



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle
CONORF/SF

Nota Técnica

72/2011

Brasília, 29 de junho de 2011.

Relativa à STO 2011000321, que solicita nota técnica contendo análise da série histórica mensal de receitas não-administradas pela Secretaria da Receita Federal, entre os anos de 2007 e 2010.

Renato Friedmann



I – INTRODUÇÃO

A Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle solicita nota técnica contendo análise da série histórica mensal de receitas não-administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, entre os anos de 2007 e 2010. Essa série inclui, entre outras receitas, algumas rendas patrimoniais da União, tais como dividendos, compensações financeiras e receitas de concessões, além de alguns tributos, a exemplo do salário-educação e da contribuição ao regime previdenciário dos servidores públicos federais.

Nos termos da solicitação, a análise deverá conter a variação anual e de 12 meses, em termos reais e nominais. Para o primeiro semestre de 2010, pede-se a comparação com os primeiros semestres dos outros anos.

Dividi esta nota técnica em cinco seções, contando com esta introdução. Na segunda seção, mostro a composição das receitas analisadas nesta nota; na terceira, apresento o comportamento agregado das receitas; na quarta, analiso brevemente o comportamento das principais receitas que, juntas, formam o item “receitas não-administradas pela RFB”. A quinta traz alguns comentários finais.

II – PRINCIPAIS RUBRICAS DA SÉRIE DE RECEITAS NÃO-ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

A composição das receitas não administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (“receitas não administradas”) é tipicamente apresentada em oito itens, que listo a seguir, respeitando a ordem de valores em 2010:

1. Compensações financeiras
2. Dividendos
3. Todas as que não pertencem aos demais itens (“demais”), que, somadas, representam cerca de 20% do total.
4. Receita própria dos órgãos.
5. Contribuição social do salário-educação
6. Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor (CPSSS)
7. Complemento de FGTS
8. Concessões

O item *receita própria dos órgãos* compreende receitas de diversas espécies, entre as quais cito, a título de exemplo, a participação da União na receita do seguro de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre (DPVAT); a receita de seguro de crédito à exportação; a contribuição do



servidor ao Fundo de Saúde Militar; o adicional de tarifa aeroportuária; e receitas de serviços administrativos da administração direta e indireta, além de outras de natureza financeira.

O item *demais* também tem composição extremamente variada, embora os tributos (taxas e contribuições) representem cerca de três quartos do total. Nesse item, encontram-se inúmeras taxas – inclusive a taxa de fiscalização das telecomunicações –, a cota-parte do adicional de frete para renovação da marinha mercante e a contribuição para pensões militares, além de rendas diversas da Secretaria de Patrimônio da União (SPU).

Entre 2007 e 2010, as receitas tributárias e as não-tributárias equilibraram-se, cada uma respondendo por cerca de metade do total registrado a título de receitas não administradas.

Apenas o ano de 2010 trouxe um item a mais na classificação das receitas não administradas, denominado *Operações com ativos*. Esse item registrou a receita da concessão à Petrobras de exploração de campos do Pré-Sal. Para não distorcer a análise, optei por expurgar as operações com ativos da série. Esses valores dificilmente se repetirão, por não se tratar de uma receita frequente (ao menos nesse montante). Além disso, esse lançamento, se considerado, aumentaria o valor do mês de setembro de 2010 para cerca de oito vezes a média dos meses anteriores, e o valor anual, em cerca de 73,6% em relação ao ano precedente. Entre 2002 e 2009, a elevação anual das receitas não administradas foi de 17,5% ao ano, em média.

A fonte utilizada para a obtenção dos dados foi o Portal SOF (www.portalsof.planejamento.gov.br).



III – COMPORTAMENTO DA SÉRIE AGREGADA DAS RECEITAS NÃO-ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

Em relação ao total arrecadado, que compreende as receitas administradas pela RFB, inclusive as receitas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a receita não administrada representa, historicamente, cerca de 10,5%. A composição média das receitas não administradas aparece na Tabela 1.

Tabela 1

Composição das Receitas Não Administradas

Componente das Receitas Não Administradas	Percentual das Receitas não administradas	Percentual das Receitas Totais
Compensações Financeiras	24,6%	2,6%
Demais	20,0%	2,1%
Dividendos	18,5%	1,9%
Receita Própria dos Órgãos	12,2%	1,3%
Salário-Educação	10,4%	1,1%
CPSS	8,1%	0,8%
Concessões	3,8%	0,4%
Compl. FGTS	2,5%	0,3%

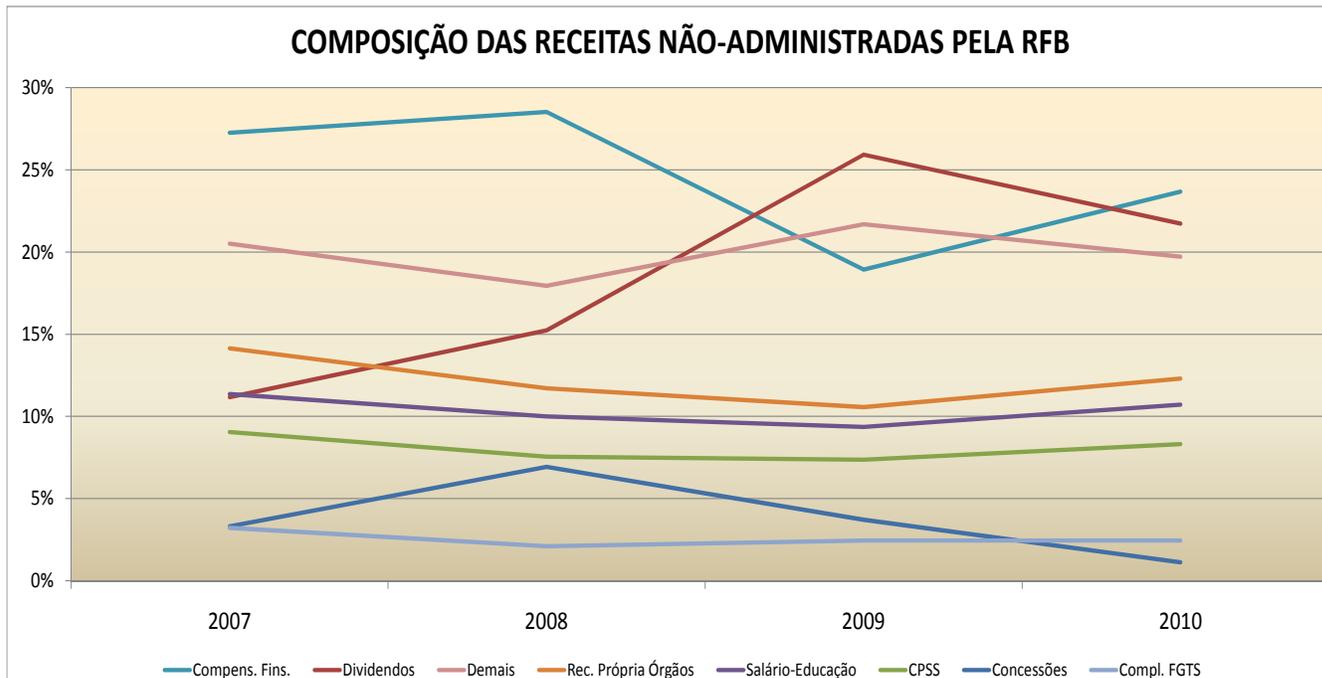
Fonte: Portal SOF. **Elaboração:** Conorf/SF.

Obs.: Médias para o período compreendido entre 2007 e 2010.

O Gráfico 1 apresenta, no mesmo período, a evolução da composição das receitas não administradas. Note-se que há uma regularidade na composição, com as compensações financeiras predominando, exceto no período mais recente, quando passaram a dividir a liderança com os dividendos; e com um comportamento bastante previsível das receitas próprias dos órgãos, do salário-educação, da CPSSS e do complemento de FGTS.



Gráfico 1

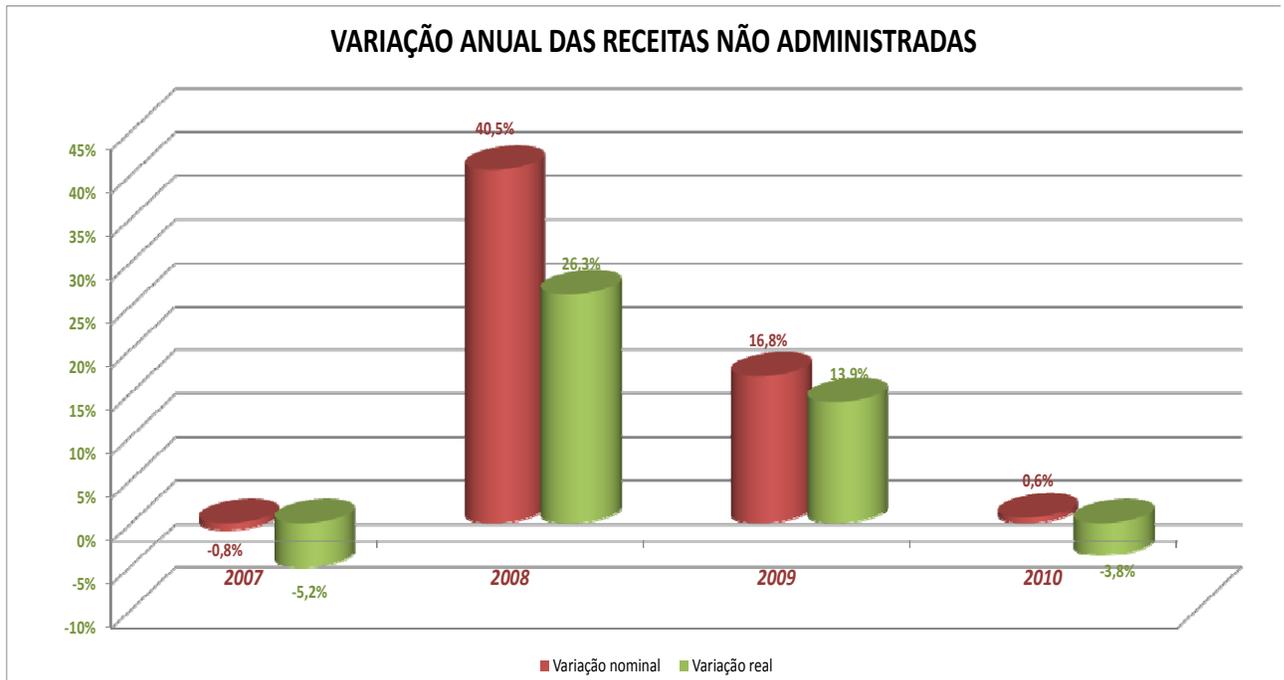


Fonte: Portal SOF. Elaboração: Conorf/SF.

A evolução anual das receitas não administradas, que aparece no Gráfico 2, explicita um paradoxo: ou as contas parecem apresentar maior evolução em anos de desempenho econômico relativamente fraco (como 2008 e 2009) e menor em anos de crescimento mais acelerado (como 2010). Esse comportamento, porém, talvez seja ao menos parcialmente explicável pela diferença entre período de pagamento e período de competência. Os dividendos, por exemplo, que se referem ao lucro apurado em um ano “x”, por exemplo, tipicamente são pagos, em sua maior parte, no ano subsequente; se o desempenho do PIB apresentar alternância de anos bons e ruins, o total pago a título de dividendos pode aparecer como uma imagem espelhada do PIB.



Gráfico 2



Fonte: Portal SOF. Elaboração: Conorf/SF.

Analisando as variações acumuladas em doze meses, retratadas no Gráfico 3, é possível ver com mais clareza o comportamento agregado das receitas não administradas. As receitas estavam em suave declínio no final de 2007, tendência que foi revertida no início de 2008 e substituída por uma elevação rápida nos doze meses seguintes, até o início de 2009, quando se estabilizou. No início de 2010, voltou a ocorrer rápida ascensão, que durou até maio. A partir de então, instalou-se novo movimento de queda, que se manteve até o final do ano. A crise financeira instalou-se no segundo semestre de 2008 e seus efeitos perduraram até o final do primeiro semestre de 2009, e isso pode ser claramente observado no comportamento das receitas não administradas, que permaneceram estagnadas entre novembro de 2008 e novembro de 2009 e voltaram a subir no início de 2010, acompanhando, com pequena defasagem, a recuperação da economia.

Gráfico 3



Fonte: Portal SOF. Elaboração: Conorf/SF.

Para fazer uma estimativa da taxa de crescimento real, usei um modelo simples do gênero $y = Ae^{gt}$, onde y representa o total das receitas não administradas, A é uma constante, t é o mês de referência e g é a taxa de crescimento estimada.

Aplicando o método da regressão simples aos dados inflacionados pelo IGP-DI, obtive uma estimativa de crescimento de 11% ao ano, bastante consistente com uma inspeção informal do gráfico. No entanto, o coeficiente de determinação r^2 foi baixo – cerca de 14,4%, o que pode ser explicado pelas excessivas flutuações da série ao redor da tendência estimada.

O Gráfico 4 mostra a relação entre a evolução das receitas não administradas e o PIB trimestral. O Gráfico registra a evolução da razão entre as receitas não administradas no trimestre, inflacionadas pelo IGP-DI até dezembro de 2010, e o PIB trimestral apurado pelo IBGE. Como o PIB usado é um número-índice, não cabe interpretar os valores no eixo vertical. Importa apenas verificar os movimentos conjuntos. É possível notar que as receitas não administradas têm apresentado uma tendência de crescimento maior que a do PIB. Avento as seguintes hipóteses para explicar esse fenômeno. A evolução dos dividendos, que

tipicamente são mais voláteis do que o PIB; a evolução do mercado de trabalho, que se reflete na arrecadação de salário-educação; a elevação dos salários no setor público, que afeta a receita do PSSS; e a receita de compensações financeiras, que traduz, em parte, as cotações dos mercados de *commodities*, que se elevaram no período.

Gráfico 4



Fontes: Portal SOF e IBGE. **Elaboração:** Conorf/SF.

Consultei a publicação *Resultado do Tesouro Nacional*, disponível no sítio <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/resultado.asp>, em busca de maiores detalhes acerca dos fatores que influenciaram as receitas não administradas. Infelizmente, a publicação dá mais ênfase à descrição das variações quantitativas do que às causas, mas foi possível identificar alguns fatores recorrentes nas explicações. O mais comum é a variação do preço do petróleo no mercado internacional, que afeta as receitas relativas às compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural; o segundo é a reestruturação de carreiras no serviço público, que influencia a arrecadação da CPSSS; o terceiro é o calendário de concessões, no qual se destacaram, no período, as concessões de serviços públicos de telefonia fixa e celular e de exploração de campos de petróleo e gás natural.

Analisando possíveis sazonalidades mensais entre 2007 e 2010, encontrei uma tendência ao crescimento das receitas no segundo semestre de cada ano, em relação ao arrecadado no primeiro semestre, da ordem de 13,2%, no agregado. Essa análise foi feita de forma simples: somei os dados nominais por



semestre, para cada um dos anos; em seguida, somei os dados referentes aos primeiros semestres dos anos 2007 a 2010 e, separadamente, os dados relativos aos segundos semestres; finalmente, comparei os dois somatórios e obtive a variação média entre os semestres. Parte dessa variação poderia ser explicada pela inflação, mas não toda.

Convém lembrar mais uma vez que as receitas registradas como “operações com ativos” não foram consideradas na análise.

Para verificar se a tendência detectada não decorre de mero acaso, refiz o exercício para os anos 2005 e 2006 (infelizmente, não consegui os dados para os anos 2003 e 2004). Os resultados são parcialmente compatíveis com os obtidos para o período entre 2007 e 2010, mas há diferenças marcantes. O segundo exercício também aponta uma tendência ao crescimento das receitas não administradas no segundo semestre, embora em velocidade muito mais reduzida, de apenas 1,8%. Talvez essa aceleração menor reflita apenas a variação dos preços, e não represente um crescimento real de receita.

Como as contas foram feitas de forma desagregada, é possível observar o comportamento de cada item das receitas não administradas. Nos dois períodos analisados, as concessões, a receita da contribuição para o PSSS, as compensações financeiras e a receita própria dos órgãos apresentam comportamentos compatíveis nos dois períodos. No caso da CPSSS, é provável que o aumento de receita deva-se, em parte, ao pagamento de 13º salário.

Já os dividendos e o complemento de FGTS tiveram comportamento contrastante entre os períodos considerados. Os dividendos, por exemplo, mostraram forte tendência de decréscimo nos segundos semestres de 2005 e 2006, e comportamento oposto entre 2007 e 2010.

As informações aparecem resumidamente na Tabela 2, onde as células adquirem coloração indicativa da compatibilidade entre as tendências detectadas no período entre 2005 e 2006 com os resultados obtidos para o período de 2007 a 2010. Na tabela, o verde claro indica compatibilidade, a cor laranja forte exprime incompatibilidade, e a laranja fraca marca as situações ambíguas.

Tabela 2
Comportamento Semestral das Receitas Não Administradas

VARIÇÃO MÉDIA ENTRE O 1º E O 2º SEMESTRES		
	2007/10	2005/06
Concessões	-16,6%	-13,6%
Dividendos	50,2%	-44,9%
CPSSS	31,2%	34,7%
Salário-Educação	-1,4%	14,3%
Compensações Financeiras	14,3%	15,3%



Receita Própria dos Órgãos	-5,5%	-6,8%
Complemento do FGTS	-8,1%	68,5%
Demais Receitas	4,8%	-2,1%
Total	13,2%	1,8%

Fonte: Portal SOF. Elaboração: Conorf

IV – COMPORTAMENTO DOS PRINCIPAIS COMPONENTES DAS RECEITAS NÃO-ADMINISTRADAS PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

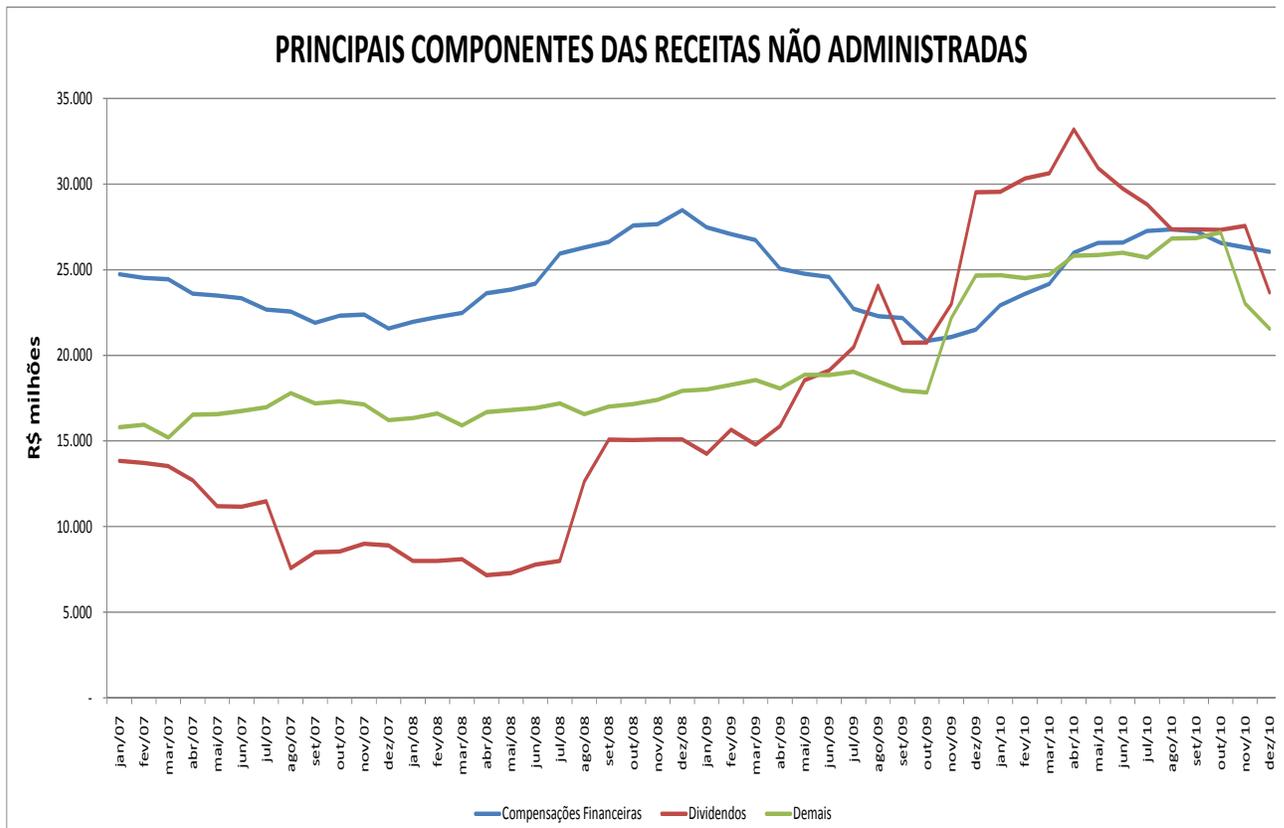
As principais receitas administradas, em ordem de importância em 2010, são as compensações financeiras, as demais receitas não administradas e os dividendos. As chamadas “demais receitas”, como já assinaléi anteriormente, são um agregado de dezenas de contas de diversas naturezas, e seu comportamento é resultante da combinação das evoluções específicas de seus componentes.

O Gráfico 5 mostra a evolução recente do valor acumulado em doze meses dos três principais componentes das receitas não administradas, que respondem, em conjunto, por cerca de 63% do total arrecadado.

É interessante notar que o principal componente, as compensações financeiras, têm apresentado o mais baixo crescimento real entre as três séries. Seus valores individuais têm rondado os R\$ 25 bilhões anuais, com crescimento de 4,8% ao ano. As demais receitas não administradas têm crescido mais rapidamente – a taxa estimada de crescimento no período é de 10,7% ao ano. Mas o destaque cabe aos dividendos, que vêm crescendo à velocidade de 23% ao ano, o que provavelmente reflete o bom momento da economia e a recuperação após a crise de 2008. Essas estimativas foram obtidas a partir da aplicação do método descrito na seção III.

Também estimei o crescimento real de outros dois componentes das receitas administradas. A receita própria dos órgãos, que, a exemplo das demais receitas, também é uma congregação de subcontas, vem crescendo a uma taxa de 4,9% ao ano, enquanto a receita do salário-educação tem aumentado a uma velocidade de 8% ao ano. Essas cinco contas, somadas, responderam por mais de 85% das receitas não administradas entre 2007 e 2010.

Gráfico 5



Fontes: Portal SOF. **Elaboração:** Conorf/SF. Valores acumulados em 12 meses, inflacionados até dezembro de 2010 pelo IGP-DI.

A seguir busquei decompor a taxa de crescimento do total das receitas não administradas em seus componentes, para verificar a participação de cada um deles no crescimento da receita não administrada total. Os resultados aparecem na Tabela 3.

O método utilizado foi o seguinte. Chamando de RNA o total das receitas não administradas e de x_i cada um de seus componentes, podemos escrever:

$$RNA = \sum x_i, i = 1, 2, \dots, 8 \tag{1}$$

onde o subscrito “i” reflete a receita específica (compensações financeiras, dividendos, salário-educação, etc.).

A variação percentual das receitas não administradas, por sua vez, nada mais é do que

$$\Delta\%RNA = (RNA_t / RNA_{t-1}) - 1 = (\sum x_{i,t} / \sum x_{i,t-1}) - 1 = \sum (x_{i,t} / \sum x_{i,t-1}) - 1 \tag{2}$$



onde o subscrito “t” reflete o período de referência.

Abrindo o primeiro somatório da equação (2), cada elemento pode ser reescrito como

$$x_{i,t} / \sum x_{i,t-1} = (x_{i,t} / x_{i,t-1}) / (\sum x_{i,t-1} / x_{i,t-1}) \quad (3)$$

Esses termos podem ser aproximados pela expressão

$$x_{i,t} / \sum x_{i,t-1} \approx (1 + \Delta\%x_i) / (1 / x_i\%) \quad (4)$$

onde $x_i\%$ é a média, ao longo do período analisado, da participação da receita x_i no total das receitas não administradas e $\Delta\%x_i$ é o seu crescimento real, estimado conforme o método descrito na seção III desta nota.

Como todos os termos do somatório da equação (2) podem ser escritos assim, podemos expressar a equação (2) como

$$\Delta\%RNA \approx \sum [x_i\% (1 + \Delta\%x_i)] - 1 \quad (5)$$

É fácil perceber que a equação (5) equivale a

$$\Delta\%RNA \approx \sum [x_i\% \cdot \Delta\%x_i] \quad (6)$$

Na Tabela 3, o elemento $x_i\%$ equivale à coluna *Participação %*, e o elemento $\Delta\%x_i$ aparece na coluna *Taxa de crescimento*. O produto desses elementos aparece sob o título *Contribuição*, que registra, em pontos percentuais (p.p.), a parcela da taxa de crescimento das receitas não administradas que se deve ao crescimento da receita identificada na respectiva linha.

Tabela 3

PARTICIPAÇÃO NO CRESCIMENTO TOTAL DAS RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS				
Receita	Participação %	Taxa de Crescimento	Contribuição	Contribuição %
Compensações Financeiras	24,6%	4,83%	1,19 p.p.	11,28%
Demais receitas não adms.	20,0%	10,73%	2,14 p.p.	20,35%
Dividendos	18,5%	23,00%	4,26 p.p.	40,44%
Receitas Próprias dos Órgãos	12,2%	4,94%	0,60 p.p.	5,71%
Salário-Educação	10,4%	7,96%	0,82 p.p.	7,83%
Outros			1,51 p.p.	
Total			10,53 p.p.	

Fontes: Portal SOF. **Elaboração:** Conorf/SF.



A última coluna, denominada *Contribuição %*, resulta da divisão da coluna *Contribuição* pelo total apurado na última linha, e mostra o percentual da taxa de crescimento das receitas não administradas que se deve ao crescimento da receita identificada na respectiva linha.

Em resumo, a maior contribuição para o crescimento das receitas não administradas no período veio dos dividendos, que responderam por cerca de 40,4% da taxa de variação total. As compensações financeiras, por sua vez, que são a rubrica mais importante, aumentaram modestamente, e contribuíram com apenas 11,3% da taxa de crescimento total estimada. As demais receitas não administradas também tiveram uma contribuição importante, equivalente a mais de 20% da taxa.



V – CONCLUSÃO

Nesta seção, apresento um sumário das conclusões obtidas.

1. As receitas não administradas incluem um grande número de itens, que tipicamente aparecem agrupados em oito contas. Dessas contas, as mais importantes, em termos de participação na arrecadação geral, são as compensações financeiras, as demais receitas não administradas e os dividendos.

2. Entre 2007 e 2010, as receitas não administradas cresceram a uma taxa média real de cerca de 11% ao ano – mais rapidamente, portanto, que o PIB.

3. O boletim *Resultado do Tesouro Nacional*, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, cita como fatores explicativos das variações das receitas não administradas o preço do petróleo no mercado internacional (que afeta as compensações financeiras), a reestruturação de carreiras no setor público (que influencia a arrecadação de CPSSS) e as concessões de serviços públicos de telefonia fixa e móvel e de exploração de petróleo e gás natural.

4. O estudo não é conclusivo quanto a sazonalidades semestrais, pelo menos no que diz respeito ao comportamento agregado das receitas não administradas. No entanto, as concessões, as contribuições para o PSSS, as compensações financeiras e as receitas próprias dos órgãos parecem obedecer a uma lógica sazonal. As compensações financeiras e as contribuições ao PSSS são tipicamente mais elevadas no segundo semestre, o oposto ocorrendo com as outras duas contas.

5. A conta que mais fortemente tem contribuído para o crescimento das receitas não administradas é relativa aos dividendos, que têm gerado cerca de 40,4% da taxa de crescimento total. Em seguida, vêm as demais receitas não administradas, responsáveis por cerca de 20,4% da taxa de crescimento total.

Brasília, 29 de junho de 2011.

Renato Friedmann,
Consultor Legislativo