



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 02/2024

Cenário fiscal para 2024: viabilidade de cumprimento da meta de resultado primário e necessidade de contingenciamento

Consultores:
Dayson Pereira B. de Almeida
Márcia Rodrigues Moura

Brasília, fevereiro/2024

Resumo

O presente estudo tem por objetivo atender à Solicitação de Trabalho formulada pelo Deputado Pedro Paulo, em que esta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof) foi instada a se manifestar “sobre a viabilidade de cumprimento da meta fiscal de déficit zero em 2024, com estimativa do esforço fiscal necessário ao seu cumprimento, evidenciando-se tanto o comportamento da arrecadação quanto o da despesa primária e eventual contingenciamento”.

Em síntese, a LOA 2024 projeta uma receita primária de R\$ 2.192 bilhões para o exercício (líquida de transferências), ante uma despesa primária de R\$ 2.182,9 bilhões (após vetos presidenciais). De tais agregados, resulta um resultado primário superavitário, de R\$ 9,1 bilhões, para o governo central. Admitindo-se como escorregitas tais estimativas, e caso o comportamento de receitas ao final do 1º bimestre mantenha-se em linha com o estimado na peça orçamentária, o relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP) referente ao primeiro bimestre do ano não deverá indicar a necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira

Por outro lado, o cenário base da Conof estima despesas primárias de R\$ 2.179,7 bilhões e receitas primárias líquidas de R\$ 2.109,8 bilhões, resultando em um resultado primário deficitário em 2024 de aproximadamente R\$ 70 bilhões, ou 0,6% do PIB. Nesse cenário, estima-se que a probabilidade de alcance de resultado nulo é pouco superior a 30%, e a de déficit de até R\$ 28,8 bilhões, em torno de 38%;

Nesse sentido, as projeções correntes desta Consultoria indicam uma necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira da ordem de R\$ 41 bilhões, de maneira a observar o déficit máximo admitido para o presente exercício (R\$ 28,8 bilhões ou 0,25% do PIB).

Sumário

1	Introdução	4
2	Análise	5
2.1	Estimativas de receitas e despesas na LOA 2024.	5
2.2	Cenário base da Consultoria de Orçamento para receitas e despesas em 2024	7
3	Conclusão	8
	ANEXO	9

1 INTRODUÇÃO

Mediante a Solicitação de Trabalho nº 59/2024, o Deputado Pedro Paulo solicita à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira a elaboração de Estudo Técnico “sobre a viabilidade de cumprimento da meta fiscal de déficit zero em 2024, com estimativa do esforço fiscal necessário ao seu cumprimento, evidenciando-se tanto o comportamento da arrecadação quanto o da despesa primária e eventual contingenciamento”.

Nesse contexto, o presente estudo serve-se ao atendimento da demanda em comento. Na análise a seguir serão abordados os pontos acima e, ao final, seção específica oferecerá as principais conclusões do trabalho.

2 ANÁLISE

2.1 Estimativas de receitas e despesas na LOA 2024.

A LOA 2024 projeta uma receita primária de R\$ 2.192 bilhões para o exercício (líquida de transferências), ante uma despesa primária de R\$ 2.182,9 bilhões (após vetos presidenciais). De tais agregados¹, resulta um resultado primário superavitário, de R\$ 9,1 bilhões, para o governo central.

Assumindo a correção de tais estimativas, ter-se-ia, portanto, uma folga de R\$ 9,1 bilhões em relação à meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, estabelecida pela LDO 2024 (Lei nº 14.791/2023). Tal espaço é ainda maior caso considerado o intervalo de tolerância de 0,25 p.p. do PIB, admitido pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), nos termos da Lei Complementar nº 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), para fins de cumprimento das metas anuais de resultado primário²: nesse caso, haveria um espaço de cerca de R\$ 38 bilhões, uma vez que considerar-se-á cumprida a meta de resultado do exercício, mesmo diante de um déficit primário de até R\$ 28,8 bilhões (0,25% do PIB previsto pelo PLDO 2024).

Os números da LOA 2024, contudo, não incorporam os efeitos sobre a receita decorrentes de legislação recentemente editada, valendo mencionar, em especial:

- a Lei nº 14.784/2023 e as Medidas Provisórias nºs 1.202/2023 e 1.208/2024, que tratam da desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento e do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse), entre outros;

- a Medida Provisória nº 1.206/2023, que altera os valores da tabela progressiva mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física.

De acordo com as exposições de motivos e notas técnicas do Poder Executivo que instruem tais medidas, estima-se que o efeito líquido de tais normas sobre a receita seja uma queda de aproximadamente R\$ 10,5 bilhões, o que demandaria uma revisão, para baixo, do agregado em questão.

¹ Os principais agregados são detalhados na tabela constante do anexo a este Estudo Técnico.

² Lei Complementar nº 200/2022:

Art. 5º (...)

(...)

§ 3º Será considerada cumprida a meta se o resultado primário do Governo Central apurado pelo Banco Central do Brasil for superior ao limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), da meta estabelecida para o respectivo exercício, em valores nominais.

Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 11 (...)

(...)

§ 5º (...)

(...)

IV - os intervalos de tolerância para verificação do cumprimento das metas anuais de resultado primário, convertido em valores correntes, de menos 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) e de mais 0,25 p.p. (vinte e cinco centésimos ponto percentual) do PIB previsto no respectivo projeto de lei de diretrizes orçamentárias (grifamos);

Ocorre, contudo, que, considerando o horizonte do primeiro bimestre do exercício, tal perda de arrecadação deve ser compensada pelo comportamento da arrecadação, que superou as estimativas oficiais para o mês de janeiro. Nesse cenário, caso a arrecadação efetiva do mês de fevereiro mantenha-se em linha com o estimado na LOA³, o relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP) referente ao primeiro bimestre do ano não deverá indicar a necessidade significativa de limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento), salvo se referida providência decorrer de eventual reestimativa da despesa primária.

Pelo lado da despesa, é oportuno rememorar, em especial, que esta Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira já indicou⁴ a possibilidade de que as despesas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) estejam subestimadas na LOA 2024⁵. Partindo dessa premissa, espera-se que uma análise prudente das estimativas das despesas primárias efetuada pelo RARDP do 1º bimestre indique algum acréscimo em tais despesas, que deverá perfazer algo entre R\$ 10 e 15 bilhões, a depender do comportamento das demais despesas obrigatórias monitoradas.

Citado acréscimo de despesas obrigatórias demandará o bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias, de maneira a compatibilizar o montante total de despesas primárias previsto com o limite de despesa estabelecido pelo Regime Fiscal Sustentável. O bloqueio em questão, entretanto, não deriva da necessidade de garantir o cumprimento da meta fiscal – pois, como visto, adotando-se os números da LOA 2024 como parâmetro, haveria espaço fiscal para absorver a revisão da despesa – mas de observar o limite de despesa inaugurado pelo Regime Fiscal Sustentável.

Em síntese, admitindo-se como escorreitas as estimativas constantes da LOA 2024 para receitas e despesas primárias, e caso o comportamento de receitas ao final do 1º bimestre mantenha-se em linha com o estimado na peça orçamentária, o relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP) referente ao primeiro bimestre do ano não deverá indicar a necessidade significativa de limitação de empenho e movimentação financeira. Por outro lado, é provável que haja acréscimo nas estimativas de despesas obrigatórias, principalmente no caso do RGPS, o que demandará um bloqueio de dotações discricionárias para fins de cumprimento do limite de despesas estabelecido pelo RFS.

³ Nos termos detalhados pelo Decreto nº 11.927/2024, que Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma de execução mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2024 e dá outras providências.

⁴ Ver Nota Técnica Conjunta nº 3/2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/ntc-03>

⁵ No cenário base, a Conof estima em R\$ 932 bilhões a despesa com benefícios previdenciários em 2024, ante R\$ 908 previstos na LOA do exercício (ótica financeira).

2.2 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 marginalmente inferiores (R\$ 2.179,7 bilhões), já considerado o bloqueio de despesas discricionárias para cumprimento do limite, mencionado anteriormente (estimado em R\$ 9,5 bilhões), e número mais conservador para receitas líquidas (R\$ 2.109,8 bilhões)⁶. De tais estimativas resulta, assim, um resultado primário deficitário em 2024 de aproximadamente R\$ 70 bilhões, ou 0,6% do PIB.

Tomando esse cenário como paradigma, e supondo inércia dos gestores da política fiscal, o alcance da meta de resultado primário nulo, em 2024, dependeria de choques exógenos que alterassem o comportamento esperado de despesas e, especialmente, receitas primárias. Estima-se que a probabilidade de alcance de tal resultado é pouco superior a 30%; caso admitido o cumprimento da meta pelo limite inferior do intervalo de tolerância, a probabilidade estimada eleva-se para algo em torno de 38%.

A LRF, contudo, com vistas a garantir a consecução das metas planejadas, determina a promoção do contingenciamento se verificado, ao final de cada bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas pela LDO. Nesse sentido, as projeções correntes⁷ desta Consultoria indicam uma necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira da ordem de R\$ 41 bilhões^{8,9}, de maneira a observar o déficit máximo admitido para o presente exercício (R\$ 28,8 bilhões ou 0,25% do PIB).

Caso se tome como alvo a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real), tem-se o seguinte cenário: uma vez que o contingenciamento máximo exigível (R\$ 56,5 bilhões) é inferior ao déficit projetado para o exercício (R\$ 70 bilhões), a limitação de empenho – mesmo que levada ao limite – não é capaz de assegurar, por si, o cumprimento da meta. Assim, 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.

⁶ As projeções já incorporam, também, impactos das mencionadas medidas legislativas sobre as receitas e o comportamento recente da arrecadação.

⁷ Naturalmente, a projeção pode ser atualizada conforme dados acerca da arrecadação e dispêndio efetivos sejam disponibilizados no decorrer do exercício.

⁸ A propósito, esta Conof posicionou-se em ocasiões anteriores no sentido de que, à luz da LRF e do RFS, o contingenciamento máximo exigível para 2024 seria de R\$ 56,5 bilhões. Ver Notas Técnicas nº 29 e 30, de 2023. Disponíveis em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/estudos-e-notas-tecnicas>

⁹ Vale mencionar, nesse particular, que projeção de eventual empoçamento de recursos – embora possa contribuir com o alcance da meta, ao final do exercício, uma vez que os recursos financeiros liberados para pagamento não deixam a conta única do tesouro e, portanto, não configuram despesa sob o conceito de caixa – não se presta a reduzir o montante a ser contingenciado. Isso significa que, em uma situação hipotética, prevendo-se o empoçamento de R\$ 20 bilhões, e verificando-se qualquer necessidade de contingenciamento, mesmo que menor, digamos, R\$ 10 bilhões, a limitação ainda seria requerida.

3 CONCLUSÃO

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

- (i) A LOA 2024 projeta uma receita primária de R\$ 2.192 bilhões para o exercício (líquida de transferências), ante uma despesa primária de R\$ 2.182,9 bilhões (após vetos presidenciais). De tais agregados, resulta um resultado primário superavitário, de R\$ 9,1 bilhões, para o governo central. Admitindo-se como escoreitas as estimativas constantes da LOA 2024 para receitas e despesas primárias, e caso o comportamento de receitas ao final do 1º bimestre mantenha-se em linha com o estimado na peça orçamentária, o relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias (RARDP) referente ao primeiro bimestre do ano não deverá indicar a necessidade significativa de limitação de empenho e movimentação financeira, uma vez que a meta estabelecida pela LDO 2024 (resultado neutro) será considerada cumprida mesmo na hipótese de déficit primário de até R\$ 28,8 bilhões. Por outro lado, é provável que haja acréscimo nas estimativas de despesas obrigatórias, principalmente no caso do RGPS, o que demandará um bloqueio de dotações discricionárias para fins de cumprimento do limite de despesas estabelecido pelo RFS;
- (ii) O cenário base da Conof estima despesas primárias de R\$ 2.179,7 bilhões e receitas primárias líquidas de R\$ 2.109,8 bilhões, resultando em um resultado primário deficitário em 2024 de aproximadamente R\$ 70 bilhões, ou 0,6% do PIB. Nesse cenário, estima-se que a probabilidade de alcance de resultado nulo é pouco superior a 30%, e de déficit de até R\$ 28,9 bilhões, em torno de 38%;
- (iii) Nesse sentido, as projeções correntes desta Consultoria indicam uma necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira da ordem de R\$ 41 bilhões, de maneira a observar o déficit máximo admitido para o presente exercício (R\$ 28,8 bilhões ou 0,25% do PIB);
- (iv) A persecução da meta de resultado neutro (zero real) ao longo do ano dependeria da adoção de medidas adicionais pelo lado da receita ou de revisão da despesa primária, uma vez que o contingenciamento máximo exigível (R\$ 56,5 bilhões) é inferior ao déficit projetado para o exercício (R\$ 70 bilhões).

ANEXO

Resultado primário do governo central – LOA x Projeções Conof

	R\$ bilhões	
	LOA 2024	Cenário Conof
1. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	2.719,9	2.632,3
1.1 - Receita Administrada pela RFB	1.753,2	1.677,2
1.2 - Incentivos Fiscais	-0,1	0,0
1.3 - Arrecadação Líquida para o RGPS	637,5	626,9
1.4 - Receitas Não Administradas pela RFB	329,3	328,2
2. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	527,9	522,5
3. RECEITA LÍQUIDA (1 - 2)	2.192,0	2.109,8
4. DESPESA PRIMÁRIA	2.182,9	2.179,7
4.1 Benefícios Previdenciários	908,7	932,4
4.2 Pessoal e Encargos Sociais	379,2	378,8
4.3 Outras Despesas Obrigatórias	327,2	318,9
4.4 Despesas do Poder Executivo Sujeitas à Programação Financeira	567,8	549,6
RESULTADO PRIMÁRIO - GOVERNO CENTRAL	9,1	-69,9