

Considerações sobre o cumprimento da meta de resultado primário de 2024⁵

Alexandre Andrade e Pedro Souza

Segundo informações levantadas pela IFI até outubro, o Executivo precisaria de um esforço fiscal de R\$ 13,6 bilhões no último bimestre do ano para alcançar o limite inferior do intervalo de tolerância para cumprir a meta de déficit primário zero fixada para 2024. Esse esforço pode ficar mais fácil, caso persista a limitação de execução das emendas parlamentares imposta pelo STF, em agosto, assim como o eventual empoçamento de recursos do orçamento, o que sempre costuma ocorrer. Além disso, pelo lado da arrecadação, apesar de pouco provável, eventuais surpresas positivas podem ajudar no cumprimento da meta.

Considerações iniciais

A partir das informações mais recentes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do portal Siga Brasil, do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 4º Bimestre de 2024⁶, e das projeções de curto prazo mais recentes apresentadas pela IFI⁷, em setembro de 2024, pode-se dizer que aumentou a possibilidade de cumprimento da meta de resultado primário do governo central fixada para 2024, ainda que esse cenário não esteja contemplado nas projeções mais recentes da IFI.

De acordo com informações levantadas pela IFI atualizadas até outubro, faltariam R\$ 13,6 bilhões para o atingimento do limite inferior do intervalo de tolerância da meta fiscal definida para 2024, no último bimestre do ano. Esse valor está influenciado pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de suspender a execução das emendas parlamentares em agosto⁸.

Do montante de R\$ 45,3 bilhões referente ao limite de pagamento de emendas para o ano, incluindo as individuais, de bancada e de comissão, foram pagos, até outubro, R\$ 28,4 bilhões⁹. Montante que inclui os restos a pagar de exercícios anteriores quitados em 2024. Assim, faltariam R\$ 16,9 bilhões passíveis de serem executados em emendas, mas que, até o momento, não podem em razão da decisão do STF.

Considerando que faltam dois meses para o encerramento do exercício, o cumprimento da meta de resultado primário deste ano pode ficar mais fácil. Evidentemente, surpresas na arrecadação também podem contribuir para o alcance da meta do ano, como eventuais pagamentos de dividendos pelas estatais ou mesmo a materialização de medidas previstas na LOA 2024.

⁵ Acesse o relatório completo por aqui: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/661748/RAF94_NOV2024.pdf.

⁶ Disponível em: <https://tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2024/16>.

⁷ Página para acesso ao documento: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/660075/RAF92_SET2024.pdf.

⁸ A suspensão da execução das emendas de comissão e de relator foi dada com base na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 854 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7688. Por sua vez, a execução das emendas PIX e das emendas impositivas foram feitas por meio da ADI 7695 e da ADI 7697. Para resolver a questão e disciplinar a proposição e execução das emendas parlamentares na Lei Orçamentária Anual, foi proposto o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 175, de 2024, aprovado na Câmara dos Deputados em 5 de novembro de 2024 e ora em análise no Senado Federal.

⁹ Em agosto de 2024, o STF impôs restrições à execução das emendas parlamentares. Até aquele mês, as emendas executadas totalizaram R\$ 27,8 bilhões. Na decisão, havia a possibilidade de continuidade da execução de algumas emendas, quais sejam, as relacionadas à situação de calamidade pública e as que configuravam despesas já iniciadas.

Vale mencionar que, a despeito de o Tesouro considerar algumas fontes de arrecadação previstas para compensar a desoneração da folha de pagamento como receita primária, o que melhorará a apuração do resultado primário acima da linha, o Banco Central deverá considerar essas fontes como receita financeira, o que não afetará o resultado primário apurado pelo critério abaixo da linha. As duas medidas que se enquadram nessa situação são a transferência de valores empoçados na Caixa Econômica Federal (realizada em outubro) e a transferência para o Tesouro de valores referentes a depósitos judiciais em processos encerrados.

De todo modo, ainda que considerados como receita financeira, os valores mencionados contribuirão para a redução do endividamento bruto do governo geral no ano.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (LDO 2024) também possibilita a compensação entre as metas estabelecidas para o governo central e as empresas estatais federais, o que pode ajudar no cumprimento da meta de resultado primário, caso a avaliação do resultado primário das estatais ofereça espaço e a avaliação do resultado do governo central apresente risco de descumprimento no próximo RARDP¹⁰. Por outro lado, pode representar um fator de risco, caso a projeção de resultado das estatais piore, o que demandaria um aperto na meta do governo central.

Resultado primário do governo central no acumulado de 2024 até outubro

A partir das informações levantadas pela IFI no Portal Siga Brasil¹¹, o governo central acumulou déficit primário de R\$ 62,9 bilhões entre janeiro e outubro de 2024, ante déficit de R\$ 105,2 bilhões no acumulado dos primeiros nove meses do ano. A melhora no resultado primário em outubro ante setembro deveu-se, principalmente, ao comportamento da arrecadação. A título de ilustração, somente em outubro, o governo central deverá ter (de acordo com os dados levantados no Siga Brasil, que não são oficiais) um superávit primário de R\$ 42,3 bilhões. Deste montante, R\$ 34,7 bilhões corresponderiam a um resultado primário recorrente, de acordo com a metodologia empregada pela IFI e descrita no Estudo Especial (EE) nº 17¹², de dezembro de 2021.

Ainda de acordo com a metodologia empregada pela IFI para apuração do resultado primário recorrente, R\$ 8,5 bilhões da receita líquida de R\$ 210,9 bilhões de outubro deveram-se a eventos não recorrentes, sendo R\$ 6,2 bilhões oriundos de depósitos empoçados na Caixa Econômica Federal, uma das medidas constantes da Lei nº 14.973 para fins de compensação da desoneração da folha de pagamento.

A Tabela 3 apresenta valores referentes ao resultado primário do governo central nos últimos três anos, no acumulado dos 10 primeiros meses dos respectivos exercícios financeiros. Em 2024, a receita primária total cresceu, em termos reais, 7,6% nos dez primeiros meses do ano, ante uma queda registrada de 4,0% em 2023. O desempenho da receita no ano é impulsionado pelas receitas administradas (+12,7%) e pela arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social - RGPS (+3,9%). A receita primária líquida teve incremento real de 7,0% em 2024, ante redução de 3,3% no ano passado (Tabela 3).

TABELA 3. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (ACUMULADO DE JANEIRO A OUTUBRO, R\$ BILHÕES E VAR. % REAL)

Receitas e despesas primárias	jan-out 2022		jan-out 2023		jan-out 2024	
	R\$ bilhões correntes	Var. real (%)	R\$ bilhões correntes	Var. real (%)	R\$ bilhões correntes	Var. real (%)

¹⁰ De acordo com o §2º do art. 3º da Lei nº 14.791, de 2023: “§ 2º Poderá haver, durante a execução da Lei Orçamentária de 2024, com demonstração nos relatórios de que tratam o § 4º do art. 71 e o caput do art. 158, compensação entre as metas estabelecidas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para o Programa de Dispêndios Globais referido no caput.”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14791.htm.

¹¹ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>.

¹² Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594656/EE17_Resultado_Estrutural.pdf.

Receitas e despesas primárias	jan-out 2022		jan-out 2023		jan-out 2024	
	R\$ bilhões correntes	Var. real (%)	R\$ bilhões correntes	Var. real (%)	R\$ bilhões correntes	Var. real (%)
1. Receita primária total	1.927,4	12,8%	1.935,8	-4,0%	2.172,0	7,6%
2. Transferências por repartição de receitas	369,1	20,3%	360,5	-6,6%	414,3	10,2%
3. Receita primária líquida [1-2]	1.558,3	11,2%	1.575,2	-3,3%	1.757,7	7,0%
4. Despesa primária	1.499,1	2,6%	1.651,4	5,4%	1.820,6	5,8%
5. Resultado primário convencional [3-4]	59,2	-	-76,2	-	-62,9	-
6. Receita primária total recorrente	1.830,1	11,5%	1.911,2	-0,1%	2.118,5	6,3%
7. Transferências por repartição de receitas recorrentes	347,9	18,4%	358,9	-1,3%	401,6	7,3%
8. Receita primária líquida recorrente [6-7]	1.482,2	10,0%	1.552,3	0,2%	1.716,8	6,1%
9. Despesa primária recorrente	1.434,3	8,7%	1.660,4	10,7%	1.816,0	5,0%
10. Resultado primário recorrente [8-9]	47,9	-	-108,1	-	-99,2	-
11. Receita primária total não recorrente	97,2	45,1%	24,6	-76,1%	53,5	111,3%
12. Transferências por repartição de receitas não recorrentes	21,1	63,2%	1,6	-92,6%	12,7	645,2%
13. Receita primária líquida não recorrente [11-12]	76,1	40,8%	22,9	-71,5%	40,8	72,6%
14. Despesa primária não recorrente	64,8	-54,5%	-9,0	-113,0%	4,5	-149,2%
15. Resultado primário não recorrente [13-14]	11,3	-	31,9	-	36,3	-

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

Já a despesa primária, cresceu 5,8%, em termos reais, no acumulado de dez meses de 2024. Em 2023, a despesa havia crescido 5,4%, nessa base de comparação. Neste ano, o menor crescimento da despesa primária em relação à receita líquida permitiu a redução do déficit primário registrado no acumulado de janeiro a outubro, na comparação com 2023. Vale mencionar também dois aspectos: a melhora do resultado primário recorrente entre 2023 e 2024 (déficit de R\$ 99,2 bilhões, em 2024, contra déficit de R\$ 108,1 bilhões em 2023) e o aumento do resultado primário não recorrente.

Ainda de acordo com os dados reproduzidos na Tabela 3, no acumulado de 2024 até outubro, os eventos não recorrentes (ou atípicos) representaram R\$ 53,5 bilhões da receita primária total e R\$ 40,8 bilhões da receita primária líquida. Do montante de R\$ 53,5 bilhões de receitas extraordinárias, apurado neste ano, R\$ 8,4 bilhões deveram-se a parcelamentos especiais (Refis), R\$ 5,0 bilhões a antecipação de dividendos da Petrobras, R\$ 22,8 bilhões a recolhimentos de imposto de renda sobre fundos exclusivos e offshores, R\$ 9,2 bilhões corresponderam à transação tributária PGFN-RFB 6/2024 com a Petrobras, e R\$ 6,2 bilhões decorreram de regularização de depósitos na Caixa Econômica Federal¹³.

Para efeito de cumprimento da meta de resultado primário de 2024, a Tabela 4 apresenta a atualização de um exercício feito pela IFI e apresentado no já referenciado RAF nº 91, de agosto de 2024, que indica o resultado primário necessário para o cumprimento da meta de déficit primário zero no ano, nos meses faltantes do exercício.

¹³ Vale dizer que, a despeito de a Secretaria do Tesouro Nacional considerar esses R\$ 6,2 bilhões como receita primária, o Banco Central provavelmente considerará como uma receita financeira. Ou seja, para efeito de cumprimento da meta de resultado primário de 2024, esse montante diminuirá o endividamento, mas não o déficit primário do governo central.

TABELA 4. EXERCÍCIO FEITO PELA IFI PARA AVALIAR O ESFORÇO FISCAL REQUERIDO PARA O CUMPRIMENTO DA META FISCAL DE 2024

Discriminação	Resultado (R\$ bilhões)
1. Meta de resultado primário para 2024	0,0
2. Limite inferior da meta de resultado primário para 2024	-28,8
3. Resultado primário acumulado de janeiro a outubro de 2024	-62,9
4. Deduções da meta do ano (acumulado de janeiro a outubro)	20,6
5. Resultado primário para fim de cumprimento da meta (acumulado de janeiro a outubro) [3+4]	-42,3
6. Resultado primário requerido para cumprir o centro da meta entre novembro e dezembro [1-5]	42,3
7. Resultado primário requerido para cumprir o limite inferior da meta entre novembro e dezembro [2-5]	13,6

* Os R\$ 20,6 bilhões de deduções representam a soma das despesas voltadas à calamidade do RS, no montante de R\$ 18,8 bilhões, o crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Judiciário, no valor de R\$ 1,2 bilhão, e o crédito extraordinário voltado à situação de emergência climática, no montante de R\$ 0,5 bilhão.

Fonte: RARDP 4º Bimestre de 2024, Decreto nº 12.204, de 30 de setembro de 2024 e IFI. Elaboração: IFI.

De acordo com a Tabela 4, excluídas as deduções previstas na legislação, seria necessária uma melhora do resultado primário acumulado até outubro em R\$ 42,3 bilhões, entre novembro e dezembro, para que se alcance o centro da meta fixada para o ano. Para o cumprimento da meta, no entanto, é suficiente que se atinja o limite inferior do intervalo de tolerância, ou seja, de -0,25% do PIB. Assim, a melhora requerida no resultado primário, considerando os valores realizados até outubro, seria de R\$ 13,6 bilhões nos dois últimos meses do ano.

Até o fim do quinto bimestre, o limite de pagamento de despesas discricionárias, gastos passíveis de serem comprimidos, é de R\$ 162,7 bilhões. Os dados indicam terem sido pagos, até o momento, R\$ 140,8 bilhões nessas despesas. Assim, a IFI estima a soma de R\$ 21,9 bilhões em empoçamento¹⁴ de recursos discricionários, sendo R\$ 11 bilhões em despesas discricionárias do Poder Executivo e R\$ 10,9 bilhões em emendas parlamentares¹⁵.

Caso o empoçamento se mantenha, nos dois últimos meses do ano, no nível observado até o 5º bimestre, aumenta a possibilidade de cumprimento da meta de resultado primário, embora isso possa prejudicar o alcance da meta fiscal no exercício de 2025. Como será discutido na próxima seção, o cumprimento da meta de resultado primário em 2024 dependerá, principalmente, da evolução das receitas e da execução das emendas parlamentares, que está parcialmente suspensa desde agosto.

Avaliação da possibilidade de cumprimento da meta de 2024 à luz do RARDP do 4º Bimestre

A Tabela 5 sintetiza as projeções do Executivo para o resultado primário do governo central em 2024, atualizadas no já referenciado RARDP do 4º Bimestre, assim como as projeções mais recentes da IFI, apresentadas no também referenciado RAF nº 92, de setembro de 2024, o qual apresenta tabela parecida (atualizada com informações do RARDP do 3º Bimestre de 2024 e as projeções da IFI publicadas em junho).

¹⁴ Empoçamento corresponde à diferença entre os limites de pagamento autorizados e os valores efetivamente pagos em um determinado período.

¹⁵ Mesmo que não houvesse limitação de execução das emendas por parte do STF, o resultado observado em setembro e outubro possivelmente seria similar, visto que as emendas estavam com baixa execução, desde meados de julho, em razão do período eleitoral, que veda a realização de transferências voluntárias nos três meses anteriores ao pleito. Ver alínea “a” do inciso VI do art. 73 da Lei nº 9.504, de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm.

Entre o RARDP do 3º Bimestre e o do 4º Bimestre, o Executivo manteve praticamente inalterada a projeção para a receita primária total (R\$ 2.700,1 bilhões no RARDP do 4º Bimestre, equivalentes a 23,2% do PIB, contra R\$ 2.698,1 bilhões no RARDP do 3º Bimestre, equivalentes a 23,4% do PIB). A estimativa para a receita líquida, por sua vez, também permaneceu praticamente inalterada (R\$ 2.172,6 bilhões no RARDP do 4º Bimestre, equivalentes a 18,7% do PIB, ante R\$ 2.168,3 bilhões no RARDP do 3º Bimestre, equivalentes a 18,8% do PIB). Ainda que o Executivo tenha revisado para baixo a projeção de ingresso dos recursos provenientes dos julgamentos no Carf, houve alterações para cima em outras fontes de arrecadação, como por exemplo, as receitas de exploração de recursos naturais.

Para a despesa primária, o Executivo revisou os valores de R\$ 2.229,6 bilhões (19,4% do PIB), no RARDP do 3º Bimestre, para R\$ 2.237,7 bilhões (19,3% do PIB) no RARDP do 4º Bimestre. Feitos os ajustes em relação aos abatimentos de despesas da meta de 2024, o Executivo ficaria com uma folga de R\$ 0,4 bilhão para o limite inferior da meta, segundo as projeções apresentadas no RARDP do 4º Bimestre.

A IFI, por sua vez, alterou, em setembro, a projeção da receita primária total do governo central, em 2024, de R\$ 2.652,8 bilhões (22,9% do PIB) para R\$ 2.641,0 bilhões (22,8% do PIB). Para a receita líquida, a revisão foi de R\$ 2.138,6 bilhões (18,5% do PIB) para R\$ 2.121,4 bilhões (18,3% do PIB)¹⁶. Em linhas gerais, essa revisão para baixo na projeção de receitas no curto prazo incorporou a mudança na expectativa de recolhimentos do Carf e os valores previstos para compensação da desoneração da folha de pagamento, cujo ingresso está disciplinado na Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024.

Ainda de acordo com as projeções apresentadas pela IFI em setembro, o governo central teria déficit primário de R\$ 95,7 bilhões (0,8% do PIB), em 2024. Desconsiderando os abatimentos previstos da meta na legislação, o déficit primário projetado é de R\$ 74,9 bilhões (0,6% do PIB) para fins de alcance do centro da meta, e de R\$ 46,2 bilhões (0,4% do PIB), se for considerado o limite inferior do intervalo de tolerância.

¹⁶ A explicação para a mudança nas projeções está no RAF nº 92, de setembro de 2024, documento já referenciado neste texto.

TABELA 5. PROJEÇÕES DO EXECUTIVO E DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL EM 2024

Discriminação	RARDP 4º bim e Decreto nº 12.204, de 30 de setembro de 2024		IFI (set/24)		Diferença IFI (set/24) e RARDP 4º bimestre	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
1. Receita primária total	2.700,1	23,2	2.641,0	22,8	-59,1	-0,4
2. Transferências por repartição de receita	527,5	4,5	519,7	4,5	-7,8	-0,1
3. Receita primária líquida [1-2]	2.172,6	18,7	2.121,4	18,3	-51,3	-0,4
4. Despesa primária	2.241,5	19,3	2.217,1	19,1	-24,4	-0,1
5. Resultado primário governo central [3-4]	-68,8	-0,6	-95,7	-0,8	-26,9	-0,2
6. Meta de resultado primário (LDO 2024)	0,0	0,0	0,0	0,0		
7. Limite inferior da meta de resultado primário (LDO 2024)	-28,8	-0,25	-28,8	-0,25	0,0	0,0
8. Despesas não consideradas no resultado primário (calamidade RS e Acórdão 1103/2024-TCU)*	40,5	0,3	37,3	0,3	-3,2	0,0
9. Resultado primário para cumprimento da LDO 2024 [5+8]	-28,3	-0,2	-58,4	-0,5	-30,1	-0,3
10. Ajuste para a meta [9-6]	-28,3	-0,2	-58,4	-0,5		
11. Ajuste para o limite inferior da meta [9-7]	0,4	0,0	-29,7	-0,3		

* Até o RARDP do 4º Bimestre de 2024, as despesas não consideradas na meta eram de R\$ 40,49 bilhões. No fim de setembro e em outubro, houve o cancelamento de R\$ 6,7 bilhões, nos termos da Medida Provisória nº 1.225, de 24 de maio de 2024, além da abertura de mais R\$ 2,1 bilhões em créditos para enfrentamento da Calamidade Pública no Rio Grande do Sul e de R\$ 0,9 bilhão para enfrentamento da Emergência Climática. Dessa forma, é possível que o montante estimado no próximo RARDP seja reduzido para R\$ 36,7 bilhões, caso não haja abertura de novos créditos no período.
Fonte: RARDP do 4º Bimestre de 2024 e IFI. Elaboração: IFI.

À luz das informações disponibilizadas na Tabela 5, faltariam ao Executivo R\$ 42,3 bilhões para cumprir o centro da meta de primário fixada para 2024 ou R\$ 13,6 bilhões para se atingir o limite inferior do intervalo de tolerância da meta. Esse montante de R\$ 13,6 bilhões pode ser alcançado com uma maior efetividade de algumas medidas previstas na LOA 2024¹⁷, com alguma surpresa positiva na arrecadação em razão da dinâmica da atividade econômica, com as outras medidas de compensação da desoneração da folha de pagamento, ou mesmo com a falta de execução do restante das emendas parlamentares autorizadas para 2024.

Pelo lado das receitas, como alertado em edições passadas deste RAF, algumas medidas pretendidas pelo Executivo na LOA 2024, para aumento da arrecadação no ano, possuem elevada incerteza de materialização e configuraram baixo ingresso de recursos nos cofres públicos, como por exemplo, os montantes previstos nos julgamentos do Carf. Outras medidas, como a exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos de PIS/Cofins, têm contribuído para incremento das receitas, ainda que as informações disponibilizadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela STN sejam insuficientes para uma melhor avaliação da efetividade dessas medidas.

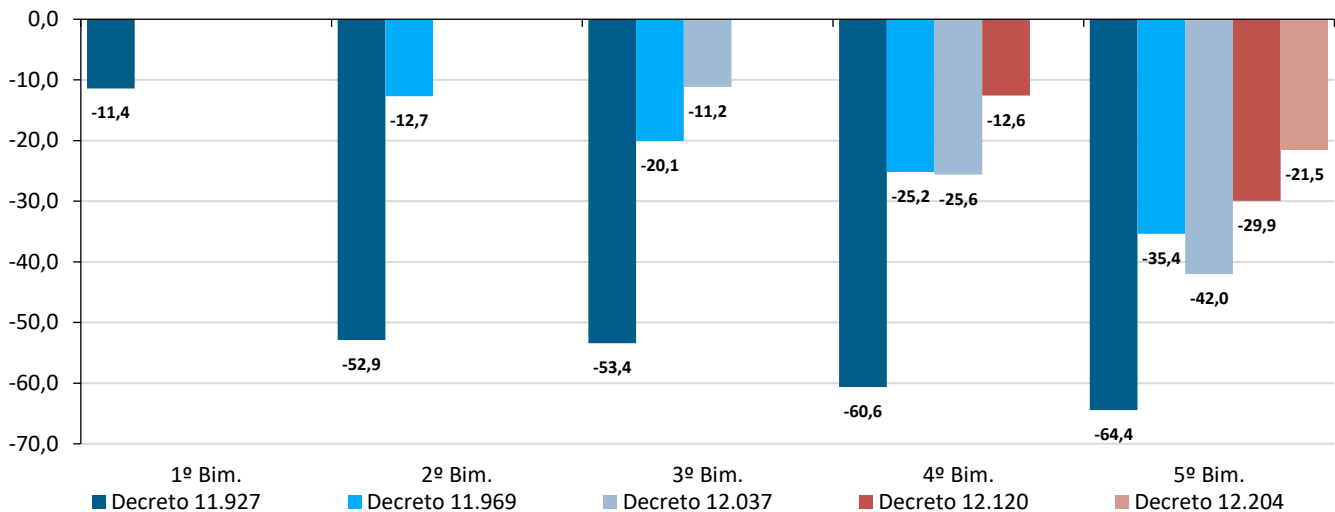
¹⁷ Ver Tabela 5 do RAF nº 92, de setembro de 2024, documento já referenciado neste texto.

Para ilustrar a possibilidade de alguma surpresa na arrecadação no último bimestre do ano, faz-se uma consideração em relação ao comportamento das receitas em setembro e outubro, *vis a vis* os valores projetados pela IFI em setembro. Para a receita primária líquida do governo central em setembro e outubro, a IFI projetava um montante de R\$ 367,1 bilhões. Considerando os valores constantes do Resultado do Tesouro Nacional (RTN) e dos valores levantados pela IFI no Portal Siga Brasil, a receita líquida foi de R\$ 373,6 bilhões no período, uma diferença a maior de R\$ 6,5 bilhões. Esse desvio entre a estimativa da IFI e os valores observados deveu-se, principalmente, às receitas administradas, cujo valor realizado ficou R\$ 21,0 bilhões acima do projetado. Em compensação, a arrecadação líquida para o RGPS e as receitas não administradas tiveram, em setembro e outubro, desempenho aquém do previsto pela IFI (R\$ 4,4 bilhões e R\$ 7,1 bilhões, nesta ordem).

Como possível fonte de arrecadação extraordinária nos últimos meses do ano, pode-se mencionar um recolhimento extraordinário de dividendos das empresas estatais. A título de ilustração, no acumulado de 2024 até outubro, foram recolhidos R\$ 41,3 bilhões em dividendos e participações pela União. Dessa soma, R\$ 10,1 bilhões constituíram pagamentos feitos pelo BNDES, R\$ 5,6 bilhões pelo Banco do Brasil, R\$ 2,8 bilhões pela Caixa Econômica Federal e R\$ 20,0 bilhões pela Petrobras. A IFI prevê um recolhimento total de dividendos de R\$ 66,1 bilhões, em 2024, considerando pagamentos a serem feitos, principalmente, pelo BNDES e pela Petrobras, no último bimestre do ano.

Apesar da surpresa positiva da arrecadação em outubro, é preciso ressaltar que o desempenho das receitas primárias tem ficado aquém do previsto pelo Executivo na lei orçamentária e nos decretos de programação orçamentária, divulgados ao longo do ano. Essa constatação está evidenciada no Gráfico 6, que ilustra o desvio acumulado no ano (até o mês imediatamente anterior ao de publicação do referido decreto) entre a arrecadação prevista e a realizada. Fica nítido que a execução bimestral de receitas primárias não foi satisfeita em nenhum dos decretos de programação, com frustração de receita de R\$ 21,5 bilhões até o 5º bimestre do ano, em relação ao previsto, considerando o decreto mais recente (Decreto nº 12.204¹⁸, de 30 de setembro de 2024).

GRÁFICO 6. DESVIO ACUMULADO DAS RECEITAS PRIMÁRIAS EM RELAÇÃO AO PREVISTO NOS DPOFS (R\$ BILHÕES)



Fonte: Decretos de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

¹⁸ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/D12204.htm.

Pelo lado das despesas, há incerteza em relação à execução das emendas parlamentares no último bimestre do ano, o que pode, ou não, facilitar o cumprimento da meta fiscal fixada para 2024. Isso porque, de acordo com informações levantadas pela IFI relativas à execução financeira dessas emendas, do limite de pagamento de R\$ 45,3 bilhões previstos no Decreto nº 12.204, R\$ 28,4 bilhões foram pagos até outubro, incluindo restos a pagar pagos de exercício anteriores. Assim, considerando os valores constantes do Decreto nº 12.204 e a execução até outubro, faltariam ser pagos R\$ 16,9 bilhões em emendas parlamentares, neste exercício.

Desses R\$ 16,9 bilhões, R\$ 13,2 bilhões representam valores de emendas individuais e de bancada, impositivas, ou seja, de execução obrigatória, podendo ser reduzidas apenas por meio de contingenciamentos até a mesma proporção que o contingenciamento aplicado sobre o conjunto das demais despesas discricionárias, quando o RARDP indicar risco de descumprimento da meta de resultado primário, ou por limitações de ordem técnica¹⁹. Os R\$ 3,6 bilhões restantes representam emendas de comissão, passíveis de limitações oriundas de risco de descumprimento da meta de resultado primário ou do limite de despesas primárias.

Importante dizer que, na situação em que os R\$ 16,9 bilhões (ou parte desse montante) de emendas dentro do limite de pagamentos previsto no Decreto nº 12.204, de 2024, não sejam pagos ainda este ano, existe a possibilidade de ao menos parte desses valores serem inscritos em restos a pagar ao fim do exercício, o que pressionaria as despesas em 2025 e nos anos subsequentes. Considerando, ainda, que as emendas individuais e de bancada são impositivas, não haveria a possibilidade de bloqueio e posterior cancelamento desses restos a pagar²⁰. Em 2024 até outubro, R\$ 37,6 bilhões das emendas parlamentares haviam sido empenhadas, o que, considerando a diferença em relação aos valores pagos no ano, poderia implicar em R\$ 14,3 bilhões inscritos em restos a pagar para os próximos exercícios, caso esses pagamentos não sejam normalizados no até o final de dezembro²¹.

De toda forma, há incerteza quanto à execução da parcela restante dessas despesas, resultado que deriva das discussões jurídicas envolvendo as emendas parlamentares, o que pode contribuir para a melhora do resultado em 2024 e piora nos exercícios seguintes²².

É preciso considerar também que, historicamente, a execução financeira de despesas discricionárias e obrigatórias com controle de fluxo tende a ser maior no último bimestre do ano, dada a cautela na contenção nos bimestres anteriores ou nos cronogramas de execução de despesas, o que garante uma “sobra” no limite de pagamentos estabelecido nos decretos de programação orçamentária e financeira. Dessa forma, seria razoável supor uma execução financeira acima dos valores observados nos bimestres anteriores, persistindo, ainda assim, a possibilidade de ocorrer empoçamento de recursos, o que diminuiria os valores pagos durante o ano e facilitaria o cumprimento da meta de resultado primário de 2024.

¹⁹ A título de ilustração, suponha-se que as despesas discricionárias somem R\$ 100 bilhões, dos quais R\$ 10 bilhões sejam de emendas impositivas. Caso haja necessidade de limitar as despesas em R\$ 10 bilhões para cumprir a meta de resultado primário (um contingenciamento), as emendas impositivas, que representam 10% do total das discricionárias, só podem ser reduzidas em 10% de seu valor total. Com isso, se forem contingenciados R\$ 10 bilhões, as emendas impositivas poderiam compor, no máximo, R\$ 1 bilhão desse montante, ficando o restante a cargo das emendas não impositivas e das demais despesas discricionárias.

²⁰ Nos termos dos incisos II e III do §3º do art. 68 do Decreto nº 93.872, de 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm.

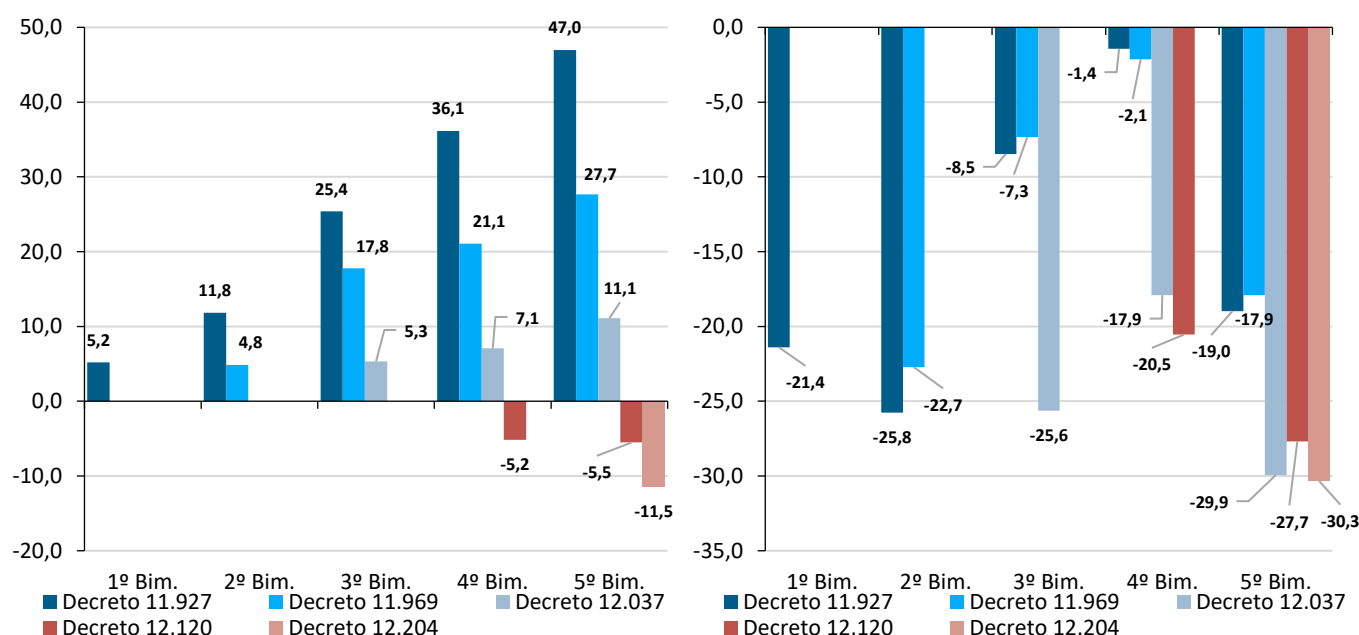
²¹ Dos R\$ 28,4 bilhões pagos em 2024, R\$ 23,3 bilhões configuram despesas empenhadas e pagas em 2024, enquanto R\$ 5,1 bilhões representam emendas empenhadas ou liquidadas em exercícios anteriores e pagas em 2024, como restos a pagar.

²² Acerca deste tema, o RAF nº 86, de março de 2024, apresenta uma análise da evolução do estoque de restos a pagar e de seus fatores condicionantes. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/648335/RAF86_MAR2024.pdf.

Cabe lembrar, também, que os dois últimos DPOFs mostraram desvios negativos entre os valores de despesa executados e previstos, tanto no quarto, quanto no quinto bimestre de 2024. Assim, considerando os dados realizados até outubro, as duas últimas revisões mostraram uma reversão nos desvios acumulados das despesas obrigatórias, que apresentaram, até o 5º bimestre, execução R\$ 11,5 bilhões abaixo do previsto para o período no Decreto nº 12.204. Isso decorreu da junção da execução a menor de R\$ 12,9 bilhões em outras despesas obrigatórias e pessoal e encargos, além da execução acima do previsto em R\$ 1,5 bilhão em benefícios previdenciários (Gráfico 7).

Nas despesas com controle de fluxo, os desvios já somam R\$ 30,3 bilhões até o quinto bimestre do ano, movimento motivado pela execução a menor de despesas obrigatórias com controle de fluxo (desvio de R\$ 8,4 bilhões), emendas parlamentares (desvio de R\$ 10,9 bilhões) e discricionárias do Poder Executivo (desvio de R\$ 11,0 bilhões), considerando os valores constantes do Decreto nº 12.204, de 2024.

GRÁFICO 7. DESVIOS ACUMULADOS DE DESPESAS PRIMÁRIAS EM RELAÇÃO AOS DPOFs EM CADA BIMESTRE (R\$ BILHÕES)
DESPESAS OBRIGATÓRIAS **DESPESAS COM CONTROLE DE FLUXO**



Considerações finais

Diante do exposto, fica evidenciada a possibilidade de cumprimento do limite inferior da meta de resultado primário fixada para 2024 (-0,25% do PIB, ou R\$ 28,8 bilhões). Um esforço fiscal da ordem de R\$ 13,6 bilhões, no último bimestre do ano, garantiria o cumprimento da meta de resultado fixada para o governo central, segundo dados da STN e de informações levantadas pela IFI no Portal Siga Brasil.

Considerando as informações do Decreto nº 12.204, de 2024, e a partir da estimativa de um empoçamento de R\$ 21,9 bilhões entre janeiro e outubro, o cumprimento da meta ficaria facilitado, ainda que esse movimento eleve a pressão sobre os resultados primários dos próximos exercícios, em função da possibilidade de inscrição dos recursos não executados em restos a pagar.

Também pelo lado da despesa, incertezas associadas à execução das emendas parlamentares também podem contribuir para o cumprimento da meta de primário deste ano, dados os fatores que podem impedir sua execução integral, como as discussões jurídicas sobre a constitucionalidade das emendas e o prazo relativamente apertado para a execução dessas despesas ainda em 2024.

Pelo lado das receitas, apesar de o resultado de outubro ter surpreendido, é preciso cautela em relação ao desempenho da arrecadação no último bimestre do ano, em função da perspectiva de desaceleração da atividade econômica. Como evidenciado na comparação dos dados de receita realizada e a estimada nos decretos de programação orçamentária, ocorreram seguidas frustrações de arrecadação ao longo de 2024, o que reforça as avaliações feitas pela IFI em relação ao relativo otimismo com algumas das medidas pretendidas para aumento das receitas em 2024 e nos próximos exercícios financeiros.