

Resultado primário dos estados piora em 2025¹⁴

Pedro Souza¹⁵

Introdução

Nos últimos anos, os Estados e o Distrito Federal apresentaram uma melhora em seus resultados primários em relação ao governo federal e aos municípios. Os ganhos de receita primária permitiram que esses entes pudessem aumentar as despesas com pessoal, investir mais e ainda garantir melhora no resultado primário.

Em 2025, porém, observou-se uma piora gradual do resultado desses entes, com risco de esse resultado se converter em um déficit primário. O objetivo desse texto é explorar o resultado primário dos estados nos últimos três anos, com destaque para 2025, pela metodologia acima da linha, obtidos por meio do Anexo 6¹⁶ do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)¹⁷ e pela Matriz de Saldos Contábeis (MSC)¹⁸.

Importante mencionar que, a partir de 2023, o resultado primário dos estados 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. 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 estados.

No âmbito dos RPPS, de modo a equilibrar as contas, ocorreu, em alguns entes, a “segregação de massa de benefícios”. O objetivo dessa segregação foi o de separar os servidores ativos e inativos em dois grupos distintos a partir de uma data de corte¹⁹.

O primeiro, com os servidores antigos, inclusive inativos, foi agrupado em um Fundo em Repartição (ou Plano Financeiro), que consiste em um fundo de repartição simples, em que as contribuições dos servidores ativos financiam as pensões e aposentadorias pagas no

¹⁴ Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2026/fevereiro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-fev-2026>.

¹⁵ Analista da IFI.

¹⁶ O Anexo 6 do RREO apresenta o Resultado Primário e Nominal do ente federativo.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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>.

¹⁹ Este tópico é regulado pela Portaria MTP nº 1.467, de 2022. Versão atualizada até 16/10/2025 disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/destaques/portaria-mtp-no-1-467-de-02-junho-de-2022>.

período corrente, tal como ocorre no RGPS, da União. Caso faltem recursos financeiros para o pagamento dos benefícios, o ente deve realizar aportes para cobrir o déficit ou aumentar alíquotas de contribuição dos participantes, o que tem impacto primário nas contas dos estados. Esse fundo é de grupo fechado, sem entrada de novos servidores, a ser extinto no futuro.

O segundo grupo originado a partir da segregação descrita acima foi o chamado Fundo em Capitalização (ou Plano Previdenciário), em que os segurados passam a contribuir e gerar poupança para pagamentos futuros. No momento inicial, esse fundo apenas acumula recursos, o que gera um impacto primário positivo, melhorando, artificialmente, as receitas dos entes. No futuro, com o início dos desembolsos para o pagamento dos benefícios, o impacto primário seria negativo, o que pioraria a situação fiscal do ente, caso não houvesse distinção do impacto do RPPS.

Conforme explícito na ata da 32ª Câmara Técnica de Normas Contábeis e de Demonstrativos Fiscais da Federação – CTCONF:

“[...] os entes que estão em fase de capitalização do RPPS vão arrecadar mais receitas ao longo do exercício do que as despesas efetivadas naquele período. Então, nessa fase de capitalização, há um impacto favorável no cálculo do RP. No futuro, quando essas receitas acumuladas forem usadas para pagar as aposentadorias e pensões, as despesas podem ser maiores que as receitas dentro do exercício, causando um impacto desfavorável no cálculo de RP acima da linha. Então, o objetivo é retirar do RP esses impactos que as receitas e despesas do RPPS podem causar. [...]”²⁰

Com isso, o Manual de Demonstrativos Fiscais nº 13²¹ trouxe uma importante mudança metodológica nos critérios de cálculo do resultado primário. A partir de 2023, o cálculo do resultado primário passou a considerar receitas e despesas com fontes de recursos vinculadas ao RPPS de forma segregada das demais. Como elemento adicional, também se consideraram as receitas e despesas intraorçamentárias, que transitam dentro do próprio ente, como a contribuição patronal para o RPPS, que é utilizada para o pagamento de benefícios pelos estados.

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.

²⁰ Disponível na ata do 4º dia. Disponível em: https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/informacoes-e-eventos/ctconf/copy3_of_31a-ctconf.

²¹ Manuais de Demonstrativos Fiscais disponíveis em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/manuais/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf>.

A separação do impacto dos recursos vinculados ao RPPS permite um melhor diagnóstico da saúde fiscal do ente. Considerar, em um momento inicial, ganhos de receita do RPPS pode gerar a impressão errônea de que os entes estão com saúde fiscal adequada ou que há sobra de recursos para mais despesas. No futuro, quando houver os desembolsos, a falta de segregação mostraria uma piora do resultado primário, sem considerar que foram acumulados recursos para esses pagamentos. Neste ponto, o MDF 13 estipula que a meta fiscal fixada nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) dos entes subnacionais deve considerar o resultado primário sem os efeitos do RPPS²².

Histórico recente

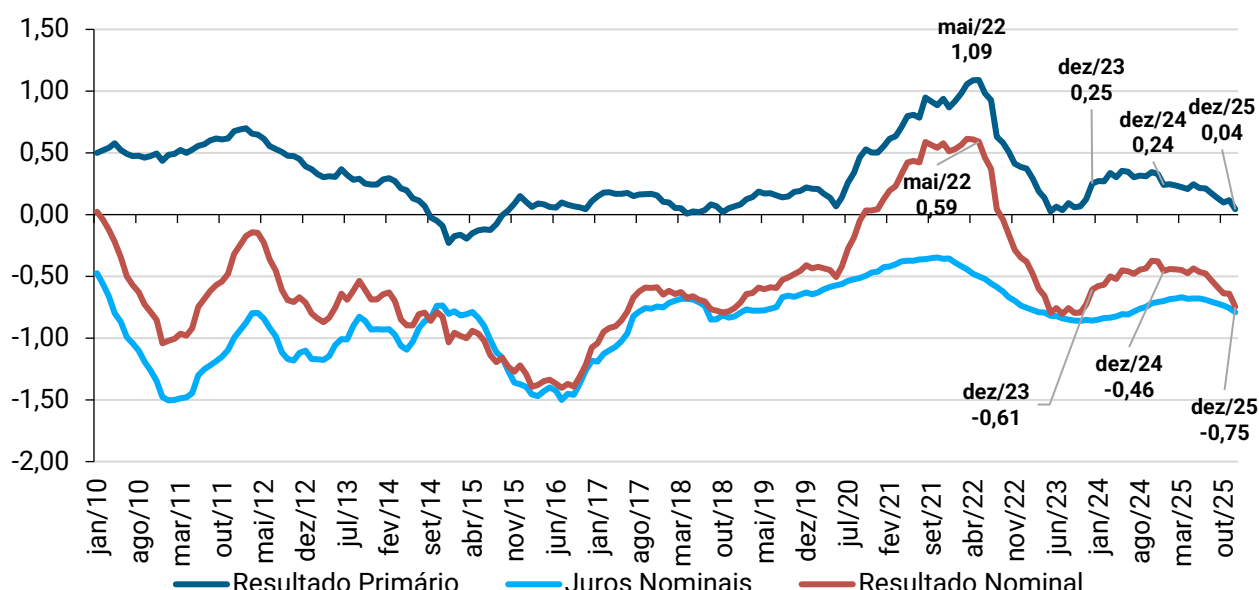
Quando se observa o resultado primário abaixo da linha dos estados, houve uma melhora do resultado primário até meados de 2022, quando vigoravam as restrições contidas na Lei Complementar (LC) nº 173, de 2020²³, para enfrentamento da pandemia²⁴. Além do recebimento de recursos, havia a proibição de aumento 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, garantindo aumentos de arrecadação, principalmente com a exploração de petróleo. Como resultado desses elementos, em maio de 2022, o conjunto dos estados registrou superávit nominal, isto é, mesmo considerando o pagamento de juros nominais, de 0,6% do PIB.

²² Veja o item 02.01.03 INSTRUÇÕES DE PREENCHIMENTO, no MDF 13. Disponível em: <https://thot-arquivos.tesouro.gov.br/publicacao-anexo/20083>.

²³ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm.

²⁴ 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 5. RESULTADO PRIMÁRIO, JUROS E RESULTADO NOMINAL DOS ESTADOS E DF (% DO PIB)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: IFI.

A partir de meados de 2022, dois movimentos contribuíram para a degradação do resultado primário dos Estados. Pelo lado da receita, a aprovação das Leis Complementares 194²⁵ e 192²⁶ fizeram cair a receita de ICMS com comunicações, combustíveis, transportes e energia elétrica, limitando esses bens e serviços à alíquota aplicada às operações em geral. Pelo lado da despesa, houve o esgotamento dos efeitos da LC 173, de 2020, que restringia a contratação de despesas de caráter permanente. Terminado o período de restrição imposto por essa norma, diversos estados passaram a conceder aumentos salariais ao funcionalismo, resultando em piora na trajetória das despesas a partir de 2023.

Em 2023, é possível perceber a piora na trajetória do resultado primário dos estados pela metodologia abaixo da linha, ainda que esse resultado tenha permanecido positivo, mas em nível inferior ao observado nos anos anteriores. No fim daquele ano, muitos estados aprovaram legislações nas respectivas assembleias legislativas para aumentar as alíquotas modais de ICMS, com o objetivo de minimizar as perdas incorridas com as leis complementares 192 e 194. Como mostra o Gráfico 5, houve melhora no resultado primário dos entes em razão desse movimento, a partir de 2024. Em 2025, ocorreu nova piora no resultado primário dos estados e do Distrito Federal, cujas razões serão melhor exploradas adiante nesta análise.

²⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp194.htm.

²⁶ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp192.htm.

As receitas primárias

A Tabela 3 ilustra os dados detalhados de resultado primário dos estados nos últimos três anos. As informações indicam que a maior fonte de arrecadação dos entes são os impostos, taxas e contribuições de melhoria, sendo o ICMS a rubrica mais representativa.

TABELA 3. RESULTADO PRIMÁRIO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL DE 2023 A 2025 (R\$ BILHÕES CORRENTES E VARIAÇÃO PERCENTUAL REAL)

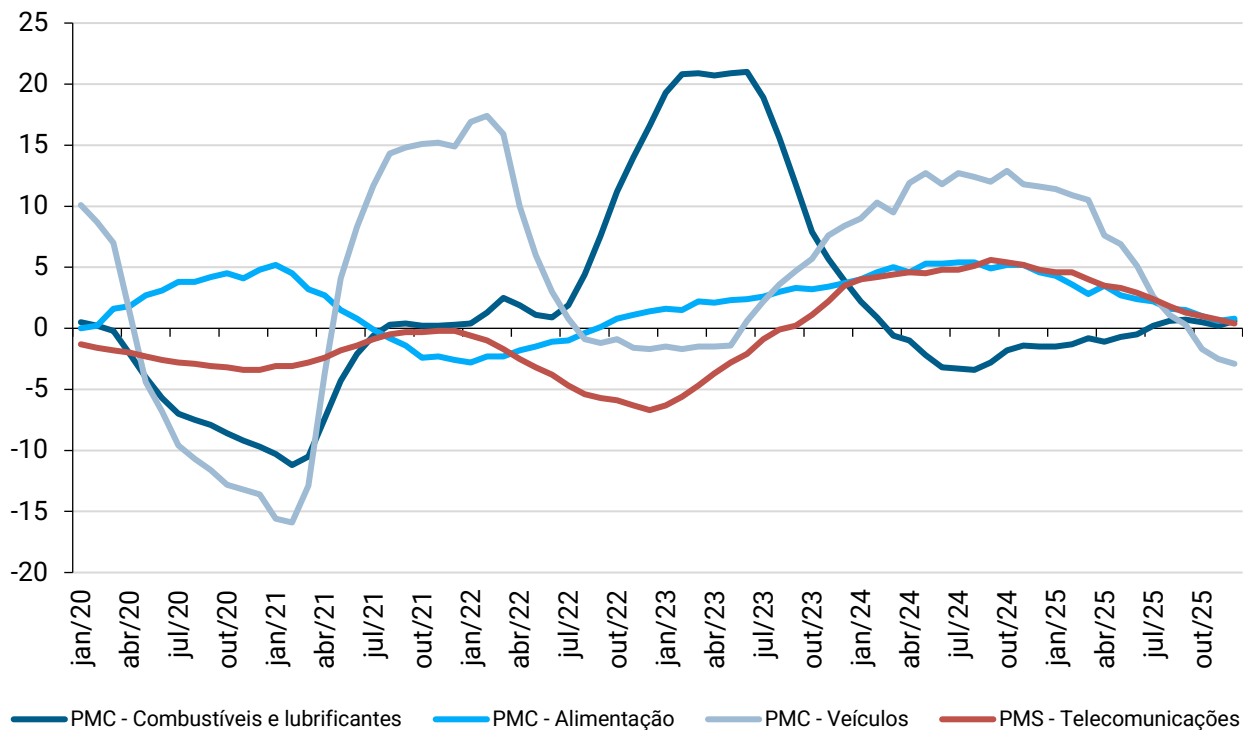
Discriminação	2023		2024		2025	
	R\$ bilhões	Var. % real	R\$ bilhões	Var. % real	R\$ bilhões	Var. % real
1 - Receita primária total	1.238,7	-	1.354,1	4,8%	1.456,0	2,4%
1.1 - Impostos, taxas e contribuições de melhoria	675,5	-	748,9	6,2%	805,5	2,5%
1.1.1 - ICMS	415,8	-	482,1	11,1%	514,8	1,7%
1.1.2 - IPVA	40,3	-	41,9	-0,3%	45,2	2,6%
1.1.3 - ITCD	12,4	-	14,7	13,6%	16,1	4,3%
1.1.4 - IRRF	73,2	-	81,1	6,0%	90,6	6,5%
1.1.5 - Outras Receitas tributárias	47,8	-	52,2	4,6%	57,2	4,5%
1.2 - Contribuições	36,8	-	25,9	-32,2%	31,0	13,8%
1.3 - Receitas primárias patrimoniais	40,5	-	42,6	0,8%	44,3	-0,8%
1.4 - Transferências correntes	320,7	-	347,4	3,9%	369,0	1,1%
1.4.1 Cota-Parte do FPE e FPM	128,6	-	149,2	11,1%	163,2	4,1%
1.4.2 Transferências do Fundeb	100,6	-	110,6	5,3%	118,8	2,3%
1.4.3 Demais transferências	91,5	-	87,6	-7,9%	87,0	-5,6%
1.5 - Demais receitas correntes	50,5	-	58,2	10,5%	75,8	23,9%
1.6 - Receitas de capital primárias	15,5	-	17,9	10,8%	18,5	-1,5%
1.8 - Receitas RPPS	99,3	-	113,1	9,2%	111,9	-5,6%
2 - Despesas primárias	1.216,5	-	1.325,2	4,4%	1.455,6	4,7%
2.1 - Pessoal e encargos sociais	552,7	-	587,8	1,9%	677,2	9,7%
2.2 - Outras despesas correntes	432,0	-	479,1	6,2%	540,9	7,6%
2.3 - Investimentos	92,3	-	99,4	3,2%	110,2	5,6%
2.4 - Inversões financeiras	14,0	-	18,9	30,0%	19,6	-1,4%
2.5 - RPPS	125,5	-	140,0	6,9%	107,7	-26,5%
3. Resultado primário	22,2	-	28,9	25,3%	0,4	-95,3%
3. Resultado primário - sem fontes do RPPS	48,4	-	55,7	10,8%	-3,8	-104,2%

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

Em 2023, as receitas com impostos dos estados somaram R\$ 675,5 bilhões, que equivaleram a 54,5% das receitas primárias daquele exercício, com o ICMS totalizando R\$ 415,8 bilhões. Nos dois anos seguintes, essas receitas com impostos cresceram e passaram a R\$ 748,9 bilhões, em 2024 (aumento real de 6,2%), e R\$ 805,5 bilhões em 2025 (aumento real de 2,5%). Esses ganhos decorreram, principalmente, do desempenho de

atividades econômicas vinculadas aos tributos e dos movimentos de aumento das alíquotas modais de ICMS para compensar as perdas da LC 194/2022.

GRÁFICO 6. VOLUME DE VENDAS E DE SERVIÇOS (VAR. % EM 12 MESES)



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

Informações de algumas pesquisas do IBGE referentes aos setores de comércio e serviços sustentam a dinâmica recente observada nos recolhimentos de ICMS dos estados. O volume de faturamento real das empresas de serviços de telecomunicações, comércio varejista de alimentos e bebidas, e comércio de veículos apresentaram crescimento (acumulado em 12 meses) entre 2023 e 2025. O comércio de combustíveis e lubrificantes, apresentou aumento até meados de 2023, revertido em 2024, tendo se estabilizado no fim de 2025 (Gráfico 6).

Os indicadores do IBGE referentes às atividades de serviços e comércio indicam enfraquecimento da economia em 2025, especialmente no segundo semestre, o que se alinha ao movimento registrado na arrecadação de tributos dos estados no período.

Além disso, como explicado anteriormente e detalhado na Tabela 4, os estados adotaram medidas para aumentar as alíquotas modais do ICMS para recompor as bases de incidência (combustíveis²⁷, eletricidade, comunicações e transporte coletivo) perdidas com a LC 194.

²⁷ Além da limitação ao ICMS modal, também se aplica uma alíquota *ad valorem* única no país inteiro. Com isso, se faz a média das alíquotas modais aplicadas pelos estados, considerando o preço médio dos itens no país, e se chega a um valor único por unidade de medida. Para gasolina comum, por exemplo, o ICMS era de R\$ 1,47 por litro em 2025. Para 2026, se aplica a alíquota de R\$ 1,57 por litro. Para valores do ICMS sobre gasolina, veja o Convênio ICMS 15/2023: Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2023/CV015_23.

TABELA 4. ALÍQUOTAS APLICADAS ÀS OPERAÇÕES EM GERAL DOS ESTADOS E DF (ALÍQUOTAS EM % E VARIAÇÃO EM P.P)

UF	Alíquota em dez/2022	Alíquota em 2023	Var. 2023/2022	Alíquota em 2024	Var. 2024/2023	Alíquota em 2025	Var. 2025/2024
AC	17,0%	19,0%	2,0	19,0%	0,0	19,0%	0,0
AL	17,0%	19,0%	2,0	19,0%	0,0	19,0%	0,0
AM	18,0%	20,0%	2,0	20,0%	0,0	20,0%	0,0
AP	18,0%	18,0%	0,0	18,0%	0,0	18,0%	0,0
BA	18,0%	19,0%	1,0	20,5%	1,5	20,5%	0,0
CE	18,0%	18,0%	0,0	20,0%	2,0	20,0%	0,0
DF	18,0%	18,0%	0,0	20,0%	2,0	20,0%	0,0
ES	17,0%	17,0%	0,0	17,0%	0,0	17,0%	0,0
GO	17,0%	17,0%	0,0	19,0%	2,0	19,0%	0,0
MA	18,0%	20,0%	2,0	22,0%	2,0	23,0%	1,0
MG	18,0%	18,0%	0,0	18,0%	0,0	18,0%	0,0
MS	17,0%	17,0%	0,0	17,0%	0,0	17,0%	0,0
MT	17,0%	17,0%	0,0	17,0%	0,0	17,0%	0,0
PA	17,0%	19,0%	2,0	19,0%	0,0	19,0%	0,0
PB	18,0%	18,0%	0,0	20,0%	2,0	20,0%	0,0
PE	18,0%	18,0%	0,0	20,5%	2,5	20,5%	0,0
PI	18,0%	21,0%	3,0	21,0%	0,0	22,5%	1,5
PR	18,0%	19,0%	1,0	19,5%	0,5	19,5%	0,0
RJ	18,0%	18,0%	0,0	20,0%	2,0	20,0%	0,0
RN	18,0%	20,0%	2,0	18,0%	-2,0	20,0%	2,0
RO	17,5%	17,5%	0,0	19,5%	2,0	17,5%	-2,0
RR	17,0%	20,0%	3,0	20,0%	0,0	20,0%	0,0
RS	17,0%	17,0%	0,0	17,0%	0,0	17,0%	0,0
SC	17,0%	17,0%	0,0	17,0%	0,0	17,0%	0,0
SE	18,0%	19,0%	1,0	19,0%	0,0	20,0%	1,0
SP	18,0%	18,0%	0,0	18,0%	0,0	18,0%	0,0
TO	18,0%	18,0%	0,0	20,0%	2,0	20,0%	0,0
MÉDIA	17,6%	18,4%	0,8	18,8%	0,7	18,8%	0,1

Fonte: Portal Nacional da Diferença Entre Alíquotas (Difal)²⁸ e legislações sobre ICMS dos Estados e DF. Elaboração: IFI.

As transferências correntes, responsáveis por cerca de 25% das receitas dos estados, também cresceram, em termos reais, no período recente. Em 2025, as transferências recebidas somaram R\$ 369,0 bilhões, aumento real de 1,1% ante 2024. A variação real positiva dessas receitas decorre dos aumentos associados à arrecadação federal, nas cotas-parte do FPE, e do aumento das transferências do Fundeb²⁹, tanto a título de

Para valores das alíquotas do ICMS sobre gás e diesel, veja o Convênio ICMS 199/2022. Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2022/CV199_22.

²⁸ Disponível em: <https://dfe-portal.svrs.rs.gov.br/Difal/aliquotas>.

²⁹ Nos termos do Art. 60 do ADCT, a complementação da União ao Fundeb corresponderá a 17% em 2023; 19% em 2024; 21% em 2025. Em 2026, a complementação da União atinge seu valor máximo, de 23% do total de recursos do Fundeb. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

complementação, quanto a título de repasses vinculados aos tributos federais. As demais transferências correntes diminuíram, de R\$ 87,6 bilhões, em 2024, para R\$ 87,0 bilhões, em 2025, uma redução real de 5,6%. Essa rubrica é composta, em grande parte, por transferências da União para custeio da saúde, recursos do FNDE e demais repartições de receitas federais.

As despesas primárias

As despesas primárias dos estados e do Distrito Federal totalizaram R\$ 1.455,6 bilhões em 2025, um acréscimo real de 4,7% sobre 2024. A Tabela 3 mostra que mais da metade das despesas primárias dos estados ocorreu com pessoal e com o RPPS, que somaram R\$ 784,9 bilhões, em 2025. Ao contrário do que ocorreu com a receita primária, não houve desaceleração do crescimento da despesa primária no âmbito dos estados em 2025, o que acende um alerta sobre a trajetória recente dessa variável.

Vale uma ressalva em relação à segregação de despesas de pessoal dos gastos com o RPPS. Os gastos com pessoal, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal³⁰, abrangem o pessoal ativo e inativo, que inclui aposentados e pensionistas. Os valores da rubrica 2.5 da Tabela 3 – RPPS consideram apenas as despesas realizadas com recursos vinculados às fontes do RPPS³¹, independentemente da aplicação.

Como a classificação para despesas do RPPS depende unicamente das fontes de recursos vinculadas, a rubrica 2.5 – RPPS da Tabela 3 contém despesas com pessoal ativo, inativo e demais despesas primárias considerando apenas as fontes vinculadas ao RPPS. Isto é importante de ressaltar porque a rubrica 2.1 – Pessoal também abrange pessoal ativo e inativo, mas apenas a parcela não custeada com recursos vinculados ao RPPS. Uma comparação sem considerar esse aspecto poderia levar à errônea impressão de que a despesa com pessoal dos estados é menor do que parece. A distinção é que, na Tabela 3, a rubrica de despesas de pessoal considera os gastos com pessoal financiados com recursos não vinculados à previdência social, como impostos, transferências e outras receitas, enquanto a parcela da rubrica 2.5 – RPPS considera, em grande parte, recursos de contribuições dos servidores ativos, contribuições patronais do ente patrocinador e eventuais receitas adicionais, como a exploração de patrimônio próprio dos RPPSs.

³⁰ Conforme dispõe o art. 18 da LRF: “Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.”

³¹ Fontes de recurso 800 - Recursos Vinculados ao RPPS - Fundo em Capitalização (Plano Previdenciário); 801 - Recursos Vinculados ao RPPS - Fundo em Repartição (Plano Financeiro); e 802 - Recursos Vinculados ao RPPS - Taxa de Administração.

A Tabela 5 explicita essa diferença com dados da MSC, indicando que parte substancial das despesas com inativos ocorre com fontes próprias do RPPS, enquanto as demais são financiadas com outras fontes de recursos. Além disso, também se contabilizam despesas intraorçamentárias, como os valores pagos a título de contribuição patronal, como despesas com pessoal.

Vale lembrar que as despesas com pessoal inativo referente ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios não integra a rubrica do RPPS.

TABELA 5. COMPOSIÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E RPPS NO ANEXO 6 DO RREO (R\$ BILHÕES CORRENTES)

Despesas com pessoal e do RPPS	2023	2024	2025
2.1 Pessoal	552,7	587,8	677,2
* 2.1.1 Pessoal e Encargos Sociais - Ativos	402,6	425,7	504,9
2.1.2 Pessoal e Encargos Sociais - Aposentados	116,2	123,9	133,0
2.1.3 Pessoal e Encargos Sociais - Pensões	22,1	24,1	25,3
2.1.4 Pessoal e Encargos Sociais - Precatórios	11,8	14,1	14,1
2.5 RPPS	125,5	140,0	107,7
2.5.1 Pessoal e Encargos Sociais - Ativos	2,7	2,4	3,0
2.5.2 Pessoal e Encargos Sociais - Aposentados	77,0	84,9	87,7
2.5.3 Pessoal e Encargos Sociais - Pensões	21,2	21,4	22,4
2.5.4 Pessoal e Encargos Sociais - Precatórios	0,1	0,1	0,2
** 2.5.5 Demais despesas	24,5	31,1	-5,5
Total	678,2	727,8	784,9

Fonte: Anexo 6 do RREO e Matriz de Saldos Contábeis.

* Estimado como resíduo das despesas com pessoal (GND 1) não associada aos elementos da despesa de aposentadoria, pensão e precatórios.

** Estimado como diferença entre o total disposto no anexo 6 do RREO e valores estimados nos demais itens através das Matrizes de Saldos Contábeis.³²

Outras despesas correntes dos estados somaram R\$ 540,9 bilhões em 2025, incremento real de 7,6% 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 públicas, precatórios, benefícios sociais e outras despesas (Tabela 3).

Ainda segundo a Tabela 3, as despesas de capital, por sua vez, totalizaram R\$ 131,1 bilhões em 2025, aumento real de 4,5%, sendo compostas por investimentos (R\$ 111,3 bilhões) e inversões financeiras (R\$ 19,8 bilhões). Nos últimos dois anos, essa despesa vem apresentando crescimento real e estão concentradas, principalmente, em elementos da

³² Existe divergência entre os valores obtidos via matriz de saldos contábeis e os valores homologados no anexo 6 do RREO. Isso é relevante quando se compara as duas séries, visto que a MSC permite maior desagregação. Essa diferença é restrita a alguns estados no caso do RPPS.

despesa associados a obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios e constituição ou aumento de capital de empresas.

Resultado Primário

Como foi explicado anteriormente, existe a segregação do impacto primário dos RPPSs dos estados no cálculo do resultado primário desde 2023. Para fins de cumprimento das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o MDF nº 13 estabelece que deve ser considerado o resultado primário sem fontes do RPPS.

Ou seja, os estados, em sua política fiscal, buscam 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 ainda deve ser coberto pelos entes e pelos contribuintes, em caso de déficit, mas não o considera para fins de cumprimento da meta fiscal.

Como a Tabela 3 demonstra, o resultado primário associado a fontes do RPPS foi deficitário no conjunto dos estados em 2023 e 2024, o que piorou o resultado agregado naquele período. Em 2025, o resultado se reverteu, o que indicaria uma melhora nas contas dos estados não houvesse a segregação acima descrita.

Em grande parte, a mudança no resultado agregado, em 2025, decorreu do resultado primário do Rio de Janeiro, fortemente influenciado pelo volume de despesas primárias com RPPS nos últimos exercícios financeiros. Como a Tabela 6 demonstra, 13 de 27 estados tiveram resultados negativos no RPPS, em 2023, e 9, em 2024. O Rio de Janeiro apresentou déficit primário de R\$ 24,2 bilhões, em 2023, e outro de R\$ 23,0 bilhões em 2024³³. Em 2025, o resultado do conjunto dos RPPS dos estados foi positivo, superávit de R\$ 4,2 bilhões.

³³ As notas explicativas ao anexo 6 do RREO do estado do Rio de Janeiro homologados no Siconfi não explicam a composição nem as razões para os resultados nos três exercícios. Uma estimativa do resultado primário realizada pela IFI por meio das matrizes de saldos contábeis indica uma divergência de R\$ 0,06 bilhão em 2023 e de R\$ 0,15 bilhão em 2024 no resultado do estado. A principal divergência ocorre na composição: pela MSC, existiria uma subestimação do resultado do RPPS em 20,8 bilhões em 2024 e de R\$ 22,5 bilhões em 2024, compensada por uma supestimação do resultado sem RPPS em R\$ 20,9 bilhões em 2023 e de R\$ 22,3 bilhões em 2024. Nesse aspecto, há algum indício de que tenha havido alguma classificação equivocada nas MSCs em relação ao RPPS. Essas divergências de valores também ocorrem no Estado do Paraná em 2023 e em 2024.

TABELA 6. RESULTADO PRIMÁRIO POR UNIDADE FEDERATIVA (R\$ MILHÕES CORRENTES – 2023, 2024 E 2025)

UF	2023			2024			2025		
	Resultado RPPS	Resultado sem RPPS	Resultado agregado	Resultado RPPS	Resultado sem RPPS	Resultado agregado	Resultado RPPS	Resultado sem RPPS	Resultado agregado
AC	48,9	468,0	419,0	-16,4	686,3	669,9	80,8	288,5	369,4
AL	-43,3	-130,7	-174,0	222,2	177,1	399,3	94,0	798,1	892,1
AM	732,4	-1.466,9	-734,5	441,8	-37,2	404,6	539,4	521,8	1.061,2
AP*	-142,1	875,3	733,2	195,3	249,3	444,6	0,0	772,9	772,9
BA	-6,2	-1.101,7	-1.107,9	356,6	-302,0	54,6	566,1	-1.451,0	-884,9
CE	-51,5	502,7	451,3	395,2	22,1	417,2	401,3	-1.233,7	-832,4
DF	737,2	1.821,9	2.559,1	104,5	-749,2	-644,7	-105,0	-821,5	-926,5
ES	243,2	-711,1	-467,9	363,7	101,4	465,1	451,5	-440,5	11,0
GO	298,5	1.529,8	1.828,3	153,9	2.196,2	2.350,1	-108,0	-4.450,5	-4.558,5
MA	-165,7	1.348,5	1.182,8	58,0	3.303,9	3.362,0	-133,9	910,8	776,9
MG	-507,0	3.619,9	3.112,9	224,5	4.312,4	4.536,9	-32,4	4.765,1	4.732,7
MS	168,5	70,4	239,0	-147,3	-668,8	-816,0	229,6	-438,6	-209,0
MT	563,2	-2.003,6	-1.440,4	411,1	-1.573,8	-1.162,7	544,6	-274,4	270,2
PA	-423,0	-2.373,7	-2.796,7	-626,3	-1.263,9	-1.890,2	-450,8	-769,1	-1.220,0
PB	200,9	83,6	284,5	203,3	-180,2	23,1	258,1	-1.701,5	-1.443,4
PE	249,6	1.221,1	1.470,8	93,1	1.212,0	1.305,1	322,9	-1.225,5	-902,6
PI	59,5	-138,3	-78,8	92,9	-1.825,9	-1.733,0	-2,1	-1.251,0	-1.253,0
PR	-6.315,6	6.885,6	570,0	-7.001,2	6.184,4	-816,7	465,5	-6.061,4	-5.595,8
RJ	-23.178,2	24.918,0	1.739,8	-22.959,6	24.031,2	1.071,6	372,3	852,5	1.224,8
RN	-177,6	888,1	710,5	11,0	303,1	314,2	-54,0	762,8	708,8
RO	-4,0	905,5	901,4	224,4	287,5	511,9	256,7	-293,8	-37,1
RR	288,2	-19,1	269,1	251,0	-26,1	224,9	230,1	166,9	397,1
RS	525,8	2.483,8	3.009,6	422,9	1.734,1	2.156,9	397,1	-1.989,5	-1.592,4
SC	-56,1	2.976,8	2.920,7	-50,1	2.569,6	2.519,5	-101,2	107,3	6,1
SE	53,4	1.000,0	1.053,4	-10,5	1.679,3	1.668,8	19,1	278,9	298,0
SP	725,9	4.742,0	5.467,9	-462,1	13.403,6	12.941,5	-27,0	8.508,0	8.481,0
TO	93,5	24,2	117,7	197,7	-85,5	112,2	-11,1	-141,5	-152,7
Total	-26.081,3	48.420,0	22.240,9	-26.850,4	55.741,2	28.890,7	4.203,7	-3.809,8	393,9

Fonte: Siconfi, Tesouro Nacional.

* Em nota explicativa ao anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2025 do Estado do Amapá, é informado que, até a data do fechamento do documento, a Amprev não havia enviado os dados referentes ao resultado do RPPS, razão pela qual os dados estão zerados nessa rubrica.

Sem os efeitos dos RPPSs, o resultado primário dos estados 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.

Dada a heterogeneidade existente nas finanças dos estados, uma métrica relevante para comparar o resultado dos entes é o resultado primário como fração de suas respectivas receitas correntes líquidas (RCL). A Tabela 7 mostra que, mesmo sob esse conceito, o resultado associado às fontes de recursos do RPPS do Rio de Janeiro foi acima da média,

em 2023 e 2024. No agregado dos estados, sem o impacto do RPPS, a média de superávit foi de 4,6% da RCL, em 2023, e 4,8%, em 2024.

Nesse ponto específico, vale ressaltar que a estimativa de receitas e de despesas primárias via Matriz de Saldos Contábeis apresenta algumas divergências em relação ao valor homologado no Anexo 6 do RREO.

TABELA 7. RESULTADO PRIMÁRIO DOS ESTADOS E DF POR UNIDADE FEDERATIVA (EM % DA RCL)

UF	2023			2024			2025		
	Resultado RPPS	Resultado sem RPPS	Resultado agregado	Resultado RPPS	Resultado sem RPPS	Resultado agregado	Resultado RPPS	Resultado sem RPPS	Resultado agregado
AC	0,6	5,5	4,9	-0,2	6,8	6,6	0,7	2,6	3,3
AL	-0,3	-0,9	-1,2	1,3	1,0	2,4	0,5	4,2	4,7
AM	3,2	-6,4	-3,2	1,7	-0,1	1,5	1,9	1,8	3,7
AP*	-1,8	10,9	9,1	2,2	2,8	5,0	0,0	8,0	8,0
BA	0,0	-1,9	-1,9	0,5	-0,5	0,1	0,8	-2,1	-1,3
CE	-0,2	1,6	1,4	1,1	0,1	1,1	1,0	-3,1	-2,1
DF	2,2	5,5	7,7	0,3	-2,1	-1,8	-0,3	-2,1	-2,4
ES	1,1	-3,2	-2,1	1,4	0,4	1,8	1,6	-1,6	0,0
GO	0,8	4,0	4,8	0,4	5,2	5,6	-0,2	-9,8	-10,0
MA	-0,7	5,8	5,1	0,2	11,2	11,4	-0,4	2,8	2,4
MG	-0,6	3,9	3,4	0,2	4,2	4,4	0,0	4,3	4,2
MS	0,9	0,4	1,2	-0,7	-3,3	-4,0	1,0	-2,0	-0,9
MT	1,8	-6,5	-4,7	1,2	-4,8	-3,5	1,5	-0,7	0,7
PA	-1,2	-6,5	-7,7	-1,5	-3,1	-4,6	-1,0	-1,7	-2,7
PB	1,2	0,5	1,7	1,1	-1,0	0,1	1,2	-8,1	-6,8
PE	0,7	3,2	3,9	0,2	2,8	3,0	0,7	-2,6	-1,9
PI	0,4	-0,9	-0,5	0,5	-10,6	-10,1	0,0	-6,7	-6,7
PR	-10,6	11,6	1,0	-10,6	9,3	-1,2	0,7	-8,5	-7,9
RJ	-26,3	28,3	2,0	-24,8	25,9	1,2	0,4	0,8	1,2
RN	-1,1	5,5	4,4	0,1	1,8	1,8	-0,3	3,9	3,6
RO	0,0	7,2	7,2	1,6	2,0	3,6	1,6	-1,9	-0,2
RR	4,2	-0,3	3,9	3,2	-0,3	2,9	2,7	1,9	4,6
RS	0,9	4,4	5,3	0,7	2,9	3,6	0,6	-3,0	-2,4
SC	-0,1	7,2	7,1	-0,1	5,5	5,4	-0,2	0,2	0,0
SE	0,4	7,9	8,3	-0,1	11,0	10,9	0,1	1,7	1,8
SP	0,3	2,1	2,4	-0,2	5,3	5,1	0,0	3,2	3,2
TO	0,7	0,2	0,9	1,3	-0,6	0,8	-0,1	-0,9	-1,0
Total	-2,5	4,6	2,1	-2,3	4,8	2,5	0,3	-0,3	0,0

Fonte: Anexos 3 e 6 do RREO, Siconfi, Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

* Em nota explicativa ao anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2025 do Estado do Amapá, é informado que, até a data do fechamento do documento, a Amprev não havia enviado os dados referentes ao resultado do RPPS, razão pela qual os dados estão zerados nessa rubrica.

Em 2025, o resultado primário dos estados piorou, medido em proporção da RCL, como evidenciado no Gráfico 5 e na Tabela 7. No ano passado, o resultado do RPPS, um superávit

0,33% da RCL, compensou o déficit de 0,3% da RCL com recursos não vinculados ao RPPS. Com isso, o superávit primário foi de 0,04% da RCL em 2025, em média, ou R\$ 0,4 bilhão. Como explicado nas seções anteriores, o resultado de 2025 explica-se pelo maior crescimento da despesa primária em relação à receita.

Conclusão

A piora do resultado dos estados e DF em 2025 decorreu de um aumento progressivo da despesa primária *vis à vis* um menor crescimento da receita primária. Este cenário demanda atenção, visto que, no momento, a tendência é de desaceleração da atividade econômica em função da política monetária contracionista. O esfriamento da atividade econômica, por sua vez, afeta diretamente a principal fonte de receita dos estados, o ICMS, além de atingir a arrecadação federal distribuída aos estados via FPE. O crescimento progressivo das despesas com pessoal também é um ponto relevante a se destacar, visto se tratar de despesas de caráter continuado.

No contexto atual, isso é particularmente relevante em razão de alguns estados terem apresentado aumentos em seus montantes de investimentos, passíveis de se tornar variáveis de ajuste, caso não ocorra melhora nos resultados primários dos estados no curto prazo.

Em 2023 e 2024, o resultado primário dos RPPS piorou o resultado primário agregado dos entes estaduais e distrital, situação revertida em 2025. Essa segregação permite distinguir o impacto de eventuais aportes de recursos ocorridos nos RPPS e distinguir tais gastos da política fiscal executada pelos estados. Apesar disso, o resultado das demais atividades dos entes estaduais compensou essas perdas, com superávits primários suficientes para compensar o déficit do RPPS. Em 2025, a situação se inverteu e o RPPS apresentou um superávit primário, enquanto as demais atividades registraram déficit, acarretando um resultado agregado próximo a zero.

A situação recente requer cautela e monitoramento constante da trajetória das contas estaduais. O rol de medidas possíveis para contornar déficits primários nesses entes é limitado a aumento de receitas seletas e/ou redução de despesas discricionárias. A principal receita dos estados, o ICMS, está sujeita ao princípio da anualidade tributária, o que arrastaria eventuais ajustes para o exercício seguinte.

No âmbito das despesas, o ajuste passível de ser feito incide sobre as despesas discricionárias, o que, indiretamente, implicaria na redução dos investimentos públicos e de outras despesas correntes durante o exercício, dado o grau de comprometimento das despesas estaduais com pessoal e o contexto de ano eleitoral, o que postergaria para exercícios futuros eventuais ajustes estruturais nas contas públicas.