

Análise do resultado primário do Governo Central em 2025⁵

Alexandre Andrade

Considerações iniciais

Esta seção apresenta uma análise do resultado primário do governo central em 2025 a partir de informações disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Banco Central.

O governo central conseguiu cumprir a meta de resultado primário fixada para 2025, com déficit de R\$ 9,5 bilhões (0,1% do PIB), considerando os abatimentos previstos na legislação. Sem os abatimentos, o déficit primário apurado foi de R\$ 61,7 bilhões (0,5% do PIB) no ano passado.

Apesar da desaceleração da economia em 2025, o comportamento da arrecadação continuou favorável ao longo do ano passado e auxiliou no cumprimento da meta. Em 2025, a receita primária total cresceu 3,2%, em termos reais, ante 2024. Nessa base de comparação, a receita primária líquida subiu 2,8%.

Além do comportamento da atividade econômica, esse incremento na arrecadação foi alcançado com a ajuda de fatores atípicos (não recorrentes), ainda que em menor magnitude do que o verificado em 2024. As receitas foram também impulsionadas pela recuperação e ampliação da base de incidência de alguns tributos nos últimos três anos. Em 2025, especificamente, houve a elevação das alíquotas do IOF.

A despesa primária do governo central teve alta real de 3,4%, em 2025 (18,8% do PIB), ante 2024 (18,7% do PIB), quando caiu 0,7% em relação a 2023 (19,5% do PIB). Em 2025, ocorreram incrementos importantes em alguns agregados da despesa, como benefícios previdenciários e assistenciais, além do gasto com pessoal e nas despesas discricionárias, ainda que sobre uma base de comparação parcialmente deprimida, como será melhor explicado adiante.

Como discutido no RAF nº 96⁶, de janeiro de 2025, alguns eventos não recorrentes⁷ sobre a despesa primária distorceram a base de comparação dessa variável de 2022 para cá. Ajustando a série para alguns desses eventos, a despesa cresceu 2,5%, em termos reais,

⁵ Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2026/janeiro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-jan-2026>.

⁶ https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/682438/RAF96_JAN2025.pdf.

⁷ Entre os eventos não recorrentes considerados estão, a título de ilustração, os gastos voltados ao combate da calamidade no Rio Grande do Sul, a emergência climática e o pagamento dos precatórios represados em dezembro de 2023.

em 2025, na comparação com 2024, quando houve aumento de 3,8% ante 2023. Ou seja, a análise dessa série ajustada de despesa primária permite concluir que os gastos primários continuaram a subir no ano passado, embora em ritmo menor que o verificado em 2023 e 2024.

Analisando a perspectiva, ainda que o Executivo tenha conseguido cumprir formalmente a meta de resultado primário de 2025 (e de 2024), a dinâmica das variáveis fiscais continua a impor cautela em relação ao cumprimento da meta fixada nas diretrizes orçamentárias nos próximos anos. Isto porque, a meta fiscal foi formalmente cumprida em 2024 e 2025 com a utilização de abatimentos de despesas das regras fiscais e de recolhimentos de receitas não recorrentes, o que não caracteriza, necessariamente, um esforço fiscal.

Em razão de decisões adotadas entre o fim de 2022 e o fim de 2023 (volta da política de valorização do salário mínimo e retomada dos pisos constitucionais de saúde e educação), a elevação das despesas com benefícios previdenciários e assistenciais e os gastos com saúde e educação, nos próximos anos, vai exigir um esforço crescente do Poder Executivo para aumentar as receitas primárias. Isto representa um desafio considerável caso nenhuma mudança ocorra.

No curto prazo, como explorado no RAF nº 107⁸, de dezembro de 2025, o orçamento de 2026 contém algumas fontes de receitas de materialização incerta. Desde o início do funcionamento da regra fiscal do limite de despesas no âmbito do arcabouço fiscal, a IFI vem chamando a atenção para as inconsistências existentes na regra, como por exemplo, a necessidade de busca incessante de receitas para compensar o crescimento das despesas primárias previsto para os próximos anos. Colocam pressão nesse incremento da despesa primária alguns agregados de despesa que evoluem acima dos limites definidos na regra.

Além disso, a perseguição do piso da margem de tolerância das metas fixadas nas diretrizes orçamentárias tem sido insuficiente para conter o crescimento da dívida bruta em proporção do PIB. A dívida bruta do governo geral (DBGG) cresceu 7,3 p.p. do PIB entre dezembro de 2022 e novembro de 2025, último mês com informação disponibilizada pelo Banco Central para o indicador. Em novembro, a DBGG alcançou o nível de 79,0% do PIB e a perspectiva é de novos incrementos nos próximos anos, como discutido no já referenciado RAF nº 107. A expectativa de déficits primários nos anos à frente, combinada com elevada taxa real de juros da economia, pressionarão o endividamento bruto do governo.

⁸ https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/816727/RAF107_DEZ2025.pdf.

Resultado primário do governo central em 2025

A partir das informações divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Tabela 2 apresenta a consolidação do resultado primário do governo central nos últimos três exercícios financeiros (2023, 2024 e 2025).

TABELA 2. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL ACIMA DA LINHA

Discriminação	2023		2024		2025	
	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB	Valor	% do PIB
1. Receita primaria total	2.353,4	21,5%	2.679,4	22,7%	2.902,3	22,8%
2. Transferências por repartição de receita	452,0	4,1%	517,7	4,4%	569,7	4,5%
3. Receita primária líquida [1-2]	1.901,4	17,4%	2.161,8	18,4%	2.332,6	18,3%
4. Despesa primária	2.129,9	19,5%	2.204,7	18,7%	2.394,2	18,8%
5. Resultado primário acima da linha [3-4]	-228,5	-2,1%	-42,9	-0,4%	-61,7	-0,5%
6. Ajustes metodológicos e discrepância estatística	-36,0	0,1%	-2,4	-0,3%	3,5	0,0%
7. Resultado primário abaixo da linha [5+6]	-264,5	-2,0%	-45,4	-0,7%	-58,2	-0,5%
8. Despesas não consideradas na meta	241,3	2,2%	31,8	0,3%	48,7	0,4%
9. Resultado primário para cumprimento da LDO [7+8]	-23,2	0,2%	-13,6	-0,4%	-9,5	-0,1%

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

De acordo com os dados do Siga Brasil e da STN, o governo central teve déficit primário de R\$ 61,7 bilhões em 2025 (0,5% do PIB), configurando piora em relação ao déficit apurado em 2024, de R\$ 42,9 bilhões (0,4% do PIB). Feitos os ajustes metodológicos e considerada a discrepância estatística⁹ para efeito de cômputo do resultado primário abaixo da linha, o déficit de 2025 passa a ser de R\$ 58,2 bilhões (0,5% do PIB), ante déficit de R\$ 45,4 bilhões (0,7% do PIB) em 2024.

Para efeito de cumprimento formal da meta de resultado primário do ano passado, é necessário desconsiderar desses R\$ 58,2 bilhões os abatimentos de despesas previstos na

⁹ Para efeito de cumprimento da meta fiscal, vale o resultado primário apurado pelo Banco Central, que utiliza a metodologia abaixo da linha. Esta metodologia mede o saldo das contas públicas pela variação do endividamento (dívida líquida) entre um período e outro. A STN utiliza a metodologia acima da linha para apuração do resultado primário, que consiste na diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias (excluindo a despesa de juros) em um dado instante do tempo. Ou seja, esta metodologia considera o fluxo orçamentário ao longo do tempo. Os valores referentes a ajustes metodológicos e discrepância estatística são divulgados pela STN para compatibilizar as duas metodologias. No caso de 2025, os dados considerados pela IFI a título de ajustes metodológicos e discrepância estatística estão disponíveis para o período de janeiro a novembro.

legislação¹⁰, cujo montante somou R\$ 48,7 bilhões. Assim, o resultado primário para aferição do cumprimento da meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2025¹¹ foi de déficit de R\$ 9,5 bilhões (0,1% do PIB)¹².

Esse déficit de R\$ 9,5 bilhões está dentro do intervalo de tolerância previsto na Lei Complementar (LC) nº 200¹³, de 2023, de mais ou menos 0,25 p.p. do PIB¹⁴. A meta de resultado primário, fixada na já referenciada LDO 2025, foi de zero, com intervalo inferior de tolerância de déficit de R\$ 31,0 bilhões.

Como será melhor explorado adiante, o cumprimento da meta de primário de 2025 foi possível em razão, pelo lado da receita, de algumas medidas de reforço da arrecadação adotadas ao longo do exercício, como a elevação das alíquotas do IOF, e de recolhimentos de receitas não recorrentes, como a antecipação de dividendos das empresas estatais. Pelo lado da despesa, contribuíram para o cumprimento da meta no ano passado os abatimentos de gastos previstos na legislação.

Outro elemento importante a ajudar no cumprimento da meta fiscal de 2025 foi a edição do Decreto nº 12.416¹⁵, de 21 de março de 2025, que impôs um faseamento sobre a execução das despesas discricionárias ao longo do ano passado. A norma restringiu o empenho dessas despesas a determinados limites conforme o ano foi avançando.

De acordo com informações levantadas pela IFI no portal Siga Brasil, no fim de 2025, houve um desvio de R\$ 21,0 bilhões na despesa primária executada em relação ao previsto no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira¹⁶. Esse desvio ficou mais concentrado

¹⁰ As despesas excluídas da meta fixada na LDO 2025 são as seguintes: (i) Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7064 e ADI 7047, que limitam o pagamento de despesas de precatórios (R\$ 41,1 bilhões); (ii) Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1236, que trata do ressarcimento aos aposentados do INSS em razão de descontos indevidos (R\$ 2,8 bilhões); (iii) Lei Complementar nº 221 (disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp221.htm), de 18 de novembro de 2025, que trata de projetos estratégicos em defesa nacional (R\$ 2,5 bilhões); e Lei Complementar nº 223 (disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp223.htm), de 19 de dezembro de 2025, que trata da exclusão do câmputo dos limites de despesas primárias e das metas fiscais as despesas temporárias com educação pública e saúde (R\$ 2,2 bilhões) de que trata o art. 6º da Lei nº 15.164 (disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/l15164.htm), de 14 de julho de 2025.

¹¹ Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15080.htm.

¹² Esse valor não considera os ajustes metodológicos e a discrepância estatística do mês de dezembro de 2025.

¹³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

¹⁴ Cabe dizer que, nos termos do §3º do art. 5º da Lei Complementar nº 200, de 2023, o resultado primário do Governo Central para fins de cumprimento da meta de resultado primário é apurado pelo Banco Central do Brasil. Desta forma, o valor antecipado acima é um indício de cumprimento, mas não afere, por si só, o cumprimento da meta, que pode apresentar divergências entre as metodologias do resultado primário acima da linha e do resultado primário abaixo da linha.

¹⁵ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.416-de-21-de-marco-de-2025-619281491>.

¹⁶ Decreto nº 12.763, de 28 de novembro de 2025 (disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12763.htm), que alterou o Decreto nº

em: (i) despesa de pessoal (R\$ 5,9 bilhões), para a qual a IFI chamou a atenção de os valores orçados dessa despesa estarem relativamente elevados; (ii) outras despesas obrigatórias (R\$ 10,6 bilhões), especialmente em abono e seguro desemprego (R\$ 2,2 bilhões), créditos extraordinários (R\$ 4,5 bilhões), os quais não foram integralmente executados (como o ressarcimento aos beneficiários do INSS e a baixa execução de restos a pagar de despesas com a calamidade pública de 2024 inscritos no exercício.), e subsídios, subvenções e Proagro (R\$ 1,7 bilhão); e (iii) despesas com controle de fluxo (R\$ 2,5 bilhões), sendo R\$ 2,0 bilhões em emendas de execução obrigatória e R\$ 5,0 bilhões em despesas discricionárias do Poder Executivo.

Receitas primárias e transferências

A Tabela 3 apresenta os montantes e as variações da receita primária total do governo central e dos principais componentes da receita. Em 2025, a receita total cresceu 3,2% ante 2024, em termos reais. Em proporção do PIB, a receita subiu marginalmente de 2024 para 2025, de 22,7% do PIB para 22,8% do PIB.

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

	jan-dez/23			jan-dez/24			jan-dez/25		
	R\$ bi corren tes	Var.% real	% PIB	R\$ bi corren tes	Var.% real	% PIB	R\$ bi corren tes	Var.% real	% PIB
Receita total	2.353,4	-2,7%	21,5%	2.679,4	9,0%	22,7%	2.902,3	3,2%	22,8%
Receitas administradas, exceto RGPS	1.439,3	-1,0%	13,2%	1.690,0	12,5%	14,3%	1.859,8	4,8%	14,6%
Incentivos fiscais	-0,1	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%
Arrecadação líquida para o RGPS	592,7	5,8%	5,4%	641,2	3,6%	5,4%	709,7	5,4%	5,6%
Receitas não administradas	321,5	-20,6%	2,9%	348,3	3,6%	3,0%	332,7	-8,9%	2,6%
Transferências	452,0	-5,5%	4,1%	517,7	9,7%	4,4%	569,7	4,8%	4,5%
Receita líquida	1.901,4	-2,1%	17,4%	2.161,8	8,9%	18,4%	2.332,6	2,8%	18,3%
PIB (R\$ bi correntes)	10.943,3			11.779,3			12.733,6		

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

De acordo com a Tabela 3, as maiores contribuições para o desempenho da arrecadação no ano passado vieram das receitas administradas e da arrecadação líquida para o RGPS. As receitas administradas registraram expansão real de 4,8% em relação a 2024. Essas receitas continuaram a ser impulsionadas pelo desempenho da atividade econômica, ainda que tenha ocorrido enfraquecimento da economia no segundo semestre de 2025.

A elevação das alíquotas do IOF¹⁷, na metade do ano, também afetou as receitas administradas em 2025. De acordo com os dados da STN, a arrecadação de IOF cresceu

12.448, de 30 de abril de 2025 (disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12448.htm).

¹⁷ Isso ocorreu por meio de três decretos: Decreto nº 12.466 (disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12466.htm), Decreto nº 12.467

21,3% em 2025, em termos reais, alcançando R\$ 86,4 bilhões (contra R\$ 67,7 bilhões recolhidos em 2024). Boa parte desse incremento observado em 2025 deveu-se aos recolhimentos de IOF nas operações de câmbio (saída de moeda), com elevação de 113% no ano passado, de R\$ 6,6 bilhões, em 2024, para R\$ 14,9 bilhões em 2025.

A arrecadação líquida para o RGPS cresceu 5,4% em 2025, em termos reais. Esse desempenho é resultado, principalmente, de dois fatores: (i) manutenção de condições relativamente robustas no mercado de trabalho, com incrementos nos níveis de ocupação e de rendimento; e (ii) reoneração gradual da folha de pagamento entre 2025 e 2027, nos termos da Lei nº 14.973¹⁸, de 16 de setembro de 2024.

As receitas não administradas tiveram queda real de 8,9% em 2025, em função de quedas nos recolhimentos de algumas rubricas representativas, como: (i) concessões e permissões (redução real de 56,3% em 2025 ante 2024); (ii) dividendos e participações (queda real de 31,2%); e (iii) demais receitas não administradas (redução real de 12,9%).

A fica clara a importância das receitas atípicas para o desempenho da arrecadação, sobretudo em 2024, quando R\$ 102,8 bilhões da receita primária total constituíram atipicidades. Em 2025, o efeito das receitas não recorrentes para o resultado da receita convencional foi menor, de R\$ 35,2 bilhões. A queda pode indicar um esgotamento desse expediente, ainda mais em um cenário com perspectiva de enfraquecimento da atividade econômica, o que afetaria os recolhimentos de alguns dos componentes, como dividendos.

Desse montante de R\$ 35,2 bilhões, R\$ 17,1 bilhões resultaram de recolhimentos de dividendos antecipados ou intercalares (contra R\$ 38,1 bilhões recolhidos em 2024), R\$ 10,1 bilhões constituíram receitas de alienação de bens intangíveis (ante zero em 2024); e R\$ 7,2 bilhões representaram recolhimentos oriundos de parcelamentos especiais (ante R\$ 9,5 bilhões em 2024).

Tabela 4 apresenta os montantes de receitas primárias, divididas pelos principais grupos, e segregadas pela presença ou não de atipicidades (segundo critérios utilizados pela IFI) em 2024 e 2025¹⁹. O objetivo da tabela é mostrar a importância que os fatores atípicos (não recorrentes) tiveram para o comportamento da arrecadação nos dois últimos exercícios.

(disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12467.htm) e Decreto nº 12.499 (disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12499.htm).

¹⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm.

¹⁹ Como eventos não recorrentes das receitas a IFI considerou: (i) parcelamentos especiais (Refis); (ii) concessões e outorgas em montantes superiores a padrões históricos; (iii) antecipação de dividendos e dividendos extraordinários; (iv) tributação sobre o estoque de fundos exclusivos e *offshores* (Lei nº 14.754); (v) receita de alienação de bens intangíveis; (vi) Transação Tributária PGFN-RFB 6/2024; e (vii) regularização de depósitos na Caixa (Lei nº 14.973). A metodologia está explicada no Estudo Especial (EE) da IFI nº 17, de dezembro de 2021, que detalha como a IFI calcula o resultado primário estrutural do governo central. O trabalho pode ser acessado no seguinte endereço:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594656/EE17_Resultado_Estrutural.pdf.

Pela análise da fica clara a importância das receitas atípicas para o desempenho da arrecadação, sobretudo em 2024, quando R\$ 102,8 bilhões da receita primária total constituíram atipicidades. Em 2025, o efeito das receitas não recorrentes para o resultado da receita convencional foi menor, de R\$ 35,2 bilhões. A queda pode indicar um esgotamento desse expediente, ainda mais em um cenário com perspectiva de enfraquecimento da atividade econômica, o que afetaria os recolhimentos de alguns dos componentes, como dividendos.

Desse montante de R\$ 35,2 bilhões, R\$ 17,1 bilhões resultaram de recolhimentos de dividendos antecipados ou intercalares (contra R\$ 38,1 bilhões recolhidos em 2024), R\$ 10,1 bilhões constituíram receitas de alienação de bens intangíveis (ante zero em 2024); e R\$ 7,2 bilhões representaram recolhimentos oriundos de parcelamentos especiais (ante R\$ 9,5 bilhões em 2024).

Tabela 4, fica clara a importância das receitas atípicas para o desempenho da arrecadação, sobretudo em 2024, quando R\$ 102,8 bilhões da receita primária total constituíram atipicidades²⁰. Em 2025, o efeito das receitas não recorrentes para o resultado da receita convencional foi menor, de R\$ 35,2 bilhões. A queda pode indicar um esgotamento desse expediente, ainda mais em um cenário com perspectiva de enfraquecimento da atividade econômica, o que afetaria os recolhimentos de alguns dos componentes, como dividendos.

Desse montante de R\$ 35,2 bilhões, R\$ 17,1 bilhões resultaram de recolhimentos de dividendos antecipados ou intercalares (contra R\$ 38,1 bilhões recolhidos em 2024), R\$ 10,1 bilhões constituíram receitas de alienação de bens intangíveis (ante zero em 2024); e R\$ 7,2 bilhões representaram recolhimentos oriundos de parcelamentos especiais (ante R\$ 9,5 bilhões em 2024).

TABELA 4. RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL COM SEGREGAÇÃO PARA EVENTOS RECORRENTES E NÃO RECORRENTES – 2024 E 2025 (R\$ BILHÕES)

	jan-dez 2024			jan-dez 2025		
	Receita convencional	Receita recorrente	Receita não recorrente	Receita convencional	Receita recorrente	Receita não recorrente
1. Receita primária total	2.679,4	2.576,6	102,8	2.902,3	2.867,1	35,2
Receitas administradas	1.690,0	1.645,0	45,0	1.859,8	1.852,5	7,3
Incentivos fiscais	-	-	-	-	-	-
Arrecadação líquida para o RGPS	641,2	639,8	1,3	709,7	709,0	0,7
Receitas não administradas	348,3	291,8	56,5	332,7	305,6	27,1
2. Transferências por repartição de receita	517,7	505,0	12,7	569,7	569,7	0,0
3. Receita primária líquida [1-2]	2.161,8	2.071,7	90,1	2.332,6	2.297,4	35,2

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

²⁰ Para maiores explicações, ver o já referenciado RAF nº 96, de janeiro de 2025.

Ainda em relação aos dividendos, a IFI levantou que, somente no último bimestre de 2025, o BNDES pagou R\$ 6,2 bihões em dividendos extraordinários para a União, enquanto a Petrobras pagou R\$ 2,5 bilhões no período, perfazendo um montante de R\$ 8,7 bilhões, considerando antecipação e recolhimento de dividendos extraordinários. Ou seja, dos R\$ 17,1 bilhões de dividendos atípicos recebidos pelo Tesouro, em 2025, R\$ 8,7 bilhões ingressaram nos cofres nos dois últimos meses do ano.

Despesas primárias

apresenta os montantes e as variações da despesa primária total do governo central e dos principais componentes da despesa. Em 2025, a despesa total subiu 3,4% ante 2024, em termos reais. Em proporção do PIB, a despesa passou de 18,7% do PIB, em 2024, para 18,8% do PIB em 2025.

Tabela 5 apresenta os montantes e as variações da despesa primária total do governo central e dos principais componentes da despesa. Em 2025, a despesa total subiu 3,4% ante 2024, em termos reais. Em proporção do PIB, a despesa passou de 18,7% do PIB, em 2024, para 18,8% do PIB em 2025.

TABELA 5. DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL – 2022 A 2024 – JANEIRO A DEZEMBRO (R\$ BILHÕES CORRENTES, VAR. % REAL E % DO PIB)

Discriminação	jan-dez/23			jan-dez/24			jan-dez/25		
	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB	R\$ bi correntes	Var.% real	% PIB
Despesa total	2.129,9	12,5%	19,5%	2.204,7	-0,7%	18,7%	2.394,2	3,4%	18,8%
Benefícios previdenciários (RGPS)	898,9	7,9%	8,2%	938,5	0,1%	8,0%	1.026,9	4,1%	8,1%
Pessoal (ativos e inativos)	363,7	2,8%	3,3%	367,4	-3,2%	3,1%	402,6	4,3%	3,2%
Abono e seguro-desemprego	72,9	7,9%	0,7%	80,7	6,2%	0,7%	87,8	3,5%	0,7%
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	92,7	12,4%	0,8%	111,1	14,9%	0,9%	127,2	9,1%	1,0%
Créditos extraordinários (exceto PAC)	2,8	-94,3%	0,0%	25,7	777,5%	0,2%	6,4	-76,3%	0,0%
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%	0,0	-	0,0%
Fundeb	37,5	9,0%	0,3%	47,5	21,5%	0,4%	59,7	19,7%	0,5%
Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)	71,4	291,8%	0,7%	34,3	-52,9%	0,3%	42,8	17,0%	0,3%
Subsídios, subvenções e Proagro	21,7	34,4%	0,2%	17,8	-20,8%	0,2%	25,5	35,8%	0,2%
Obrigatórias	1.946,5	12,2%	17,8%	2.021,0	-0,4%	17,2%	2.189,3	3,1%	17,2%
Obrigatórias com controle de fluxo	326,4	42,4%	3,0%	356,7	4,7%	3,0%	369,4	-1,4%	2,9%
Discricionárias	183,4	15,3%	1,7%	183,7	-3,8%	1,6%	204,9	6,1%	1,6%
PIB (R\$ bi correntes)	10.943,3			11.779,3			12.733,6		

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

Em 2025, os dados da STN indicam crescimento real em vários agregados da despesa primária do governo central: (i) benefícios previdenciários (alta real de 4,1% em 2025); (ii) despesa de pessoal (+4,3% nessa base de comparação); (iii) abono e seguro desemprego (+3,5%); (iv) Benefício de Prestação Continuada – BPC (+9,1%); (v) Complementação da

União ao Fundeb (+19,7%); (vi) sentenças judiciais e precatórios, de custeio e capital (+17,0%); (vii) subsídios, subvenções e Proagro (+35,8%); e (viii) despesas discricionárias do Poder Executivo (+6,1%). As despesas obrigatórias com controle de fluxo caíram 1,4%, em termos reais, em 2025 na comparação com 2024. Essa redução foi influenciada pelo comportamento da despesa com o Programa Bolsa Família.

Em parte, o crescimento da despesa de 2025 explica-se por uma base de comparação mais deprimida (de 2024), em razão do pagamento dos precatórios represados de 2022 e 2023, em dezembro de 2023, no montante de R\$ 92,4 bilhões. Parte deste montante, R\$ 32,3 bilhões, representou uma antecipação da despesa de precatórios do exercício de 2024.

Em outras palavras, dos R\$ 92,4 bilhões de precatórios pagos em dezembro de 2023, R\$ 15,8 bilhões corresponderam a precatórios represados de 2022, R\$ 44,3 bilhões foram de precatórios represados do exercício de 2023, e R\$ 32,3 bilhões constituíram precatórios do exercício de 2024, cujo pagamento foi antecipado. Como discutido no RAF nº96²¹, de janeiro de 2025, os R\$ 92,4 bilhões de precatórios pagos em dezembro de 2023 distorceram a base de comparação das despesas primárias do governo central.

Para tratar as séries e ajustar a comparação dos agregados de despesa primárias que contenham pagamento de precatórios, a Tabela 6 apresenta os valores de exercício feito pela IFI para elucidar a distorção causada pela antecipação do pagamento de precatórios, em dezembro de 2023, sobre a base da despesa primária do governo central.

Para isso, utilizaram-se valores de alguns grupos de despesas primárias separados do respectivo pagamento de precatórios. Assim, fica possível visualizar a dinâmica dessas despesas sem a influência das sentenças judiciais. Foram considerados os seguintes grupos de despesas: (i) benefícios previdenciários; (ii) pessoal e encargos sociais; (iii) abono e seguro-desemprego; e (iv) Benefício de Prestação Continuada (BPC). Os valores e as variações apresentados na tabela são os dos últimos quatro anos.

²¹ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/682438/RAF96_JAN2025.pdf.

TABELA 6. DESPESAS PRIMÁRIAS SELECIONADAS, COM SEPARAÇÃO PARA PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS (R\$ BILHÕES CORRENTES E VAR. % REAL)

	2022		2023		2024		2025	
	R\$ bilhões correntes	Var. % real	R\$ bilhões correntes	Var. % real	R\$ bilhões correntes	Var. % real	R\$ bilhões correntes	Var. % real
Benefícios previdenciários	797,0	2,6%	898,9	7,9%	938,5	0,1%	1.026,9	4,1%
Total	27,9	3,1%	56,5	92,3%	26,5	-54,8%	42,3	51,7%
Precatórios	769,0	2,6%	842,3	4,8%	912,0	3,8%	984,6	2,8%
Sem precatórios								
Pessoal e encargos sociais	337,9	-6,1%	363,7	2,8%	367,4	-3,2%	402,6	4,3%
Total	10,9	4,1%	19,8	72,2%	3,7	-81,9%	9,5	143,6%
Precatórios	327,0	-6,4%	343,9	0,5%	363,7	1,3%	393,1	2,9%
Sem precatórios								
Abono e seguro-desemprego	64,3	27,6%	72,9	7,9%	80,7	6,2%	87,8	3,5%
Total	0,0	-	0,1	121,1%	0,1	11,0%	0,1	-15,3%
Precatórios	64,2	27,6%	72,8	7,8%	80,6	6,2%	87,8	3,6%
Sem precatórios								
Benefício de Prestação Continuada (BPC)	78,8	6,5%	92,7	12,4%	111,1	14,9%	127,2	9,1%
Total	2,3	21,8%	3,8	60,3%	5,3	35,6%	6,0	8,0%
Precatórios	76,6	6,1%	88,9	11,0%	105,7	14,0%	121,2	9,2%
Sem precatórios	797,0	2,6%	898,9	7,9%	938,5	0,1%	1.026,9	4,1%

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

Considerando a despesa de benefícios previdenciários, o crescimento real de 4,1%, em 2025, apresentado na apresenta os montantes e as variações da despesa primária total do governo central e dos principais componentes da despesa. Em 2025, a despesa total subiu 3,4% ante 2024, em termos reais. Em proporção do PIB, a despesa passou de 18,7% do PIB, em 2024, para 18,8% do PIB em 2025.

Tabela 5, está influenciado pelo pagamento de precatórios. **Isolando os precatórios** da série de pagamento de **benefícios previdenciários**, no montante de R\$ 26,5 bilhões, em 2024, e R\$ 42,3 bilhões, em 2025, resulta que os R\$ 984,6 bilhões pagos em 2025 correspondem a um **incremento real de 2,8% ante 2024**, quando houve crescimento de 3,8% em relação a 2023. Essas variações estão dispostas na Tabela 6.

Ainda de acordo com a Tabela 6, os pagamentos de precatórios no âmbito dos benefícios previdenciários caíram, em termos reais, 54,8% em 2024 ante 2023, quando cresceram 92,3% em relação a 2022. Em 2025, por sua vez, os precatórios previdenciários somaram R\$ 42,3 bilhões, com expansão real de 51,7% em relação a 2024. Como se vê, essas variações se relacionam com o pagamento de R\$ 92,4 bilhões feito em dezembro de 2023.

De maneira análoga, aquele pagamento de precatórios distorceu a comparação da despesa de pessoal nos últimos três anos. O aumento real de 4,3% observado em 2025 foi influenciado pelos precatórios de 2024 antecipados para dezembro de 2023. Ao se isolar

esse efeito sobre a série, chega-se a um incremento real de 2,9% na despesa de pessoal em 2025 na comparação com 2024, quando houve acréscimo de 1,3% sobre 2023 (Tabela 6).

Entre 2024 e 2025, a despesa do BPC passou de R\$ 111,1 bilhões para R\$ 127,2 bilhões, incremento real de 9,1%. O gasto com precatórios no âmbito do BPC subiu de R\$ 5,3 bilhões, em 2024, para R\$ 6,0 bilhões em 2025, aumento real de 8,0%. Uma possível explicação para o aumento na despesa do BPC seria a Lei nº 14.176²², de 2021, que possibilitou a ampliação da renda mensal familiar per capita de $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo para $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, sob algumas condições. Além disso, a Lei nº 14.441²³, de 2022, possibilitou que o INSS firmasse parcerias para a realização de avaliações sociais, acelerando o ritmo de concessão de benefícios. Isolando o efeito dos precatórios sobre a despesa do BPC, a despesa teve expansão real de 9,2%, no ano passado, e de 14,0% em 2024.

Algumas considerações adicionais sobre as despesas com controle de fluxo, que compreende dois agregados principais: (i) despesas obrigatórias com controle de fluxo; e (ii) despesas discricionárias.

Conforme apresentado na Tabela 6, as despesas discricionárias do Poder Executivo somaram R\$ 204,9 bilhões em 2025, caracterizando acréscimo real de 6,1% sobre 2024. Este aumento na execução das despesas discricionárias deveu-se a alguns fatores:

- (i) Incremento real de 9% nas emendas parlamentares voltadas a gastos com saúde, fazendo com que as despesas discricionárias de saúde registrassem elevação real de 6,9% em 2025. A título de ilustração, as emendas responderam por 44,3% do financiamento das despesas discricionárias da área de saúde em 2025; e
- (ii) Aumento real de 8,5% nas despesas discricionárias de educação, com elevações mais expressivas em gastos voltados à concessão de bolsas de estudo e funcionamento de instituições de ensino. Houve também integralização de cotas do Programa Pé-de-Meia, no montante de R\$ 1,0 bilhão, sem contrapartida em 2024.

Em suma, o aumento real de 3,4% verificado na despesa primária do governo central, em 2025, foi significativo, embora seja importante considerar a base de comparação relativamente deprimida de 2024 em função do montante de R\$ 32,3 bilhões de precatórios daquele exercício que foram antecipados para dezembro de 2023. Ainda assim, ocorreram aumentos relevantes em muitos agregados da despesa primária, como em benefícios previdenciários e assistenciais, pessoal e encargos e despesas discricionárias.

²² Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14176.htm.

²³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14441.htm.

Considerações finais

A partir dos dados divulgados pela STN, houve o cumprimento formal da meta de resultado primário zero do governo central em 2025. Isto não indica, contudo, uma melhora da posição fiscal do país no ano passado.

Em primeiro lugar, o déficit primário piorou em 2025 (R\$ 61,7 bilhões, pela metodologia acima da linha), na comparação com 2024 (R\$ 42,9 bilhões).

Em 2025, assim como em 2024, o cumprimento formal da meta fixada nas diretrizes orçamentárias foi alcançado com recolhimentos extraordinários de receitas e abatimentos de despesas previstos na legislação. Como mostrado na análise, os montantes de receitas não recorrentes foram menores do que os registrados em 2024.

Analisando em perspectiva, como destacado pela IFI em edições anteriores deste relatório, as dificuldades para cumprimento das metas fiscais serão crescentes. Isso porque há fontes de pressão significativas em alguns agregados de despesa para os próximos exercícios. A dinâmica de alguns desses agregados tem relação com as regras de formação do gasto.

Por exemplo, os valores dos benefícios previdenciários e assistenciais têm relação direta com a política de valorização do salário mínimo, ainda que a variação do mínimo tenha sido limitada a 2,5% nos termos do art. 4º da Lei nº 15.077²⁴, de 27 de dezembro de 2024. De todo modo, a quantidade de benefícios emitidos também influencia a dinâmica do gasto.

Importante dizer que as despesas vinculadas a receitas também podem crescer acima dos limites definidos na Lei Complementar nº 200²⁵, de 2023, em razão da retomada dos pisos constitucionais de saúde e educação, prevista na Emenda Constitucional nº 126²⁶, de 2022, também conhecida como emenda constitucional da transição. Isto acaba compensando, em parte, os esforços realizados pelo Poder Executivo para aumentar a arrecadação nos últimos três anos com o objetivo de melhorar os resultados fiscais do governo central.

Como discutido pela IFI em edições passadas deste RAF²⁷, a política de valorização do salário mínimo e os pisos constitucionais de saúde e educação vão exercer forte pressão sobre a dinâmica das despesas primárias do governo central nos próximos anos.

Ainda que a despesa de precatórios tenha sido integralmente excluída dos limites de despesa do arcabouço fiscal, a partir do exercício de 2026, e da apuração das metas de resultado primário, a partir de 2027, de acordo com exercícios feitos pela IFI, ocorrerá uma

²⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l15077.htm.

²⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm.

²⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm.

²⁷ Ver, por exemplo, RAF nº 91, de agosto de 2024 (disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/658531/RAF91_AGO2024.pdf) e RAF nº 94, de novembro de 2024 (disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/661748/RAF94_NOV2024.pdf).

insuficiência do limite de despesas do arcabouço a partir de 2028²⁸, fazendo a regra do limite de despesas perder eficácia.

Por fim, cabe ressaltar que a perseguição do piso da meta fiscal definida na LDO tem sido insuficiente para conter a trajetória de endividamento bruto do país. Como mostram os dados publicados pelo Banco Central, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), em proporção do PIB, tem crescido desde o fim de 2022 e deverá encerrar 2025 no nível de 79,0% do PIB, de acordo com a projeção mais recente da IFI para o indicador.

²⁸ Ver RAF nº 107, de dezembro de 2025. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/816727/RAF107_DEZ2025.pdf.