



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo
n.º 3, de 2007

**REESTIMATIVAS DE RECEITAS
ORÇAMENTÁRIAS NO
CONGRESSO**

(2002-2007)

Núcleo de Assuntos Econômico-Fiscais

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

09/Março/2007

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e-mail: conof@camara.gov.br



CONTEÚDO DO ESTUDO

I – OBJETO DO ESTUDO E ADVERTÊNCIAS	2
II – RESUMO DOS RESULTADOS	3
III – ANEXOS	4

I – OBJETO DO ESTUDO E ADVERTÊNCIAS

1. Este estudo foi solicitado pelo Deputado Ricardo Barros, para subsidiar suas conclusões acerca da nova resolução orçamentária. Trata-se de levantamento de valores de receitas orçamentárias brutas e líquidas, acrescidas à proposta pelas relatorias dos orçamentos de 2002 a 2007, nas reavaliações de receitas, tendo em conta duas etapas: (a) o primeiro relatório do Comitê de Receitas; e (b) todos os demais relatórios, adendos (e erratas) do citado Comitê. Os marcos para este estudo foram, portanto, o primeiro relatório do Comitê e o valor total acrescentado à proposta, este último, resultado da comparação entre ela e a lei aprovada, a partir de dados da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento.
2. Note-se que os valores apurados em primeiros relatórios do Comitê não são necessariamente aqueles que são objeto de repartição entre os setoriais, pois em geral se confundem a previsão de receitas com sua alocação, principalmente em exercícios em que a proposta omitiu dotações obrigatórias importantes, e o Relator Geral conseguiu que recursos fossem previamente apartados para o atendimento dessas prioridades.
3. Não havia, até o orçamento de 2006, um número preestabelecido de vezes em que a estimativa de receitas poderia ser refeita e trazida à consideração da Comissão Mista de Orçamento, antes do término da apreciação da proposta.
4. O cenário em que essas reavaliações de receitas foram feitas veio mudando gradualmente. Os parâmetros econômico-fiscais eram mais voláteis, antes do bem sucedido processo de estabilização. Esses parâmetros afetam significativamente os cálculos do crescimento das receitas de ano para ano. Referimo-nos principalmente a que as hipóteses otimistas de comportamento de preços, de câmbio e de juros ficavam rapidamente ultrapassadas do final de agosto, quando a proposta é encaminhada, a dezembro, quando as últimas reavaliações são elaboradas. A grande variação das expectativas em relação aos principais indicadores propiciou, no passado, ampla revisão das estimativas de receitas.
5. Ficou para trás, ainda, a adoção, por parte do Executivo, de medidas legislativas que aceleraram o aumento da carga tributária, sem que, por cautela política ou prudência fiscal, a proposta o reconhecesse, ou que se tornavam conhecidas no apagar das luzes do exercício anterior. Já o Congresso pode se apropriar desses ganhos no substitutivo. Foram também importantes, tanto para as reestimativas generosas, quanto para o grau de acerto das previsões de receitas¹, aspectos

¹ "Historicamente, as estimativas de receita constantes do projeto e da lei orçamentária têm sido muito inferiores à efetivamente arrecadada, e as previsões do Congresso constantes das leis revelaram-se conservadoras para exercícios mais recentes Em 2004, por exemplo, o excesso de arrecadação da SRF em relação ao PL foi de R\$ 18,5 bilhões, e em relação à Lei, de R\$

metodológicos inovadores que a CMO concordou em introduzir paulatinamente, aspectos esses que agora o Executivo incorporou em suas projeções e já constam de suas propostas. Por fim, principalmente no tocante a receitas não administradas, que aumentaram muito nos últimos anos², admite-se que seu potencial de crescimento se tenha esgotado, ou mesmo que poderão cair futuramente em proporção, seja do PIB, seja do total das receitas do orçamento.

6. Temos, portanto, que aceitar, talvez já a partir das restimativas do Congresso de 2007, os efeitos da menor volatilidade dos parâmetros econômico-fiscais, da rejeição da sociedade a aumentos de tributos (e da aparente determinação do Executivo de barrar o crescimento da carga), da dificuldade crescente de substituir tributos por outras receitas, e ainda da incorporação, pelo Executivo, nas propostas, das margens (incluindo receitas atípicas) que antes o Congresso identificava e acrescentava ao orçamento na aprovação da lei.
7. Assim, não se poderá culpar os novos procedimentos de elaboração orçamentária da nova resolução no âmbito da CMO pela previsível dificuldade de identificar maiores receitas futuramente, desde, é claro, que continuem mudadas as condições a que fizemos referência acima.

II – RESUMO DOS RESULTADOS

8. Nossos dados (ver Anexos) mostram que, dos acréscimos líquidos de receita, 71% em média são identificados no primeiro relatório do Comitê de Receitas, e que a maior proporção (acima de 100%) ocorreu em 2004, quando nos demais relatórios e adendos houve, de fato, queda nos recursos disponíveis. Excluídas situações extremas, de 2004 e de 2005 (em que o primeiro relatório gerou aumento líquido de apenas 19%), essa média praticamente permanece a mesma, em 72%. Excluídas essas duas situações, primeiros relatórios de cada exercício identificam entre 60% e 77% dos recursos que terminarão sendo alocados durante o processo orçamentário no Congresso.
9. Em 2004, o resultado negativo dos demais relatórios reflete, em particular, a alocação de recursos, pelo Relator Geral, para a repartição constitucional da Cide-combustíveis. Em 2005, contrastantes com o ano anterior, em que avanços metodológicos foram introduzidos pelo Congresso, os procedimentos adotados no primeiro relatório foram anormalmente conservadores, ao mesmo tempo em que os parâmetros já não propiciavam alterações significativas.

6,9 bilhões. 2004 foi o ano em que, em especial, a cobrança da Cofins passou a ser não cumulativa e a incidir na importação. Em 2005, o excesso foi de R\$ 30,7 bilhões e R\$ 9,8 bilhões, respectivamente.”

Ver, em <http://intranet2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/Artigos2006.html/ntc082006.pdf>, p. 14.

² Ver p. 19, seção V.3, da mesma Nota acima citada.



III – ANEXOS

10. Os Anexos mostram as comparações e os resultados nos 6 exercícios objeto da investigação.

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS NA PROPOSTA E NA LEI, 2002-2007 ⁽¹⁾														
REESTIMATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL NO PRIMEIRO RELATÓRIO DE RECEITAS E NOS RELATÓRIOS OU ADENDOS SUBSEQÜENTES														
Item	2002						2003							
	Proposta		R\$ milhões			Lei		Proposta		R\$ milhões			Lei	
	R\$ milhões	% PIB	Relatório I do Comitê	Demais Relatórios do Comitê	Acréscimo Total	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	Relatório I do Comitê	Demais Relatórios do Comitê	Acréscimo Total	R\$ milhões	% PIB
I - RECEITA TOTAL	305.950	23,45	9.134	3.301	12.435	318.385	24,02	328.931	23,26	16.666	8.123	24.788	353.719	23,58
I.1 - Receita Administrada pela SRF	200.304	15,35	8.650	4.490	13.140	213.444	16,10	216.410	15,31	16.666	5.093	21.759	238.169	15,88
I.1.1. Imposto de Importação	10.464	0,80		164	164	10.628	0,80	8.657	0,81	858	8	866	9.523	0,83
I.1.2. IPI	21.986	1,68		270	270	22.256	1,68	21.577	1,53	2.528	488	2.996	24.573	1,64
I.1.3. Imposto de Renda	63.511	4,87	6.000	2.466	8.466	71.977	5,43	66.719	4,72	1.608	2.109	3.717	70.436	4,70
I.1.4. IOF	3.907	0,30		61	61	3.968	0,30	4.459	0,32	375	3	378	4.837	0,32
I.1.5. COFINS	50.401	3,86		766	766	51.167	3,86	54.989	3,89	5.809	816	6.625	61.613	4,11
I.1.6. PIS/PASEP	12.513	0,96		191	191	12.704	0,96	13.460	0,95	2.200	410	2.610	16.070	1,07
I.1.7. CSLL	10.070	0,77		254	254	10.324	0,78	11.698	0,83	1.204	147	1.350	13.048	0,87
I.1.8. CPMF	19.910	1,53		314	314	20.224	1,53	21.684	1,53	2.063	5	2.068	23.752	1,58
I.1.9. CIDE-combustíveis	4.600	0,35	2.650		2.650	7.250	0,55	8.808	0,62		1.968	1.968	10.776	0,72
I.1.10. Outras Administradas pela SRF	2.942	0,23		4	4	2.946	0,22	2.890	0,20	21	631	652	3.542	0,24
I.1.11. REFIS/PAES								1.471	0,10		(1.471)	(1.471)		
I.2 - Arrecadação Líquida do INSS	69.214	5,30				69.214	5,22	77.631	5,49		1.000	1.000	78.631	5,24
I.3 - Receita Não Administrada	36.432	2,79	484	(1.189)	(705)	35.727	2,70	34.889	2,47		2.030	2.030	36.919	2,46
I.3.1. Concessões	6.383	0,49				6.383	0,48	1.116	0,08				1.116	0,07
I.3.2. Dividendos	2.927	0,22				2.927	0,22	4.207	0,30		208	208	4.415	0,29
I.3.3. Contribuição ao PSSS ⁽²⁾	5.750	0,44		(1.300)	(1.300)	4.450	0,34	4.536	0,32		0	0	4.536	0,30
I.3.4. Salário-Educação	3.683	0,28				3.683	0,28	3.709	0,26				3.709	0,25
I.3.5. Royalties/Compensações Financeiras	5.389	0,41	484		484	5.873	0,44	6.548	0,46		2.007	2.007	8.555	0,57
I.3.6. Demais Receitas	4.973	0,38				4.973	0,38	7.042	0,50		(3.922)	(3.922)	3.120	0,21
I.3.7. Receita Própria (fts 50 & 81)	7.327	0,56		111	111	7.438	0,56	6.060	0,43		3.737	3.737	9.797	0,65
I.3.8. FGTS								1.671	0,12		0	0	1.671	0,11
I.4 - Incentivos Fiscais														
II - TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	47.266	3,62	2.979	1.271	4.251	51.517	3,89	49.794	3,52	2.082	2.448	4.531	54.325	3,62
II.1. FPE/FPM/PI-EE	39.817	3,05	2.640	1.231	3.871	43.688	3,30	41.198	2,91	2.073	990	3.062	44.260	2,95
II.2. Fundos Regionais	1.254	0,10		38	38	1.292	0,10	1.414	0,10		189	189	1.603	0,11
II.3. Salário Educação	2.456	0,19				2.456	0,19	2.473	0,17				2.473	0,16
II.4. Compensações Financeiras	3.580	0,27	339		339	3.920	0,30	4.545	0,32		1.267	1.267	5.812	0,39
II.5. Cide-combustíveis														
II.6. Demais	159	0,01		2	2	161	0,01	164	0,01	10	3	12	176	0,01
II.7. Ajuste Caixa-Competência														
III - RECEITA LÍQUIDA (I - II)	258.684	19,82	6.155	2.030	8.185	266.869	20,13	279.137	19,74	14.583	5.674	20.258	299.395	19,96
Memorando														
Participação das fases na reestimativa (%)			75,2	24,8	100,0					72,0	28,0	100,0		
Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração dos autores.														
⁽¹⁾ Diferenças podem surgir devido a arredondamento.														
⁽²⁾ Inclui a contribuição patronal.														



RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS NA PROPOSTA E NA LEI, 2002-2007 ⁽¹⁾ (Continuação)														
REESTIMATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL NO PRIMEIRO RELATÓRIO DE RECEITAS E NOS RELATÓRIOS OU ADENDOS SUBSEQÜENTES														
Item	2004						2005							
	Proposta		R\$ milhões			Lei		Proposta		R\$ milhões			Lei	
	R\$ milhões	% PIB	Relatório I do Comitê	Demais Relatórios do Comitê	Acréscimo Total	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	Relatório I do Comitê	Demais Relatórios do Comitê	Acréscimo Total	R\$ milhões	% PIB
I - RECEITA TOTAL	402.164	23,23	11.659	(357)	11.302	413.465	24,21	457.404	24,73	4.122	20.928	25.050	482.454	24,99
I.1 - Receita Administrada pela SRF	268.337	15,50	11.893	(312)	11.581	279.918	16,39	302.333	16,34	4.122	16.708	20.830	323.162	16,74
I.1.1. Imposto de Importação	10.003	0,58	(920)	0	(920)	9.084	0,53	9.999	0,54	(130)	931	801	10.800	0,56
I.1.2. IPI	21.289	1,23	253	(0)	253	21.543	1,26	23.312	1,26	132	7.126	7.258	30.570	1,58
I.1.3. Imposto de Renda	83.504	4,82	5.312	45	5.357	88.861	5,20	94.241	5,09	1.869	4.573	6.443	100.684	5,22
I.1.4. IOF	5.046	0,29	(86)	(0)	(86)	4.960	0,29	5.431	0,29	73	95	168	5.599	0,29
I.1.5. COFINS	72.213	4,17	4.237	(548)	3.689	75.902	4,44	83.703	4,53	1.123	1.026	2.149	85.852	4,45
I.1.6. PIS/PASEP	18.321	1,06	780	(119)	661	18.983	1,11	21.280	1,15	286	960	1.246	22.526	1,17
I.1.7. CSLL	16.633	0,96	1.232	0	1.232	17.865	1,05	20.743	1,12	219	2.171	2.390	23.133	1,20
I.1.8. CPMF	26.263	1,52	41	(0)	41	26.305	1,54	28.211	1,53	375	458	834	29.045	1,50
I.1.9. CIDE-combustíveis	8.302	0,48	1.033	(0)	1.033	9.335	0,55	8.318	0,45	38	(26)	12	8.330	0,43
I.1.10. Outras Administradas pela SRF	2.863	0,17	62	310	371	3.234	0,19	3.673	0,20	(0)	168	168	3.841	0,20
I.1.11. REFIS/PAES	3.900	0,23	(53)	(0)	(53)	3.848	0,23	3.422	0,18	136	(776)	(639)	2.782	0,14
I.2 - Arrecadação Líquida do INSS	92.575	5,35				92.575	5,42	107.688	5,82		0	0	107.688	5,58
I.3 - Receita Não Administrada	41.524	2,40	(234)	0	(234)	41.290	2,42	47.657	2,58		4.220	4.220	51.877	2,69
I.3.1. Concessões	364	0,02		0	0	364	0,02	581	0,03		100	100	681	0,04
I.3.2. Dividendos	3.118	0,18	501	0	501	3.619	0,21	4.162	0,23		414	414	4.576	0,24
I.3.3. Contribuição ao PSSS ⁽²⁾	6.092	0,35	(333)	0	(333)	5.759	0,34	4.226	0,23		50	50	4.275	0,22
I.3.4. Salário-Educação	4.598	0,27				4.598	0,27	5.051	0,27		108	108	5.159	0,27
I.3.5. Royalties/Compensações Financeiras	12.025	0,69	(402)		(402)	11.623	0,68	15.712	0,85		2.893	2.893	18.604	0,96
I.3.6. Demais Receitas	3.223	0,19				7.116	0,42	8.979	0,49		656	656	9.635	0,50
I.3.7. Receita Própria (fts 50 & 81)	10.538	0,61				6.645	0,39	6.785	0,37		0	0	6.785	0,35
I.3.8. FGTS	1.566	0,09				1.566	0,1	2.162	0,12		0	0	2.162	0,11
I.4 - Incentivos Fiscais	(273)	(0,02)		(45)	(45)	(318)	(0)	(273)	(0,01)		(0)	(0)	(273)	(0,01)
II - TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	60.182	3,48	2.474	1.614	4.088	64.271	3,76	69.942	3,78	901	7.499	8.400	78.341	4,06
II.1. FPE/FPM/PI-EE	48.191	2,78	2.474	(86)	2.388	50.578	2,96	54.060	2,92	894	5.745	6.639	60.698	3,14
II.2. Fundos Regionais	1.065	0,06		(77)	(77)	988	0,06	1.223	0,07				1.223	0,06
II.3. Salário Educação	3.066	0,18				3.066	0,18	3.031	0,16		65	65	3.096	0,16
II.4. Compensações Financeiras	7.823	0,45		(246)	(246)	7.576	0,44	10.042	0,54		1.770	1.770	11.811	0,61
II.5. Cide-combustíveis				1.867	1.867	1.867	0,11	1.930	0,10	7	(4)	3	1.932	0,10
II.6. Demais	38	0,00		157	157	195	0,01	202	0,01		(4)	(4)	198	0,01
II.7. Ajuste Caixa-Competência								(545)	(0,03)		(72)	(72)	(617)	(0,03)
III - RECEITA LÍQUIDA (I - II)	341.981	19,76	9.185	(1.971)	7.213	349.194	20,45	387.462	20,95	3.220	13.429	16.650	404.112	20,93
Memorando														
Participação das fases na reestimativa (%)			127,3	(27,3)	100,0					19,3	80,7	100,0		
Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração dos autores.														
⁽¹⁾ Diferenças podem surgir devido a arredondamento.														
⁽²⁾ Inclui a contribuição patronal.														



RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS NA PROPOSTA E NA LEI, 2002-2007 ⁽¹⁾ (Continuação)														
REESTIMATIVAS DO CONGRESSO NACIONAL NO PRIMEIRO RELATÓRIO DE RECEITAS E NOS RELATÓRIOS OU ADENDOS SUBSEQÜENTES														
Item	2006						2007							
	Proposta		R\$ milhões			Lei ⁽²⁾		Proposta		R\$ milhões			Lei ⁽³⁾	
	R\$ milhões	% PIB	Relatório I do Comitê	Demais Relatórios do Comitê	Acréscimo Total	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	Relatório I do Comitê	Demais Relatórios do Comitê	Acréscimo Total	R\$ milhões	% PIB
I - RECEITA TOTAL	526.219	24,61	12.870	8.732	21.603	547.822	25,96	603.411	26,24	11.009	3.853	14.862	618.272	27,38
I.1 - Receita Administrada pela SRF	350.275	16,38	11.366	4.740	16.106	366.381	17,36	400.314	17,41	10.180	2.079	12.259	412.573	18,27
I.1.1. Imposto de Importação	11.729	0,55	(1.644)	124	(1.520)	10.209	0,48	11.663	0,51	581		581	12.244	0,54
I.1.2. IPI	27.794	1,30	(671)	1.328	658	28.452	1,35	30.780	1,34	72		72	30.852	1,37
I.1.3. Imposto de Renda	117.170	5,48	7.445	4.072	11.517	128.686	6,10	142.076	6,18	6.474	1.983	8.457	150.534	6,67
I.1.4. IOF	6.285	0,29	328	175	503	6.788	0,32	7.383	0,32	212		212	7.595	0,34
I.1.5. COFINS	91.547	4,28	3.103	503	3.607	95.154	4,51	102.568	4,46	800		800	103.368	4,58
I.1.6. PIS/PASEP	22.926	1,07	879	594	1.413	24.339	1,15	26.640	1,16	135		135	26.775	1,19
I.1.7. CSLL	25.598	1,20	1.911	586	2.497	28.096	1,33	30.641	1,33	1.327	(40)	1.287	31.928	1,41
I.1.8. CPMF	32.088	1,50	(436)	503	67	32.155	1,52	35.513	1,54	511		511	36.024	1,60
I.1.9. CIDE-combustíveis	7.859	0,37	(208)	79	(129)	7.729	0,37	8.205	0,36	56	(0)	56	8.261	0,37
I.1.10. Outras Administradas pela SRF	4.326	0,20	630	(182)	448	4.774	0,23	4.845	0,21	12	136	148	4.992	0,22
I.1.11. REFIS/PAES	2.954	0,14	28	(2.982)	(2.954)									
I.2 - Arrecadação Líquida do INSS	120.546	5,64	(197,1)	3.324	3.127	123.673	5,86	134.922	5,87	988	(0)	988	135.910	6,02
I.3 - Receita Não Administrada	55.617	2,60	1.701,8	668	2.370	57.987	2,75	69.047	3,00	(159)	1.774	1.615	70.661	3,13
I.3.1. Concessões	964	0,05	1.088,8	(26)	1.063	2.027	0,10	2.064	0,09		1.540	1.540	3.604	0,16
I.3.2. Dividendos	4.477	0,21	476,8	(0)	477	4.954	0,23	8.059	0,35	2.355		2.355	10.414	0,46
I.3.3. Contribuição ao PSSS ⁽⁴⁾	4.797	0,22		213	213	5.011	0,24	6.725	0,29				6.725	0,30
I.3.4. Salário-Educação	7.183	0,34				7.183	0,34	7.356	0,32	379		379	7.735	0,34
I.3.5. Royalties/Compensações Financeiras	18.384	0,88		380	380	18.763	0,89	23.941	1,04	(3.248)	(0)	(3.248)	20.693	0,92
I.3.6. Demais Receitas	10.375	0,49	136,1	0	136	10.511	0,50	11.596	0,50	248	234	482	12.078	0,53
I.3.7. Receita Própria (fts 50 & 81)	6.656	0,31		101	101	6.756	0,32	7.632	0,33	107		107	7.739	0,34
I.3.8. FGTS	2.781	0,13		(0)	(0)	2.781	0,13	1.673	0,07				1.673	0,07
I.4 - Incentivos Fiscais	(219)	(0,01)				(219)	(0,01)	(872)	(0,04)				(872)	(0,04)
II - TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS	86.553	4,05	2.881	2.026	4.906	91.459	4,33	101.835	4,43	1.236	872	2.107	103.942	4,60
II.1. FPE/FPM/PI-EE	66.966	3,13	2.916	1.957	4.873	71.840	3,40	78.732	3,42	2.887	872	3.759	82.492	3,65
II.2. Fundos Regionais	1.247	0,06		(0)	(0)	1.247	0,06	2.044	0,09				2.044	0,09
II.3. Salário Educação	4.310	0,20		(0)	(0)	4.310	0,20	4.414	0,19	227	(0)	227	4.641	0,21
II.4. Compensações Financeiras	11.990	0,56		57	57	12.047	0,57	15.021	0,65	(1.892)		(1.892)	13.128	0,58
II.5. Cide-combustíveis	1.823	0,09	(48)	18	(30)	1.793	0,08	1.904	0,08	13	0	13	1.917	0,08
II.6. Demais	217	0,01	13	(7)	6	223	0,01	230	0,01	0	(0)	0	230	0,01
II.7. Ajuste Caixa-Competência								(509)	(0,02)				(509)	(0,02)
III - RECEITA LÍQUIDA (I - II)	439.666	20,56	9.990	6.707	16.697	456.363	21,63	501.576	21,81	9.773	2.981	12.754	514.330	22,77
Memorando														
Participação das fases na reestimativa (%)			59,8	40,2	100,0					76,6	23,4	100,0		
Fonte: Secretaria de Orçamento Federal. Elaboração dos autores.														
⁽¹⁾ Diferenças podem surgir devido a arredondamento.														
⁽²⁾ Desconsidera desoneração de R\$ 1,9 bilhão (IRPF).														
⁽³⁾ Desconsidera desonerações de R\$ 1,5 bilhão (IRPF e CSLL).														
⁽⁴⁾ Inclui a contribuição patronal.														