



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 48/2024

Análise do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias – 4º Bimestre de 2024

Núcleo de Economia e Assuntos Fiscais¹

Brasília, setembro/2024

¹Consultores designados: Dayson Pereira B. de Almeida, Márcia R. Moura

1 ANÁLISE

1.1 Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 4º bimestre de 2024

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 4º bimestre de 2024 promoveu reavaliação das estimativas das receitas e despesas primárias do Governo Federal para o ano corrente, reduzindo em R\$ 19,4 bilhões a arrecadação líquida de transferências e aumentando em R\$ 58,5 bilhões a despesa primária federal, tudo ante as projeções da LOA 2024. Em relação às projeções do 3º relatório bimestral, os novos números indicam aumentos de R\$ 4,4 bilhões na receita e de R\$ 11,8 bilhões na despesa.

Nesse cenário, o resultado primário inicialmente previsto para o exercício (LOA 2024) experimenta, até então, uma correção total de R\$ 77,9 bilhões – passa de superávit de R\$ 9,1 bilhões para déficit de R\$ 68,8 bilhões no 4º bimestral, conforme se explicita na tabela a seguir:

ITEM	LOA	3ª AVAL	4ª AVAL	DIFERENÇAS	
				4ª AVAL - 3ª AVAL	4ª AVAL - LOA
Receita Primária Bruta	2.719.904,9	2.698.112,3	2.700.105,9	1.993,6	-19.799,0
Transferências	527.909,9	529.856,2	527.485,4	-2.370,8	-424,5
Receita Primária Líquida	2.191.995,0	2.168.256,2	2.172.620,5	4.364,3	-19.374,5
Despesas Primárias	2.182.932,3	2.229.630,5	2.241.455,0	11.824,5	58.522,7
Benefícios Previdenciários	908.669,6	923.105,2	931.442,0	8.336,8	22.772,4
Sentenças Custeio	27.453,4	34.993,8	34.990,8	-3,0	7.537,4
Créditos Extraordinários	-	27.963,0	31.531,5	3.568,5	31.531,5
Subsídios, Subvenções e Proagro	22.194,2	24.308,3	26.187,4	1.879,1	3.993,2
Outras Obrigatórias	1.015.741,0	1.018.819,8	1.018.949,1	129,3	3.208,1
Despesas Discricionárias	208.874,1	200.440,4	198.354,2	-2.086,2	-10.519,9
Resultado Primário	9.062,7	-61.374,3	-68.834,5	-7.460,2	-77.897,2

Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas - SOF. Elaboração própria.

A meta de resultado primário estabelecida pela LDO-2024 é de R\$ 0,00 (zero real) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Vale lembrar, contudo, o permissivo dado pela Lei Complementar nº 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), segundo o qual se admite intervalo de tolerância para aferição do cumprimento da meta (déficit de até R\$ 28,8 bilhões, em 2024).

Ademais, o Decreto Legislativo nº 36, de 2024 (DL 36/2024), reconheceu o estado de calamidade no estado do Rio Grande do Sul, dispensando-se do computo no resultado fiscal as despesas autorizadas mediante crédito extraordinário e renúncias de receitas relacionadas ao enfrentamento do desastre. A esse respeito, o Relatório contempla R\$ 38,6 bilhões em despesas primárias decorrentes de créditos extraordinários abertos até o dia 18 de setembro a fim de atender perdas decorrentes da calamidade.

O Relatório considera também que o montante de R\$ 0,5 bilhão, aberto por crédito extraordinário para o enfrentamento de desastres naturais², será abatido da meta de resultado primário, ante decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 743.

² Medida Provisória nº 1.258, de 18 de setembro de 2024.

Por item de despesa, o socorro ao Rio Grande do Sul, somado aos valores destinados ao enfrentamento de desastres naturais graves está distribuído conforme a tabela adiante:

CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS PARA CALAMIDADE NO RS E DESASTRES NATURAIS GRAVES	
ITEM	R\$ milhões
Benefícios da Previdência (Sentenças judiciais)	2.834,3
Pessoal e encargos sociais	753,0
Abono e Seguro-desemprego	497,8
Apoio Financeiro a Estados e Municípios	988,4
BPC (Sentenças judiciais)	25,4
Créditos extraordinários	27.211,4
Sentenças (custeio e capital)	848,3
Subvenções	5.178,8
Proagro	800,0
TOTAL	39.137,4

Fonte: Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas

Além do abatimento relativo aos gastos em questão, o Relatório desconta, ainda, R\$ 1,3 bilhão relativo a crédito extraordinário aberto para restituição dos limites do Poder Judiciário e do Conselho Nacional do Ministério Público, conforme decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.103/2024-TCU-Plenário)³.

Destarte, no total, a avaliação bimestral considera R\$ 40,5 bilhões em despesas primárias não computadas no resultado primário do exercício, conforme indicado abaixo:

	LOA 2024	3ª AVAL	4ª AVAL
Resultado Primário Estimado (1)	9.062,6	-61.374,3	-68.834,5
Centro da Meta Primária (2)	0,0	0,0	0,0
Limite Inferior da Meta (3)	-28.756,2	-28.756,2	-28.756,2
Despesas excluídas (DL 36/2024 + Acórdão 1103/2024-TCU-Plenário + ADPF 743) (4)	0,0	28.774,1	40.485,7
Resultado Primário para Cumprimento da LDO (5) = (1) - (4)	9.062,6	-32.600,2	-28.348,8
Margem para o Centro da Meta (5) - (2)	9.062,6	-32.600,2	-28.348,8
Margem para o Limite Inferior da Meta (5) - (3)	37.818,8	-3.844,0	407,4

Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas - SOF.

Da tabela, conclui-se que as projeções constantes do 4º RARDP explicitam que, considerado o limite inferior do intervalo, não haveria necessidade de limitação de empenho e de movimentação financeira. Vale ressaltar, contudo, que não há qualquer impedimento legal para a promoção de contingenciamento nessa situação, dado que a meta primária estabelecida pela LDO 2024 é, efetivamente, de R\$ 0. Assim, reafirma-se que a postura do Poder Executivo revela compromisso com um déficit de até R\$ 28,8 bilhões (e não resultado nulo), uma vez que aponta a desnecessidade de adotar medidas tendentes a preservar o resultado fiscal neutro.

No que tange às projeções para as receitas primárias, o relatório incorpora dados sobre a arrecadação disponíveis até agosto e a grade de parâmetros de 11 de setembro, além de promover outras atualizações.

A revisão dos parâmetros foi favorável ao aumento da arrecadação: em especial, foram incorporados às projeções maior crescimento real do PIB (3,21%) e elevação nos índices de preços.

A receita arrecadada de janeiro a agosto de 2024 cresceu 9% real em relação ao mesmo período de 2023. O RARDP referente ao 4º bimestre prognostica

³ Registre-se que, não obstante o decidido pelo TCU e pelo STF, verifica-se, no caso, a exclusão de despesas do universo de abrangência das regras fiscais fora das hipóteses previstas em lei.

crescimento real de 10% para o ano inteiro.

A despeito do bom desempenho recente, a arrecadação nos oito primeiros meses do ano ficou R\$ 60,6 bilhões abaixo do previsto para o período na lei orçamentária. A frustração na programação concentrou-se nas receitas de concessões e, no caso das receitas administradas pela Receita Federal, nos ingressos esperados com recuperação de créditos tributários em litígio associados ao voto de qualidade do CARF e às transações resolutivas de litígios. Será necessário crescimento mais acelerado nos quatro últimos meses do ano para alcançar a nova previsão de receita.

Receita Primária Bruta	1º Bim.	2º Bim.	3º Bim.	4º Bim.	Subtotal	5º Bim.	6º Bim.	Total
LOA	479.805	468.302	413.582	423.767	1.785.456	450.958	483.490	2.719.905
RARDP 1º Bimestre	468.405	439.521	420.405	421.680	1.750.011	457.353	481.085	2.688.448
RARDP 2º Bimestre	468.405	426.824	424.180	431.027	1.750.436	463.544	490.496	2.704.476
RARDP 3º Bimestre	468.405	426.824	412.904	429.286	1.737.419	464.467	496.226	2.698.112
RARDP 4º Bimestre	468.405	426.824	413.022	416.566	1.724.817	468.683	506.606	2.700.106

Fonte: Decretos nº 11.927, 11.969, 12.037, 12.120 e 12.204, de 2024.

A projeção atualizada dos tributos administrados pela RFB para 2024 (R\$ 1.691,5 bilhões) é R\$ 61,6 bilhões inferior àquela constante da LOA 2024, destacando-se as reduções de R\$ 40,9 bilhões em Outras Administradas pela RFB, R\$ 30,9 bilhões no Imposto sobre a Renda e R\$ 9,8 bilhões na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, parcialmente compensadas por aumentos no Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI (R\$ 13,3 bilhões), no Imposto de Importação – II (R\$ 6,1 bilhões) e na Contribuição para o PIS/PASEP (R\$ 6,0 bilhões).

Por seu turno, a arrecadação líquida para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS nos oito primeiros meses alcançou R\$ 404,6 bilhões, superando em R\$ 4,1 bilhões a expectativa da LOA para o período. Para o ano fechado, projeta-se acréscimo de R\$ 10,7 bilhões, devido principalmente à revisão da massa salarial.

A arrecadação insuficiente na receita administrada está sendo parcialmente compensada por maiores previsões de ingresso nas receitas não administradas, notadamente dividendos, R\$ 27 bilhões a mais do que na LOA, e nas demais receitas (R\$ 22,7 bilhões). Neste último grupo de receitas foram incorporados no Relatório do 4º bimestre R\$ 18,3 bilhões esperados com o recolhimento de depósitos judiciais e do programa Desenrola Agências Reguladoras, ambos decorrentes da aprovação da Lei nº 14.973, de 2024, que trata da prorrogação da desoneração da folha de pagamento e institui medidas compensatórias para 2024.

Quanto às novas medidas tributárias consideradas na proposta orçamentária, o RARDP do 4º bimestre aponta para a expectativa de ingresso de recursos da ordem de R\$ 33,7 bilhões no último quadrimestre, dos quais cerca R\$ 15 bilhões com a transação tributária. Com relação à replantagem do voto de qualidade no CARF, espera-se apenas arrecadação de R\$ 847 milhões nos próximos quatro meses com arrecadação no ano inferior a R\$ 950 milhões. Na LOA 2024, o resultado da mudança no CARF renderia R\$ 55 bilhões aos cofres públicos em 2024.

MEDIDAS TRIBUTÁRIAS PARA INCREMENTO DA ARRECAÇÃO

MEDIDA	R\$ milhões	
	PLOA (Medidas de Incremento)	SET/DEZ 2024 (4º RARDP)
Subvenções de ICMS (MP 1185/23 – Lei 14.789/2023)	35.348	9.404
Apostas de Quota Fixa. Regulamentação.	728	265
Novo regime de tributação simplificada	2.860	...
CFC-Off shores	7.049	...
Fundos exclusivos	13.280	...
Fim dedutibilidade JCP	10.446	...
CARF - Voto de qualidade	54.714	847
Lei 14.689/23 (Transação RFB)	31.000	10.000
Lei 14.689/23 (Transação PGFN)	12.174	5.224
MP 1202/23 - Compensação -	-	8.000
TOTAL	167.599	33.740

Fonte: Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas - SOF. Elaboração da Consultoria.

Pelo lado das despesas, o relatório aponta acréscimo de R\$ 58,5 bilhões em relação à LOA. Os principais determinantes desse aumento são as variações positivas nos créditos extraordinários (R\$ 31,5 bilhões), nos benefícios previdenciários (R\$ 22,8 bilhões), nos benefícios de prestação continuada (BPC – R\$ 8,3 bilhões), e nas sentenças judiciais e precatórios (R\$ 7,5 bilhões), parcialmente compensadas pela redução das despesas para apoio financeiro a Estados e Municípios (R\$ 9,0 bilhões) e de pessoal e encargos sociais (R\$ 6,0 bilhões). À semelhança do verificado na terceira avaliação bimestral, as despesas previdenciárias foram objeto de nova correção, crescendo, desta feita, R\$ 8,4 bilhões⁴ em relação à última avaliação. Créditos extraordinários e subsídios e subvenções também tiveram suas projeções elevadas (em R\$ 3,6 bilhões e R\$ 1,9 bilhão, respectivamente).

A mencionada elevação das despesas obrigatórias acarretou a necessidade de promover redução (bloqueio) adicional das discricionárias do Poder Executivo, no montante de R\$ 2,1 bilhões, para atendimento aos limites de despesas primárias estabelecidos pelo RFS⁵.

Em remate, as novas projeções apresentadas no Relatório para receitas e despesas primárias refletem cenário mais realista diante dos números observados nos dois primeiros quadrimestres do exercício. O movimento de ajuste dos agregados previstos em relação à LOA (maiores despesas e menores receitas) resulta, naturalmente, em um resultado primário menos ambicioso, porém mais crível. Com efeito, embora o alcance da meta de resultado fiscal nulo, em 2024, seja de difícil consecução, é provável o cumprimento da meta considerado o limite inferior do intervalo de tolerância (déficit de até R\$ 28,8 bilhões) e admitidas as exclusões permitidas em lei.

⁴ Em razão da elevação de sentenças previdenciárias (R\$ 6,4 bilhões), benefícios normais (R\$ 1,8 bilhão) e despesas do Compreve (R\$ 0,2 bilhão).

⁵ Para detalhamento do bloqueio total, ver Anexo II.

1.2 Cenário base da Consultoria de Orçamento para receitas e despesas em 2024

Em relação aos números constantes da LOA 2024, o cenário base da Conof indica despesas primárias superiores (R\$ 2.227,3 bilhões), e número mais conservador para receitas líquidas (R\$ 2.160,8 bilhões) – em anexo, detalham-se as projeções para os principais agregados. De tais estimativas resulta, assim, um resultado primário deficitário em 2024 de aproximadamente R\$ 66 bilhões, ou 0,6% do PIB.

Tomando esse cenário como paradigma, a persecução da meta de resultado neutro ao longo do ano dependeria da adoção de medidas adicionais pelo lado da receita ou de revisão da despesa primária. Estima-se que a probabilidade de alcance de resultado nulo é inferior a 30%; caso admitido o cumprimento da meta pelo limite inferior do intervalo de tolerância, e considerando-se as exclusões permitidas pela legislação vigente, a probabilidade estimada eleva-se para algo próximo a 60%.

2 CONCLUSÃO

O exame empreendido na seção anterior valida a síntese a seguir:

- (i) O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) referente ao 4º bimestre de 2024 promoveu reavaliação das estimativas das receitas e despesas primárias do Governo Federal para o ano corrente, reduzindo em R\$ 19,4 bilhões a arrecadação líquida de transferências e aumentando em R\$ 58,5 bilhões a despesa primária federal, tudo ante as projeções da LOA 2024. Em relação às projeções do 3º relatório bimestral, os novos números indicam aumentos de R\$ 4,4 bilhões na receita e de R\$ 11,8 bilhões na despesa. Nesse passo, o resultado primário inicialmente previsto para o exercício (LOA 2024) experimenta, até então, uma correção total de R\$ 77,9 bilhões (passa de superávit de R\$ 9,1 bilhões para déficit de R\$ 68,8 bilhões no 4º bimestral). As projeções constantes do 4º RARDP explicitam que, considerado o limite inferior do intervalo para fins de apuração do cumprimento da meta (R\$ déficit de até R\$ 28,8 bilhões, em 2024), não haveria necessidade de limitação de empenho e de movimentação financeira. Ademais, a elevação das despesas obrigatórias acarretou a necessidade de promover redução (bloqueio) adicional das discricionárias do Poder Executivo, no montante de R\$ 2,1 bilhões, para atendimento aos limites de despesas primárias estabelecidos pelo RFS.
- (ii) Em sinopse, as novas projeções apresentadas no Relatório para receitas e despesas primárias refletem cenário mais realista diante dos

números observados nos dois primeiros quadrimestres do exercício. O movimento de ajuste dos agregados previstos em relação à LOA (maiores despesas e menores receitas) resulta, naturalmente, em um resultado primário menos ambicioso, porém mais crível. Com efeito, embora o alcance da meta de resultado fiscal nulo, em 2024, seja de difícil consecução, é provável o cumprimento da meta considerado o limite inferior do intervalo de tolerância (déficit de até R\$ 28,8 bilhões) e consideradas as exclusões permitidas em lei.

- (iii) A propósito, o cenário base da Conof estima despesas primárias de R\$ 2.227,3 bilhões e receitas primárias líquidas de R\$ 2.160,8 bilhões, resultando em um resultado primário deficitário em 2024 de aproximadamente R\$ 66 bilhões, ou 0,6% do PIB. Nesse cenário, estima-se que a probabilidade de alcance de resultado nulo é inferior a 30%, e de déficit de até R\$ 28,8 bilhões, admitidas as exclusões previstas na legislação, próxima de 60%.

ANEXO I

Resultado primário do governo central – LOA x Projeções Conof

R\$ bilhões

	LOA 2024	Cenário Conof (agosto/24)
1. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	2.719,9	2.681,1
1.1 - Receita Administrada pela RFB	1.753,2	1.681,1
1.2 - Incentivos Fiscais	-0,1	0
1.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	637,5	646,7
1.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	329,3	354,1
2. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	527,9	520,3
3. RECEITA LÍQUIDA (1 - 2)	2.192,0	2.160,8
4. DESPESA PRIMÁRIA	2.182,9	2.227,3
4.1 Benefícios Previdenciários	908,7	935,8
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	379,2	370,7
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	327,2	371,9
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	567,8	548,9
RESULTADO PRIMÁRIO - GOVERNO CENTRAL	9,1	-66,5

ANEXO II

Bloqueio de despesas discricionárias em atendimento à LC 200/2023

Órgãos/Unidades Orçamentárias		R\$ milhões			Total
		RP 2	RP 3	RP 8	
20000	Presidência da República	139	0	0	139
22000	Ministério da Agricultura e Pecuária	344	0	73	417
24000	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação	75	0	0	75
25000	Ministério da Fazenda	44	0	0	44
26000	Ministério da Educação	867	500	6	1.374
28000	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços	63	0	0	63
30000	Ministério da Justiça e Segurança Pública	188	0	58	246
30211	Conselho Administrativo de Defesa Econômica	2	0	0	2
32000	Ministério de Minas e Energia	15	1	0	17
32265	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis	11	0	0	11
32266	Agência Nacional de Energia Elétrica	7	0	0	7
32396	Agência Nacional de Mineração	0	0	0	0
33000	Ministério da Previdência Social	306	0	0	306
35000	Ministério das Relações Exteriores	0	0	0	0
36000	Ministério da Saúde	3.242	1.081	177	4.500
36212	Agência Nacional de Vigilância Sanitária	23	0	0	23
36213	Agência Nacional de Saúde Suplementar	14	0	0	14
37000	Controladoria-Geral da União	6	0	0	6
39000	Ministério dos Transportes	115	870	0	986
39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres	20	0	0	20
40000	Ministério do Trabalho e Emprego	85	0	0	85
41000	Ministério das Comunicações	15	32	20	67
41231	Agência Nacional de Telecomunicações	22	0	0	22
42000	Ministério da Cultura	75	13	0	88
42206	Agência Nacional do Cinema	4	0	0	4
44000	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima	0	0	0	0
46000	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos	8	0	0	8
47000	Ministério do Planejamento e Orçamento	31	0	0	31
49000	Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar	213	0	0	213
51000	Ministério do Esporte	58	0	66	124
52000	Ministério da Defesa	512	50	0	562
53000	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional	336	0	262	598
53210	Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico	0	0	0	0
54000	Ministério do Turismo	91	0	155	247
55000	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	909	0	0	909
56000	Ministério das Cidades	600	1.033	132	1.765
58000	Ministério da Pesca e Aquicultura	34	0	0	34
60000	Gabinete da Vice-Presidência da República	0	0	0	0
63000	Advocacia-Geral da União	19	0	0	19
65000	Ministério das Mulheres	31	0	26	57
67000	Ministério da Igualdade Racial	19	0	0	19
68000	Ministério de Portos e Aeroportos	12	93	0	105
68201	Agência Nacional de Transportes Aquaviários	1	0	0	1
68213	Agência Nacional de Aviação Civil	2	0	0	2
69000	Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	2	0	0	2
81000	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania	31	0	0	32
83000	Banco Central do Brasil	3	0	0	3
84000	Ministério dos Povos Indígenas	12	0	0	12
TOTAL		8.609	3.673	975	13.257

Fonte: Decreto nº 11.927/2024, anexo XXI (Redação dada pelo Decreto nº 12.204/2024).