



RELATÓRIO DA RECEITA
PL nº 28/2020-CN

“Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021”

DEPUTADO BETO PEREIRA
Relator da Receita

DEPUTADA FLÁVIA ARRUDA
Presidente da CMO





ÍNDICE

1. RELATÓRIO.....	3
1.1 Considerações Iniciais.....	3
1.2 Reestimativa da Receita para 2021.....	5
1.3 Cenário Econômico-Fiscal.....	8
1.4 Reestimativas de Receita do Congresso Nacional Comparadas com as Receitas Realizadas.....	15
1.5 Receitas Primárias em 2020.....	18
1.6 Receitas Primárias na Proposta para 2021.....	20
<i>1.6.1 Receitas Administradas pela RFB na Proposta Orçamentária de 2021.....</i>	<i>22</i>
<i>1.....</i>	<i>24</i>
<i>1.6.2 Avaliação das Receitas Próprias das Entidades da Administração Indireta para 2021.....</i>	<i>24</i>
1.7 Receitas Financeiras na Proposta para 2021.....	26
1.8 Receitas do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais na Proposta para 2021.....	28
1.9 Avaliação de Receitas pelo Comitê.....	29
<i>1.9.1 O Processo Orçamentário.....</i>	<i>29</i>
<i>1.9.2 Metodologia.....</i>	<i>30</i>
1.10 Ajustes Técnicos para Adequação das Fontes de Recursos e Outros Decorrentes deste Relatório.....	31
1.11 Emendas à Receita e de Renúncia de Receita Apresentadas..	31
1.12 Anexos.....	31
2. VOTO.....	31
3. ANEXO I.....	32





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-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 28, de 2020 – CN, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021”.

RELATOR: Deputado BETO PEREIRA

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 28, de 2020-CN, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021.
2. Por indicação das lideranças partidárias e designação da Excelentíssima Senhora Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), Deputada FLÁVIA ARRUDA, foi-nos atribuída a honrosa tarefa de avaliar e relatar a receita para o exercício de 2021.
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 Relator-Geral do Orçamento. Eventuais reestimativas de receitas são elaboradas nessa etapa, admitindo-se sua revisão em até 10 dias após a votação do último Relatório Setorial, com base em avaliação do Comitê de





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

- Avaliação da Receita, no caso de alteração posterior do cenário macroeconômico ou da legislação tributária.
5. O conteúdo deste Relatório observa o estabelecido no art. 34 da mesma Resolução. Procurou-se nele, 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 2021.
 6. O “Novo Regime Fiscal”, em vigor, visa a controlar o crescimento do gasto federal 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 por 20 exercícios a partir de 2017 (até 2026) à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. O novo regime impõe um teto, e uma vez as despesas no limite, qualquer excesso de receitas contribuirá apenas para a contenção da dívida pública.
 7. Não são incluídas no teto de gastos primários as transferências constitucionais para estados e municípios, nem as despesas decorrentes de crédito extraordinário. 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.
 8. Em 2020 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 106, de maio de 2020, que, resumidamente, permitiu que despesas específicas, adotados critérios objetivos, fossem separadas das demais do Orçamento, e permitindo que regras de responsabilidade fiscal fossem afastadas no enfrentamento da calamidade sanitária decretada pelo Congresso em decorrência da Covid-19. Essas despesas ficaram, justificadamente, fora do cômputo do limite de despesas aprovado pela EC nº 95, de dezembro de 2016.
 9. O propósito do governo de promover o mais rapidamente possível o reequilíbrio das contas públicas, agravadas pela calamidade, sugere, nesse cenário, que deveria haver esforços, para além do previsto na proposta orçamentária ou na Lei, na direção da ampliação das receitas, e alternativas





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

para reforçá-las têm sido aventadas, em particular na área de privatizações e concessões. Em razão do teto de gastos, todo excesso de arrecadação servirá para a melhora das contas públicas, com redução de déficit primário previsto pela LDO, que já considera R\$ 31,6 bilhões de despesas com créditos extraordinários.

10. O ano de 2020 foi difícil. No ano passado, a CMO ficou inativa devido à pandemia. O Congresso Nacional viu-se obrigado a aprovar a LDO para 2021 diretamente no plenário, já em dezembro. O Parlamento deixou pendente de apreciação a Lei Orçamentária de 2021, que passou a incumbir a esta Comissão.

11. Não obstante a profunda alteração do cenário econômico e social para 2021 em relação ao que se previa em final de agosto do ano passado, e apesar de, por essa razão, terem sido revistas pelo Executivo estimativas de receitas e despesas da União e a previsão do resultado primário constante do Projeto de LDO de 2021, não foi encaminhada ao Congresso Mensagem Modificativa, à diferença de em outros exercícios quando as condições fiscais mudaram em curto espaço de tempo. Coube ao Congresso suprir essa lacuna.

1.2 Reestimativa da Receita para 2021

12. A conclusão deste Relatório é que a estimativa da receita primária constante do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 (PLOA), embora fundamentada em muitas hipóteses plausíveis de comportamento das variáveis macroeconômicas e de outros indicadores, requer revisão, dado que existem prognósticos mais atualizados, referendados por avaliações das equipes técnicas do Executivo e do Congresso. Referimo-nos aos valores que foram usados na alteração da meta primária para 2021.

13. As receitas primárias, incluindo a compensação do RGPS por desonerações ainda vigentes, foram reestimadas neste Relatório em R\$ 1.595,4 bilhões, o





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

que resulta em acréscimo de R\$ 35,3 bilhões, ou 2,3% da estimativa de R\$ 1.560,1 bilhões da Proposta para 2021.

14. A Tabela I, a seguir, mostra os itens de receita que foram reestimados e as correspondentes variações de receitas bruta e líquida. Dos aumentos, R\$ 4,4 bilhões refletem aumento da compensação ao RGPS pela desoneração da folha, cujo veto à prorrogação foi derrubado pelo Congresso.

Documento eletrônico assinado por Beto Pereira (PSDB/MS), através do ponto SDR_56433, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato da Mesa n. 80 de 2016.





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

TABELA I
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL, 2021
Receitas Primárias

	PLOA 2021	LDO 2021	Variação
	R\$ Milhões		
RECEITA TOTAL	1.556.394,3	1.587.276,2	30.881,8
Receita Administrada pela RFB	975.002,4	1.009.045,1	34.042,6
Imposto de Importação	44.669,6	43.982,5	(687,1)
IPI	53.096,2	61.593,8	8.497,6
Imposto de Renda	400.814,2	426.456,9	25.642,7
IOF	47.040,3	47.424,7	384,4
COFINS	246.518,4	247.402,3	884,0
PIS/PASEP	67.567,1	72.073,0	4.505,9
CSLL	81.928,3	88.690,0	6.761,7
CIDE-Combustíveis	2.610,3	1.993,1	(617,1)
Outras Administradas pela SRF	30.758,1	19.428,7	(11.329,5)
Arrecadação Líquida do INSS	413.838,2	410.472,2	(3.366,0)
Contribuição ao PSSS/Servidores	17.853,2	17.856,5	3,3
Receitas Não Administradas	148.541,4	148.740,4	199,1
Concessões e Permissões	5.240,0	5.240,0	-
Dividendos	9.736,9	9.736,9	(0,0)
Salário-Educação	20.924,5	21.383,8	459,4
Royalties/Comp. Financeiras	60.034,7	59.438,8	(596,0)
Demais Receitas	37.741,9	37.694,8	(47,1)
Receita Própria (fts 50, 81 & 82)	14.795,7	15.173,7	378,0
Complemento do FGTS	67,7	72,5	4,8
Operações com Ativos	1.159,1	1.162,0	2,9
TRANSFER ESTADOS MUNICÍPIOS	276.867,6	293.133,27	16.265,7
FPE/FPM/IPI-EE	213.955,4	229.812,1	15.856,8
Fundos Regionais	9.449,5	9.809,5	359,9
Salário Educação	12.554,7	12.830,3	275,6
Compensações Financeiras	38.093,4	37.776,9	(316,4)
Cide-combustíveis	748,6	610,8	(137,8)
Demais	2.066,1	2.293,7	227,6
RECEITA LÍQUIDA	1.279.526,7	1.294.142,9	14.616,2
Memorando:			-
Reserva Compensação ao RGPS	3.704,9	8.145,4	4.440,5

15. Nos termos usados no Anexo IV.1 (Metas Fiscais Anuais) da LDO de 2021, objeto da revisão supracitada da meta primária: “A emergência da pandemia relacionada ao novo coronavírus (Covid-19) constitui cenário desafiador para a realização de projeções econômicas para o triênio de 2021 a 2023, tendo em vista o elevado nível de incerteza ... Apesar da continuidade do estado de





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

calamidade pública, no presente momento já é possível afirmar que o cenário econômico se encontra muito mais estável que no início do ano, o que sinaliza maior segurança quanto às projeções dos diversos parâmetros.”

16. Sinais de maior confiança e de vigor da economia brasileira já estavam se refletindo nas receitas mês a mês desde agosto de 2020. Segundo a Receita Federal do Brasil, embora a arrecadação caindo em termos reais quase 7% no exercício, em todos esses meses do fim do ano a receita cresceu em relação a 2019.
17. Consideramos adequados os novos parâmetros constantes do PLOA que afetam as receitas recorrentes, destacadamente as hipóteses de crescimento do PIB e da massa salarial. Embora acreditemos que melhores receitas não administradas pela Receita Federal do Brasil pudessem se concretizar por meio de privatização, concessões, *royalties* e dividendos, abstivemo-nos de incluir alterações no Orçamento de 2021 em virtude das incertezas presentes.
18. As receitas primárias para 2021, incluindo a compensação do RGPS por desonerações da folha que vieram a ser prorrogadas, estão estimadas na LDO de 2021 em R\$ 1.595.421,6 milhões. Esse é o valor que propomos que conste na Lei Orçamentária de 2021.

1.3 Cenário Econômico-Fiscal

19. Em Anexo a este Relatório encontra-se Tabela de Parâmetros mostrando previsões e valores observados das principais dessas variáveis desde 2016, e no processo orçamentário de 2021, comparados com prognósticos recentes dos analistas do mercado financeiro consultados pelo Banco Central.
20. As estimativas de receitas no Projeto de Lei Orçamentária fundam-se, regra geral, na arrecadação realizada até julho, neste caso de 2020, e a projetada para o restante do exercício, tendo-se em conta nos cálculos as hipóteses de comportamento dos parâmetros relevantes até o final do exercício e em 2021. Esse método de previsão é particularmente válido para as receitas administradas pela RFB. Com o atraso da tramitação do projeto de lei





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

orçamentária, já estão disponíveis e constam das tabelas deste Relatório dados de receita realizada em 2020 e os novos parâmetros para este ano.

21. 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.
22. Na Tabela Anexa, os indicadores mais atualizados correspondem à revisão, elaborada pelo Poder Executivo, prevista em LDO para novembro e encaminhada ao Congresso, baseada em grade de parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda datada de 9 de novembro do ano passado. Esses mesmos indicadores, referentes à 5ª Avaliação, correspondem à projeção de receitas mais recente para 2020.
23. O PLOA modificado baseou suas projeções fiscais para 2021 na retomada do crescimento, no ritmo de 3,2%. Esse ritmo de expansão sempre esteve na mira do governo, foi prevista no projeto de lei de diretrizes orçamentárias encaminhada em abril de 2020 e mantida na revisão das metas anuais, no do projeto de lei orçamentária, em agosto, e nesta sua versão modificada que a CMO examina agora. Os analistas econômicos esperavam mau desempenho da economia em 2020; os prognósticos a cada semana caíram até o final de junho (expectativa de queda de atividade de 6,6%), para depois melhorarem. Para 2021, o mercado se moveu no sentido inverso, projetando crescimento sempre mais elevado que o governo. Com o recuo da economia em 2020, o Executivo, nas sucessivas avaliações de receitas e de despesas, reduziu cautelosamente as estimativas da receita para 2020 até o 4º bimestre, e a arrecadação superou as previsões da 5ª Avaliação, já mais otimista.
24. As taxas de variação real do PIB para 2020 e 2021 constantes da proposta orçamentária estão apenas ligeiramente abaixo das expectativas do mercado. Os analistas financeiros ouvidos pela sondagem Focus esperam, para 2020, variação negativa do PIB de pouco mais de 4,3%, e o governo, 4,5%. Existe discordância entre Executivo e mercado em relação ao ritmo de





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

- atividade em 2021, 3,2% de crescimento real para o governo, 3,3% para os analistas.
25. O PIB nominal chegará a R\$ 7,81 trilhões em 2021 de acordo com a nova previsão, com um aumento nominal de 5,4% em relação à estimativa mais recente para 2020.
26. Em 2019 o PIB cresceu 1,1% e fechou o ano em R\$ 7,26 trilhões, tendo no consumo das famílias sua maior contribuição. Os analistas que participam da enquete do boletim Focus têm melhorado desde meados de 2020 seus prognósticos quanto ao desempenho da economia desse ano, prevendo queda do PIB de 4,3%. O IBGE divulgará sua primeira estimativa do PIB de 2020 em 3 de março de 2021. No primeiro trimestre, [com impacto do coronavírus, o PIB encolheu 0,3% em relação ao mesmo período de 2019.](#) No auge do isolamento social para controle da pandemia, o [PIB teve queda recorde de 11,4%.](#) No terceiro trimestre de 2020, o PIB caiu 3,9%. No acumulado do ano até o terceiro trimestre de 2020, o PIB caiu 5,0% em relação a igual período de 2019. Nesta comparação, a agropecuária cresceu 2,4%, enquanto a indústria (-5,1%) e os serviços (-5,3%) registraram quedas. No acumulado dos quatro trimestres terminados em setembro, houve queda de 3,4% frente aos quatro trimestres de 2019.
27. O Banco Central, no Relatório de Inflação de dezembro de 2020, prevê como projeção central variação do produto interno de -4,4% em 2020 (antes, 5,0%) e, para 2021, crescimento de 3,8%, previsões otimistas condicionadas a um cenário de continuidade das reformas. O Fundo Monetário Internacional, conforme atualização de janeiro de 2021 do Panorama Econômico Mundial, de outubro de 2020, registrava perspectivas para o Brasil de queda do PIB de 4,5% em 2020, e de crescimento de 3,6% em 2021. O IBC-Br, chamado a prévia do PIB do Banco Central, estimou em 10 de fevereiro de 2021, queda real de 4,05% em 2020.
28. 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





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

- 2016 no patamar de 14,25%. Daí em diante vem sendo gradualmente reduzida, tendo chegado a 2% na 232ª reunião do Conselho de Política Monetária em agosto de 2020, e assim permaneceu.
29. A Ata do Copom (19-20 de janeiro de 2021), referente à 236ª reunião, sinaliza a manutenção da taxa Selic no nível vigente por ao menos mais 2 trimestres a contar de janeiro. O Comitê reiterou que o fim do *forward guidance* (mecanismo usado, por um curto período, pelo Banco Central para se comunicar sobre o estado da economia, o encaminhamento da política monetária e a trajetória esperada das taxas de juros, de forma a influir nas decisões de famílias, empresas e investidores) não implica a elevação da taxa de juros, pois a conjuntura econômica continua a pedir, neste momento, estímulo frente às incertezas quanto à evolução da atividade.
30. No entanto, segundo o boletim Focus de 19 de fevereiro, para os analistas de mercado a Selic sofrerá alteração neste ano. Sua previsão para fim de 2021 é de meta Selic no patamar de 4%.
31. A hipótese da LDO de 2021 é de Selic de 2,65% em dezembro de 2021, implicando ainda juros reais negativos. A baixa da taxa real de juros reflete o período recessivo, o fôlego decepcionante até agora da retomada da atividade econômica, câmbio pressionado e aumento concomitante das taxas de inflação.
32. A inflação surpreendeu em 2020, com a demanda estimulada pelo auxílio emergencial e auxílios financeiros diversos, com fechamento de cidades e escassez de oferta.
33. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em 2020 encerrou com variação de 4,52% (4,31% registrados em 2019). Esse resultado foi influenciado principalmente pelo grupo alimentação e bebidas, que apresentou a maior variação (14,09%) e o maior impacto (2,73 p. p.) no acumulado do ano. Ficou acima do centro da meta de inflação para 2020, de 4%, e intervalo de tolerância de 1,5 ponto percentual para mais e para menos. As metas para 2021 e 2022 caem para 3,75% e 3,50%, respectivamente, com a mesma margem.





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

34. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), que indexa o salário mínimo e um amplo rol de despesas com benefícios previdenciários e assistenciais a serem pagas em 2021, teve variações inesperadamente elevadas nos últimos meses de 2020, de 0,87% em setembro, 0,89% em outubro, 0,95% em novembro, e 1,46% em dezembro, e em 12 meses de 2020 acumulou 5,45%. Por conta dessa variação, o salário mínimo foi fixado em R\$ 1.100,00, acima dos R\$ 1.088,00 contemplados na revisão das despesas obrigatórias da proposta orçamentária para 2021, e o impacto desse novo piso não foi levado em conta na apuração das necessidades de financiamento do governo central.
35. A Proposta, em sua versão modificada, com parâmetros de 9 de novembro, empregou cotação média do petróleo tipo Brent de US\$ 42,31 para 2021 (US\$ 41,16 estimado em novembro como o preço médio de 2020, já recuperado da queda no auge da pandemia). De acordo com o Banco Mundial (*Commodity Markets Outlook*, de outubro), a média da cotação do barril de petróleo neste ano, até setembro, foi de US\$ 41, e estimava que seria de US\$ 44 em 2021, com o retorno de alguma atividade econômica globalmente. No entanto, a principal agência de energia norte-americana prevê, em seu último relatório disponível, de 9 de fevereiro, os preços do Brent, referência para a cobrança de *royalties* do petróleo, no mercado *spot* de em média US\$ 53,20 em 2021.¹
36. O Executivo estima para dezembro de 2021 a cotação do dólar em R\$ 5,20. Sua mais alta cotação recente, agora em março, foi em torno de , foi de R\$ 5,60. O mercado espera que o cambio ceda e previa, em 5 de fevereiro, o dólar em dezembro de 2021 a R\$ 5,00. O dólar valerá, em média, segundo a previsão do governo de novembro de 2020, R\$ 5,30 em 2021; para o mercado, recuando mês a mês no exercício, R\$ 5,18.

¹ Ver em <https://www.eia.gov/outlooks/steo/report/prices.php>. Os preços do petróleo bruto Brent foram em média de \$ 55 por barril em janeiro. Os preços mais altos do Brent em janeiro refletiram em grande parte o anúncio de 5 de janeiro da Arábia Saudita de que cortaria unilateralmente 1 milhão de barris por dia da produção de petróleo bruto em fevereiro e março, além dos níveis de produção reduzidos, previamente acordados, na OPEP e nos países parceiros (OPEP+). A EIA espera que os preços do petróleo bruto Brent fiquem em média \$ 56/barril no primeiro trimestre de 2021 e \$ 52 no resto do ano.





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

37. Os efeitos positivos recentes da modesta retomada da economia sobre o mercado de trabalho se manifestaram nos indicadores de ocupação do trimestre fechado em dezembro de 2020, com taxa de desocupação de 13,5% (Pnad), depois de atingir um ápice de 14,6% em setembro. Para se avaliar o significado desses números, o impacto da crise econômica de 2014 a 2016 e posteriormente da pandemia no mercado de trabalho, assinale-se que a taxa de desocupação em dezembro de 2013 era de 6,2%, cresceu a 13,7% em março de 2017, oscilou, e recuou a 11% em dezembro de 2019, voltando depois a aumentar.
38. No terreno das previsões, o PLOA 2021 contempla expansão da massa salarial nominal, uma combinação de rendimentos do trabalho formal e nível de emprego, da ordem de 3,7%, negativos, e 5%, respectivamente em 2020 e 2021. Não obstante a melhor evolução da massa salarial esperada em 2021, as receitas líquidas da Previdência crescerão abaixo do crescimento esperado das demais receitas e abaixo do PIB.
39. Parâmetros específicos afetarão itens relevantes da Receita Administrada em 2021, como o aumento do ritmo das vendas de veículos e de bebidas.
40. Por conta do baixo crescimento econômico e, em 2020, da pandemia, as contas públicas estão evoluindo mal. Em 2016 o governo central relatou déficit primário de R\$ 163,2 bilhões. Em 2017 o déficit do governo caiu para R\$ 122,9 bilhões. Para 2018, foi mudada a meta primária do governo central na LDO, antes déficit de R\$ 129 bilhões, para R\$ 159 bilhões, e, apesar da precaução, realizados R\$ 121,1 bilhões. Para 2019, o Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2017 chegou a prever déficit nulo; na LDO foi fixado em R\$ 139 bilhões, e realizados R\$ 94,3 bilhões.
41. Em 2020, dados antes de ajuste (pela ótica de acima da linha considerando receitas e despesas apuradas pelo Tesouro) apontam para um déficit primário do governo central de R\$ 743,1 bilhões. O Ministério da Economia estimou² em 22 de dezembro o impacto primário das medidas adotadas para mitigar os efeitos da Covid-19 em R\$ 620,5 bilhões, sendo R\$ 26,2 bilhões do lado das

2 Ver em https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/apresentacoes/2020-12-22-transparencia_coletiva_covid.pdf/view.





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

receitas, mediante reduções de alíquotas de tributos, e R\$ 594,2 bilhões do lado das despesas. A diferença, de R\$ 122,6 bilhões, seria o déficit em 2020 sem a pandemia.

42. O déficit foi de 1,2% do PIB em 2019 para 10% do PIB.³ Esse salto espetacular se deveu a um conjunto de fatores. Com a emergência sanitária, houve queda significativa da receita líquida da União, de R\$ 142,1 bilhões. As despesas cresceram R\$ 468,4 bilhões.

43. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO 2021) foi encaminhado ao Congresso sem a definição do montante do déficit primário para 2021. Ainda que tenha trazido em Anexo de metas anuais previsão de déficit de R\$ 149,6 bilhões para o governo central, dispunha concomitantemente que essa meta seria ajustada em função das estimativas bimestrais das receitas e das despesas, deixando assim promover ajustes no gasto público em função do desempenho da arrecadação. A âncora fiscal se resumiria, em 2021, ao teto de gastos. Contudo, o plenário do TCU decidiu por unanimidade, em novembro, que propor uma meta flexível nesses termos é não ter meta, o que deu origem a Ofício de 14 de dezembro que, dentre outras solicitações, sugeriu nova redação para o art. 2º do PLDO para estabelecer o déficit primário do governo central em R\$ 247,1 bilhões, que deve prevalecer na falta de novo orçamento de guerra. Este déficit, objeto de demonstrativo em anexo à LDO de 2021, e o teto de gastos para o exercício, estão refletidos na programação da proposta orçamentária em tramitação e não considera em sua integralidade os efeitos sobre despesas previdenciárias e assistenciais da variação do INPC efetivamente apurada e do salário mínimo fixado para 2021.

44. O Orçamento de 2021 está sendo elaborado para atender a essa meta e ao teto, para as despesas sujeitas ao limite, de R\$ 1.485.936.445.066,00, após correção de 2,13% pela variação acumulada do IPCA de julho de 2019 a junho de 2020. O teto de gastos foi cumprido em 2020 com folga de R\$ 52,1 bilhões, apurou em 28 de janeiro a Secretaria do Tesouro Nacional. Do limite de R\$ 1,455 trilhão, foram executados R\$ 1,403 trilhão.

³ Essa diferença, aplicada ao PIB estimado pelo Banco Central para 2020, corresponde a R\$ 652,3 bilhões.





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

45. As estimativas de receita bruta de transferências a estados e municípios constantes das propostas orçamentárias encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo tem sido superiores aos valores efetivamente realizados. Desde 2012, exceto por 2018 e 2019, o arrecadado ficou abaixo da estimativa da Proposta, como mostra a Tabelas II-A. Nos últimos nove anos apenas em 2015 e 2019 o Congresso não reestimou positivamente a receita encaminhada pelo Poder Executivo.

TABELA II-A
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, 2021
RECEITA PRIMÁRIA BRUTA ⁽¹⁾
(R\$ Milhões)

Exercício	Proposta	Lei	Realizado	Diferenças para o Realizado		Memo: Reestimativa do Congresso
				Proposta	Lei	
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 ⁽²⁾	1.444.922	1.450.505	1.470.704	25.782	20.198	5.583
2019	1.564.887	1.564.887	1.624.916	60.029	60.029	-
2020 ⁽³⁾	1.626.848	1.633.848	1.458.352	(168.497)	(175.497)	7.000
2021	1.556.394					

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Não inclui compensação por desoneração da folha.

⁽²⁾ Proposta orçamentária referente à Mensagem Modificativa.

⁽³⁾ Proposta orçamentária referente à Mensagem Modificativa.

46. Em 2018 a receita surpreendeu positivamente, tendo ficado R\$ 20,2 bilhões acima da Lei, sendo R\$ 14,8 bilhões em função do comportamento das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, que respondem pela maior proporção do total. Nesse ano houve alteração na sistemática de





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

compensação tributária que vedou a compensação de créditos tributários com débitos relativos ao recolhimento por estimativa mensais, também houve aumento da alíquota PIS/Cofins sobre combustíveis e os tributos vinculados à importação foram ainda beneficiados pelo aumento do câmbio em 11% em relação a 2017. A Tabela II-B traz o desempenho da receita administrada nos últimos anos.

TABELA II-B

Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, 2012-2021

RECEITA ADMINISTRADA BRUTA

(R\$ Milhões)

Exercício	Proposta	Lei	Realizado	Diferenças para o Realizado		Memo: 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 ⁽¹⁾	886.689	890.255	905.079	18.390	14.823	3.567
2019	961.808	961.808	946.035	(15.773)	(15.773)	-
2020 ⁽²⁾	1.003.055	1.003.055	899.385	(103.670)	(103.670)	-
2021	975.002					

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Proposta orçamentária referente à Mensagem Modificativa.

⁽²⁾ Proposta orçamentária referente à Mensagem Modificativa.

47. Em 2019, a receita administrada voltou a frustrar a expectativa contida no orçamento. No entanto, as receitas não administradas mais que compensaram a frustração em virtude de ingresso atípico relativo ao leilão da cessão onerosa de campos de exploração de petróleo no montante de R\$ 70,0 bilhões.

48. A proposta orçamentária para 2020 previa receitas primárias de R\$ 1.626,8 bilhões. O Congresso Nacional acrescentou outros R\$ 7 bilhões à estimativa





CONGRESSO NACIONAL

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Relatório da Receita do Orçamento de 2021 - PL nº 28/2021-CN

confiante de que os dividendos teriam comportamento melhor. Ao fim do exercício, a receita arrecadada ficou R\$ 175,5 bilhões abaixo do previsto no orçamento. No ano da pandemia as receitas federais caíram, pela primeira vez, nominalmente em relação ao anterior.

1.5 Receitas Primárias em 2020

49.A Tabela III mostra a evolução das Receitas realizadas de 2016 a 2020 e esperadas para 2021, nos diversos itens que as compõem.

50.A estimativa do Poder Executivo para a receita primária total para 2020, considerada na elaboração do PLOA para 2021, corresponde aos números observados até julho, da 3ª Avaliação, e estimados para o restante do exercício. O montante esperado na 5ª Avaliação de Receitas e Despesas de 2020, de 22 de setembro, mais realistas, foi de R\$ 1.453,7 bilhões (não incluindo a compensação ao INSS por desonerações), R\$ 180,2 bilhões abaixo da previsão do Orçamento do ano passado. A arrecadação realizada, de R\$ 1.458,4 bilhões, superou a última previsão, em R\$ 4,7 bilhões. O resultado primário acabou sendo melhor que o esperado porque tem havido dificuldade para a execução de algumas despesas. Foram arrecadados o equivalente a 19,7% do PIB.

51.Tomada a receita líquida das transferências a Estados e Municípios, a diferença entre o Orçamento de 2020 e o realizado no exercício foi de R\$ 150 bilhões.



TABELA III
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Receitas Primárias, 2016-2021

	2016		2017		2018		2019		2020			2021					
	Realizado		Realizado		Realizado		Realizado		LOA	Avaliação 3º Bimestre	Avaliação 5º Bimestre	Realizado		PLOA 2021		LDO/CONGRESSO	
	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB	R\$ Milhões	% PIB
RECEITA TOTAL	1.297.359,6	20,70	1.369.180,3	20,89	1.470.703,6	21,54	1.624.916,1	22,39	1.633.848,1	1.446.789,7	1.453.683,3	1.458.351,6	19,68	1.556.394,3	20,31	1.587.276,2	20,32
Receita Administrada pela RFB	819.588,6	13,08	834.184,6	12,73	905.038,4	13,26	946.035,1	13,04	1.003.055,1	891.294,5	894.808,1	899.385,0	12,14	975.002,4	12,73	1.009.045,1	12,92
Imposto de Importação	31.390,5	0,50	32.426,5	0,49	40.678,4	0,60	43.035,3	0,59	47.202,5	39.076,49	42.606,9	45.743,7	0,62	44.669,6	0,58	43.982,5	0,56
IPI	42.294,0	0,67	48.032,5	0,73	55.427,3	0,81	52.685,9	0,73	59.299,2	45.451,40	53.275,1	56.694,6	0,77	53.096,2	0,69	61.593,8	0,79
Imposto de Renda	340.952,0	5,44	338.462,0	5,16	362.743,2	5,31	398.318,7	5,49	410.643,2	380.632,11	383.822,6	384.124,9	5,18	400.814,2	5,23	426.456,9	5,46
IOF	33.782,4	0,54	34.983,5	0,53	36.786,1	0,54	41.044,2	0,57	43.270,6	29.124,56	21.657,3	22.047,6	0,30	47.040,3	0,61	47.424,7	0,61
COFINS	204.678,6	3,27	235.759,4	3,60	251.466,0	3,68	238.696,1	3,29	259.045,1	231.002,91	225.162,2	221.826,7	2,99	246.518,4	3,22	247.402,3	3,17
PIS/PASEP	53.894,7	0,86	62.560,6	0,95	66.124,8	0,97	64.751,6	0,89	71.506,4	63.031,46	64.100,3	62.593,7	0,84	67.567,1	0,88	72.073,0	0,92
CSLL	68.143,3	1,09	75.650,6	1,15	78.549,2	1,15	82.018,5	1,13	87.057,9	79.204,91	78.245,0	79.319,3	1,07	81.928,3	1,07	88.690,0	1,14
CIDE-Combustíveis	6.010,7	0,10	5.827,3	0,09	3.963,4	0,06	2.792,9	0,04	2.863,4	2.278,19	2.373,0	1.988,1	0,03	2.610,3	0,03	1.993,1	0,03
Outras Administradas pela SRF	38.442,5	0,61	482,2	0,01	9.300,0	0,14	22.691,9	0,31	22.167,0	21.492,51	23.565,6	25.046,4	0,34	30.758,1	0,40	19.428,7	0,25
Arrecadação Líquida do INSS	340.544,0	5,43	360.883,5	5,51	377.647,3	5,53	403.136,4	5,56	426.191,3	391.604,79	393.367,0	395.365,3	5,34	413.838,2	5,40	410.472,2	5,25
Contribuição ao PSSS/Servidores	12.388,4	0,20	13.707,3	0,21	13.731,5	0,20	13.926,9	0,19	18.329,5	17.254,16	17.442,4	17.397,5	0,23	17.853,2	0,23	17.856,5	0,23
Receitas Não Administradas	124.067,5	1,98	159.277,6	2,43	173.150,8	2,54	260.666,2	3,59	185.134,4	145.477,1	146.903,7	144.821,9	1,95	148.541,4	1,94	148.740,4	1,90
Concessões e Permissões	21.907,8	0,35	32.106,5	0,49	21.929,2	0,32	93.281,3	1,29	21.063,1	4.748,84	8.636,9	8.178,7	0,11	5.240,0	0,07	5.240,0	0,07
Dividendos	2.847,8	0,05	5.517,1	0,08	7.676,5	0,11	20.879,0	0,29	13.521,8	6.038,65	6.111,8	6.576,8	0,09	9.736,9	0,13	9.736,9	0,12
Salário-Educação	19.519,4	0,31	20.091,7	0,31	22.047,6	0,32	22.104,6	0,30	22.710,7	20.472,46	20.794,4	21.260,9	0,29	20.924,5	0,27	21.383,8	0,27
Royalties /Comp. Financeiras	23.274,6	0,37	36.039,7	0,55	59.914,3	0,88	64.681,3	0,89	68.052,0	57.329,45	56.777,5	56.488,6	0,76	60.034,7	0,78	59.438,8	0,76
Demais Receitas	36.516,8	0,58	46.856,9	0,71	41.759,4	0,61	38.536,0	0,53	43.926,0	42.992,05	41.159,9	39.030,7	0,53	37.741,9	0,49	37.694,8	0,48
Receita Própria (fts 50, 81 & 82)	14.377,0	0,23	13.457,8	0,21	14.794,1	0,22	15.887,1	0,22	15.825,1	13.832,37	13.391,5	13.250,5	0,18	14.795,7	0,19	15.173,7	0,19
Complemento do FGTS	5.624,1	0,09	5.208,0	0,08	5.029,9	0,07	5.296,9	0,07	35,8	63,26	31,7	35,8	0,00	67,7	0,00	72,5	0,00
Operações com Ativos	771,0	0,01	1.127,4	0,02	1.135,6	0,02	1.151,53	0,02	1.137,8	1.159,11	1.162,0	1.381,9	0,02	1.159,1	0,02	1.162,0	0,01
TRANSFER ESTADOS MUNICÍPIOS	226.835,3	3,62	228.474,8	3,49	256.760,1	3,76	288.330,8	3,97	288.684,0	260.879,0	272.953,8	263.821,0	3,56	276.867,6	3,61	293.133,27	3,75
FPE/FPM/PI-EE	189.849,2	3,03	183.123,0	2,79	196.629,8	2,88	213.592,7	2,94	221.750,5	200.827,74	211.489,7	204.616,9	2,76	213.955,4	2,79	229.812,1	2,94
Fundos Regionais	7.530,1	0,12	7.978,1	0,12	8.506,5	0,12	9.609,2	0,13	8.139,1	9.024,32	9.257,4	8.576,2	0,12	9.449,5	0,12	9.809,5	0,13
Salário Educação	11.685,3	0,19	12.018,8	0,18	12.758,1	0,19	12.261,1	0,17	13.626,4	12.283,48	13.054,3	12.621,6	0,17	12.554,7	0,16	12.830,3	0,16
Compensações Financeiras	15.240,7	0,24	22.184,8	0,34	35.970,1	0,53	38.782,9	0,53	42.427,5	36.165,51	36.399,4	35.630,6	0,48	38.093,4	0,50	37.776,9	0,48
Cide-combustíveis	1.239,3	0,02	1.698,7	0,03	1.356,8	0,02	820,8	0,01	824,2	679,74	690,0	690,0	0,01	748,6	0,01	610,8	0,01
Demais	1.290,7	0,02	1.471,5	0,02	1.538,8	0,02	13.264,07	0,18	1.916,4	1.898,20	2.062,9	1.685,7	0,02	2.066,1	0,03	2.293,7	0,03
RECEITA LÍQUIDA	1.070.524,3	17,08	1.140.705,5	17,41	1.213.943,5	17,78	1.336.585,3	18,42	1.345.164,1	1.185.910,7	1.180.729,5	1.194.530,6	16,12	1.279.526,7	16,70	1.294.142,9	16,57
Memorando:																	
Reserva Compensação ao RGPS	17.593,3		13.901,4	0,21	13.534,5	0,20	10.194,9	0,14	10.269,0	9.437,6	9.343,2	9.407,2	0,13	3.704,9	0,05	8.145,4	0,10
Produto Interno Bruto (R\$ Bilhões)	6.267,2		6.553,8		6.827,6		7.256,9		7.618,4	7.174,0	7.221,0	7.410,3		7.662,0		7.811,4	

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



1.6 Receitas Primárias na Proposta para 2021

52. As receitas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social caíram mais de 1 ponto e meio de percentagem do PIB de 2012-2013 a 2015, chegando a 20,4% do PIB, voltaram a subir até 2019, a 22,4% do PIB (incluindo a receita do leilão dos excedentes de petróleo do Pré-sal em regime de cessão onerosa à Petrobras), e recuaram em função da pandemia a 19,7% do PIB em 2020.

53. A Mensagem de agosto, antes das modificações recentes, em particular a inclusão de meta definida para o resultado primário do exercício, assinalou que a elaboração da Proposta orçamentária, por prudência, simplificou as estimativas das receitas orçamentárias, de três maneiras que podem superestimar as necessidades de financiamento do governo central:

- (a) foram elaboradas estritamente conforme a grade de parâmetros, sem considerar ganhos extraordinários costumeiramente incluídos nos orçamentos. Esta postura mudou com as reestimativas mais recentes por ocasião da definição, em alteração da LDO, de um déficit maior para 2021. R\$ 15,6 bilhões de receitas atípicas foram acrescentadas às previsões das receitas administradas. Nesta Avaliação que fazemos estão considerados os efeitos da edição da Lei nº 14.034, de 5 de agosto de 2020, que dispôs sobre medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da Covid-19 na aviação civil brasileira. Foram também incorporados os efeitos de desonerações concedidas depois do encaminhamento da Proposta;
- (b) não consideram os efeitos de novas propostas de alteração na legislação tributária das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil, como a recentemente anunciada desoneração de derivados de petróleo e medidas compensatórias;
- (c) consideram apenas a receita com concessões já realizadas, recolhida parceladamente (em 2019, com o mega-leilão dos excedentes de petróleo do

Pré-sal, concessões representaram 1,3% do PIB; na proposta para 2021, menos de 0,1% do PIB);

(d) as estimativas da arrecadação de dividendos foram elaboradas pelas estatais e “refletem o cenário básico”, podendo apresentar melhor desempenho. A LOA de 2019 estimou receitas de dividendos de R\$ 7,5 bilhões e o arrecadado chegou a R\$ 20,9 bilhões, embora a maior parte da diferença tenha sido devida a antecipações, que poderiam não ser exigidas na ausência de uma meta primária restritiva. A proposta de LOA de 2020, por sua vez, estimou dividendos em R\$ 6,5 bilhões⁴ e a receita foi de R\$ 6,6 bilhões, num exercício em que prevaleceu o Orçamento de guerra.

54. A desestatização do setor de energia no Brasil, a ser feita a partir do aumento do capital social da Eletrobrás S/A⁵ (ver capitalização em MP 1.031) e de suas subsidiárias, com diluição da participação da União, constou na Proposta orçamentária de 2019, significando R\$ 12,2 bilhões de receitas. Essa estimativa aumentou em 2020 para R\$ 16,2 bilhões, que foram eliminados na 1ª Avaliação bimestral do exercício. Não foi incluída na proposta de orçamento para 2021.

55. De outro lado, não constam do PLOA receitas de concessões que no passado foram vistas como muito prováveis. Enquadram-se nesta categoria o leilão de 12 aeroportos regionais. A operação referente aos aeroportos constou do PLOA de 2017, com receita estimada em R\$ 350 milhões. Concessões de telefonia de tecnologia 5G e leilões de portos e rodovias permanecem no radar, sendo que a primeira parece que não trará arrecadação significativa. Notícias mais recentes admitem que o leilão desta tecnologia pode acontecer ainda no primeiro semestre de 2021

56. Das receitas totais do Orçamento para 2021 que estamos reavaliando, R\$ 1 trilhão são Receitas Administradas pela RFB, excetuando as do RGPS (64%

4 A LOA de 2020 trouxe a estimativa de R\$ 13,5 bilhões, aprovada pelo Congresso, por conta de justificativas expressas no Relatório da Receita desse orçamento.

5 Ver mais recente proposição nesse sentido, a Medida Provisória nº 1.031/21, de 23 de fevereiro, em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1031.htm.



do total); R\$ 410,5 bilhões de arrecadação do RGPS, sem a compensação devida ao regime (26%); e R\$ 148,7 bilhões das chamadas “não administradas” (9,4%%), excepcionalmente baixas no exercício, estas últimas incluindo concessões e permissões, compensações financeiras, dividendos, contribuição para o salário educação, contribuição dos servidores para o seu plano de seguridade – CPSS e operações com ativos.

57.As receitas totais esperadas para 2021 nesta proposta, em relação ao executado em 2020, crescem R\$ 128,9 bilhões, ou 8,8%.

58.As receitas administradas pela RFB aumentam R\$ R\$ 109,7 bilhões em relação à arrecadação de 2020, no equivalente a 12,2%. Crescerão de 12,1% do PIB para 12,9% do PIB. A receita líquida do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) tem previsão de aumento de apenas R\$ 15,1 bilhões, enquanto as receitas não administradas pela RFB, apenas R\$ 3,9 bilhões.

1.6.1 Receitas Administradas pela RFB na Proposta Orçamentária de 2021

59.A arrecadação das receitas administradas pela RFB, sem considerar a Previdência, corresponderá a 12,92% do PIB em 2021, como mostra a Tabela IV, com sua decomposição. Representa leve aumento em relação a 2020. Os maiores crescimentos nominais em relação a 2020 ocorrem no imposto de renda e na Cofins. Medidas substantivas de recomposição da carga tributária estão ausentes no Orçamento.

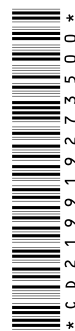


TABELA IV

RECEITA ADMINISTRADA PELA RECEITA FEDERAL DO BRASIL, EXCETO INSS, 2016-2021 ⁽¹⁾

Item	2016	2017	2018	2019	2020		2021		2021	
	Realizado						PLOA		LDO/CONGRESSO	
	% PIB		R\$ Milhões		% PIB		R\$ Milhões		% PIB	
Imposto de Importação	0,50	0,49	0,60	0,59	45.743,7	0,62	44.669,6	0,58	43.982,5	0,56
IPI	0,67	0,73	0,81	0,73	56.694,6	0,77	53.096,2	0,69	61.593,8	0,79
IPI - Fumo	0,09	0,08	0,08	0,08	5.975,0	0,08	5.641,4	0,07	6.101,2	0,08
IPI - Bebidas	0,04	0,04	0,04	0,05	2.985,2	0,04	3.261,1	0,04	3.045,5	0,04
IPI - Automóveis	0,05	0,07	0,08	0,08	3.446,2	0,05	4.160,3	0,05	4.234,1	0,05
IPI - Importação	0,21	0,21	0,26	0,26	21.942,0	0,30	20.722,6	0,27	22.710,2	0,29
IPI - Outros	0,27	0,33	0,35	0,26	22.346,3	0,30	19.310,8	0,25	25.502,9	0,33
Imposto de Renda	5,44	5,16	5,31	5,49	384.124,9	5,18	400.816,0	5,23	426.458,7	5,46
IR - Pessoa Física	0,49	0,50	0,51	0,55	41.655,6	0,56	43.072,0	0,56	47.858,3	0,61
IR - Pessoa Jurídica	2,13	1,78	1,82	1,81	126.635,4	1,71	128.310,0	1,67	141.212,2	1,81
IR - Fonte	2,82	2,88	2,98	3,13	215.833,9	2,91	229.434,0	2,99	237.388,2	3,04
IRRF - Trabalho	1,31	1,39	1,49	1,61	114.819,8	1,55	117.093,0	1,53	120.173,9	1,54
IRRF - Capital	0,95	0,91	0,78	0,79	48.346,1	0,65	46.866,0	0,61	52.325,6	0,67
IRRF - Remessas	0,40	0,42	0,52	0,54	39.593,4	0,53	50.563,0	0,66	48.671,6	0,62
IRRF - Outros	0,16	0,17	0,19	0,19	13.074,7	0,18	14.913,0	0,19	16.217,0	0,21
IOF	0,54	0,53	0,54	0,57	22.047,6	0,30	47.040,3	0,61	47.424,7	0,61
Cofins	3,27	3,60	3,68	3,29	221.826,7	2,99	246.518,4	3,22	247.402,3	3,17
PIS/Pasep	0,86	0,95	0,97	0,89	62.593,7	0,84	67.567,1	0,88	72.073,0	0,92
CSLL	1,09	1,15	1,15	1,13	79.319,3	1,07	81.928,3	1,07	88.690,0	1,14
CIDE-Combustíveis	0,10	0,09	0,06	0,27	1.988,1	0,03	2.610,3	0,03	1.993,1	0,03
Outras Administradas	0,61	0,01	0,14	0,31	25.046,4	0,34	30.758,0	0,40	19.428,7	0,25
TOTAL	13,08	12,73	13,26	13,04	899.385,0	12,14	975.004,1	12,73	1.009.046,9	12,92

Fonte: Receita Federal do Brasil; Orçamento e avaliações citados; Projeto de lei orçamentária de 2021 e LDO 2021; IBGE. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Liquida de incentivos fiscais.

60. Nas projeções do Poder Executivo, incluem-se receitas extraordinárias de R\$ 15,6 bilhões, distribuídas em diferentes tributos

1.6.2 Avaliação das Receitas Próprias das Entidades da Administração Indireta para 2021

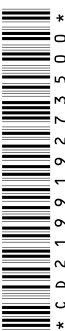
61.A Resolução nº 1/2006-CN, art. 34, III, determina que constem deste Relatório, em separado, avaliação das receitas próprias das entidades da administração indireta, em especial as pertencentes às agências reguladoras. Essas receitas provêm do esforço do órgão ou entidade nas atividades de fornecimento de bens ou serviços facultativos, na exploração econômica do patrimônio próprio e na derivada do produto de aplicação financeira desses recursos.

62.As receitas próprias de entidades da administração indireta previstas na Proposta orçamentária para 2021 são de R\$ 23,9 bilhões, R\$ 800 milhões a mais do que constou na Proposta de 2020⁶.

63.Desse total, R\$ 8,4 bilhões correspondem a receitas primárias (Fonte 150 – "Recursos Próprios Não-Financeiros", Fonte 163 – "Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público" e Fonte 170 – "Recursos Próprios Primários Com Aplicação Específica") e R\$ 15,5 bilhões a receitas financeiras (Fonte 180). 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 provêm da remuneração de depósitos bancários e da amortização de empréstimos e financiamentos.

64.As entidades com fontes próprias de receitas estão relacionadas, principalmente, às Operações Oficiais de Crédito (R\$ 7,3 bilhões), onde constam as receitas financeiras do FIES e amortização e juros de empréstimos de fundos de desenvolvimento regional; ao Ministério da Defesa (R\$ 6,5 bilhões), que inclui os fundos militares; ao Ministério da Economia

⁶ A Portaria 15.073, de 26 de dezembro de 2019, extinguiu, a partir de 2021, o grupo fonte de recursos "2" que identificava receitas de administração diferente do Tesouro, o que pode tornar a comparação com a metodologia vigente no exercício anterior imprecisa.



(R\$ 2,5 bilhões), onde está registrada a previsão da receita com a venda do direito de operacionalização da folha de pagamento de benefícios do INSS; ao Ministério da Infraestrutura (R\$ 2,2 bilhão), com o Fundo Nacional de Aviação Civil, e aos Encargos Financeiros da União (R\$ 1,3 bilhão), órgão que inclui Fundo Social.

65.A Tabela V a seguir detalha o montante das receitas próprias das entidades da administração indireta, discriminadas por órgão.

TABELA V
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Receitas Próprias da Administração Indireta na Proposta Orçamentária de 2021
(R\$ Milhões)

Órgão	Receitas Primárias ⁽¹⁾ (A)	Receitas Financeiras ⁽²⁾ (B)	Receitas Próprias (C =A+B)	%
OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	2,13	7.251,33	7.253,46	30,37
MINISTÉRIO DA DEFESA	3.469,40	2.978,56	6.447,95	27,00
MINISTÉRIO DA ECONOMIA	1.946,23	546,72	2.492,96	10,44
MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA	307,97	1.890,17	2.198,14	9,20
ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	-	1.252,06	1.252,06	5,24
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÕES	95,13	1.066,59	1.161,73	4,86
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	979,76	69,39	1.049,16	4,39
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	796,60	14,08	810,68	3,39
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	157,01	270,37	427,39	1,79
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	375,36	44,01	419,37	1,76
MINISTÉRIO DA SAÚDE	149,01	19,11	168,12	0,70
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	109,18	37,76	146,94	0,62
MINISTÉRIO DA CIDADANIA	-	50,21	50,21	0,21
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	3,72	-	3,72	0,02
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	0,63	-	0,63	0,00
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	0,20	-	0,20	0,00
MINISTÉRIO DO TURISMO	-	0,05	0,05	0,00
Total	8.392,33	15.490,44	23.882,77	100,0

Fonte: PL nº 28/2020-CN. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Fontes de recursos 150, 163 e 170.

⁽²⁾ Fonte de recursos 180.

66.As receitas próprias das agências reguladoras – de R\$ 558,3 milhões – correspondem a pouco mais de 7,5% dos recursos totais dessas agências, sendo que o restante, quase 92,5% dos recursos, são do Tesouro Nacional, conforme detalhamento da Tabela VI.



TABELA VI
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
Agências Reguladoras: Receitas Próprias e do Tesouro na Proposta Orçamentária de 2021
(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	837,47	187,52	-	187,52	1.024,98	18,29
Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	1.600,08	0,19	0,76	0,95	1.601,03	0,06
Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL	1.587,95	-	-	-	1.587,95	-
Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS	406,70	0,09	0,63	0,73	407,43	0,18
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	891,60	262,63	-	262,63	1.154,24	22,75
Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC	185,44	0,30	105,58	105,87	291,32	36,34
Agência Nacional de Mineração - ANM	478,91	0,08	-	0,08	478,99	0,02
Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	357,85	0,01	0,50	0,51	358,36	0,14
Agência Nacional de Águas - ANA	279,73	-	-	-	279,73	-
Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	166,41	-	-	-	166,41	-
Agência Nacional do Cinema - ANCINE	1,86	-	-	-	1,86	-
Total	6.794,02	450,81	107,48	558,29	7.352,31	7,59

Fonte: PL nº 28/2020-CN. Elaboração das Consultorias.

1.7 Receitas Financeiras na Proposta para 2021

67. Do total de R\$ 4,1 trilhões relativos às receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social contido na Proposta orçamentária de 2021, as receitas financeiras totalizam R\$ 2,6 trilhões, alcançando 62,4% daquele montante, como mostra a Tabela VII.

68. Do total das receitas financeiras, R\$ 2,4 trilhões, cerca de 94%, provêm da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, estando R\$ 453,7 bilhões condicionados à abertura de crédito nos termos do que dispõe a regra de ouro. A parcela referente ao refinanciamento da Dívida Mobiliária Federal consta, como determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma destacada e soma R\$ 1,6 trilhão, o que equivale a 62% das receitas financeiras.

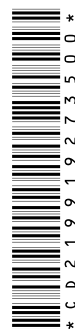


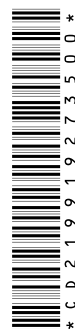
TABELA VII
 ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
 Receitas Financeiras na Proposta Orçamentária de 2021

Receitas por Natureza	R\$ Milhões	%
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Refinanciamento	1.603.521,7	62,0
Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional ⁽¹⁾	827.892,7	32,0
d/q Condicionados à Abertura de Crédito	453.715,4	17,5
Outras Operações de Crédito	2.776,6	0,1
Amortização de Empréstimos e Financiamentos	40.079,4	1,5
Remuneração das Disponibilidades do Tesouro	42.500,2	1,6
Contribuição Patronal de Servidor para o RPPS	22.787,1	0,9
Retorno de Operações, Juros e Encargos financeiros	23.678,4	0,9
Outras Receitas Financeiras	24.245,0	0,9
Total das Receitas Financeiras	2.587.481,1	100
<u>Memorando</u>		
Total das Receitas Financeiras	2.587.481,1	62,4
Total das Receitas Primárias	1.560.099,2	37,6
Total das Receitas na Mensagem	4.147.580,3	100

Fonte: PL nº 28/2020-CN. Elaboração das Consultorias.

⁽¹⁾ Inclui títulos da dívida agrária.

69. A amortização de empréstimos, item que engloba a devolução de empréstimos a instituições financeiras (R\$ 8,9 bilhões), empréstimos aos Estados e Municípios e ao FIES, por exemplo, perfaz R\$ 40,1 bilhões, somando 1,5% das receitas financeiras.
70. A remuneração das disponibilidades do Tesouro junto ao Banco Central renderá R\$ 42,5 bilhões, equivalente a 1,6% das receitas financeiras. Para 2021 não há previsão de repasse de resultado positivo do Banco Central, sendo que em 2020 ingressaram nos cofres do Tesouro a esse título R\$ 372,3 bilhões que contribuíram muito para a redução da necessidade de novas emissões de títulos públicos.
71. Já o montante destinado para a contribuição patronal para o regime próprio de previdência social do servidor (RPPS) alcança R\$ 22,8 bilhões, totalizando 0,9% das receitas financeiras totais.
72. Em relação ao retorno das operações, juros e encargos, a proposta orçamentária apresenta o valor de R\$ 23,7 bilhões, o equivalente a 0,9% das receitas financeiras.



73. Os demais itens da receita financeira somam R\$ 24,2 bilhões ou 0,9% das receitas financeiras. O principal destaque deste grupo é o recurso do FAT (R\$ 11,8 bilhões) que inclui a remuneração dos recursos depositados no BNDES (R\$10,8 bilhões). Diferentemente de orçamentos anteriores, não há previsão de devolução de parte do principal⁷ do FAT em 2021.

1.8 Receitas do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais na Proposta para 2021

74. As fontes de financiamento do orçamento de investimento das empresas estatais federais para 2021 somam R\$ 144,3 bilhões, como mostra a Tabela VIII. Esse valor é 18,8% maior que a previsão do PLOA de 2020 e de 147,6% que a execução em 2019.

TABELA VIII
FONTES DE FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS ESTATAIS, 2015-2021
(R\$ Milhões)

Discriminação	Realizado					Propostas	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos Próprios	72.500,7	48.932,1	44.557,2	82.523,3	55.825,6	119.283,5	138.288,3
Geração Própria	72.500,7	48.932,1	44.557,2	82.523,3	55.825,6	119.283,5	138.288,3
Recursos para Aumento do Patrimônio Líquido	2.326,1	1.343,0	4.496,1	1.034,6	1.633,2	1.938,0	4.289,1
Tesouro	1.922,1	1.211,0	1.023,1	640,8	291,6	139,6	2.433,3
Saldo de Exercícios Anteriores	58,6	58,6	...	162,0	467,6	1.798,4	0,0
Controladora	300,2	73,4	3.472,9	231,8	874,0	0,1	1.839,5
Outras Fontes	0,0	0,0	0,0	0,0	16,3
Operações de Crédito de Longo Prazo	4.530,1	4.800,0	1.139,4	1.111,4	821,9	50,4	1.714,7
Internas	3.530,1	2.394,0	1.139,4	1.111,4	821,9	50,4	1.546,4
Externas	1.000,0	2.406,0	0,0	0,0	0,0	0,0	168,3
Outros Recursos de Longo Prazo	848,8	1.335,4	203,8	134,0	0,0	150,0	0,0
Controladora	519,0	385,6	183,8	134,0	0,0	0,0	0,0
Outras	329,8	949,8	20,0	0,0	0,0	150,0	0,0
Total	80.205,7	56.410,5	50.396,4	84.803,3	58.280,7	121.421,9	144.292,1

Fonte: ME/SOF, PL 22/19-CN, PL 28/20-CN, Portarias DEST. Elaboração das Consultorias.

75. Entre 2015 e 2017, os investimentos das estatais caíram nominalmente mais de 37,2%, refletindo a crise enfrentada pelo país e, em particular, pelo grupo Petrobras responsável por cerca de 85% do investimento total. A expectativa de investimentos da empresa Petrobras é de R\$ 98,5 bilhões na proposta orçamentária de 2020 e de R\$ 114,9 bilhões na proposta de 2021.

7 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.

76.As fontes de financiamento do investimento das estatais sempre foram majoritariamente constituídas por recursos próprios das empresas, tendo ficado, em média, em 92% entre 2015 e 2019 e previsto em 98,2% e 95,8% em 2020 e 2021, respectivamente.

77.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.

78.Para 2021, o orçamento da União prevê R\$ 4 bilhões na capitalização da nova Estatal controladora de Itaipu Binacional e a Eletrobras Termonuclear S.A.

1.9 Avaliação de Receitas pelo Comitê

1.9.1 O Processo Orçamentário

79.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.⁸

80.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”.

81.Do ponto de vista legal, as estimativas de receitas no Projeto de Lei Orçamentária de 2021 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

⁸ Pela Resolução, cabe ainda proposta de atualização por força de mudança posterior de previsões de comportamento de variáveis macroeconômicas e da legislação.

classificação e na metodologia de estimação, com a legislação de finanças públicas.

1.9.2 Metodologia

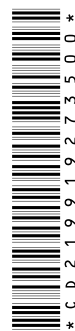
82. Segundo a Resolução Nº 1, de 2006 - CN, a metodologia a ser utilizada na análise da estimativa da receita deverá ser aquela prevista na LDO. Só até a LDO de 2009 houve a previsão de que as estimativas “se farão com a observância estrita das normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações 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.”

83. 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

84. 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. 23 da Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020 (LDO 2021);
- 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

85. Não foram apresentadas emendas à Receita.

1.12 Anexos

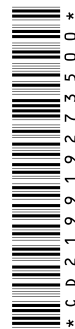
86. Encontra-se, em anexo, Tabela contendo a evolução recente dos parâmetros econômicos.

2. VOTO

87. Ante o exposto, voto pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2021, no que concerne às estimativas de receitas, nos termos apresentados neste Relatório.

Sala das Comissões, de março de 2021

DEPUTADO BETO PEREIRA
Relator da Receita



3. ANEXO I

PARÂMETROS E INDICADORES MACROECONÔMICOS, 2016-2021 ⁽¹⁾

Valores Estimados e Realizados/Observados

Parâmetros	2016	2017	2018	2019	2020			2021				
	Realizado/observado				3 ^a Aval. SPE	5 ^a Aval. SPE	FOCUS 31/12/20	SPE 10/07/20 PLOA	SPE 10/09/20	SPE 09/11/20 META LDO	SPE 20/01/21	FOCUS 19/02/21
					10/07/20	09/11/20						
Variação real do PIB (%)	-3,28	1,32	1,32	1,14	-4,70	-4,50	-4,36	3,20	3,20	3,20	3,21	3,29
PIB (R\$ bilhões)	6.269,3	6.583,3	6.889,2	7.256,9	7.174,0	7.221,0	...	7.662,0	7.692,3	7.811,4	8.099,6	...
IPCA acum (%)	6,29	2,95	3,75	4,31	1,60	3,13	4,38	3,24	2,35	3,23		3,82
INPC acum (%)	6,58	2,07	3,43	4,48	2,09	4,10	5,25	3,56	3,08	3,20		...
Massa salarial nominal formal (%)	3,39	2,86	2,51	4,28	-3,73	-3,66	...	4,05	3,90	5,01		...
Selic dezembro (% a.a.) ⁽²⁾	13,65	7,00	6,40	4,59	1,90	1,90	2,00	2,90	2,78	2,65		4,00
Selic-acumulada no ano (% a.a.) ⁽³⁾	14,08	9,87	6,48	5,90	2,63	2,64	2,00	2,13	2,04	2,05		2,66
Câmbio médio (R\$/US\$)	3,49	3,19	3,65	2,95	5,08	5,20	5,09	5,11	5,10	5,30		5,26
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	3,26	3,31	3,87	4,03	5,20	5,45	5,14	5,05	5,00	5,20		5,05
Petróleo-preço médio Brent (US\$)	44,05	54,39	71,07	64,03	41,95	41,16	...	44,49	45,10	42,31		...
Importações ⁽⁴⁾ em US\$ (%)	-16,40	6,39	19,54	-1,58	-14,27	-13,59	...	11,83	12,37	10,75		...

Fonte: Relatórios de Avaliação e respectivas apresentações; Mensagem Modificativa PLDO 2021; Panorama Macroeconômico SPE/Economia; Bacen; SOF/Economia; STN/Economia. Elaboração das Consultorias.

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

⁽²⁾ Para Focus, meta.

⁽³⁾ Para Focus, média.

⁽⁴⁾ Exclui petróleo e derivados.

