal. Gastos tributários. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026a, p. 209–222.

CANADO, Vanessa Rahal. Reforma das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários, sem custo fiscal. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026b, p. 200–208.

CANADO, Vanessa Rahal. Regimes simplificados/diferenciados para micro e pequenas empresas: modelos possíveis e alternativas para o Brasil. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026c, p. 189–199.

CARAM, Bernardo. Governo federal estuda possível redução do limite de despesas do arcabouço fiscal. Reuters, 30 jul. 2026.

CASALECCHI, Alessandro. Cenários de longo prazo para a necessidade de financiamento da saúde. Estudo Especial nº 20. Brasília: Instituição Fiscal Independente, jul. 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/ee20.pdf. Acesso em: 29 out. 2026.

CASTRO, Fábio; TANNURI-PIANTO, Maria; TERRA, Rafael; MEDEIROS, Marcelo. Elasticity of taxable income and optimal taxation: the Brazilian case. Brazilian Review of Econometrics, v. 43, n. 1, 2025.

CMAP — CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social na Área de Educação (CEBAS-Educação). Avaliação do ciclo 2019, publicação 2020a.

CMAP — CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Programa de Financiamento Estudantil (FIES). Avaliação do ciclo 2019, publicação 2020b.

CMAP — CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Programa de Garantia da Atividade Agropecuária e Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (Proagro e PSR). Avaliação do ciclo 2019, publicação 2020c.

CMAP — CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Seguro-Defeso. Avaliação do ciclo 2019, publicação 2020d.

CMAP — CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Seguro-Desemprego. Avaliação do ciclo 2019, publicação 2020e.

CMAP — CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Abono Salarial. Avaliação do ciclo 2020, publicação 2021a.

CMAP — CONSELHO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. Benefício de Prestação Continuada (BPC). Avaliação do ciclo 2020, publicação 2021b.

CNN BRASIL. Itaú ultrapassa Petrobras e se torna a empresa mais valiosa da B3. São Paulo: CNN Brasil, 3 nov. 2025. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/mercado/itau-ultrapassa-petrobras-e-se-torna-aempresa-mais-valiosa-da-b3/. Acesso em: 10 out. 2026.

COSTANZI, Rogério Nagamine. Regime especial do Microempreendedor Individual (MEI): necessidade de revisão estrutural urgente. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026, p. 84–93.

FGV EESP — FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, ESCOLA DE ECONOMIA DE SÃO PAULO. Zona Franca de Manaus: impactos, efetividade e oportunidades. São Paulo: FGV EESP, 2019.

FIRPO, Sergio. Distribuição de renda e capacidade de pagamento dos estudantes do ensino superior no Brasil. Apresentação em audiência pública. São Paulo: Insper, jun. 2022.

FIRPO, Sergio. Pacote de replicação do programa de ajuste da despesa e das renúncias: base das medidas e módulos de cálculo. Insper, 2026a.

FIRPO, Sergio. Revisão do Seguro-Defeso e alternativas de política para a pesca artesanal. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026c, p. 100–103.

FIRPO, Sergio; PRADO, Thaline. Propostas infralegais para integridade e correção de benefícios de proteção social: eficiência do gasto e recomposição da capacidade fiscal. Insper, Observatório da Qualidade do Gasto Público, 2026.

GIAMBIAGI, Fabio; COSTANZI, Rogério Nagamine; SIDONE, Otávio. A reforma previdenciária que faltou: a revisão das regras de aposentadoria rural. Texto para Discussão nº 11. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2024.

GIAMBIAGI, Fabio; SIDONE, Otávio J. G. 2027: uma reforma previdenciária uniforme. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026, p. 53–68.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Reforma do imposto de renda: como integrar a tributação dos lucros no nível corporativo e pessoal? In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026, p. 173–188.

IBGE — INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. PIB cresce 2,3% em 2025 e fecha o ano em R$ 12,7 trilhões. Agência de Notícias IBGE, 3 mar. 2026.

IFI — INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Nota sobre o PLP 114/2026. Brasília: Senado Federal, 14 ago. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/noticias/ifidivulga-nota-sobre-e-o-plp-114-2026. Acesso em: 7 nov. 2026.

IFI — INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Nota Técnica nº 36: efeito das alterações contidas no texto substitutivo à PEC 6/2019 sobre as despesas do RGPS. Brasília: Senado Federal, jul. 2019.

IFI — INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 90. Brasília: Senado Federal, jul. 2024.

IFI — INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 107. Brasília: Senado Federal, dez. 2025. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/raf107_dez2025.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

IFI — INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 108. Brasília: Senado Federal, 29 jan. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/raf108_jan2026.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

IFI — INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº

110. Brasília: Senado Federal, mar. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/raf110_mar2026.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

IFI — INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 113. Brasília: Senado Federal, 25 jun. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/raf113_jun2026.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

IFI — INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 114. Brasília: Senado Federal, jul. 2026. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/jspui/bitstream/id/935943/3/RAF114_JUL2026_2_Estatais_federais.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

IFI — INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 116. Brasília: Senado Federal, set. 2026. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/raf116_set2026.pdf. Acesso em: 7 nov. 2026.

ITAÚ UNIBANCO. Política Mensal. São Paulo: Itaú Unibanco, 8 nov. 2024.

MAC CORD, Diogo. Privatização e desmobilização patrimonial. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026, p. 223–234.

MENDES, Marcos. Fundeb. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026a, p. 149–153.

MENDES, Marcos. Reformas visando aumentar a disciplina fiscal e melhorar a qualidade da alocação de recursos nos estados e municípios. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026b, p. 123–145.

MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP), 2026c.

MESQUITA, Mario; SCHNEIDER, Pedro; GUIMARÃES, Thales. Diagnóstico da insustentabilidade fiscal e quantificação do ajuste necessário. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026, p. 25–38.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Nota oficial sobre a decisão liminar do Supremo Tribunal Federal relativa ao decreto de elevação do IOF, com estimativas de arrecadação para 2025 e 2026. Brasília, jul. 2025.

MOREIRA, Jessika. Propostas para o fim dos supersalários no serviço público. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026, p. 114–122.

MPO — MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO, SECRETARIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ASSUNTOS ECONÔMICOS. Orçamento de Subsídios da União 2024. 9. ed. Brasília: MPO, 2025a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicaspublicas/arquivos/orcamento-de-subsidios-da-uniao/orcamento-de-subsidios-da-uniao9a-edicao.pdf/@@download/file. Acesso em: 10 out. 2026.

MPO — MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026, Anexo IV.6: impacto fiscal das recomendações resultantes da avaliação de políticas públicas. Brasília: MPO, 2025b.

MPO — MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias — 2º bimestre de 2026. Brasília: MPO, maio de 2026.

MPO — MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias — 4º bimestre de 2026. Brasília: MPO, set. 2026.

NERI, Marcelo Côrtes; VAZ, Fabio Monteiro; SOUZA, Pedro Herculano G. Ferreira de. Os efeitos macroeconômicos das transferências do governo: uma abordagem de matriz de contabilidade social. One Pager nº 244. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2013. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/15057/5/pt-br_IPCOnePager244.pdf. Acesso em: 10 out. 2026.

NOBRE, Victor; SEMENTE, Marcella. A saúde diante da correção pela inflação: quanto o SUS deixaria de receber até 2036. Boletim Radar+SUS nº 11/2026. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS), out. 2026. Disponível em: https://ieps.org.br/sdc_download/21988/?key=660xufp08oxhi1objm6y2ah6gpgk9t.

Acesso em: 29 out. 2026.

PETROBRAS — PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. Composição acionária: capital total. Rio de Janeiro: Petrobras, Relações com Investidores, set. 2026. Disponível em: https://www.investidorpetrobras.com.br/acoes-dividendos-e-dividas/composicaoacionaria/. Acesso em: 10 out. 2026.

PIZA, Caio. Out of the Shadows? Revisiting the impact of the Brazilian SIMPLES program on firms' formalization rates. Journal of Development Economics, v. 134, p. 125–132, 2018. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2018.05.002.

RFB — RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária — Gastos Tributários: PLOA 2026. Brasília: Receita Federal, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-deconteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-previsao-ploa2026-quadros.xlsx. Acesso em: 10 out. 2026.

ROCHA, Rudi; ULYSSEA, Gabriel; RACHTER, Laísa. Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil. Journal of Development Economics, v. 134, p. 28–49, 2018.

ROFMAN, Rafael; APELLA, Ignacio; VEZZA, Evelyn (ed.). Beyond contributory pensions: fourteen experiences with coverage expansion in Latin America. Washington, D.C.: World Bank, 2015. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20602. Acesso em: 10 out. 2026.

ROLIM, Leonardo. Racionalização do Auxílio-doença e BPC. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026, p. 94–99.

SBARDELOTTO, Tiago. Ajuste concluído? Nossa leitura (quase) final sobre o pacote de redução de gastos. XP Investimentos, 23 dez. 2024.

SENADO FEDERAL. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Nota Informativa: Lei Complementar nº 200/2023, novo arcabouço fiscal. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notastecnicas-e-informativos/plp-93-de-2023_sto-2023-01658-nota-informativa-sobre-a-lc200-2023_atualizacao-da-ni-do-plp-93-23_novo-arcabouco-fiscal.pdf. Acesso em: 29 out. 2026.

SPE — SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. Desoneração da Folha de Pagamentos: análise setorial da política prorrogada e proposta de revisão. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria nos programas de mitigação de riscos agropecuários (Proagro e Zarc). TC 014.798/2023-9, Acórdão 2493/2024-Plenário, sessão de 21 nov. 2024. Brasília: TCU, 2024.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1271/2025 – Plenário. Relatório de auditoria na execução das transferências especiais. TC 024.628/2024-7. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Sessão de 4 jun. 2025. Brasília: TCU, 2025a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F8/65/27/5E/CFC379102FF15279E18818A8/024.628202 4-7-AAA-Auditoria%20na%20execucao%20das%20transferencias%20especiais.pdf. Acesso em: 7 nov. 2026.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório sintético — Gastos Tributários Brasil. Brasília: TCU, 2025b. Disponível em: https://sites.tcu.gov.br/recursos/observatorio-beneficiostributarios/Relatorio%20Sint%C3%A9tico%20-%20Gastos%20Tributarios%20Brasil.pdf. Acesso em: 7 nov. 2026.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão 992/2026-Plenário, TC 004.539/2026-5: acompanhamento dos resultados fiscais e da execução orçamentária e financeira da União no exercício de 2025. Relator Ministro Benjamin Zymler, sessão de 22 abr. 2026. Brasília: TCU, 2026.

TESOURO NACIONAL. Boletim Resultado do Tesouro Nacional — junho de 2026. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 30 jul. 2026a.

TESOURO NACIONAL. Relatório Mensal da Dívida Pública Federal — agosto de 2026.

Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2026b.

TESOURO NACIONAL. Resultado do Tesouro Nacional — dezembro de 2025. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, jan. 2026c. Disponível em: https://cdn.tesouro.gov.br/sistemas-internos/apex/producao/sistemas/thot/arquivos/publicacoes/53718_1740106/boletim_dez25.pdf. Acesso em: 7 nov. 2026.

TESOURO NACIONAL. Resultado do Tesouro Nacional: série histórica, julho de 2026. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2026d.

TIMES BRASIL. Petrobras atinge valor de US$ 100,9 bi e se torna a empresa mais valiosa da América Latina. São Paulo: Times Brasil, 24 fev. 2026. Disponível em: https://timesbrasil.com.br/brasil/petrobras-atinge-valor-de-us-1009-bi-e-se-torna-aempresa-mais-valiosa-da-america-latina/. Acesso em: 10 out. 2026.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. É assim em todo lugar? Emendas parlamentares no Brasil e em 11 países da OCDE. São Paulo: Insper, 2024. Disponível em: https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/f61a8fa0-b03f-4e89-9956bb98e77b1753/content. Acesso em: 10 out. 2026.

TOLLINI, Hélio; MENDES, Marcos. Emendas parlamentares. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026, p. 146–148.

TSE — TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Fundo Especial de Financiamento de Campanha: o que é e para que serve. Brasília: TSE, 23 fev. 2026.

VIZIOLI, Thaís; SCHETTINI, Bernardo. Previdência dos militares. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026a, p. 69–78.

VIZIOLI, Thaís; SCHETTINI, Bernardo. Previdência dos servidores policiais, agentes penitenciários e socioeducativos. In: MENDES, Marcos (coord.). Caminhos do desenvolvimento: estabilizar, crescer, incluir. Volume 1: Reformas fiscais. CDPP, 2026b, p. 79–83.