

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Núcleo de Receita

NOTA TÉCNICA Nº 46/2005

6ª REAVALIAÇÃO DE RECEITAS PRIMÁRIAS PARA O EXERCÍCIO FISCAL DE 2005.

(Decreto nº 5.610, de 12 de dezembro de 2005)

Em cumprimento ao art. 72, §§ 4º e 6º da LDO – 2005, o Poder Executivo encaminhou à apreciação da Comissão Mista de Orçamento, Planos e Fiscalização Financeira o Relatório de Reavaliação de Receitas e Despesas Primárias de Dezembro de 2005, elaborado com base nas alterações editadas pelo Decreto nº 5.610, de 12 de dezembro de 2005.

O documento contém a sexta reavaliação bimestral de receitas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para o exercício de 2005, em cuja apuração foram incorporados a receita preliminar até o mês de novembro e os parâmetros macroeconômicos mais recentes estimados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

Cumpre observar que as informações apresentadas pelo referido relatório modificam as disposições do primeiro decreto de reprogramação de receitas e despesas - Decreto nº 5.379, de 25 de fevereiro de 2005, e dos decretos posteriores, reforçando, assim, as condições que permitiram, gradualmente, ampliar a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolsos para 2005, com base nas informações relativas à receita realizada. Um resumo das modificações processadas pode ser visualizado no quadro a seguir:

Quadro 1
Decretos Bimestrais de Reprogramação de Receitas e Despesas - Exercício de 2005
Em R\$ Bilhões

| Discriminação | LOA 2005 | 1ª Revisão Dec. 5379/05 | 2ª Revisão Dec. 5463/05 | 3ª Revisão Dec. 5516/05 | 4ª Revisão Dec. 5553/05 | 5ª Revisão Dec. 5578/05 | 6ª Revisão Dec. 5610/05 | Diferença 1ª e 6ª Revisão |
|--|----------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|------------------------------|
| Receita Primária Líquida (exclui RGPS) | 296,4 | 287,8 | 291,9 | 291,2 | 295,1 | 298,2 | 300,5 | 12,7 |
| Despesas Obrigatórias (exclui Previd.) | 127,6 | 130,0 | 130,3 | 130,6 | 133,7 | 135,0 | 135,3 | 5,3 |
| Déficit do RGPS | 32,3 | 37,8 | 38,9 | 38,3 | 37,9 | 38,6 | 38,6 | 0,8 |
| Meta de Resultado Primário | 59,0 | 59,0 | 59,3 | 58,7 | 58,5 | 58,5 | 58,5 | -0,5 |
| Recurso Bloqueado/Liberado | - | -15,9 | 0,8 | 0,5 | 0,8 | 1,2 | 2,0 | - |

Pelos dados do Quadro 1, percebe-se que o volume de recursos indisponíveis para a execução de despesas não obrigatórias foi de R\$ 15,9 bilhões na revisão orçamentária do primeiro bimestre. Esse primeiro contingenciamento, promovido através do Decreto nº 5379/05, decorreu primordialmente da redução de 8,6 bilhões nas projeções da receita primária líquida e da ampliação de R\$ 5,5 bilhões na projeção do déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) frente aos números aprovados na LOA. Ao longo do tempo, contudo, as novas projeções de receita primária líquida foram sendo gradualmente ampliadas, tendo alcançado no acumulado do ano um saldo excedente de R\$ 12,7 bilhões, em relação ao primeiro decreto de reprogramação de receitas, e de 4,1 bilhões se comparado ao montante aprovado na LOA de 2005. Por outro lado, as despesas obrigatórias revelaram um crescimento acumulado bastante significativo, de R\$ 5,3 bilhões, em relação à primeira revisão, e de R\$ 7,7 bilhões em relação à LOA, o que evidencia o maior peso adquirido por essa rubrica em relação

à receita primária líquida. A mesma tendência também se verificou para o déficit do RGPS, que passou de R\$ 32,3 bilhões para R\$ 38,6 bilhões.

Em razão desses fatores, a liberação de recursos para atendimento de despesas discricionárias (última linha do Quadro 1) acabou se tornando menos expressiva do que seria de esperar num contexto de desempenho recorde de arrecadação.

A nova estimativa da receita contida na reprogramação do sexto bimestre (Decreto nº 5.610/05) se traduz numa receita total de R\$ 488,5 bilhões, correspondendo a um acréscimo de R\$ 5,8 bilhões frente ao valor aprovado na LOA - 2005. Quando confrontados com o Decreto nº 5.578/05, os números contidos no relatório indicam uma reestimativa a maior de R\$ 2,7 bilhões para as receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal e um aumento de R\$ 1,4 bilhões na projeção das receitas não administradas, neste último caso, destacando-se as expectativas favoráveis da receita de concessões e da cota-parte de compensações financeiras. O impacto positivo de tais alterações sobre o orçamento federal, após deduzidas as transferências a Estados e Municípios, é de 2,4 bilhões.

A partir das alterações no valor das receitas e despesas primárias, o relatório conclui pela possibilidade de ampliar os limites de empenho e movimentação financeira pelo valor correspondente a R\$ 2 bilhões. Isso assegurou a obtenção de um resultado primário do governo federal de R\$ 58,5 bilhões (cerca de 3% do PIB).

Conforme pode ser verificado pelos dados da Tabela 1, que explicita os valores das receitas bruta e líquida do orçamento da União, o desempenho da receita federal deve ser creditado aos níveis alcançados no período pela receita administrada pela Secretaria da Receita Federal, devendo-se salientar que os principais acréscimos foram obtidos quase que exclusivamente por dois tributos: imposto de renda e a contribuição social sobre o lucro líquido. Esse resultado originou-se fundamentalmente de uma maior realização de lucro das empresas dos setores de combustíveis, telecomunicações, extração de minerais metálicos e eletricidade.

Por outro lado, alguns impostos deverão apresentar frustração de receita frente às projeções contidas na lei orçamentária, são eles: o imposto de importação com queda de R\$ 1,9 bilhão, o IPI com uma redução de R\$ 2 bilhões e o PIS/PASEP, com queda de pouco mais de R\$ 904 milhões.

As receitas administradas deverão alcançar a marca de 17% do PIB, configurando um aumento de 0,3 ponto percentual em relação à projeção original da LOA 2005 e de 0,7 ponto percentual frente ao realizado em 2004. Isso reflete uma carga tributária na esfera federal sem precedentes em nossa história econômica, cuja evolução atingiu o seu ponto de máximo, seja pelo esgotamento das possibilidades de uma maior extração de recursos da sociedade, seja pelos limites impostos pela LDO - 2006, que fixou para aquele ano um teto de 16% para as receitas administradas excluídas as atípicas.

Quanto às receitas não administradas, as projeções para o acumulado de dezembro de 2005 praticamente confirmam os valores aprovados na LOA, exceção feita à receita de concessões e à receita de compensações financeiras. A fim de melhor pontuar a análise desse item do relatório, foi elaborada a Tabela 2 que compara os dados relativos à sexta reavaliação bimestral de receitas com aqueles constantes da lei orçamentária de 2005.

Tabela 1
PROJEÇÃO DE RECEITAS FEDERAIS - EXERCÍCIOS 2005 E 2006

| Discriminação | PLO 2005 | | Lei 2005 | | Revisão Fevereiro Decreto nº 5.379/05 | | Revisão Junho Decreto nº 5.463/05 | | Revisão Agosto Decreto nº 5.516/05 | | Revisão Outubro Decreto nº 5.553/05 | | Revisão Dezembro Decreto nº 5.610/05 | | PLO 2006 | |
|---------------------------------|--------------|-------|--------------|-------|--|-------|--------------------------------------|-------|---------------------------------------|-------|--|-------|---|-------|--------------|-------|
| | R\$ milhares | % PIB | R\$ milhares | % PIB | R\$ milhares | % PIB | R\$ milhares | % PIB | R\$ milhares | % PIB | R\$ milhares | % PIB | R\$ milhares | % PIB | R\$ milhares | % PIB |
| I. Receita Total | 457.677 | 24,7 | 482.727 | 25,0 | 467.263 | 23,8 | 474.829 | 24,1 | 476.306 | 24,4 | 481.396 | 24,6 | 488.502 | 25,1 | 526.725 | 24,6 |
| I.1. Receita Administrada | 302.333 | 16,3 | 323.162 | 16,7 | 315.709 | 16,1 | 322.113 | 16,3 | 321.299 | 16,5 | 324.083 | 16,6 | 330.294 | 17,0 | 350.294 | 16,4 |
| I.1.1. Imp. de Importação | 9.999 | 0,5 | 10.798 | 0,6 | 10.985 | 0,6 | 10.398 | 0,5 | 9.676 | 0,5 | 9.279 | 0,5 | 8.910 | 0,5 | 11.729 | 0,5 |
| I.1.2. IPI | 23.312 | 1,3 | 30.495 | 1,6 | 25.983 | 1,3 | 25.101 | 1,3 | 24.197 | 1,2 | 23.603 | 1,2 | 23.962 | 1,2 | 27.794 | 1,3 |
| I.1.2.1. Fumo | - | - | - | - | 2.424 | 0,1 | 2.417 | 0,1 | 2.359 | 0,1 | 2.319 | 0,1 | 2.307 | 0,1 | 2.383 | 0,1 |
| I.1.2.2. Bebidas | - | - | - | - | 2.074 | 0,1 | 2.133 | 0,1 | 2.140 | 0,1 | 2.227 | 0,1 | 2.296 | 0,1 | 2.231 | 0,1 |
| I.1.2.3. Automóveis | - | - | - | - | 3.370 | 0,2 | 3.512 | 0,2 | 3.469 | 0,2 | 3.519 | 0,2 | 3.597 | 0,2 | 4.064 | 0,2 |
| I.1.2.4. Vinc. à Importação | - | - | - | - | 6.224 | 0,3 | 5.809 | 0,3 | 5.467 | 0,3 | 5.251 | 0,3 | 5.208 | 0,3 | 6.723 | 0,3 |
| I.1.2.5. Outros | - | - | - | - | 11.891 | 0,6 | 11.230 | 0,6 | 10.762 | 0,6 | 10.287 | 0,5 | 10.554 | 0,5 | 12.393 | 0,6 |
| I.1.3. Imposto de Renda | 94.241 | 5,1 | 100.515 | 5,2 | 100.825 | 5,1 | 106.824 | 5,4 | 108.107 | 5,5 | 110.018 | 5,6 | 113.714 | 5,8 | 117.190 | 5,5 |
| I.1.3.1. Pessoa Física | - | - | - | - | 6.763 | 0,3 | 7.182 | 0,4 | 7.139 | 0,4 | 7.228 | 0,4 | 7.254 | 0,4 | 7.484 | 0,4 |
| I.1.3.2. Pessoa Jurídica | - | - | - | - | 41.004 | 2,1 | 44.737 | 2,3 | 45.876 | 2,4 | 46.703 | 2,4 | 48.854 | 2,5 | 49.635 | 2,3 |
| I.1.3.3. Retido na Fonte | - | - | - | - | 53.058 | 2,7 | 54.905 | 2,8 | 55.092 | 2,8 | 56.087 | 2,9 | 57.606 | 3,0 | 60.071 | 2,8 |
| I.1.3.3.1. Trabalho | - | - | - | - | 25.090 | 1,3 | 26.066 | 1,3 | 26.585 | 1,4 | 26.585 | 1,4 | 27.778 | 1,4 | 29.654 | 1,4 |
| I.1.3.3.2. Capital | - | - | - | - | 19.058 | 1,0 | 20.061 | 1,0 | 19.669 | 1,0 | 20.002 | 1,0 | 19.647 | 1,0 | 21.026 | 1,0 |
| I.1.3.3.3. Rem. p/ Exterior | - | - | - | - | 5.191 | 0,3 | 5.080 | 0,3 | 5.065 | 0,3 | 5.510 | 0,3 | 5.936 | 0,3 | 5.425 | 0,3 |
| I.1.3.3.4. Outros | - | - | - | - | 3.719 | 0,2 | 3.698 | 0,2 | 3.773 | 0,2 | 3.990 | 0,2 | 4.245 | 0,2 | 3.965 | 0,2 |
| I.1.4. IOF | 5.431 | 0,3 | 5.599 | 0,3 | 5.684 | 0,3 | 5.771 | 0,3 | 5.820 | 0,3 | 5.918 | 0,3 | 6.095 | 0,3 | 6.285 | 0,3 |
| I.1.5. COFINS | 83.703 | 4,5 | 85.490 | 4,4 | 85.702 | 4,4 | 85.731 | 4,3 | 84.811 | 4,3 | 84.863 | 4,3 | 86.103 | 4,4 | 91.547 | 4,3 |
| I.1.6. PIS/PASEP | 21.280 | 1,2 | 22.396 | 1,2 | 21.047 | 1,1 | 21.104 | 1,1 | 21.101 | 1,1 | 21.314 | 1,1 | 21.492 | 1,1 | 22.926 | 1,1 |
| I.1.7. CSLL | 20.743 | 1,1 | 23.073 | 1,2 | 21.726 | 1,1 | 23.264 | 1,2 | 23.730 | 1,2 | 24.686 | 1,3 | 25.875 | 1,3 | 25.599 | 1,2 |
| I.1.8. CPMF | 28.211 | 1,5 | 29.044 | 1,5 | 29.178 | 1,5 | 29.479 | 1,5 | 29.346 | 1,5 | 29.451 | 1,5 | 29.023 | 1,5 | 32.088 | 1,5 |
| I.1.9. CIDE combustíveis | 8.318 | 0,5 | 8.330 | 0,4 | 8.126 | 0,4 | 7.856 | 0,4 | 7.813 | 0,4 | 7.739 | 0,4 | 7.702 | 0,4 | 7.858 | 0,4 |
| I.1.10. Outras Administr. | 3.673 | 0,2 | 3.840 | 0,2 | 3.681 | 0,2 | 3.743 | 0,2 | 3.761 | 0,2 | 4.168 | 0,2 | 4.340 | 0,2 | 4.325 | 0,2 |
| I.1.11. REFIS e PAES | 3.422 | 0,2 | 3.583 | 0,2 | 2.772 | 0,1 | 2.840 | 0,1 | 2.936 | 0,2 | 3.044 | 0,2 | 3.078 | 0,2 | 2.954 | 0,1 |
| I.2. Arrec. Líquida INSS | 107.688 | 5,8 | 107.688 | 5,6 | 105.421 | 5,4 | 106.618 | 5,4 | 108.224 | 5,5 | 108.620 | 5,6 | 108.084 | 5,6 | 120.312 | 5,6 |
| I.3. Receitas Não Administradas | 47.657 | 2,6 | 51.877 | 2,7 | 46.134 | 2,4 | 46.099 | 2,3 | 46.784 | 2,4 | 48.693 | 2,5 | 50.124 | 2,6 | 56.119 | 2,6 |
| I.3.1. Concessões | 581 | 0,0 | 681 | 0,0 | 682 | 0,0 | 302 | 0,0 | 286 | 0,0 | 271 | 0,0 | 1.274 | 0,1 | 972 | 0,0 |
| I.3.2. Dividendos | 4.162 | 0,2 | 4.576 | 0,2 | 3.405 | 0,2 | 3.611 | 0,2 | 3.983 | 0,2 | 4.869 | 0,2 | 4.869 | 0,3 | 4.478 | 0,2 |
| I.3.3. Cont. Seg. Serv. | 4.226 | 0,2 | 4.275 | 0,2 | 4.046 | 0,2 | 4.046 | 0,2 | 4.046 | 0,2 | 4.095 | 0,2 | 4.095 | 0,2 | 4.797 | 0,2 |
| I.3.4. Salário-Educação | 5.051 | 0,3 | 5.159 | 0,3 | 5.269 | 0,3 | 5.464 | 0,3 | 6.000 | 0,3 | 6.000 | 0,3 | 6.000 | 0,3 | 7.183 | 0,3 |
| I.3.5. Comp. Financeira | 15.712 | 0,9 | 18.604 | 1,0 | 15.235 | 0,8 | 15.151 | 0,8 | 14.433 | 0,7 | 14.807 | 0,8 | 15.235 | 0,8 | 18.383 | 0,9 |
| I.3.6. Demais Receitas | 8.979 | 0,5 | 9.635 | 0,5 | 8.973 | 0,5 | 8.752 | 0,4 | 9.262 | 0,5 | 9.233 | 0,5 | 9.233 | 0,5 | 10.400 | 0,5 |
| I.3.7. Receita Própria | 6.785 | 0,4 | 6.785 | 0,4 | 5.972 | 0,3 | 6.216 | 0,3 | 6.216 | 0,3 | 6.240 | 0,3 | 6.240 | 0,3 | 7.131 | 0,3 |
| I.3.8. FGTS | 2.162 | 0,1 | 2.162 | 0,1 | 2.552 | 0,1 | 2.558 | 0,1 | 2.558 | 0,1 | 3.178 | 0,2 | 3.178 | 0,2 | 2.775 | 0,1 |
| I.4. Incentivos Fiscais | -273 | 0,0 | -273 | 0,0 | -264 | 0,0 | -264 | 0,0 | -264 | 0,0 | -264 | 0,0 | -264 | 0,0 | -200 | 0,0 |
| II. Transf. Est. e Munic. | 70.487 | 3,8 | 78.959 | 4,1 | 74.925 | 3,8 | 77.045 | 3,9 | 77.577 | 4,0 | 77.665 | 4,0 | 79.917 | 4,1 | 88.269 | 4,1 |
| II.1. FPE/FPM/IPI-EE | 54.060 | 2,9 | 60.698 | 3,1 | 58.450 | 3,0 | 60.516 | 3,1 | 61.151 | 3,1 | 61.035 | 3,1 | 63.037 | 3,2 | 65.694 | 3,1 |
| II.2. Fundos Regionais | 1.223 | 0,1 | 1.223 | 0,1 | 1.301 | 0,1 | 1.503 | 0,1 | 1.440 | 0,1 | 1.492 | 0,1 | 1.541 | 0,1 | 4.287 | 0,2 |
| II.3. Salário Educação | 3.031 | 0,2 | 3.096 | 0,2 | 3.161 | 0,2 | 3.279 | 0,2 | 3.600 | 0,2 | 3.600 | 0,2 | 3.600 | 0,2 | 4.310 | 0,2 |
| II.4. Comp. Financeiras | 10.042 | 0,5 | 11.812 | 0,6 | 9.931 | 0,5 | 9.702 | 0,5 | 9.373 | 0,5 | 9.535 | 0,5 | 9.726 | 0,5 | 11.990 | 0,6 |
| II.5. Cide combustíveis | 1.930 | 0,1 | 1.933 | 0,1 | 1.885 | 0,1 | 1.848 | 0,1 | 1.813 | 0,1 | 1.796 | 0,1 | 1.802 | 0,1 | 1.823 | 0,1 |
| II.6. Demais | 202 | 0,0 | 198 | 0,0 | 197 | 0,0 | 199 | 0,0 | 199 | 0,0 | 207 | 0,0 | 211 | 0,0 | 165 | 0,0 |
| III. Receita Líquida | 387.190 | 20,9 | 403.768 | 20,9 | 392.338 | 20,0 | 397.784 | 20,2 | 398.730 | 20,4 | 403.731 | 20,7 | 408.585 | 21,0 | 438.456 | 20,5 |

Fonte: SOF/MPOG

1. Fatores Determinantes das Quedas de Receita

Tabela 2
Arrecadação/Previsão de Receitas Federais - 2005
Líquida de Restituições

| Fonte | Realizado 2004 | LOA/2005 (A) | Decreto 5610/05 (B) | R\$ Milhões Diferença (B-A) |
|---------------------------|----------------|-----------------|------------------------|-----------------------------------|
| Receita Total | 424.618 | 482.727 | 488.492 | 5.765 |
| Receita Administrada | 286.809 | 323.163 | 330.284 | 7.121 |
| Imposto Importação | 9.193 | 10.798 | 8.910 | -1.888 |
| IPI | 21.206 | 30.495 | 23.952 | -6.543 |
| Imposto de Renda | 91.924 | 100.515 | 113.714 | 13.199 |
| IOF | 5.252 | 5.599 | 6.095 | 496 |
| COFINS | 78.536 | 85.490 | 86.103 | 613 |
| PIS/PASEP | 19.675 | 22.396 | 21.492 | -904 |
| CSLL | 19.826 | 23.072 | 25.875 | 2.803 |
| CPMF | 26.432 | 29.044 | 29.023 | -21 |
| CIDE Combustíveis | 7.669 | 8.330 | 7.702 | -628 |
| Outras Administradas | 3.650 | 3.840 | 4.340 | 500 |
| REFIS e PAES | 3.446 | 3.584 | 3.078 | -506 |
| Rec Não Administrada | 137.809 | 159.564 | 158.208 | -1.356 |
| Arrec. Líquida INSS | 93.765 | 107.687 | 108.084 | 397 |
| Concessões | 1.254 | 681 | 1.274 | 593 |
| Dividendos | 4.309 | 4.576 | 4.869 | 293 |
| Cont.Planos Seg. Servidor | 6.889 | 4.275 | 4.095 | -180 |
| Salário Educação | 4.807 | 5.159 | 6.000 | 841 |
| Cota Parte Comp.Financ. | 12.156 | 18.604 | 15.235 | -3.369 |
| Demais | 7.529 | 9.635 | 9.233 | -402 |
| Receita Própria | 5.548 | 6.785 | 6.240 | -545 |
| FGTS | 1.552 | 2.162 | 3.178 | 1.016 |

Fonte: SOF/MP

As perdas de receita concentraram-se em algumas rubricas, as quais mostram-se pertinentes comentar de forma destacada a seguir:

a) IPI

A última projeção da receita do IPI registra uma queda de R\$ 6.543 milhões relativamente ao montante previsto na LOA – 2005 e um aumento de R\$ 349 milhões se comparada com o último decreto de reprogramação. A nota metodológica que acompanha o relatório indica que os fatores que influenciaram a menor arrecadação do IPI foram a valorização do câmbio acompanhada de um menor volume de importações (IPI vinculado à importação), a redução nos índices inflacionários e menores níveis de produção de cigarros e automóveis. Além disso, as projeções orçamentárias para 2005 levaram em conta decisão favorável à União, no âmbito do STF, relativamente ao aproveitamento de créditos do IPI incidente sobre produtos isentos, decisão esta que ainda não foi julgada em definitivo.

b) Imposto de Importação

Em relação ao orçamento aprovado, estima-se que a arrecadação do imposto de importação em 2005 importará uma redução de R\$ 1.888 milhões se comparado com o valor aprovado na LOA. Isso representa um decréscimo nominal de 3% em relação à receita realizada no ano anterior, o que pode ser considerado um fato inédito na história recente da arrecadação deste tributo. O fraco desempenho do imposto de importação é explicado pelos mesmos motivos de ordem macroeconômica que provocaram quedas na receita do IPI vinculado à importação, ou seja, a manutenção do real valorizado sem que isso tenha se revertido em aumento proporcional no valor das importações tributadas.

c) PIS/PASEP

A última de projeção da receita do PIS/PASEP registra um valor de R\$ 21.492 milhões, o que representa uma redução de R\$ 904 milhões em relação aos números contidos na LOA. Vale ressaltar que quando da primeira reprogramação de receitas efetuada em fevereiro de 2005, o Poder Executivo já havia definido um corte nas projeções orçamentárias do PIS/PASEP, no valor de R\$ 1.349 milhões, em parte por discordar das projeções de receitas atípicas (no valor de R\$ 1.045 milhões), que haviam sido incorporadas pelo Congresso Nacional com base em média histórica observada. Afora o fato de não terem se cumprido plenamente as projeções de receitas atípicas, a arrecadação do PIS/PASEP foi diretamente afetada pelas medidas de desoneração fiscal implementadas desde meados do ano, por meio das Medidas Provisórias nº 255 e 258.

d) Cota-Parte de Compensações Financeiras

No universo das receitas não administradas pela SRF, a rubrica “Cota-Parte de Compensações Financeiras” destaca-se, por representar uma arrecadação de R\$ 15.235 milhões no ano de 2005. Contudo, o desempenho dessa receita esteve bastante aquém do valor inicialmente projetado na LOA, fixado em R\$ 18.604 milhões. Essa queda deve-se basicamente às receitas relativas aos royalties pela produção de petróleo e gás natural e à participação especial recolhida aos cofres da União Federal pelas empresas ligadas à extração e refino de petróleo e gás natural. Em ambos os casos, a arrecadação baseia-se na receita operacional da produção, a qual apresentou um desempenho menos expressivo do que o esperado devido, de um lado, à falta de reajustes nos preços praticados pela Petrobrás no mercado interno e, de outro, à manutenção da taxa de câmbio médio em níveis muito baixos, reduzindo o valor de vendas ao exterior. Tem-se, portanto, dois fatores que se aliaram para explicar a enorme discrepância entre as projeções do Poder Executivo e as aprovadas pelo Congresso Nacional.

2. Fatores Determinantes dos Ganhos de Receita

O relatório de reprogramação de receitas do sexto bimestre estabeleceu expectativas favoráveis na arrecadação de determinadas rubricas vis à vis os valores previstos na lei orçamentária, cumprindo destacar nesse conjunto: o imposto de renda, com acréscimo de R\$ 13.199 milhões, a contribuição social sobre o lucro líquido, objeto de acréscimo de R\$ 2.803 milhões, o salário educação, com uma projeção a maior de R\$ 841 milhões e as receitas de concessões, que deverão registrar um acréscimo de R\$ 593 milhões.

a) Imposto de Renda

Relativamente ao imposto de renda, verificou-se um desempenho extraordinário na sua arrecadação ao longo de todo o ano, o que lhe deverá render um crescimento nominal da ordem de 24% frente ao mesmo período do ano anterior. Essa performance provém, em grande parte, da recomposição da base de arrecadação do imposto de renda da pessoa jurídica, face à regularização do fluxo de recolhimentos de grandes empresas, que, até então, vinham computando créditos e deduções do imposto de renda ou que haviam ingressado em ações judiciais, e, no momento, encontram-se em fase de execução de débitos em atraso e de depósitos judiciais e administrativos. Nesse contexto, somente o imposto de renda da pessoa jurídica foi responsável pela obtenção de R\$ 2,3 bilhões de receitas atípicas durante o ano de 2005, contribuindo isoladamente com 40% do total observado.

O desempenho da arrecadação nos setores financeiro e de fundos de previdência privada, por sua vez, são fatores que explicam o crescimento de pouco mais de 10% da tributação na fonte sobre os rendimentos do trabalho. Assim, é interessante observar que mesmo com a correção de 10% na tabela de incidência do imposto de renda da pessoa jurídica, será possível auferir níveis de receita superiores às projeções da lei orçamentária e do último decreto de reprogramação.

b) CSLL

As mesmas ponderações traçadas acima para o imposto de renda da pessoa jurídica devem ser aplicadas à contribuição social sobre o lucro líquido, dado que ambos os tributos possuem base de incidência e fato gerador semelhantes. Esta contribuição vem apresentando projeções crescentes de arrecadação que já superam em R\$ 2.803 milhões, o montante originalmente aprovado na LOA.

c) Salário Educação

O acréscimo observado no Salário Educação decorreu de mudança na metodologia de repartição dos recursos arrecadados sobre a folha salarial, que compõem a Guia da Previdência Social (GPS). Essa revisão, realizada desde meados do ano, baseou-se em estudo elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que resultou no aumento da proporção da receita alocada ao Salário Educação de 33% para 42,5%.

e) Concessões

Essa receita, inicialmente projetada em R\$ 681 milhões na LOA, vinha sofrendo reduções graduais a cada decreto de reprogramação, chegando a atingir o montante de apenas R\$ 271 milhões na reprogramação do quinto bimestre de 2005. Contudo, de forma um tanto inesperada, essa projeção foi elevada para R\$ 1.274 milhões nas projeções do Poder Executivo para o último bimestre do ano, com base em expectativa de antecipação do pagamento do Bônus de Assinatura, pelas empresas vencedoras da Sétima Rodada de Licitações promovida pela Agência Nacional do Petróleo (ANP). O curioso é que a própria ANP manifestou interpretação divergente quanto à possibilidade de tal antecipação, tendo sugerido a inclusão de emenda de receita ao Projeto de Lei Orçamentária de 2006, no valor equivalente a R\$ 1.088 milhões, face à sua interpretação de que os recursos da referida licitação somente ingressarão nos cofres da União em janeiro de 2006. Em vista destes aspectos consideramos que a projeção dessa receita encontra-se superestimada.

Observações Finais

Por fim, no que tange a arrecadação do INSS as projeções para o exercício são da ordem de R\$ 108.084, indicando uma arrecadação a maior de R\$ 397 milhões em relação ao orçamento em vigor. Face à despesa com benefícios previdenciários da ordem de R\$ 146.709 milhões, será verificado um déficit de R\$ 38.625 milhões, maior, portanto, do que o que havia sido projetado originalmente na LOA-2005 (vide Quadro 1).

As informações constantes da Sexta Reprogramação Bimestral das Receitas Primárias permitem aferir de forma quase definitiva os valores que efetivamente ingressarão nos cofres da União até dezembro de 2005. Configura-se, portanto, a oportunidade de efetuar uma espécie de balanço geral da execução orçamentária da receita e avaliar as projeções realizadas quando da aprovação da peça orçamentária. Observa-se que a previsão das receitas primárias da União, aprovada pelo Congresso no início do ano, foi inferior em cerca de 1% (R\$ 5,7 bilhões) às projeções preliminares dessa receita para o fechamento do atual exercício fiscal. Isso, de certa forma, demonstra que as inúmeras críticas que apontavam a falta de realismo da peça orçamentária aprovada, com a definição de um volume de receitas exageradamente otimista não se verificaram. No caso dos impostos e contribuições sociais administrados pela Secretaria da Receita Federal, o montante aprovado na LOA ficou subestimado em 2,2%, porém quando efetuada a análise da evolução receita por receita percebe-se algumas diferenças relevantes entre a execução e o projetado, que conforme mencionado no texto acima, decorreram de situações de difícil previsibilidade, tais como o excelente desempenho da arrecadação do imposto de renda das pessoas jurídicas e da contribuição social sobre o lucro líquido e as perdas sofridas pelo imposto de importação. Esse quadro está a indicar a necessidade de se implementar aperfeiçoamentos no modelo de previsão das receitas federais, de sorte a incorporar na análise variáveis que não se encontram devidamente captadas no modelo atual, em especial, os efeitos da variação do PIB, da inflação e do câmbio sobre setores chave da economia e a adoção de medidas de combate à sonegação e evasão fiscal promovidas pelos órgãos de administração tributária.

Brasília, 21 de dezembro de 2005.

Maria Emilia Miranda Pureza
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira