

Identificação e avaliação dos riscos associados às medidas de arrecadação de 2024⁷

Alexandre Andrade

A identificação e avaliação dos riscos associados às medidas de arrecadação listadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024 indica que os fatores políticos e as discussões de teses jurídicas no Judiciário constituem os principais riscos para a materialização das receitas consideradas para o cumprimento da meta de resultado primário neste ano.

O objetivo do presente artigo é discorrer sobre os riscos de materialização das medidas pretendidas pelo Executivo para o aumento da arrecadação do governo central neste ano. A análise compreenderá a identificação e a avaliação dos riscos. Não se fará aqui uma atualização das estimativas de arrecadação com as medidas apresentadas na Tabela 4 do RAF nº 85⁸, de fevereiro de 2024, as quais, por ora, permanecem iguais.

Identificação dos riscos

Os principais riscos identificados pela IFI para a materialização das medidas de arrecadação constantes da LOA 2024 e da Medida Provisória (MP) nº 1.202 são: (i) frustração no crescimento da economia; (ii) negociações políticas desfavoráveis ao Executivo durante a tramitação de propostas legislativas, como a Medida Provisória (MP) nº 1.202⁹, de 29 de dezembro de 2023, e os projetos de lei que visam a revogação do benefício fiscal do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (Perse) e a alteração da desoneração da folha de pagamento; e (iii) disputas judiciais envolvendo algumas das medidas de aumento da arrecadação.

O risco de frustração de crescimento da economia é de fácil compreensão. Como a arrecadação de tributos é função direta do Produto Interno Bruto (PIB) da economia, caso a economia cresça menos do que o previsto, as receitas governamentais tenderão a ser menores. O contrário vale na situação em que o PIB tenha um comportamento mais favorável do que o previsto pelos agentes econômicos e pelo governo.

O segundo risco identificado, associado às negociações políticas envolvendo a MP nº 1.202 e os projetos de lei que o governo pretende enviar ao Congresso para a revogação ou limitação de alguns benefícios e incentivos fiscais, pode representar uma importante frustração de receitas para o Executivo, tendo em vista as resistências existentes para a revogação (ou limitação) dos benefícios e incentivos existentes para o setor de eventos e os 17 setores da economia que substituíram o recolhimento da contribuição previdenciária sobre a folha por um percentual do faturamento.

O terceiro risco importante identificado pela IFI para a materialização da arrecadação pretendida pelo Executivo neste ano envolve a possibilidade de disputas judiciais em torno de algumas das medidas. A IFI entende que esse risco está associado a três medidas listadas na Tabela 4 do já referenciado RAF nº 85: (i) a cobrança de IRPJ, CSLL e PIS/Cofins em operações de subvenções de investimentos no âmbito dos estados (Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023); (ii) a recuperação de créditos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – Carf (Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023); e (iii) a limitação para a compensação de créditos tributários decorrentes de decisões judiciais (MP nº 1.202, de 29 de dezembro de 2023).

Avaliação dos riscos

A IFI considera que a possibilidade de frustração do crescimento da economia e, conseqüentemente, das receitas primárias do governo central em 2024 é relativamente reduzida, tendo em vista o comportamento da atividade econômica nos meses recentes. O resultado do PIB no quarto trimestre de 2023 ficou em linha com a expectativa da IFI e a previsão de crescimento neste ano foi revista de 1,2% para 1,6%, conforme discutido no RAF nº 85. A título de

⁷ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/marco/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-mar-2024>.

⁸ Página para acesso ao documento: <https://tinyurl.com/5n8vxw7t>.

⁹ A Medida Provisória nº 1.208, de 27 de fevereiro de 2024, revogou dispositivos da MP nº 1.202 para revogar parcialmente a reoneração da folha de pagamento. Para acessar a página de tramitação da matéria, ver: <https://tinyurl.com/342w9aba>.

comparação, o Boletim Focus, do Banco Central, tem mostrado uma revisão para cima na expectativa de crescimento do PIB em 2024 nas últimas semanas, que passou de 1,6% há um mês para 1,8% na semana terminada em 15 de março de 2024.

Para efeito de impacto do PIB na receita administrada e na arrecadação líquida para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) do governo central, a IFI considera uma elasticidade receita-PIB igual a 1, ou seja, um(a) aumento (redução) de 1% do PIB nominal geraria uma elevação (diminuição) na arrecadação de 1%.

Para o risco associado às negociações políticas para a aprovação da MP nº 1.202 e os projetos de lei (a serem ainda encaminhados ao Congresso) que venham a alterar os benefícios fiscais do Perse e a desoneração da folha de pagamento dos 17 setores da economia e dos municípios¹⁰, a IFI considera relativamente elevada a possibilidade de frustração da arrecadação pretendida pelo Executivo em função das resistências demonstradas pelos parlamentares e pelas empresas receptoras desses benefícios.

Os parâmetros utilizados pela IFI para esta avaliação de risco são os apresentados na Exposição de Motivos (EM) nº 00175/2023 MF, que acompanhou a MP nº 1.202, na qual o Ministério da Fazenda estimou um impacto de R\$ 6,0 bilhões na arrecadação de 2024 com o aumento nas receitas de PIS e Cofins. Em 2025, haveria incremento nas receitas não apenas de PIS e Cofins, mas também de Imposto sobre a renda das pessoas jurídicas (IRPJ) e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL (sem estimativa de valor pelo Executivo). Como apresentado na Tabela 4 do RAF nº 85, a IFI manteve como estimativa o ingresso de zero nessa fonte de arrecadação em 2024.

Com a modificação do instrumento da desoneração da folha de pagamento, a EM nº 00175, que acompanhou a MP nº 1.202, prevê uma renúncia de arrecadação de R\$ 5,6 bilhões em 2024. Tendo em vista as resistências demonstradas pelos congressistas em relação à alteração da desoneração da folha¹¹, assim como o contexto de realização de eleições municipais neste ano, a IFI manteve postura igualmente conservadora nesse assunto, com a estimativa de uma renúncia de receitas de R\$ 20,0 bilhões com a desoneração, incluindo a renúncia para os 17 setores de atividade econômica e os municípios de até 142,6 mil habitantes¹².

Para o terceiro risco identificado na seção anterior, conforme explicado em edições anteriores do RAF, a IFI adota uma posição conservadora em relação à materialização de medidas de arrecadação que envolvam a possibilidade de discussão de teses jurídicas entre contribuintes e o poder público na justiça. Essas disputas tendem a ser relativamente demoradas e a jurisprudência formada pode não se alinhar às teses defendidas pelo governo, o que impõe cautela em estimativas que venham a ser feitas.

Considerando a Tabela 4 do RAF nº 85, a cobrança de tributos federais em subvenções para investimento obtidas pelas empresas no âmbito do ICMS¹³, a recuperação de créditos no Carf e a limitação das compensações tributárias decorrentes de decisões judiciais constituem medidas que exigem cautela nas estimativas de arrecadação. Com efeito, os contribuintes já estão ingressando na justiça para questionar dispositivos das novas legislações aprovadas¹⁴.

No caso do Carf, a Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023, que reintroduziu o voto de qualidade da Fazenda Pública, confere incentivos para que os contribuintes não recorram à instância judicial em caso de decisões desfavoráveis na esfera administrativa (Carf). Esses incentivos consistem no desconto de multas e juros incidentes nos débitos em caso de manifestação, pelo contribuinte, de intenção de pagamento da dívida tributária no prazo de 90 dias. Ainda que o incentivo possa resultar nessa opção pelos contribuintes, persiste a possibilidade de discussão das teses jurídicas na esfera judicial,

¹⁰ Houve um acordo entre os poderes Legislativo e Executivo para a retirada dos dispositivos que versam sobre o Perse e a desoneração da folha de pagamento da MP nº 1.202, ficando somente os dispositivos que limitam as compensações tributárias decorrentes de decisões judiciais transitadas em julgado, em contrapartida, o Executivo encaminhará para análise do Congresso dois projetos de lei: um para alterar os benefícios fiscais no âmbito do Perse e outro para modificar o instrumento da desoneração da folha de pagamento, prorrogado e disciplinado na Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023. Para maiores informações, ver, por exemplo: <https://tinyurl.com/3hpx567k>.

¹¹ Para contextualizar a dificuldade de um consenso para a matéria, ver: <https://tinyurl.com/22pev7f9>.

¹² O impacto da renúncia de receitas com a desoneração da folha para as empresas e os municípios é incerto. Informações mais recentes do Poder Executivo indicam uma renúncia de R\$ 16,0 bilhões com esse instrumento. Ver: <https://tinyurl.com/zakz4nbu>.

¹³ Para um melhor entendimento do assunto, ver: <https://tinyurl.com/mr2pnf29> e <https://tinyurl.com/2kdw4m7>.

¹⁴ Vide, por exemplo: <https://tinyurl.com/yeyv2ju7>.

o que reforça a necessidade de cautela na construção de estimativas de receitas associadas a essa fonte de arrecadação prevista na LOA 2024.

O mesmo raciocínio se aplica à limitação para as compensações tributárias contida na MP nº 1.202. Essa modificação na legislação tem suscitado reações por parte dos contribuintes, como atestam documentos preparados pela Associação Brasileira das Companhias Abertas (Abrasca)¹⁵. Posicionamentos como o da Abrasca indicam que os contribuintes poderão reagir aos dispositivos da MP nº 1.202 em duas frentes, quais sejam, atuando junto aos parlamentares para modificar a proposição legislativa ou por meio de ações judiciais que questionem a constitucionalidade da nova norma jurídica¹⁶. Por essa razão, a IFI apresentou, no referenciado RAF nº 85, uma estimativa preliminar de impacto de R\$ 15,7 bilhões nos cofres da União com a medida que limita as compensações tributárias realizadas mensalmente pelos contribuintes. Contas mais detalhadas a respeito do impacto das compensações serão apresentadas em momento oportuno.

A Tabela 2 deriva da Tabela 4 apresentada no RAF nº 85 e apresenta a relação das medidas pretendidas pelo Executivo para o aumento da arrecadação em 2024. São apresentadas as estimativas mais atualizadas do Executivo contidas na LOA 2024 e na EM nº 00175/2023 (MP nº 1.202), assim como as estimativas consideradas pela IFI e os respectivos vieses associados a essas projeções, à luz do que foi discutido acima.

Em termos gerais, a IFI considera que o viés atual das estimativas é neutro para a arrecadação em 2024. Enquanto algumas fontes deverão mostrar desempenho acima do esperado, como a tributação de IR sobre os fundos exclusivos e as *offshores*, outras fontes têm um viés para baixo, como a medida que limita a compensação de créditos tributários decorrentes de decisões judiciais.

TABELA 2. MEDIDAS ANUNCIADAS PELO PODER EXECUTIVO COM IMPACTO NA ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2024

Impacto orçamentário em 2024				
Medida	Impacto considerado pelo Poder Executivo (R\$ bilhões)	Impacto considerado pela IFI - cenário base (R\$ bilhões)	Viés na projeção da IFI	
Total [1+2+3]	274,7	130,4	Neutro	
Medidas legislativas explicitadas no PLOA 2024 e convertidas em lei [1+2]	168,5	81,0	Para cima	
Receita administrada pela RFB [1]	167,6	80,1	Para cima	
Subvenções para investimento	35,3	7,6	Neutro	
Aposta de quota fixa	0,7	0,7	Para cima	
Novo regime de tributação simplificada (RTS)	2,9	2,9	Neutro	
Fundos fechados - estoque e fluxo	13,3	24,6	Neutro	
Tributação de ativos financeiros no exterior de PF's (<i>offshores</i>)	7,0	7,0	Para cima	
Alteração na apuração dos juros sobre o capital próprio	10,4	5,0	Para baixo	
Recuperação de créditos no Carf	97,9	32,3	Para baixo	
Receitas administradas por outros órgãos [2]	0,9	0,9	Para cima	
Taxas de loteria de apostas por quota fixa	0,9	0,9	Para cima	
Outras receitas [3]	105,3	48,5	Para baixo	
Reoneração combustíveis	30,0	30,0	Neutro	
Exclusão do ICMS da base de cálculo dos créditos de PIS/Cofins	57,9	5,8	Neutro	
Preços de transferências	20,0	20,0	Neutro	
Revogação do benefício fiscal do Perse	6,0	0,0	Para baixo	
Desoneração parcial da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta	-5,6	-20,0	Neutro	
Limitação da compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais	-	15,7	Para baixo	
Isonção do IRPF para quem recebe até 2 salários mínimos por mês	-3,0	-3,0	Neutro	

Fonte: LOA 2024, legislação vigente e IFI. Elaboração: IFI.

¹⁵ Ver, por exemplo, o seguinte documento de posicionamento da associação perante o conteúdo da MP nº 1.202: <https://tinyurl.com/bdd9mws4>.

¹⁶ A esse respeito, ver, por exemplo: <https://tinyurl.com/539empnf>.

Considerações finais

Para concluir esta avaliação dos riscos associados às medidas pretendidas pelo Executivo para incrementar a arrecadação do governo central neste ano e cumprir a meta de resultado primário zero definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2024, faz-se algumas considerações adicionais.

Como explicado no RAF nº 85, os recolhimentos do Imposto de Renda incidente sobre os fundos exclusivos (art. 28 da Lei nº 14.754, de 12 de dezembro de 2023) estão garantindo uma arrecadação superior àquela prevista pelo Executivo na Lei Orçamentária Anual de 2024 (LOA 2024). A título de ilustração, segundo informações da Receita Federal e do Portal Siga Brasil, esses recolhimentos somaram R\$ 3,9 bilhões, em dezembro de 2023, R\$ 4,1 bilhões, em janeiro de 2024, e R\$ 3,8 bilhões em fevereiro, perfazendo R\$ 11,8 bilhões até o momento.

A estimativa do Executivo (LOA 2024) é de uma arrecadação de R\$ 13,3 bilhões com a tributação do estoque e do fluxo desses fundos em 2024 (ver a mencionada Tabela 4 do RAF nº 85). Em março, haverá um novo ingresso referente à quarta parcela dos rendimentos apurados até 30 de novembro de 2023, assim como em maio haverá o ingresso dos rendimentos apurados entre 1º de dezembro de 2023 e 31 de dezembro de 2023.

A partir de março, deverão aparecer também nos números de arrecadação os recolhimentos referentes à tributação de rendimentos no exterior de pessoas físicas domiciliadas no Brasil, igualmente tratados na Lei nº 14.754. A Instrução Normativa da Receita Federal nº 2.180¹⁷, de 11 de março de 2024, regulamentou a cobrança do Imposto de Renda (IR) nessas situações. Os contribuintes que optarem pela atualização do valor dos bens e direitos mantidos no exterior pelo valor de mercado em 31 de dezembro de 2023, deverão recolher o Imposto de Renda sobre a diferença entre o custo de aquisição dos bens e o valor de mercado atualizado à alíquota de 8% entre março e maio de 2024, o que é vantajoso em relação ao recolhimento pela alíquota de 15% conforme descrito no art. 27 da Lei nº 14.754.

Tudo indica, portanto, que em março, abril e maio aparecerão nos números de arrecadação do governo central recolhimentos oriundos da tributação de IR sobre os fundos exclusivos mantidos no Brasil e os ativos mantidos por pessoas físicas no exterior. As receitas com o IR cobrado na atualização dos valores das cotas dos fundos exclusivos ajudaram no desempenho das receitas administradas no primeiro bimestre do ano.

De acordo com os números levantados pela IFI no Siga Brasil, a receita primária total do governo central somou R\$ 467,6 bilhões nos dois primeiros meses de 2024, ante R\$ 479,8 bilhões previstos no Decreto nº 11.927¹⁸, de 22 de fevereiro de 2024, que definiu a programação orçamentária e financeira do Poder Executivo Federal no exercício de 2024, uma diferença de R\$ 12,2 bilhões. As receitas administradas, por sua vez, somaram R\$ 319,3 bilhões nos dois primeiros meses de 2024, ante R\$ 324,5 bilhões previstos no Decreto, uma diferença para menos de R\$ 5,1 bilhões.

¹⁷ Link para acesso à norma: <https://tinyurl.com/2nhhcb7y>.

¹⁸ Página para acesso à norma: <https://tinyurl.com/5cmnwe2d>.