

Anexo IV

Metas Fiscais

IV.1. Avaliação do Cumprimento das Metas Relativas ao Ano Anterior

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025
(Art. 4º, § 2º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

A Lei nº 14.436 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2023), de 9 de agosto de 2022, estabeleceu a meta de déficit primário de R\$ 65,9 bilhões para o Governo Central e de déficit primário de R\$ 3,0 bilhões para as Empresas Estatais Federais para o ano de 2023. A LDO 2023 também projetou o déficit primário para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em R\$ 0,1 bilhão e estabeleceu a possibilidade de compensação entre as metas do Governo Central e das Empresas Estatais Federais, conforme disposto no § 2º do art. 3º da referida Lei. Essa mesma lei previu que não seria contabilizado na meta de resultado primário o impacto decorrente do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal. Em 2023, as programações orçamentárias e financeiras consideravam que tais deduções somariam R\$ 308,7 milhões e R\$ 10,0 milhões, respectivamente. Contudo, tais valores não se concretizaram, de forma que ao final do exercício a referida excepcionalização foi nula.

Ainda, a EC nº 126, de 2022, incluiu no art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o § 6º-C, que dispôs que as despesas previstas no § 6º-B daquele artigo (quais sejam, despesas com investimentos em montante correspondente ao excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária, limitadas a 6,5% do excesso de arrecadação de receitas correntes do exercício de 2021) não seriam consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022. Para 2023, essa dedução corresponderia a R\$ 22,9 bilhões.

O parágrafo único do art. 3º da Emenda Constitucional (EC) nº 126/2022 também dispôs que as despesas decorrentes do aumento no limite do teto de gastos para o exercício de 2023, no valor de R\$ 145,0 bilhões, não seriam consideradas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida no caput do art. 2º da LDO 2023. Tais despesas ficaram ressalvadas, também, no exercício financeiro de 2023, do disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

Ademais, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) prevê, no seu art. 65-A, que não serão contabilizadas na meta de resultado primário as transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que sejam autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na lei orçamentária anual. Assim, os recursos referentes às transferências previstas na Lei Complementar nº 195, de 8 de julho de 2022 (LC nº 195/2022), no valor de R\$ 3,9 bilhões, também não seriam considerados para efeito de verificação de cumprimento da meta. No entanto, não existia programação para essa despesa até a sua incorporação no Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2023.

Portanto, consolidando todas essas deduções à meta de resultado primário previstas quando da sanção da LDO 2023, exceto a despesa relacionada à LC nº 195/2022, ter-se-ia o valor total de R\$ 168,2 bilhões, que, somado à meta prevista na LDO 2023 de déficit primário de R\$ 65,9 bilhões,

resultaria em um déficit primário de R\$ 234,1 bilhões, a ser comparado com o resultado primário realizado no ano para fins de avaliação do cumprimento da meta.

Sendo assim, a Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2023), foi publicada prevendo um déficit primário para o Governo Central de R\$ 228,1 bilhões, resultado R\$ 6,0 bilhões superior ao previsto na LDO 2023, considerando as respectivas deduções contabilizadas até a publicação da LOA 2023, conforme explicitado no parágrafo anterior.

O art. 68 da LDO 2023 e o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceram que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, em até trinta dias após a publicação da LOA, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida naquela Lei. Dessa forma, em 16 de fevereiro de 2023, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 11.415, dispondo sobre a programação orçamentária e financeira para 2023, estabelecendo seu cronograma mensal de desembolso, bem como as metas quadrimestrais.

No final do mês de março, foram reavaliadas as estimativas das receitas e despesas primárias do Governo Federal relativamente àquelas apresentadas na LOA 2023, observando-se a arrecadação das receitas primárias e a realização das despesas primárias até o mês de fevereiro de 2023, bem como parâmetros macroeconômicos atualizados, compatíveis com o cenário econômico vigente. Tal reavaliação foi efetuada por meio do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º bimestre de 2023.

Considerando a meta de resultado primário da LDO 2023 e suas respectivas deduções até aquele momento (déficit de R\$ 234,1 bilhões) e os valores previstos de déficit primário (R\$ 107,6 bilhões) na avaliação de receitas e despesas do 1º bimestre, foi indicada a possibilidade de ampliação de empenho e de movimentação financeira de R\$ 126,6 bilhões. No entanto, considerando a necessidade de respeitar também o limite estabelecido no Novo Regime Fiscal, NRF (antigo Teto de Gastos), a ampliação seria restringida pelos limites individualizados para cada Poder. No caso do Poder Executivo, foi constatado que poderiam ser ampliadas as dotações em R\$ 13,6 bilhões. Desta forma, em 30 de março de 2023, foi publicado o Decreto nº 11.457, formalizando a nova programação decorrente dessa avaliação.

Ao final de maio, a partir dos dados realizados até o mês de abril, bem como dos parâmetros macroeconômicos atualizados, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre apresentou a reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, conforme art. 9º da LRF e art. 69 da LDO 2023. As projeções apresentadas naquele relatório, em comparação com a avaliação do 1º bimestre, indicaram redução de R\$ 4,4 bilhões na Receita Líquida e, aumento de R\$ 24,2 nas Despesas Primárias. Adicionalmente, conforme mencionado, o referido relatório incorporou a estimativa de despesas com a LC nº 195/2022 no valor de R\$ 3,9 bilhões, que, segundo o art. 65-A da LRF, não deve ser considerada para fins de aferição da meta de resultado primário. Assim, o relatório do 2º bimestre indicou déficit primário de R\$ 238,0 bilhões a ser comparado com o resultado primário realizado no ano, para fins de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário. Como o resultado primário programado era de um déficit de R\$ 136,2 bilhões, haveria espaço para ampliação de despesa discricionária de R\$ 101,8 bilhões. Contudo, como ocorrido no Relatório do 1º bimestre, considerando a necessidade de respeitar também o limite estabelecido no Novo Regime Fiscal (NRF), foi constatada necessidade de ajuste, a menor, para as despesas primárias submetidas ao Teto de Gastos do Poder Executivo, no montante de R\$ 1,7 bilhão. Assim, em 30 de maio de 2023, foi publicado o Decreto nº 11.538, formalizando a nova programação decorrente dessa avaliação.

Encerrado o 3º bimestre, procedeu-se, em julho, à reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, a partir dos dados realizados até o mês de junho e dos parâmetros macroeconômicos atualizados, em consonância com as metas fiscais vigentes. O relatório indicou um resultado primário de R\$ 238,2 bilhões a ser comparado com o resultado primário realizado no ano, para fins de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário. Como o resultado primário programado era de um déficit de R\$ 145,4 bilhões, haveria espaço para ampliação de despesa discricionária de R\$ 92,8 bilhões. Entretanto, como ocorrido nas avaliações bimestrais anteriores, considerando a necessidade de respeitar também o limite estabelecido no NRF, foi constatada necessidade de ajuste, a menor, das despesas primárias submetidas ao Teto de Gastos do Poder Executivo, no montante de R\$ 3,2 bilhões. Assim, em 28 de julho de 2023, foi publicado o Decreto nº 11.621, formalizando a nova programação decorrente das indicações estabelecidas no Relatório do 3º bimestre de 2023.

Ao final de setembro, procedeu-se à reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal, a partir dos dados realizados até o mês de agosto e dos parâmetros macroeconômicos atualizados, em consonância com as metas fiscais vigentes. As projeções apresentadas no Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º bimestre, em comparação com a avaliação do 3º bimestre, indicaram acréscimo de R\$ 5,3 bilhões nas receitas primárias federais líquidas de transferências. Por sua vez, as projeções das despesas primárias apresentaram um acréscimo de R\$ 1,3 bilhão, em função, principalmente, do aumento dos Benefícios Previdenciários, em R\$ 2,5 bilhões, do Benefícios de Prestação Continuada (BPC/LOAS), em R\$ 2,4 bilhões, do Fundo Constitucional do DF (Custeio e Capital), em R\$ 0,9 bilhão, e de Abono e Seguro Desemprego, em R\$ 0,8 bilhão. Esses aumentos foram parcialmente compensados pelas reduções nas estimativas de Pessoal e Encargos Sociais, no montante de R\$ 3,3 bilhões, de Subsídios, Subvenções e Proagro, em R\$ 1,4 bilhão, de Despesas Obrigatórias com Controle de Fluxo, em R\$ 1,3 bilhão, entre outras variações menos significativas.

Conforme disposto no art. 9º da Emenda Constitucional nº 126, de 2022, com a edição da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, foi revogado o artigo 107 do ADCT – bem como os arts. 106, 109, 110, 111, 111-A, 112 e 114 do mesmo ADCT, que tratavam do Teto de Gastos estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Todavia, o art. 12 da referida LC dispõe que, para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas primárias e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes no momento da publicação da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, relativas ao respectivo Poder ou órgão. Desta forma, a despeito da revogação dos referidos dispositivos, para o exercício de 2023 ainda foram mantidos a forma de apuração, os limites individualizados e as despesas sujeitas a esses limites vigentes quando da aprovação da LOA 2023. Entretanto, a revogação do § 6º-C do art. 107 do ADCT implicou a contabilização, para fins de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário, dos R\$ 22,9 bilhões referentes a despesas com investimentos em montante correspondente ao excesso de arrecadação de receitas correntes. Assim, o relatório do 4º bimestre indicou déficit primário de R\$ 216,4 bilhões a ser comparado com o resultado primário realizado no ano, para fins de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário. Como o resultado primário programado era de um déficit de R\$ 141,4 bilhões, haveria espaço para ampliação de despesa discricionária de R\$ 75,0 bilhões. Entretanto, considerando a necessidade de respeitar também o limite de despesas estabelecido no art. 12 da LC nº 200, de 2022, foi constatada necessidade de ajuste, a menor, das despesas primárias submetidas ao Teto de Gastos do Poder Executivo, no montante de R\$ 3,8 bilhões. Assim, em 28 de

setembro de 2023, foi publicado o Decreto nº 11.723, formalizando a nova programação decorrente das indicações estabelecidas no Relatório do 4º bimestre de 2023.

Encerrado o 5º bimestre, a partir dos dados realizados até o mês de outubro, bem como dos parâmetros macroeconômicos atualizados, o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre apresentou a reavaliação das receitas e despesas primárias do Governo Federal. As projeções apresentadas naquele relatório indicaram redução de R\$ 14,0 bilhões nas receitas primárias federais líquidas de transferências. As projeções das despesas primárias apresentaram um aumento de R\$ 21,9 bilhões, em função, principalmente, do aumento nas estimativas de Apoio Financeiro a Estados e Municípios, em R\$ 16,3 bilhões, e do aumento de R\$ 2,5 bilhões nas Despesas Discricionárias do Poder Executivo, entre outras variações menos significativas.

O relatório do 5º bimestre indicou déficit primário de R\$ 213,6 bilhões do Governo Central a ser comparado com o resultado primário realizado no ano, para fins de avaliação do cumprimento da meta de resultado primário.

A avaliação do 5º bimestre revelou ainda uma discrepância estatística de R\$ 26,0 bilhões, identificada após a divulgação do Resultado Primário “abaixo da linha” pelo Banco Central em setembro de 2023. Essa diferença ocorreu devido à inclusão, por parte do Tesouro Nacional, como receita primária, de saldos não reclamados por um período superior a 20 anos em contas do PIS-PASEP, conforme disposto no artigo 121 do ADCT, incluído pela EC 126/2022, enquanto a metodologia de compilação das estatísticas macroeconômicas do setor fiscal adotada pelo Banco Central não considerou o valor do ingresso do PIS-PASEP na Necessidade de Financiamento do Setor Público – NFSP. Assim, considerando a previsão de redução na receita líquida, de aumento da despesa primária e da discrepância estatística associada aos recursos não sacados do PIS-PASEP o resultado primário abaixo da linha programado passou a um déficit de R\$ 203,4 bilhões, e, portanto, a margem para ampliação das despesas discricionárias seria de R\$ 10,2 bilhões. No entanto, em respeito ao limite de despesas estabelecido no art. 12 da LC 200, foi indicada a necessidade de ajuste, a menor, das despesas primárias submetidas ao limite de despesas do Poder Executivo, no montante de R\$ 5,0 bilhões. Assim, em 30 de novembro de 2023, foi publicado o Decreto nº 11.811, formalizando a nova programação decorrente dessa avaliação.

Vale salientar que os Poderes Legislativo, Judiciário, o MPU e a DPU exercem seus próprios controles na abertura de créditos adicionais, de tal forma a cumprirem os limites estabelecidos pelo art. 12 da LC 200. Assim sendo, poderão elaborar atos ou demonstrativos próprios para evidenciar a gestão orçamentária compatível com seus limites individualizados.

Ainda, cabe ressaltar decisão tomada no âmbito do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 7.064 e nº 7.047, em que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou inconstitucional o limite para pagamento de precatórios estabelecido pela EC nº 114, de 2021, reconhecendo sua legitimidade apenas para o ano de 2022. A decisão autorizou o pagamento dos precatórios expedidos nos exercícios de 2022 a 2026 que excedam o limite de pagamentos de precatórios por meio de crédito extraordinário, portanto, fora do limite de despesas definido pela LC nº 200/2023. O STF determinou, ainda, que esses valores não serão considerados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário. Com a decisão, o Governo Federal quitou, em dezembro de 2023, R\$ 92,4 bilhões em precatórios, equivalentes aos passivos gerados em 2022 e 2023 e ao previsto para 2024.

No que se refere à meta fiscal, o Decreto nº 11.811/2023 previu um resultado primário do Governo Federal deficitário no acumulado até o 3º Quadrimestre de R\$ 202,9 bilhões, sendo R\$ 198,4 bilhões de déficit para o Governo Central e R\$ 4,5 bilhões de déficit para as Empresas Estatais Federais. Por sua vez, a Lei nº 14.436/2022 (LDO 2023), a LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) e a EC nº 126/2022 previam a possibilidade de abater da meta de resultado primário os impactos decorrentes das transações envolvendo sentenças judiciais de que tratam o § 11 e o § 21 do art. 100 da Constituição Federal, as transferências federais aos demais entes da Federação para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias e as despesas decorrentes da elevação do limite para despesas primárias do Poder Executivo em R\$ 145,0 bilhões para o exercício financeiro de 2023, totalizando uma estimativa de dedução para fins de apuração da meta de resultado primário de R\$ 149,2 bilhões.

Entretanto, essas deduções foram ampliadas após a publicação deste último decreto, no valor de R\$ 92,4 bilhões, pelo julgamento das ADIs nº 7.064 e nº 7.047 e liberação de crédito extraordinário pela Medida Provisória nº 1.200, de 20 de dezembro de 2023, para o pagamento de precatórios equivalentes aos passivos gerados em 2022 e 2023 e ao previsto para 2024.

Encerrado o mês de dezembro, verificou-se que o Governo Federal apresentou déficit primário de R\$ 265,2 bilhões, inferior em R\$ 30,1 bilhões à programação ajustada (que se refere ao déficit previsto pelo Decreto nº 11.811/2023, de R\$ 202,9 bilhões, somado à dedução de precatórios, de R\$ 92,4 bilhões, totalizando R\$ 295,3 bilhões). Dessa diferença, R\$ 26,3 bilhões decorrem de menor déficit primário do Governo Central, enquanto R\$ 3,8 bilhões decorrem de menor déficit das Empresas Estatais Federais. Quando se analisa o resultado realizado em comparação à meta estabelecida na LDO 2023 (déficit de R\$ 68,9 bilhões) combinada ao total de deduções (R\$ 241,3 bilhões), percebe-se que o Governo Federal apresentou um resultado fiscal R\$ 45,0 bilhões superior à meta.

Por sua vez, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios acumularam superávit primário de R\$ 16,1 bilhões até dezembro de 2023. Embora seja apresentado esse acompanhamento, o §1º do art. 2º da LDO 2023 estabelece a projeção de déficit primário de R\$ 0,1 bilhão para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente para basear o estabelecimento dos limites para contratação de operações de crédito por entes subnacionais e concessão de garantias da União a essas operações, não exigindo, dessa forma, compensação caso houvesse frustração do resultado dos entes subnacionais diante do resultado projetado.

Em relação aos valores previstos no “Anexo IV.1 - Anexo de Metas Fiscais Anuais 2023 a 2025” da LDO 2023, destaca-se que a Receita Primária Líquida e a Despesa Primária do Governo Central atingiram R\$ 1.899,4 bilhões e R\$ 2.129,9 bilhões, respectivamente, contra os valores constantes do Anexo IV.1 de R\$ 1.800,9 bilhões e de R\$ 1.866,8 bilhões, respectivamente. Por sua vez, o Resultado Nominal do Setor Público correspondeu a déficit de R\$ 967,4 bilhões e a Dívida Líquida do Setor Público atingiu R\$ 6.612,8 bilhões, contra os valores constantes do Anexo IV.1 de déficit de R\$ 710,9 bilhões e dívida de R\$ 6.472,7 bilhões, respectivamente. A tabela abaixo apresenta estes valores:

Discriminação	2023			
	LDO 2023		Realizado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Anexo IV – Tabela 4				
A - Resultado Primário: Governo Central (I - II + III)	-65.906	-0,63	-264.533	-2,44
I. Receita Primária Líquida	1.800.902	17,2	1.899.392	17,50
II. Despesa Primária Total	1.866.808	17,83	2.129.923	19,62
III. Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-	-	-34.002	-0,31
B - Resultado Primário: Empresas Estatais Federais	-3.003	-0,03	-656	-0,01
C - Resultado Primário: Governo Federal (A + B)	-68.909	-0,66	-265.189	-2,44
D - Resultado Primário: Governos Estaduais e Municipais	-100	0,00	16.065	0,15
E - Resultado Primário: Setor Público Não Financeiro (C + D)	-69.009	-0,66	-249.124	-2,29
Anexo IV – Tabela 3				
F - Resultado Nominal: Setor Público Não-Financeiro	-710.933	-6,79	-967.417	-8,91
G - Dívida Líquida: Setor Público	6.472.739	61,82	6.612.830	60,91

Fonte: STN/MF e BCB.

Quantos aos Entes Subnacionais, estes acumularam superávit primário de R\$ 16,1 bilhões em 2023, ou seja, resultado R\$ 16,0 bilhões acima do projetado para o ano na LDO 2023 (déficit de R\$ 0,1 bilhão).