



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica
n.º 19/08

**OBSERVAÇÕES PRELIMINARES
SOBRE A PROPOSTA
ORÇAMENTÁRIA PARA 2009**

RECEITAS

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

*Flávio Leitão Tavares
José Fernando Cosentino Tavares
Márcia Rodrigues Moura*

29/Agosto/2008

Endereços na Internet:: <http://www2.camara.gov.br/conheca/estruturaadm/conof> e
<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil>.

E-mail: conof@camara.gov.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

1. Na proposta de orçamento para 2009, o quadro das receitas é, resumidamente, o seguinte:

RECEITAS PRIMÁRIAS BRUTAS E LÍQUIDAS, 2007 a 2009										
Discriminação	Realizado		2008				2009			
	2007		Lei		Decreto 6.519		Projeto de Lei		Diferença para 2008	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
I. RECEITA TOTAL	620.357,3	24,24	687.577,5	24,39	715.780,2	24,83	808.884,2	25,38	93.104,0	0,56
Receita Administrada pela SRF	417.509,4	16,32	444.019,7	15,75	462.972,2	16,06	523.634,6	16,43	60.662,4	0,37
Imposto de Importação	12.216,3	0,48	15.391,0	0,55	14.723,1	0,51	17.961,3	0,56	3.238,2	0,05
IPI	31.875,7	1,25	39.820,3	1,41	38.773,4	1,34	45.128,3	1,42	6.354,9	0,07
Imposto de Renda	148.013,7	5,78	168.938,5	5,99	173.772,5	6,03	202.620,5	6,36	28.848,0	0,33
IOF	7.855,0	0,31	17.576,2	0,62	20.391,9	0,71	22.947,8	0,72	2.555,9	0,01
COFINS	103.195,6	4,03	115.287,7	4,09	124.132,2	4,31	137.291,0	4,31	13.158,8	0,00
PIS/PASEP	26.632,4	1,04	30.153,0	1,07	32.080,4	1,11	35.618,9	1,12	3.538,5	0,01
CSLL	34.471,3	1,35	40.673,3	1,44	45.326,8	1,57	49.920,6	1,57	4.593,8	(0,01)
CPMF	36.519,6	1,43	858,4	0,03	1.013,8	0,04	0,0	0,00	(1.013,8)	(0,04)
CIDE-Combustíveis	7.943,0	0,31	8.535,9	0,30	5.905,3	0,20	4.620,1	0,14	(1.285,2)	(0,06)
Outras Administradas pela SRF	8.786,7	0,34	6.785,5	0,24	6.852,7	0,24	7.526,1	0,24	673,4	(0,00)
Arrecadação Líquida do INSS	140.411,8	5,49	161.740,0	5,74	162.031,7	5,62	187.756,9	5,89	25.725,2	0,27
Receitas Não Administradas	62.446,2	2,44	78.999,4	2,80	87.975,0	3,05	97.599,8	3,06	9.624,8	0,01
Concessões	2.064,0	0,08	3.556,6	0,13	4.751,6	0,16	3.984,9	0,13	(766,7)	(0,04)
Dividendos	6.977,1	0,27	10.132,1	0,36	13.996,2	0,49	10.845,5	0,34	(3.150,7)	(0,15)
Contribuição dos Servidores ao PSSS	5.648,5	0,22	6.845,5	0,24	7.182,9	0,25	8.140,1	0,26	957,3	0,01
Salário-Educação	7.088,5	0,28	8.762,2	0,31	9.126,4	0,32	10.687,0	0,34	1.560,6	0,02
Royalties/Comp. Financeiras	17.026,2	0,67	25.477,3	0,90	27.108,4	0,94	33.480,7	1,05	6.372,3	0,11
Demaís Receitas	12.809,6	0,50	13.367,9	0,47	14.125,9	0,49	16.792,9	0,53	2.667,0	0,04
Receita Própria (Itens 50 & 81)	8.826,5	0,34	8.924,2	0,32	9.399,0	0,33	11.415,6	0,36	2.016,6	0,03
FGTS	2.005,7	0,08	1.933,7	0,07	2.284,6	0,08	2.253,1	0,07	(31,5)	(0,01)
Incentivos Fiscais	(10,1)	(0,00)	(181,6)	(0,01)	(198,7)	(0,01)	(107,1)	(0,00)	91,6	0,00
Operações com Ativos	0,0	0,00	3.000,0	0,11	3.000,0	0,10	0,0	0,00	(3.000,0)	(0,10)
II. TRANSF. ESTADOS MUNICÍPIOS	101.861,9	3,98	123.977,0	4,40	127.033,9	4,41	146.463,1	4,60	19.429,2	0,19
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	518.495,4	20,26	563.600,5	19,99	588.746,3	20,42	662.421,1	20,79	73.674,8	0,37

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal; PLOA/09; estimativas das Consultorias. Elaboração das Consultorias.

2. A proposta de 2009 é otimista, não obstante as hipóteses adotadas para alguns macro-indicadores, prejudiciais à estimativa de receitas federais (crescimento real do PIB de 4,5%, abaixo da LDO de 2009; inflação, comportadamente no centro da meta – 4,5% a.a.; e taxa média de câmbio de R\$ 1,71, consentânea com a trajetória esperada pelo mercado). Prevê-se também que a quantidade importada (i.e., valor em dólares das importações) cresça perto de 16% em 2009, apenas metade do aumento que está sendo esperado em 2008. A Tabela na página seguinte mostra as hipóteses quanto ao comportamento das variáveis macroeconômicas.
3. As mais recentes expectativas do mercado prognosticam para 2008 que os preços cairão mais rapidamente do que previa o governo quando da elaboração da proposta, menor crescimento, e juros pouco mais elevados. Para 2009, o mercado espera pior cenário quanto a preços, exceto IGP-di médio, juros mais altos e crescimento menor. A proposta do Executivo foi cautelosa no caso do preço de petróleo Brent, cuja média, para 2009, foi estimada em cerca de US\$ 112, embora, para efeitos da estimativa das receitas do petróleo, não conheçamos a hipótese de aumento da produção. Nossa projeção, baseada nas cotações do mercado futuro, ainda provisória, é de US\$ 120.

PRINCIPAIS PARÂMETROS E PROJEÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS, 2007-2009 ⁽¹⁾

Variável/indicador	2007	2008			2009	
	Realizado	Orçamento 2008 (Congresso)	Decreto 6.519/08 3ª Avaliação PLOA 2009	Mercado 22/8/2008	Projeto de Lei	Mercado 22/8/2008
Produto e Crescimento						
PIB nominal (R\$ bilhões)	2.558,821	2.806,571	2.883,041	2.873,651	3.186,645	3.153,081
Crescimento nominal do PIB (% a.a.)	9,68	9,95	12,67	12,3	10,53	9,72
Crescimento real do PIB (% a.a.)	5,42	5,00	5,00	4,80	4,50	3,65
Preços e Câmbio						
Deflator implícito do PIB (% a.a.)	4,05	4,76	7,31	7,16	5,77	5,86
Inflação IGP-DI (% a.a.)	7,89	4,68	11,41	10,38	5,30	5,30
Inflação IGP-DI médio (% a.a.)	5,08	7,73	...	11,40	7,69	6,90
Inflação IPCA (% a.a.)	4,46	4,20	6,40	6,34	4,50	5,00
Inflação IPCA médio (% a.a.)	3,64	4,37	...	5,75	5,13	5,52
Inflação INPC (% a.a.)	5,16	4,10	...	7,09	...	5,00
IER (% a.a.)	4,29	5,88	8,52	8,29	6,28	6,14
Câmbio fim de período (R\$/US\$)	1,77	1,80	...	1,62	...	1,72
Câmbio médio (R\$/US\$)	1,95	1,78	1,66	1,65	1,71	1,68
Preço médio do petróleo Brent (US\$)	72,09	90,00	125,28	...	111,87	...
Salários e Massa Salarial						
Inflação INPC reajuste do mínimo (%) ⁽²⁾	3,30	4,60	4,97	...	6,22	...
Salário Mínimo (R\$)	380,00	412,42	415,00	...	464,72	...
Reajuste do salário mínimo (%)	8,57	8,53	9,21	...	11,98	...
Reajuste dos demais benefícios INSS (%)	3,30	4,60	5,00	...	6,22	...
Massa salarial (variação média %)	12,18	11,25	15,93	...	14,08	...
Dívida Pública e Juros						
Selic fim de período (% a.a.)	11,18	10,50	...	14,75	...	14,00
Selic média acumulada (% a.a.)	11,88	11,00	12,45	12,78	13,99	14,20
Juros reais da dívida pública (% a.a.)	7,10	6,53	...	...	...	...
TJLP fim de período (% a.a.)	6,25	6,25	...	...	...	...
Indicadores Fiscais em % do PIB						
Resultado Primário Consolidado	3,97	3,80	3,80	4,30	3,80	3,90
Resultado Primário Governo Central	2,79	2,85	2,85	...	2,85	...
Resultado Primário Estatais Federais	0,47	0,75	0,65	...	0,65	...
Resultado Primário Governos Regionais	1,18	0,95	0,95	...	0,95	...
Juros Nominais Setor Público Consolidado	(6,23)	...	...	...	...	...
Juros Nominais Governo Central	(4,48)	...	...	...	...	...
Resultado Nominal Consolidado	(2,26)	...	(2,04)	(1,55)	(1,90)	(1,70)
Dívida líquida (% do PIB)	42,67	42,00	40,8	40,50	39,3	39,47
Outros Indicadores ⁽³⁾						
Bebidas: quantidade (variação %)	5,37	5,37	4,04	...	...	...
Fumo: quantidade (variação %)	(2,15)	0,00	1,33	...	...	...
Veículos: quantidade (variação %)	24,31	17,50	24,87	...	...	...
Veículos: preço (variação %)	2,37	3,11	4,66	...	...	...
Importação sem combustível (variação %)	32,11	17,61	32,15	...	15,78	...

Fonte: Orçamento 2008; Projeto de Lei Orçamentária para 2009; IBGE; Banco Central do Brasil; Relatório de Mercado de 22/8/08; decreto citado; 3º Relatório de Avaliação Orçamentária de 2008; e informações complementares. Cálculos, estimativas e elaboração dos autores.

⁽¹⁾ Valores em itálico estimados pelos autores, incluindo expectativas de mercado.

⁽²⁾ Período entre dois reajustes consecutivos.

⁽³⁾ Na avaliação de 2008, variação no período de julho a dezembro, exceto o volume de importação sem combustível.

4. Na proposta de 2009, a estimativa é de que as receitas brutas aumentarão R\$ 93,1 bilhões em relação a 2008, equivalendo a quase 0,6 ponto de percentagem do PIB. Isso ocorrerá apesar das exonerações tributárias anunciadas para a implementação da política industrial e outros incentivos. *Grosso modo* 65% do crescimento se deve ao aumento da arrecadação da RFB (descontados incentivos fiscais), 7%, de outras receitas não administradas, e 28%, do INSS.
5. Depois de deduzidas as transferências para estados e municípios, o aumento é de R\$ 73,7 bilhões, quase 0,4 p.p. do PIB a mais que em 2008.
6. Em termos do Produto, as receitas brutas crescem respectivamente de 24,8% do PIB para 25,4% do PIB, e as líquidas de 20,4% do PIB para 20,8% do PIB. O reconhecimento mais tarde de que não se arrecadará em 2008 o montante estimado na 3ª Avaliação bimestral de receitas e despesas (Decreto 6.519/08) dilatará as diferenças aqui apontadas. Na LDO de 2009, receitas primárias em relação ao PIB eram de 24,3% do PIB em cada exercício no triênio até 2011. Essa previsão está sendo superada em 2008 em 0,5% do PIB. Na proposta, as receitas foram reestimadas em mais de um ponto de percentagem do PIB.
7. O aumento das receitas brutas, medido em proporção do Produto Interno Bruto, é praticamente o mesmo que se espera venha a ocorrer em relação a 2007, em 2008, ano em que a arrecadação está sendo excepcional, a ponto de que se tenha cogitado a criação de um fundo soberano ao qual destinar excedente de quase 0,5% do PIB.
8. Tal desempenho em 2009 ocorrerá, segundo a proposta, apesar da má arrecadação da Cide-Combustíveis – única receita administrada pela Receita Federal do Brasil em queda (de R\$ 1,3 bilhão). A Cide cai pelo efeito em 12 meses da redução das alíquotas específicas sobre a gasolina e o diesel determinada em maio de 2008 (Decreto 6.446). Caem também os dividendos (quase R\$ 3,2 bilhões) e, de menor importância, a receita de concessões. Em 2009 o governo desistirá de arrecadar receitas de operações com ativos (venda de ativos públicos inservíveis), que ainda estão na programação de 2008 com R\$ 3 bilhões. Não foi incluída na proposta de orçamento como receita condicionada a Contribuição Social para a Saúde, cuja estimativa teria sido de cerca de R\$ 10 bilhões.
9. Por outro lado, mais que compensando as perdas citadas, devemos a maior parte do aumento previsto das receitas administradas pela RFB em 2009 ao expressivo impulso que continuará tendo o imposto de renda, todas as suas incidências somadas (R\$ 28,8 bilhões antes da repartição com estados e municípios, equivalentes a 0,33% do PIB).
10. O segundo mais importante componente das receitas como fonte de recursos para o orçamento é a arrecadação líquida do INSS, cujo aumento em relação ao PIB, de 2008 para 2009, será o dobro do que se espera de 2007 para 2008, refletindo nova expansão da massa salarial, esforço de arrecadação e formalização do emprego.
11. A Cofins continuará equivalendo a 4,3% do PIB, embora, por ser o maior item individual de receita, deva contribuir com R\$ 13,2 bilhões para o aumento de

arrecadação em 2009. Essa contribuição social já cresceu substancialmente em proporção do PIB, de 2007 para 2008 (estimado).

12. O IPI aumenta R\$ 6,4 bilhões, refletindo aumentos de alíquotas e adoção de melhores métodos de cobrança do imposto sobre bebidas, incluindo os refrigerantes, e o aumento das importações. Por esta última razão cresce também o imposto de importação (mais R\$ 3,2 bilhões).
13. A CSLL não acompanha o imposto de renda, por razões ainda a investigar nas informações complementares ao orçamento, que ainda serão enviadas ao Congresso, não obstante a majoração da alíquota incidente sobre os lucros das instituições financeiras ter reflexo em 12 meses em 2009, em comparação com apenas 7 meses de receita em 2008. Embora contribua para o aumento de receitas com R\$ 4,6 bilhões, fica estável em relação ao Produto Interno Bruto.
14. Das receitas não administradas, destacam-se royalties do petróleo, e no total as compensações financeiras aumentam R\$ 6,4 bilhões, equivalentes a 0,1 ponto percentual do PIB.
15. Mais uma vez a proposta submetida ao Congresso estima receitas administradas pela Receita Federal do Brasil acima do que se arrecadará no exercício anterior. Antecipa-se novo aumento da carga de impostos, contribuições e taxas federais de 0,6 ponto de percentagem do PIB, incluindo o INSS, mesmo que apenas no âmbito do IOF, da CSLL e do IPI sobre bebidas tenham aumentado alíquotas, e de outro lado tenha havido desonerações de tributos. A estimativa de receitas na proposta de 2009 reflete em boa parte o excepcional desempenho da arrecadação previsto para 2008 e a projeção de aumento ainda substancial do PIB em 2009, ao qual a receita tem respondido com surpreendente elasticidade.
16. As receitas federais são elásticas em relação ao PIB. Ainda que as informações complementares não estejam disponíveis, pode-se afirmar que, para incorporar nas previsões esse fator, a proposta incluirá, como faz desde a proposta de 2007, receitas extraordinárias. Essas receitas, de regra, até então eram incluídas no Congresso.