

Boletim
Resultado Fiscal Estrutural
2016

MINISTRO DA FAZENDA
Henrique de Campos Meirelles

SECRETÁRIO DE POLÍTICA ECONÔMICA
Fábio Kanczuk

SECRETÁRIO-ADJUNTO DE POLÍTICA FISCAL E TRIBUTÁRIA
Jeferson Luis Bittencourt

COORDENADOR-GERAL DE POLÍTICA FISCAL
Rafael Cavalcanti de Araújo

COORDENADOR DE POLÍTICA FISCAL
Seiji Kumon Fetter

Boletim Resultado Fiscal Estrutural - 2016

Equipe Técnica
Caio Guimarães Figueiredo
Daniel Catrib de Azevedo Lemos
Leonardo Carvalho de Mello

É autorizada a reprodução total ou parcial do conteúdo desta
publicação desde que citada a fonte.

Esplanada dos Ministérios, Bloco P
Edifício Sede do Ministério da Fazenda, 3º andar, sala 320
Brasília – DF, CEP 70.048-900
Brasil
Tel.: (61) 3412-2339 / 3412-2322

RESULTADO ESTRUTURAL

RESULTADO 2016

Introdução

O resultado primário do setor público consolidado passou de -1,9% do PIB em 2015 para -2,5% no ano passado, segundo dados do Banco Central do Brasil. No entanto, as estatísticas fiscais normalmente são afetadas por fatores alheios à atuação direta do governo. Exemplo disso é que nos últimos anos a atividade econômica tem afetado fortemente a arrecadação tributária, com sérias consequências sobre o resultado fiscal. Da mesma maneira, eventos de grande materialidade em termos financeiros, e que não representam uma mudança permanente na posição fiscal do país, também afetaram o resultado primário.

A solução dada internacionalmente para a necessidade de se ajustar as estatísticas fiscais pelos fatores mencionados é calcular o resultado fiscal estrutural. A Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda, por intermédio de duas edições da publicação Monitor Fiscal e uma Nota Metodológica, propôs a metodologia, analisada em detalhes, para este indicador. Por esta metodologia, o resultado fiscal estrutural pode ser definido como aquele resultado consistente com o PIB tendencial, com preços dos ativos (em especial, o petróleo) ao nível do equilíbrio de longo prazo e livre dos efeitos de eventos não recorrentes. Dessa forma, o resultado fiscal estrutural representa a poupança gerada pelo esforço discricionário e recorrente do setor público, que contribui para a solvência de longo prazo do Estado brasileiro.

Como se depreende da definição, os dois componentes básicos do cálculo do resultado estrutural são o efeito cíclico e os eventos não recorrentes. Conforme Nota Metodológica disponível no sítio da SPE, a definição destes dois componentes tem consequências e limitações decorrentes das opções metodológicas. Uma limitação dos resultados apresentados é a dependência da metodologia do PIB potencial, que pode gerar instabilidade do resultado, e que inexiste no caso do indicador convencional. Outro aspecto metodológico que afeta a estimativa do indicador é a classificação do que é despesa ou receita não recorrente, que invariavelmente carrega alguma subjetividade. Estas características do resultado estrutural devem ser levadas em conta nas interpretações e no uso normativo do indicador.

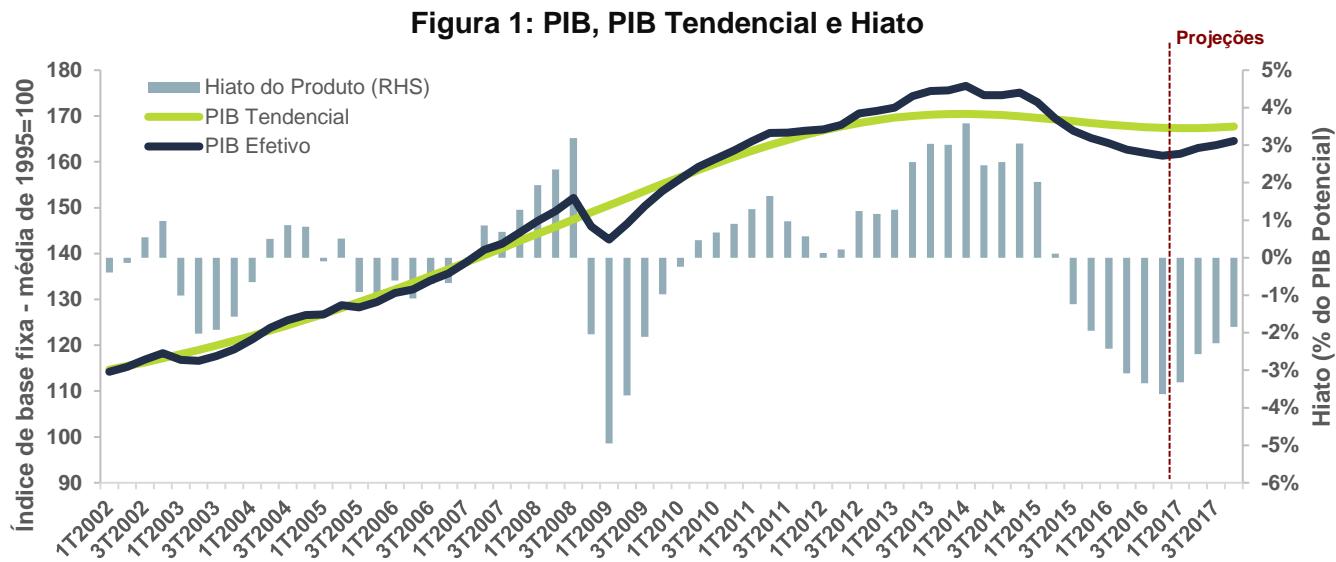
Neste sentido, a fim de cumprir seu papel institucional e contribuir para o monitoramento da política fiscal, a SPE publica o Boletim 2016, conforme determinação da Portaria nº 170, de maio de 2016, assim como as tabelas das estimativas em bases anual e trimestral. Vale reforçar que esta publicação está embasada na metodologia disponibilizada na Nota Metodológica presente no sítio da SPE¹, onde a série em planilha eletrônica do indicador também estará acessível.

Resultado Primário Estrutural

De acordo com a metodologia proposta pela SPE, dois fatores são determinantes do componente cíclico do resultado fiscal: o PIB tendencial, que é uma aproximação do PIB potencial, e o preço tendencial do petróleo. A partir do terceiro trimestre de 2015, conforme Figura 1, o hiato do produto (cálculo pela metodologia do Filtro Hodrick-Prescott - HP) se tornou negativo e aprofundou essa queda ao longo de 2016, em função da queda do crescimento do PIB, que passou de +0,5%, em 2014, para -3,8% em 2015 e -3,6% no último ano. Isto é, o hiato do produto se tornou ainda

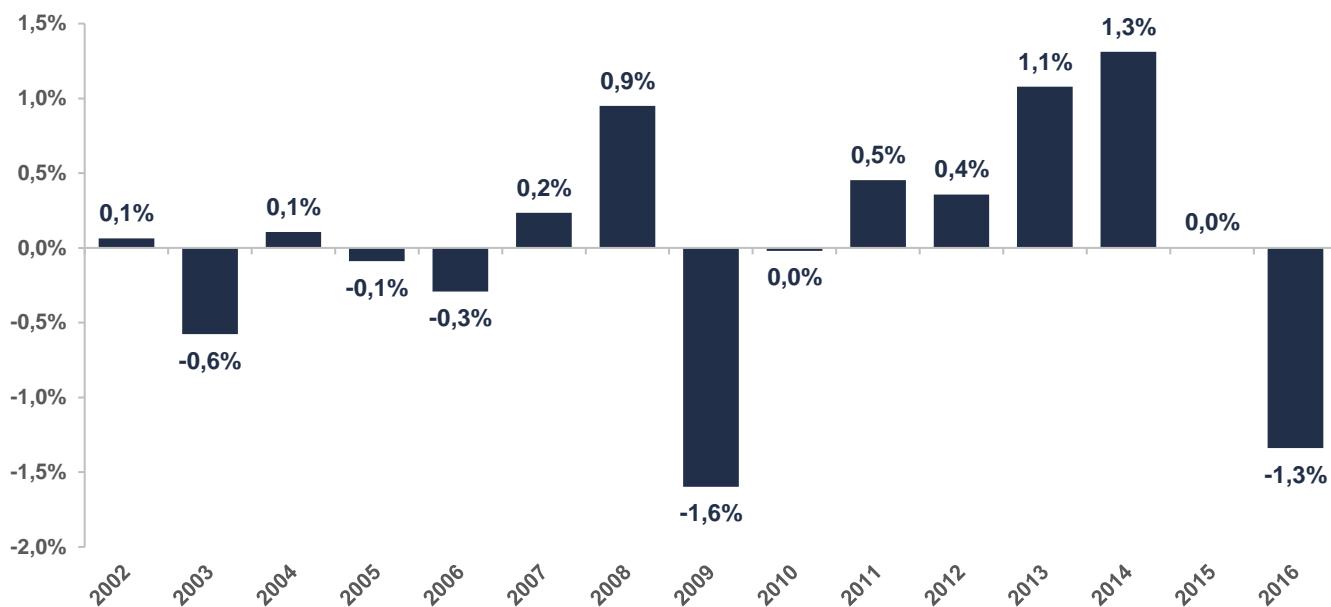
¹ <https://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural>

mais negativo do que em 2015. Enquanto isso, o preço do petróleo oscilou abaixo da tendência de longo prazo ao longo de 2016.



A aplicação da metodologia adotada resulta no componente cíclico² apresentado na Figura 2. Nela, verifica-se que o componente cíclico aprofundou a queda no período recente, em linha com o movimento verificado no hiato do produto. Enquanto em 2015 o componente cíclico ficou praticamente zerado, em 2016 acelerou a queda para -1,3% do PIB, sendo o menor valor observado desde o ano de 2009. Como consequência, é possível depreender o forte impacto negativo da atividade para a arrecadação e consequentemente para o resultado fiscal do ano passado. Cabe ponderar, entretanto, que o componente cíclico foi apurado com base num PIB tendencial estimado por filtro HP. Conforme mencionado anteriormente, tal metodologia é padrão na literatura, mas a estimativa é instável e pode sofrer fortes revisões em função da evolução da trajetória do PIB. O Sistema de Expectativas de Mercado do Banco Central do Brasil foi utilizado para alongar a série do PIB e mitigar a instabilidade da estimativa de tendência, conforme demonstrado no Monitor de Política Fiscal de Maio de 2016.

² No final deste Boletim, encontra-se a tabela com os valores médios estimados das elasticidades para cada grupo receitas.

Figura 2: Componente Cíclico do Resultado Fiscal Estrutural (% PIB)

Com relação ao componente não recorrente, em 2016 houve importante aumento das receitas não recorrentes em comparação com o ano de 2015. De acordo com os critérios de classificação adotados, estas receitas somaram 0,3% do PIB no ano de 2015 e 1,1% do PIB em 2016 (maior volume da série). Contribuiu para este resultado o volume de concessões (integralmente consideradas como receitas não recorrentes), que foi mais elevado no ano passado (R\$ 21,9 bilhões), favorecido principalmente por concessões de usinas hidrelétricas, do que em 2015 (R\$ 4,8 bilhões). Adicionalmente, houve elevado montante de ingressos ao setor público decorrente do Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária, RERCT, também conhecido como “Repatriação” (R\$ 46,8 bilhões, sendo que aproximadamente metade desses recursos foi classificada como receita não recorrente dos Governos Regionais e o restante do Governo Central).

A Tabela 1 apresenta em detalhes os valores dos eventos não recorrentes considerados, inclusive sobre as transferências decorrentes de eventos não recorrentes (considerações sobre os eventos anteriores a 2016 podem ser encontradas nos Monitores de Política Fiscal disponíveis no sítio da SPE). Alguns comentários são válidos sobre o evento “Ajuste de Passivos – TCU”: com o objetivo de padronizar o mesmo conceito ao longo de toda a série, optou-se por ajustar as despesas referidas nos Acórdãos do TCU nº 825/2015 e 3.297/2015 do critério caixa para competência. Isso foi feito pela classificação dessas despesas como não recorrentes de janeiro de 2002 a dezembro de 2015. Na prática, elas diminuem o resultado primário apurado pelo Banco Central do Brasil no fato gerador e aumentam o resultado primário quando ocorre um pagamento sem novo fato gerador equivalente. Ou seja, o procedimento, detalhado na Nota Metodológica, baseia-se na adição do impacto primário apurado pelo BCB nessas despesas, indicando que houve um comprometimento da posição de solvência do país quando o governo se comprometeu com aquele gasto, e não houve esta piora quando ele efetivamente desembolsou o recurso para o pagamento. Os valores utilizados se encontram disponíveis no Quadro 44 da Nota para a imprensa de Política Fiscal referente a dezembro de 2015³. Como já foi demonstrado no Monitor de Política Fiscal de maio de 2016, o impacto dessa alteração para o cálculo do impulso fiscal foi bastante limitado⁴. Contudo, tal procedimento metodológico se justificou pela manutenção da homogeneidade da série, uma vez que desde janeiro de 2016, pelo critério abaixo da linha, as despesas abrangidas nos referidos Acórdãos do TCU são computadas apenas pelo critério de competência.

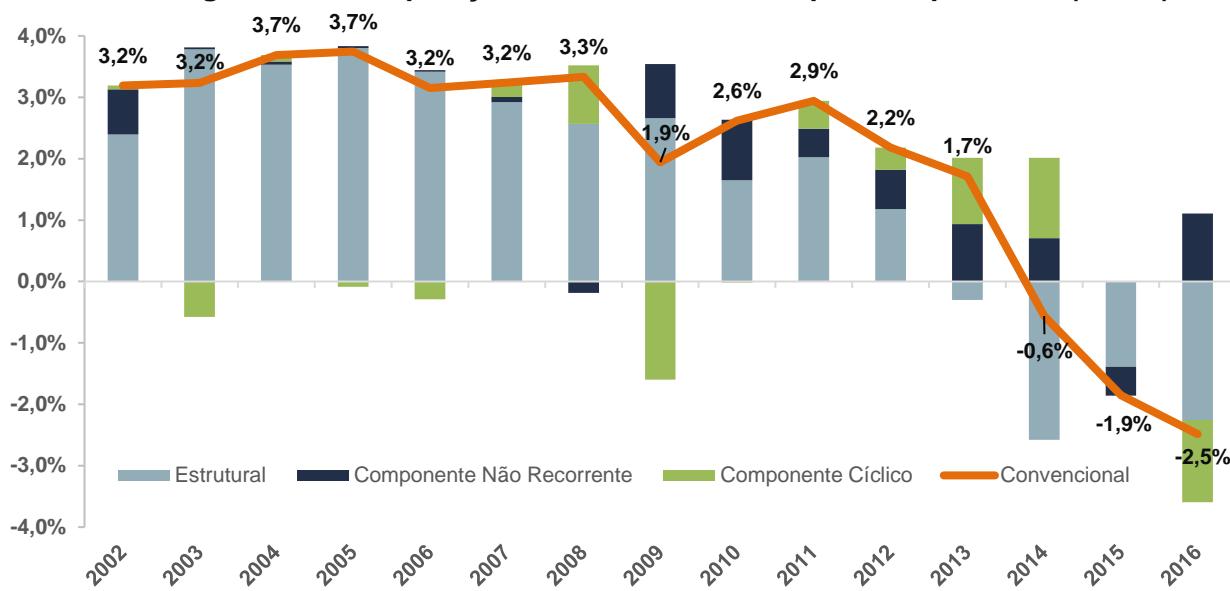
³ Vide Apêndice E da Nota Metodológica

⁴ Vide Seção 6.1 do Monitor de Política Fiscal de Maio de 2016

Tabela 1 – Eventos não Recorrentes (R\$ milhões)

<i>Eventos não recorrentes</i>																
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Concessões	1.820	402	1.254	827	985	2.064	6.080	3.091	1.158	3.938	2.237	22.073	7.921	4.791	21.908	
Depósitos judiciais CEF								8.883								
Cessão dividendos Eletrobrás								3.496	1.400							
Cessão Onerosa - Capitalização Petrobrás									31.880							
Fundo Soberano do Brasil							-14.244				12.400			855		
Refis								8.137		6.757		21.786	19.949			
Outras receitas atípicas	9.261									5.800		1.800		12.090		
Antecipação de dividendos											10.333	-10.333				
Subsídios FND							1.094	4.248	23		34					
RERCT															46.823	
Ajuste de Passivos - TCU	-147	170	-283	-116	-359	124	1.218	1.527	3.985	3.792	5.795	14.641	12.769	-45.881		
Total	10.934	572	971	711	626	2.188	-5.852	29.382	38.446	20.287	30.799	49.967	40.639	-28.145	68.731	
Transferências aos Entes Federados	3.976	0	0	0	0	0	0	2.220	0	943	0	0	2.949	3.138	21.070	

A Figura 3 e a Tabela 2 apresentam a decomposição do resultado fiscal do setor público por componentes. Observa-se a forte influência do componente cíclico negativo em 2016 para esse resultado, sendo, entretanto, praticamente anulado pelo componente não recorrente, que afetou positivamente o resultado convencional. Expurgando os efeitos dos componentes cíclicos e não recorrentes do resultado convencional, chega-se no resultado fiscal estrutural do setor público, que passou de -1,2% do PIB em 2015 para -2,3% em 2016. Dessa forma, o resultado estrutural ficou próximo do resultado convencional, de -2,5% em 2016.

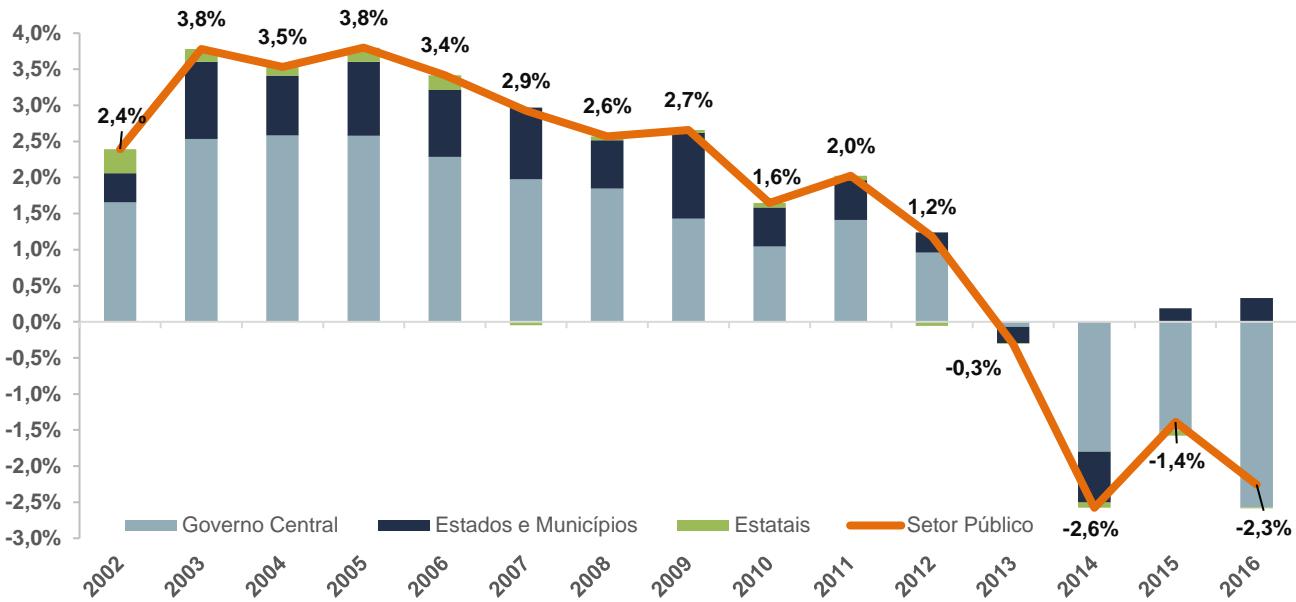
Figura 3: Decomposição do Resultado Fiscal por Componentes (% PIB)**Tabela 2 – Decomposição do Resultado Primário Convencional (%PIB)**

	Governo Central				Estados e Municípios				Estatais		Setor Público		
	Resultado Convencional	Componente Cíclico	Componente Não Recorrente	Resultado Estrutural	Resultado Convencional	Componente Cíclico	Componente Não Recorrente	Resultado Estrutural	Resultado Convencional/Estrutural	Resultado Convencional	Componente Cíclico	Componente Não Recorrente	Resultado Estrutural
2002	2,14%	0,02%	0,47%	1,66%	0,71%	0,04%	0,27%	0,40%	0,33%	3,19%	0,06%	0,73%	2,39%
2003	2,26%	-0,31%	0,03%	2,53%	0,80%	-0,26%	0,00%	1,07%	0,18%	3,24%	-0,58%	0,03%	3,78%
2004	2,68%	0,04%	0,05%	2,58%	0,89%	0,06%	0,00%	0,83%	0,12%	3,69%	0,11%	0,05%	3,53%
2005	2,57%	-0,04%	0,03%	2,58%	0,98%	-0,04%	0,00%	1,03%	0,19%	3,74%	-0,09%	0,03%	3,80%
2006	2,13%	-0,18%	0,03%	2,29%	0,82%	-0,11%	0,00%	0,93%	0,20%	3,15%	-0,29%	0,03%	3,42%
2007	2,19%	0,13%	0,08%	1,98%	1,10%	0,11%	0,00%	0,99%	-0,05%	3,24%	0,23%	0,08%	2,92%
2008	2,29%	0,63%	-0,19%	1,85%	0,98%	0,32%	0,00%	0,67%	0,05%	3,33%	0,95%	-0,19%	2,57%
2009	1,27%	-0,97%	0,81%	1,43%	0,63%	-0,63%	0,07%	1,19%	0,04%	1,94%	-1,60%	0,88%	2,66%
2010	2,03%	-0,01%	0,99%	1,04%	0,53%	-0,01%	0,00%	0,54%	0,06%	2,62%	-0,02%	0,99%	1,65%
2011	2,13%	0,27%	0,44%	1,41%	0,75%	0,18%	0,02%	0,55%	0,06%	2,94%	0,45%	0,46%	2,03%
2012	1,79%	0,19%	0,64%	0,96%	0,45%	0,17%	0,00%	0,28%	-0,05%	2,18%	0,36%	0,64%	1,18%
2013	1,41%	0,60%	0,88%	-0,07%	0,31%	0,48%	0,06%	-0,23%	-0,01%	1,71%	1,08%	0,94%	-0,30%
2014	-0,35%	0,74%	0,70%	-1,80%	-0,13%	0,57%	0,00%	-0,70%	-0,07%	-0,56%	1,31%	0,70%	-2,58%
2015	-1,94%	0,08%	-0,52%	-1,51%	0,16%	-0,08%	0,05%	0,19%	-0,07%	-1,85%	0,00%	-0,47%	-1,39%
2016	-2,54%	-0,75%	0,77%	-2,57%	0,07%	-0,59%	0,34%	0,33%	-0,02%	-2,49%	-1,34%	1,11%	-2,26%
Média 2002-16	1,34%	0,03%	0,35%	0,96%	0,60%	0,01%	0,05%	0,54%	0,06%	2,00%	0,04%	0,40%	1,56%

Outro ponto de destaque é a decomposição do resultado estrutural do setor público entre o Governo Central, os Governos Regionais (Estados e Municípios) e Empresas Estatais, pois a partir deste ano passamos a decompor as

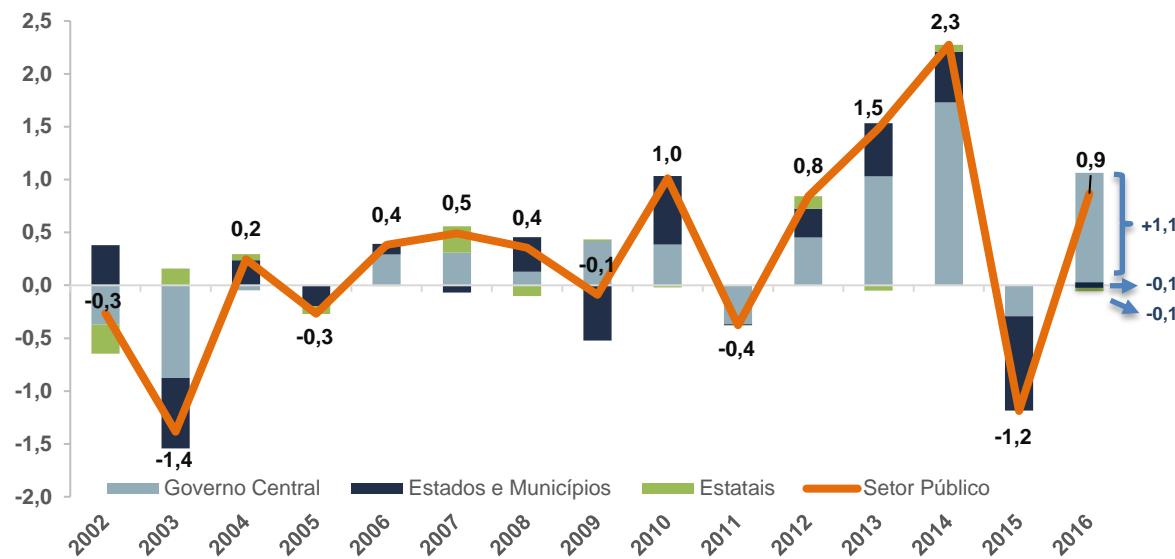
transferências provenientes de arrecadação não recorrente entre os entes federados (vide Apêndice D da Nota Metodológica para maiores detalhes). Como se pode ver na Figura 4, o resultado estrutural do Governo Central passou de -1,5% do PIB em 2015 para -2,6% em 2016, enquanto os Governos Regionais passaram de 0,2% em 2015 para 0,3% no ano passado.⁵ O resultado estrutural das Empresas Estatais, igual ao convencional, foi praticamente nulo em 2016.

Figura 4: Decomposição do Resultado Fiscal Estrutural por Entes (% PIB)



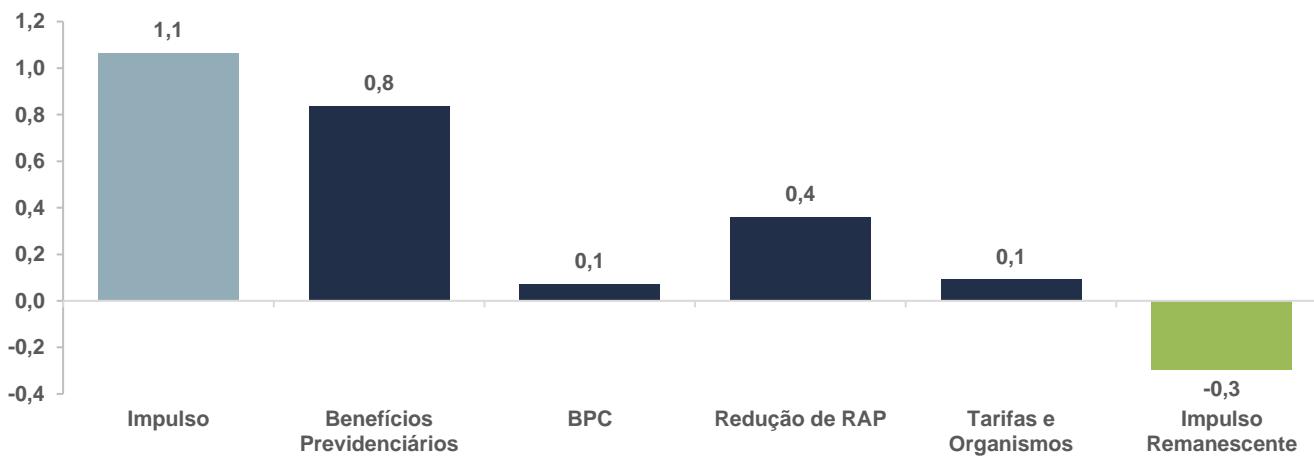
Conforme descrito na Nota Metodológica, o impulso fiscal é função da diferença entre o resultado estrutural de dois períodos. A Figura 5 apresenta a evolução desse conceito. Em 2016, houve expansão fiscal do setor público de 0,9 p.p., revertendo a contração fiscal do ano anterior. Ou seja, o resultado fiscal estrutural reduziu em 0,9 p.p. entre 2015 e 2016. Diferentemente de 2015, o Governo Central respondeu pela maior parte do impulso fiscal com uma expansão de 1,1 p.p., enquanto os impulsos fiscais dos Governos Regionais e Empresas Estatais foram contracionistas, mas próximos da neutralidade (ambos por volta de -0,1 p.p.).

⁵ Cabe lembrar que, conforme a Nota Metodológica, nenhum ajuste é feito sobre as Empresas Estatais, de forma que o seu resultado estrutural se iguala ao resultado convencional.

Figura 5: Decomposição do Impulso Fiscal por Entes (p.p.)

Em linhas gerais, a expansão fiscal do Governo Central ocorreu em função: do esforço para redução do estoque de Restos a Pagar (queda de R\$ 22,5 bilhões, equivalente a aproximadamente, 0,4% do PIB) e regularização de passivos em atraso (R\$ 3,0 bilhões para organismos internacionais e R\$ 2,7 bilhões para tarifas bancárias), que elevaram as despesas discricionárias; da trajetória continuamente expansionista das despesas com benefícios previdenciários⁶ (passou de 7,3% do PIB em 2015 para 8,1% no ano passado); e da decisão de evitar aumentos de alíquotas de tributos para compensar a queda da base tributária prejudicada pelo ciclo econômico negativo. A soma dos eventos de despesa apontados totaliza, aproximadamente, 1,3% do PIB.

Em outras palavras, conforme se apresenta na Figura 6, o que se percebe é que a expansão de 1,1 p.p. do Governo Central é explicada essencialmente por fatores impostos por determinações legais (expansão de despesas obrigatórias) e pela quitação de despesas de outros exercícios (pagamentos de Restos a Pagar e outros passivos). Na ausência dos itens destacados, o impulso fiscal do Governo Central teria sido levemente contracionista em -0,3 p.p..

Figura 6: Decomposição do Impulso Fiscal do Governo Central de 2016 (p.p.)

⁶ Maiores informações podem ser obtidas no Relatório do Tesouro Nacional referente a dezembro de 2016, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/historico-resultado-do-tesouro-nacional>

Por fim, a Tabela 3 apresenta as elasticidades estimadas por grupo de receita. Como o método permite que as elasticidades variem ao longo do tempo, a Tabela 3 apresenta a média do período usado para estimação⁷. Além disso, a partir deste ano, o câmbio foi utilizado como variável de controle para a estimação de TM⁸.

Tabela 3 – Elasticidades Médias dos Grupos em Relação ao Hiato

Grupo de Receitas	Hiato do PIB no trimestre corrente	Hiato do PIB no trimestre anterior	Hiato do Preço do Petróleo no trimestre corrente	Hiato do Preço do Petróleo no trimestre anterior
TRT	-	1,0	-	-
TFP	-	0,6	-	-
TRC	2,5	-	-	-
TI	2,4	-	-	-
TM	-	4,1	-	-
TGC	-	1,7	-	-
ICMS	1,5	-	-	-
ISS	0,7	-	-	-
TRAN	1,8	-	-	-
ROY	-	-	0,8	0,4
PE	-	-	-	1,6

Lembrando que:

TRT: Tributos sobre a Renda do Trabalho (Imposto de Renda Pessoa Física – IRPF – exceto parcela derivada de ganhos de capital e Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF – Rendimentos do Trabalho)

TFP: Tributos sobre a Folha de Pagamentos (Receita do Regime Geral de Previdência Social e Salário Educação)

TRC: Tributos sobre a Renda Corporativa (Imposto de Renda Pessoa Jurídica – IRPJ – e Contribuição Social sobre Lucro Líquido – CSLL)

TI: Tributos Indiretos (Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – exceto Importação, PIS/PASEP – exceto Importação, COFINS – exceto importação)

TM: Tributos sobre a Importação (Imposto de Importação, IPI – Importação, PIS/PASEP – Importação, COFINS – Importação)

TGC: Tributos sobre Ganhos de Capital (IRPF – Ganho de Capital e IRRF – Rendimentos do Capital)

ICMS: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços

ISS: Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

TRAN: Transferências Constitucionais para Estados e Municípios e Transferência do Salário Educação

ROY: Receitas de *royalties*

PE: Participação Especial do petróleo

⁷ Vide Apêndice A da Nota Metodológica para maiores informações dos períodos usados para estimação.

⁸ Utilizou-se o índice de taxa de câmbio real efetiva (IPCA) disponibilizada pelo Banco Central.