

## **PLOA 2024 considera projeções otimistas para as receitas do governo<sup>3</sup>**

Alexandre Andrade e Marcus Pestana

*A proposta orçamentária de 2024 contém projeções otimistas para as receitas do governo central no próximo ano. Do impacto potencial de R\$ 276,4 bilhões de medidas constantes do PLOA, R\$ 69,7 bilhões dependem de aprovação do Congresso. Além da possibilidade de modificação nas proposições ora em tramitação no Legislativo, existe a perspectiva de questionamentos de teses jurídicas e continuidade de disputas na justiça entre contribuintes e União em relação à cobrança de tributos federais. Este risco impõe a necessidade de cautela na elaboração das projeções de arrecadação para os próximos anos.*

O objetivo da presente análise é fazer uma avaliação prospectiva das receitas primárias da União em 2024 no âmbito do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2024 (PLOA 2024) de forma a ressaltar os riscos associados aos números apresentados. Como contraponto, apresentam-se também projeções atualizadas pela IFI para as receitas primárias do governo central em 2023 e 2024.

O orçamento do próximo ano foi construído com base no novo arcabouço fiscal<sup>4</sup>. De acordo com o desenho da nova regra, a realização de superávits primários pelo governo central nos próximos anos dependerá de elevações nas receitas primárias, o que impõe um desafio ao Executivo a depender das metas de resultado primário intencionadas. No Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 (PLDO 2024), o governo fixou a meta de resultado primário zero no próximo ano. Considerando os cenários traçados para o crescimento da economia pelo Tesouro Nacional<sup>5</sup>, pelos analistas participantes do Boletim Focus, do Banco Central, e pela IFI, haverá a necessidade de receitas primárias adicionais para o cumprimento da meta fiscal definida para 2024.

A Tabela 6 apresenta as projeções de receita contidas no PLOA 2024 e os novos números calculados pela IFI a partir da atualização do cenário macroeconômico discutido na seção anterior. As principais diferenças residem nas estimativas dos números de 2024 para as receitas administradas, em maior medida, e nas transferências por repartição de receita. Nas receitas administradas, o desvio entre as projeções do Executivo (PLOA 2024) e da IFI é de R\$ 212,1 bilhões, equivalentes a 1,8 p.p. do PIB.

Nas transferências aos entes subnacionais, por sua vez, a discrepância existente entre a estimativa do PLOA e da IFI é de R\$ 27,5 bilhões (0,2 p.p. do PIB). Como será melhor elucidado adiante, a principal explicação para a diferença reside nos recolhimentos esperados pelo Executivo para o Imposto sobre a Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ).

As diferenças entre as estimativas do Executivo e da IFI para as receitas administradas produzem um desvio de 1,8 p.p. do PIB (ou R\$ 219,8 bilhões) na projeção da receita primária total do governo central em 2024. Considerando o desvio nas projeções das transferências, a receita primária líquida estimada pela IFI situa-se 1,6 p.p. do PIB (R\$ 192,3 bilhões) abaixo da estimativa do governo na proposta orçamentária.

<sup>3</sup> Acesse o relatório completo por aqui: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/642180/RAF80\\_SET2023.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/642180/RAF80_SET2023.pdf).

<sup>4</sup> Para maiores explicações, ver a Nota Técnica da IFI nº 52, de junho de 2023. Página para acesso ao documento: <https://www12.senado.leg.br/ifi/notas-tecnicas-ifi>.

<sup>5</sup> Página para acesso ao Relatório de Projeções Fiscais do 1º semestre de 2023: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais/2023/20>.

**TABELA 6. PROJEÇÕES PARA AS RECEITAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL EM 2023 E 2024 – EXECUTIVO E IFI**

Discriminação	Projeção 2023				Projeção 2024				Diferença entre governo e IFI (p.p. do PIB)	
	Avaliação 3º bimestre		IFI		PLOA 2024		IFI		2023	2024
	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB	R\$ bilhões	% do PIB		
<b>Receita primária total</b>	<b>2.366,3</b>	<b>22,1%</b>	<b>2.342,2</b>	<b>21,9%</b>	<b>2.709,5</b>	<b>23,7%</b>	<b>2.489,7</b>	<b>21,9%</b>	<b>0,2</b>	<b>1,8</b>
Receitas administradas	1.474,5	13,8%	1.454,7	13,6%	1.758,8	15,4%	1.546,6	13,6%	0,2	1,8
Incentivos fiscais	-0,1	0,0%	-0,1	0,0%	-0,1	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0
Arrecadação líquida para o RGPS	584,1	5,5%	585,4	5,5%	632,4	5,5%	620,6	5,5%	0,0	0,0
Outras receitas (receitas não administradas)	307,8	2,9%	302,2	2,8%	318,4	2,8%	322,5	2,8%	0,1	0,0
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>457,1</b>	<b>4,3%</b>	<b>454,5</b>	<b>4,2%</b>	<b>518,3</b>	<b>4,5%</b>	<b>490,8</b>	<b>4,3%</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.909,3</b>	<b>17,8%</b>	<b>1.887,7</b>	<b>17,6%</b>	<b>2.191,2</b>	<b>19,2%</b>	<b>1.998,9</b>	<b>17,6%</b>	<b>0,2</b>	<b>1,6</b>

Fonte: Poder Executivo e IFI. Elaboração: IFI.

A Tabela 7 contém uma relação de medidas incluídas pelo Executivo no PLOA 2024 para incrementar a arrecadação. Das proposições listadas na tabela, o Executivo não considerou nas projeções oficiais as receitas oriundas dos recolhimentos de IRPJ e CSLL sobre os preços de transferências<sup>6</sup>. Também são apresentados no quadro os montantes considerados pela IFI para cada uma das medidas constantes do PLOA com base na factibilidade percebida neste momento em relação à materialização dessas receitas adicionais.

No PLOA 2024, o Executivo prevê arrecadar R\$ 69,7 bilhões com medidas em tramitação no Legislativo mais R\$ 97,9 bilhões com o retorno do voto de qualidade no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf), matéria que aguarda sanção presidencial, o que totaliza R\$ 168,5 bilhões. Deste total, 79,1% das receitas adicionais estão concentradas na possibilidade de recolher IRPJ, CSLL, PIS e Cofins sobre operações de subvenções recebidas pelas empresas no âmbito do ICMS pelos estados (R\$ 35,3 bilhões) e na recuperação de créditos tributários em disputas no Carf, uma instância administrativa do Ministério da Fazenda com prerrogativas para julgar litígios em matérias tributárias e aduaneiras (R\$ 97,9 bilhões). Para viabilizar a cobrança de tributos federais sobre os incentivos fiscais do ICMS, o Executivo editou a Medida Provisória nº 1.185, de 30 de agosto de 2023. A mudança das regras em torno do voto de desempate no Carf consta do Projeto de Lei nº 2.384, de 2023, aprovado nas duas casas legislativas do Congresso e à espera de sanção presidencial.

Outras fontes relevantes de receita em 2024 constantes do PLOA e pendentes de aprovação legislativa são a arrecadação de IR sobre os rendimentos de fundos fechados (R\$ 13,3 bilhões) e ativos financeiros mantidos no exterior (R\$ 7,0 bilhões), bem como o fim da dedutibilidade de juros sobre o capital próprio (R\$ 10,4 bilhões).

Somadas a essas fontes, o Executivo listou no PLOA medidas associadas a proposições legislativas já aprovadas ou sancionadas, como (i) a volta da cobrança integral de PIS e Cofins sobre combustíveis (R\$ 30 bilhões); (ii) a possibilidade de recolhimento de PIS e Cofins sobre créditos tributários de ICMS (R\$ 57,9 bilhões); e (iii) a cobrança de IRPJ e CSLL em operações de preços de transferências (R\$ 20,0 bilhões). Esta última fonte de arrecadação não foi considerada para efeito de projeções de arrecadação no PLOA.

Tudo considerado, o impacto sobre as receitas do governo central com as medidas constantes do PLOA 2024 e listadas na Tabela 7 pode alcançar R\$ 276,4 bilhões nas contas do Executivo. A IFI acredita ser um montante de difícil materialização em razão dos argumentos a serem explorados adiante.

Para efeito de projeção da arrecadação do governo central em 2024, a IFI considera o ingresso de receitas de R\$ 108,6 bilhões no próximo ano, considerando as fontes oriundas de proposições legislativas em tramitação e aquelas decorrentes de leis já sancionadas (Tabela 7).

<sup>6</sup> Essa informação consta da apresentação do PLOA 2024 divulgada pelo Executivo.

**TABELA 7. MEDIDAS FISCAIS DO PLOA 2024 COM IMPACTO NA ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL**

PLOA 2024				Montante considerado pela IFI - cenário base (R\$ bilhões)
Medida	Impacto orçamentário em 2024			
	Tributo	Proposição legislativa	Total (R\$ bilhões)	
<b>Total [1+2+3]</b>			<b>276,4</b>	<b>108,6</b>
<b>Medidas legislativas [1+2]</b>			<b>168,5</b>	<b>51,9</b>
<b>Receita administrada pela RFB [1]</b>			<b>167,6</b>	<b>51,0</b>
Subvenções para investimento	IRPJ, CSLL, PIS/Cofins	Medida Provisória nº 1.185, de 2023	35,3	3,5
Aposta de quota fixa	IR, outras receitas administradas	Medida Provisória nº 1.182, de 2023	0,7	0,7
Novo regime de tributação simplificada (RTS)	Imposto sobre Importação	Instrução Normativa RFB nº 2.146, de 29 de junho de 2023	2,9	2,9
Fundos fechados - estoque e fluxo	IR	Medida Provisória nº 1.184, de 2023	13,3	2,0
CFC pessoa física e tributação de ativos financeiros no exterior de PF's ( <i>offshores</i> )	IR	Projeto de Lei nº 4.173, de 2023	7,0	1,1
Fim da dedutibilidade de juros sobre o capital próprio	IRPJ, CSLL	Projeto de Lei nº 4.258, de 2023	10,4	10,4
Recuperação de créditos no Carf	IR, CSLL, PIS/Cofins, IPI, contrib prev, outros	Projeto de Lei nº 2.384, de 2023	97,9	30,3
<b>Receitas administradas por outros órgãos [2]</b>			<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
Taxas de loteria de apostas por quota fixa	Taxas de controle e fiscalização	Projeto de Lei nº 3.626, de 2023	0,9	0,9
<b>Outras receitas [3]</b>			<b>107,9</b>	<b>55,8</b>
Reoneração combustíveis	PIS/Cofins	Medidas Provisórias nº 1.175 e nº 1.178, de 2023	30,0	30,0
Exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos de PIS/Cofins	PIS/Cofins	Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023	57,9	5,8
Preços de transferências	IR, CSLL	Lei nº 14.596, de 14 de junho de 2023	20,0	20,0

Fonte: PLOA 2024 e IFI. Elaboração: IFI.

No grupo das medidas pendentes de aprovação legislativa mais a volta do voto qualificado da União no Carf, as premissas assumidas pela IFI indicam a possibilidade de realização de R\$ 51,9 bilhões em receitas para o governo central. A depender da tramitação das proposições no Legislativo e das modificações realizadas, essa soma poderá ser revista. A seguir, as explicações que fundamentam as projeções consideradas:

- (i) Subvenções para investimentos: dos R\$ 35,3 bilhões anunciados pelo Executivo na proposta orçamentária, a IFI considerou, neste momento, a possibilidade de arrecadação de 10% desse montante (R\$ 3,5 bilhões). A principal razão para uma estimativa conservadora reside na elevada possibilidade de ocorrência de litígios judiciais sobre as matérias. A decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) a respeito da tributação dos benefícios fiscais de ICMS limitou a cobrança de IRPJ e CSLL nessas operações. Por esta razão, o Executivo editou, em 30 de agosto, a Medida Provisória nº 1.185, com o intuito de alterar a tributação dos benefícios fiscais de ICMS e ampliar o alcance fixado pela decisão do STJ. A norma pode trazer aumento da insegurança jurídica sobre o tema, o que reforça a possibilidade de continuidade das disputas entre a União e os contribuintes<sup>7</sup>;
- (ii) Fundos fechados – estoque e fluxo: da soma de R\$ 13,3 bilhões pretendida pelo governo com a Medida Provisória nº 1.184, de 2023, a IFI considerou, para efeito de projeção, o ingresso de R\$ 2,0 bilhões com a medida. A explicação reside, principalmente, na elevada possibilidade de erosão de base de incidência do IR

<sup>7</sup> Para melhor entendimento da questão, ver: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2023/06/12/stj-reduz-ganho-do-governo-com-tributao-de-incentivos-de-icms.ghtml> e <https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/a-medida-provisoria-11852023-e-seus-reflexos-no-panorama-tributario-nacional/>.

sobre os rendimentos dos fundos fechados. Além disso, a MP 1.184 possibilita o recolhimento de IR sobre o estoque dos fundos, o que pode suscitar questionamentos judiciais sobre a matéria;

- (iii) Tributação de ativos financeiros de pessoas físicas no exterior (incluindo *offshores*): o Projeto de Lei nº 4.173, de 2023, prevê a cobrança de IR em aplicações financeiras, entidades controladas e *trusts* no exterior. A expectativa de arrecadação do Executivo com a proposta é de R\$ 7,0 bilhões em 2024. Desse montante, a IFI considera o ingresso de R\$ 1,1 bilhão em razão da possibilidade de erosão da base tributável; e
- (iv) Recuperação de créditos no Carf: o Projeto de Lei nº 2.384, de 2023, aprovado pelo Congresso Nacional e à espera de sanção presidencial, restitui o voto de qualidade pró-Fisco no âmbito do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf). O Executivo espera arrecadar R\$ 97,9 bilhões no próximo ano com a volta do voto de qualidade na instância administrativa. Para efeito de projeção, a IFI considera a possibilidade de recolhimentos da ordem de R\$ 30,3 bilhões, cerca de 10% dos julgamentos favoráveis à União em 2018 e 2019, os dois anos imediatamente anteriores à mudança realizada no voto de qualidade no Carf.

Ainda em relação ao Carf, as decisões no conselho não constituem a última instância de julgamento, cabendo ao contribuinte discutir em juízo o crédito tributário que for mantido no órgão. Na situação em que o voto de qualidade era favorável ao contribuinte, em caso de empate no julgamento, o crédito estaria extinto, deixando de existir a possibilidade de cobrança pela União. Com o retorno do voto de qualidade pró-Fisco, em caso de empate no julgamento, a cobrança é mantida e a União pode cobrar judicialmente o contribuinte em caso de não pagamento dos tributos. Esse crédito fica inscrito na dívida ativa, o que pode afetar patrimonialmente o balanço da União. A situação não configura, no entanto, receitas primárias imediatas para o governo central.

Na Tabela 7, no grupo de outras receitas, a IFI considerou R\$ 5,8 bilhões de recolhimentos de PIS e Cofins na tributação dos créditos acumulados pelos contribuintes na aquisição de insumos. Em 2017, decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) retirou o ICMS da base de cálculo do PIS e da Cofins. A Lei nº 14.592, de 30 de maio de 2023, afasta o ICMS da base de cálculo dos tributos federais também na aquisição de insumos, o que reduz os créditos tributários acumulados pelos contribuintes<sup>8</sup>. Pelas mesmas razões expostas na estimativa apresentada pela IFI para os recolhimentos de IRPJ, CSLL, PIS e Cofins nas operações de subvenções de investimentos (possibilidade de discussões na justiça por um período prolongado), optou-se por manter um ingresso relativamente baixo associado a essa medida constante do PLOA 2024.

Em suma, a perspectiva da ocorrência de novas disputas e a possibilidade de continuidade de discussões das teses jurídicas em torno de algumas fontes de arrecadação previstas pelo Executivo em 2024, fez a IFI adotar uma postura mais conservadora com respeito às estimativas de arrecadação oriundas das medidas adicionais constantes da proposta orçamentária. Essas estimativas poderão ser revistas ao longo do tempo, à medida que avance a tramitação das proposições nas duas casas do Congresso Nacional.

Por fim, a Tabela 8 apresenta uma análise de sensibilidade das receitas administradas ao comportamento do PIB nominal e às medidas pretendidas pelo Executivo para o aumento da arrecadação no próximo ano. A proposta orçamentária considera um aumento de 6,6% no PIB nominal em 2024, enquanto a projeção da IFI para o incremento da variável é de 6,1%. A projeção incluída no PLOA para as receitas administradas do governo central em 2024 é de R\$ 1.758,8 bilhões (variação de 19,3% ante 2023), contra estimativa de R\$ 1.546,6 bilhões da IFI (incremento de 6,3% em relação a 2023), uma diferença de R\$ 212,1 bilhões.

---

<sup>8</sup> Para melhor entendimento da questão, ver: <https://valor.globo.com/valor-data/bolsas/brasil/noticia/2023/09/03/orcamento-de-2024-conta-com-r-58-bi-de-pisocofins-apesar-de-disputa-judicial.ghtml>.

**TABELA 8. ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DAS RECEITAS ADMINISTRADAS DO GOVERNO CENTRAL EM FUNÇÃO DO PIB E DAS MEDIDAS CONSTANTES DO PLOA 2024**

Variável	Projeções				Diferença entre PLOA 2024 e IFI
	2023		2024		
	Avaliação 3º bimestre	IFI	PLOA 2024	IFI	
PIB nominal (var. %)	8,1%	7,9%	6,6%	6,1%	0,5
Receitas administradas (R\$ bilhões)	1.474,5	1.454,7	1.758,8	1.546,6	212,1
Receitas administradas (var. %)	6,1%	4,7%	19,3%	6,3%	13,0
Receitas administradas sem as medidas de arrecadação do PLOA 2024 (R\$ bilhões)	1.474,5	1.454,7	1.482,4	1.438,0	44,3
Receitas administradas sem as medidas (var. %)	6,1%	4,7%	0,5%	-1,1%	1,7

Fonte: PLOA 2024 e IFI. Elaboração: IFI.

Como apresentado na Tabela 7, as medidas legislativas em tramitação e outras fontes de arrecadação poderão incrementar as receitas administradas em R\$ 276,4 bilhões nas contas do Executivo. A IFI, por sua vez, estima um impacto potencial de R\$ 108,6 bilhões com as mesmas medidas, R\$ 167,8 bilhões a menos.

Excluindo-se esses montantes oriundos das medidas, a receita administrada projetada pelo Executivo para o governo central em 2024 cairia para R\$ 1.482,4 bilhões (acréscimo de 0,5% sobre 2023), enquanto a receita administrada calculada pela IFI seria de R\$ 1.438,0 bilhões (redução de 1,1% ante 2023). Agora, a diferença entre as projeções do Executivo e da IFI seria de R\$ 44,3 bilhões, que poderia ser atribuída à projeção mais otimista do governo para o PIB nominal em 2024 (Tabela 8).

Em outras palavras, os números apresentados na Tabela 8 evidenciam a importância das medidas constantes da proposta orçamentária para a materialização de números mais favoráveis nas receitas administradas em 2024. Como mencionado anteriormente, existem riscos para o cumprimento desse cenário e a probabilidade de frustração de receitas é não desprezível na avaliação da IFI. As circunstâncias associadas à nova regra fiscal, que coloca muito peso sobre as receitas para o cumprimento das metas fiscais, impõem um desafio muito grande ao Executivo nos próximos meses. A IFI seguirá avaliando o cenário prospectivo das receitas, atendendo a uma das prerrogativas da Resolução do Senado Federal nº 42, de 2016.