



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

REQUERIMENTO Nº /2011
(do Sr. Cláudio Puty)

Requer seja encaminhado à Comissão Mista de Orçamento o Parecer da Comissão de Finanças e Tributação à PLOA 2012 (PL nº 28/11-CN), conforme artigo 90 do Regimento Comum.

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos regimentais, seja encaminhado à Comissão Mista de Orçamento o Parecer da Comissão de Finanças e Tributação à PLOA 2012 (PL nº 28/11-CN).

JUSTIFICAÇÃO

Compete à Comissão de Finanças e Tributação, de acordo com o artigo 32, X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em especial às alíneas “j” e “i”, apreciar alterações no ordenamento relativo às receitas da União.

Dessa forma, proponho Parecer que servirá de subsídio ao Relator da Receita, nos termos do artigo 90 da Resolução nº 1, de 1970-CN, Regimento Comum do Congresso Nacional-RCCN, após ser apreciado por esta Comissão.

Sala da Comissão, em de outubro de 2011.

Deputado CLÁUDIO PUTY
(PT/PA)



PARECER DE SUBSÍDIOS

Parecer de que trata o § 1º do art. 30 da Resolução N° 1, de 2006 – CN, relativo ao Projeto de Lei N° 28, de 2011 – CN, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012”.

1. INTRODUÇÃO

Com fundamento no art. 90, § 3º, “a” e “b”, da Resolução N° 1 do Congresso Nacional – CN, de 1970, Regimento Comum do Congresso Nacional – RCCN, esta Comissão de Finanças e Tributação – CFT da Câmara dos Deputados – CD manifestou ao Excelentíssimo Senhor Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, Senador Vital do Rego, o interesse em colaborar com a emissão do parecer desta comissão sobre o Projeto de Lei N° 28, de 2011, do CN, Proposta Orçamentária para o exercício financeiro de 2012, quanto à estimativa das receitas da União, objeto do Relatório da Receita a ser elaborado pelo Excelentíssimo Senhor Relator da Receita, Senador Acir Gurgarcz, com auxílio do Comitê de Avaliação da Receita, de que trata o art. 23 daquela Resolução.

Em resposta a essa manifestação, foi determinado o encaminhamento, à esta Presidência, de exemplar da Proposta Orçamentária para 2012, acompanhado das correspondentes Informações Complementares, fixando o dia 11 de outubro de 2011 como termo final de apresentação de parecer com as considerações desta Comissão sobre a receita orçamentária estimada, para efeito de seu recebimento como subsídios à elaboração do Relatório da Receita. São tais considerações que oferecemos pontualmente, a seguir, como subsídio à análise e à eventual reestimativa de algumas receitas previstas no PL N° 28/2011 – CN.



2. ESTIMATIVAS DE RECEITAS PRIMÁRIAS

Com base nas premissas que adotou quanto aos cenários macroeconômicos interno e externo, esperados para o restante do 2011 e para 2012, e nas políticas estabelecidas para o cumprimento das metas de superávit primário e de inflação, fixadas em lei para 2011 e para 2012, o Poder Executivo elaborou as estimativas de receitas apresentadas em sua proposta orçamentária para 2012. No que se segue, estão destacadas algumas das principais receitas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, que entendemos devam ser objeto de especial prudência por parte do Congresso Nacional em sua eventual reestimativa, razão pela qual colocamos nossas considerações a elas relativas como subsídios à elaboração do Relatório da Receita. Neste parecer, não será, portanto, abordada nenhuma das receitas financeiras desses orçamentos, assim como nenhuma das receitas primárias e financeiras do orçamento de investimento das empresas estatais federais.

Como se sabe, para a grande maioria do conjunto das receitas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social constantes do PL N° 28/2011 – CN, cada uma delas foi estimada, em termos gerais, tomando como base de referência os valores mensais realizados (de janeiro a julho) e estimados (de agosto a dezembro) de 2011, devidamente reduzidos de parcelas atípicas (decorrentes de fatos ocorridos em 2011 que não deverão ocorrer novamente em 2012). Esses valores reduzidos de 2011 são, então, projetados, mês a mês, para o mês correspondente de 2012, pela aplicação de fatores que refletem mudanças legislativas e, principalmente, parâmetros macroeconômicos que refletem variações de preços e quantidades, previstos com os cenários e políticas adotadas, que influenciam a realização daquela específica receita primária. Por fim, esses valores projetados são acrescidos de eventuais parcelas extraordinárias esperadas (decorrentes de fatos não ocorridos em 2011 que deverão ocorrer em 2012). Vale destacar que os valores estimados da base de referência (de agosto a dezembro de 2011), por ainda não terem sido arrecadados, devem ser, eles próprios, previamente obtidos por projeção dos dados de arrecadação do exercício anterior (agosto a dezembro de 2010), utilizando os parâmetros correspondentes.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Utilizados nesse parecer apenas para fins de comparação, os valores relativos às receitas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social do exercício de 2011 são os realizados (de janeiro a agosto) e estimados (de setembro a dezembro) constantes da última avaliação bimestral (4ª Avaliação), publicada em setembro último pela Secretaria do Orçamento Federal – SOF, do Ministério de Planejamento – MP. Da mesma forma, os percentuais em relação ao PIB das receitas de 2011, referem-se ao valor nominal reestimado de R\$ 4.109,9 bilhões, constante dessa 4ª Avaliação, enquanto que, os das receitas de 2012, referem-se ao valor nominal estimado do PIB para 2012, de R\$ 4.537,5 bilhões, constante da proposta orçamentária. Importante notar que, naturalmente, as estimativas de receitas primárias constantes da proposta orçamentária para 2012 tomaram, como base de referência para projeção, os valores realizados ou estimados de 2011, livres de parcelas atípicas, constantes da 3ª Avaliação da SOF, visto que o encaminhamento do PL N° 28/2011 – CN ao Congresso Nacional deu-se antes da 4ª Avaliação, ocorrida em setembro.

O PL N° 28/2011 – CN apresenta, para o conjunto dos orçamentos fiscal e da seguridade, Receita Primária Bruta estimada em R\$ 1.097,3 bilhões que, com um montante de Transferências Constitucionais a Estados e Municípios de R\$ 185,7 bilhões, resulta em uma Receita Primária Líquida estimada de R\$ 911,7 bilhões. Comparativamente às receitas para 2011, reestimadas na 4ª Avaliação, estes valores apresentam aumentos nominais bruto de R\$ 99,9 bilhões e líquido de R\$ 80,0 bilhões, enquanto que relativamente aos respectivos PIB's nominais, exibem reduções bruta de 24,27% para 24,18% e líquida de 20,24% para 20,09%.

Uma consideração geral já cabe ser feita nesse ponto. Trata-se de uma dificuldade, encontrada na generalidade das receitas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social para as quais se aplique a metodologia de previsão descrita acima, que diz respeito à identificação de parcelas atípicas e sua devida exclusão da base de referência para projeção, relativamente a cada receita primária. É comum a ocorrência de o Congresso Nacional considerar típicas parcelas da arrecadação de receitas primárias que o Poder Executivo aponta como atípicas, sem a necessária e circunstanciada fundamentação da divergência. Entendemos que tal fundamentação deve constar de forma expressa no Relatório da Receita, de modo que afaste claramente a eventual aparência de indevido incremento de estimativa da



receita primária por arbitrária inclusão, em sua base de referência, de parcelas que apenas aparentemente são atípicas.

2.1. Receitas Administradas pela RFB/MF

As Receitas Administradas pela RFB, não incluídas as relativas ao Regime Geral da Previdência Social - RGPS, correspondem, em termos brutos, a 64,5% do total da Receita Primária Bruta estimada para 2012. Comparativamente à Receita Administrada reestimada para 2011 na 4ª Avaliação, isso representa um aumento da Carga Tributária Federal Bruta, em relação aos respectivos PIB's nominais, de 15,52% para 15,60%, seguindo a tendência verificada a partir de 2010. Em razão de sua importante participação no total da Receita Primária, a grande maioria das Receitas Administradas pela RFB deve, naturalmente, ser objeto da máxima prudência do Congresso Nacional, em especial quanto às alterações que forem efetuadas nos dados de arrecadação usados como base de referência para fins de projeção e nos parâmetros macroeconômicos utilizados na projeção desta base de referência.

Assim, naturalmente, a primeira consideração que apresentamos, relativamente às reestimativas da Receita Administrada, diz respeito a alterações nas bases de referência, que consiste nos dados de arrecadação sobre as quais são aplicados os parâmetros macroeconômicos. Entendemos serem estas alterações admissíveis, exclusivamente, quando apresentadas as suas memórias de cálculo, demonstrando claramente o reflexo dos novos dados de arrecadação ou dos novos valores previstos dos parâmetros, ocorridos apenas após a elaboração da proposta, sobre a estimativa do restante da base de referência.

Com relação a alterações nos parâmetros macroeconômicos de reestimativa da Receita Administrada, apresentamos outra consideração, por nós tida como fundamental, inclusive do ponto de vista de seus fundamentos econômicos, pelos quais sempre devem se pautar as reestimativas de receitas efetuadas pelo Congresso Nacional. Trata-se da possível necessidade de, ao assumir uma alteração de parâmetro de preço, ter-se de efetuar uma alteração correspondente, em sentido contrário, em um parâmetro associado de quantidade, efeito que será tão mais pronunciado quanto maior for a denominada elasticidade-preço do parâmetro de quantidade, que relaciona as duas alterações.



Um desses parâmetros, que maior margem para discussões gera, é certamente o câmbio, devido à sua alta volatilidade, havendo mesmo previsões em sentidos opostos quanto à sua evolução, mesmo no curto prazo e para um mesmo cenário, em razão do grande número de variáveis que o afetam. Assim, embora haja ampla possibilidade para a alteração, no curto prazo, da cotação futura do dólar americano, certos parâmetros de quantidade, com alta elasticidade-preço em relação ao câmbio, devem acompanhar as variações assumidas para este, em sentido inverso.

É o caso do volume das importações de uma ampla gama de mercadorias, que afeta diretamente o Imposto de Importação, além do Imposto sobre Produtos Industrializados, da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da Contribuição para o PIS/PASEP, todos incidentes também sobre a importação, e das quantias remetidas ao exterior, que afeta diretamente o Imposto de Renda incidente sobre tais remessas. Assim, entendemos que, a menos que expressamente consignada no Relatório da Receita a necessária e circunstanciada fundamentação para a ocorrência de uma muita baixa elasticidade-preço dos volumes importados e das quantias remetidas, tais impostos não deveriam sofrer o integral impacto da alteração assumida para o câmbio em sua reestimativa pelo Congresso Nacional.

2.2. Receitas do RGPS

As Receitas do RGPS correspondem, em termos brutos, a 24,3% do total da Receita Primária Bruta estimada para 2012. Comparativamente às Receitas do RGPS reestimadas para 2011 na 4ª Avaliação, isso representa uma redução da arrecadação previdenciária, em relação aos respectivos PIB's nominais, de 5,98% para 5,87%, apesar do aumento nominal previsto de R\$ 20 bilhões. A relativa importância das receitas previdenciárias no total das Receitas Primárias, também recomenda cautela na sua reestimativa pelo Congresso Nacional e, novamente, com especial destaque para os eventualmente novos valores assumidos para os parâmetros que lhe afetam diretamente, principalmente a massa salarial.

Uma consideração nossa a respeito dos parâmetros utilizados na previsão da Receita do RGPS diz respeito à interpretação, eventualmente adotada na aplicação de sua metodologia de cálculo no âmbito do Congresso Nacional, do denominado desvio metodológico, apurado nas comparações



entre a receita previdenciária efetivamente realizada e a que tenha sido prevista, nos exercícios anteriores. Trata-se de um índice estatístico do grau de acerto das previsões de receita previdenciária e que, portanto, não autoriza sua aplicação como parâmetro para previsão, exceto quando estatisticamente evidencie a ocorrência de erro sistemático invariavelmente no mesmo sentido, por exemplo, um erro que sempre subestima a receita previdenciária. Assim, entendemos que, a menos que circunstancialmente fundamentada de forma expressa no Relatório da Receita tal evidência estatística, não deve o desvio metodológico ser utilizado na reestimativa da Receita do RGPS, seja com o efeito de reduzi-las, seja com o de aumentá-la.

2.3. Receitas Não Administradas

No conjunto das Receitas Não Administradas estão incluídas as Receitas Primárias que não sejam classificadas como Receitas Administradas ou Receitas do RGPS, nem constituam Complemento do FGTS ou Operações com Ativos, e que se caracterizam por uma variedade de metodologias de previsão, inclusive análise de tendências. No PL N° 28/2011 – CN, o conjunto das Receitas Não Administradas respondem por 10,7% do total da Receita Primária Bruta estimada para 2012. Comparativamente às Receitas Não Administradas reestimadas para 2011 na 4ª Avaliação, isso representa uma redução, em relação aos respectivos PIB's nominais, de 2,64% para 2,59%, apesar do aumento nominal previsto de R\$ 9 bilhões. Entre essas receitas encontram-se as concessões, os dividendos, as compensações financeiras, o salário-educação, as receitas próprias de diversos órgãos e entidades públicas, a contribuição dos servidores ao seu Plano de Seguridade Social, além de inúmeras outras receitas classificadas como Demais Receitas não administradas.

Apesar da menor importância relativa das Receitas Não Administradas no total das Receitas Primárias, a maior subjetividade das metodologias de previsão de algumas dessas receitas também recomenda cautela na sua reestimativa pelo Congresso Nacional, especialmente quando não efetuada pelos órgãos ou entidades públicas que detém com exclusividade as informações necessárias para sua adequada apuração, inclusive por razões de confidencialidade como, por exemplo, no caso dos dividendos, onde a divulgação de informações é restrita, devido à sua influência no mercado de capitais.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Nossa última consideração diz respeito às receitas não administradas de concessões, em especial para exploração e produção de petróleo ou gás natural. Em geral, os detalhes dos campos a serem licitados não estão disponibilizados livremente, pelas mesmas razões já mencionadas, de modo que as reestimativas devem ser efetuadas exclusivamente pelo órgão que detém tais informações, neste caso, especificamente a Agência Nacional de Petróleo – ANP. Assim, entendemos que, a menos que referenciadas a documentos técnicos oficiais emanados dos órgãos competentes para emitilos, reestimativas de receitas de concessões para exploração e produção de petróleo ou gás natural não devem constar do Relatório da Receita aprovado pelo Congresso Nacional.

3. CONCLUSÃO

Em conclusão, entendemos devam ser observadas, pelo Relatório da Receita, as considerações aqui manifestadas, para sua aprovação pela CMO.

Sala da Comissão, de de 2011.

Deputado CLÁUDIO PUTY
Relator