

Relatório de Acompanhamento Fiscal

Nº 110

19 de Março de 2026

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

Lucas Vinícius Penha Martins Bomfim Leal

Pedro Henrique Oliveira de Souza

Rafael da Rocha Mendonça Bacciotti

Assessora de Comunicação

Carmensita Corso

Estagiários

Anna Clara Moreira

Gustavo Marciel de Queiroz

Lukas Cortez de Medeiros Balogh Fagundes

Secretária executiva

Thuane Vieira Rocha

Layout do relatório

CODIV/SECOM e SEFPRO/SEGRAF

Cenário externo é fonte de preocupação

A IFI entrega aos parlamentares brasileiros, lideranças da sociedade civil, especialistas interessados em finanças públicas e imprensa o 110º Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF).

Para a dinâmica econômica são importantes não só o desempenho positivo das principais variáveis que refletem o funcionamento do sistema (PIB, inflação, emprego, balanço de pagamentos etc.), como também a percepção e as expectativas dos atores econômicos relevantes, sujeitos de decisões de investimentos estratégicos para o desenvolvimento da economia.

Duas variáveis têm afetado negativamente a formação das expectativas sobre o futuro da economia brasileira: a fragilidade fiscal e o cenário externo.

O cenário global passa por momento de enorme instabilidade. A guerra entre EUA, Israel e Irã semeia incertezas crescentes por provocar substancial aumento nos preços do petróleo e ameaçar o comércio global. A depender da duração e da extensão do conflito, o Brasil poderá sofrer consequências importantes em relação à inflação, taxa de juros e ritmo de crescimento.

No plano fiscal e orçamentário, múltiplos poderão ser os impactos em elementos como nível de receitas correlacionadas à inflação, ao PIB, alguns itens de despesa, volume de arrecadação oriunda da exploração mineral, resultados da Petrobras e geração de dividendos, nível da taxa de juros que recai sobre a dívida pública, entre outros. Por prudência, a IFI optou por aguardar o amadurecimento do quadro nas próximas semanas – dada a imensa volatilidade presente – para abordar, no RAF de abril, as principais repercussões e efeitos da atual crise internacional no cenário fiscal de curto e médio prazos.

No presente relatório, analisamos a evolução de um dos principais programas sociais do orçamento público brasileiro, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto como direito assistencial em nossa Constituição e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8742, de 1993), direcionado para idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, sem cobertura previdenciária.

O BPC representou uma despesa total de R\$ 127,2 bilhões, em 2025, equivalente a 1% do PIB e 5,3% da despesa primária da União. Foi a despesa com o maior aumento médio real entre as principais despesas primárias nos últimos dez anos. O crescimento dos gastos com o BPC - que poderá chegar a um percentual entre 1,2% e 1,4% do PIB, em 2035 - se deve não apenas aos aumentos reais do salário mínimo, aos quais os valores do benefício estão vinculados, mas, principalmente, ao aumento no número de beneficiários.

Embora o foco prioritário da IFI esteja nas finanças públicas federais, o RAF nº 110 aponta a melhora do resultado primário agregado dos municípios brasileiros em 2025. Há que se considerar que a situação fiscal dos municípios é extremamente heterogênea e diversa, já que 88% das 5.570 cidades (4.889) têm menos de 50 mil habitantes e 44% (2.420), menos de 10 mil habitantes. Apenas 38% (2.118) dos municípios possuem Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), sendo os demais vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), gerenciado pelo INSS.

As cidades com menos de 100 mil habitantes têm mais de 72% de suas receitas primárias oriundas de transferências federais e estaduais. A dependência das transferências nas cidades com população inferior a 10 mil habitantes, chega a 88%. A minoria dos municípios acessa receitas oriundas de royalties advindos da exploração de petróleo, minérios e recursos hídricos para a geração de energia. Ainda assim, é uma boa notícia para o cenário fiscal do país a produção de superávits primários em todas as faixas populacionais dos municípios brasileiros.

Boa leitura!

Marcus Pestana

Diretor-Executivo da IFI

Alexandre Andrade

Diretor da IFI

Destaques

Evolução da despesa com o Benefício de Prestação Continuada (BPC)

A despesa com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) tem crescido de forma acelerada. Em 2025, o gasto com o programa somou R\$ 127,2 bilhões, o equivalente a 1,0% do PIB. O aumento do número de beneficiários tem respondido pela maior parte da expansão recente da despesa, com destaque para o avanço das concessões destinadas a pessoas com deficiência e para a maior participação de benefícios concedidos por via judicial. Como resultado, o BPC consolida-se como uma das principais rubricas da despesa primária obrigatória da União. **(Página 6)**

Resultado primário dos municípios melhora em 2025

O resultado primário dos municípios melhorou em 2025, atingindo 0,05% do PIB. Apesar da perda de fôlego nas receitas, as despesas mais do que compensaram esse movimento. A desaceleração das receitas em razão do enfraquecimento da atividade econômica afetou os entes, visto que a maioria depende de transferência de recursos dos Estados e da União. Isso é particularmente relevante nos municípios menores, que têm mais de 80% da receita oriunda de transferências correntes e de capital. Do lado da despesa, o resultado primário registrado em 2025 foi mais influenciado pela redução dos investimentos e das demais despesas correntes, embora também tenha havido desaceleração no crescimento dos gastos com pessoal no ano passado. O impacto do RPPS nos municípios é menor que nos estados, parte pelo relativo equilíbrio entre receitas e despesas, parte em virtude de menos da metade dos municípios do país terem um regime próprio de previdência social. **(Página 14)**

Primeira publicação em: 19 de março de 2026

Arquivo atualizado em: 19 de março de 2026

Confira erratas em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2026/marco/erratas>

Evolução da despesa com o Benefício de Prestação Continuada (BPC)

Rafael Bacciotti¹

Introdução

Em 2025, a despesa com o Benefício de Prestação Continuada (BPC) somou R\$ 127,2 bilhões em termos nominais, o equivalente a 1,0% do PIB, consolidando-se como uma das principais rubricas da despesa primária obrigatória da União. Em termos reais, o gasto com o programa cresceu 9,1% em 2025, após expansão de 14,9% em 2024. Essa trajetória reflete tanto a valorização real do salário mínimo quanto a expansão do número de beneficiários e tem contribuído para pressionar a execução orçamentária da União, no contexto das atuais regras fiscais.

Este texto analisa a evolução da despesa com o BPC, decompondo seus principais vetores de crescimento e debatendo os fatores associados à aceleração observada nos últimos anos. O tema já foi abordado anteriormente pela IFI nas Notas Técnicas nº 28², de 2019, e nº 50³, de 2021, sendo retomado à luz da dinâmica recente de crescimento do gasto.

Regras atuais

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um direito assistencial individual e não vitalício, assegurado na Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 8.742, de 1993 – também chamada de Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

O benefício garante o pagamento de um salário mínimo mensal aos beneficiários. Por se tratar de um benefício assistencial, não exige contribuição prévia ao INSS. Em contrapartida, não prevê o pagamento de décimo terceiro salário e não gera direito à pensão por morte.

O público-alvo do programa são idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência (PcD) de qualquer idade. No caso das pessoas com deficiência, exige-se a comprovação de impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial que impeçam sua participação plena e efetiva na sociedade.

Como regra geral de acesso ao benefício, é preciso que a renda mensal bruta familiar, dividida pelo número de seus integrantes, seja igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário

¹ Analista da IFI.

² Disponível em:

https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/554601/NT28_Reforma_Previdencia_Novo_BPC.pdf.

³ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593836/NT50_BPC.pdf.

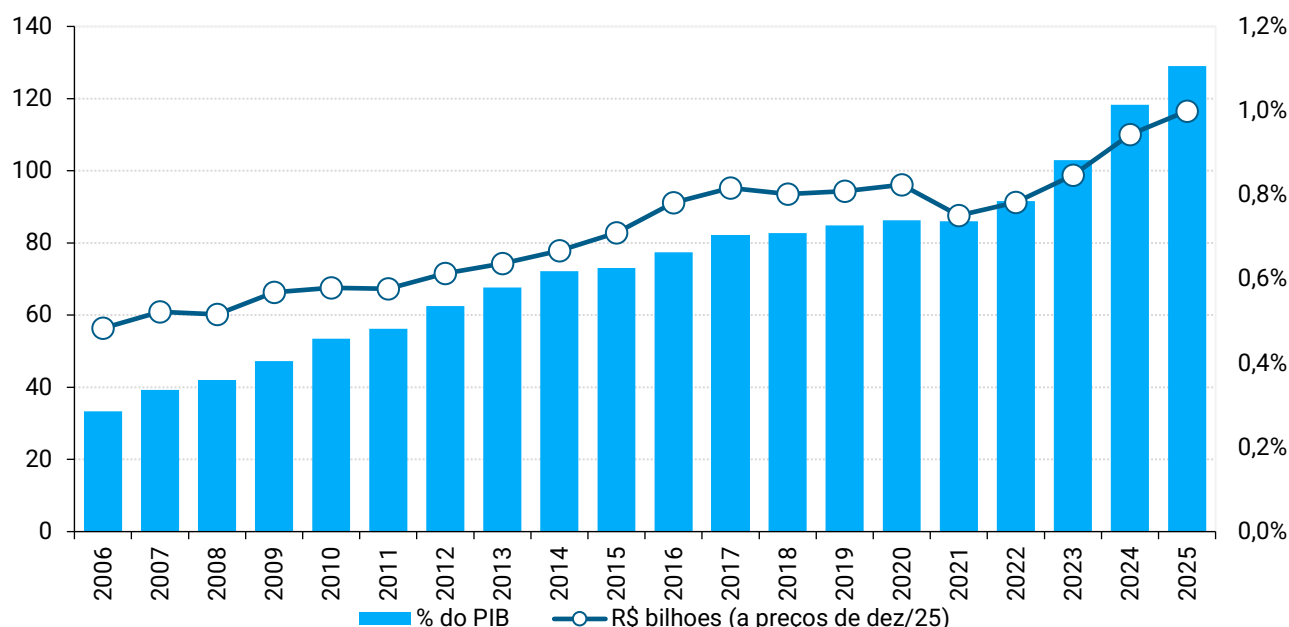
mínimo. A Lei nº 14.176⁴, de 2021, introduziu a possibilidade de ampliação do limite de renda para até ½ (meio) salário mínimo, dependendo de fatores como o grau da deficiência, a dependência de terceiros e o comprometimento da renda familiar com gastos médicos não supridos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Contudo, essa flexibilização ainda carece de regulamentação na esfera administrativa.

Além do critério de renda, o requerente deve residir no Brasil e estar inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), cuja atualização é obrigatória a cada 24 meses. A partir das normas de 2024 e 2025 – Lei nº 15.077⁵, de 2024, e Decreto nº 12.561⁶, de 2025 – a manutenção do benefício está condicionada à existência de biometria do beneficiário ou de seu responsável legal em bases de dados oficiais (CIN, TSE ou CNH).

Evolução da despesa com o BPC

De acordo com dados do Relatório do Tesouro Nacional (RTN), a despesa com o BPC foi de R\$ 127,2 bilhões em 2025. Como mostra o Gráfico 1, a trajetória é de crescimento ao longo das últimas duas décadas, tanto em termos reais quanto em proporção do PIB, com aceleração mais pronunciada a partir de 2022. Em 2025, o gasto com o BPC correspondeu a 1,0% do PIB e 5,3% da despesa primária da União.

GRÁFICO 1. DESPESA DA UNIÃO COM O BPC



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14176.htm.

⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15077.htm.

⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/Decreto/D12561.htm.

Além do aumento em termos absolutos, a despesa com o BPC tem crescido em ritmo superior ao das demais rubricas da despesa primária. Como mostra a Tabela 1, o gasto com o benefício registrou crescimento médio real de 5,8% ao ano nos últimos dez anos, ante 2,0% da despesa primária total. No período mais recente, essa diferença torna-se mais evidente, com variações de 12,4% em 2023, 14,9% em 2024 e 9,1% em 2025.

TABELA 1. DESPESAS PRIMÁRIAS DA UNIÃO: VARIAÇÃO REAL

	Média últimos 10 anos	2023	2024	2025
Despesa Total*	2.0%	12.5%	-0.7%	3.4%
Benefícios Previdenciários	3.4%	7.9%	0.1%	4.1%
Pessoal e Encargos Sociais	0.0%	2.8%	-3.2%	4.3%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	5.8%	12.4%	14.9%	9.1%
Outras despesas	1.0%	24.1%	-2.3%	1.2%

Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

*Inclui precatórios extraordinários pagos em 2023.

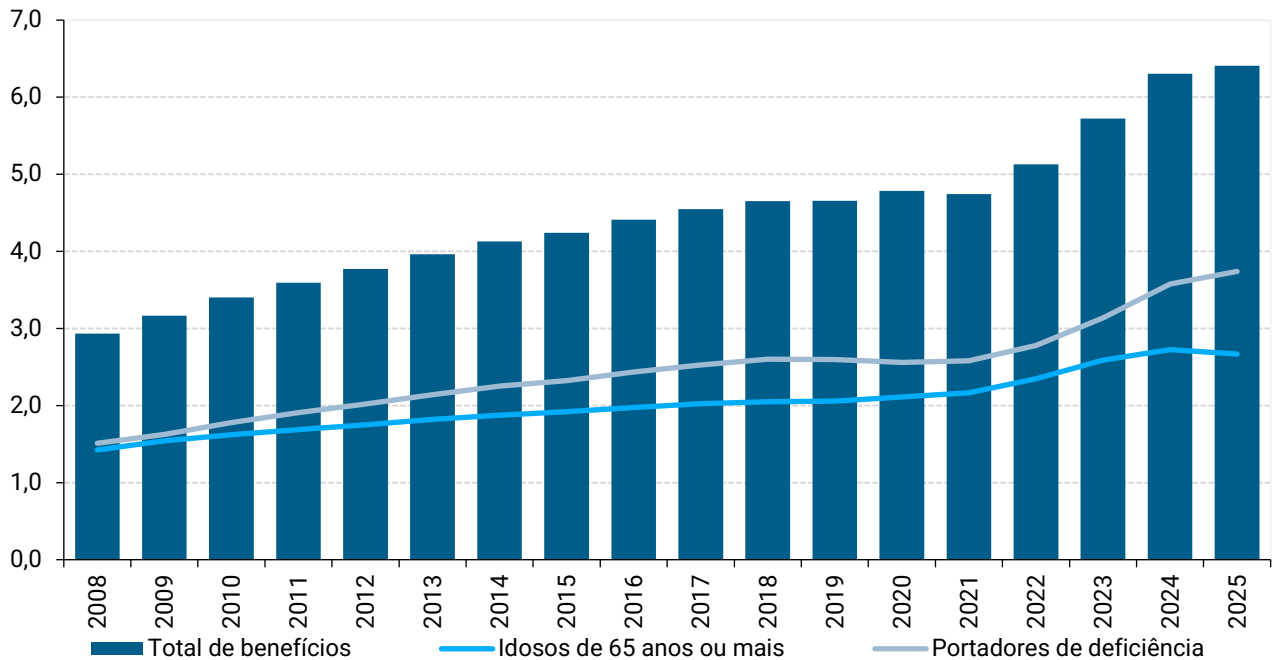
Decomposição do crescimento da despesa: salário mínimo e quantitativo de benefícios

A evolução da despesa com o BPC acompanha dois fatores: o crescimento do estoque de beneficiários e a dinâmica do salário mínimo, ao qual o benefício é indexado.

O Gráfico 2, com informações do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS), apresenta a evolução do estoque de benefícios emitidos entre 2008 e 2025, segmentados entre idosos e pessoas com deficiência. Observa-se que o estoque de benefícios apresentou crescimento praticamente contínuo ao longo do período.

Em 2025, foram emitidos 6,4 milhões de benefícios, sendo 2,7 milhões destinados a idosos (41,6%) e 3,7 milhões a pessoas com deficiência (58,4%). Esses 3,7 milhões equivalem a pouco mais de 18% do total de benefícios concedidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), percentual que, até 2020, oscilava em torno de 15%.

GRÁFICO 2. BENEFÍCIOS EMITIDOS DO BPC POR GRUPO DE BENEFICIÁRIOS (MILHÕES)



Fonte: BEPS. Elaboração: IFI.

Como mostra a Tabela 2, embora os reajustes do salário mínimo tenham contribuído para o aumento da despesa ao longo do período, o principal vetor de expansão do gasto foi o crescimento do estoque de beneficiários (benefícios emitidos).

TABELA 2. BPC: SALÁRIO MÍNIMO, BENEFÍCIOS EMITIDOS E DESPESA

	2021	2022	2023	2024	2025	Var. 2025/2021*
Salário mínimo (R\$ de dez/25)	R\$ 1.399	R\$ 1.409	R\$ 1.460	R\$ 1.504	R\$ 1.539	10,1%
Benefícios emitidos (milhões)	4,7	5,1	5,7	6,3	6,4	35,1%
Despesa total com BPC (R\$ bi de dez/25)	R\$ 86,0	R\$ 91,6	R\$ 102,9	R\$ 118,2	R\$ 129,0	50,0%

Fonte: BEPS, RTN. Elaboração: IFI.

*Variação de 2025 sobre 2021.

Entre 2021 e 2025, o salário mínimo acumulou aumento real de 10,1%, enquanto o estoque de benefícios cresceu 35,1%. Como resultado, a despesa total com o BPC teve expansão real de 50,0% no período. Em termos aproximados, 70% da expansão real da despesa com o benefício pode ser atribuída ao aumento do número de beneficiários⁷.

⁷ De forma simplificada, a despesa com o BPC pode ser aproximada por: Despesa = SM × Estoque × 12; em que SM representa o valor do salário mínimo, Estoque representa o número de beneficiários e 12 o número de parcelas recebidas no ano. Em termos aproximados, a variação da despesa pode ser decomposta como ΔDespesa = ΔSM + ΔEstoque + (ΔSM × ΔEstoque).

A expansão do estoque de beneficiários tem sido determinada, principalmente, pelo crescimento do número de pessoas com deficiência. Entre 2021 e 2025, o número de benefícios destinados a esse grupo aumentou 45,1%, enquanto os benefícios para idosos cresceram 23,2%. Como resultado, a participação das pessoas com deficiência no total de beneficiários aumentou de 54,4% para 58,4% no período.

TABELA 3. BPC: ESTOQUE DE BENEFICIÁRIOS POR GRUPO

	2021	2022	2023	2024	2025	Var. 2025/2021
Idosos (milhões)	2,2	2,3	2,6	2,7	2,7	23,2%
Pessoas com deficiência (milhões)	2,6	2,8	3,1	3,6	3,7	45,1%
Total (milhões)	4,7	5,1	5,7	6,3	6,4	35,1%
Participação PcD (%)	54,4%	54,2%	54,8%	56,8%	58,4%	+4,0 p.p.

Fonte: BEPS. Elaboração: IFI.

A comparação com a população de referência (para efeito de elegibilidade) mostra dinâmicas distintas entre os grupos. No caso dos idosos, a proporção de beneficiários em relação à população com 65 anos ou mais apresentou leve redução, de 11,4%, em 2010, para 10,8%, em 2025, indicando relativa estabilidade da cobertura. Verifica-se movimento distinto no grupo das pessoas com deficiência. A proporção de beneficiários em relação à população total aumentou de 0,9% para 1,8% entre 2010 e 2025, indicando ampliação da cobertura desse grupo no programa.

TABELA 4. PROPORÇÃO DE IDOSOS NO BPC EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO NESTA FAIXA ETÁRIA E PROPORÇÃO DE DEFICIENTES NO BPC EM RELAÇÃO À POPULAÇÃO TOTAL

	2010	2015	2020	2025	Var. 2025/2010
Idosos	11,4%	11,3%	10,3%	10,8%	-0,6 p.p.
Pessoas com deficiência	0,9%	1,1%	1,2%	1,8%	+0,8 p.p.

Fonte: BEPS e IBGE. Elaboração: IFI.

Um aspecto importante a se considerar na concessão do BPC diz respeito à judicialização para recebimento do benefício. Como mostra a Tabela 5, a participação de benefícios concedidos (em relação ao total) por via judicial aumentou no período recente, passando de 11,8%, em 2021, para 16,4% em 2025. Entre as pessoas com deficiência, essa proporção

é ainda mais elevada, tendo crescido de 17,8% para 24,8% no mesmo período, segundo dados obtidos pela IFI no portal VisData/MDS⁸. A expansão das concessões por via judicial passou, portanto, a constituir um dos fatores de expansão do programa.

TABELA 5. BPC: PARTICIPAÇÃO DAS CONCESSÕES JUDICIAIS

	2021	2022	2023	2024	2025	Var. 2025/2021
Idosos (%)	4,5%	4,4%	4,4%	4,5%	4,6%	+0,1 p.p.
Pessoas com deficiência (%)	17,8%	18,2%	19,4%	21,1%	24,8%	+7,0 p.p.
Total (%)	11,8%	11,9%	12,6%	13,9%	16,4%	+4,7 p.p.

Fonte: VisData/MDS. Elaboração: IFI.

Fatores associados à expansão da despesa com o BPC

Em conjunto, os dados apresentados indicam que a expansão recente da despesa com o BPC está associada, principalmente, ao crescimento do estoque de beneficiários, com destaque para o aumento das concessões destinadas a pessoas com deficiência e para a maior participação de benefícios concedidos por via judicial. A compreensão dessa dinâmica requer examinar os fatores institucionais, legislativos e administrativos que têm influenciado a evolução recente do programa.

Conforme as constatações do Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 451/2025⁹, e as análises de Mendes e Costanzi (2024)¹⁰, o programa atravessa uma mudança de dinâmica que tem pressionado o gasto público.

O TCU aponta a ampliação do reconhecimento de condições de elegibilidade ao BPC, com destaque para o aumento das concessões a pessoas com Transtorno do Espectro Autista (TEA). Esse movimento decorre da convergência entre: (i) o reconhecimento do autismo como deficiência para efeitos legais, consolidado pela Lei nº 12.764¹¹, de 2012, garantindo o direito desse público ao benefício; (ii) o aumento de diagnósticos; e (iii) mudanças operacionais do INSS voltadas à aceleração da análise de requerimentos¹².

⁸ Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

⁹ Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A451%2520ANOACORDAO%253A2025%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0.

¹⁰ Disponível em: <https://repositorio-api.insper.edu.br/server/api/core/bitstreams/3c36572a-6dfe-4a8d-8cfb-ee669a75fdd3/content>.

¹¹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12764.htm.

¹² No caso do BPC para pessoas com deficiência, a Portaria Conjunta/MC/MT/INSS nº 14/2021 alterou o rito de avaliação ao permitir, em muitos casos, a adoção de um “padrão médio” de condições sociais, dispensando a avaliação individual realizada por assistentes sociais, cuja disponibilidade limitada representava um gargalo no processo.

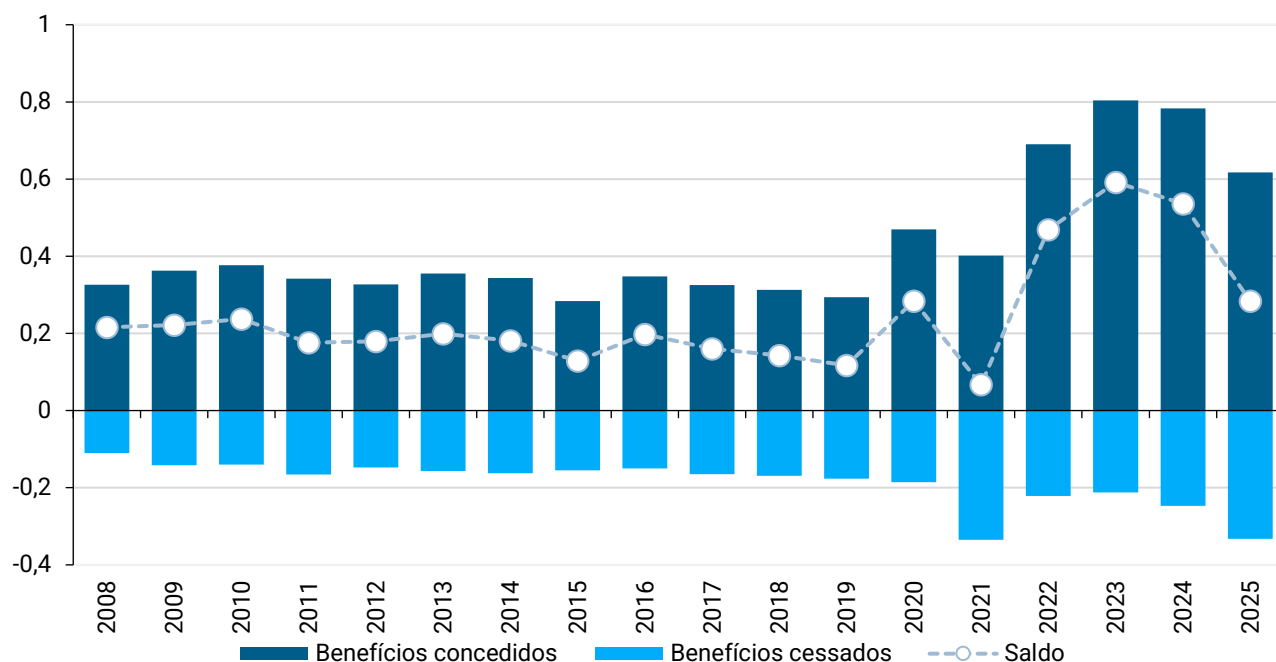
O TCU destaca também mudanças na regra de acesso que ampliaram o universo de beneficiários, entre as quais, a Lei nº 13.982¹³, de 2020, que passou a permitir a concessão de mais de um benefício a membros da mesma família. Além disso, o endurecimento das regras previdenciárias introduzido pela Emenda Constitucional nº 103¹⁴, de 2019, a reforma da previdência, pode ter deslocado parte da demanda potencial para o BPC como alternativa de proteção social.

Mendes e Costanzi (2024) reforçam que a política de aumentos reais do salário mínimo constitui um determinante relevante para a expansão da despesa. Como o benefício é indexado ao piso nacional e o critério de elegibilidade é definido em função desse piso, cada reajuste real eleva tanto o valor individual do benefício quanto o limite de renda para ingresso no programa.

Os autores também destacam que o crescimento acelerado do estoque de beneficiários tem sido impulsionado, principalmente, pelo salto nas concessões, enquanto o ritmo de cessações (saídas por morte ou superação de renda) permaneceu relativamente estável até 2024.

Os dados mais recentes do BEPS (Gráfico 3) são consistentes com esse diagnóstico ao indicar que o aumento do estoque resulta de uma dinâmica em que a entrada de novos beneficiários supera, em geral, as saídas do programa. No entanto, observa-se uma inflexão em 2025, caracterizada pela redução das novas entradas e pelo aumento das cessações.

GRÁFICO 3. CONCESSÕES E CESSAÇÕES DE BENEFÍCIOS (MILHÕES)



Fonte: BEPS. Elaboração: IFI.

¹³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm.

¹⁴ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm.

Os dois trabalhos também destacam a relevância da judicialização das concessões, que tem exercido influência importante sobre a dinâmica da despesa relacionada ao programa, seguindo com controle limitado do Poder Executivo. Esse fenômeno reflete, em parte, a divergência entre o critério de renda de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo per capita, aplicado administrativamente pelo INSS, e interpretações adotadas no Judiciário, que frequentemente admitem a flexibilização desse limite para $\frac{1}{2}$ salário mínimo, com base na avaliação da vulnerabilidade social.

Considerações finais

A despesa com o BPC apresentou crescimento expressivo nos últimos anos, atingindo R\$ 127,2 bilhões em 2025, o equivalente a 1,0% do PIB. A análise realizada neste texto indica que essa trajetória é explicada tanto pela indexação do benefício ao salário mínimo, quanto pelo crescimento do estoque de beneficiários.

Embora a valorização real do salário mínimo contribua para elevar o valor unitário do benefício, os dados mostram que o principal vetor de expansão da despesa do BPC tem sido o aumento do número de beneficiários. Entre 2021 e 2025, enquanto o salário mínimo acumulou crescimento real de cerca de 10%, o estoque de benefícios aumentou aproximadamente 35%, respondendo pela maior parte da expansão real do gasto no período.

Projeções disponíveis indicam que a despesa com o programa deve continuar crescendo, podendo alcançar valores entre 1,2% do PIB (Tesouro Nacional¹⁵) e 1,4% do PIB (estimativas da IFI¹⁶ e do IBRE¹⁷) até 2035, o que sugere a persistência de pressões fiscais associadas à evolução do BPC no médio e longo prazo.

¹⁵ Relatório de Projeções Fiscais – 2025 (2º Semestre). Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao/53580>.

¹⁶ Relatório de Acompanhamento Fiscal – Dezembro de 2025. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/816727/RAF107_DEZ2025_Conjuntura_fiscal_despesas_resultado_primario.pdf.

¹⁷ Um modelo de projeções fiscais de médio prazo para o Brasil: Uma análise preliminar. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2025-09/td22-um-modelo-de-projecoes-fiscais-de-medio-prazo-para-o-brasil.pdf>.

Resultado primário dos municípios melhora em 2025

Pedro Souza¹⁸

Introdução

Após terem registrado elevado déficit primário entre 2023 e 2024, os municípios reverteram a trajetória em meados do ano passado, tendo registrado superávit no fim do ano.

Este texto explora o resultado primário dos municípios nos últimos três anos, enfatizando o exercício de 2025, utilizando a metodologia acima da linha¹⁹ com dados obtidos do Anexo 6²⁰ do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)²¹, informados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)²².

Diferentemente da análise apresentada no RAF nº 109²³, de fevereiro de 2026, a opção de explorar os dados da Matriz de Saldos Contábeis (MSC)²⁴ é inviável aqui, dado o número de municípios existentes no país, o que dificulta enormemente as consultas às APIs²⁵. Assim, este texto utiliza as consolidações dos relatórios disponíveis por meio da ferramenta Finanças do Brasil (Finbra), no âmbito do Siconfi²⁶.

¹⁸ Analista da IFI.

¹⁹ O resultado primário pelo critério “acima da linha” corresponde à diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias do ente. O Banco Central do Brasil, por sua vez, compila as estatísticas fiscais “abaixo da linha”. Por este critério, se observa, primeiro, a variação da dívida líquida do ente analisado. Essa variação seria o resultado nominal. Subtraindo-se a despesa de juros nominais, obtém-se resultado primário abaixo da linha. A metodologia de obtenção do resultado primário acima da linha é superior em razão do poder explicativo acerca das razões que levaram ao resultado observado, permitindo a avaliação de itens de receita e despesa.

²⁰ O Anexo 6 do RREO apresenta o Resultado Primário e Nominal do ente federativo.

²¹ O RREO é um instrumento de transparência da gestão fiscal previsto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

²² Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>.

²³ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2026/fevereiro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-fev-2026>.

²⁴ A MSC é uma estrutura padronizada para o envio de informações detalhadas extraídas dos sistemas contábeis dos entes federativos. Padronizado por meio do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), a MSC permite que se faça consultas e se construam bases de dados mais detalhadas sobre aspectos contábeis desses entes. Para maiores informações, acessar:

<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf?id=12302>.

²⁵ Uma API é uma interface de programação de aplicações, que lista mecanismos para comunicação entre diferentes softwares usando definições e protocolos. No caso em tela, o uso de uma API permitiria a automatização das consultas e o download de dados fiscais dos entes subnacionais. A Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza uma API para consulta de dados do Siconfi. Ocorre que a consulta demandaria uma requisição para cada um dos 5570 municípios brasileiros em cada um dos três anos analisados, o que tornaria o processamento inviável para este texto. API do Siconfi disponíveis em: <https://apidatalake.tesouro.gov.br/docs/siconfi/>.

²⁶ No sítio do Siconfi existe a ferramenta Finanças do Brasil (Finbra), que permite o download do banco de dados informações financeiras enviadas pelos entes para atendimento do art. 51 da LRF. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rreo/finbra_rreo_list.jsf.

Importante mencionar que, a partir de 2023, o resultado primário dos estados e dos municípios passou a segregar as receitas e despesas vinculadas aos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), destinadas ao custeio da previdência dos servidores públicos dos respectivos entes, na situação em que o ente possui um regime próprio. Isso decorreu da necessidade de aumentar a transparência na divulgação das informações ao não se misturar receitas e despesas custeadas com recursos próprios da previdência, o que pode melhorar ou piorar artificialmente o resultado primário dos entes subnacionais²⁷.

Por essa razão, inclusive, este texto considera na análise o período de 2023 em diante, visto que os dados do RREO até 2022 consideram apenas receitas orçamentárias, sem essa parcela intraorçamentária. Em tese, não deveria haver diferenças no resultado primário com a inclusão das receitas e despesas intraorçamentárias por tipo de medida, já que se espera um saldo nulo nesse tipo de operação. De todo modo, poderiam ocorrer alterações para cima nos valores de receita e despesa a partir de 2023, o que impediria a correta comparação anual dessas rubricas.

Além disso, em razão da heterogeneidade e condicionalidades dos municípios, este texto precisou adotar algumas escolhas metodológicas para a elaboração do painel com as informações. Um primeiro ponto diz respeito à periodicidade dos dados. O art. 63 da Lei Complementar nº 101²⁸, de 4 de maio de 2000, também chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), determina que:

Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

I - aplicar o disposto no art. 22 e no § 4o do art. 30 ao final do semestre;

II - divulgar semestralmente:

b) o Relatório de Gestão Fiscal;

c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

Lei Complementar nº 101, de 2000. Grifo do autor.

Pela legislação, os municípios com população até 50 mil habitantes podem optar por divulgar os anexos 3 (Receita Corrente Líquida), 4 (receitas e despesas previdenciárias), 6 (resultado nominal, resultado primário e despesa de juros) e 7 (restos a pagar) do RREO em frequência semestral. Assim, haveria uma possibilidade de subestimação da quantidade de municípios que divulgam essas informações. Pela Tabela 6, a maior parte dos municípios está no limiar de população inferior a 50 mil habitantes fixado pela legislação, representando 87,8% do total de municípios brasileiros²⁹. Por outro lado, esses municípios concentram 65 milhões de habitantes, cerca de 30,5% da população total brasileira (213,4 milhões).

²⁷ Acerca deste tema, ver o já referenciado RAF nº 109, de fevereiro de 2025.

²⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

²⁹ Brasília consta nas estimativas como um município. A Tabela 6 discrimina o Distrito Federal em razão da natureza distinta do ente, que não compõe a base de dados de municípios no Siconfi.

TABELA 6. QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR POPULAÇÃO RESIDENTE

Grupo de municípios	Quantidade de municípios	% do total de municípios	População (em milhões)	% da população total
Acima de 50 mil	681	12,2%	145,4	68,1%
Até 50 mil	4.889	87,8%	65,0	30,5%
Distrito Federal	1	0,0%	3,0	1,4%
Total	5.571	100,0%	213,4	100,0%

Fonte: IBGE: Estimativa de População de 2025 enviada ao TCU³⁰. Elaboração IFI.

A opção deste trabalho foi por utilizar apenas os relatórios enviados no último bimestre de cada exercício. Mesmo que a maior parte dos municípios divulgue dados dos anexos 3 e 6 do RREO citados, outros optam pela divulgação semestral, o que levaria a quebras na série pela ausência de dados nos demais bimestres³¹.

Outra escolha metodológica consistiu em excluir os municípios que não apresentem dados para os exercícios de 2023 e 2024 simultaneamente, de modo a ser possível se realizar uma adequada comparação anual. Também foram retirados das bases municípios com dados de receita e despesas negativos³².

Ainda há uma relativa ausência de dados disponíveis para 2025. Até 14 de março de 2026, 4.721 municípios (84,8% do total) haviam informado dados sobre o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), nos anexos 6 e 3.

Para aumentar o conjunto de informações, adotou-se a hipótese de que os municípios faltantes na base em 2025 tiveram a mesma variação que os seus pares na mesma unidade federativa e na mesma faixa populacional. Por exemplo, se um município em Minas Gerais com população de 0 a 10 mil habitantes não informou os dados de receita primária em 2025, assumiu-se que a receita cresceu à mesma taxa que a receita primária dos outros municípios do estado com população de 0 a 10 mil habitantes.

Ante o exposto, a Tabela 7 apresenta informações sobre a cobertura potencial de municípios e a base de dados explorada neste texto. No Brasil, 2,5 mil municípios possuem até 10 mil habitantes, o maior grupo. De forma progressiva, a quantidade de municípios diminui à medida que as faixas populacionais aumentam. Existem 14 municípios com mais de 1 milhão de habitantes.

³⁰ Dados atualizados em 13 de janeiro de 2026. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>.

³¹ A título de exemplo, no 5º bimestre de 2024, 3.230 municípios divulgaram dados de resultado primário. No 6º bimestre do mesmo ano, 5.518 municípios divulgaram essa informação.

³² Isso gerava situações como um ente com percentual de receitas oriundas de transferências em % superior a 100% da receita primária total.

TABELA 7. POPULAÇÃO RESIDENTE EM MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL

Grupo de municípios	Quantidade de municípios existentes	Quantidade de municípios na base	Cobertura	População existente	População na base	Cobertura	Municípios com dados imputados em 2025
0 a 10 mil	2.469	2.331	94,4%	12,8	12,1	94,8%	266
10 a 50 mil	2.420	2.301	95,1%	52,2	49,7	95,3%	254
50 a 100 mil	344	337	98,0%	24,0	23,6	98,1%	28
100 a 500 mil	290	276	95,2%	58,5	56,3	96,1%	20
500 mil a 1 milhão	33	31	93,9%	23,0	21,6	94,0%	0
Acima de 1 milhão	14	13	92,9%	39,8	38,0	95,4%	0
Total	5.570	5.289	95,0%	210,4	201,4	95,7%	568

Fonte: IBGE: Estimativa de População de 2025 enviada ao TCU e IFI. Elaboração IFI.

A base utilizada nesse trabalho totaliza 5,3 mil municípios, abrangendo 95% do total no Brasil. Caso se considere a dimensão populacional, a base deste trabalho abrange 95,7% da população dos municípios (exceto Brasília). Além disso, como foi explicado anteriormente, foi necessário imputar dados para 568 municípios em 2025, dada a ausência de declarações no Siconfi. Isso equivale a 10,7% da base utilizada para os anos de 2023 e 2024.

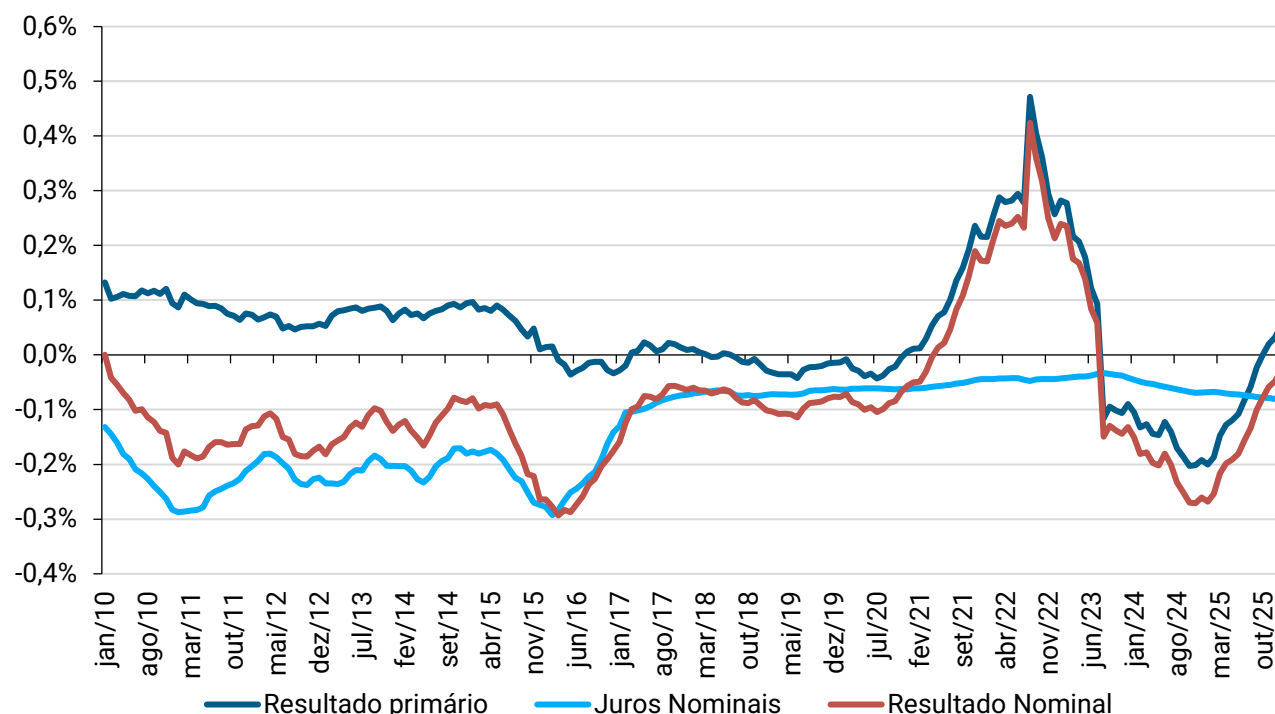
Histórico recente

Considerando o resultado primário abaixo da linha dos municípios, houve uma melhora do resultado primário entre o final de 2020 e meados de 2022, quando vigoravam as restrições contidas na Lei Complementar (LC) nº 173, de 2020³³, para enfrentamento da pandemia³⁴. Além do recebimento de recursos, havia a proibição de aumento de despesas de caráter continuado, o que garantiu uma sobra de recursos em caixa. Ao mesmo tempo, houve ganhos em razão da recuperação da atividade econômica a partir do segundo semestre de 2021, resultando em ganhos de receitas oriundas de transferências e de receitas próprias. Da combinação desses elementos, o conjunto dos municípios registrou superávit nominal de 0,04% do PIB em maio de 2022. Isto é, houve superávit mesmo considerando o pagamento de juros nominais.

³³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm.

³⁴ A LC nº 173 instituiu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, prevendo a entrega de recursos da União para os demais entes federativos, a suspensão do pagamento das dívidas em 2020 e a concessão de aumentos salariais e contratação de despesas obrigatórias de caráter continuado até 2021, entre outras medidas e contrapartidas.

GRÁFICO 4. RESULTADO PRIMÁRIO, JUROS E RESULTADO NOMINAL DOS MUNICÍPIOS (% DO PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: IFI.

A partir de meados de 2022, dois fatores contribuíram para a degradação do resultado primário dos municípios. Pelo lado da arrecadação, ocorreu redução nas receitas primárias dos estados, efeito da LC nº 194³⁵, de 2022, e da queda real das receitas primárias da União em 2023, que diminuiu o volume de transferências naquele exercício. Pelo lado das despesas, houve crescimento nos gastos com pessoal e investimentos, além de demais despesas. Nos investimentos, que apresentaram maior aumento real no período, possivelmente o aumento deveu-se ao uso da disponibilidade de caixa acumulada durante a vigência da LC nº 173, entre 2020 e 2022³⁶.

A partir de 2023, portanto, houve piora no resultado primário dos municípios pela metodologia abaixo da linha, que alcançou um déficit de 0,22% do PIB, em março de 2025. Dali em diante, a trajetória foi revertida e os municípios encerraram 2025 com um superávit de 0,02% do PIB. As próximas seções buscam explicar esses resultados pela perspectiva do resultado primário acima da linha, considerando o comportamento das receitas e das despesas primárias.

³⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm.

³⁶ Os dados dos municípios no Balanço Nacional do Setor Público Nacional mostram que, de 2019 a 2022, a disponibilidades de caixa dos municípios subiram 83,0%, em termos reais. A partir de 2023 e 2024, ocorreram quedas de 2,98% e 9,93%, respectivamente, também em termos reais, ajustados pelo IPCA. Relatórios disponíveis em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn/2024/114?ano_selecionado=2024.

As receitas primárias

A Tabela 8 apresenta os dados detalhados de resultado primário dos municípios nos últimos três anos. Houve crescimento real das receitas primárias totais no período analisado: 9,2%, em 2024, e 4,2% em 2025. No ano passado, o volume de receitas primárias foi de R\$ 1.340,2 bilhões.

TABELA 8. RESULTADO PRIMÁRIO DOS MUNICÍPIOS DE 2023 A 2025 (R\$ BILHÕES CORRENTES E VARIAÇÃO PERCENTUAL REAL)

Discriminação	2023		2024		2025	
	R\$ bilhões	Var. % real	R\$ bilhões	Var. % real	R\$ bilhões	Var. % real
1 - Receita primária total	1.078,04	-	1.233,66	9,2%	1.340,19	4,2%
1.1 - Impostos, taxas e contribuições de melhoria	259,15	-	295,35	8,7%	326,28	6,0%
1.1.1 - IPTU	66,81	-	70,74	1,0%	77,96	5,7%
1.1.2 - ISS	115,26	-	134,21	11,1%	148,92	6,4%
1.1.3 - ITBI	20,00	-	23,37	11,5%	25,78	5,8%
1.1.4 - IRRF	38,82	-	47,29	16,2%	52,27	6,0%
1.1.5 - Outras receitas tributárias	18,27	-	19,73	3,0%	21,35	3,8%
1.2 - Contribuições	19,03	-	18,67	-6,4%	19,31	-0,8%
1.3 - Receita Patrimonial	5,81	-	10,43	71,3%	7,20	-33,8%
1.4 - Transferências Correntes e de capital	684,54	-	781,11	8,8%	853,35	4,8%
1.4.1 Cota-Parte do FPM	148,50	-	169,11	8,6%	189,69	7,6%
1.4.2 Cota-Parte do ICMS	134,06	-	150,42	7,0%	160,83	2,5%
1.4.3 Cota-Parte do IPVA	30,96	-	32,71	0,8%	35,15	3,1%
1.4.4 Fundeb	156,59	-	186,93	13,9%	211,69	8,6%
1.4.5 Demais transferências correntes	186,72	-	211,36	8,0%	222,87	1,1%
1.4.6 Convênios de capital	13,67	-	14,98	4,5%	15,88	1,7%
1.4.7 Demais transferências de capital	14,04	-	15,61	6,0%	17,24	6,0%
1.5 Outras receitas correntes e de capital	40,13	-	43,99	4,6%	45,43	-1,0%
1.6. Receitas do RPPS	69,38	-	84,12	15,6%	92,47	5,4%
2 - Despesas primárias	1.094,61	-	1.265,75	10,3%	1.293,78	-2,0%
2.1 - Pessoal e Encargos Sociais	449,98	-	489,57	3,8%	535,38	4,9%
2.2 Outras Despesas Correntes	469,30	-	557,43	13,3%	571,54	-1,7%
2.3 - Investimentos	106,11	-	136,88	23,1%	98,35	-31,1%
2.4 - Inversões Financeiras	1,81	-	2,49	31,2%	3,27	26,0%
2.5 - Despesas RPPS	67,42	-	79,39	12,3%	85,25	3,0%
3. Resultado primário	-16,57	-	-32,09	-	46,41	-
3.1 Resultado primário - RPPS	1,96	-	4,73	-	7,22	-
3.2 Resultado primário - Sem RPPS	-18,53	-	-36,82	-	39,19	-

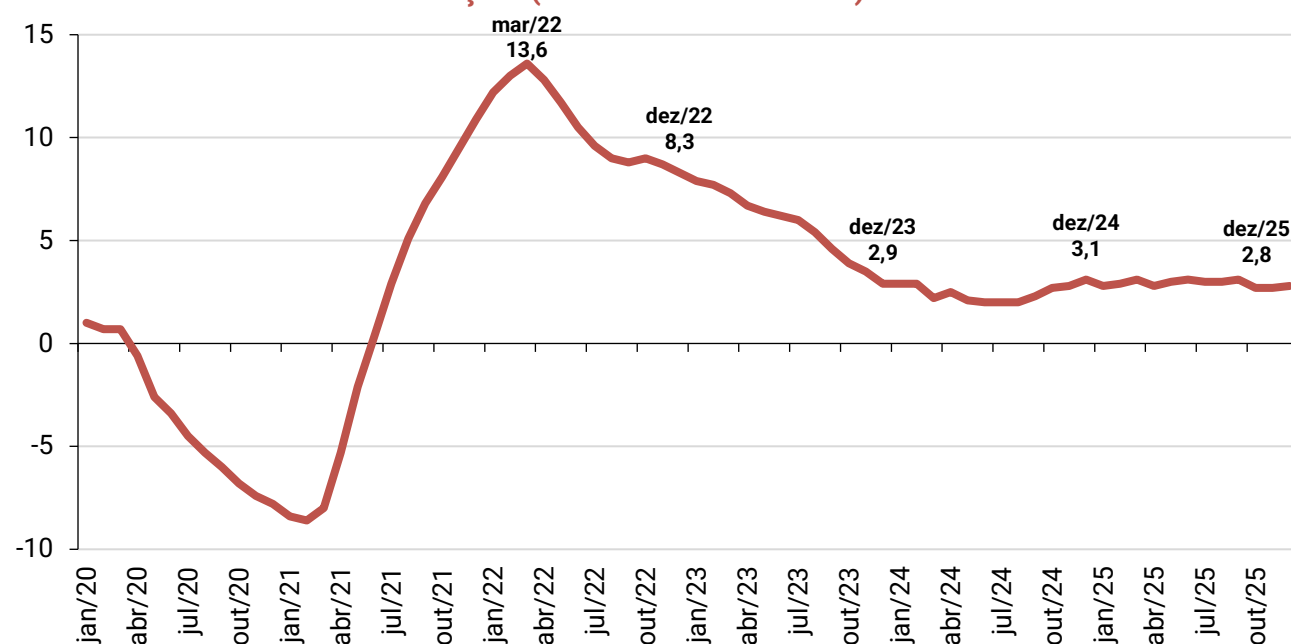
Fonte: Anexo 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) publicados no Siconfi – Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE. Elaboração: IFI.

Os dados indicam que a maior fonte de receita dos municípios são as transferências recebidas, principalmente, as transferências correntes: de 2023 a 2025, essas transferências responderam por cerca de 63,5% das receitas primárias totais dos municípios.

Houve crescimento real em todas as modalidades de transferências, tanto nas oriundas dos estados, como nas oriundas da União. Em grande parte, esses recursos originam-se de receitas partilhadas por determinação constitucional. Esses recursos totalizaram mais de 70% das receitas de transferências em 2023. Outras formas de transferências advêm do recebimento de transferências voluntárias, que envolvem recursos discricionários do Poder Executivo e destinações oriundas de emendas parlamentares.

No âmbito das receitas tributárias, que somaram R\$ 326,3 bilhões em 2025, também ocorreu crescimento real nos últimos três anos. A maior parte dessas receitas decorre do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência dos municípios, cujo recolhimento somou R\$ 148,9 bilhões em 2025 (45,6% das receitas tributárias desses entes).

GRÁFICO 5. VOLUME DE SERVIÇOS (VAR. % EM 12 MESES)



Fonte: Pesquisa Mensal de Serviços (PMC) e Pesquisa Mensal de Serviços (PMS), IBGE. Elaboração: IFI.

O volume de faturamento real das empresas de serviços apresentou crescimento, entre 2023 e 2025, embora esse aumento tenha diminuído entre meados de 2022 e o fim de 2023, quando o crescimento ficou relativamente estável. Essa trajetória é compatível com o comportamento das receitas do ISS (Gráfico 5).

As demais fontes de receita respondem por uma parcela pequena das receitas municipais. A arrecadação relacionada às fontes do RPPS somou R\$ 92,5 bilhões, em 2025, correspondendo a 6,9% das receitas primárias desses entes. A baixa participação dessa rubrica na composição das receitas municipais pode ser explicada pelo fato de menos da

metade dos municípios ter um Regime Próprio³⁷. A maior parte dos municípios recolhe contribuições patronais diretamente ao RGPS da União.

Receitas primárias por faixa populacional

A heterogeneidade existente entre os municípios brasileiros indica diferenças importantes na composição das receitas primárias quando divididos por faixa populacional. Os dados reportados na Tabela 9 evidenciam o grau de dependência de transferências, de alguns municípios.

Nos municípios menores, no critério populacional, há maior dependência de recursos oriundos de transferências. Em 2025, as receitas primárias dos municípios com população de até 10 mil habitantes somaram R\$ 113,3 bilhões. Deste montante, R\$ 99,9 bilhões corresponderam a recursos oriundos de transferências, equivalente a 88,2% das receitas totais (Tabela 8).

TABELA 9. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL DOS MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL (R\$ BILHÕES CORRENTES E VAR. % REAL)

Discriminação	2023	2024		2025	
	R\$ bilhões	R\$ bilhões	Var. % real	R\$ bilhões	Var. % real
0 a 10 mil	88,26	101,72	9,94%	113,26	6,79%
d/q Transferências	77,79	89,51	9,77%	99,94	7,08%
% de receitas de transferências	88,1%	88,0%	-	88,2%	-
10 a 50 mil	267,51	301,98	7,68%	333,89	6,04%
d/q Transferências	220,72	247,86	7,12%	275,97	6,79%
% de receitas de transferências	82,5%	82,1%	-	82,7%	-
50 a 100 mil	117,43	135,94	10,42%	149,91	5,77%
d/q Transferências	83,80	98,03	11,59%	108,58	6,23%
% de receitas de transferências	71,4%	72,1%	-	72,4%	-
100 mil a 500 mil	274,16	318,04	10,66%	343,08	3,46%
d/q Transferências	168,39	193,72	9,74%	208,56	3,26%
% de receitas de transferências	61,4%	60,9%	-	60,8%	-
500 mil a 1 milhão	102,65	115,90	7,71%	122,91	1,71%
d/q Transferências	53,16	59,78	7,27%	63,62	2,07%
% de receitas de transferências	51,8%	51,6%	-	51,8%	-
Acima de 1 milhão	228,03	260,08	8,80%	277,14	2,20%
d/q Transferências	80,68	92,20	9,01%	96,68	0,57%
% de receitas de transferências	35,4%	35,5%	-	34,9%	-

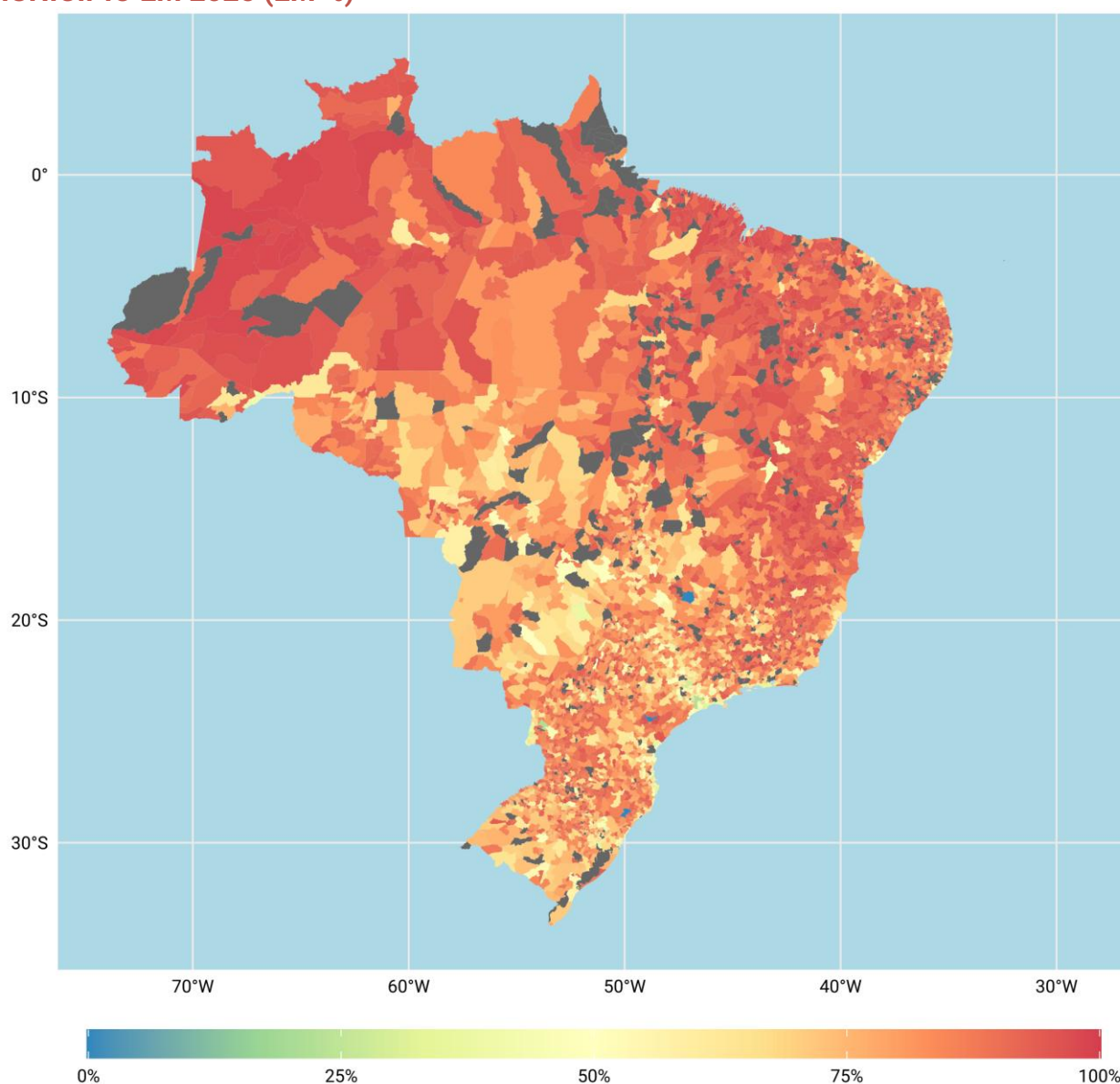
Fonte: Anexo 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária publicados no Siconfi – Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE. Elaboração: IFI.

³⁷ Em 26 de fevereiro de 2026, 2.102 municípios tinham um RPPS. Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria/painel-de-acompanhamento-da-reforma-previdenciaria33>.

Nas demais faixas, verifica-se redução da participação das transferências nas receitas à medida que aumenta a população residente. Nos municípios com população acima de 1 milhão de habitantes, por exemplo, cujas receitas primárias somaram R\$ 277,1 bilhões em 2025, 34,9% das receitas foram oriundas de transferências, o que demonstra uma maior capacidade de autofinanciamento desses entes.

A Figura 1 consiste em um mapa com a participação das transferências na receita primária total dos entes municipais no território nacional. A maior parte dos municípios apresenta grau de participação das transferências nas receitas primárias superior a 50%. Os pontos em preto no mapa representam municípios com ausência de dados na base analisada.

FIGURA 1. RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA COMO % DA RECEITA PRIMÁRIA TOTAL POR MUNICÍPIO EM 2025 (EM %)



Fonte: Anexo 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária publicados no Siconfi – Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE. Elaboração: IFI.

A Figura 1 indica que a participação das transferências na receita total é maior nos municípios menos populosos e localizados no Norte e Nordeste. Em geral, pode-se inferir, em razão da população menor, que muitos desses municípios não tenham atividades econômicas suficientes para geração de caixa por meio da tributação. Essa situação mostra uma necessidade de atenção constante desses entes à conjuntura econômica, dado o grau de dependência do desempenho econômico dos estados e da União. Nos municípios do Centro-Oeste e em parte dos municípios do Sudeste e Sul, a participação das transferências é relevante, embora ainda exista algum grau de obtenção de receitas próprias, entre 40% e 60%.

As despesas primárias

As despesas primárias dos municípios totalizaram R\$ 1.293,8 bilhões em 2025, redução real de 2,0% ante 2024. De acordo com a Tabela 8, quase metade dessas despesas primárias dos municípios ocorreram com pessoal e encargos sociais e com o RPPS, alcançando R\$ 620,6 bilhões em 2025 (50,8% da despesa total). Em sentido contrário às demais despesas, as desses grupos registraram incremento real no período analisado.

Outras despesas correntes dos municípios somaram R\$ 571,5 bilhões em 2025, redução real de 1,7% ante 2024. Essa rubrica consolida todo o montante de despesas primárias não relacionadas a investimentos ou despesas com pessoal, envolvendo o custeio da administração pública, contratações, precatórios, benefícios sociais e outras despesas (Tabela 8).

Ainda segundo a Tabela 8, as despesas de capital totalizaram R\$ 101,6 bilhões em 2025, redução real de 30,1%. Na composição dessas despesas, R\$ 98,3 bilhões corresponderam a investimentos, enquanto R\$ 3,3 bilhões constituíram inversões financeiras. Em 2023 e 2024, esse grupo de despesas havia registrado crescimento. Em 2024, os investimentos (R\$ 136,9 bilhões) cresceram 23,1% em relação a 2023. Os resultados primários negativos de 2023 e 2024 podem ter obrigado os entes a utilizarem suas disponibilidades financeiras em caixa em razão da ausência de arrecadação suficiente. Assim, é possível que a redução nos investimentos verificada em 2025 tenha relação com a menor disponibilidade de caixa dos municípios.

Despesas primárias por faixa populacional

Assim como nas receitas, existe grande heterogeneidade na composição da despesa primária dos municípios. De acordo com a Tabela 10, não existe uma relação tão clara entre a composição da despesa e população total dos municípios, pelo menos não de forma linear. Por exemplo, de maneira geral, a despesa de investimentos dos municípios corresponde a percentuais entre 6,5% e 10,8% das despesas primárias.

TABELA 10. DESPESAS PRIMÁRIAS DOS MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL (R\$ BILHÕES CORRENTES E VAR. % REAL)

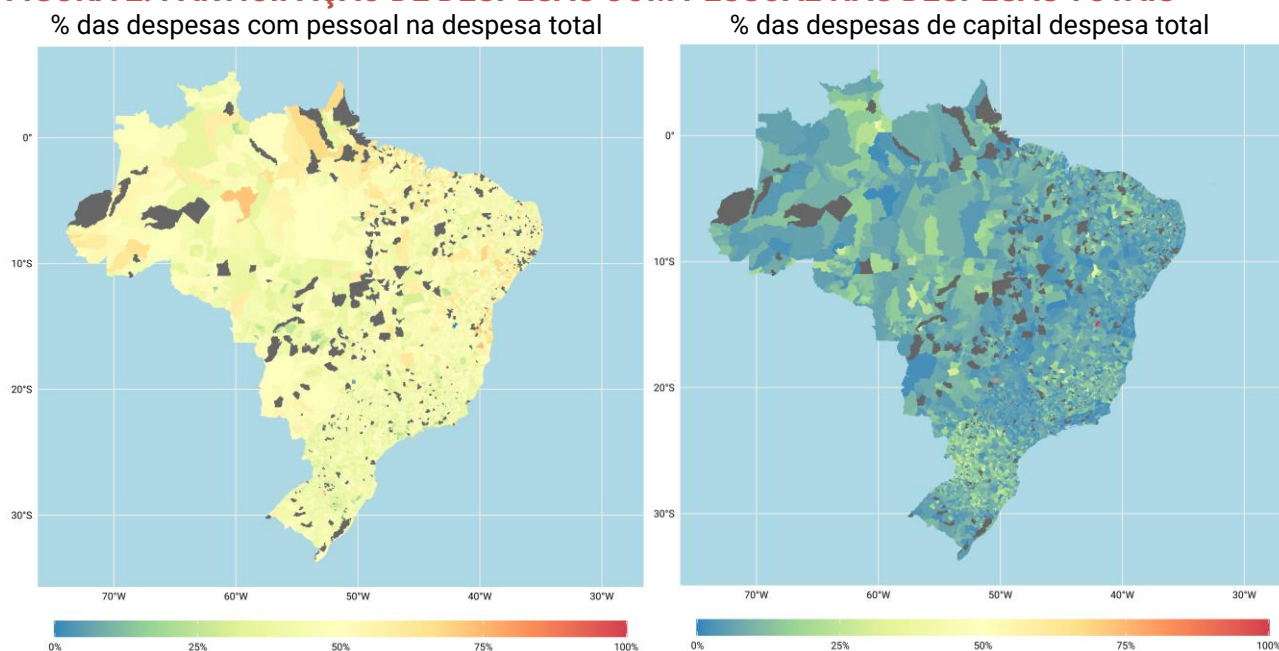
Discriminação	2023	2024		2025	
	R\$ bilhões	R\$ bilhões	Var. % real	R\$ bilhões	Var. % real
0 a 10 mil	87,60	103,01	12,2%	107,59	0,2%
d/q Pessoal	38,64	41,93	3,5%	47,14	7,8%
% de despesas com pessoal	44,1%	40,7%	-	43,8%	-
d/q Investimentos	9,99	13,91	32,8%	11,64	-19,7%
% de despesas com investimento	11,4%	13,5%	-	10,8%	-
10 a 50 mil	271,63	307,79	8,1%	320,21	-0,2%
d/q Pessoal	126,06	132,92	0,6%	149,45	7,8%
% de despesas com pessoal	46,4%	43,2%	-	46,7%	-
d/q Investimentos	27,51	34,00	17,9%	26,30	-25,8%
% de despesas com investimento	10,1%	11,0%	-	8,2%	-
50 a 100 mil	118,87	140,19	12,5%	143,99	-1,5%
d/q Pessoal	52,19	57,44	5,0%	63,83	6,6%
% de despesas com pessoal	43,9%	41,0%	-	44,3%	-
d/q Investimentos	12,40	15,55	19,6%	10,32	-36,3%
% de despesas com investimento	10,4%	11,1%	-	7,2%	-
100 mil a 500 mil	274,13	321,98	12,0%	327,64	-2,4%
d/q Pessoal	116,73	130,34	6,5%	141,71	4,3%
% de despesas com pessoal	42,6%	40,5%	-	43,3%	-
d/q Investimentos	24,02	30,79	22,3%	21,40	-33,3%
% de despesas com investimento	8,8%	9,6%	-	6,5%	-
500 mil a 1 milhão	103,61	118,13	8,8%	120,32	-2,3%
d/q Pessoal	39,77	43,29	3,8%	46,22	2,4%
% de despesas com pessoal	38,4%	36,6%	-	38,4%	-
d/q Investimentos	9,14	11,85	23,6%	8,53	-30,9%
% de despesas com investimento	8,8%	10,0%	-	7,1%	-
Acima de 1 milhão	238,77	274,65	9,7%	274,03	-4,3%
d/q Pessoal	76,59	83,64	4,2%	87,04	-0,2%
% de despesas com pessoal	32,1%	30,5%	-	31,8%	-
d/q Investimentos	23,04	30,78	27,5%	20,15	-37,2%
% de despesas com investimento	9,6%	11,2%	-	7,4%	-

Fonte: Anexo 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária publicados no Siconfi – Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE. Elaboração: IFI.

Os números reportados na Tabela 10 indicam ter havido contração nos investimentos dos municípios em 2025. Essa despesa, pelo caráter discricionário, tende a sofrer oscilações em momentos de necessidade de ajuste. Outra evidência importante diz respeito ao fato de a participação da despesa de pessoal ser menor nos municípios com maior população.

Nos municípios com mais de 1 milhão de habitantes, os gastos com pessoal respondem por 31,8% da despesa primária total.

FIGURA 2. PARTICIPAÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL NAS DESPESAS TOTAIS



Fonte: Anexo 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária publicados no Siconfi – Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE. Elaboração: IFI.

A Figura 2 ilustra de outra forma o que foi reportado na Tabela 10. De modo geral, os municípios brasileiros gastam, em média, até 50% da despesa primária com pessoal e encargos sociais. A despesa de capital responde por um percentual menor da despesa primária nos municípios menores pelo critério populacional.

De forma geral, os municípios têm uma parcela de despesas com pessoal mais homogênea, em percentual da despesa primária total. Isso não significa, contudo, que os gastos com pessoal sejam iguais em todos os entes. Observa-se que a despesa com pessoal *per capita*, isso é, o gasto com pessoal dividido pela população local, alcança valores maiores nos municípios do Centro-Oeste. Assim, é possível que exista uma composição de gastos com pessoal similar entre os municípios, mas, simultaneamente, desigualdades em relação aos valores por habitante. Isso ocorre, por exemplo, em municípios do Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso.

Verifica-se uma maior heterogeneidade na despesa com investimentos. Em média, os municípios investem entre 10% e 20% de suas despesas primárias totais. Na região Sul, há uma maior concentração de gastos de capital na composição da despesa. De toda forma, essa variável sofreu um ajuste em 2025, o que pode explicar os valores inferiores e mais próximos neste ano.

Resultado Primário

Como explicado no início desta análise, existe a segregação do impacto primário dos RPPSs dos municípios no cálculo do resultado primário desde 2023. Para fins de cumprimento das metas fiscais na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) nº 13³⁸ estabelece que o resultado primário de estados e municípios deve ser apurado sem fontes do RPPS.

Assim, a política fiscal municipal busca o cumprimento da meta de resultado primário sem considerar o efeito de receitas e despesas vinculados às fontes do RPPS. Isso não afasta a necessidade de apuração do resultado do RPPS, que precisa ser coberto pelos entes em caso de déficit, embora não seja considerado para fins de cumprimento da meta fiscal.

Como a Tabela 8 demonstra, o resultado primário associado a fontes do RPPS foi superavitário no conjunto dos municípios de 2023 a 2025, o que impulsionou o resultado agregado naquele período.

Sem os efeitos dos RPPSs, o resultado primário dos municípios foi superavitário em 2023 (R\$ 48,4 bilhões) e 2024 (R\$ 55,7 bilhões), considerando valores correntes. Em 2025, houve um déficit agregado de R\$ 3,8 bilhões.

Há um comportamento heterogêneo no resultado primário dos municípios brasileiros quando os entes são divididos por faixa populacional. De modo a compatibilizar os resultados de diferentes entes, o resultado primário como fração da Receita Corrente Líquida (RCL) fornece uma métrica para comparação intermunicipal.

Os municípios apresentaram, em todos os grupos populacionais, uma forte melhora no resultado de 2025 em relação aos anos anteriores. Em percentual da RCL, os municípios com população de até 10 mil habitantes apuraram resultado primário de 5,4% da RCL. Nos municípios com população acima de 1 milhão de habitantes, o resultado primário foi de 1,2% da RCL, embora tenha configurado melhora de 7,4 p.p. da RCL em relação a 2024 (Tabela 11).

³⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>.

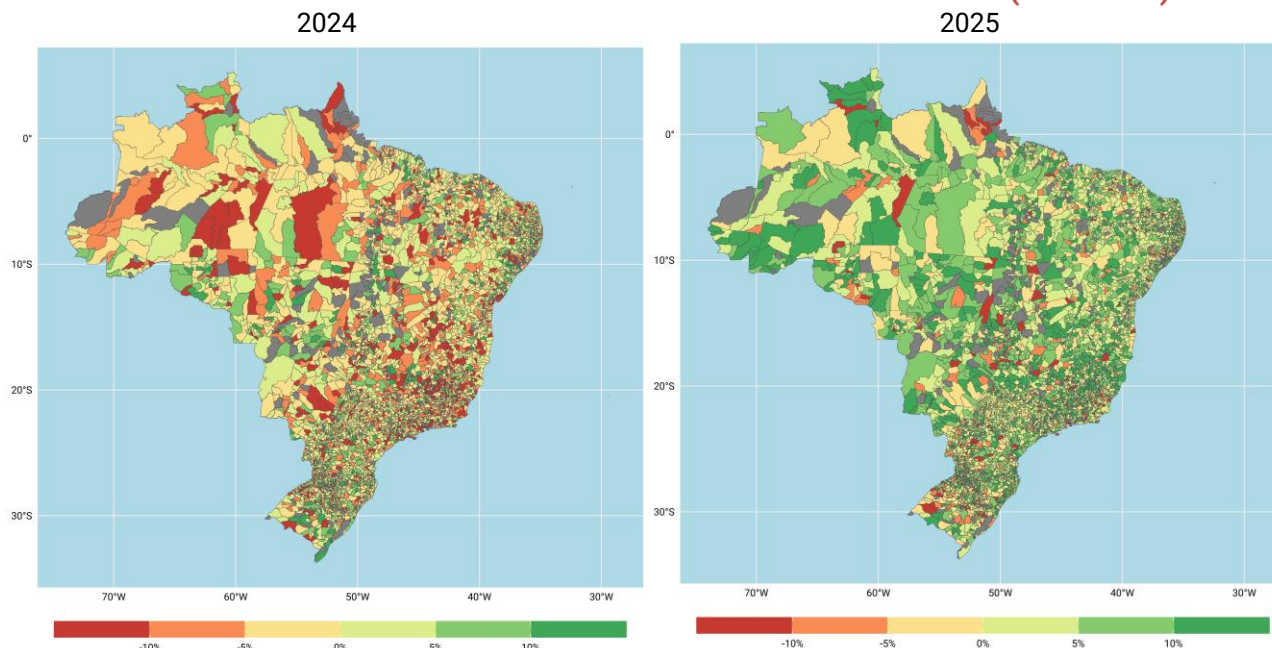
TABELA 11. RESULTADO PRIMÁRIO DOS MUNICÍPIOS POR FAIXA POPULACIONAL (R\$ BILHÕES CORRENTES E EM % DA RCL)

Discriminação	2023		2024		2025	
	R\$ bilhões	% da RCL	R\$ bilhões	% da RCL	R\$ bilhões	% da RCL
0 a 10 mil	0,67	0,82%	-1,28	-1,36%	5,67	5,40%
d/q Resultado primário do RPPS	-0,04	-0,05%	0,14	0,15%	0,10	0,10%
d/q Resultado primário sem RPPS	0,71	0,87%	-1,42	-1,51%	5,56	5,30%
10 a 50 mil	-4,12	-1,70%	-5,80	-2,05%	13,67	4,34%
d/q Resultado primário do RPPS	-0,17	-0,07%	0,48	0,17%	0,91	0,29%
d/q Resultado primário sem RPPS	-3,95	-1,63%	-6,29	-2,22%	12,77	4,05%
50 a 100 mil	-1,44	-1,28%	-4,25	-3,32%	5,92	4,16%
d/q Resultado primário do RPPS	0,30	0,27%	-0,30	-0,24%	0,69	0,48%
d/q Resultado primário sem RPPS	-1,74	-1,55%	-3,95	-3,08%	5,23	3,67%
100 mil a 500 mil	0,03	0,01%	-3,94	-1,30%	15,45	4,70%
d/q Resultado primário do RPPS	1,34	0,50%	2,57	0,85%	3,86	1,17%
d/q Resultado primário sem RPPS	-1,31	-0,49%	-6,51	-2,14%	11,59	3,53%
500 mil a 1 milhão	-0,96	-0,97%	-2,23	-1,99%	2,59	2,18%
d/q Resultado primário do RPPS	-0,64	-0,65%	-0,07	-0,06%	-0,52	-0,44%
d/q Resultado primário sem RPPS	-0,32	-0,32%	-2,16	-1,93%	3,12	2,63%
Acima de 1 milhão	-10,75	-5,08%	-14,58	-6,15%	3,11	1,22%
d/q Resultado primário do RPPS	1,18	0,56%	1,91	0,81%	2,19	0,86%
d/q Resultado primário sem RPPS	-11,93	-5,64%	-16,49	-6,95%	0,92	0,36%

Fonte: Anexos 3 e 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária publicados no Siconfi – Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE. Elaboração: IFI.

Comparando a informação disponibilizada na Figura 3, é possível afirmar que existe uma heterogeneidade nos resultados primários em função da RCL. Em 2024, como evidenciado na Tabela 11, havia um predomínio de déficits primários nos municípios, com alguns poucos apresentando superávit de até 10% da RCL. A partir de 2025, houve uma reversão desse resultado, com alguns poucos municípios registrando déficits primários superiores a 10% de suas respectivas RCLs.

FIGURA 3. RESULTADO PRIMÁRIO DOS MUNICÍPIOS EM 2024 E 2025 (% DA RCL)



Fonte: Anexos 3 e 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária publicados no Siconfi – Secretaria do Tesouro Nacional e IBGE. Elaboração: IFI.

Conclusão

A melhora do resultado primário dos municípios, em 2025, decorreu de uma redução da despesa em comparação ao menor crescimento da receita. O enfraquecimento da atividade econômica afetou a principal fonte de receita dos municípios, as transferências constitucionais dos estados e da União, além do ISS, cujo impacto é maior nos municípios mais populosos. A reversão do crescimento real das despesas primárias também é um ponto de alívio, embora essa reversão tenha ocorrido nas despesas de caráter discricionário, como as de capital.

Conforme discutido no já referenciado RAF nº 109, de fevereiro de 2026, que analisou o resultado dos estados, a tendência de crescimento das despesas ante uma desaceleração da receita primária levaria a um ajuste fiscal pelo lado de despesas de caráter temporário, o que ocorreu nos municípios, em 2025, após dois anos de aprofundamento do déficit primário. Ao contrário do que ocorreu nos estados, o impacto do RPPS sobre o resultado primário dos municípios é mais estável, configurando uma situação mais equilibrada entre as receitas e despesas próprias do regime. Em alguns grupos populacionais, os regimes próprios contribuem positivamente para o resultado agregado dos entes. Possivelmente, isso se deve ao fato de os RPPSs estarem em fase de capitalização de recursos, situação em que ocorre menor pressão para execução de despesas previdenciárias. Esse resultado exige cautela, visto que a segregação do resultado primário do RPPS foi realizada justamente para evitar a contaminação do primário dos entes em razão do comportamento das receitas e das despesas associadas ao regime.

O menor número de municípios com regimes próprios de previdência também contribui para esse resultado, o que transfere a responsabilidade pelos pagamentos ao pessoal inativo para a União, no âmbito do RGPS. Isso não elimina obrigações patronais e demandas judiciais relacionadas ao tema, mas retira a obrigação de uma instituição própria na maior parte dos entes subnacionais.

Os dados do resultado primário dos municípios indicam que grande parte do ajuste de 2024 para 2025 ocorreu no resultado sem a influência direta dos regimes próprios, com ajustes nas despesas de capital e nos demais gastos correntes. Apesar da desaceleração da receita primária, não houve, de fato, uma redução real nessas rubricas. A forte dependência de transferências em muitos municípios pode ter incentivado esse ajuste antecipado nas despesas em 2025.

Os dados indicam ainda não ter havido uma profunda reversão de despesas de caráter estrutural. A despesa de pessoal continuou a registrar crescimento real em 2025, embora tenha desacelerado ante os exercícios anteriores.

A melhora na situação fiscal dos municípios *vis a vis* os estados e a União pode ser considerada positiva. Isso porque, em geral, os municípios possuem baixa capacidade de arrecadação própria, situação que impõe a necessidade de ajustes pelo lado da despesa. Dados do Balanço Nacional do Setor Público (BNSP) mostram que, em 2023 e 2024, houve redução do caixa dos municípios, podendo resultar em uma situação de falta de liquidez nos exercícios seguintes, caso não ocorressem ajustes nas despesas.

PROJEÇÕES DA IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2026			2027		
	Fev/26	Mar/26	Comparação	Fev/26	Mar/26	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	1,7	1,7	=	2,0	2,0	=
PIB – nominal (R\$ bilhões)	13.432,1	13.432,1	=	14.244,8	14.244,8	=
IPCA – acum. (% no ano)	3,9	3,9	=	3,5	3,5	=
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,5	5,5	=	5,5	5,5	=
Ocupação - crescimento (%)	0,8	0,8	=	0,5	0,5	=
Massa salarial - crescimento (%)	3,6	3,6	=	2,7	2,7	=
Selic – fim de período (% a.a.)	12,0	12,0	=	10,5	10,5	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	7,0	7,0	=	6,2	6,2	=
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,7	-0,7	=	-1,3	-1,3	=
dos quais Governo Central	-0,7	-0,7	=	-1,3	-1,3	=
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	7,9	7,9	=	7,5	7,5	=
Resultado Nominal (% do PIB)	-8,6	-8,6	=	-8,8	-8,8	=
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	82,7	82,7	=	86,2	86,2	=



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

ifi@senado.leg.br
61 3303 2875