

Relatório de Acompanhamento Fiscal

20 DE MARÇO DE 2025 • Nº 98

DESTAQUES

- Economia segue operando acima de sua capacidade potencial, mas deve perder ritmo a partir do segundo trimestre do ano.
- Mesmo com o ganho real do salário mínimo e liberação do FGTS, a massa salarial ampliada crescerá em ritmo menor neste ano.
- Governo registrou superávit primário de R\$ 54,2 bilhões no primeiro bimestre de 2025. Superior ao alcançado no mesmo período de 2024, que foi R\$ 21,2 bilhões.
- É positivo o incremento real de 3,0% nas receitas no primeiro bimestre, que ocorreu sobre uma base elevada e com atipicidades em recolhimentos de IR.
- Baixa execução de despesas discricionárias e do Bolsa Família, além de precatórios, foram responsáveis pela redução real de 5,1% na despesa primária no primeiro bimestre.
- Medidas de economia aprovadas no fim de 2024 ainda não podem ser percebidas na dinâmica das despesas afetadas.
- Manutenção da receita primária líquida em nível relativamente elevado será determinante para o cumprimento da meta de primário fixada para 2025.
- Aumento real do salário mínimo gerou impacto de 0,28 p.p. do PIB na despesa primária em 2024.
- Regras de correção do salário mínimo e das despesas com saúde e educação compatíveis com o regime fiscal sustentável poderiam resultar em um superávit já em 2024.



SENADO FEDERAL

Presidente do Senado Federal

Senador Davi Alcolumbre (União-AP)

INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE

Diretor-Executivo

Marcus Vinícius Caetano Pestana da Silva

Diretor

Alexandre Augusto Seijas de Andrade

Analistas

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi

Eduardo Jacomo Seraphim Nogueira

Lucas Gabriel Martins de Oliveira

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Assessora de Comunicação

Carmensita Corso

Estagiários

Anna Clara Moreira

Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

Márcio Eduardo Fernandes Domingos

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

COMAP/SECOM e SEFPRO/SEGRAF



Compasso de espera

A Instituição Fiscal Independente (IFI) apresenta o Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 98, de março de 2025. O primeiro trimestre foi caracterizado por um clima de compasso de espera. Por um lado, em função do adiamento da votação do Orçamento Geral da União (OGU), cuja sanção deverá ocorrer no início de abril. Aí teremos uma visão dos ajustes finais introduzidos pelo Congresso Nacional a partir do diálogo com o Governo Federal, levando-se em consideração mudanças do quadro econômico conjuntural, impactos das medidas fiscais aprovadas no final de 2024 e posicionamentos do Tribunal de Contas da União. Por outro lado, em função das incertezas despertadas pelas atitudes do novo governo dos EUA no campo econômico, que poderão trazer profundas consequências no desempenho das economias brasileira e global.

Como alertamos no RAF nº 97, durante este ano não deverá acontecer nenhum grande ajuste estrutural. 2025 será um ano de gestão cotidiana do orçamento, de administração com sintonia fina de receitas e despesas. Tudo indica que o Ministério da Fazenda considera que as medidas aprovadas em dezembro do ano passado são suficientes para garantir a solidez do arcabouço fiscal e o cumprimento das metas estabelecidas para 2025 e 2026. A única medida de maior envergadura, a alteração na sistemática de tributação sobre a renda enviada ao Congresso Nacional, tem seu foco na justiça tributária e não no ajuste fiscal. Trata-se apenas, nesse caso, do ponto de vista fiscal, de assegurar a integral compensação da renúncia de receita derivada com a isenção dos contribuintes que ganham até R\$ 5 mil mensais por meio do aumento da tributação sobre as faixas de renda mais altas.

O RAF nº 98 atualiza nossas projeções do hiato do produto para 2025, à luz dos dados do último trimestre do ano anterior. Embora haja claros sinais de desaceleração, a economia brasileira continuará operando acima de sua capacidade potencial. Mesmo com o impulso que será dado pela safra recorde no início do ano, a tendência é a desaceleração posterior em função das altas taxas de juros, que impactam o consumo e o investimento, e do menor crescimento da massa salarial. A IFI projeta uma variação do PIB de 1,9%, estimativa um pouco mais conservadora que as presentes no Boletim Focus (2,0%) e nas projeções da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2,3%).

O RAF analisa também, detalhadamente, o desempenho orçamentário da União no primeiro bimestre de 2025 em comparação com os dados do mesmo período do ano passado. As receitas continuaram a responder bem, com um crescimento real de 3,0%. Por uma série de fatores descritos ao longo do relatório, foi verificada queda real de 5,1% nas despesas primárias no primeiro bimestre do ano. A própria ausência de aprovação do OGU/2025 justifica a baixa execução das despesas discricionárias. A falta de correção dos salários dos servidores públicos federais e dos benefícios do Bolsa Família, diante de uma inflação de 4,8%, em 2024, e do aumento real da receita, já mencionado, repercute na perda de participação percentual desses gastos na despesa primária total. Também a antecipação de pagamento de precatórios, em 2024, para o mês de fevereiro, distorce a percepção do resultado fiscal, o que será corrigido ao longo do ano, com o pagamento das despesas provenientes de decisões judiciais.

O superávit primário de R\$ 54,2 bilhões apontado no primeiro bimestre do ano não capta o impacto relevante do pacote de corte de gastos aprovado no final de 2024. Tudo indica que algumas medidas adotadas terão maturação lenta a médio e longo prazo. Sendo assim, a manutenção de um alto desempenho das receitas orçamentárias parece essencial para o cumprimento das metas fiscais. A IFI alerta, neste caso, para os riscos envolvidos em função da desaceleração projetada da economia brasileira e para as grandes incertezas presentes em relação ao cenário internacional (política econômica e comercial do governo Trump, conflitos na Ucrânia e no Oriente Médio).

Por último, o RAF nº 98 traz um estudo envolvendo a comparação hipotética de três cenários em relação ao desempenho orçamentário do governo federal em 2023 e 2024, tendo como ponto de partida os dados da execução de 2022. Foram levados em conta apenas a variação nos três cenários do grupo de despesas vinculado à variação do salário mínimo e os pisos constitucionais mínimos de gastos em educação e saúde. Todas as demais despesas, assim como as receitas, foram efetivamente realizadas. O primeiro cenário é o da execução efetivamente realizada. O segundo (A), reflete a hipótese de manutenção do regime fiscal presidido pelo chamado “Teto de Gastos”. E, o terceiro (B), se houvessem sido introduzidos, já em 2023, fatores limitadores das despesas presentes no novo arcabouço fiscal, disciplinado na Lei Complementar nº 200, de 2023, e no pacote de ajuste fiscal aprovado no final do ano passado (Lei nº 15.077, de 2024).

À IFI não cabe fazer recomendações de políticas públicas, portanto não há aqui defesa do cenário real, ou A ou B, mas tão somente a demonstração de que governar é fazer escolhas e que outros arranjos fiscais eram possíveis. Os resultados da execução orçamentária efetivamente realizada resultou em um déficit primário de 0,37% do PIB em 2024, o que, por exemplo, no cenário A (manutenção do “Teto de Gastos”) seria transformado em superávit de 0,41% do PIB, uma diferença de 0,78 p.p. do PIB. A opção feita foi claramente pelo necessário aumento de gastos sociais em detrimento do também urgente ajuste fiscal.

Boa leitura!

Marcus Pestana
Diretor-Executivo da IFI

Alexandre Andrade
Diretor da IFI

Atualização do hiato do produto: quarto trimestre de 2024 e perspectivas para 2025

Rafael Bacciotti e Lucas Martins

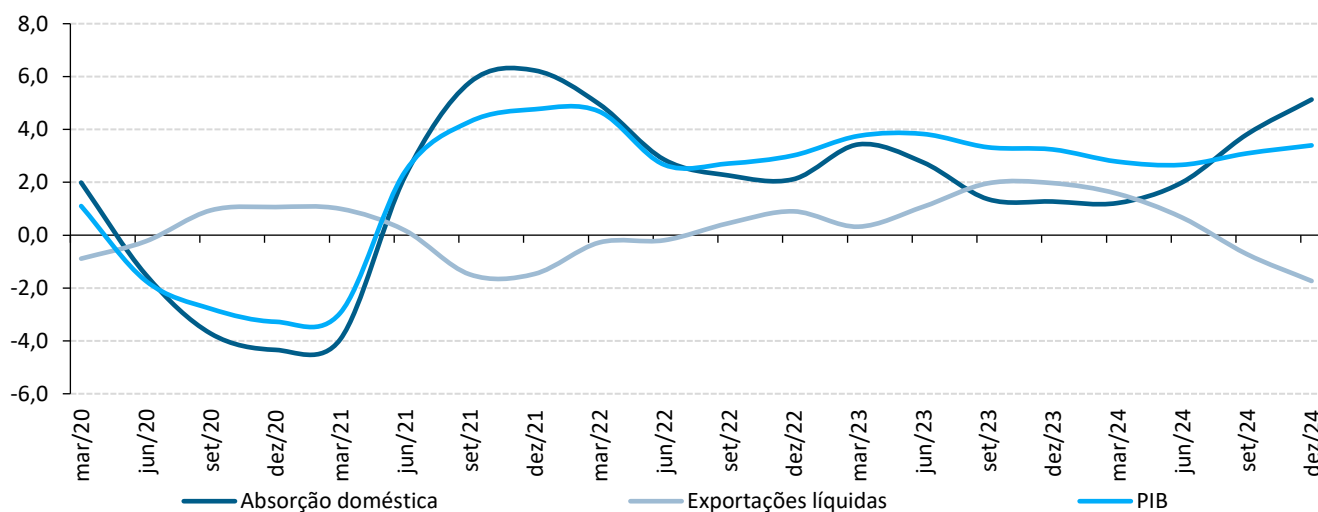
Este texto apresenta as estimativas atualizadas da IFI para o hiato do produto, contextualizando o cenário de atividade econômica esperado para 2025 à luz dos dados do PIB do quarto trimestre de 2024 e das informações disponíveis para os primeiros meses do ano. A economia continuou operando acima de sua capacidade potencial no começo de 2025, mas deve perder ritmo a partir do segundo trimestre, após o impulso inicial da safra agrícola recorde. A desaceleração reflete o impacto da elevada taxa de juros sobre consumo e investimento, além do menor crescimento da massa salarial ampliada, que tende a se enfraquecer, mesmo considerando os efeitos positivos do aumento real do salário mínimo e da recente liberação de R\$ 12 bilhões do FGTS (saque-aniversário).

Desempenho econômico em 2024

Em 2024, o Produto Interno Bruto (PIB) registrou um crescimento de 3,4%, superando os 3,2% do ano anterior. Sob a ótica da oferta, a expansão da atividade econômica no período foi impulsionada pelo avanço de 3,3% na indústria e 3,7% no setor de serviços. Em contrapartida, a agropecuária sofreu uma retração de 3,2%, impactada por condições climáticas adversas que afetaram tanto a produção quanto a produtividade do setor. As contribuições da agropecuária, da indústria, dos serviços e dos impostos sobre produtos líquidos de subsídios para a variação anual do PIB a preços de mercado, em 2024, foram de 0,2, 0,7, 2,2 e 0,7 ponto percentual (p.p.), respectivamente.

Pelo lado da demanda, o consumo das famílias registrou crescimento de 4,8% em 2024. Além disso, a formação bruta de capital fixo avançou 7,3%, elevando a taxa de investimento para 17,0% do PIB, ante 16,4% do ano anterior. A absorção interna, que engloba o consumo total (famílias e governo) e os investimentos (formação bruta de capital fixo -FBCF e variação de estoques), contribuiu com 5,1 p.p. para o crescimento de 3,4% do PIB no ano passado. Em contrapartida, as exportações líquidas (saldo da balança comercial) tiveram um impacto negativo de 1,7 p.p., refletindo o forte crescimento das importações (+14,7%), que avançaram a um ritmo quase cinco vezes superior ao das exportações (+2,9%), revertendo dois anos consecutivos de contribuições positivas do setor externo.

GRÁFICO 1. CONTRIBUIÇÕES (EM P.P.) PARA A TAXA DO PIB ACUMULADA EM 4 TRIMESTRES



Fonte: IBGE e IFI.

No quarto trimestre de 2024, após ajustes sazonais, o PIB registrou incremento de 0,2% em relação ao trimestre anterior, inferior às taxas de 1,0%, 1,3% e 0,7% observados no primeiro, segundo e terceiro trimestres, respectivamente. Essa trajetória resultou em um crescimento médio de 1,2% no primeiro semestre e de 0,5% no segundo semestre do ano, evidenciando um processo de desaceleração da atividade econômica.

Pelo lado da oferta, tanto a indústria (0,3%), quanto os serviços (0,1%) apresentaram crescimento modesto no quarto trimestre, enquanto a agropecuária recuou 2,3%. Pelo lado da demanda, o consumo das famílias, principal motor do crescimento ao longo do ano, enfraqueceu, recuando 1,0%, algo que não ocorria desde o terceiro trimestre de 2021. Em contrapartida, a FBCF e o consumo do governo avançaram 0,4% e 0,6%, respectivamente, na comparação com o trimestre anterior.

Perspectivas para 2025

Se a atividade econômica não apresentar variação entre o primeiro e o último trimestre de 2025, o PIB do ano crescerá 0,8%, refletindo exclusivamente o carregamento estatístico (*carry-over*) herdado de 2024. A Tabela 1 apresenta estimativas para o crescimento do PIB, em 2025, sob diferentes cenários de evolução trimestral. Essa análise permite compreender como diferentes trajetórias trimestrais podem influenciar o crescimento anual do PIB.

TABELA 1. CRESCIMENTO DO PIB EM 2025 PARA DIFERENTES VARIAÇÕES NOS TRIMESTRES

| | | Variação do 1T de 2025 (var. % T/T-1, com aj. sazonal) | | | | |
|---|-------|--|-------|-------------|-------------|------|
| | | 0.0% | 0.5% | 1.0% | 1.5% | 2.0% |
| Variação média em 2025 (var. % T/T-1, com aj. sazonal) | -1.0% | 0.1% | -0.2% | 0.3% | 0.8% | 1.3% |
| | -0.5% | 0.1% | 0.6% | 1.1% | 1.6% | 2.1% |
| | 0.0% | 0.8% | 1.3% | 1.8% | 2.3% | 2.8% |
| | 0.5% | 1.6% | 2.1% | 2.6% | 3.1% | 3.6% |
| | 1.0% | 2.4% | 2.9% | 3.4% | 3.9% | 4.4% |

Fonte: IFI.

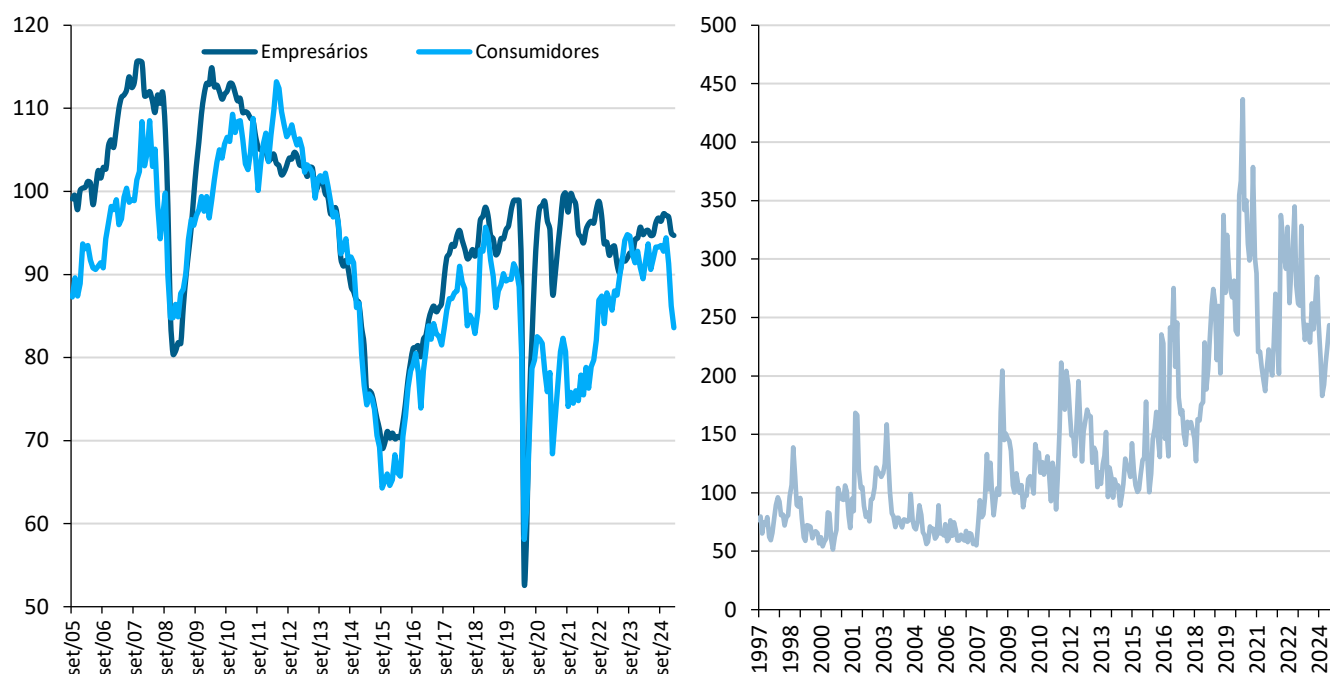
As projeções indicam moderação no crescimento economia em 2025. O Boletim Focus, divulgado pelo Banco Central, projeta um crescimento de 2,0% para o PIB ao final do ano, dentro de um intervalo de um desvio-padrão entre 1,7% e 2,3%. A IFI estima uma expansão de 1,9%, enquanto a Secretaria de Política Econômica (SPE) prevê um crescimento de 2,3%.

Destaca-se, em particular, a expectativa favorável para o desempenho da agropecuária, impulsionado pela recuperação das condições climáticas adversas observadas em 2024 e por uma safra recorde prevista para o ano corrente. Como resultado, o setor agropecuário deve desempenhar um papel relevante no crescimento econômico, especialmente no primeiro trimestre. Segundo o Boletim Focus, a previsão para o PIB, no primeiro trimestre de 2025, é de elevação de 1,4%, na série com ajuste sazonal, seguida por estabilidade na média do segundo ao quarto trimestres.

Os primeiros indicadores de 2025 têm mostrado sinais heterogêneos, reforçando o bom desempenho da agricultura, mas evidenciando piora na confiança dos agentes econômicos. Entre os indicadores setoriais do IBGE, a produção industrial permaneceu estável entre dezembro e janeiro, após três meses consecutivos de queda, enquanto o volume de serviços recuou 0,2% na mesma base de comparação, após registrar estabilidade em dezembro. Por outro lado, o comércio varejista apresentou um desempenho mais favorável em janeiro, com aumento de 2,3%, embora essa alta tenha constituído uma reversão parcial das contrações observadas em novembro e dezembro. O Índice de Atividade Econômica do Banco Central (IBC-Br) teve acréscimo de 0,9% em janeiro sobre dezembro, impulsionado pelas vendas no varejo ampliado e pela contribuição do setor agrícola, que tende a fortalecer os resultados do primeiro trimestre de 2025.

As sondagens realizadas pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE-FGV) indicam uma deterioração na confiança de empresários e consumidores no início do ano. O Índice de Confiança Empresarial (ICE) e o Índice de Confiança do Consumidor (ICC) recuaram entre janeiro e fevereiro, registrando quedas de 0,3 e 2,6 pontos, respectivamente. De acordo com o IBRE, a piora na confiança ocorre em um contexto de aumento da incerteza política e econômica global, que atingiu o nível mais elevado da série histórica. Esse cenário reflete, em grande parte, os desdobramentos da política econômica e geopolítica do governo norte-americano, intensificando as preocupações e incertezas dos agentes econômicos.

GRÁFICO 2. ÍNDICES DE CONFIANÇA E ÍNDICE DE INCERTEZA GLOBAL



Fonte: IBRE-FGV e Economic Policy Uncertainty

O desempenho do IBC-Br em janeiro indica que a atividade econômica deverá ganhar impulso no primeiro trimestre de 2025, impulsionada pelo setor agropecuário. No entanto, a deterioração dos indicadores de confiança sugere uma tendência de desaceleração ao longo do ano. Esse movimento reflete, principalmente, o impacto defasado da elevação da taxa básica de juros sobre as decisões de consumo e investimento, devido ao aumento do custo do crédito.

Outro fator a explicar a desaceleração esperada para o consumo das famílias, neste ano, é o menor crescimento da massa salarial ampliada¹ em comparação ao ano passado. A IFI estima expansão de 4,1% na massa ampliada em 2025, inferior ao crescimento de 6,5% registrado no ano passado.

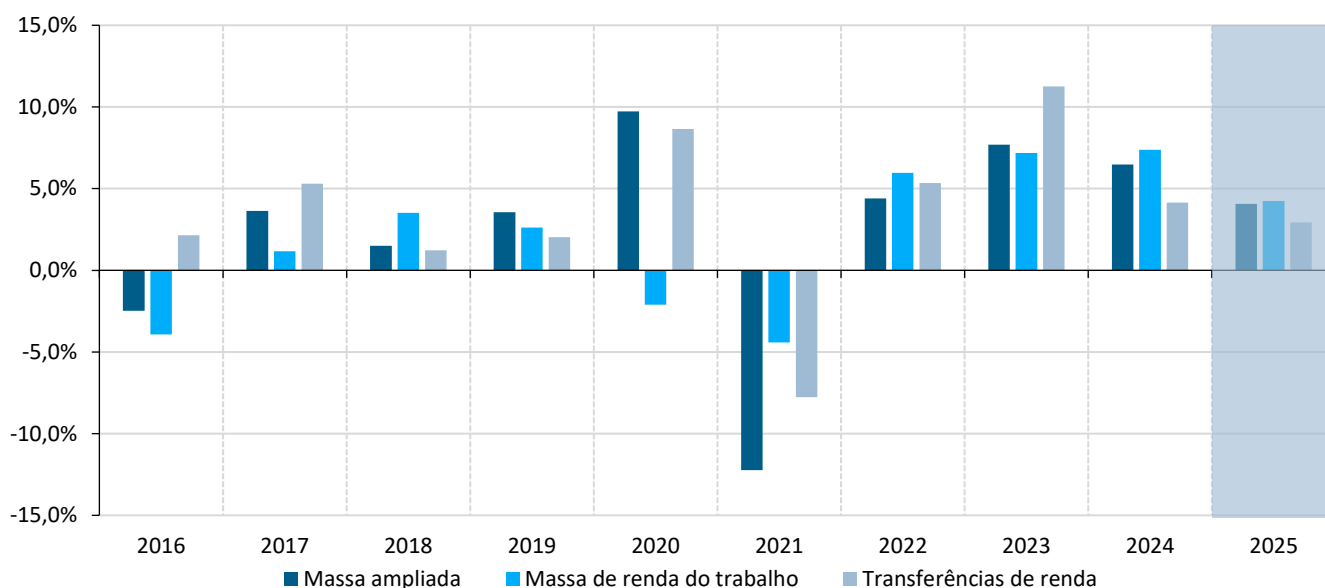
A massa salarial ampliada inclui, além dos rendimentos brutos do trabalho, benefícios previdenciários e de proteção social, bem como recursos extraordinários liberados em períodos específicos. Entre esses recursos estão os saques das contas do FGTS (contas inativas em 2017, saque imediato em 2019, saque extraordinário em 2022 e saque-aniversário desde 2020) e o auxílio emergencial concedido em 2020 e 2021. Recentemente, foi também incorporado ao cálculo o valor liberado para o saque-rescisão do FGTS, realizado por trabalhadores demitidos que optaram anteriormente pelo saque-aniversário, buscando avaliar seu impacto potencial sobre as despesas de consumo.

Mesmo considerando o ganho real do salário mínimo (2,5%) e a liberação recente de R\$ 12 bilhões do FGTS, a massa salarial ampliada deverá crescer em ritmo mais moderado neste ano, conforme ilustrado no Gráfico 3. O montante liberado eleva em 0,2 p.p. a variação da massa salarial ampliada, podendo contribuir com 0,1 p.p. para o crescimento do PIB em 2025².

¹ A massa salarial ampliada é calculada conforme a metodologia descrita na Nota Técnica nº 26, disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/553547/NT_26_2019.pdf.

² O efeito sobre o PIB é estimado por meio do consumo das famílias, uma vez que a massa ampliada é uma de suas variáveis explicativas.

GRÁFICO 3. MASSA SALARIAL AMPLIADA (VAR.% REAL): DADOS REALIZADOS E PROJEÇÃO PARA 2025



Fonte: IFI.

A recente alteração nas regras do crédito consignado para trabalhadores do setor privado, introduzida pela Medida Provisória (MP) nº 1.292, de 12 de março de 2025³, tem potencial para impulsionar a demanda e atenuar, ao menos parcialmente, a desaceleração econômica esperada nos próximos trimestres. Ainda que seja difícil mensurar com precisão o impacto da medida na atividade, é possível que a oferta dessa modalidade de crédito aumente. De acordo com o Banco Central, as operações de crédito pessoal consignado destinadas aos trabalhadores do setor privado correspondem, atualmente, a cerca de 6,0% (aproximadamente R\$ 40 bilhões) do estoque total dessa modalidade na carteira de crédito pessoal consignado livre para pessoas físicas. As maiores parcelas do crédito consignado concentram-se nos servidores públicos, com 53,7% (R\$ 369 bilhões), e nos beneficiários do INSS, com 40,3% (R\$ 277 bilhões).

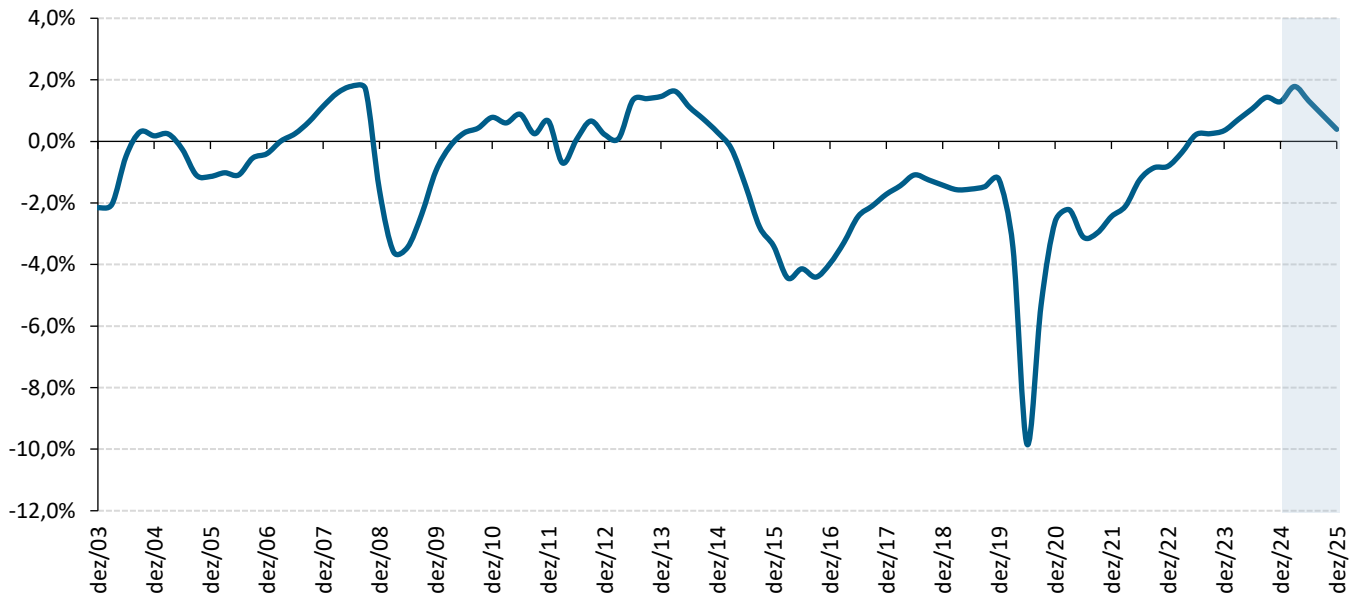
Diante desse cenário de desaceleração esperada da atividade econômica ao longo do ano, especialmente após o primeiro trimestre, é importante avaliar como esses movimentos irão se refletir sobre o hiato do produto. O hiato do produto corresponde à diferença entre o produto observado de uma economia (PIB efetivo) e a estimativa do seu produto potencial, expressa em percentual do produto potencial. Um hiato positivo sugere que a economia está operando acima de sua tendência, indicando propensão a pressões inflacionárias. Por outro lado, um hiato negativo indica uma economia operando com subutilização de seus recursos produtivos.

Nesse contexto, apesar da relativa estabilidade da atividade econômica no fim de 2024, estima-se⁴ que o hiato tenha permanecido positivo pelo sétimo trimestre consecutivo. No quarto trimestre, a economia operou cerca de 1,3% acima do seu nível tendencial, configurando uma desaceleração em relação ao trimestre anterior. Ao longo de 2024, enquanto o produto efetivo cresceu 3,4%, o produto potencial avançou 1,9%, considerando a variação acumulada em quatro trimestres. O Gráfico 4 ilustra a trajetória desse indicador estimado pela IFI, incluindo projeções até o fim de 2025.

³ Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/167531>

⁴ Dados e descrição metodológica disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/dados>

GRÁFICO 4. HIATO DO PRODUTO (% DO PIB POTENCIAL)



Fonte: IFI.

Resultado primário do primeiro bimestre de 2025 melhora em relação a 2024, mas sugere cautela

Alexandre Andrade e Pedro Souza

Informações do Siga Brasil indicam que o governo central acumulou superávit primário de R\$ 54,2 bilhões no primeiro bimestre do ano, melhorando o resultado em relação a igual período de 2024. Esse resultado foi obtido com elevação real nas receitas primárias, especialmente nas receitas administradas e na arrecadação líquida para o RGPS, e com queda real na despesa primária. Ocorre que a redução observada na despesa nos dois primeiros meses do ano deveu-se à baixa execução de despesas discricionárias, em um contexto de ausência de aprovação do orçamento de 2025, de queda nos pagamentos do Bolsa Família e à elevada base de comparação, tendo em vista que o Poder Executivo antecipou o cronograma de pagamento de precatórios de 2024 para fevereiro. Além disso, será preciso monitorar, nos próximos meses, os efeitos das medidas de economia aprovadas sobre alguns grupos de despesas no fim de 2024. Até o momento, não se percebe efetividade dessas medidas na trajetória das despesas afetadas.

Considerações iniciais

O objetivo da presente análise é apresentar e discutir o resultado primário do governo central nos dois primeiros meses de 2025. Em um contexto de retomada das discussões e de ajustes do orçamento de 2025, a análise dos números é importante para avaliar a trajetória recente da receita primária e o comportamento das despesas após a aprovação de medidas de contenção do gasto em alguns grupos da despesa da União.

Os números indicam um superávit primário de R\$ 54,2 bilhões no primeiro bimestre de 2025, ante superávit de R\$ 21,2 bilhões em igual período do ano passado. Essa melhora no resultado primário deve ser vista com cautela. Ainda que tenha ocorrido incremento nas receitas neste ano (sobre uma base de comparação mais elevada, de 2024, em razão, principalmente, de recolhimentos atípicos de Imposto de Renda sobre os fundos exclusivos), a redução nas despesas ocorreu em razão da menor execução de despesas discricionárias e do Programa Bolsa Família, e pela antecipação do cronograma de pagamento de precatórios de 2024 para fevereiro. Tais movimentos, no entanto, foram parcialmente compensados pelo aumento da complementação da União ao Fundeb e pelas despesas obrigatórias com controle de fluxo voltadas à saúde, que apresentaram incrementos reais acima de 20% em relação ao primeiro bimestre de 2024.

Os números ainda não indicam, de maneira clara, os efeitos das medidas aprovadas pelo Legislativo em dezembro passado sobre a dinâmica de alguns grupos de despesa. Por exemplo, a taxa de expansão do pagamento de benefícios previdenciários diminuiu neste ano na comparação com os dois últimos exercícios. Por outro lado, outros grupos de despesa, como o pagamento de abono-salarial e seguro-desemprego, Benefício de Prestação Continuada (BPC), e Subsídios, Subvenções e Proagro continuaram a exibir incrementos fortes em 2025. Será necessário, portanto, monitorar a dinâmica dos grupos de despesa objeto das medidas de contenção aprovadas no fim de 2024 para uma conclusão mais assertiva a respeito da eficácia das referidas inovações legislativas.

Para efeito do cumprimento da meta de resultado primário de 2025, será importante que a receita líquida permaneça em nível relativamente elevado, como o observado em fevereiro. A desaceleração da atividade econômica esperada para o segundo semestre do ano representa um fator de risco para a arrecadação, ainda que a possibilidade de a inflação continuar elevada favoreça os recolhimentos de tributos.

Receitas primárias do governo central

De acordo com informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Portal Siga Brasil, a receita primária total do governo central, que inclui o Tesouro Nacional, o Banco Central e o INSS, somou R\$ 505,8 bilhões no primeiro bimestre de 2025, configurando aumento real de 3,0% em relação ao mesmo período de 2024. Esse desempenho foi impulsionado pelo comportamento das receitas administradas, que somaram R\$ 347,2 bilhões (incremento real de 3,9%), e da arrecadação líquida para o RGPS, que totalizou R\$ 107,3 bilhões (+2,7%). As receitas não administradas, no montante de R\$ 51,3 bilhões, caíram 1,9% nessa base de comparação (Tabela 2).

TABELA 2. RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – 2023 A 2025 – JANEIRO A FEVEREIRO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

| | jan-fev/23 | | | jan-fev/24 | | | jan-fev/25 | | |
|--|------------------|--------------|----------------|------------------|-------------|----------------|------------------|-------------|----------------|
| | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB |
| Receita total | 411,2 | -3,2% | 25,1% | 468,6 | 9,0% | 26,2% | 505,8 | 3,0% | 26,1% |
| <i>Receitas administradas, exceto RGPS</i> | 274,7 | -1,0% | 16,7% | 319,0 | 11,1% | 17,8% | 347,2 | 3,9% | 17,9% |
| <i>Incentivos fiscais</i> | 0,0 | - | 0,0% | 0,0 | - | 0,0% | 0,0 | - | 0,0% |
| <i>Receitas do RGPS</i> | 90,3 | 6,8% | 5,5% | 99,7 | 5,6% | 5,6% | 107,3 | 2,7% | 5,5% |
| <i>Receitas não administradas</i> | 46,1 | -26,3% | 2,8% | 49,9 | 3,4% | 2,8% | 51,3 | -1,9% | 2,7% |
| Transferências por repartição de receitas | 87,4 | 1,4% | 5,3% | 98,0 | 7,4% | 5,5% | 104,3 | 1,4% | 5,4% |
| Receita líquida | 323,8 | -4,3% | 19,7% | 370,6 | 9,5% | 20,7% | 401,5 | 3,5% | 20,7% |
| PIB (R\$ bi correntes) | | | 1.641,0 | | | 1.788,9 | | | 1.936,0 |

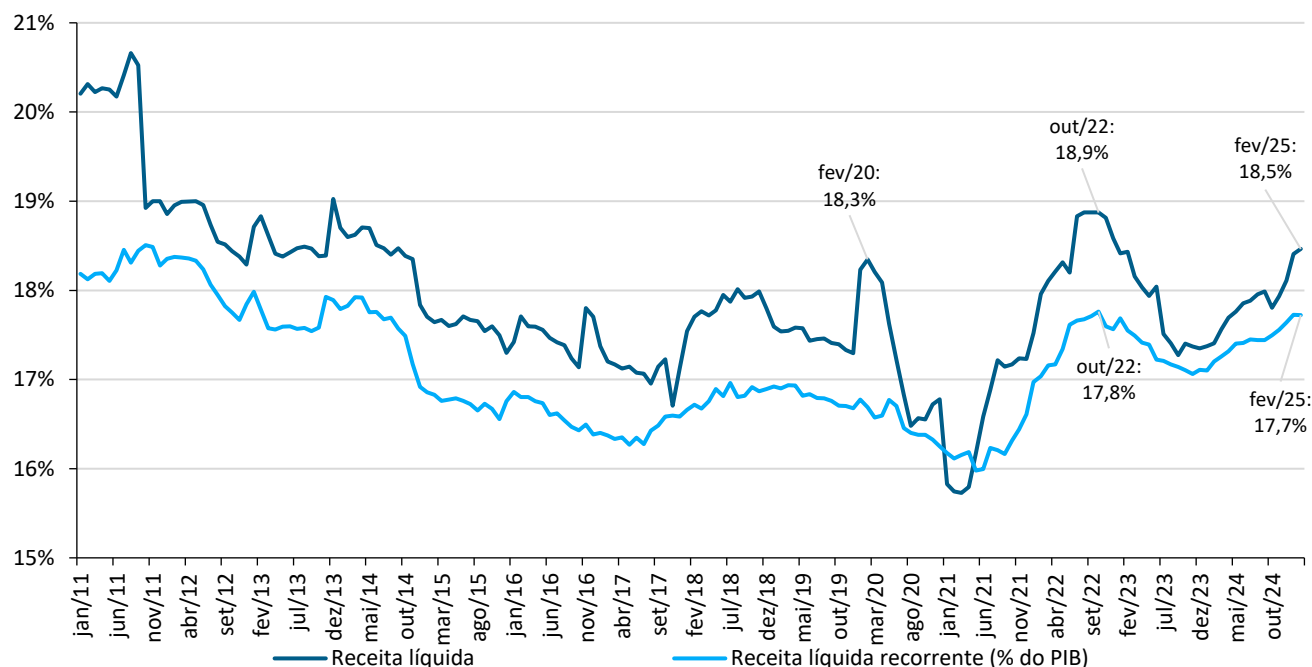
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

O desempenho das receitas administradas nos dois primeiros meses do ano continuou a refletir o comportamento da atividade econômica. Analisando os recolhimentos por tributo, destacam-se as seguintes variações: (i) Imposto sobre a Importação (II), com incremento real de 46,6% no primeiro bimestre; (ii) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), alta de 24,4%, com destaque para a parcela vinculada à importação, que cresceu 36,2%; (iii) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), elevação de 4,0%, com melhor desempenho nas operações de crédito de pessoas físicas e jurídicas, seguros, operações de câmbio (saída de moeda) e títulos ou valores mobiliários; (iv) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), com aumento de 3,6%; e (v) outras receitas administradas, com incremento de 32,6% nessa base de comparação.

A arrecadação do Imposto Sobre a Renda (IR) registrou elevação real de 0,4% no primeiro bimestre de 2025. O Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) cresceu 0,7% nessa base de comparação, com movimento negativo das empresas não financeiras no regime de lucro real, compensado pelas empresas financeiras no lucro real e pelas empresas no regime de lucro presumido, enquanto o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) caiu 5,7% em razão da variação negativa nos ganhos de capital decorrentes da alienação de bens e direitos. Ainda, o Imposto de Renda de Rendimentos do Capital teve queda de 21,5% no primeiro bimestre em função dos recolhimentos extraordinários de IR sobre os fundos exclusivos em 2024, sem contrapartida neste ano.

No acumulado de 12 meses encerrados em fevereiro, a receita primária líquida do governo central manteve tendência de elevação, alcançando 18,5% do PIB no mês. A receita líquida recorrente, calculada pela IFI para isolar os efeitos das atipicidades sobre a arrecadação⁵, atingiu 17,7% do PIB em fevereiro (Gráfico 5). Algumas atipicidades sobre as receitas consideradas pela IFI foram: antecipação e recolhimentos extraordinários de dividendos de empresas estatais, recolhimentos atípicos de IR dos fundos exclusivos e das *offshores*, a transação tributária PGFN-RFB 6/2024 (Petrobras), a regularização de depósitos na Caixa, entre outras.

⁵ Para explicações mais específicas, ver o Estudo Especial (EE) da IFI nº 17, de 22 de dezembro de 2021, disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594656/EE17_Resultado_Estrutural.pdf. Os fatores atípicos que incidem sobre as receitas e as despesas primárias podem distorcer a comparação das séries no tempo.

GRÁFICO 5. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA CONVENCIONAL E RECORRENTE DO GOVERNO CENTRAL (% DO PIB)

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

O Gráfico 5 mostra que a receita líquida apresenta tendência de elevação, ainda que alguma acomodação seja observada nos dois primeiros meses de 2025. Por ora, a IFI estima que a receita líquida alcance 18,3% do PIB no fim de 2025, favorecendo o cumprimento da meta de resultado primário zero fixada para o ano, conforme discutido no RAF nº 97⁶, de fevereiro de 2025. Essa relativa acomodação da receita líquida até o fim do ano ocorreria em função da perspectiva de enfraquecimento da atividade econômica, como consequência dos juros básicos da economia em níveis mais elevados. Um fator a ser observado nos próximos meses é a inflação, em razão da correlação dessa variável com os recolhimentos de tributos dos entes federados. A persistência da inflação em níveis mais altos tende a favorecer a arrecadação no curto prazo.

Despesas primárias do governo central

A despesa primária do governo central somou R\$ 347,3 bilhões no primeiro bimestre de 2025, configurando queda real de 5,1% ante igual período do ano passado (Tabela 3). Essa redução na despesa, em termos reais, ocorreu em função do pagamento de elevado montante de precatórios em fevereiro de 2024, sem contrapartida em 2025. Vale lembrar que, no ano passado, o Executivo antecipou o calendário do pagamento de precatórios para fevereiro.

⁶ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/hdsf/bitstream/handle/id/684951/RAF97_FEV2025.pdf?

TABELA 3. DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – 2023 A 2025 – JANEIRO A FEVEREIRO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

| Discriminação | jan-fev/23 | | | jan-fev/24 | | | jan-fev/25 | | |
|--|------------------|--------------|----------------|------------------|--------------|----------------|------------------|--------------|----------------|
| | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB | R\$ bi correntes | Var.% real | % PIB |
| Despesa total | 285,3 | 2,3% | 17,4% | 349,4 | 17,2% | 19,5% | 347,3 | -5,1% | 17,9% |
| <i>Benefícios previdenciários (RGPS)</i> | 127,8 | 5,4% | 7,8% | 140,2 | 4,9% | 7,8% | 150,3 | 2,3% | 7,8% |
| <i>Pessoal (ativos e inativos)</i> | 54,8 | -2,0% | 3,3% | 59,3 | 3,6% | 3,3% | 60,5 | -2,8% | 3,1% |
| <i>Abono e seguro-desemprego</i> | 11,5 | -36,5% | 0,7% | 11,9 | -0,6% | 0,7% | 13,1 | 4,4% | 0,7% |
| <i>Benefício de Prestação Continuada (BPC)</i> | 14,1 | 9,9% | 0,9% | 17,1 | 16,5% | 1,0% | 20,4 | 13,5% | 1,1% |
| <i>Créditos extraordinários (exceto PAC)</i> | 0,3 | -95,7% | 0,0% | 0,2 | -24,3% | 0,0% | 0,5 | 122,7% | 0,0% |
| <i>Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha</i> | 0,0 | - | 0,0% | 0,0 | - | 0,0% | 0,0 | - | 0,0% |
| <i>Fundeb</i> | 8,9 | 26,8% | 0,5% | 11,1 | 20,0% | 0,6% | 14,1 | 20,9% | 0,7% |
| <i>Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)</i> | 0,4 | 17,9% | 0,0% | 29,8 | 7269,2% | 1,7% | 0,5 | -98,3% | 0,0% |
| <i>Subsídios, subvenções e Proagro</i> | 2,4 | -52,4% | 0,1% | 3,7 | 46,6% | 0,2% | 4,4 | 13,5% | 0,2% |
| Obrigatórias | 272,4 | 1,8% | 16,6% | 331,2 | 16,3% | 18,5% | 328,1 | -5,4% | 16,9% |
| Obrigatórias com controle de fluxo | 48,0 | 34,7% | 2,9% | 53,0 | 5,6% | 3,0% | 58,8 | 5,7% | 3,0% |
| Discricionárias | 12,8 | 13,9% | 0,8% | 18,2 | 35,8% | 1,0% | 19,2 | 0,6% | 1,0% |
| PIB (R\$ bi correntes) | | | 1.641,0 | | | 1.788,9 | | | 1.936,0 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Analisando as variações entre os principais grupos de despesa, houve aumento real de 2,3% no pagamento de benefícios previdenciários no âmbito do RGPS no primeiro bimestre do ano, configurando desaceleração em relação aos últimos dois anos. O menor crescimento dessa despesa pode ter relação com a sanção da Lei nº 15.077, de 2024⁷, que limitou o crescimento real do salário mínimo a 2,5%, mesmo valor do intervalo superior definido para o crescimento do limite da despesa primária da União⁸.

A seguir, apresentam-se alguns comentários para variações de despesas primárias selecionadas no primeiro bimestre do ano.

- Despesa de pessoal: queda de 2,8%, em termos reais, no primeiro bimestre do ano, explicada pela ausência de reajustes salariais ao funcionalismo da União neste primeiro bimestre;
- Abono-salarial e seguro-desemprego: aumento real de 4,4% no acumulado de janeiro e fevereiro, principalmente em razão dos pagamentos de seguro-desemprego, explicado, fundamentalmente, pelo aumento de 49,1% no seguro-desemprego ao pescador artesanal (seguro-defeso). O incremento de 4,4% nesse gasto agregado é motivo de cautela em relação às medidas de economia aprovadas no fim de 2024⁹;
- Benefício de Prestação Continuada (BPC): aumento de 13,5% ante 2024. Os valores financeiros dessa despesa mostram crescimento elevado ante o ano anterior e são igualmente objeto de atenção, como os pagamentos de abono-salarial e seguro-desemprego;
- Créditos extraordinários (exceto PAC): incremento real de 122,7% em razão do pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores;
- Fundeb: alta real de 20,5% refletindo o que está disciplinado na Emenda Constitucional (EC) nº108¹⁰, de 20 de agosto de 2020, que aumenta a complementação da União ao fundo até 2026;

⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15077.htm.

⁸ Ver a Lei Complementar (LC) nº 200, de 30 de agosto de 2023, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

⁹ Ver discussão a respeito no já referenciado RAF nº 97, de fevereiro de 2025.

¹⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm.

- Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital): gasto de R\$ 0,5 bilhão ante R\$ 29,8 bilhões executados no primeiro bimestre de 2024. Como explicado anteriormente, o Executivo antecipou o cronograma de pagamento de precatórios de 2024 para fevereiro;
- Subsídios, subvenções e Proagro: incremento real de 13,5% em relação a 2024, quando havia sido registrada elevação de 46,6% ante 2023. Assim como no caso das despesas com abono-salarial, seguro-desemprego e BPC, essa variação é motivo de cautela em relação às medidas de economia aprovadas no fim de 2024;
- Despesas obrigatórias com controle de fluxo: alta real de 5,7% no primeiro bimestre de 2025 ante igual período de 2024, quando houve aumento de 5,6% em relação a 2023. A principal despesa classificada no grupo de obrigatórias com controle de fluxo é o Bolsa Família, que também foi objeto de alteração pelas medidas de economia aprovadas em dezembro de 2024¹¹. A execução financeira do Bolsa Família caiu 8,0%, em termos reais, no acumulado de janeiro e fevereiro ante 2024¹², mas as despesas voltadas à saúde, educação e benefícios a servidores públicos mais do que compensaram a variação negativa no Bolsa Família; e
- Despesas discricionárias: incremento real de 0,6%, refletindo a ausência de aprovação do Orçamento de 2025. Sem o orçamento do ano aprovado, a execução das despesas discricionárias fica limitada a 1/12 das dotações constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2025¹³.

O acompanhamento de algumas despesas primárias no acumulado do primeiro bimestre de 2025 permite ter alguma ideia a respeito da efetividade das medidas de economia de alguns grupos de despesa aprovadas no fim de 2024. No caso do pagamento de benefícios previdenciários, a execução financeira mostra desaceleração em relação aos dois últimos anos, o que pode refletir algum efeito da limitação imposta à variação real do salário mínimo pelo art. 4º da Lei nº 15.077, de 2024.

Para outros grupos de despesa, como o abono-salarial, o seguro-desemprego, o BPC e o gasto com subsídios, subvenções e Proagro, os incrementos observados nos dois primeiros meses do ano não permitem concluir que haja alguma contenção na trajetória dessas despesas. Será preciso acompanhar a execução financeira nos próximos meses para que se tenha uma melhor noção quanto à efetividade dessas medidas de economia.

No acumulado de 12 meses encerrados em fevereiro, a despesa primária do governo central somou R\$ 2.202,6 bilhões, 18,5% do PIB, ante 18,8% do PIB em janeiro, mostrando trajetória declinante. A despesa recorrente, calculada pela IFI para isolar os efeitos de atipicidades sobre a série, atingiu 18,3% do PIB em fevereiro, ante 18,8% do PIB em janeiro. Essa redução ocorrida na despesa, em proporção do PIB, decorreu do pagamento de precatórios em fevereiro do ano passado. O Poder Executivo ainda não anunciou o cronograma de pagamento de precatórios de 2025.

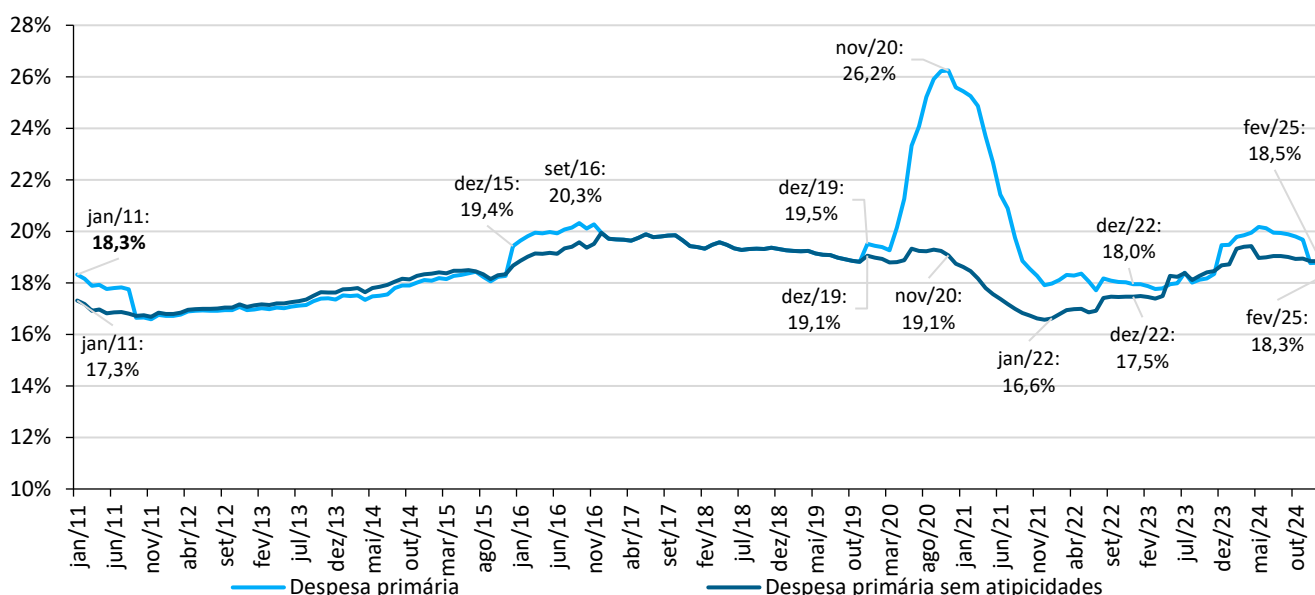
Por ora, a IFI estima que a despesa primária do governo central será de R\$ 2.378,6 bilhões (18,9% do PIB) em 2025. Como apresentado e discutido no já referenciado RAF nº 97, de fevereiro de 2025, o Executivo conseguiria cumprir a meta de resultado primário do ano com uma pequena folga (no limite inferior da margem de tolerância), desde que realize um bloqueio de, pelo menos, R\$ 18,6 bilhões e ocorra um empoçamento de recursos de, pelo menos, R\$ 15,7 bilhões.

¹¹ Conforme art. 7º da Lei nº 15.077, de 2024.

¹² Em relação à execução financeira do Bolsa Família, a IFI levantou as seguintes variações no primeiro bimestre de 2025 ante igual período de 2024: queda de 2,7% na quantidade média de benefícios e redução real de 6,4% no valor médio dos benefícios. Essas variações foram obtidas a partir dos dados administrativos do sistema VisData, do Ministério do Desenvolvimento Social e estão disponíveis em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

¹³ Conforme dispõem os incisos IX e X do art. 70 da Lei nº 15.080, de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L15080.htm.

GRÁFICO 6. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DA DESPESA PRIMÁRIA TOTAL CONVENCIONAL E RECORRENTE (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Resultado primário do governo central no primeiro bimestre de 2025

Ainda de acordo com dados do Tesouro e do Portal Siga Brasil, o governo central teve superávit primário de R\$ 54,2 bilhões no primeiro bimestre de 2025, ante superávit de R\$ 21,2 bilhões registrado em igual período de 2024 (Tabela 4). Ao desagregar os valores do resultado primário entre os dois primeiros meses de 2025, houve superávit de R\$ 84,9 bilhões, em janeiro, e déficit de R\$ 30,7 bilhões em fevereiro.

TABELA 4. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL NO PRIMEIRO BIMESTRE – 2024 E 2025 (R\$ BILHÕES E VAR. % REAL)

| Discriminação | jan-fev 2024 | | jan-fev 2025 | | Diferença entre 2025 e 2024 (R\$ bilhões) |
|---|--------------|-------------|--------------|-------------|---|
| | R\$ bilhões | var. % real | R\$ bilhões | var. % real | |
| 1. Receita primária total | 468,6 | 9,0% | 505,8 | 3,0% | 37,2 |
| 2. Transferências por repartição de receita | 98,0 | 7,4% | 104,3 | 1,4% | 6,2 |
| 3. Receita primária líquida [1-2] | 370,6 | 9,5% | 401,5 | 3,5% | 31,0 |
| 4. Despesa primária | 349,4 | 17,2% | 347,3 | -5,1% | -2,1 |
| 5. Resultado primário [3-4] | 21,2 | - | 54,2 | - | 33,0 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Siga Brasil e IFI. Elaboração: IFI.

A melhora no resultado primário da União apurado nos dois primeiros meses deste ano em relação ao ano passado, de R\$ 33,0 bilhões, deveu-se a uma diferença a maior, de R\$ 31,0 bilhões, na receita primária líquida (incremento real de 3,5%) e a uma diferença a menor, de R\$ 2,1 bilhões, na despesa primária total (contração real de 5,1%). Os números estão dispostos na Tabela 4.

Como visto anteriormente, a receita primária líquida aumentou no período analisado, apesar da presença de alguns recolhimentos atípicos no começo de 2024, configurando robustez nos dados de arrecadação. O aumento da arrecadação de tributos observado em 2024 e nos primeiros meses de 2025 reflete não apenas o bom comportamento da atividade econômica, como também as medidas legislativas aprovadas no segundo semestre de 2023 com o objetivo de recuperar algumas bases de incidência de tributos e de reduzir litígios tributários. Separar os efeitos que essas medidas tiveram sobre a arrecadação é difícil em razão da ausência de informações disponíveis.

Pelo lado da despesa, como ressaltado acima, o aumento do resultado primário do governo central entre o primeiro bimestre de 2024 e o mesmo período deste ano ocorreu em função: (i) da antecipação do cronograma de pagamento de precatórios de 2024 para fevereiro, sem contrapartida em 2025; e (ii) da não aprovação do orçamento de 2025 até o momento, que limita a execução das despesas discricionárias do Poder Executivo.

Como discutido no referenciado RAF nº 97, de fevereiro de 2025, o cenário para cumprimento da meta de resultado primário fixada para este ano, de déficit primário zero, é factível de ser alcançado, ainda que, provavelmente, no intervalo inferior da margem de tolerância dos limites definidos no Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar nº 200, de 2023). No RAF nº 97, a IFI argumentou que o cenário de receitas garantiria a ausência de necessidade de o Executivo realizar contingenciamentos de despesas para o cumprimento da meta.

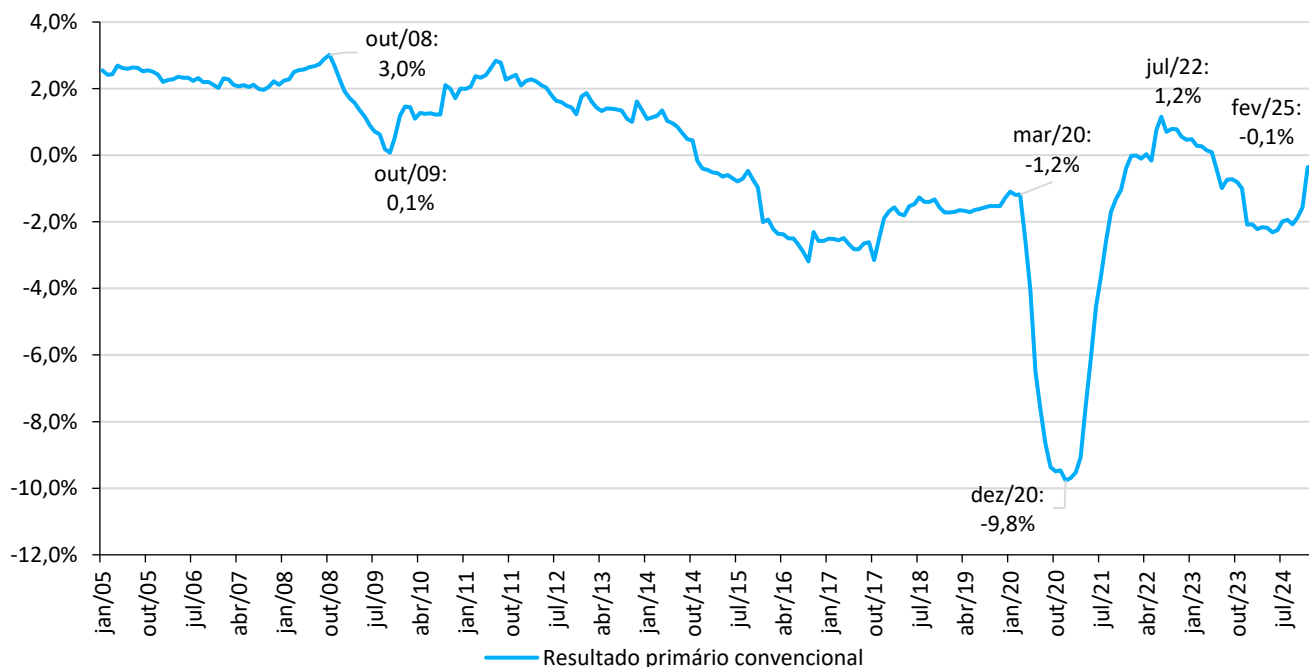
Haveria, no entanto, considerando as estimativas ali apresentadas para as despesas primárias da União, a necessidade de um bloqueio de, pelo menos, R\$ 18,6 bilhões em razão da trajetória esperada pela IFI para as despesas obrigatórias. O cenário considera, também, a existência de empoçamento de recursos, ainda que esta variável não seja objeto de estimativas e tampouco represente uma meta para ser alcançada. O empoçamento costuma ocorrer em razão de outros fatores e tende a favorecer o cumprimento da meta de primário.

Para concluir, o Gráfico 7 apresenta a evolução em 12 meses do resultado primário do governo central, medido em proporção do PIB. Em fevereiro, houve déficit primário de 0,1% do PIB. A redução do déficit verificada entre novembro (-1,6% do PIB) e dezembro (-0,4% do PIB) ocorreu em razão do pagamento de precatórios no montante de R\$ 92,4 bilhões em dezembro de 2023, sem contrapartida em dezembro de 2024.

Pelas razões expostas, a IFI não espera melhora significativa do resultado primário do governo central nos próximos meses. Por ora, a estimativa é de realização de um déficit de R\$ 71,0 bilhões (0,6% do PIB) neste ano, o que garantiria o cumprimento da meta, tendo em vista a possibilidade de o Executivo realizar um déficit de até R\$ 75,0 bilhões (considerando o limite inferior da margem de tolerância definida na LC nº 200, de R\$ 30,9 bilhões, segundo a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025, e o pagamento de R\$ 44,1 bilhões de precatórios fora das metas fiscais, segundo os limites definidos na Emenda Constitucional nº114, de 2021).

Em abril, a IFI atualizará as projeções macroeconômicas e fiscais de curto prazo (2025 e 2026). Em junho, o cenário de médio prazo (2025 a 2036) será atualizado.

GRÁFICO 7. EVOLUÇÃO EM 12 MESES DO RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Siga Brasil e Tesouro Gerencial. Elaoração: IFI.

Exercício sobre vinculações de despesas primárias: salário mínimo e pisos de saúde e educação

Pedro Souza e Marcus Pestana

A presente análise faz um exercício comparativo entre três cenários fiscais para o orçamento geral da união em 2023 e 2024: um real, um que considera a hipótese de manutenção das regras de correção dos pisos de saúde e educação e do salário mínimo, da Emenda Constitucional nº 95/2016, e um terceiro, que considera a alternativa de vigência de limitadores de expansão de despesas presentes na LC 200/2023 e na Lei nº 15.077/2024. Para efeito dessa análise foram consideradas apenas as despesas orçamentárias vinculadas ao salário mínimo e aos pisos de educação e saúde. O resultado do exercício mostra que, caso as regras fiscais adotadas fossem mais rígidas, melhores seriam os resultados obtidos de superávit primário e a percepção sobre o cenário fiscal brasileiro.

Considerações iniciais

Governar é fazer escolhas. A ação governamental tem múltiplas facetas visando o bem-estar da sociedade, no presente e no futuro. O objetivo essencial é melhorar a qualidade de vida da população em setores essenciais como educação, saúde, segurança pública, assistência social, moradia, saneamento, meio ambiente e infraestrutura. A política econômica e fiscal persegue também vários objetivos: estabilidade macroeconômica, equidade social, desenvolvimento sustentado e sustentável. A política fiscal, em particular, deve conjugar o equilíbrio orçamentário, a justiça tributária e a melhoria da qualidade dos gastos. Em 2023, houve uma mudança na orientação governamental. O regime fiscal marcado pelo Teto de Gastos foi extinto pela chamada Emenda Constitucional (EC) da Transição, que previu a aprovação de um novo marco para reger as finanças públicas federais, dando lugar a um “Regime Fiscal Sustentável”¹⁴, consolidado na Lei Complementar nº 200, de 2023¹⁵.

Este texto propõe um exercício para averiguar o efeito das políticas de correção do salário mínimo, das despesas vinculadas e das sistemáticas de correção dos pisos de Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), sob as regras do atual arcabouço fiscal. Para tanto, são erguidos dois cenários alternativos alicerçados, o primeiro, na manutenção da vigência do Teto de Gastos, e o segundo, se fossem fixados, já para 2023, limitadores de expansão de despesas presentes na LC nº 200 e na Lei nº 15.077, de 2024. Para essa comparação hipotética com as demais despesas, assim como com as receitas, foram considerados os valores efetivamente realizados nos últimos dois anos. E desconsiderados possíveis efeitos da melhoria do desempenho fiscal sobre o ritmo de crescimento da economia, das receitas públicas, das taxas de juros e nas expectativas econômicas.

O exercício indica que as regras de correção dos pisos constitucionais de ASPS e MDE podem resultar na reversão do resultado primário, passando de déficit para um superávit entre 0,02% e 0,47% do PIB, em 2024. Ressalta-se que esse resultado está diretamente condicionado às premissas iniciais, uma vez que tais regras geram efeitos cumulativos ao longo do tempo devido ao encadeamento de valores. No RAF nº 91, de agosto de 2024, um outro exercício foi feito olhando para o futuro e para a compatibilidade das regras de correção do salário mínimo e de vinculação dos pisos de ASPS e MDE a diferentes critérios de receita com o regime fiscal sustentável¹⁶.

Contexto geral

O ano de 2023 marcou um novo direcionamento da política fiscal no Brasil. Após a promulgação da EC nº 126, de 2022, as regras fiscais passaram por diversos ajustes. O art. 6º da referida Emenda trazia o dever de que o Presidente da República encaminhasse um projeto de lei complementar para instituir o Regime Fiscal Sustentável (RFS) para garantir a estabilidade macroeconômica do País.

O art. 9º da EC nº 126 previa que os arts. 106, 107, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ficariam revogados após a sanção da referida lei complementar supracitada.

¹⁴ A nomenclatura “regime fiscal sustentável” é utilizada no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 2023.

¹⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

¹⁶ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/658531/RAF91_AG02024.pdf.

Tais artigos diziam respeito ao Novo Regime Fiscal (NRF), que instituíam limites individualizados para as despesas primárias, incluídos pela EC nº 95, de 2016¹⁷. Os arts. 110 e 111 versavam sobre as regras dos valores mínimos de correção das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e dos valores de correção das emendas parlamentares impositivas, vinculando-os ao mesmo índice de correção do NRF.

Em 2023, o Poder Executivo encaminhou ao Poder Legislativo o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 93, de 2023, convertido na LC nº 200, de 2023, que instituiu um regime fiscal sustentável. A LC nº 200, como explorado na Nota Técnica (NT) da IFI nº 52¹⁸, adotou, assim como o Novo Regime Fiscal, limites individualizados para as despesas primárias, mas com a garantia de um crescimento mínimo de 0,6% acima da inflação, limitando o crescimento real a 2,5%. Tal como o NRF, a base do ajuste real é o índice de preços ao consumidor amplo (IPCA), aferido pelo IBGE. A parcela de aumento real, por sua vez, é vinculada a 70% do crescimento real da receita líquida ajustada. Um conceito que exclui algumas receitas primárias, como as oriundas de concessões e permissões, dividendos e participações, e exploração de recursos naturais.

Com a revogação dos artigos do NRF, os pisos de ASPS e MDE voltaram a ser corrigidos por suas regras originais. No caso de ASPS, o inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal determina uma aplicação mínima de 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) do respectivo exercício financeiro. No caso de MDE, o art. 212 da Constituição determina que a União deve aplicar, pelo menos, 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI). No caso das emendas parlamentares impositivas, além da volta da sistemática antiga após a sanção do RFS, o art. 1º da EC nº 126, de 2022, também alterou a vinculação das emendas impositivas individuais, mudando a sistemática de 1,2% da RCL prevista no PLOA para outra sistemática que considera 2,0% da RCL do exercício anterior ao encaminhamento do projeto. No caso das emendas impositivas de bancada estadual, há a volta para o modelo anterior, que vinculava as emendas a 1,0% da RCL do exercício anterior.

No dia 1º de maio de 2023, o Poder Executivo publicou a Medida Provisória nº 1.172, de 2023¹⁹, que trazia um salário mínimo com crescimento real de 2,8% em relação ao de 2022. Em agosto do mesmo ano, foi sancionada a Lei nº 14.663, de 2023²⁰, que resgatava a regra de correção real do salário mínimo, vinculada à variação real do PIB de dois anos anteriores à vigência do salário mínimo. Com isso, o salário mínimo vigente de 2024 em diante passaria a ser corrigido pelo INPC acumulado em 12 meses até o mês de novembro do ano anterior e o aumento real, correspondente à variação do PIB.

Em 2024, o governo apresentou uma série de medidas para reforçar a regra fiscal²¹, como a limitação da correção real do salário mínimo sob o mesmo intervalo de correção do RFS, mantendo a regra vinculada ao PIB, mas limitando o crescimento real ao intervalo de 0,6% a 2,5%. Com isso, caso o crescimento real do PIB apurado para fins de correção seja maior que a 2,5%, o aumento real do salário mínimo não poderá ser superior a este montante. Por outro lado, caso o crescimento real do PIB seja inferior a 0,6%, é garantido um crescimento real de 0,6%, o que não ocorreria pela regra anterior.

Exercício

O exercício aqui proposto considera dois cenários alternativos à execução financeira efetiva para despesas vinculadas ao salário mínimo e para as despesas que compõem os pisos de ASPS e MDE. O cenário A considera as regras do NRF, fixadas pela EC nº 95. A premissa considera que o salário mínimo seja corrigido apenas pelo INPC, sem reajuste real. Na parte das despesas primárias com ASPS e MDE, assume-se que, partindo dos valores pagos em 2022, sejam corrigidas apenas pelo IPCA.

¹⁷ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm.

¹⁸ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/611070/NT52_Arcabouco_fiscal.pdf.

¹⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/mpv/mpv1172.htm.

²⁰ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/Lei/L14663.htm.

²¹ Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/novembro/governo-federal-apresenta-medidas-para-fortalecer-arcaouco-fiscal-e-garantir-crescimento-sustentavel>.

O cenário B considera as regras do RFS, fixadas pela LC nº 200, contando, também, com os ajustes previstos no art. 4º da Lei nº 15.077, de 27 de novembro de 2024²², que constrange o reajuste real do salário mínimo ao intervalo do aumento real dos limites individualizados da LC nº 200, de 0,6% a 2,5%²³. No caso das despesas com ASPS e MDE, considera-se o reajuste pelo IPCA mais um aumento real vinculado a 70% da variação da receita líquida ajustada, que é utilizada como critério de correção real da LC 200/2023.

TABELA 5. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL NOS CENÁRIOS REAL, A E B (R\$ BILHÕES)

| Discriminação | 2022 | 2023 | | | 2024 | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Caso real | Caso real | Cenário A | Cenário B | Caso real | Cenário A | Cenário B |
| 1. Receita primária líquida | 1.856,1 | 1.901,4 | 1.901,4 | 1.901,4 | 2.161,8 | 2.161,8 | 2.161,8 |
| 2. Despesa primária total | 1.809,7 | 2.129,9 | 2.078,8 | 2.105,8 | 2.204,7 | 2.113,4 | 2.159,5 |
| 2.1. Despesas obrigatórias | 1.711,0 | 2.019,7 | 1.968,6 | 1.995,6 | 2.101,0 | 2.009,6 | 2.055,7 |
| 2.1.1 Previdência Social | 797,0 | 898,9 | 889,4 | 897,8 | 938,5 | 916,5 | 935,0 |
| 2.1.2 Pessoal e encargos | 337,9 | 363,7 | 363,7 | 363,7 | 367,4 | 367,4 | 367,4 |
| 2.1.3 BPC | 78,8 | 92,7 | 90,2 | 92,4 | 111,1 | 105,1 | 110,1 |
| 2.1.4 Bolsa Família | 88,1 | 166,3 | 166,3 | 166,3 | 168,0 | 168,0 | 168,0 |
| 2.1.5 Seguro Desemprego | 40,7 | 47,8 | 46,5 | 47,7 | 52,4 | 49,4 | 51,9 |
| 2.1.6 Abono Salarial | 23,6 | 25,0 | 24,3 | 24,9 | 28,3 | 26,7 | 28,0 |
| 2.1.7 Saúde | 137,7 | 167,8 | 145,7 | 157,9 | 203,8 | 152,4 | 168,1 |
| 2.1.7.2 Saúde d/q Obrigatória com controle de fluxo | 104,4 | 129,5 | 110,5 | 119,8 | 152,4 | 115,6 | 127,5 |
| 2.1.7.2 Saúde d/q Discricionárias | 33,3 | 38,3 | 35,2 | 38,1 | 51,4 | 36,8 | 40,6 |
| 2.1.8 Educação | 26,5 | 43,2 | 28,1 | 30,4 | 36,6 | 29,4 | 32,4 |
| 2.1.8.2 Educação d/q Obrigatória com controle de fluxo | 6,3 | 8,2 | 6,7 | 7,3 | 8,0 | 7,0 | 7,8 |
| 2.1.8.3 Educação d/q Discricionárias | 20,2 | 35,0 | 21,4 | 23,2 | 28,6 | 22,3 | 24,7 |
| 2.1.9 Créditos Extraordinários | 47,0 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 25,7 | 25,7 | 25,7 |
| 2.1.10 Demais despesas obrigatórias | 133,6 | 211,5 | 211,5 | 211,5 | 169,2 | 169,2 | 169,2 |
| 2.2 Demais despesas discricionárias | 98,7 | 110,2 | 110,2 | 110,2 | 103,7 | 103,7 | 103,7 |
| 3. Resultado primário | 46,4 | -228,5 | -177,3 | -204,3 | -42,9 | 48,4 | 2,3 |
| 4. Meta LDO ajustada²⁴ | -211,0 | -307,2 | -307,2 | -307,2 | -60,6 | -60,6 | -60,6 |
| Folga Meta Primário | 257,4 | 78,7 | 129,8 | 102,8 | 17,7 | 109,1 | 63,0 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IFI. Elaboração: IFI.

Consideraram-se, nos três cenários, as demais despesas com o comportamento efetivamente realizado, assim como a receita líquida primária, de modo a se avaliar somente os efeitos dessas mudanças.

A Tabela 5 ilustra os valores apresentados nos dois cenários alternativos, em 2023 e 2024, onde as despesas primárias foram inferiores aos valores efetivamente realizados.

Considerando o cenário A, as despesas vinculadas ao salário mínimo, identificadas pelas despesas com Previdência Social, BPC, seguro-desemprego e abono-salarial, apresentaram redução de R\$ 13,9 bilhões, em 2023, e R\$ 32,7 bilhões, em 2024, em relação aos valores efetivamente realizados, considerando apenas a redução nos benefícios vinculados ao salário mínimo. As despesas com saúde tiveram redução de R\$ 22,1 bilhões, em 2023, e R\$ 51,4 bilhões, em 2024. As despesas com educação, por fim, teriam sido R\$ 15,1 bilhões e R\$ 7,2 bilhões menores, respectivamente, em valores nominais.

²² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2024/lei/L15077.htm.

²³ Acerca da regra original, a IFI tem o Comentários da IFI nº 21, de 2023. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/644953/CI_21_IFI.pdf.

²⁴ Os ajustes da meta consideram as deduções em cada ano, conforme ilustra a Tabela 3 dos Relatórios de Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do 3º quadrimestre de 2022, 2023 e 2024. Para 2022, considera-se uma dedução de R\$ 40,5 bilhões, além da meta de resultado primário de R\$ -170,5 bilhões para o governo central. Para 2023, essa dedução totaliza R\$ 241,3 bilhões, além da meta de resultado primário de R\$ -65,9 bilhões para o governo central. Para 2024, considera-se uma dedução total de R\$ 31,9 bilhões, além do limite inferior da meta de primário de R\$ -28,8 bilhões. Relatórios disponíveis em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-do-cumprimento-das-metas-fiscais/>.

No cenário B, as despesas vinculadas ao salário mínimo apresentaram redução de R\$ 1,5 bilhão, em 2023, e R\$ 5,3 bilhões, em 2024, considerando apenas a redução nos benefícios vinculados ao mínimo. As despesas com saúde teriam redução de R\$ 9,9 bilhões, em 2023, e de R\$ 35,7 bilhões em 2024. E os gastos com educação, teriam sido inferiores em R\$ 12,8 bilhões, em 2023, e R\$ 4,2 bilhões em 2024. Os dados são expressos em valores nominais.

O exercício indica também que os valores das despesas com saúde e educação mostram comportamentos distintos. No caso das despesas de saúde, a principal razão é que, em 2023, ainda vigorava a regra de reajuste do piso vinculada ao teto de gastos. Houve, no entanto, suplementação de despesas primárias naquele exercício em razão da EC nº 126. Dados do Parecer CMO do PLOA 2023 mostram que houve aumento de valores nas rubricas associadas à saúde nas despesas primárias com controle de fluxo (R\$ 10,0 bilhões despesas obrigatórias com controle de fluxo na área de saúde e R\$ 10,96 bilhões nas discricionárias de saúde, inclusive emendas)²⁵.

Nos gastos em educação, em que haveria redução nos valores entre 2023 e 2024, algumas razões explicam o resultado do exercício. Além da regra antiga ainda em vigor em 2023, houve suplementação, no montante de R\$ 100 milhões das despesas com educação nas despesas obrigatórias com controle de fluxo e nas despesas discricionárias, inclusive emendas parlamentares, em R\$ 9,5 bilhões no orçamento proposto, dado o espaço fiscal aberto pela EC nº 126. Além disso, houve aporte inicial de R\$ 6,1 bilhões ao Programa Pé-de-Meia, em dezembro de 2023, sem contrapartida em 2022, como ponto de partida, e 2024.

Além disso, há uma divergência nos dados considerados para ajuste das medidas. A regra do teto de gastos, considerava o IPCA acumulado em 12 meses até dezembro do ano anterior, alteração constante da EC nº 113, de 2021²⁶. Já o RFS considera, como indexador para a correção da inflação, o IPCA acumulado em 12 meses até junho do ano anterior, permitindo, ainda, que se incorpore a diferença entre o acumulado em 12 meses em dezembro e em junho, sem que esse eventual desvio seja incorporado à base de cálculo dos limites para os anos seguintes²⁷.

Dessa forma, em 2023, o exercício representado no cenário A corrigiu os pisos de ASPS e MDE pela variação do IPCA em 5,78%, dezembro de 2022. Em 2024, a correção foi de 4,62%. No cenário B, o exercício considerou a variação do IPCA de 11,89%, em 2023 (apurado em junho de 2022). A variação do IPCA considerada em 2024 foi de 4,62%, visto que a inflação apurada em dezembro foi superior à verificada em junho de 2023 (3,16%). Essa diferença não compõe a base de cálculo da despesa para os exercícios futuros.

Os gráficos a seguir apresentam os resultados do exercício nos três cenários considerados, em % do PIB. O Gráfico 8 ilustra os resultados para o caso das despesas com saúde. No cenário realizado, as despesas com saúde subiram de 1,37% do PIB, em 2022, para 1,74% do PIB em 2024. No cenário A, essas despesas caem, de 1,37% do PIB, em 2022, para 1,30% do PIB, em 2024. No cenário B, as despesas apresentam aumento de 1,37% do PIB, em 2022, para 1,43% do PIB, em 2024.

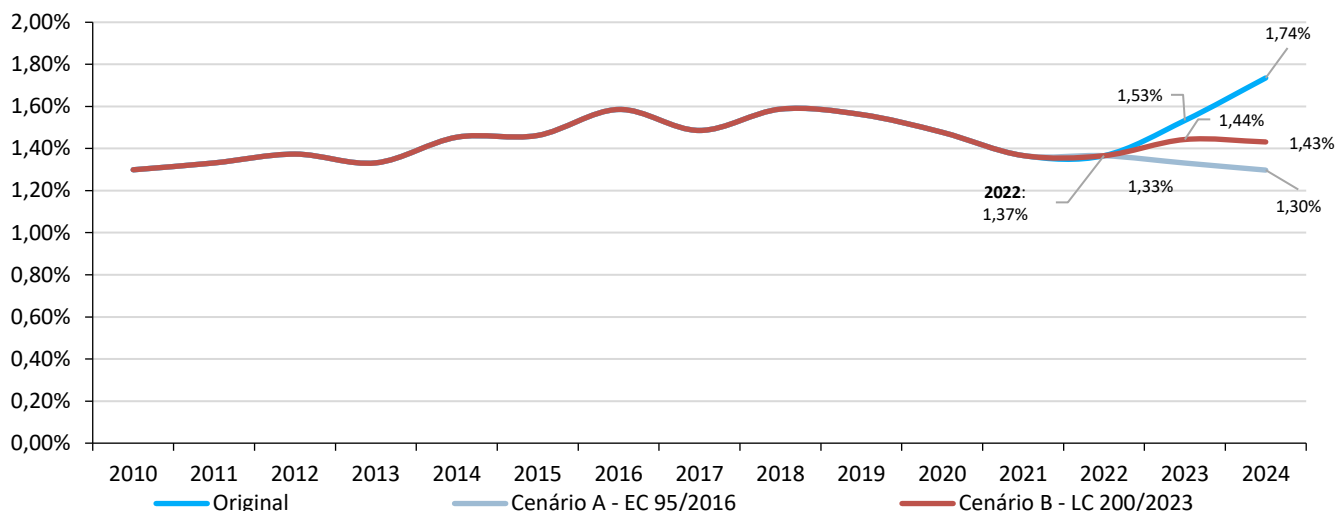
²⁵ Dados obtidos a partir da diferença entre o relatório setorial e o parecer CMO do PLOA 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2023/tramitacao/parecer-da-cmo>.

²⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc113.htm.

²⁷ Como dispõe o §1º do art. 4º da LC 200, de 2023:

“§ 1º O resultado da diferença entre a correção calculada com base na variação acumulada do IPCA, ou do índice que vier a substituí-lo, nos termos do caput deste artigo, e o valor apurado em 12 (doze) meses ao final do exercício poderá ser utilizado para ampliar o limite autorizado para o Poder Executivo na lei orçamentária anual, por meio de crédito, quando necessário à suplementação de despesas, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, observado que a ampliação não se incorporará à base de cálculo dos exercícios seguintes.” (grifo nosso)

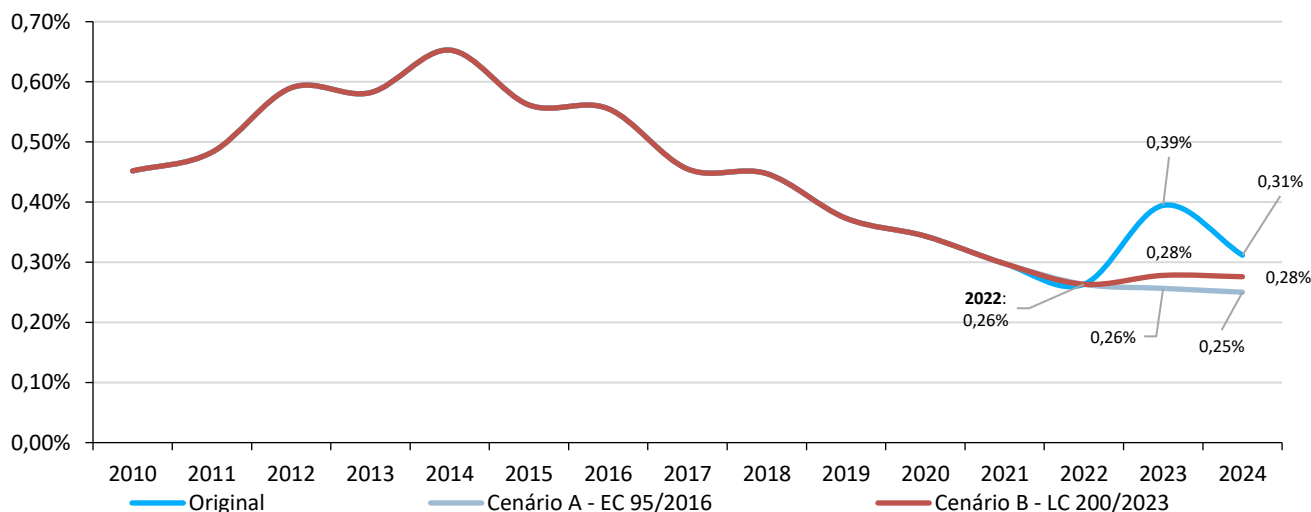
GRÁFICO 8. DESPESAS OBRIGATÓRIAS COM CONTROLE DE FLUXO E DISCRICIONÁRIAS COM SAÚDE (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IFI.

O Gráfico 9 apresenta os resultados para o exercício com as despesas de educação. Nos dados efetivamente realizados, as despesas com educação subiram de 0,26 % do PIB, em 2022, para 0,31 % do PIB, em 2024. No cenário A, essas despesas diminuiriam, saindo de 0,26% do PIB, em 2022, para 0,25% do PIB, em 2024. No cenário B, as despesas apresentariam aumento de 0,26 % do PIB, em 2022, para 0,28 % do PIB, em 2024.

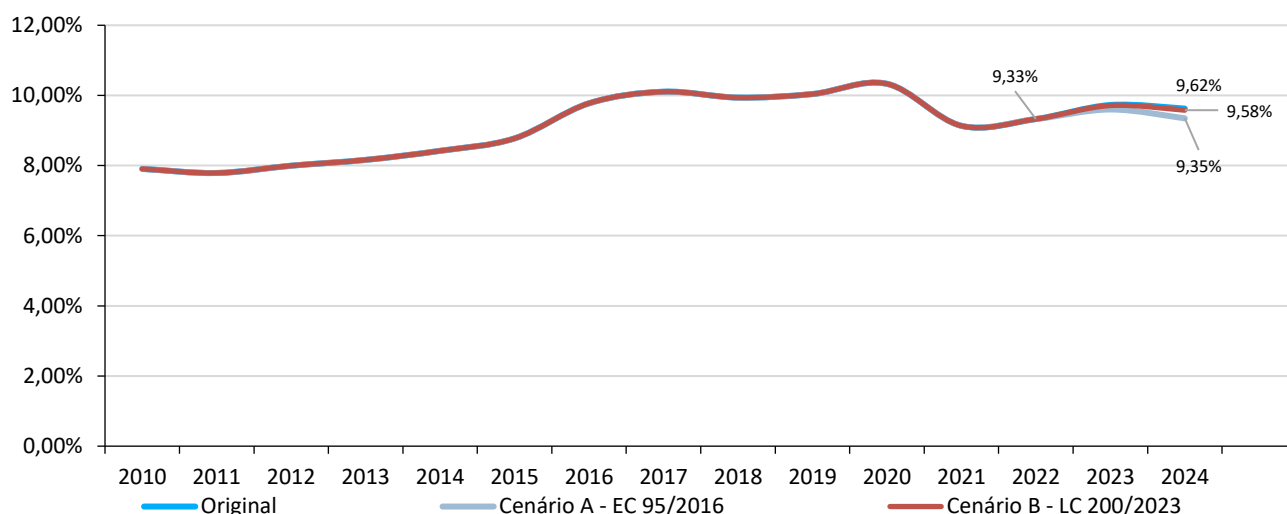
GRÁFICO 9. DESPESAS OBRIGATÓRIAS COM CONTROLE DE FLUXO E DISCRICIONÁRIAS COM EDUCAÇÃO (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IFI.

O Gráfico 10 apresenta as despesas vinculadas ao salário mínimo. Nos valores efetivamente realizados, as despesas passaram de 9,3% do PIB, em 2022, para 9,62% do PIB, em 2024. No cenário A, essas despesas totalizariam 9,35% do PIB, em 2022 e, no cenário B, 9,58% do PIB, em 2024.

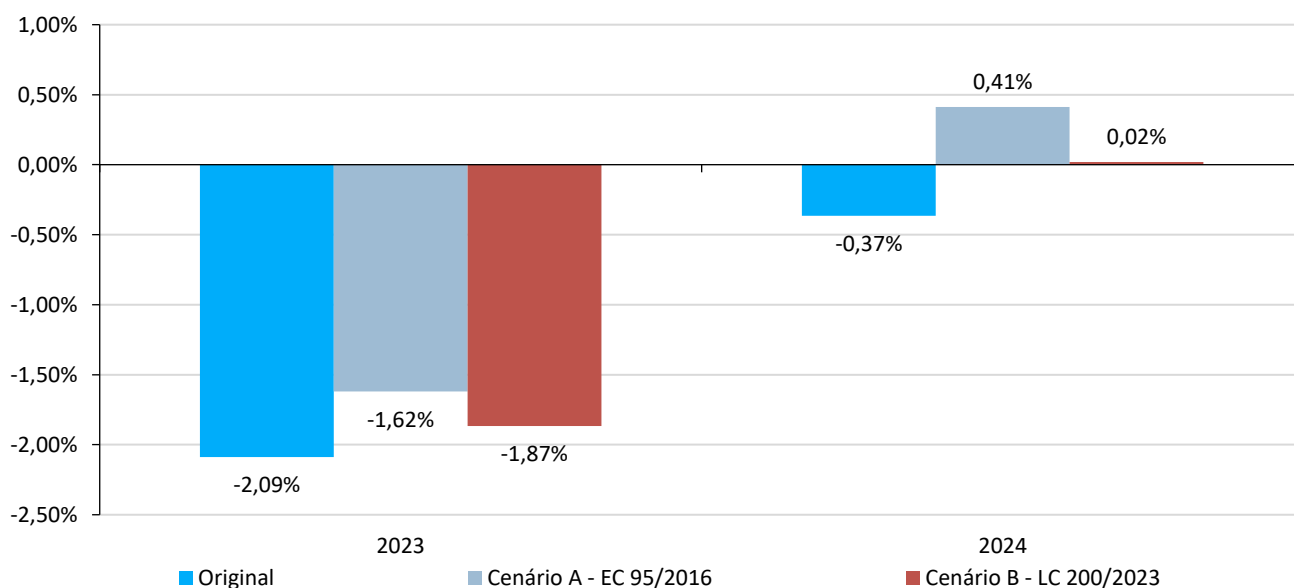
GRÁFICO 10. DESPESAS COM VINCULAÇÃO À VARIAÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IFI.

Por fim, o Gráfico 11 ilustra o resultado primário estimado em cada cenário considerado. Em 2023, no critério acima da linha, o governo central teve déficit primário de 2,1% do PIB, com influência do pagamento extraordinário de precatórios e do aumento geral das despesas primárias, com o espaço fiscal aberto pela EC nº 126, de 2022. No cenário A, o déficit primário teria sido de 1,6% do PIB, em razão das diferenças nas despesas avaliadas. No cenário B, o déficit teria sido de 1,9% do PIB, em 2023.

GRÁFICO 11. RESULTADO PRIMÁRIO ESTIMADO EM CADA CENÁRIO (% DO PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e IFI.

No exercício de 2024, o déficit realizado foi de 0,4% do PIB, com influência da situação de calamidade no Estado do Rio Grande do Sul e da emergência climática. No cenário A, o resultado do exercício indica que o governo central teria realizado superávit primário de 0,4% do PIB. No cenário B, o resultado primário seria praticamente zero (0,02% do PIB).

Cabe ressaltar que os valores iniciais considerados geram variações nas estimativas nos diferentes cenários do exercício. Como os efeitos dos indexadores são cumulativos, quanto maior o prazo do exercício, maior a diferença entre os cenários estimados pelas regras de correção.

Por exemplo, caso o ponto de partida da projeção fosse 2023 em vez de 2022, seria esperada uma redução do diferencial das despesas, visto que haveria diferença nas bases, dado o aumento da EC nº 126, de 2022 e o impacto acumulado dos indexadores, que apresentaram diferenças nos dois últimos exercícios.

A Tabela 6 abaixo apresenta os parâmetros utilizados nessa projeção.

TABELA 6. PARÂMETROS DO EXERCÍCIO EM CADA CENÁRIO

| Parâmetro | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| Despesas vinculadas ao salário mínimo | | | |
| Cenário realizado – Salário mínimo | R\$ 1.212 | R\$ 1.320 | R\$ 1.412 |
| Cenário A – Salário mínimo | R\$ 1.212 | R\$ 1.284 | R\$ 1.331 |
| Cenário B – Salário mínimo | R\$ 1.212 | R\$ 1.316 | R\$ 1.399 |
| Impacto aumento de R\$ 1,00 – Previdência (R\$ milhões) | 249,71 | 263,14 | 273,85 |
| Impacto aumento de R\$ 1,00 – BPC (R\$ milhões) | 63,16 | 67,42 | 74,94 |
| Impacto aumento de R\$ 1,00 – Seguro Desemprego (R\$ milhões) | 19,44 | 18,95 | 20,04 |
| Impacto aumento de R\$ 1,00 – Abono Salarial (R\$ milhões) | 33,59 | 36,24 | 37,13 |
| Despesas com Saúde | | | |
| Piso ASPS - Efetivo | 139.814 | 147.902 | 214.505 |
| Piso ASPS – Cenário A | 139.814 | 147.902 | 154.737 |
| Piso ASPS – Cenário B | 139.814 | 160.344 | 170.696 |
| Despesas com Educação | | | |
| Piso MDE - Efetivo | 62.777 | 66.408 | 108.610 |
| Piso MDE – Cenário A | 62.777 | 66.408 | 69.477 |
| Piso MDE – Cenário B | 62.777 | 71.995 | 76.643 |

Elaboração: IFI.

Nos cenários A e B, para as despesas com ASPS e MDE, considera-se que a despesa tem a mesma variação que o respectivo piso.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

| Projeções da IFI | 2025 | | | 2026 | | |
|--|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| | Fev/25 | Mar/25 | Comparação | Fev/25 | Mar/25 | Comparação |
| PIB – crescimento real (% a.a.) | 1,86 | 1,86 | = | 2,13 | 2,13 | = |
| PIB – nominal (R\$ bilhões) | 12.600,26 | 12.600,26 | = | 13.407,82 | 13.407,82 | = |
| IPCA – acum. (% no ano) | 4,44 | 4,44 | = | 3,64 | 3,64 | = |
| Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$) | 5,95 | 5,95 | = | 6,05 | 6,05 | = |
| Ocupação - crescimento (%) | 1,02 | 1,02 | = | 1,17 | 1,17 | = |
| Massa salarial - crescimento (%) | 2,24 | 2,24 | = | 2,13 | 2,13 | = |
| Selic – fim de período (% a.a.) | 14,25 | 14,25 | = | 11,75 | 11,75 | = |
| Juros reais ex-ante (% a.a.) | 7,18 | 7,18 | = | 6,38 | 6,38 | = |
| Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB) | -0,71 | -0,71 | = | -1,05 | -1,05 | = |
| dos quais Governo Central | -0,71 | -0,71 | = | -1,00 | -1,00 | = |
| Juros Nominais Líquidos (% do PIB) | 8,91 | 8,91 | = | 8,63 | 8,63 | = |
| Resultado Nominal (% do PIB) | -9,62 | -9,62 | = | -9,68 | -9,68 | = |
| Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB) | 81,42 | 81,42 | = | 86,35 | 86,35 | = |





ifi Instituição Fiscal
Independente

-  /ifibrasil
-  @IFIBrasil
-  @ifibrasil
-  /company/ifibrasil
-  /@ifibrasil
-  github.com/ifibrasil

ifi@senado.leg.br / (61) 3303-2875