

Atualização das projeções de receita no curto prazo a partir da avaliação do 4º bimestre e do PLOA 2025³

A IFI reavaliou o cenário fiscal de curto prazo. As projeções de receitas foram revistas marginalmente para baixo em função, principalmente, de uma atualização nos valores associados a fontes de arrecadação consideradas incertas, como as que envolvem disputas de teses jurídicas entre contribuintes e o fisco. De todo modo, as compensações previstas na Lei nº 14.973, de 2024, para a prorrogação da desoneração da folha de salários e o maior montante de dividendos recolhidos do BNDES e da Petrobras podem melhorar as receitas de 2024 e reduzir as frustrações de receitas verificadas nos decretos de programação orçamentária e financeira editados ao longo do ano.

Considerações iniciais

A partir das projeções macroeconômicas, apresentadas na seção anterior, atualizaram-se as projeções das receitas primárias do governo central para o período de 2024 a 2026 (curto prazo). Nesta seção introdutória, serão discutidos elementos inerentes ao atual contexto da política fiscal e premissas utilizadas para a atualização das projeções das receitas.

As estimativas apresentadas a seguir levam em consideração o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) do 4º bimestre de 2024⁴, assim como o Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2025⁵ (PLOA 2025), séries mensais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), atualizadas até julho, além de outras extraídas pela IFI no Portal Siga Brasil do Senado Federal, atualizadas até agosto de 2024.

Em primeiro lugar, a revisão na projeção de crescimento da economia em 2024 de 2,0% (revisão de junho) para 2,8%, em setembro, exerceu contribuição positiva para as estimativas de arrecadação de tributos no segundo semestre do ano. Com efeito, o comportamento da atividade econômica tem apresentado papel relevante no desempenho das receitas primárias do governo central em 2024.

Segundo, a revisão nas projeções de curto prazo incorporou às estimativas algumas receitas não recorrentes, tais como as oriundas do Edital de Transação PGFN-RFB 6/2024⁶, e algumas constantes da Lei nº 14.973⁷, de 16 de setembro de 2024, que apresenta medidas arrecadatórias compensatórias para a prorrogação da desoneração da folha de pagamento. A título de ilustração, a transação tributária da Petrobras e algumas das medidas compensatórias para a desoneração da folha poderão gerar R\$ 23,8 bilhões em receitas entre setembro e dezembro de 2024.

A Lei nº 14.973 prevê a reoneração gradual da folha de pagamento dos setores desonerados e dos municípios enquadrados na regra a partir do exercício financeiro de 2025. A IFI considerou, para efeito de projeção de receitas, a renúncia de R\$ 26,3 bilhões, segundo a Receita Federal do Brasil (RFB), em 2024, e a reoneração gradual da folha até 2027, com diminuição desse montante na ordem de 25% ao ano. Em 2028, todos os setores e as prefeituras estariam recolhendo a alíquota de 20% de contribuição previdenciária sobre a folha.

³ Acesse o relatório completo por aqui: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2024/setembro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-2013-set-2024>.

⁴ Página para acesso ao documento: <https://tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2024/16>.

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2025/ploa>.

⁶ Trata-se de uma transação tributária entre a Petrobras e a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) no montante de R\$ 19,8 bilhões. Página para acesso ao documento informativo da transação: <https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/25fdf098-34f5-4608-b7fa-17d60b2de47d/ea8ba027-c2a0-53d0-1445-0d4d744352c8?origin=1>.

⁷ Ver: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14973.htm.

Projeções de curto prazo: 2024–2026

A Tabela 4 apresenta as novas projeções da IFI para a receita primária do governo central em 2024, 2025 e 2026, comparando-as às projeções de junho de 2024, último mês de atualização das estimativas.

Em linhas gerais, houve uma ligeira piora nas projeções de receita neste ano e nos dois seguintes em função de revisões realizadas em estimativas de arrecadação oriunda de julgamentos no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf)⁸ e de transações tributárias⁹ realizadas no âmbito da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e da Receita Federal do Brasil (RFB).

Para o grupo das receitas administradas, a IFI passou a projetar 14,3% do PIB (R\$ 1.660,1 bilhões) em 2024, ante 14,9% do PIB (R\$ 1.715,5 bilhões) em junho passado. Dessa diferença de R\$ 55,4 bilhões na projeção das receitas administradas em 2024 (R\$ 1.660,1 bilhões menos R\$ 1.715,5 bilhões), R\$ 54,9 bilhões deveram-se à revisão feita pela IFI para a arrecadação oriunda dos julgamentos no âmbito do Carf¹⁰ e das transações tributárias previstas no art. 13 e no art. 14 da Lei nº 14.789. Em junho, a IFI considerava uma arrecadação de R\$ 76,3 bilhões dessas três fontes a se realizar em 2024. Agora, essa projeção foi revista para R\$ 21,3 bilhões.

Adiante, serão fornecidas maiores explicações a respeito das receitas provenientes de leis sancionadas em 2023 e 2024, assim como de proposições legislativas apresentadas para incrementar a arrecadação em 2025.

Para a arrecadação líquida do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), a IFI revisou a estimativa de 2024 de 5,4% do PIB (R\$ 620,4 bilhões), em junho, para 5,5% do PIB (R\$ 641,8 bilhões) agora. O aumento no valor projetado deveu-se à incorporação de mais informações dessa receita, cujos valores foram maiores do que os projetados anteriormente. De todo modo, sustenta esse desempenho da arrecadação previdenciária a relativa robustez do mercado de trabalho, que impulsiona a massa salarial da economia.

A projeção da IFI para as receitas não administradas do governo central de 2024 também foram revistas para cima, de 2,7% do PIB (R\$ 316,9 bilhões), em junho, para 2,9% do PIB (R\$ 339,2 bilhões) em setembro. Essa diferença de R\$ 22,3 bilhões explica-se pelos fatores mencionados a seguir:

- Ingresso de R\$ 18,3 bilhões oriundos de fontes de compensação da desoneração da folha de pagamentos a serem classificados como demais receitas não administradas. Essas compensações estão disciplinadas na Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024. A IFI considerou as medidas e os valores apresentados pelo Executivo no RARDP do 4º bimestre de 2024, a saber: (i) R\$ 6,3 bilhões de valores empoçados na Caixa Econômica Federal; (ii) R\$ 8,0 bilhões de depósitos judiciais em processos encerrados; e (iii) R\$ 4,0 bilhões oriundos de mecanismos de transações de dívidas com autarquias e fundações públicas federais (também denominado desenrola agências reguladoras).
- Aumento na projeção de dividendos e participações, de R\$ 50,5 bilhões, em junho, para R\$ 66,1 bilhões, em setembro, em função de maiores pagamentos previstos pelo BNDES e pela Petrobras. A revisão na projeção de receitas de dividendos foi, portanto, de R\$ 15,6 bilhões.

⁸ Segundo a Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023, que reintroduziu o voto de qualidade no âmbito do conselho.

⁹ Essas transações estão disciplinadas na Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023. Entre outros, o objetivo da norma jurídica é o de reduzir ou eliminar contencioso administrativo e judicial de teses jurídicas associadas a débitos tributários existentes. Para isso, são oferecidas condições mais favoráveis aos contribuintes para que encerrem a discussão dessas teses e façam a adesão a programas de regularização perante o fisco.

¹⁰ A respeito dessa fonte de receita, é importante mencionar a carência de informações existentes para uma melhor avaliação do comportamento dessa arrecadação. Na página do Carf na internet (<http://idg.carf.fazenda.gov.br/dados-abertos>), é divulgada uma apresentação com informações referentes aos julgamentos, como os valores e a quantidade de processos, os acórdãos e as resoluções praticados. No entanto, não são disponibilizadas informações a respeito de quanto dos montantes dos acórdãos e das resoluções transformam-se efetivamente em arrecadação para a Receita Federal, tampouco o tempo médio de materialização da receita caso os contribuintes recorram às instâncias judiciais. Essas informações seriam úteis para uma melhor avaliação dessa fonte de receita.

O aumento de R\$ 33,9 bilhões nas receitas não administradas em razão das três fontes consideradas de compensação da desoneração da folha e da revisão na estimativa de receitas de dividendos e participações foi parcialmente compensado pela redução na projeção das receitas de concessões e participações (R\$ 3,3 bilhões) e pela frustração de R\$ 6,5 bilhões entre a projeção, feita em junho, para as receitas não administradas entre junho e agosto e os valores realizados.

Ainda em relação à Tabela 4, considerando a revisão para cima na estimativa para as transferências por repartição de receitas em 2024, de R\$ 514,2 bilhões, em junho, para R\$ 519,7 bilhões, em setembro, a projeção da IFI para a receita primária líquida do governo central diminuiu de 18,5% do PIB (R\$ 2.138,6 bilhões) para 18,3% do PIB (R\$ 2.121,4 bilhões).

Para 2025 e 2026, as projeções de receitas primárias do governo central foram marginalmente revistas. A receita primária líquida de transferências deverá se situar em 18,5% do PIB nos dois próximos anos. Em junho, a IFI projetou que a receita líquida seria de 18,7% do PIB, em 2025, e 18,6% do PIB em 2026. Essa revisão para menos da projeção deveu-se a ajustes realizados em arrecadações oriundas de fontes consideradas incertas, como as do Carf.

TABELA 4. CENÁRIO BASE DA IFI PARA A RECEITA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL EM 2024, 2025 E 2026 (R\$ BILHÕES E % DO PIB)

Cenário base (R\$ bilhões)	Revisão Jun/24						Revisão Set/24						Dif. Set/24-Jun/24					
	2024	% do PIB	2025	% do PIB	2026	% do PIB	2024	% do PIB	2025	% do PIB	2026	% do PIB	2024	p.p. do PIB	2025	p.p. do PIB	2026	p.p. do PIB
1. Receita primária total	2.652,8	23,0%	2.846,4	23,2%	3.007,0	23,0%	2.641,0	22,8%	2.817,5	23,0%	2.997,9	23,0%	-11,8	-0,2	-29,0	-0,2	-9,1	0,0
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	1.715,5	14,9%	1.848,6	15,1%	1.933,7	14,8%	1.660,1	14,3%	1.821,6	14,9%	1.909,2	14,7%	-55,4	-0,5	-27,0	-0,2	-24,4	-0,2
Arrecadação líquida para o RGPS	620,4	5,4%	663,3	5,4%	713,1	5,5%	641,8	5,5%	678,7	5,5%	732,7	5,6%	21,3	0,2	15,4	0,1	19,6	0,2
Receitas não administradas pela RFB/MF	316,9	2,7%	334,5	2,7%	360,2	2,8%	339,2	2,9%	317,2	2,6%	356,0	2,7%	22,3	0,2	-17,3	-0,1	-4,3	0,0
Incentivos fiscais	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Transferências por repartição de receita	514,2	4,5%	556,5	4,5%	585,0	4,5%	519,7	4,5%	555,9	4,5%	583,2	4,5%	5,4	0,0	-0,6	0,0	-1,8	0,0
3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]	2.138,6	18,5%	2.290,0	18,7%	2.422,0	18,6%	2.121,4	18,3%	2.261,6	18,5%	2.414,8	18,5%	-17,2	-0,2	-28,4	-0,2	-7,2	0,0

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Medidas de incremento da arrecadação

Nesta subseção a IFI faz algumas considerações a respeito das medidas apresentadas pelo Executivo na Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024 (LOA 2024) e no PLOA 2025. A Tabela 5 apresenta uma relação dessas medidas para incrementar a arrecadação em 2024 e 2025 a partir de informações contidas no RARDP do 4º bimestre de 2024, na LOA 2024 e no PLOA 2025.

Considerando o primeiro grupo de medidas, o das receitas extraordinárias, a IFI considera que são fontes de receita com relativa incerteza associada de materialização, pelas razões expostas em edições passadas deste RAF¹¹. A incerteza de materialização reside na possibilidade de discussões de teses jurídicas na justiça entre contribuintes e o fisco, sem uma previsão clara de ingresso dos recursos nos cofres públicos.

Em 29 de agosto, o Executivo editou a Portaria Normativa MF nº 1.383, que instituiu o Programa de Transação Integral (PTI), iniciativa com o objetivo de reduzir litígios tributários e propiciar novas condições para a solução de conflitos entre contribuintes e a administração tributária¹². Por se tratar de um pleito de contribuintes, segundo o Ministério da Fazenda, a IFI considerou uma maior possibilidade de materialização das receitas associadas a essas transações. A estimativa da IFI considerou 60% do montante projetado pelo Executivo para essa fonte de arrecadação.

Passando para as medidas legislativas com impacto na arrecadação de 2025, contidas no PLOA 2025, a IFI optou por considerar nas projeções as majorações de alíquotas de CSLL e do IR sobre o instrumento de juros sobre o capital próprio (JCP), disciplinadas no Projeto de Lei (PL) nº 3.394, de 2024, em que pesem eventuais resistência à elevação de carga tributária. A depender da evolução da tramitação desse PL no Congresso nas próximas semanas, a estimativa associada a essa fonte de arrecadação poderá ser revista em dezembro deste ano, quando a IFI realizará uma nova atualização das projeções macroeconômicas e fiscais de curto e médio prazos.

Ainda em relação à Tabela 5, a destacar as medidas compensatórias apresentadas pelo Congresso para a prorrogação da desoneração da folha de pagamento, cujo impacto estimado pela Receita Federal é de R\$ 26,3 bilhões em 2024. A Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024, traz uma relação de medidas para compensar o impacto da desoneração sobre a arrecadação federal. Das medidas constantes da norma jurídica, a IFI considerou as incluídas pelo Executivo no PLOA 2025, quais sejam: (i) os valores empoçados na Caixa Econômica Federal, no montante de R\$ 6,3 bilhões; (ii) os depósitos judiciais em processos encerrados (R\$ 8,0 bilhões); e (iii) a renegociação de taxas e multas devidas às agências reguladoras (R\$ 4,0 bilhões). Em momento oportuno, a IFI poderá incluir outras medidas compensatórias na estimativa de arrecadação em 2024.

¹¹ Ver, por exemplo, o RAF nº 82, de novembro de 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2023/novembro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-nov-2023>.

¹² Para uma melhor explicação, ver: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/fazenda-lanca-o-programa-de-transacao-integral-visando-a-regularizacao-de-passivos>.

TABELA 5. MEDIDAS APROVADAS OU EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO COM IMPACTO NA ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2024 E 2025

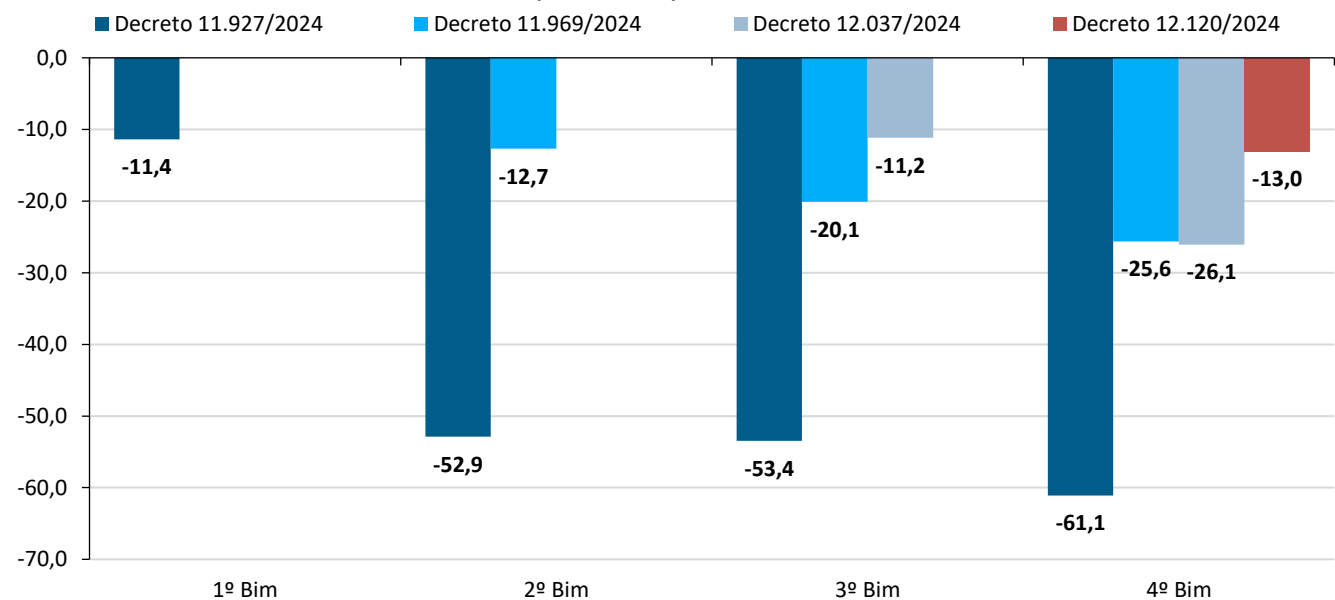
Impacto orçamentário em 2024 e 2025					
Medida	Norma jurídica/proposição legislativa	Impacto considerado pelo Poder Executivo (R\$ bilhões)		Impacto considerado pela IFI - cenário base (R\$ bilhões)	
		set-dez 2024	2025	set-dez 2024	2025
Total		57,6	166,2	44,3	79,2
Receitas extraordinárias		24,1	121,5	15,2	60,3
Carf - voto de qualidade	Lei nº 14.689, de 20 de setembro de 2023	0,8	28,6	0,8	5,1
Lei nº 14.789 art. 13 (Transação)	Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023	10,0	31,0	1,5	9,3
Lei nº 14.789 art. 14 (Transação)	Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023	5,2	15,5	4,8	10,0
Transação de relevante e disseminada controvérsia jurídica	Portaria Normativa MF nº 1.383, de 29 de agosto de 2024	-	26,5	-	15,9
Limitação da compensação de créditos decorrentes de decisões judiciais	Lei nº 14.873, de 29 de maio de 2024	8,0	20,0	8,0	20,0
Medidas legislativas com impacto na receita (PLOA 2025)			46,7		20,9
Majoração alíquotas CSLL	Projeto de Lei nº 3.394, de 2024	-	14,9	-	14,9
Majoração alíquota IR sobre JCP	Projeto de Lei nº 3.394, de 2024	-	6,0	-	6,0
Compensação da desoneração da folha de salários	Lei nº 14.784, de 27 de dezembro de 2023	-	25,8	-	-
Outras medidas		33,5		29,1	
Subvenções para investimento	Lei nº 14.789, de 29 de dezembro de 2023	9,4	-	5,0	-
Apostas de quota fixa	Lei nº 14.790, de 29 de dezembro de 2023	0,3	-	0,3	-
Transação tributária PGFN-RFB 6/2024 (Petrobras)		5,5	-	5,5	-
Compensação da desoneração da folha - valores empoçados na Caixa Econômica Federal	Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024	6,3	-	6,3	-
Compensação da desoneração da folha - depósitos judiciais em processos encerrados	Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024	8,0	-	8,0	-
Compensação da desoneração da folha - desenrola agências reguladoras	Lei nº 14.973, de 16 de setembro de 2024	4,0	-	4,0	-
Medidas legislativas com efeitos negativos nas receitas			-2,0		-2,0
Reintegra Simples		-	-0,1	-	-0,1
Pronon/Pronas	Lei nº 9.250, de 1995, Lei nº 12.715, de 2012 e Lei nº 14.564, de 2023	-	-0,4	-	-0,4
PADIS	Lei nº 11.484, de 2007 e Lei nº 14.968, de 2024	-	-1,6	-	-1,6

Fonte: LOA 2024, Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre de 2024 e PLOA 2025. Elaboração: IFI.

Frustração de receitas ao longo de 2024

Para concluir esta seção, são feitas algumas considerações em relação à realização de receitas primárias entre janeiro e agosto de 2024 e as estimativas do Executivo constantes dos decretos de programação orçamentária e financeira. O Gráfico 6 apresenta os desvios acumulados entre a receita prevista e a realizada nos quatro primeiros bimestres do ano.

GRÁFICO 6. DESVIO ACUMULADO ENTRE A RECEITA PREVISTA POR DECRETO DE PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E A RECEITA PRIMÁRIA REALIZADA (R\$ BILHÕES)



Fonte: Decreto nº 11.927, de 2024, e suas alterações, Resultado do Tesouro Nacional e Siga Brasil.

O Decreto nº 11.927, de 22 de fevereiro de 2024, foi editado após a sanção da Lei Orçamentária de 2024 (Lei nº 14.822, de 22 de janeiro de 2024) com a mesma estimativa de receita apresentada na LOA. A partir das informações constantes desse decreto, a receita primária realizada nos dois primeiros meses do ano ficou R\$ 11,4 bilhões abaixo da receita projetada. Considerando a receita realizada nos quatro primeiros meses do ano (1º e 2º bimestres), a frustração de arrecadação a partir do referido decreto aumentou para R\$ 52,9 bilhões. Incorporando a informação da arrecadação no acumulado do ano até junho e até agosto, respectivamente, o desvio dos valores em relação àquele primeiro decreto do ano aumentou para R\$ 53,4 bilhões e R\$ 61,1 bilhões.

Considerando o Decreto nº 11.969, de 28 de março de 2024, editado após a publicação do RARDP do 1º Bimestre de 2024, mesmo tendo havido uma revisão nas estimativas de receitas pelo Executivo, a receita realizada continuou abaixo da que estava programada. Com os dados do acumulado de 2024 até abril, a frustração de arrecadação foi de R\$ 12,7 bilhões, tendo passado para R\$ 20,1 bilhões no acumulado do primeiro semestre e R\$ 25,6 bilhões nos oito primeiros meses do ano.

O Decreto nº 12.037, de 29 de maio de 2024, e o Decreto nº 12.120, de 30 de julho de 2024, foram editados, respectivamente, após a publicação do RARDP do 2º Bimestre de 2024 e do RARDP do 3º Bimestre de 2024. Como se percebe no Gráfico 6, continuou a ocorrer frustrações na arrecadação em relação aos valores projetados pelo Executivo, ainda que revisões para baixo tenham sido incluídas nas respectivas avaliações bimestrais.

Basicamente, essas revisões nas estimativas de arrecadação ocorreram em função de reavaliações em algumas receitas extraordinárias, como as oriundas do Carf. Isso reforça a cautela adotada pela IFI nas estimativas de arrecadação associadas a medidas de caráter incerto e que envolvam disputas de teses jurídicas entre o fisco e os contribuintes.