



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

12/06
Nota Técnica

**Avaliação da Receita Primária Prevista
Relatório de Reprogramação Orçamentária do
Terceiro Bimestre – Exercício Fiscal de 2006**

Núcleo de Receita
Maria Emilia Miranda Pureza

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Núcleo de Receita

NOTA TÉCNICA Nº 12/2006

AVALIAÇÃO DE RECEITAS PRIMÁRIAS – 3º BIMESTRE DE 2006

1. Considerações Iniciais

Em cumprimento aos arts. 75 e 76 da LDO – 2006, que prevê a obrigatoriedade de publicação do cronograma mensal de desembolso mensal do governo federal, o Poder Executivo encaminhou à apreciação da Comissão Mista de Orçamento, Planos e Fiscalização Financeira o Relatório de Reavaliação de Receitas e Despesas Primárias relativo ao 3º bimestre de 2006.

O documento contém a reavaliação bimestral de receitas primárias dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para o exercício de 2006, em cuja apuração foram incorporados a receita preliminar até o mês de junho e os parâmetros macroeconômicos mais recentes estimados pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. As principais modificações do parâmetros macroeconômicos se verificaram no valor do preço médio do barril do petróleo *brent* (de US\$ 67,67 para US\$ 69,58), na variação do IGP-DI (de 2,36% para 3,50%), na redução da taxa média do câmbio e no aumento da massa salarial, produzindo impacto nas projeções do imposto de importação, IPI vinculado à importação e imposto de renda, royalties, dentre outros.

As informações apresentadas pelo referido relatório são referendadas pelo Decreto nº 5.861, de 28 de julho de 2006, que modifica as disposições do Decreto nº 5.780, de 19 de maio de 2006, permitindo ampliar a programação orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolsos para 2006, com base nas informações relativas à receita realizada até o mês de junho. Um resumo das modificações processadas pode ser visualizado na tabela a seguir:

Tabela 1

Reavaliação de Receitas e Despesas - 2006 R\$ Bilhões

Discriminação	Lei 2006 A	2º Bimestre (Decreto 5.780/06) B	3º Bimestre (Decreto 5.861/06) C	Lei x Reav. 2º Bim. B-A	Lei x Reav. 3º Bim.	
					C-A	
Receita Primária Líquida (exclui RGPS)	332	332	335	0		3
Despesas Obrigatorias (exclui Previd.)	151	156	158	5		7
Déficit do RGPS	39	43	41	4		2
Meta de Resultado Primário	52	53	51	1		0
Recurso Bloqueado(-)/Liberado(+)	-	-14	-9	-		

Fonte: SOF/MPOG. Elaboração COFF/CD

Os dados da Tabela 1, registram as projeções dos agregados da receita e despesa primárias, do déficit do RGPS e da meta de superávit primário, conforme explicitado nas reavaliações de receitas e despesas orçamentárias para o segundo bimestre (Decreto nº 5.780, de 19 de maio de 2006) e para o terceiro trimestre (Decreto nº 5.861, de 28 de julho de 2006). Esses dados embasam as variações nos limites para movimentação e empenho e de pagamento verificadas em cada período. Percebe-se que o volume de recursos indisponíveis para a execução de despesas não obrigatórias foi inicialmente de R\$ 14,2 bilhões na revisão

orçamentária efetuado no mês de maio, tendo se reduzido para R\$ 9,4 bilhões face à reavaliação do decreto presidencial editado em julho.

O primeiro contingenciamento, no valor de R\$ 14,2 bilhões, promovido através do Decreto nº 5.780/06, decorreu primordialmente das novas estimativas de despesas vinculadas ao salário mínimo (seguro-desemprego e abono salarial), dos créditos extraordinários aprovados em 2006 até a promulgação do orçamento e das despesas com subsídios e securitizações. Ressalte-se, ainda, que, à época, foi identificado um aumento nas projeções do déficit previdenciário, no valor de R\$ 4,1 bilhões, em relação ao que fora originalmente previsto na LOA. Pelo lado das receitas, é interessante observar uma inusual estabilidade no valor da receita primária exceto RGPS. Na verdade, esse número foi reflexo de um corte drástico de R\$ 6,1 bilhões nas projeções da receita administrada pela Secretaria da Receita Federal, integralmente compensada por uma revisão a maior de R\$ 6,2 bilhões no valor da receita com dividendos (ver Tabela 2, coluna Lei x 2^a Avaliação). Adicionalmente, por esse decreto, o governo federal elevou a meta de resultado fiscal do governo central e estatais (de 3,10 % do PIB para 3,35% do PIB), a fim de compensar a redução esperada do superávit primário dos governos subnacionais.

TABELA 2
RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL

Discriminação	Realizado 2005		Lei 2006		Avaliação 2º Bimestre (Decreto 5.780/06)		Avaliação 3º Bimestre (Decreto 5.861/06)		Lei x 2 ^a Avaliação		Lei x 3 ^a Avaliação	
	(A)	% PIB	(B)	% PIB	(C)	% PIB	(D)	% PIB	(C-B)	(D-B)	R\$ Milhões	
I. RECEITA TOTAL	491.214	25,4	545.902	25,9	543.517	25,8	549.401	26,1	-2.385	3.498		
I.1 Receita Administrada	333.008	17,2	364.461	17,3	358.363	17,0	362.318	17,2	-6.098	-2.144		
I.1.1. Imposto de Importação	9.020	0,5	10.197	0,5	9.534	0,5	9.865	0,5	-663	-332		
I.1.2. IPI	24.452	1,3	28.073	1,3	25.738	1,2	27.419	1,3	-2.335	-654		
I.1.3. Imposto de Renda	115.286	5,9	125.944	6,0	127.798	6,1	129.281	6,2	1.854	3.337		
I.1.4. IOF	6.098	0,3	6.787	0,3	6.759	0,3	6.829	0,3	-28	43		
I.1.5. COFINS	86.581	4,5	94.007	4,5	91.688	4,4	91.425	4,4	-2.320	-2.582		
I.1.6. PIS/PASEP	21.585	1,1	23.912	1,1	23.949	1,1	24.083	1,1	38	171		
I.1.7. CSLL	25.643	1,3	27.811	1,3	28.142	1,3	28.425	1,4	331	614		
I.1.8. CPMF	29.007	1,5	32.153	1,5	32.297	1,5	32.410	1,5	145	257		
I.1.9. CIDE combustíveis	7.680	0,4	7.729	0,4	8.049	0,4	8.045	0,4	320	316		
I.1.10. Outras Administradas SRF	4.383	0,2	4.774	0,2	4.409	0,2	4.536	0,2	-365	-238		
I.1.11. REFIS e PAES	3.073	0,2	3.075	0,1								
I.2. Arrec. Líquida INSS	108.434	5,6	123.673	5,9	121.948	5,8	123.323	5,9	-1.725	-350		
I.3. Receitas Não Administradas	49.779	2,6	57.987	2,7	63.424	3,0	63.979	3,0	5.437	5.992		
I.3.1. Concessões	1.274	0,1	2.027	0,1	2.520	0,1	2.401	0,1	493	374		
I.3.2. Dividendos	4.854	0,3	4.954	0,2	11.166	0,5	10.771	0,5	6.212	5.818		
I.3.3. Cont. Plano de Seg. do Servidor	4.287	0,2	5.011	0,2	4.813	0,2	4.820	0,2	-198	-191		
I.3.4. Salário-Educação	5.764	0,3	7.183	0,3	6.468	0,3	6.690	0,3	-716	-493		
I.3.5. Cota-Parte de Comp. Financeiras	15.234	0,8	18.763	0,9	18.124	0,9	18.733	0,9	-639	-30		
I.3.6. Demais Receitas	9.233	0,5	10.511	0,5	10.585	0,5	10.592	0,5	74	81		
I.3.7. Receita Própria (fts 50 & 81)	6.240	0,3	6.756	0,3	6.906	0,3	7.129	0,3	149	373		
I.3.8. FGTS	2.893	0,1	2.781	0,1	2.843	0,1	2.843	0,1	62	62		
I.4. Incentivos Fiscais	-7	0,0	-219	0,0	-219	0,0	-219	0,0	0	0		
II. TRANSF. A EST. E MUNICÍPIOS	85.956	4,4	90.128	4,3	89.566	4,3	90.895	4,3	-562	767		
III. RECEITA LÍQUIDA (I - II)	405.258	20,9	455.774	21,6	453.951	21,5	458.506	21,8	-1.823	2.731		

Fonte SOF/MPOG. Dados de 2005, SRF/MF (receita administrada), STN/MF (receita não administrada)

2. Evolução da Receita

A reprogramação orçamentária efetuada por meio do Decreto nº 5.861/06 começa a indicar perspectivas mais otimistas quanto à evolução da receita primária líquida - inclusive quando comparado com os números aprovados na LOA – bem como uma redução na projeção do déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Outro aspecto relevante é a redução em 0,05 pontos percentuais da meta de resultado primário do governo central (de 2,50% do PIB para 2,45% do PIB), como decorrência de uma melhora nas expectativas para o resultado primário dos governos subnacionais. Por outro lado, a tendência de crescimento das despesas obrigatórias, desta vez justificada pelo aumento das despesas com pessoal e encargos sociais e pela edição de créditos extraordinários, evidencia o maior peso que vem adquirindo essa rubrica em relação à receita primária líquida.

A reprogramação orçamentária do terceiro bimestre se traduz numa receita total do governo central de R\$ 549,4 bilhões, correspondendo a um acréscimo de R\$ 3,5 bilhões

frente ao valor aprovado na LOA – 2006. Quando confrontados com o decreto de reavaliação do 2º bimestre (Decreto nº 5.780/06), os números contidos no relatório do 3º bimestre indicam uma reestimativa a maior de R\$ 5,9 bilhões no valor da receita total. É curioso que no período tão curto que separa a reestimativa do segundo e do terceiro bimestres tenha, o governo federal, efetuado um ajuste tão significativo nas projeções de receita, notadamente das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal. Nesta rubrica é possível identificar o enorme experimentado verificado nas previsões para o IPI, imposto de renda e arrecadação líquida do INSS, cujos fatores determinantes serão discutidos a seguir.

A se manter esse quadro, o montante das receitas administradas deverá alcançar a marca de 17,2% do PIB, configurando um decréscimo de 0,1 ponto percentual na carga tributária federal em relação ao previsto na LOA 2006 e a manutenção do mesmo nível de arrecadação ocorrido em 2005. Isso reflete um dado importante: as inúmeras medidas de desoneração tributária implementadas pelo governo federal, ao longo dos últimos meses não foram capazes de reverter a tendência ascendente da carga tributária federal.

A renúncia de arrecadação para o ano de 2006 foi estimada pelo Poder Executivo em R\$ 9 bilhões, dos quais cerca de 60% correspondem aos efeitos da “MP do Bem”, posteriormente convertida na Lei nº 11.196, de 2005, a qual definiu um enorme conjunto de incentivos no âmbito da COFINS, PIS, IRPJ e CSLL. Contudo, até o momento, o acesso a determinados incentivos tem se mostrado aquém dos esperado. De acordo com informações veiculadas pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT)¹, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras (RECAP) conta, até agora, com apenas 56 empresas cadastradas em todo o país, enquanto o Regime Especial de Exportação de Serviços de Tecnologia e Informação (REPES), sequer dispõe de estatísticas de adesões.

O reduzido acesso aos novos benefícios tributários, após o transcurso de seis meses de funcionamento do novo regime de incidência, indica a necessidade de os órgãos competentes da administração tributária reavaliarem suas estimativas de renúncia de receitas, de forma a melhor embasar as projeções que serão feitas no próximo decreto bimestral de reprogramação orçamentária a ser editado no mês de setembro.

Por outro lado, o governo federal reconhece que uma boa parte dessa desoneração vem sendo compensada pela adoção de mecanismos de cobrança envolvendo a substituição tributária e a retenção na fonte, que permitem antecipar o recolhimento do tributo e inibir a evasão fiscal. Em vista disso, os relatórios de reavaliação de receitas do segundo e do terceiro bimestres introduziram uma inovação, ao incluir o esforço arrecadatório entre os fatores condicionantes das projeções de receita administrada. Segundo dados da Secretaria da Receita Federal, o esforço de arrecadação foi responsável por um acréscimo de R\$ 3,1 bilhões no valor da receita bruta projetada no relatório de reprogramação do 2º bimestre, enquanto que no 3º bimestre essa parcela correspondeu a R\$ 4,6 bilhões.

Conforme alertam os citados relatórios, o impacto orçamentário do esforço de arrecadação “depende da alocação de recursos humanos, orçamentários e financeiros junto à Secretaria da Receita Federal e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, com vistas à realização de ações para cobrança de créditos tributários.”

Quanto às receitas não administradas, as projeções para o exercício de 2006 superam fortemente os valores aprovados na LOA, em razão do elevado aumento das receitas com dividendos. Além disso, o governo federal reviu suas projeções para a arrecadação da contribuição previdenciária, corroborando, assim, os níveis de receita originalmente aprovados na LOA, baseando-se, para tal, no melhor desempenho da massa salarial nominal (aumento de

¹“Regimes Especiais da MP do Bem Têm Baixa Procura Pelas Empresas”, de Márcio Rodrigues. Acesso: www.normaslegis.com.br/trib/2tributario260706.htm,

9,8% para 11%), bem como na redução da expectativa de pagamentos de sentenças. Consequentemente, cai a projeção do déficit anual do RGPS de R\$ 43 bilhões para R\$ 41 bilhões

3. Fatores Determinantes da Evolução da Receita

As principais fontes de aumento da receita primária foram os pagamento de dividendos de empresas estatais federais à União e as novas projeções de arrecadação do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido.

a) Dividendos

O grande salto verificado na receita de dividendos, cujo valor corresponde a mais que o dobro do valor originalmente aprovado na LOA, decorre de reavaliações realizadas pelo Poder Executivo, tendo em vista o bom desempenho econômico-financeiro das empresas estatais em 2005 e 2006. As empresas estatais que mais contribuem para esse aumento são basicamente a Petrobrás, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES. Somente os três bancos pagaram um total de quase R\$ 3,5 bilhões ao governo federal até maio, correspondendo a um acréscimo quase 30% frente aos pagamentos efetuados em todo o ano de 2005. Ressalte-se contudo que uma parte dessa receita deverá ser paga por meio da entrega de títulos públicos do Tesouro Nacional, o que significa que nem tudo reverterá em recursos livres para cobertura de despesas primárias.

b) Imposto de Renda

Relativamente ao imposto de renda, verifica-se um desempenho extraordinário na sua arrecadação, o que lhe deverá render um crescimento nominal da ordem de 12,1% frente ao realizado 2005. Além disso, é interessante observar que as projeções do terceiro bimestre já superam os números da lei orçamentária em R\$ 3,3 bilhões. Essa performance, de um lado, é explicada pelo fator “esforço de arrecadação”, já discutido acima, o qual passou a ser incorporado nas projeções de arrecadação pelo governo federal. Além disso, também é possível identificar perspectivas, a nosso ver, um tanto otimistas para a arrecadação do imposto de renda retido na fonte sobre rendimentos do trabalho, com aumento de 12% no ano. Segundo o relatório de reavaliação, a revisão para cima do aumento da massa salarial e alterações legislativas no prazo de recolhimento do imposto, introduzidas pela Lei nº 11.196/05, justificariam tal desempenho. Assim, mesmo com a correção de 8% na tabela de incidência do imposto de renda da pessoa física, será possível auferir níveis de receita superiores às projeções da lei orçamentária e do último decreto de reprogramação.

c) CSLL

Apesar dos benefícios fiscais introduzidos pela “MP do Bem”, a arrecadação da CSLL tem crescido acima dos níveis projetados pela lei orçamentária e deverá registrar um crescimento de 10% frente ao arrecadado em 2005.

Ressalte-se, por fim, que o relatório de reprogramação de receitas do terceiro bimestre estabeleceu expectativas desfavoráveis na arrecadação de determinadas rubricas vis à vis os valores previstos na lei orçamentária, cumprindo destacar nesse conjunto: a COFINS, com decréscimo de R\$ 2,6 bilhões, o IPI, com redução R\$ 654 milhões e o salário educação, com uma projeção a menor de R\$ 493 milhões.

a) COFINS

A nova projeção da arrecadação da COFINS nos parece mais consentânea com o seu desempenho até o mês de junho. Os benefícios fiscais concedidos a partir do início de 2006, com a edição da “MP do Bem”, notadamente quanto a desoneração nas vendas de microcomputadores, autopeças, leite em pó e queijo são bastante relevantes. Em vista disso, espera-se um crescimento nominal de 5,6% na arrecadação no ano, refletindo basicamente o crescimento do PIB no exercício.

b) IPI

A última projeção da receita do IPI registra uma queda de 2,3% relativamente ao montante previsto na LOA, porém um aumento de 6,5% se comparada com o decreto de reprogramação do segundo bimestre. A nota metodológica que acompanha o relatório indica que os fatores que influenciaram a menor de arrecadação do IPI, foram a valorização do câmbio e a redução de alíquotas médias, notadamente dos insumos da construção civil.

c) Salário Educação

Quando da elaboração da peça orçamentária do exercício de 2006, esperava-se que os níveis de arrecadação do salário educação fossem positivamente impactados pela 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 de 2005, baseou-se em estudo elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, que identificou a necessidade de corrigir erro na apuração da partilha de recursos entre o Sistema S (envolvendo contribuições para o SESI, SESC, SENAI, SENAC, dentre outros) e o salário educação, o que resultaria no aumento da proporção da receita alocada a este último de 33% para 42,5%.

Contudo, segundo informa o relatório de reprogramação encaminhado à Comissão Mista em maio deste ano, ainda não foi liquidado o passivo do INSS junto ao FNDE, resultante da mudança de critério da partilha da receita, o que tem inviabilizado a consecução dos níveis de arrecadação do salário educação conforme projetado inicialmente pela lei orçamentária.

Por fim, no que tange a arrecadação do INSS as projeções para o exercício são da ordem de R\$ 123,3 bilhões, indicando o realismo das projeções aprovadas na lei orçamentária para essa importante rubrica. Porém, em vista de uma despesa com benefícios previdenciários da ordem de R\$ 164,4 bilhões, será verificado um déficit de R\$ 41 bilhões, maior, portanto, do que o que havia sido projetado originalmente na LOA-2006 (vide Quadro 1).

4. Observações Finais

As informações constantes do Relatório de Reprogramação das Receitas e Despesas Primárias relativo ao 3º Bimestre de 2006 permitem antever que o montante da receita total da União deverá superar o valor aprovado na lei orçamentária devido à evolução esperada da arrecadação do imposto de renda e dos dividendos, superior em 2,6% e 117,4% respectivamente. Por outro lado, os dados do acumulado do mês de junho permitem delinear com mais clareza a perspectiva de frustração nas receitas da COFINS, cujas projeções acenam com um valor a menor em cerca de 2,7% do valor aprovado no orçamento.

Isso, de certa forma, demonstra que as críticas que apontavam a falta de realismo da peça orçamentária aprovada, com a definição de um volume de receitas exageradamente otimista não se confirmam na prática. No caso dos impostos e contribuições sociais

administrados pela Secretaria da Receita Federal, o montante aprovado na LOA encontra-se subestimado em R\$ 2,1 bilhões, o que representa meros 0,6% do valor previsto no relatório de reavaliação do terceiro bimestre. Já no que tange às receitas não administradas, percebe-se uma diferença relevante entre o valor previsto na lei orçamentária e as projeções para o terceiro bimestre, a qual conforme vimos, decorre de um volume de pagamentos de dividendos totalmente inesperado e bastante acima do normal, que deverá deslocar a receita de dividendos de seu patamar histórico de 0,25% do PIB para 0,5% do PIB no presente exercício

Brasília, 2 agosto de 2006.

Maria Emilia Miranda Pureza
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira