



CONGRESSO NACIONAL

PARECER (CN) Nº 30, DE 2018

Da COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 27, de 2018, que Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019.

PRESIDENTE: Deputado Mário Negromonte Jr.

RELATOR: Senador Waldemir Moka

13 de Novembro de 2018



PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2019

(Projeto de Lei nº 27/2018-CN)

RELATÓRIO DA RECEITA

Deputado Alceu Moreira (MDB/RS)
Relator da Receita

Deputado MÁRIO NEGROMONTE JR. (PP/BA)
Presidente da CMO



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO – CMO

RELATÓRIO DA RECEITA
PL nº 27/2018-CN

“Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019”

DEPUTADO ALCEU MOREIRA
Relator da Receita

DEPUTADO MÁRIO NEGROMONTE JR
Presidente da CMO



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

ÍNDICE

1. RELATÓRIO	3
1.1 Considerações Iniciais	3
1.2 Reestimativa da Receita para 2019	5
1.3 Cenário Econômico-Fiscal	5
1.4 Reestimativas de Receita do Congresso Nacional Comparadas com as Receitas Realizadas	12
1.5 Receitas Primárias em 2018.....	16
1.6 Receitas Primárias na Proposta para 2019.....	21
1.6.1 Receitas Administradas pela RFB na Proposta Orçamentária de 2019	23
1.6.2 Receita do RGPS na Proposta Orçamentária de 2019.....	26
1.6.3 Receitas Não-Administradas na Proposta Orçamentária de 2019.....	27
1.6.4 Outras Considerações Sobre as Estimativas de Receitas para 2019.....	27
1.6.5 Renúncia de Receitas Tributárias na Proposta Orçamentária de 2019 e Aspectos Metodológicos.....	30
1.6.6 Avaliação das Receitas Próprias das Entidades da Administração Indireta para 2019.....	35
1.7 Receitas Financeiras na Proposta para 2019	38
1.7.1. Cumprimento da Regra de Ouro	39
1.8 Receitas do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais na Proposta para 2019.....	43
1.9 A Avaliação da Receita pelo Comitê	44
1.9.1 O Processo Orçamentário	44
1.9.2 Metodologia	45
1.10 Ajustes Técnicos para Adequação das Fontes de Recursos e Outros Decorrentes deste Relatório	46
1.11 Emendas à Receita e de Renúncia de Receita Apresentadas.....	46
1.12 Anexos	46
2. VOTO	46
3. ANEXO I.....	48



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

PARECER da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sobre o **Relatório da Receita** de que trata o § 1º do art. 30 da Resolução nº 1, de 2006 - CN, relativo ao Projeto de Lei nº 27, de 2018 – CN, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019”.

RELATOR: Deputado ALCEU MOREIRA

1. RELATÓRIO

1.1 Considerações Iniciais

1. Em atendimento ao disposto no art. 35, § 2º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional, em 31 de agosto do corrente ano, o Projeto de Lei nº 27, de 2018-CN, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019.
2. Por indicação das lideranças partidárias e designação do Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), Deputado MÁRIO NEGROMONTE JR., foi-nos atribuída a honrosa tarefa de avaliar e relatar a receita para o exercício de 2019.
3. A avaliação das estimativas de receitas é realizada com fulcro no art. 166, § 3º, III, “a”, da Constituição Federal e em obediência ao disposto no art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
4. Por sua vez, a Resolução nº 1, de 2006-CN, que trata da tramitação das matérias na CMO, em seu art. 30, § 1º, determina que, na apreciação do projeto de lei orçamentária, a avaliação da receita seja feita em separado das demais funções desse Colegiado, sendo o Relatório da Receita objeto de apreciação e votação antes da apresentação do Relatório Preliminar do



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

Relator-Geral do Orçamento. Eventuais reestimativas de receitas são elaboradas nessa etapa, admitindo-se sua revisão no caso de alteração posterior do cenário macroeconômico ou da legislação tributária.

5. Nosso Relatório foi elaborado com o auxílio do Comitê de Avaliação da Receita, comitê permanente da CMO, de que trata o art. 23 daquela Resolução. Agradeço aos Deputados AELTON FREITAS, ENIO VERRI, GILBERTO NASCIMENTO, MARCOS ABRÃO, SÉRGIO BRITO, SÓSTENES CAVALCANTE, à Senadora ROSE DE FREITAS e aos Senadores PAULO ROCHA e SÉRGIO PETECÃO, que o integram.
6. O conteúdo deste Relatório observa o estabelecido no art. 34 da mesma Resolução. Procurou-se neste documento, a partir do exame da conjuntura, da evolução recente da arrecadação e de hipóteses de comportamento das principais variáveis macroeconômicas, avaliar a metodologia e as estimativas de receitas contidas no Projeto de Lei Orçamentária para 2019.
7. Encontra-se em vigor o “Novo Regime Fiscal”, que visa a controlar o crescimento do gasto e contribuir para o ajuste estrutural das contas públicas. Esse regime vigorará, conforme art. 106 do ADCT da Constituição, por 20 anos, de forma a limitar o crescimento da despesa primária federal pelos próximos 20 exercícios a partir de 2017 à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Esse regime impõe um teto às despesas primárias e, uma vez as despesas no limite, o excesso de receitas primárias será alocado de forma a conter a dívida pública.
8. Não são incluídas no teto de gastos primários as transferências constitucionais para estados e municípios, nem as despesas decorrentes de crédito extraordinário, conforme § 3º do art. 167 da Constituição Federal. São excluídos ainda o Fundo Constitucional do DF, despesas com pleitos eleitorais, a complementação ao Fundeb e inversões financeiras para aumento de capital de empresas estatais.
9. A determinação do governo que se inicia de acelerar o reequilíbrio das contas públicas sugere, nesse cenário, que haverá esforço imediato na direção da ampliação das receitas, e várias alternativas para reforçá-las têm



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

sido aventadas. Em razão do teto de gastos em vigor, todo excesso de arrecadação servirá para a melhora das contas públicas, com redução de déficit primário previsto pela LDO.

1.2 Reestimativa da Receita para 2019

10. A conclusão deste Relatório é que a estimativa da receita primária constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2019 (PLOA) está fundamentada em hipóteses plausíveis de comportamento das variáveis macroeconômicas e outros indicadores. Consideramos adequados os parâmetros constantes do PLOA, destacadamente as hipóteses de crescimento do PIB e da massa salarial. Embora convencidos de que o ritmo de retomada do crescimento econômico em 2019 será tão ou mais pujante que o previsto no PLOA, abstivemos-nos de incluir alterações no Orçamento de 2019 em virtude de incertezas quanto às decisões que serão tomadas pelo novo governo. Em relação a 2018, sinais de maior confiança e de vigor da economia brasileira já estão se refletindo nas receitas.
11. As receitas primárias para 2019, incluindo a compensação do RGPS por desonerações ainda vigentes, foram estimadas na Proposta em R\$ 1.574.861 milhões. Esse é o valor que propomos seja mantido na Lei Orçamentária de 2019.

1.3 Cenário Econômico-Fiscal

12. Em Anexo a este Relatório encontra-se Tabela de Parâmetros mostrando previsões e valores observados das principais dessas variáveis desde 2015, e no PLOA para 2019, comparados com prognósticos recentes dos analistas do mercado financeiro consultados pelo Banco Central.
13. As estimativas de receitas no Projeto de Lei Orçamentária fundam-se, regra geral, na arrecadação realizada até julho de 2018 e a projetada para o restante do exercício, tendo-se em conta nos cálculos as hipóteses de comportamento dos parâmetros relevantes até o final deste exercício e em



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

2019. Esse método de previsão é particularmente válido para as receitas administradas pela RFB. Já estão disponíveis e constam das tabelas dados de receita refletidos na 4^a Avaliação de Receitas e Despesas de 2018 e os novos parâmetros para este ano.

14. Tais indicadores conjunturais são não apenas os índices geral de preços e de preços ao consumidor, mas também de preços específicos de produtos ou mercadorias, o crescimento da economia, a variação da massa salarial, o câmbio e a taxa de juros, para citar os mais importantes.
15. Na Tabela Anexa, os indicadores referentes à 3^a Avaliação correspondem à reprogramação para 2018 elaborada pelo Poder Executivo antes do encaminhamento ao Congresso do PLOA 2019 baseada em grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda datada de 6 de julho deste ano. Os indicadores referentes à 4^a Avaliação correspondem à projeção de receitas mais recente para o corrente exercício¹, datados de 10 de setembro.
16. O PLOA baseou suas projeções fiscais para 2019 na aceleração do crescimento, embora em ritmo mais fraco do que previu a LDO sancionada em agosto. Os analistas econômicos já esperavam pior desempenho da economia tanto neste como no próximo ano e os prognósticos a cada semana vêm caindo discretamente. Pelas taxas oficiais, o ritmo da atividade econômica em 2019 deve quase duplicar em relação a 2018. A despeito do crescimento menor que o esperado, o Executivo, nas sucessivas avaliações de receitas e de despesas, tem revisto positivamente as estimativas da receita para 2018.
17. Inicialmente, previa-se na Mensagem Modificativa do PLOA deste ano crescimento de 2% do PIB em 2018. O Congresso discordou, fazendo constar 2,5% da Lei Orçamentária Anual. Em Avaliação Extemporânea de fevereiro de 2018, a hipótese de crescimento passou a 3%. O país enfrentou

¹De acordo com a LDO para 2019, Anexo II (“Informações Complementares”), inciso XXI, em 22 de novembro será encaminhada atualização das hipóteses de comportamento para os principais parâmetros macroeconômicos. A revisão dos parâmetros não compromete o Relator da Receita, ou o Comitê, com a realização de nova reavaliação de receitas.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

dificuldades, no entanto, e a atividade econômica não respondeu como esperado. O Poder Executivo, acompanhando as expectativas do mercado, tem revisto a evolução da atividade econômica para pior – seu prognóstico para este exercício desde o 3º Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas é de 1,6% de crescimento.

18. O PIB nominal chegará a R\$ 6,93 trilhões em 2018, de acordo com a previsão da proposta. No dia do encaminhamento da proposta orçamentária, entretanto, o IBGE divulgou novos dados, apresentando cenário menos otimista que o contido na Mensagem. Os analistas que participam da enquete do boletim Focus também pioraram seus prognósticos quanto ao desempenho da economia este ano. O crescimento do PIB no primeiro trimestre de 2018, após revisão, foi de 0,1% frente ao trimestre anterior no dado com ajuste sazonal, e de 0,2% no segundo trimestre do ano. Foi o quinto resultado positivo do PIB consecutivo nesta comparação, sustentado pelo setor de serviços, mas pressionado negativamente por forte queda dos investimentos e recuo da indústria. Em relação a igual semestre de 2017, houve crescimento de apenas 1,1%. Subjacentes ao fraco desempenho da economia este ano estão o aumento das incertezas no cenário econômico, seja externo (juros norte-americanos, disputas comerciais entre os EUA e seus parceiros, maiores custos da energia etc.), seja interno (eleições, paralisação das reformas, medidas legislativas com impacto fiscal negativo, aumento dos juros reais etc.). O IBGE reviu, divulgado em 9 de novembro, o PIB nominal de 2016, e a queda real no ano passou a 3,3%, ao invés de 3,5% apurados anteriormente.
19. Para 2019, o PLOA prevê crescimento de 2,5%. Destaque-se que crescimento do PIB, junto a outras variáveis específicas, afeta receitas e despesas públicas. Dessa forma, de acordo com a Mensagem, espera-se que o PIB nominal atinja R\$ 7,44 trilhões, com um aumento de 8,1% em relação à estimativa mais recente para 2018.
20. A taxa de crescimento para 2018 está acima da expectativa do mercado. Os analistas financeiros ouvidos pela sondagem Focus em 1º de novembro



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

esperavam, para 2018, variação positiva do PIB de pouco mais de 1,3%. Os prognósticos do mercado para este ano vieram piorando, não obstante fatores estimulantes para o investimento e para o consumo, como a estabilidade da taxa Selic, contenção da inflação a nível relativamente baixo e a moderada queda do desemprego. Existe concordância entre Executivo e mercado em relação ao ritmo de atividade em 2019.

21. O Banco Central, no Relatório de Inflação de setembro, prevê crescimento do produto interno de 1,4% em 2018 e, para 2019, de 2,4%, taxa condicionada a um cenário de continuidade das reformas e ainda a iniciativas para o aumento de produtividade e melhoria do ambiente de negócios. O Fundo Monetário Internacional, conforme divulgado no Panorama Econômico Mundial, de outubro, registra as essas mesmas estimativas para a economia brasileira.
22. Depois de atingir o nível mais baixo da história até então, aos 7,25% a.a., entre outubro de 2012 e abril de 2013, a meta para a taxa Selic foi ininterruptamente elevada, tendo ficado entre junho de 2015 e outubro de 2016 no patamar de 14,25%. Daí em diante vem sendo gradualmente reduzida, tendo chegado a 6,50% na 213^a reunião do Conselho de Política Monetária em 21 de março de 2018, e assim permaneceu. A Ata do Copom (6 de novembro), referente à 218^a reunião, de 31 de outubro, sinaliza a manutenção da taxa Selic no nível vigente. Segundo o boletim Focus de 1º de novembro, para os analistas de mercado a Selic não sofrerá alteração neste ano. A previsão para fim de 2019 é de Selic no patamar de 8%, o mesmo que consta das hipóteses do PLOA, e implica aumento muito pequeno nos juros reais. A baixa taxa de juros reflete o período recessivo recentemente superado, o fôlego decepcionante até agora da retomada da atividade econômica e a queda concomitante das taxas de inflação. Em ambiente de perspectivas de inflação sob controle e abaixo das metas, em que o câmbio tende a ficar menos pressionado, o BC deve ter espaço para manter a Selic nos atuais 6,5% ao ano por mais tempo.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

23. O processo de desinflação parou. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de outubro foi de 0,45%, e a inflação em 12 meses até o mês ficou em 4,56%. Está bem próximo do centro da meta, que é, em 2018, 4,5%, com margem para mais e para menos de 1,5 ponto percentual. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que indexa o salário mínimo e um amplo rol de despesas com benefícios previdenciários e assistenciais, teve variação de 0,40% em outubro, e em 12 meses acumulou 4%. O mercado prognostica, para 2018, variação positiva desses índices de, respectivamente, 4,40% e 4,17%. Para 2019, a meta para a inflação cai para 4,25%, mantido o atual intervalo de tolerância, que coincide com as hipóteses do PLOA, levemente acima do que estima o mercado.
24. A Proposta empregou cotação média do tipo Brent de US\$ 74 para 2019, em queda ligeira tanto em relação à 3^a Avaliação de 2017 (US\$ 74,7), como a 4^a (US\$ 74,2). De acordo com o Banco Mundial (*Commodity Markets Outlook*, de outubro), a média da cotação do barril de Brent neste ano, até setembro, foi de US\$ 70 e de US\$ 78,9 em setembro, mas essa tendência de alta se inverteu. A principal agência de energia norte-americana prevê, em seu último relatório disponível, de 6 de novembro, os preços do Brent no mercado spot de em média US\$ 73 em 2018 e US\$ 72 em 2019.²
25. Em 2 de novembro de 2018 a cotação do petróleo Brent caiu para cerca de US\$ 73 por barril, depois de ter atingido média acima de US\$ 85 na semana de 1º a 5 de outubro. O Brent alcançou valores que não se viam desde o final de 2014, em ambiente de grande volatilidade devido ao temor dos investidores de que houvesse queda da oferta de petróleo em nível global por causa das tensões internacionais, em particular com a entrada em vigor das sanções dos Estados Unidos contra o Irã, em vigor desde 4 de novembro. Nesse meio tempo, à vista de melhores cotações, a Opep e aliados, liderados pela Rússia, elevaram sua produção no mês passado, mas que compensando a queda das exportações do Irã, e agora o mercado receia o excesso de oferta de petróleo, uma vez que a atividade econômica global

² Ver em <https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/prices.php>.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

estaria prestes a declinar – as duas maiores economias do mundo, EUA e China, estão em meio a uma disputa comercial e tarifária de reflexos globais.

26. Em fim de período, o Executivo estima para 2018 a cotação do dólar em R\$ 3,81, enquanto o mercado, já refletindo a desvalorização recente, em R\$ 3,70. Para 2019, a Mensagem estima em R\$ 3,66, enquanto o mercado, R\$ 3,80. Em relação ao câmbio médio, as estimativas coincidem para 2018 em R\$ 3,65, enquanto que, para 2019, a previsão do mercado é mais elevada.
27. Os efeitos positivos da modesta retomada da economia sobre o mercado de trabalho se manifestam nos indicadores de ocupação desde meados de abril de 2017. Em setembro de 2018, o índice de desemprego medido pelo IBGE (Pnad), cujo ápice foi de 13,7% em março de 2017, já havia caído para 11,9%. No terreno das previsões, a expansão da massa salarial, uma combinação de rendimentos do trabalho e nível de emprego, será da ordem de 3,1% em 2018, segundo a 4^a Avaliação, e de 7,5% em 2019, segundo o PLOA. A melhor evolução da massa salarial esperada em 2019 soma-se à retirada do benefício da desoneração da contribuição sobre a folha de alguns setores econômicos para ensejar, no PLOA 2019, o aumento da previsão das receitas líquidas da Previdência acima do crescimento esperado das demais receitas e acima do PIB.
28. Parâmetros específicos afetarão itens relevantes da Receita Administrada em 2019, como a queda das vendas de produtos do fumo e crescimento nas vendas de bebidas.
29. Por conta do baixo crescimento econômico até agora, as contas públicas em 2018 e 2019 não estão evoluindo satisfatoriamente, particularmente os resultados primários. Para 2018, foi mudada a meta do governo central, na forma da Lei nº 13.480/17, de 5 de setembro, antes déficit de R\$ 129 bilhões, agora R\$ 159 bilhões. A 4^a Avaliação de receitas e despesas, no entanto, prevê déficit menor em 2018, de R\$ 150,8 bilhões, devido a diferença de R\$ 8,2 bilhões em partes praticamente iguais às novas estimativas de aumento de receitas líquidas e de queda das despesas. Representam esses déficits, respectivamente, à luz da 4^a Avaliação, 2,2% do PIB, e do PLOA de 2019,



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

1,9% do PIB. Para 2019, o Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2017 chegou a prever déficit nulo. Hoje, na Lei nº 13.707/18, de 14 de julho, está em R\$ 139 bilhões. O Orçamento de 2019 está sendo elaborado para atender a essa meta.

30. Para todo o setor público, o Orçamento de 2019 contemplará mais uma vez déficit primário, ligeiramente menor do que em 2018 em proporção do PIB. Estados e municípios melhoraram substancialmente sua posição, saindo de estimativa de posição superavitária em 2018 de R\$ 1,2 bilhão, para R\$ 10,5 bilhões em 2019.
31. A redução do déficit do governo central de 2018 para 2019, em R\$ 11,8 bilhões, dar-se-á não obstante o crescimento de despesas obrigatórias no Orçamento em R\$ 63,6 bilhões, graças ao aumento mais forte das receitas líquidas.
32. No acumulado em doze meses até setembro, o setor público consolidado registrou déficit primário de R\$ 87,8 bilhões (1,3% do PIB), porém a União ostentou respectivamente R\$ 94,1 bilhões e 1,4% do PIB. No acumulado no ano, o resultado primário do setor público consolidado foi deficitário em R\$ 59,3 bilhões, inferior ao déficit da União, de R\$ 76,5 bilhões nos primeiros 9 meses. Governos regionais e suas estatais já acumulam superávit de R\$ 16,3 bilhões.
33. Ainda assim, é notável a melhora do resultado primário em 2018, quando se analisa a posição do governo central: até setembro de 2017, o déficit acumulado era de R\$ 100,9 bilhões. A Previdência, no entanto, caminha no sentido oposto, pois em 2017, até setembro, o déficit do INSS era de R\$ 141,4 bilhões; em 2018, de R\$ 154,9 bilhões. Com meta de déficit de R\$ 159 bilhões, o governo central não encontrou dificuldades em cumpri-la em 2017, com resultado negativo de R\$ 118,4 bilhões.
34. Para este ano, com economia primária negativa, conta de juros ainda elevada e pequeno crescimento, o endividamento público deverá se agravar. A partir de 2014 houve uma reversão da trajetória de queda da dívida líquida do setor público, de 30,5% do PIB em dezembro de 2013, para 51,6% em



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

2017. A dívida líquida do setor público alcançou R\$ 3,5 trilhões (52,2% do PIB) em setembro, tendo aumentado, na média, quase R\$ 18 bilhões mensais em 2018. No ano, houve elevação de 0,8 p.p. na relação DLSP/PIB.

35. A Mensagem Presidencial estima que a dívida líquida termine este ano em 54,6% do PIB e, para 2019, continue a crescer, alcançando 58,2% do PIB. Os analistas consultados semanalmente pelo Banco Central se mostraram mais otimistas em relação a essas projeções em 1 de novembro e prognosticavam um aumento para 53,9% do PIB em 2018, e para 56,4% em 2019.
36. A dívida bruta também progride rapidamente e, no acumulado até setembro, equivaleu a 77,2% do PIB, uma elevação de 3,2 p.p. do PIB em relação a dezembro de 2017, e de 26 p.p. do PIB em relação a 2011, seu menor registro recente. A Mensagem contempla a hipótese de elevação da dívida bruta a 77% do PIB ao fim deste ano. Para 2019, por sua vez, a Mensagem prevê que chegue a 78,7% do PIB. Analistas consultados mensalmente pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda estimavam no Prisma Fiscal de outubro, divulgado no dia 11 daquele mês, esses mesmos resultados.
37. Dados de período mais recente mostram que o déficit nominal duplicou em relação ao PIB de 2013 para 2014 (6% do PIB) e foi a 10,2% do PIB em dezembro de 2015, para começar a cair lentamente, estando em setembro de 2018, no acumulado de 12 meses, em 7,2 % do PIB. O mercado calcula que o resultado deste ano será um déficit de 7,2% do PIB. Para 2019 os analistas esperam 6,8%.

1.4 Reestimativas de Receita do Congresso Nacional Comparadas com as Receitas Realizadas

38. As estimativas de receita bruta de transferências a estados e municípios constantes das propostas orçamentárias encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo foram, regra geral, até a crise de 2008/2009,



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

inferiores aos valores efetivamente realizados. Desde 2009, exceto por 2011, o arrecadado tem ficado abaixo da estimativa da Proposta⁴. Com a retomada da economia e a busca de novas fontes, essa situação está se revertendo em 2018, como mostram as Tabelas I-A e I-B.

TABELA I-A
 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, 2019
 RECEITA PRIMÁRIA BRUTA⁽¹⁾
 (R\$ Milhões)

Exercício	Proposta	Lei	Realizado	Diferenças para o Realizado		Memo ⁽²⁾ , Reestimativa do Congresso
				Proposta	Lei	
2004	398.554	411.133	420.550	21.996	9.417	12.579
2005	457.404	482.454	490.737	33.333	8.283	25.050
2006	526.219	545.902	545.630	19.411	(272)	19.683
2007	603.411	618.272	620.357	16.947	2.085	14.862
2008	682.723	687.577	717.442	34.719	29.865	4.855
2009	808.884	805.286	740.628	(68.256)	(64.658)	(3.598)
2010 ⁽³⁾	853.606	873.895	846.247	(7.359)	(27.648)	20.289
2011	967.626	990.475	991.038	23.412	563	22.849
2012	1.097.341	1.127.323	1.058.455	(38.886)	(68.868)	29.982
2013	1.214.292	1.238.145	1.169.968	(44.324)	(68.177)	23.853
2014	1.298.354	1.314.613	1.203.414	(94.940)	(111.199)	16.259
2015	1.447.658	1.429.660	1.222.382	(225.276)	(207.278)	(17.998)
2016	1.383.335	1.433.457	1.297.360	(85.976)	(136.097)	50.121
2017	1.393.633	1.406.813	1.358.006	(35.626)	(48.806)	13.180
2018 ^{(4) (5)}	1.444.922	1.450.505	1.472.632	27.710	22.127	5.583
2019	1.564.887					

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração das Consultorias.

(1) Não inclui compensação por desoneração da folha.

(2) Aumento das estimativas em relação à Proposta por reavaliação.

(3) Exclui receitas decorrentes da cessão onerosa de barris de petróleo à Petrobras.

(4) Proposta orçamentária referente à Mensagem Modificativa de outubro de 2017.

(5) Realizado se refere à estimativa constante da 4ª Avaliação bimestral.

39. A 4ª Avaliação de 2018, elaborada pelo Poder Executivo, mostra que a arrecadação seria superior à da Proposta em R\$ 27,7 bilhões. Caso a 4ª Avaliação esteja correta, o realizado em 2018 ficará R\$ 22,1 bilhões acima

⁴ Em 2010, a receita realizada, considerando o ingresso extraordinário de R\$ 78,4 bilhões, produto da venda de 5 bilhões de barris de petróleo pela União à Petrobras, ficou acima da Proposta em R\$ 71 bilhões.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

da Lei, sendo a primeira vez em 7 anos que a receita esperada no Orçamento será alcançada.

40. Registra-se o mesmo comportamento quando se observam as receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, que respondem pela maior proporção do total. Dados a partir de 2012, abaixo, mostram as frustrações desde então e a diferença positiva reconhecida na Avaliação de setembro, de R\$ 18,4 bilhões.

TABELA I-B
 Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, 2012-2019
RECEITA ADMINISTRADA BRUTA
(R\$ Milhões)

Exercício	Proposta	Lei	Realizado	Diferenças para o Realizado		Memo ⁽¹⁾ : Reestimativa do Congresso
				Proposta	Lei	
2012	707.645	724.424	647.393	(60.252)	(77.032)	16.780
2013	762.873	776.309	719.197	(43.676)	(57.112)	13.436
2014	791.495	797.009	739.178	(52.317)	(57.831)	5.513
2015	876.620	864.621	765.127	(111.494)	(99.495)	(11.999)
2016	862.753	889.549	819.589	(43.164)	(69.960)	26.796
2017	868.407	881.587	834.185	(34.223)	(47.403)	13.180
2018 ^{(2) (3)}	886.689	890.255	905.079	18.390	14.823	3.567
2019	961.808					

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Aumento das estimativas em relação à Proposta por reavaliação .

⁽²⁾ Proposta orçamentária referente à Mensagem Modificativa de outubro de 2017.

⁽³⁾ Realizado se refere à estimativa constante da 4ª Avaliação bimestral.

41. Concessões na área da exploração do petróleo, decididas já quando o orçamento estava sendo executado, o bom desempenho da produção e do preço internacional do petróleo, receitas extraordinárias no âmbito de programa de parcelamento de débitos tributários, e novas medidas, como a restrição à compensação de tributos, contribuirão decisivamente para esse resultado positivo em 2018.

42. De 2016 para 2017, destacadamente nessa série histórica, houve aumento real (IPCA) da receita total, excluídas as receitas da compensação ao RGPS



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

pelas desonerações da folha, de 1,9%. Em 2017 as receitas administradas caíram pelo quarto ano consecutivo, desta vez 1,6% em relação ao ano anterior. A arrecadação líquida da Previdência cresceu 2,5%. Em termos nominais, a receita total frustrou-se em quase R\$ 49 bilhões. As receitas administradas pela RFB ficaram mais de R\$ 47 bilhões abaixo da previsão constante da Lei. Nesse ano, o déficit primário estipulado como meta para o Orçamento fiscal e da seguridade social foi aumentado mediante alteração da LDO de 2017 em setembro do próprio exercício (Lei nº 13.480/17), de R\$ 139 bilhões para R\$ 159 bilhões, desnecessariamente, pois o resultado foi bem melhor, um saldo negativo de R\$ 122,9 bilhões, de acordo com o relatório de avaliação do cumprimento da meta fiscal do 3º quadrimestre daquele ano. Parcela importante das receitas ingressou no fim do exercício.

43. Receitas não recorrentes têm trazido a melhoria das contas públicas. Contribuiu para resultado da União melhor que o esperado em 2017 a concessão de 4 hidrelétricas retomadas pela União da CEMIG, em setembro, após disputa judicial, cujos lances vencedores superaram a expectativa de R\$ 11,1 bilhão em R\$ 1 bilhão. Com ágio nos campos arrematados, o Governo Federal arrecadou em outubro R\$ 6,15 bilhões em bônus de assinatura no leilão de duas áreas do Pré-sal, sob novas regras, valor significativo mesmo que em lugar de esperados R\$ 7,75 bilhões. A frustração de receitas da restituição de depósitos de sentenças judiciais não sacados, de que tratou a Lei nº 13.463/17, e no parcelamento de débitos não tributários (Refis) junto a agências e autarquias (MP 780/2017) foi compensada por receitas com concessões e permissões (R\$ 2,9 bilhões), ao se permitir a antecipação e o reescalonamento de parcelas do pagamento pela outorga do aeroporto do Galeão, em RJ.

44. Novamente em 2017 receitas atípicas colaboraram com o desempenho da arrecadação da Receita Federal do Brasil, embora em menor escala que no exercício anterior. Destacaram-se os parcelamentos especiais (PRT/PERT e parcelamento da dívida ativa), somando R\$ 23,8 bilhões, bem assim, acréscimo de arrecadação da Cofins/PIS, em razão da elevação de alíquotas sobre combustíveis (gasolina e diesel) a partir do último decêndio de julho,



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

com ganho estimado em R\$ 5,5 bilhões. Frustrou-se, por outro lado, a arrecadação relativa ao imposto de renda e multas sobre a regularização tributária e cambial de recursos mantidos no exterior. A estimativa dessa receita pelo Congresso Nacional na LOA de 2017 foi de R\$ 13,2 bilhões, e acabou sendo arrecadado R\$ 1,6 bilhão ao fim do prazo (agosto).

1.5 Receitas Primárias em 2018

45. A Tabela II mostra a evolução das Receitas realizadas de 2011 a 2017 e esperadas para 2018 e 2019, nos diversos itens que as compõem.
46. A estimativa do Poder Executivo para a receita primária total para 2018, considerada na elaboração da Proposta para 2019, corresponde aos números observados até julho e estimados para o restante do exercício. O montante esperado na 4^a Avaliação de Receitas e Despesas de 2018, de 22 de setembro, é de R\$ 1.472,6 bilhões (não incluindo a compensação ao INSS por desonerações), R\$ 22,1 bilhões acima da previsão do Orçamento deste ano.
47. Tomada a receita líquida das transferências a Estados e Municípios, a diferença entre a última previsão de 2018 e o orçamento deste exercício é de R\$ 10,4 bilhões. Não obstante a meta de resultado primário ter sido fixada em R\$ 159 bilhões, a 4^a Avaliação aponta para saldo negativo de R\$ 150,8 bilhões, mas autoridades da área econômica prevêem resultado bem melhor porque tem havido dificuldade para a execução de algumas despesas.
48. A Avaliação do 4º bimestre ampliou, em relação à 3^a Avaliação, em que se baseou a PLOA 2019, a estimativa de arrecadação para 2018 em R\$ 4,1 bilhões (R\$ 4,2 bilhões, descontadas as transferências a Estados e Municípios).



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

TABELA II
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Receitas Primárias, 2011-2019

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018				2019					
								LOA		3º Bimestre		4º Bimestre					
								% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB			
RECEITA TOTAL	22,65	21,98	21,94	20,82	20,39	1.297.359,6	20,70	1.369.180,3	20,87	1.450.505,5	20,24	1.468.516,7	21,18	1.472.632,3	21,40	1.564.887,1	21,04
Receita Administrada pela RFB	14,36	13,45	13,49	12,79	12,76	819.588,6	13,08	834.184,6	12,72	890.255,3	12,42	901.391,4	13,00	905.078,7	13,16	961.808,3	12,93
Imposto de Importação	0,61	0,65	0,70	0,63	0,65	31.390,5	0,50	32.426,5	0,49	38.411,4	0,54	42.246,5	0,61	43.533,6	0,63	47.057,3	0,63
IPI	0,95	0,92	0,83	0,87	0,81	42.294,0	0,67	48.032,5	0,73	52.322,1	0,73	58.434,4	0,84	57.767,0	0,84	62.208,4	0,84
Imposto de Renda	5,38	5,12	5,11	4,94	5,01	340.952,0	5,44	338.462,0	5,16	352.436,3	4,92	353.294,6	5,10	354.283,8	5,15	375.707,8	5,05
IOF	0,73	0,64	0,56	0,52	0,58	33.782,4	0,54	34.983,5	0,53	38.134,0	0,53	36.914,4	0,53	36.763,7	0,53	39.719,0	0,53
COFINS	3,68	3,64	3,80	3,44	3,38	204.678,6	3,27	235.759,4	3,59	243.079,4	3,39	249.175,5	3,59	250.375,0	3,64	265.461,4	3,57
PIS/PASEP	0,96	0,96	0,98	0,91	0,89	53.894,7	0,86	62.560,6	0,95	65.159,1	0,91	66.338,4	0,96	66.322,9	0,96	71.251,3	0,96
CSLL	1,35	1,17	1,21	1,12	1,01	68.143,3	1,09	75.650,6	1,15	72.242,9	1,01	75.932,7	1,10	77.308,3	1,12	75.180,9	1,01
CPMF	0,00	(0,01)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
CIDE-Combustíveis	0,20	0,06	0,01	0,00	0,05	6.010,7	0,10	5.827,3	0,09	6.377,6	0,09	4.131,1	0,06	3.963,7	0,06	2.837,9	0,04
Outras Administradas pela SRF	0,50	0,28	0,30	0,36	0,37	38.442,5	0,61	482,2	0,01	22.092,5	0,31	14.923,8	0,22	14.760,7	0,21	22.384,3	0,30
Arrecadação Líquida do INSS	5,62	5,69	5,59	5,53	5,42	340.544,0	5,43	360.883,5	5,50	393.790,7	5,50	378.835,8	5,46	377.194,6	5,48	409.838,4	5,51
Contribuição ao PSSS/Servidores	0,21	0,20	0,19	0,19	0,20	12.388,4	0,20	13.707,3	0,21	15.932,6	0,22	13.928,6	0,20	13.914,9	0,20	14.680,6	0,20
Receitas Não Administradas	2,45	2,65	2,67	2,32	2,01	124.067,5	1,98	159.277,6	2,43	147.997,1	2,07	169.180,1	2,44	171.247,0	2,49	177.402,4	2,39
Concessões e Permissões	0,09	0,05	0,41	0,14	0,10	21.907,8	0,35	32.106,5	0,49	18.894,4	0,26	23.114,0	0,33	23.190,8	0,34	15.630,5	0,21
Dividendos	0,46	0,58	0,32	0,33	0,20	2.847,8	0,05	5.517,1	0,08	6.782,0	0,09	7.923,6	0,11	7.097,2	0,10	7.489,3	0,10
Salário-Educação	0,30	0,31	0,31	0,32	0,32	19.519,4	0,31	20.091,7	0,31	21.691,7	0,30	20.908,7	0,30	20.728,0	0,30	21.622,2	0,29
Royalties/Comp. Financeiras	0,68	0,71	0,68	0,68	0,48	23.274,6	0,37	36.039,7	0,55	44.907,8	0,63	58.831,9	0,85	60.361,9	0,88	73.295,9	0,99
Demais Receitas	0,53	0,56	0,63	0,57	0,59	36.516,8	0,58	46.856,9	0,71	35.872,2	0,50	38.300,5	0,55	39.517,0	0,57	38.536,5	0,52
Receita Própria (fts 50, 81 & 82)	0,33	0,39	0,25	0,22	0,24	14.377,0	0,23	13.457,8	0,21	14.389,3	0,20	14.502,6	0,21	14.747,9	0,21	14.843,2	0,20
Complemento do FGTS	0,06	0,06	0,07	0,07	0,08	5.624,1	0,09	5.208,0	0,08	5.459,7	0,08	5.598,8	0,08	5.604,2	0,08	5.984,8	0,08
Operações com Ativos	-	-	-	-	-	771,0	0,01	1.127,4	0,02	2.529,7	0,04	5.180,7	0,07	5.197,0	0,08	1.157,4	0,02
TRANSFER ESTADOS MUNICÍPIOS	3,73	3,55	3,41	3,43	3,42	226.835,3	3,62	228.474,8	3,48	244.220,2	3,41	256.070,4	3,69	255.947,7	3,72	275.157,9	3,70
FPE/FPM/IPI-EE	2,97	2,78	2,70	2,71	2,76	189.849,2	3,03	183.123,0	2,79	191.128,7	2,67	196.496,7	2,83	195.327,9	2,84	207.071,4	2,78
Fundos Regionais	0,09	0,08	0,09	0,08	0,11	7.530,1	0,12	7.978,1	0,12	8.771,0	0,12	8.109,6	0,12	8.200,5	0,12	8.113,4	0,11
Salário Educação	0,18	0,18	0,17	0,19	0,21	11.685,3	0,19	12.018,8	0,18	13.015,0	0,18	12.545,2	0,18	12.436,8	0,18	12.973,3	0,17
Compensações Financeiras	0,42	0,47	0,44	0,44	0,31	15.240,7	0,24	22.184,8	0,34	27.866,6	0,39	36.014,2	0,52	37.005,2	0,54	44.664,7	0,60
Cide-combustíveis	0,05	0,02	0,00	0,00	0,01	1.239,3	0,02	1.698,7	0,03	1.822,4	0,03	1.394,2	0,02	1.361,3	0,02	821,4	0,01
Demais	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	1.290,7	0,02	1.471,5	0,02	1.616,5	0,02	1.510,5	0,02	1.616,0	0,02	1.513,7	0,02
RECEITA LÍQUIDA	18,92	18,43	18,53	17,39	16,97	1.070.524,3	17,08	1.140.705,5	17,39	1.206.285,2	16,83	1.212.446,28	17,49	1.216.684,5	17,68	1.289.729,17	17,34
Memorando:																	
Reserva Compensação ao RGPS	-	0,04	0,17	0,31	0,42	17.593,3	0,28	13.901,4	0,21	11.546,9	0,16	13.663,77	0,20	13.354,1	0,19	9.973,86	0,13
Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)	4.376,4	4.814,8	5.331,6	5.779,0	5.995,8	6.267,2	6.267,2	6.559,9		7.165,3		6.932,6		6.879,9		7.436,7	

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; Tesouro Nacional; IBGE; Banco Central do Brasil; Avaliações, proposta e lei orçamentária citadas. Elaboração das Consultorias.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

49. Espera-se agora arrecadar em 2018 cerca de 21,4% do PIB. Em 2017 a receita foi equivalente a 20,9% do PIB. A revisão da estimativa de receita na 4^a Avaliação de 2018 considerou a adoção de novos parâmetros macroeconômicos, a receita efetivamente arrecadada até agosto e menores compensações tributárias a partir de julho de 2018, afetando positivamente a receita administrada.
50. Estima-se na 4^a Avaliação que a receita administrada pela RFB venha a representar em 2018 quase 13,2% do PIB, superando marcas correspondentes de 2017 e 2016.
51. As receitas administradas pela RFB, previstas para o exercício, melhoram a cada avaliação, em parte como resposta ao desempenho da economia. Em 2018, a arrecadação da Receita Federal do Brasil, até setembro, superou, sem a Previdência, a do mesmo período de 2017 em quase 7% o IPCA. Ganhos reais da receita administrada têm sido registrados desde meados de 2017, no mesmo critério de comparação.
52. Receitas e despesas foram reavaliadas extemporaneamente em fevereiro e ao fim 2º bimestre, principalmente para excluir R\$ 10,7 bilhões, em função da não aprovação pelo Congresso da MP 806/2017, que alterava a forma de cobrança do Imposto de Renda sobre os fundos de investimento fechados, e R\$ 12,2 bilhões, com a perspectiva de não aprovação do Projeto de Lei nº 9.463/2018, que trata do processo de desestatização da Eletrobrás S.A.
53. Foi avaliado que a retirada dessas receitas não afetaria o cumprimento das metas fiscais dado o crescimento projetado de outras receitas. De fato, com a alta do preço do petróleo receitas de *royalties* estarão superando a Lei em R\$ 15,4 bilhões, e concessões, em R\$ 4,3 bilhões. Houve 3 rodadas de leilões de petróleo que não eram previstas.
54. Em relação ao esperado no Orçamento, ingressarão mais R\$ 14,8 bilhões. Desse montante, parte é resultado de eventos que não foram considerados no PLOA de 2018. R\$ 5,4 bilhões corresponderam a pagamentos à vista efetuados em janeiro por contribuintes que aderiram ao programa especial de regularização tributária – PERT, instituído em 2017. Ainda, ganho



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

significativo, cujo valor está por ser estimado, por conta de mudança na sistemática das compensações tributárias introduzida pela Lei nº 13.630/18, de 30 de maio, tem afetado positivamente a arrecadação desde o mês de agosto, em particular a da Cofins. A Lei, que tratou principalmente da contribuição previdenciária sobre a renda bruta (reoneração da folha), trouxe mais 5 hipóteses em que compensações tributárias deixaram de ser admitidas mediante declaração do sujeito passivo.⁵

55. Houve alterações legislativas que, ao contrário, produziram efeitos negativos na receita administrada. Não se conseguiu compensar, como foi tentado para atender ao que dispõe a LRF, a perda, estimada em R\$ 4 bilhões, decorrente da redução das alíquotas de PIS e Cofins e anulação da alíquota da Cide-combustível incidentes sobre o óleo diesel a partir de junho (Decreto 9.391/18, de 30 de maio). Três das quatro medidas propostas em compensação não prosperaram, que foram (a) a redução da alíquota do Reintegra⁶, cujo ganho originalmente estimado em R\$ 2,3 bilhões deve ser reduzido a 1/3; (b) a redução do IPI sobre concentrados e extratos consumidos nas produção de refrigerantes na Zona Franca de Manaus⁷, cujo ganho teria sido de R\$ 740 milhões, mas a queda da alíquota foi sustada, e será aplicada de forma gradual em 2019; (c) a extinção do Reiq, rendendo em 2018 R\$ 170 milhões, dependia da MP 836/18⁸, de 30 de maio, que teve

⁵ Sobre a compensação tributária, diz o art. 74, *caput*, da Lei nº 9.430/96: “O sujeito passivo que apurar crédito, inclusive os judiciais com trânsito em julgado, relativo a tributo ou contribuição administrado pela Secretaria da Receita Federal, passível de restituição ou de resarcimento, poderá utilizá-lo na compensação de débitos próprios relativos a quaisquer tributos e contribuições administrados por aquele Órgão”.

⁶ O Decreto 9.393/2018, de 30 de maio, reduziu de 2% (Dec. 9.148/17) a 0,1% o percentual da receita auferida com a exportação podendo ser creditada contra o resíduo tributário remanescente na cadeia de produção de bens exportados. Tribunais pelo país têm concedido liminares para associados de federações de indústrias estaduais que restabelecem, por três meses, a alíquota de 2% do Reintegra, fazendo com que o crédito à alíquota de 0,1% passasse a valer apenas para o último trimestre, e 2 meses de arrecadação. O Decreto feriria os princípios da anterioridade tributária geral e nonagesimal.

⁷ O Decreto 9.394/2018, de 30 de maio, reduziu de 20% (Decreto 8.950/2016) para 4% a alíquota do IPI sobre extratos/sabores concentrados para elaboração de refrigerantes (alíquota de 4%) produzidos em grande proporção na Zona Franca de Manaus. Reação dos produtores ensejou a edição do Decreto nº 9.514/18, de 27 de setembro, fixando a alíquota de 12% para janeiro-junho de 2019, e de 8% para julho-dezembro de 2019.

⁸ A MP revogava dispositivos da Lei nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e da Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, referentes à tributação especial da Contribuição para o PIS/Pasep, da Contribuição



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

seu prazo de vigência encerrado no dia 10 de outubro. Quanto à reoneração da folha de pagamentos, sua estimativa foi de receitas adicionais ainda em 2018 de R\$ 830 milhões.⁹

56. As receitas previdenciárias deverão ficar R\$ 16,6 bilhões abaixo do que constou da Lei e a estimativa vem sendo reduzida nas sucessivas avaliações, observado o fato de que a arrecadação vinha abaixo do estimado e que as hipóteses de crescimento da massa salarial nominal estão em queda, refletindo comportamento pior do que o esperado na recuperação do emprego formal e no rendimento médio. Contribuiu principalmente para essa frustração da receita do INSS o atraso na aprovação da reoneração da folha de salários das empresas de setores selecionados, que, de acordo com estimativas que integraram o Orçamento de 2018, renderia R\$ 8,4 bilhões.
57. A arrecadação da Contribuição dos servidores para seu regime próprio (CPSS) caminha para se frustrar em R\$ 2 bilhões, dado que a elevação progressiva da alíquota do referido tributo prevista na MP 805/17, de 30 de outubro, foi suspensa, junto com o adiamento dos reajustes salariais, por liminar do STF¹⁰. A vigência do MP perdeu validade logo depois. Liquidamente, todos os tributos somados, a União perderia pouco menos de R\$ 1,8 bilhão, pois deveria arrecadar mais imposto de renda na fonte.
58. A Lei não havia incluído em suas previsões receitas de concessões e permissões na área do petróleo. Os resultados desses leilões superaram o montante previsto no Orçamento com receita do processo de desestatização da Eletrobrás S/A, adiado. Houve a 15^a Rodada de concessões, cujo leilão (29 de março) rendeu R\$ 8 bilhões em bônus de assinatura. Houve a 4^a Rodada de partilha da produção de petróleo (7 de junho), cujo resultado foi de R\$ 3,2 bilhões. Finalmente, os leilões da 5^a Rodada, extra (28 de setembro), renderam R\$ 6,8 bilhões, um pouco abaixo do valor fixado.

para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação relativa à nafta e a outros produtos destinados a centrais petroquímicas.

⁹ A Lei 13.670/2018, de 30 de maio, limitou benefício (Lei 12.546, de 2011) a até 31 de dezembro de 2020, antes permanente (Lei 13.043, de 2014), e reduziu os setores beneficiados que podiam contribuir para a Previdência sobre a receita bruta em lugar de sobre a folha de pagamentos de pessoal .



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

59. A receita de operações com ativos deve superar o previsto na Lei em R\$ 2,7 bilhões. No total de R\$ 5,2 bilhões a serem recolhidos em 2018, há R\$ 4 bilhões de resgate de aplicação do Fundo Soberano do Brasil no FFIE, hoje extintos.
60. A 5^a Avaliação é devida em 22 de novembro e a expectativa é de que, no conjunto, as receitas sejam pouco afetadas, seja por alterações de parâmetros, seja por ingressos extraordinários.

1.6 Receitas Primárias na Proposta para 2019

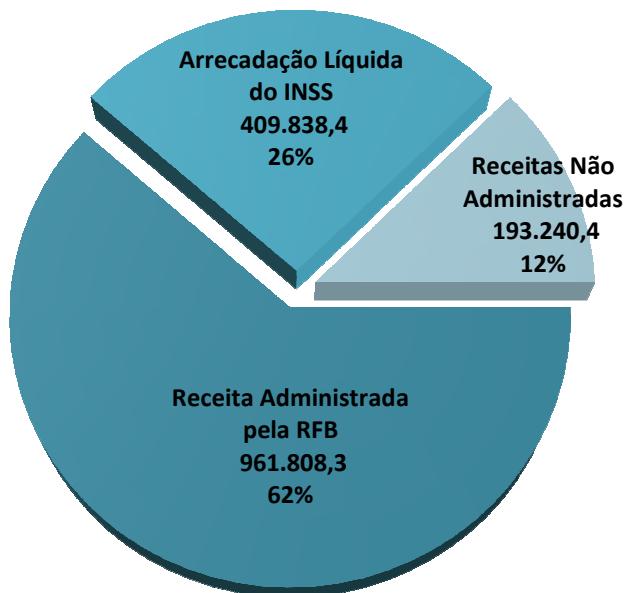
61. As receitas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social caíram 2 pontos de percentagem do PIB de 2011 a 2015, quando representaram 20,4% do PIB, e voltaram a subir, chegando aos previstos 21,4% do PIB em 2018 com a 4^a Avaliação. Para 2019, está previsto na Mensagem Presidencial recuo, para 21% do PIB.
62. A Mensagem assinala que a elaboração da Proposta orçamentária, por prudência, ateve-se ao cenário conhecido hoje, porque o próximo ano será o primeiro de um novo governo. Não teriam sido introduzidas no PLOA novas fontes de recursos. Mas não é inteiramente correta a afirmação, pois R\$ 12,2 bilhões em receitas de concessões da Eletrobrás constam do PLOA. Não integram a proposta outras receitas previsíveis, recorrentes ou não, nem mesmo aquelas que resultariam da aprovação de projetos de lei já em tramitação. Por outro lado, alterações legislativas recentes poderão prejudicar a arrecadação.
63. Das receitas totais do Orçamento para 2019, R\$ 961,8 bilhões são Receitas Administradas pela RFB, exceto as do RGPS (61% do total); R\$ 409,8 bilhões de arrecadação do RGPS (26%); e R\$ 193,2 bilhões das chamadas “não administradas” (12%), estas últimas incluindo concessões e permissões, compensações financeiras, dividendos, contribuição para o salário educação, contribuição dos servidores para o seu plano de segurança – CPSS e operações com ativos. O Gráfico abaixo mostra essas proporções.

¹⁰ A referida liminar questionou ainda a progressividade de alíquota contribuição previdenciária.

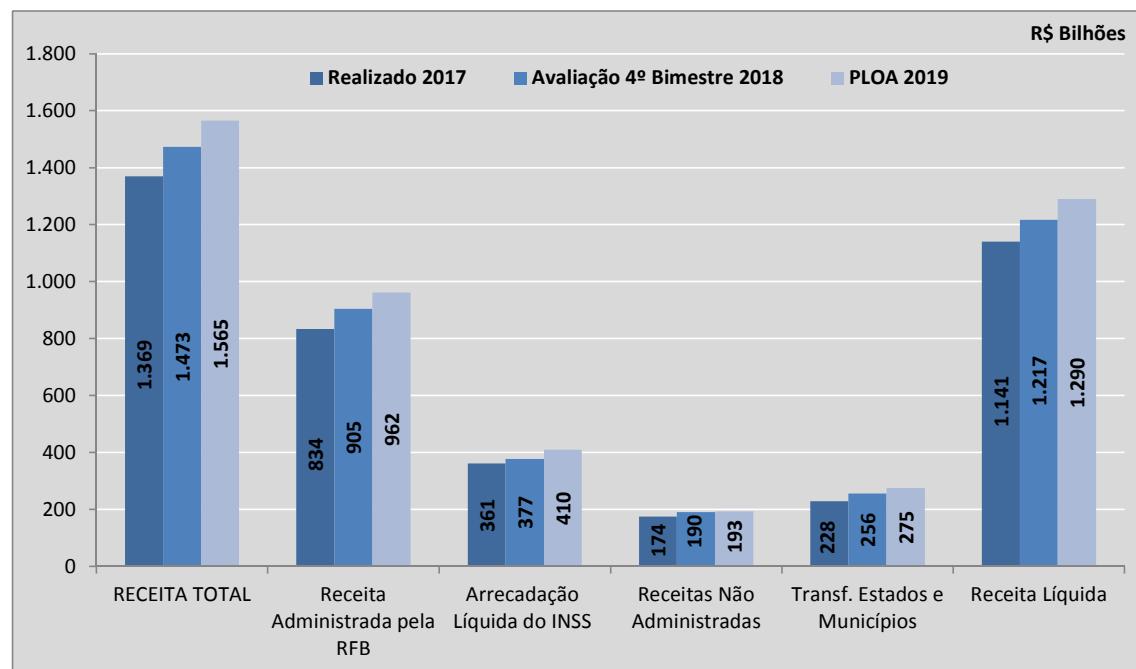


CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

PLOA 2019 Receitas primárias R\$ Milhões

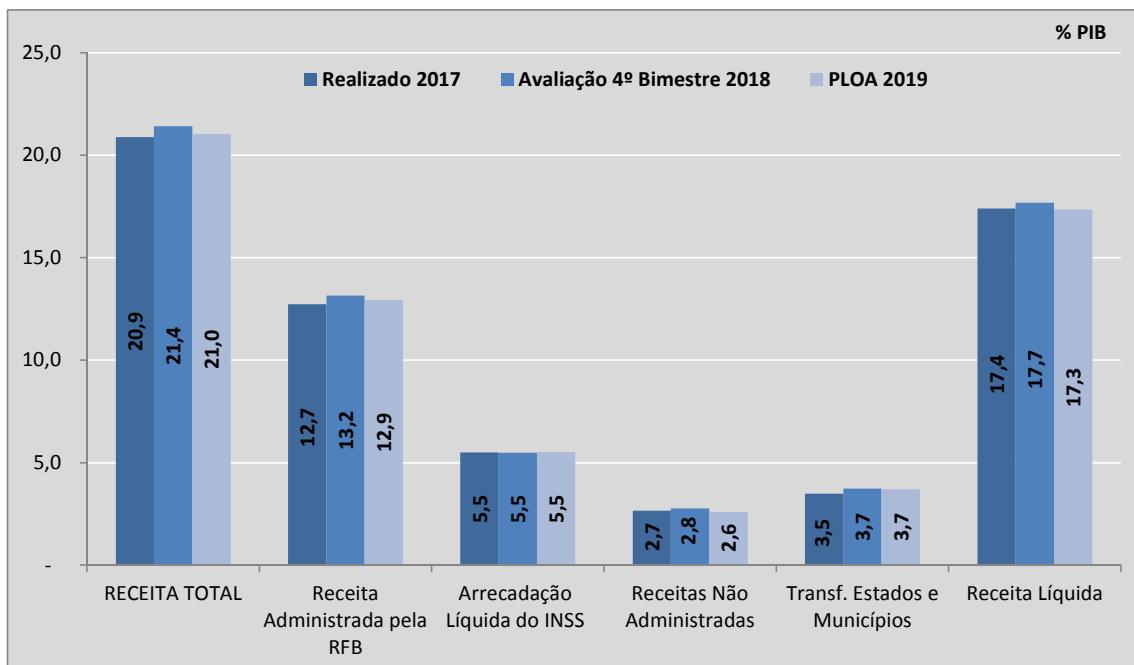


64. Os Gráficos seguintes mostram a valores e participação no PIB das receitas por grandes grupos e receitas bruta e líquida previstas para 2019 na Proposta, em comparação com exercícios anteriores.





CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN



65. As receitas totais esperadas para 2019 no PLOA, em relação à última Avaliação disponível de 2018, crescem R\$ 92,3 bilhões, ou 6,3%.

66. As receitas administradas pela RFB aumentam R\$ 56,7 bilhões em relação à previsão para 2018, também 6,3%. A receita líquida do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) tem previsão de aumento de R\$ 32,6 bilhões (8,7%), enquanto as receitas não administradas pela RFB, apenas R\$ 2,9 bilhões (1,5%), e teriam caído, não fosse o notável crescimento da estimativa de *royalties* (de R\$ 12,9 bilhões, ou mais de 20%). Quando consideradas como proporção do PIB, receitas líquidas do RGP se elevam moderadamente, enquanto que as receitas administradas pela RFB e receitas não administradas caem.

1.6.1 Receitas Administradas pela RFB na Proposta Orçamentária de 2019

67. A arrecadação das receitas administradas pela RFB, sem considerar a Previdência, corresponderá a 12,93% do PIB em 2019, como mostra a



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

Tabela III. Representa leve queda em relação a 2018. Medidas substantivas de recomposição da carga tributária estão ausentes na Proposta. Na década, situar-se-ão acima do arrecadado entre 2014 e 2017. Como referência, receitas administradas ficaram em torno de 13,5% em 2012 e 2013.

68. As receitas administradas previstas no PLOA 2019 totalizam R\$ 961,8 bilhões, dos quais se destacam o imposto de renda, com R\$ 375,7 bilhões e a Cofins, com R\$ 265,5 bilhões.
69. Os maiores crescimentos nominais em relação à 4ª Avaliação de 2018 ocorrem no imposto de renda e na Cofins. O primeiro cresce 6%, e contribuirá com R\$ 21,4 bilhões; o segundo, R\$ 15,1 bilhões, não obstante a redução de sua incidência sobre o diesel. O PIS/Pasep, com a mesma tendência da Cofins, também tem bom aumento, de R\$ 4,9 bilhões.
70. Os tributos sobre importações – o imposto de importação propriamente e o IPI vinculado – crescem mais rapidamente que a média, sendo de mais de 12% a estimativa do crescimento nominal do segundo. PIS e Cofins, tributos historicamente aderentes à atividade econômica recuam em relação ao PIB.
71. Nenhum tributo administrado pela RFB, separadamente, cresce como proporção do PIB. O imposto de renda e a CSLL, cobrados sobre os rendimentos e os lucros, recuam em relação ao PIB, afetados por programa de parcelamento e de incentivo industrial. Em particular, a CSLL cai em valor nominal, afetada pelas mudanças legislativas trazidas pelo Programa de Regularização Tributária Rural (Lei nº 13.606/18)¹¹ e pelo Programa Rota 2030 (Medida Provisória 843/18), a título de incentivo a pesquisa e desenvolvimento.

¹¹ O Programa de Regularização Tributária Rural (PRR) foi objeto de seis medidas provisórias entre 2017 e 2018, sendo que três delas viraram leis em 2018 (nºs 13.606, de 9 de janeiro; 13.630, de 28 de fevereiro; e 13.729, de 8 de novembro, sancionada com vetos). Votos à primeira foram derrubados pelo Congresso Nacional em abril de 2018. A derrubada de vetos da Lei nº 13.606/18 teria impacto negativo na arrecadação estimado em R\$ 3,5 bilhões, distribuídos no IRPJ (R\$ 1,3 bilhão), CSLL (R\$ 473 milhões), Cofins (R\$ 400 milhões), PIS (R\$ 87 milhões) e Previdência (1,2 bilhão).



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

TABELA III

RECEITA ADMINISTRADA PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, EXCETO INSS, 2012-2019⁽¹⁾

Item	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018						2019
	Realizado						Lei Orçamentária		3 ^a Aval		4 ^a Aval		PLOA
	% PIB			R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
Imposto de Importação	0,65	0,70	0,63	0,65	0,50	32.426,5	0,49	38.411,4	0,54	42.246,5	0,61	43.533,6	0,63
IPI	0,92	0,83	0,87	0,81	0,67	48.032,5	0,73	52.322,1	0,73	58.434,4	0,84	57.767,0	0,84
IPI - Fumo	0,08	0,10	0,10	0,09	0,09	5.209,8	0,08	4.847,6	0,07	5.093,8	0,07	5.178,5	0,08
IPI - Bebidas	0,07	0,06	0,06	0,04	0,04	2.943,8	0,04	3.079,1	0,04	3.566,5	0,05	3.119,4	0,05
IPI - Automóveis	0,09	0,07	0,08	0,07	0,05	4.466,9	0,07	4.206,2	0,06	4.838,3	0,07	5.105,6	0,07
IPI - Importação	0,33	0,27	0,26	0,28	0,21	13.996,6	0,21	16.553,3	0,23	18.718,7	0,27	18.829,5	0,27
IPI - Outros	0,35	0,32	0,37	0,32	0,27	21.415,4	0,33	23.635,9	0,33	26.217,1	0,38	25.534,1	0,37
Imposto de Renda	5,12	5,11	4,94	5,01	5,44	338.462,0	5,16	352.436,3	4,92	353.294,6	5,10	354.283,8	5,15
IR - Pessoa Física	0,50	0,49	0,48	0,47	0,49	32.859,1	0,50	35.211,8	0,49	34.002,0	0,49	34.017,7	0,49
IR - Pessoa Jurídica	2,10	2,14	1,95	1,79	2,13	116.621,5	1,78	123.636,9	1,73	130.252,7	1,88	128.275,6	1,86
IR - Fonte	2,52	2,48	2,51	2,75	2,82	188.981,4	2,88	193.587,5	2,70	189.039,9	2,73	191.990,5	2,79
IRRF - Trabalho	1,33	1,25	1,28	1,26	1,31	91.045,2	1,39	95.007,4	1,33	97.529,3	1,41	97.571,9	1,42
IRRF - Capital	0,70	0,69	0,71	0,89	0,95	59.469,8	0,91	61.007,8	0,85	49.157,6	0,71	49.748,3	0,72
IRRF - Remessas	0,32	0,35	0,34	0,41	0,40	27.275,1	0,42	26.279,3	0,37	29.971,3	0,43	31.969,4	0,46
IRRF - Outros	0,17	0,18	0,18	0,17	0,16	11.191,3	0,17	11.293,2	0,16	12.381,8	0,18	12.700,9	0,18
IOF	0,64	0,56	0,52	0,58	0,54	34.983,5	0,53	38.134,0	0,53	36.914,4	0,53	36.763,7	0,53
Cofins	3,64	3,80	3,44	3,38	3,27	235.759,4	3,59	243.079,4	3,39	249.175,5	3,59	250.375,0	3,64
PIS/Pasep	0,96	0,98	0,91	0,89	0,86	62.560,6	0,95	65.159,1	0,91	66.338,4	0,96	66.322,9	0,96
CSLL	1,17	1,21	1,12	1,01	1,09	75.650,6	1,15	72.242,9	1,01	75.932,7	1,10	77.308,3	1,12
CPMF	(0,01)												
CIDE-Combustíveis	0,06	0,01	0,00	0,05	0,10	5.827,3	0,09	6.377,6	0,09	4.131,1	0,06	3.963,7	0,06
Outras Administradas	0,28	0,30	0,36	0,37	0,61	482,2	0,01	22.092,5	0,31	14.923,8	0,22	14.760,7	0,21
TOTAL	13,45	13,49	12,79	12,76	13,08	834.184,6	12,72	890.255,3	12,42	901.391,4	13,00	905.078,7	13,16
													961.808,3
													12,93

Fonte: Receita Federal do Brasil; Orçamento e avaliações citados; Projeto de lei orçamentária de 2019; IBGE. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Líquida de incentivos fiscais.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

72. Nas projeções do Poder Executivo, incluem-se receitas extraordinárias de R\$ 15,6 bilhões, distribuídas em diferentes tributos, concentradas em Cofins, Imposto de Renda e IPI. Receitas extraordinárias no mesmo montante foram incluídas no Orçamento de 2018. Há ainda riscos fiscais relevantes amplamente divulgados em anexo específico da LDO, que não compõem as estimativas de receitas.

1.6.2 Receita do RGPS na Proposta Orçamentária de 2019

73. A arrecadação líquida do RGPS em 2019, descontadas as desonerações da folha de salários de setores específicos, será de R\$ 409,8 bilhões com aumento de R\$ 32,6 bilhões, com relação à última avaliação de 2018. Os recolhimentos em 2019 crescerão 8,7%, portanto pouco acima do crescimento esperado da massa salarial, que é de 7,5%. Ficará praticamente estável em relação a 2018 e 2017 como proporção do PIB em 5,5%. Foi de 5,7%, em 2012.

74. A exemplo de propostas orçamentárias de anos anteriores, a PLOA 2019 apresenta como receita valor equivalente às desonerações da folha, no montante estimado de R\$ 10 bilhões, bem como despesa primária compensatória. Como essa desoneração não corresponde a receita efetivamente ingressada nos cofres públicos, a carga tributária com sua inclusão estaria superestimada.

75. Essa compensação do Tesouro ao INSS está estimada em R\$13,4 bilhões em 2018. A economia, portanto, foi apenas de R\$ 3,4 bilhões. Por sua vez, o PL nº 8.456, de 2017, que se transformou na Lei nº 13.670/18, estimava redução da renúncia em R\$ 10,9 bilhões para 2019, já líquido da revogação da alíquota adicional da Cofins, implicando esta última perda de R\$ 2,7 bilhões em 2019.



1.6.3 Receitas Não-Administradas na Proposta Orçamentária de 2019

76. As receitas não administradas, incluindo a Contribuição Previdenciária dos Servidores para o Regime Próprio – CPSS - e as Operações com Ativos somam R\$ 193,2 bilhões com acréscimo nominal de R\$ 2,9 bilhões de 2018 para 2019. Como proporção do PIB caem de 2,8% do PIB para 2,6% do PIB.
77. A previsão de arrecadação de receitas de royalties/compensação financeira pela exploração de recursos naturais é de R\$ 73,3 bilhões, com aumento nominal de R\$ 12,9 bilhões (21,4%). Uma vez que cotação do real frente ao dólar e preço médio do barril de petróleo mantém-se praticamente estável, a evolução favorável decorre de aumento da produção estimado em 25,2%.
78. As receitas de concessões serão da ordem de R\$ 15,6 bilhões em 2019, em queda de R\$ 7,6 bilhões em relação ao ano anterior. Repete-se a expectativa que a desestatização da Eletrobras venha a ocorrer no mesmo montante que constou do orçamento de 2018 (R\$ 12,2 bilhões). O início do processo de privatização continua aguardando aprovação de projeto de lei 9.463/18.
79. Receitas com dividendos estão estimadas para 2019 em R\$ 7,5 bilhões, ou 0,10% do PIB, mesmo patamar de 2018. No auge da distribuição de lucros pelo BNDES, em 2012, a arrecadação com dividendos representou 0,6% do PIB. Nova política de distribuição de dividendos, principalmente envolvendo os bancos públicos, sugere a manutenção dessas receitas em montantes modestos nos próximos exercícios.
80. Operações com ativos representam R\$ 1,2 bilhão em 2019. A queda de R\$ 4 bilhões em relação a 2018 se deve à arrecadação excepcional neste ano decorrente do encerramento do Fundo Soberano.

1.6.4 Outras Considerações Sobre as Estimativas de Receitas para 2019

81. Decidimos manter inalteradas as estimativas de Receita do Projeto de Lei Orçamentária para 2019 tendo em conta a sabida determinação do governo



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

que assumirá no próximo ano de combater o déficit público, com soluções que serão características de sua administração.

82. No entanto, não nos podíamos furtar a dar conhecimento aos membros do Congresso de medidas aprovadas posteriormente ao encaminhamento da Proposta e seus efeitos na arrecadação.

83. As seguintes alterações na legislação tributária afetarão negativamente a receita de 2019:

- (a) O Decreto 9.394/18 previa redução de 20% para 4% da alíquota do IPI incidente sobre concentrados e xaropes para refrigerantes e sucos, predominantemente produzidos na Zona Franca de Manaus, do que resultaria ganho na arrecadação de R\$ 1,8 bilhão em 2019 por conta de menores créditos transferidos. Em setembro, o Decreto 9.514/18 reviu redução da alíquota para 12% de janeiro a junho de 2019 e de 8% de julho a dezembro de 2019. O ganho na arrecadação previsto na proposta seria reduzido em R\$ 1 bilhão em 2019;
- (b) O fim do Regime Especial da Indústria Química (Reiq), outra das medidas adotadas pelo governo federal para compensar a perda de receita com a desoneração do diesel, negociada para encerrar a greve dos caminhoneiros de maio, renderia R\$ 737,4 milhões em 2019, o que não mais ocorrerá em virtude da perda de vigência da MP nº 836 em 10 de outubro;
- (c) O Programa Rota 2030 - Mobilidade e Logística, objeto da Medida Provisória nº 843/18, de 5 de julho, implicaria renúncia fiscal de R\$ 2,1 bilhões em 2019. Modificações feitas pelo Congresso, pendentes de sanção presidencial, podem elevar a renúncia de receitas.

84. A desestatização do setor de energia no Brasil, a ser feita a partir do aumento do capital social da Eletrobrás S/A e de suas subsidiárias, com diluição da participação da União, consta na Proposta orçamentária de 2019 depois de ter sido retirada da programação de 2018. A não aprovação do Projeto de Lei nº 9.463/18, ainda em discussão, pode representar entrave



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

para que a venda ocorra em 2019, o que retiraria R\$ 12,2 bilhões das receitas do orçamento.

85. De outro lado, não constam do PLOA receitas de concessão com grande probabilidade de ingresso em 2019. Enquadram-se nesta categoria o leilão de 12 aeroportos regionais e da Ferrovia Norte-Sul. A operação referente aos aeroportos constou do PLOA de 2017, com receita estimada em R\$ 350 milhões, mas técnicos do Executivo alertaram para o fato de que os termos dos editais ainda não estão definidos, o que poderia afetar essa previsão. No segundo caso, as informações pela Imprensa sugerem que a ferrovia possa valer R\$ 1 bilhão. Concessões de telefonia de tecnologia 5G e leilões de portos e rodovias permanecem no radar, sendo que as primeiras devem trazer arrecadação significativa.

86. O leilão de excedente da cessão onerosa da Petrobras deve render cifra bilionária em 2019. Projeto de lei que permite à estatal a transferência parcial a terceiros de áreas contratadas no regime de cessão onerosa já foi aprovado Câmara dos Deputados e está na ordem do dia para votação no Senado Federal (PL 8.939/17, na Câmara, aprovado em julho, e PL 78/18, no Senado). Simultaneamente está em discussão a revisão do contrato em que a União cedeu à Petrobras o direito de explorar 5 bilhões de barris de petróleo e gás natural, por meio do sistema de cessão onerosa. Esta revisão será favorável à empresa e resultará em pagamentos a serem provisionados no Orçamento.

87. Podem afetar as receitas públicas ainda em 2019 também importantes decisões judiciais. A principal delas é a do STF, em repercussão geral, que excluiu o ICMS da base de cálculo da Cofins, cujo impacto anual é de cerca de R\$ 20 bilhões. Também no Supremo está em discussão a incidência de PIS/Cofins sobre receitas de natureza financeira, envolvendo bancos e similares. Em caso de derrota, custaria à União outros R\$ 26,9 bilhões por ano.

88. Uma redução do déficit primário ainda mais rápida em 2019 poderia ser alcançada com algumas medidas no campo das receitas. Para além de um



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

amplo programa de privatizações e concessões, tem sido frequentemente cogitado o aumento da alíquota da CPSS, de servidores públicos, a exemplo do que já foi tentando na MP 805/2017, como parte da reforma previdenciária. Por outro lado, também tem sido manifestada a intenção de revisão da tributação do imposto de renda. Uma das medidas noticiadas pela Imprensa seria a isenção de imposto de renda até a faixa de 5 salários mínimos e estabelecimento de alíquota única de 20%, o que reduziria a receita em quase R\$ 70 bilhões.

89. A cobrança de imposto de renda na fonte sobre os rendimentos dos aplicadores em fundos fechados (cotas somente são resgatadas ao final de duração do fundo ou em virtude de sua eventual liquidação) e fundos de investimento em participações (PL 10.638/18) não foi incluída no orçamento 2019. O Projeto deveria ser aprovado e sancionado até dezembro de 2019 para que se possa contar com a receita em 2020, em obediência aos princípios da anterioridade e anualidade (art. 62, § 2º, da Constituição Federal).

1.6.5 Renúncia de Receitas Tributárias na Proposta Orçamentária de 2019 e Aspectos Metodológicos

90. O Projeto de Lei Orçamentária deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia¹².

91. A estimativa de renúncias tributárias é de R\$ 306,4 bilhões para 2019, ou 4,12% do PIB, pouco maior que os 4% previstos no PLOA deste ano, com acréscimo nominal de R\$ 23 bilhões, como mostra a Tabela IV.

92. Quase 60% das renúncias estão concentradas em quatro benefícios: o Simples Nacional, em favor de micro e pequenas empresas, de R\$ 87,3 bilhões (28,5% do total); os rendimentos isentos e não tributáveis do IRPF,

¹² CF/88, art. 165, § 6º.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

de R\$ 32,1 bilhões (10,5%); a desoneração da cesta básica, de R\$ 30,2 bilhões (9,9%) e a Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio, de R\$ 24,7 bilhões (8,1%). Por tributo, as desonerações afetam principalmente o imposto sobre a renda (R\$ 111,3 bilhões), a Cofins (R\$ 67,9 bilhões), e a Contribuição para o RGPS (R\$ 64,1 bilhões), que juntos respondem por quase 80% do total do gasto tributário.

93. A deterioração dos resultados fiscais em período recente trouxe para discussão a necessidade de conter a expansão das renúncias tributárias, que passaram de 3,3% do PIB em 2006 para 4,1% do PIB em 2019, segundo a Receita Federal do Brasil.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

TABELA IV

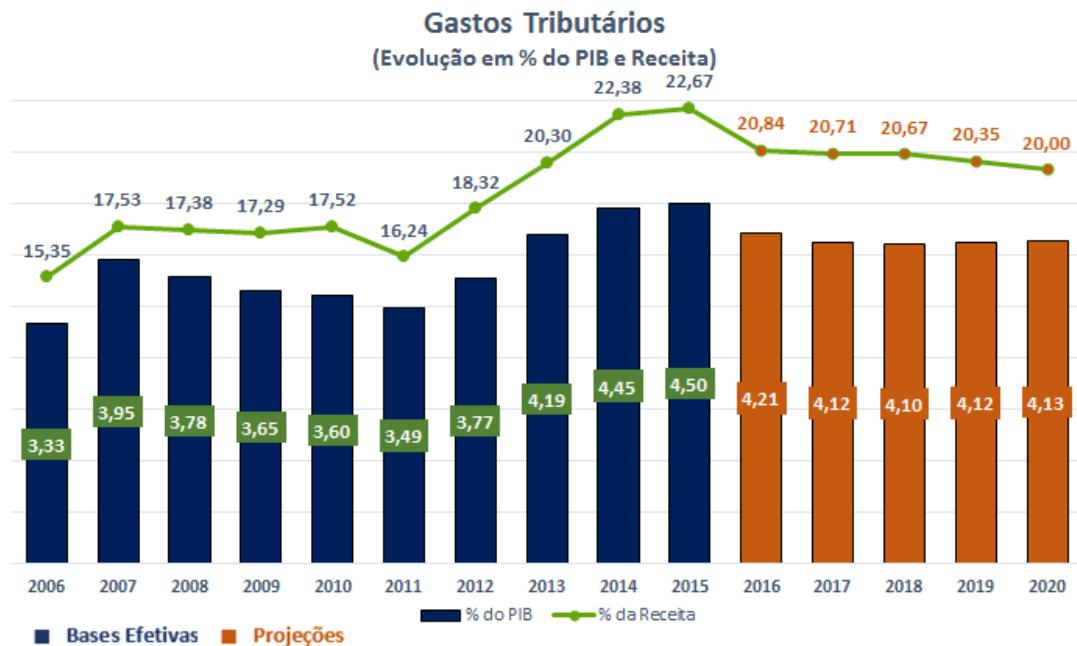
PRINCIPAIS GASTOS TRIBUTÁRIOS - PROJEÇÕES PLOA 2018-2019 E PLDO 2019

Gasto Tributário	PLOA 2018			PLDO 2019			PLOA 2019			Variações	
	(R\$ mil)	% PIB	(R\$ mil)	(R\$ mil)	% PIB	(R\$ mil)	%	(R\$ mil)	%	(R\$ mil)	%
Simples Nacional	80.653.437,0	1,13	86.598.709,8	87.253.418,4	1,17	6.599.981,5	8,18	654.708,6	0,76		
Rendimentos Isentos e Não Tributáveis - IRPF	27.069.146,4	0,38	32.134.927,6	32.134.927,6	0,43	5.065.781,2	18,71	-	-		
Agricultura e Agroindústria - Cesta Básica	24.238.742,5	0,34	30.233.333,4	30.233.333,4	0,41	5.994.590,9	24,73	-	-		
Zona Franca de Manaus e Áreas de Livre Comércio	24.248.068,6	0,34	24.801.345,9	24.727.653,3	0,33	479.584,7	1,98	(73.692,6)	(0,30)		
Entidades Sem Fins Lucrativos - Imunes / Isentas	23.606.132,0	0,33	24.258.770,3	24.258.770,3	0,33	652.638,2	2,76	-	-		
Deduções do Rendimento Tributável - IRPF	17.422.246,7	0,24	20.098.177,2	20.098.177,2	0,27	2.675.930,5	15,36	-	-		
Benefícios do Trabalhador	11.648.754,6	0,16	12.538.025,1	12.538.025,1	0,17	889.270,4	7,63	-	-		
Desoneração da Folha de Salários	14.771.457,8	0,21	15.053.285,9	9.562.771,8	0,13	(5.208.686,1)	(35,26)	(5.490.514,2)	(36,47)		
Medicamentos, Prod. Farmacêuticos e Equip. Médicos	10.089.221,3	0,14	10.619.836,8	9.378.437,5	0,13	(710.783,7)	(7,04)	(1.241.399,2)	(11,69)		
Poupança e Letra Imobiliária Garantida	8.625.489,7	0,12	7.901,2	8.264.412,7	0,11	(361.077,0)	(4,19)	8.256.511,5			
Setor Automotivo	2.336.569,9	0,03	5.134.340,7	7.246.894,8	0,10	4.910.324,9	210,15	2.112.554,0	41,15		
REIDI	2.887.677,1	0,04	3.122.230,9	2.819.864,2	0,04	(67.812,9)	(2,35)	(302.366,7)	(9,68)		
Embarcações e Aeronaves	2.258.973,7	0,03	2.449.423,7	2.131.305,8	0,03	(127.667,9)	(5,65)	(318.117,9)	(12,99)		
Horário Eleitoral Gratuito	1.038.230,5	0,01	928.796,6	382.654,3	0,01	(655.576,3)	(63,14)	(546.142,3)	(58,80)		
Máquinas e Equipamentos - CNPq	318.938,3	0,00	929.448,7	530.828,6	0,01	211.890,3	66,44	(398.620,1)	(42,89)		
Transporte Escolar	27.119,7	0,00	29.214,6	401.005,5	0,01	373.885,8	1.378,65	371.791,0	1.272,62		
Dona de Casa	236.962,4	0,00	254.511,3	235.451,5	0,00	(1.510,9)	(0,64)	(19.059,8)	(7,49)		
RETID	72.110,7	0,00	77.968,0	16.890,4	0,00	(55.220,3)	(76,58)	(61.077,6)	(78,34)		
RETAERO	-	-	-	1.733,6	0,00	1.733,6		1.733,6			
Demais	31.897.450,2	0,45	34.181.400,6	34.181.400,6	0,46	2.283.950,3	7,16	(0,0)	(0,00)		
TOTAL	283.446.729,4	3,98	303.451.648,3	306.397.956,5	4,12	22.951.227,2	8,10	2.946.308,2	0,97		

Fonte: Informações complementares aos projetos de lei orçamentária 2018 e 2019 e Projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2019. Elaboração das Consultorias.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN



Fonte: Receita Federal do Brasil. <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/dgt-bases-efetivas-e-projecoes>.

94. Neste sentido, a LDO 2019 inovou ao determinar que o Executivo elabore um plano de revisão¹³ dos benefícios tributários que priorize a redução das renúncias, de forma que as mesmas não ultrapassem 2% do PIB ao final de 10 anos.

¹³ Diz a LDO 2019, em seu art. 21:

...

§ 3º O Chefe do Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional plano de revisão de despesas e receitas, inclusive de incentivos ou benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia, para o período de 2019 a 2022, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos financeiros anuais.

§ 4º O plano de que trata o § 3º e as correspondentes proposições legislativas:

I - (VETADO);

II - (VETADO); e

III - no que tange às receitas:

a) priorizarão medidas voltadas à redução de renúncia e ao aumento de receita, ao combate à sonegação, à progressividade tributária e à recuperação de créditos tributários; e

b) estabelecerão, em relação aos benefícios tributários:

1. prazo de vigência para cada benefício; e

2. cronograma de redução de cada benefício, de modo que a renúncia total da receita, no prazo de 10 (dez) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

§ 5º (VETADO).



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

95. Em aparente contradição com o comando da LDO¹⁴, o Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) que acompanha o PLOA 2019 prevê aumento das renúncias tanto em relação ao que constou do orçamento de 2018 quanto à previsão original contida na LDO para 2019. Em relação ao que constou da LDO, o PLOA 2019 estima acréscimo de R\$ 2,9 bilhões possivelmente decorrente de subestimativa no primeiro documento, visto que a renúncia atribuída a benefícios para poupança e letra imobiliária consta em valor irreal. Frente ao documento encaminhado em 15 de abril, as principais inovações foram o programa Rota 2030¹⁵, com ampliação de benefícios ao setor automobilístico de R\$ 2,1 bilhões, e a reoneração da folha de salários¹⁶ que, em sentido contrário, renderá aos cofres públicos R\$ 5,5 bilhões.
96. O DGT de 2019, a exemplo de anteriores, discorre sobre metodologias de cálculos dos gastos tributários. O método adotado pela Receita Federal do Brasil para mensuração das renúncias fiscais é o da “perda de arrecadação”. Segundo ele, cada gasto é medido isoladamente, e não se consideram os reflexos que a supressão de um item possa acarretar na medição de outros. O total da renúncia representa o somatório dos valores individuais, e não o efeito conjunto da eliminação de todos eles.
97. Devem ser preliminarmente identificadas as medidas desonerativas que se enquadram no conceito de gasto tributário, a hipótese do fato gerador de cada tributo, a base de cálculo tributável e as alíquotas aplicáveis. A partir daí é construída uma simulação de tributação que estima o montante de tributos que seria devido caso fossem aplicados os parâmetros normais de tributação à situação desonerada.
98. A metodologia de cálculo também depende, ainda segundo o DGT, da disponibilidade e especificidade da informação. Os dados para o cálculo dos

¹⁴ Dispositivo vetado na LDO determinava que as renúncias deveriam ser reduzidas em pelo menos 10% (cerca de R\$ 30 bilhões) já em 2019 e que as respectivas medidas legislativas seriam encaminhadas até 31 de agosto de 2018

¹⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv843.htm#art30.

¹⁶ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13670.htm.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

gastos não são disponibilizados para a RFB imediatamente após a ocorrência do fato gerador. Quando provenientes das declarações e escriturações, as informações só ficam disponíveis após o seu processamento, e em momentos distintos, conforme seja a apuração decendial, mensal, trimestral ou anual.

99. Atualmente, a RFB trabalha com um prazo de três anos para a apuração das renúncias com a utilização da Base Efetiva. Para realizar as previsões para períodos futuros dos gastos tributários dos demonstrativos que acompanham a LDO, o PLOA e o Plano Plurianual, a Receita Federal do Brasil usa o Método dos Indicadores, empregado na previsão da arrecadação federal. Esse método consiste em aplicar um índice de correção a uma base que, costumeiramente, é o valor do gasto tributário estimado, utilizando dados efetivos. Para cada item de gasto tributário é empregado um índice formado pela associação de indicadores macroeconômicos que representam a variação de preços e a variação de quantidades (volume), esperada para o período futuro.

1.6.6 Avaliação das Receitas Próprias das Entidades da Administração Indireta para 2019

100. A Resolução nº 1/2006-CN, art. 34, III, determina que constem deste Relatório, em separado, avaliação das receitas próprias das entidades da administração indireta, em especial as pertencentes às agências reguladoras. Essas receitas provêm de itens diversos, com metodologias variadas de estimativa, detalhadas nas informações complementares.

101. As receitas próprias de entidades da administração indireta previstas na Proposta orçamentária para 2019, aqui entendidas como fontes diferentes do Tesouro, são de R\$ 19,7 bilhões, R\$ 2,4 bilhões a menos do que constou na Proposta de 2018.

102. Desse total, R\$ 11,7 bilhões correspondem a receitas primárias (Fonte 250 – "Recursos Próprios Não-Financeiros" e Fonte 263 – "Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público") e R\$ 8



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

bilhões a receitas financeiras (Fonte 280). As receitas primárias decorrem da prestação de serviços, cobranças de tarifas e taxas, alienação de bens, aluguéis e recolhimentos variados, enquanto a maior parte das receitas financeiras provém da remuneração de depósitos bancários e da amortização de empréstimos e financiamentos.

103. As entidades com fontes próprias de receitas estão relacionadas, principalmente, ao Ministério da Defesa (R\$ 6,6 bilhões), que inclui os fundos militares; às Operações Oficiais de Crédito (R\$ 3,6 bilhões), onde constam as receitas financeiras do FIES e amortização e juros de empréstimos de fundos de desenvolvimento regional; ao Ministério do Desenvolvimento Social (R\$ 1,7 bilhão), onde está registrada a previsão da receita com a venda do direito de operacionalização da folha de pagamento de benefícios do INSS; ao Ministério do Transporte (R\$ 1,6 bilhão); ao Ministério da Educação (R\$ 1,3 bilhão), com as universidades federais; e aos Encargos Financeiros da União (R\$ 1,3 bilhão), órgão que inclui Fundo Social.
104. A Tabela V seguir detalha o montante das receitas próprias das entidades da administração indireta, discriminadas por órgão.
105. As receitas próprias das agências reguladoras¹⁷ – de R\$ 507,5 milhões – correspondem a pouco mais de 6,5% dos recursos totais dessas agências, sendo que o restante, quase 93,5% dos recursos, são do Tesouro Nacional, conforme detalhamento da Tabela VI.

¹⁷ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2009/11/agencias-reguladoras>. Acesso em 5/11/2018.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

TABELA V
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 Receitas Próprias da Administração Indireta na Proposta Orçamentária de 2019
 (R\$ Milhões)

Órgão	Receitas Primárias ⁽¹⁾ (A)	Receitas Financeiras ⁽²⁾ (B)	Receitas Próprias (C = A+B)	%
MINISTÉRIO DA DEFESA	5.582,64	1.053,23	6.635,87	33,72
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	-	3.553,07	3.553,07	18,05
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	1.729,72	10,61	1.740,34	8,84
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	244,46	1.372,81	1.617,26	8,22
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	1.234,64	54,10	1.288,73	6,55
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	6,19	1.261,14	1.267,33	6,44
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INovações e COMUNICAÇÕES	823,92	166,07	989,99	5,03
MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS	422,73	153,38	576,11	2,93
MINISTÉRIO DA FAZENDA	539,07	25,94	565,01	2,87
MINISTÉRIO DAS CIDADES	357,97	6,62	364,58	1,85
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	224,09	35,21	259,30	1,32
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	196,90	0,07	196,98	1,00
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	190,07	2,69	192,75	0,98
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO	2,91	187,85	190,76	0,97
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	71,79	72,11	143,90	0,73
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	23,70	29,20	52,90	0,27
MINISTÉRIO DA SAÚDE	12,11	20,06	32,18	0,16
MINISTÉRIO DA CULTURA	6,81	0	6,81	0,03
MINISTÉRIO DO TRABALHO	0,13	4,50	4,63	0,02
MINISTÉRIO DO TURISMO	1,30	0,78	2,09	0,01
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	0,17	0	0,17	0,00
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	0,03	0	0,03	0,00
Total	11.671,35	8.009,44	19.680,79	100,0

Fonte: PL nº 27/2018-CN. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Fontes de recursos 250 e 263.

⁽²⁾ Fonte de recursos 280.

TABELA VI
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 Agências Reguladoras: Receitas Próprias e do Tesouro na Proposta Orçamentária de 2019
 (R\$ Milhões)

Unidade Orçamentária	Recursos do Tesouro (A)	Recursos Próprios			Total de Recursos (C=A+B)	% de Recursos Próprios (D=B/C)
		Receitas Primárias	Receitas Financeiras	Sub-Total Recursos Próprios (B)		
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP	1.886,76	188,60	-	188,60	2.075,36	9,09
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	1.939,78	0,49	1,65	2,14	1.941,92	0,11
Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	1.364,25	-	-	-	1.364,25	-
Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	560,35	0,15	2,13	2,28	562,63	0,41
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	355,98	191,85	-	191,85	547,82	35,02
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	237,63	0,03	113,80	113,83	351,46	32,39
Agência Nacional de Mineração - ANM	320,35	0,38	-	0,38	320,73	0,12
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	297,58	0,02	8,40	8,42	306,00	2,75
Agência Nacional de Águas - ANA	282,16	-	-	-	282,16	-
Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	11,69	-	-	-	11,69	-
Agência Nacional do Cinema - ANCINE	2,51	-	-	-	2,51	-
Total	7.259,02	381,52	125,98	507,50	7.766,52	6,53

Fonte: PL nº 27/2018-CN. Elaboração das Consultorias.



1.7 Receitas Financeiras na Proposta para 2019

106. Do total de R\$ 3,3 trilhões relativos às receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social contido na Proposta orçamentária de 2019, as receitas financeiras totalizam R\$ 1,7 trilhão, alcançando 51,7% daquele montante, como mostra a Tabela VII.
107. Do total das receitas financeiras, R\$ 1,4 trilhão, cerca de 84%, provém da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional. A parcela referente ao refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal consta, como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma destacada e soma R\$ 758,7 milhões, o que equivale a 45% das receitas financeiras.

TABELA VII
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Receitas Financeiras na Proposta Orçamentária de 2019

Receitas por Natureza	R\$ Milhões	%
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento	758.673,0	45,0
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional ⁽¹⁾	663.179,4	39,3
d/q Condicionados à Abertura de Crédito	258.179,5	15,3
Outras Operações de Crédito	2.177,4	0,1
Amortização de Empréstimos e Financiamentos	45.121,9	2,7
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	91.239,9	5,4
Resultado do Banco Central	26.365,0	1,6
Contribuição Patronal de Servidor para o RPPS	22.347,6	1,3
Retorno de Operações, Juros e Encargos financeiros	33.327,1	2,0
Outras Receitas Financeiras	44.917,1	2,7
Total das Receitas Financeiras	1.687.348,4	100
<u>Memorando</u>		
Total das Receitas Financeiras	1.687.348,4	51,7
Total das Receitas Primárias	1.574.860,9	48,3
Total das Receitas na Mensagem	3.262.209,3	100

Fonte: PL nº 27/2018-CN. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Inclui títulos da dívida agrária.

108. A amortização de empréstimos, item que engloba a devolução de empréstimos ao BNDES (R\$ 26 bilhões), empréstimos aos Estados e Municípios e ao FIES, por exemplo, perfaz R\$ 45,1 bilhões, somando 2,7% das receitas financeiras.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

109. Os dois itens que refletem o relacionamento do Tesouro com o Banco Central (“Remuneração das Disponibilidades do Tesouro junto ao Banco Central”, “Resultado do Banco Central com Reservas e Derivativos”) rendem R\$ 117,6 bilhões, representando 7% das receitas financeiras.
110. Já o montante destinado para a contribuição patronal para o regime próprio de previdência social do servidor (RPPS) alcança R\$ 22,3 bilhões, totalizando 1,3% das receitas financeiras totais.
111. Em relação ao retorno das operações, juros e encargos, a proposta orçamentária apresenta o valor de R\$ 33,3 bilhões, o equivalente a 2% das receitas financeiras.
112. Os demais itens da receita financeira somam R\$ 44,9 bilhões ou 2,7% das receitas financeiras. Dentre os principais destaques deste grupo estão os recursos do FAT (R\$ 30,5 bilhões) que incluem a remuneração dos recursos depositados no BNDES (R\$15,3 bilhões) e a devolução de parte do principal¹⁸ do FAT (R\$ 15,3 bilhões).

1.7.1. Cumprimento da Regra de Ouro

113. Dispositivo constitucional¹⁹, conhecido como “regra de ouro”, veda a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital. Este comando sempre foi cumprido durante a execução do exercício. Na apresentação da proposta orçamentária, contudo, em vários anos²⁰ só pode ser atendido com a inclusão do orçamento de investimentos das estatais²¹.

¹⁸ O art. 7º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990, prevê que em caso de insuficiência de recursos para o Programa de Seguro-Desemprego e para o pagamento do abono salarial serão recolhidas ao FAT, pelo BNDES, parcelas dos saldos de recursos repassados para financiamento de programas de desenvolvimento econômico.

¹⁹ CF/88 Art. 167. São vedados:

...

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

²⁰Propostas orçamentárias de 2001, 2003, 2004, 2006, 2007, 2008, 2016, 2017 e 2018.

²¹O orçamento de investimentos das estatais engloba apenas os investimentos, que são despesas de capital, e suas fontes de financiamento, majoritariamente recursos próprios.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

114. A maior dificuldade de cumprimento da regra de ouro na proposta orçamentária que na execução se dá pelos seguintes fatores, entre outros: a) a proposta orçamentária só inclui receitas previstas para o exercício e despesas nela autorizadas, enquanto que durante o exercício pode-se contar com superávits de exercícios anteriores, excessos de arrecadação e diferentes combinações de despesas correntes e de capital; b) a proposta orçamentária contém reserva de contingência a ser apropriada pelo Congresso Nacional, cuja natureza, se corrente ou de capital, só será conhecida ao final da discussão do orçamento. Também durante a tramitação do orçamento despesas correntes podem ser canceladas e posteriormente apropriadas como de capital. Na proposta orçamentária de 2019, por exemplo, parte dos R\$ 14,6 bilhões reservados para as emendas impositivas será alocada em investimentos; c) na proposta orçamentária, há tendência a superestimar receitas e despesas com serviço da dívida de forma a permitir melhor administração da dívida pública; d) durante o exercício pode ser conveniente/necessário emissão de títulos públicos além do total a ser dispendido no próprio exercício²²; e) outras receitas financeiras “substituem” a necessidade de emissão de títulos. Resultados do Banco Central, em particular, apresentam vultosas oscilações e são diferentemente captados na proposta orçamentária e na execução: resultados positivos do primeiro semestre, por exemplo, ingressam no próprio exercício, não sendo adequadamente previstos na proposta; resultados negativos do primeiro semestre devem constar da proposta orçamentária do exercício seguinte; e f) a Constituição permite que, durante o exercício, crédito suplementar ou especial com finalidade específica e quórum qualificado dispense a observância da regra de ouro.

115. Para 2019, projeta-se o sexto resultado primário negativo consecutivo. Embora com metodologias distintas, a recorrência de déficits primários torna

²² Desde 2015, a Resolução SF nº 48, de 2007, art. 6º, §§4º e 5º permite a exclusão da variação positiva da sub-conta da dívida na apuração da regra de ouro na execução. Assim, a formação de colchão de liquidez não afeta o cumprimento da regra. Por outro lado, quando houver utilização do “colchão” as receitas de operações de crédito no exercício serão acrescidas da variação líquida da sub-conta dívida, dificultando o cumprimento do dispositivo constitucional.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

mais complexo o cumprimento da regra de ouro²³. Outras receitas financeiras, que não operações de crédito, têm sido a salvação para o cumprimento do art. 167, III, da Constituição: em 2018, a proposta orçamentária, fora o auxílio do orçamento das estatais, também contou com a devolução de R\$ 130 bilhões de empréstimos do BNDES. Para 2019, a devolução de empréstimos do BNDES será de R\$ 26 bilhões. Por outro lado, o resultado positivo do Banco Central no primeiro semestre de 2018, de R\$ 169,3 bilhões, apesar de arrecadado no próprio ano, só deverá ser utilizado para pagamento da dívida do ano seguinte, sem, no entanto, poder constar da proposta orçamentária de 2019.

116. Diante da impossibilidade de dar cumprimento à regra de ouro na proposta orçamentária de 2019, aprovou-se dispositivo na LDO²⁴ que autoriza a inclusão de despesas correntes primárias condicionadas à aprovação de crédito suplementar ou especial, nos termos do art. 167, III, da Constituição. A proposta orçamentária para 2019, de maneira inédita, contempla R\$ 258,2 bilhões de receitas de operação de crédito em excesso às despesas de capital, conforme a Tabela VIII.

²³ O resultado primário inclui receitas correntes e de capital primárias arrecadadas no exercício e despesas correntes e de capital primárias pagas no exercício. A apuração da regra de ouro confronta receitas de operações de crédito (parte das receitas financeiras de capital) com despesas de capital empenhadas (que incluem despesas financeiras e outras primárias, tais como investimentos).

²⁴Diz a Lei 13.707/18:

“Art. 21. O Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a respectiva Lei poderão conter, em órgão orçamentário específico, receitas de operações de crédito e programações de despesas correntes primárias, condicionadas à aprovação de projeto de lei de créditos suplementares ou especiais por maioria absoluta do Congresso Nacional, de acordo com o inciso III do art. 167 da Constituição.

§ 1º Os montantes das receitas e das despesas a que se refere o caput serão equivalentes à diferença positiva, no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, entre o total das receitas de operações de crédito e o total das despesas de capital.

§ 2º A Mensagem de que trata o art. 10 desta Lei apresentará as justificativas para a escolha das programações referidas no caput, bem como a metodologia de apuração e a memória de cálculo da diferença de que trata o § 1º e das respectivas projeções para a execução financeira dos exercícios de 2019 a 2021.”



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

TABELA VIII
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 Cumprimento da Regra de Ouro na Proposta Orçamentária de 2019

	R\$ Milhões
I - Total das Receitas de Operações de Crédito	1.424.029,8
I.1. Autorizadas na Lei Orçamentária Anual	1.165.850,3
I.2. Não Autorizadas na Lei Orçamentária Anual- condicionadas	258.179,5
II - Total das Despesas de Capital	1.165.850,3
III - Insuficiência da REGRA DE OURO na LOA	
III.1. Considerando total das operações de crédito [I - II]	258.179,5
III.2. Considerando operações de crédito autorizadas na LOA [I.1 - II]	0,0

Fonte: PL nº 27/2018-CN. Elaboração das Consultorias.

117. Segundo a Proposta orçamentária, a execução das despesas correntes contidas na Tabela IX fica condicionada à aprovação de crédito suplementar durante o exercício de 2019.

TABELA IX
ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 Despesas Correntes Primárias Condicionadas à Aprovação de Crédito Suplementar na Proposta Orçamentária 2019

	R\$ milhões
Benefícios Previdenciários Urbanos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	201.705,3
Benefícios de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)	30.000,0
Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza - Bolsa Família	15.000,0
Subsídios e Subvenções Econômicas	9.000,0
Compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social – FRGPS (Lei nº 12.546, de 2011)	2.474,2
Total	258.179,5

Fonte: PL nº 27/2018-CN.

118. O valor desse crédito suplementar e da despesa condicionada no Orçamento, bem como quais despesas serão mantidas nesta situação, entretanto, dependerão das alterações promovidas na peça orçamentária ao longo de sua tramitação no Congresso Nacional, em particular pela aprovação de emendas em despesas com investimento. No item 1.11 adiante, autorizamos o Relator Geral a efetuar ajustes técnicos necessários à utilização ou esterilização das receitas identificadas neste Relatório e a compatibilizar fontes financeiras de forma a atender o que dispõe a LDO.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

1.8 Receitas do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais na Proposta para 2019

119. As fontes de financiamento do orçamento de investimento das empresas estatais federais para 2019 somam R\$ 119,6 bilhões, como mostra a Tabela X. Esse valor é 73,7% maior que a previsão do PLOA de 2018 e de 137,2% que a execução em 2017.

TABELA X
 FONTES DE FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS, 2013-2019
 (R\$ Milhões)

Discriminação	Realizado					Propostas	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Recursos Próprios	94.064,3	89.412,9	72.500,7	48.932,1	44.557,2	64.326,2	114.076,1
Geração Própria	94.064,3	89.412,9	72.500,7	48.932,1	44.557,2	64.326,2	114.076,1
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido	13.215,6	2.646,9	2.326,1	1.343,0	4.496,1	1.455,4	3.543,9
Tesouro	1.537,1	1.819,3	1.922,1	1.211,0	1.023,1	619,0	3.074,4
Saldo de Exercícios Anteriores	652,3	544,7	58,6	58,6	...	439,1	0,0
Controladora	10.896,8	282,9	300,2	73,4	3.472,9	397,3	191,1
Outras Fontes	129,5	0,0	0,0	0,0	...	0,0	278,4
Operações de Crédito de Longo Prazo	5.810,7	3.186,8	4.530,1	4.800,0	1.139,4	2.536,4	1.872,9
Internas	2.457,8	3.153,9	3.530,1	2.394,0	1.139,4	2.536,4	1.778,5
Externas	3.352,9	32,8	1.000,0	2.406,0	0,0	0,0	94,4
Outros Recursos de Longo Prazo	400,6	393,2	848,8	1.335,4	203,8	482,8	70,0
Controladora	400,6	393,2	519,0	385,6	183,8	482,8	0,0
Outras	0,0	0,0	329,8	949,8	20,0	0,0	70,0
Total	113.491,2	95.639,9	80.205,7	56.410,5	50.396,4	68.803,8	119.562,9

Fonte: MPOG/SOF, PL 20/17-CN, PL 27/18-CN, Portarias DEST. Elaboração das Consultorias.

120. Entre 2013 e 2017, os investimentos das estatais caíram nominalmente mais de 55%, refletindo a crise enfrentada pelo país e, em particular, pelo grupo Petrobras responsável por cerca de 85% do investimento total. A expectativa de investimentos do grupo Petrobras é de R\$ 43,5 bilhões na proposta orçamentária de 2018 e de R\$ 104 bilhões na proposta de 2019, sendo que R\$ 49,4 bilhões se referem à aquisição de ativos imobilizados pela Petrobras da Petrobras Netherlands B.V. – PNBV, com a finalidade de atender ao novo regime tributário do setor de óleo e gás (Repetro-Sped).

121. As fontes de financiamento do investimento das estatais sempre foram majoritariamente constituídas por recursos próprios das empresas: em 2014, 93,5%; em 2015, 90,3% das fontes totais. Em 2016 e 2017, a maior participação proporcional de operações de crédito e de recursos de aumento



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

de capital, reduziram a contribuição dos recursos próprios a menos de 85% do total. A partir de 2018, o percentual de geração própria volta a subir e alcança em 2019 o maior patamar desde 2013, ou seja, 95,4% do total.

122. A despesa do orçamento fiscal e da seguridade social com aumento de participação no capital social de empresas se reflete parcialmente no orçamento de investimento das estatais. Parte dessa capitalização pode ser destinada para outros fins que não investimentos, tais como a manutenção da participação societária mínima da União no caso das empresas de capital aberto.
123. Para 2019, o orçamento da União prevê R\$ 10,2 bilhões em capitalizações, dos quais R\$ 3,5 bilhões para a Eletrobrás; R\$ 2,5 bilhões para a Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron), destinado à construção de corvetas da classe Tamandaré, e R\$ 1,7 bilhão em reserva sem identificação da empresa beneficiária. Das fontes de recursos do orçamento de investimento das estatais apenas R\$ 3,1 bilhões advêm diretamente do orçamento federal, mais que em exercícios anteriores.

1.9 A Avaliação da Receita pelo Comitê

1.9.1 O Processo Orçamentário

124. A avaliação da estimativa da receita orçamentária constante do Projeto de Lei Orçamentária encaminhado pelo Executivo é etapa inicial do processo de apreciação do orçamento na CMO e o correspondente relatório deve ser votado previamente à apresentação do Relatório Preliminar.³²
125. A Resolução nº 01/2006-CN pede que no Relatório da Receita se verifique o “atendimento às normas constitucionais e legais pertinentes à Receita, especialmente quanto à compatibilidade do projeto com a lei do Plano Plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei Complementar nº 101, de 2000”.

³² Pela Resolução, cabe ainda proposta de atualização por força de mudança posterior de previsões de comportamento de variáveis macroeconômicas e da legislação.



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

126. Do ponto de vista legal, as estimativas de receitas no Projeto de Lei Orçamentária de 2019 atenderam ao que dispõem a Constituição Federal e a legislação pertinente, em particular a LRF e a LDO. Elas refletem as legislações vigentes (tributária e outras) e guardam compatibilidade, na classificação e na metodologia de estimação, com a legislação de finanças públicas.

1.9.2 Metodologia

127. Segundo a Resolução Nº 1, de 2006 - CN, a metodologia a ser utilizada na análise da estimativa da receita deverá ser aquela prevista na LDO. Só até a LDO de 2009 houve a previsão de que as estimativas “se farão com a observância estrita das normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação dos índices de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante”. De qualquer maneira, a LRF, matriz desse dispositivo, já cuidara do assunto nos mesmos termos:

“Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.”

128. A inclusão de Receitas Extraordinárias pela Receita Federal do Brasil nas estimativas, desde 2007, no PL nº 15/2006, tem cumprido o papel de compensar o efeito de variáveis que não são levadas em conta na metodologia linear de previsão adotada pelo Executivo, para incorporar melhorias nos procedimentos de arrecadação, mudança na elasticidade das receitas em relação aos indicadores usados e erro na avaliação do efeito das alterações legislativas e de outros indicadores.



1.10 Ajustes Técnicos para Adequação das Fontes de Recursos e Outros Decorrentes deste Relatório

129. Caberá ao Relator-Geral promover:

- a) os ajustes técnicos necessários à utilização ou esterilização de receitas constantes deste Projeto de Lei Orçamentária, disponibilizando ou suprimindo fontes financeiras de recursos, se for o caso, de forma, inclusive, a atender o disposto no §1º do art. 21 da Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018;
- b) acréscimos em fontes de recursos do orçamento de investimento em virtude de aprovação de Emendas à despesa nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

1.11 Emendas à Receita e de Renúncia de Receita Apresentadas

130. Não foram apresentadas emendas à Receita.

1.12 Anexos

131. Encontra-se, em anexo, Tabela contendo a evolução recente dos parâmetros econômicos. Em virtude de não terem sido alteradas as receitas previstas na proposta orçamentária, é dispensável fazer constar deste Relatório como Anexo demonstrativo das receitas reestimadas, classificadas por natureza e fonte, de que trata o art. 34 da Resolução nº 1, de 2006 – CN.

2. VOTO

132. Ante o exposto, voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2019, no que concerne às estimativas de receitas, nos termos apresentados pelo Poder Executivo.



CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

Sala das Comissões, de novembro de 2018

DEPUTADO ALCEU MOREIRA
Relator da Receita



CONGRESSO NACIONAL
COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
 Relatório da Receita do Orçamento de 2019 - PL nº 27/2018-CN

3. ANEXO I

PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS, 2015-2019⁽¹⁾

Valores Estimados e Realizados

Parâmetros	2015	2016	2017	2018					2019			
	Realizado			PLOA Modificat 2018 SPE 11/9	Lei 2018	Aval Extemp. Fevereiro/ SPE 31/1	Aval 3º Bimestre/ SPE 6/7 / PLOA 2019	Aval 4º Bimestre/ SPE 12/9	Mercado 1/11	LDO 2019	PLOA 2019	Mercado 1/11
Variação real do PIB (%)	(3,55)	(3,31)	0,99	2,00	2,50	3,00	1,60	1,58	1,36	3,03	2,50	2,50
PIB (R\$ bilhões)	5.995,8	6.267,2	6.559,9	7.130,4	7.165,3	7.125,5	6.932,6	6.879,9	...	7.549,3	7.436,7	...
IPCA acum (%)	10,67	6,29	2,95	4,20	4,20	3,90	4,20	4,05	4,40	4,25	4,25	4,22
IGP-DI acum (%)	10,70	7,18	(0,42)	4,50	4,50	4,50	7,90	8,28	10,03	4,25	4,45	4,51
INPC acum (%)	11,28	6,58	2,07	4,27	4,27	4,00	4,20	4,13	4,17	3,76	4,20	4,11
Massa salarial (%)	6,81	3,23	3,03	6,15	6,18	6,50	4,20	3,10	...	8,44	7,54	...
Selic média (% a.a.)	13,27	14,02	9,69	7,00	7,00	6,72	6,48	6,46	6,53	7,67	7,17	7,13
Selic-fim de período (% a.a.)	14,25	13,75	7,00	7,25	7,25	6,70	6,50	6,50	6,50	...	8,00	8,00
Câmbio médio (R\$/US\$)	3,33	3,49	3,19	3,29	3,29	3,30	3,59	3,65	3,65	3,33	3,62	3,75
Câmbio fim (R\$/US\$)	3,87	3,35	3,29	3,35	3,35	3,34	3,70	3,81	3,70	...	3,66	3,80
Petróleo-preço médio (US\$)	54,40	44,89	55,32	53,83	53,83	68,19	74,72	74,19	...	60,55	74,04	...
Importações ⁽²⁾ em US\$ (%)	(21,06)	(16,42)	6,41	14,83	14,83	13,68	12,70	22,3	11,91	...

Fonte: Relatórios de Avaliação e respectivas apresentações; Mensagem Modificativa PLOA 2018; LOA 2018; LDO 2019; PLOA 2019; IBGE; Bacen; SOF/MPOG; Avaliações citadas; STN/MF. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ "%" representa variação em relação ao ano anterior, a menos que indicado de outra forma.

⁽²⁾ Exclui petróleo e derivados.



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

C O N C L U S Ã O

A COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO - CMO, na continuação da Primeira Reunião Extraordinária realizada em 13 de novembro de 2018, **APROVOU** o Relatório do Comitê de Avaliação da Receita ao Projeto de Lei nº 27/2018-CN, com voto pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2019, no que concerne às estimativas de receitas, nos termos apresentados pelo Poder Executivo. Não foram apresentadas emendas à Receita.

Compareceram os Senhores Deputados Mário Negromonte Jr., Presidente, Geraldo Resende, Segundo Vice-Presidente, Alceu Moreira, Alex Canziani, Aluisio Mendes, André Figueiredo, Aureo, Bebeto, Cabo Sabino, Capitão Augusto, Celso Maldaner, Cleber Verde, Covatti Filho, Dagoberto Nogueira, Efraim Filho, Enio Verri, Evair Vieira de Melo, Gilberto Nascimento, Júlio Cesar, Hiran Gonçalves, Izalci Lucas, Leandre, Luana Costa, Luciano Ducci, Marcelo Castro, Moses Rodrigues, Marcos Abrão, Marcus Vicente, Milton Monti, Paulo Azi, Pedro Cunha Lima, Rodrigo de Castro, Rogério Marinho, Sérgio Brito, Vicentinho Júnior, Waldenor Pereira, Weliton Prado, e Wilson Filho, e os Senhores Senadores Flexa Ribeiro, Primeiro Vice-Presidente, Sérgio Petecão, Terceiro Vice-Presidente, Ana Amélia, Dalírio Beber, Marta Suplicy, João Capiberibe, Romero Jucá, Waldemir Moka e Wilder Moraes.

Sala de Reuniões, em 13 de novembro de 2018.

Deputado MÁRIO NEGROMONTE JR.
Presidente

Deputado ALCEU MOREIRA
Coordenador do Comitê de Avaliação da Receita - CAR