

Boletim
Resultado Fiscal Estrutural
2017

MINISTRO DA FAZENDA

Eduardo Refinetti Guardia

SECRETÁRIO DE POLÍTICA ECONÔMICA

Fabio 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 - 2017

Equipe Técnica

Caio Guimarães Figueiredo

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 2017

Introdução

O resultado primário do setor público consolidado passou de -2,5% do PIB em 2016 para -1,7% 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 propôs a metodologia para este indicador, cujos principais pressupostos, princípios e fontes de dados se encontram documentados na Nota Metodológica disponível no site da SPE¹. 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 a Nota Metodológica, 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 inexistente no caso do indicador convencional². 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 2017, conforme determinação da Portaria nº 170, de maio de 2016, assim como as tabelas dos resultados em bases anual e trimestral, disponíveis no sítio da SPE.

Resultado Primário Estrutural

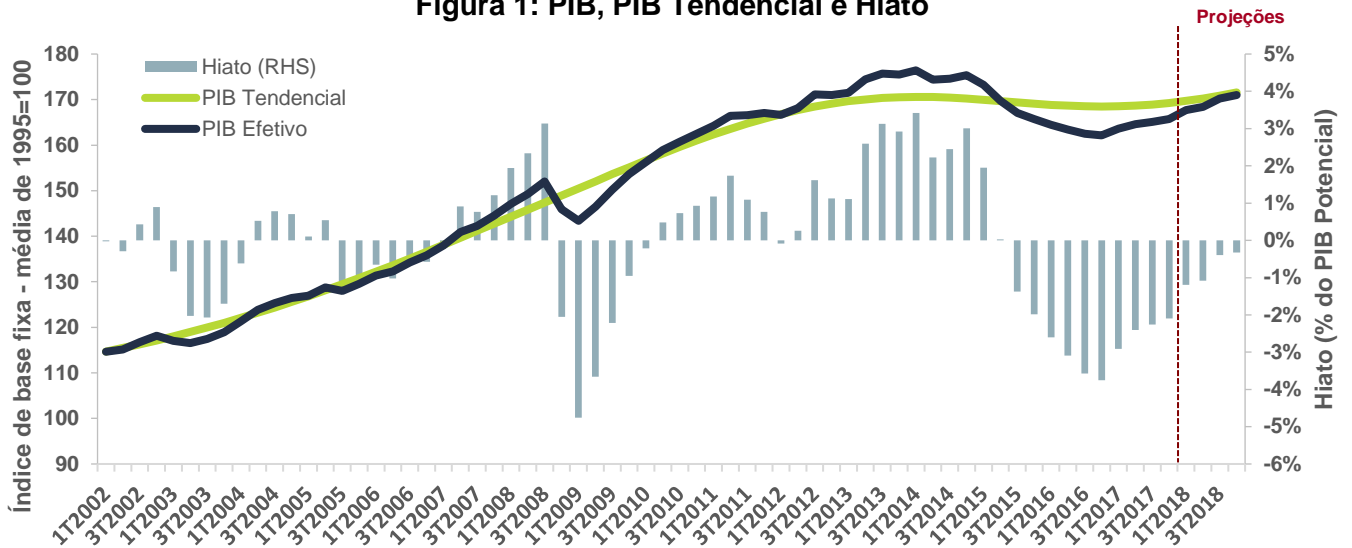
De acordo com a metodologia proposta pela SPE, dois fatores são determinantes do componente cíclico do resultado fiscal: o PIB tendencial, que é uma aproximação do PIB potencial, e o preço tendencial do petróleo. A partir do terceiro trimestre de 2015, conforme Figura 1, o hiato do produto (cálculo pela metodologia do Filtro Hodrick-Prescott

¹ Para esta edição, realizamos uma alteração da fonte de dados do ISS que passou a ser da Secretaria do Tesouro Nacional para o período 2010 a 2017, conforme a versão abril/2018 da Nota Metodológica. Disponível em <https://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/resultado-fiscal-estrutural>.

² Salvo revisões do PIB pelo IBGE.

- HP)³ se tornou negativo, aprofundou essa queda ao longo de 2016 e passou a ser menos negativo ao longo de 2017, em função da recuperação do crescimento do PIB, que passou de -3,5% em 2015 e 2016 para 1,0% no último ano. Enquanto isso, o preço do petróleo apresentou recuperação e superou a tendência de longo prazo ao longo de 2017.

Figura 1: PIB, PIB Tendencial e Hiato

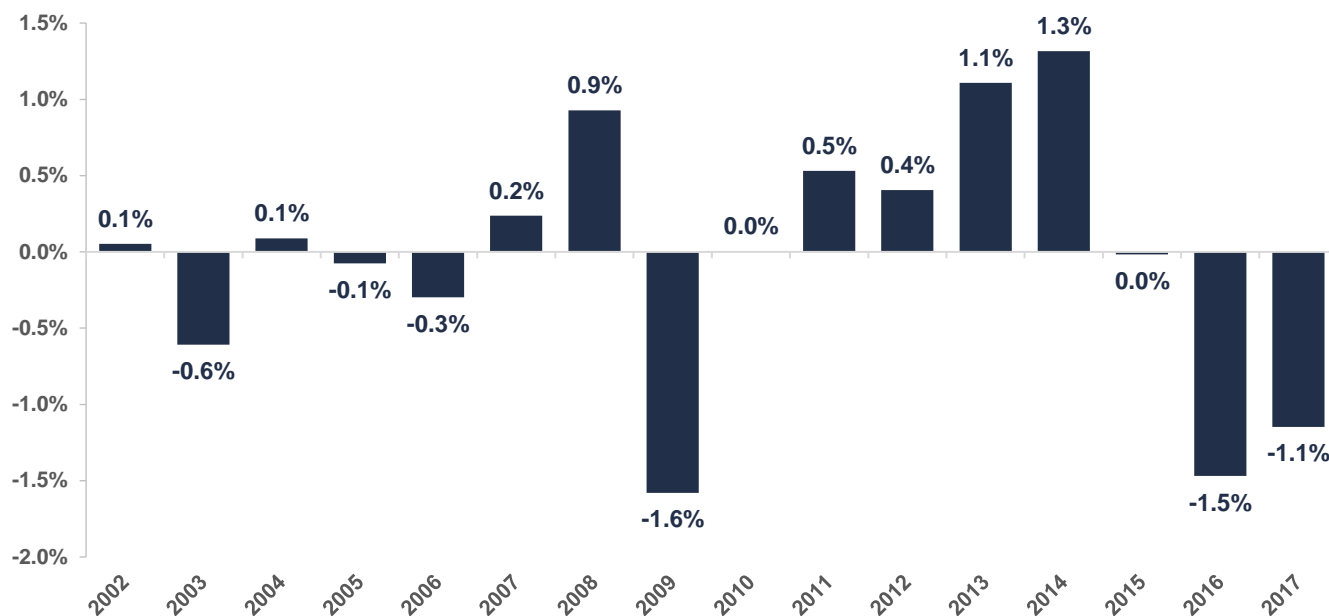


A aplicação da metodologia adotada resulta no componente cíclico⁴ apresentado na Figura 2. Nela, verifica-se que o componente cíclico atenuou a queda no período recente, passando de -1,5% do PIB em 2016 para -1,1% do PIB em 2017, em linha com o movimento verificado no hiato do produto. Assim, é possível depreender que, a despeito da recuperação econômica, ainda há impacto negativo e significativo da atividade sobre a arrecadação e conseqüentemente 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 na Nota Metodológica.

³ Estimativa baseada na extensão da série do PIB finda em 4T2017 com projeções do FOCUS de 09/03/2018 até 2022. Para maiores detalhes, vide a Nota Metodológica.

⁴ 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 de 2017, as receitas não recorrentes seguiram em montante significativo, mas com pequena redução em comparação com o ano de 2016. De acordo com os critérios de classificação adotados, estas receitas somaram 1,1% do PIB no ano de 2016 (maior volume da série) e 0,8% do PIB em 2017. Contribuiu para este resultado o volume de concessões (integralmente consideradas como receitas não recorrentes), que foi mais elevado no ano passado (R\$ 32,5 bilhões), favorecido principalmente por concessões de usinas hidrelétricas e campos de petróleo, do que em 2016 (R\$ 21,9 bilhões). Adicionalmente, houve elevado montante de ingressos ao setor público decorrente do Programa de Regularização Tributária, PRT, e do Programa Especial de Regularização Tributária, PERT, também conhecidos como “Refis”⁵. Os dois programas totalizaram uma receita não recorrente de R\$ 20,7 bilhões, sendo que aproximadamente 16% desses recursos foi classificada como receita não recorrente dos Governos Regionais⁶ e o restante do Governo Central. Além disso, a Lei 13.463/2017 permitiu o saque de precatórios e de Requisições de Pequeno Valor (RPV) não reclamados pelos credores por 2 anos resultando em um ingresso de R\$ 10,9 bilhões. Por outro lado, o elevado volume de ingressos com o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária, RERCT, de 2016 (R\$ 46,8 bilhões) foi bem inferior em 2017 (R\$ 1,6 bilhão).

A Tabela 1 apresenta em detalhes os valores dos eventos não recorrentes considerados, inclusive sobre as transferências decorrentes de eventos não recorrentes⁷.

⁵ A estimação do valor não recorrente de PRT/PERT foi apurado pela variação de 2016 para 2017 dos parcelamentos especiais, disponíveis na nota de arrecadação da Receita Federal de dezembro de 2017, para limpar o efeito da migração dos programas anteriores a 2017 para o PRT/PERT, instituído pela Lei 13.496/17.

⁶ Para estimar o valor das transferências aos Governos Regionais, aplicou-se a classificação de tributos no subgrupo “Demais Receitas” (não considera as previdenciárias), com a informação sobre a referência para transferência obtida junto à RFB.

⁷ Considerações sobre os eventos anteriores a 2017 podem ser encontradas nos Monitores de Política Fiscal e no Boletim 2016 disponíveis no sítio da SPE

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

<i>Eventos não recorrentes</i>																
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
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	32.106
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			20.331
Outras receitas atípicas	9.261									5.800		1.800		12.090		10.926
Antecipação de dividendos											10.333	-10.333				
Subsídios FND							1.094	4.248	23		34					
RERCT															46.823	1.593
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	64.956
Transferências aos Entes Federados	3.976	0	0	0	0	0	0	2.220	0	943	0	0	2.949	3.138	21.070	3.342

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 2017 para esse resultado, sendo, entretanto, praticamente anulado pelo componente não recorrente, o qual 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 -2,1% do PIB em 2016 para -1,5% em 2017. Dessa forma, o resultado estrutural ficou próximo do resultado convencional, de -1,7% em 2017.

Figura 3: Decomposição do Resultado Fiscal por Componentes (% PIB)

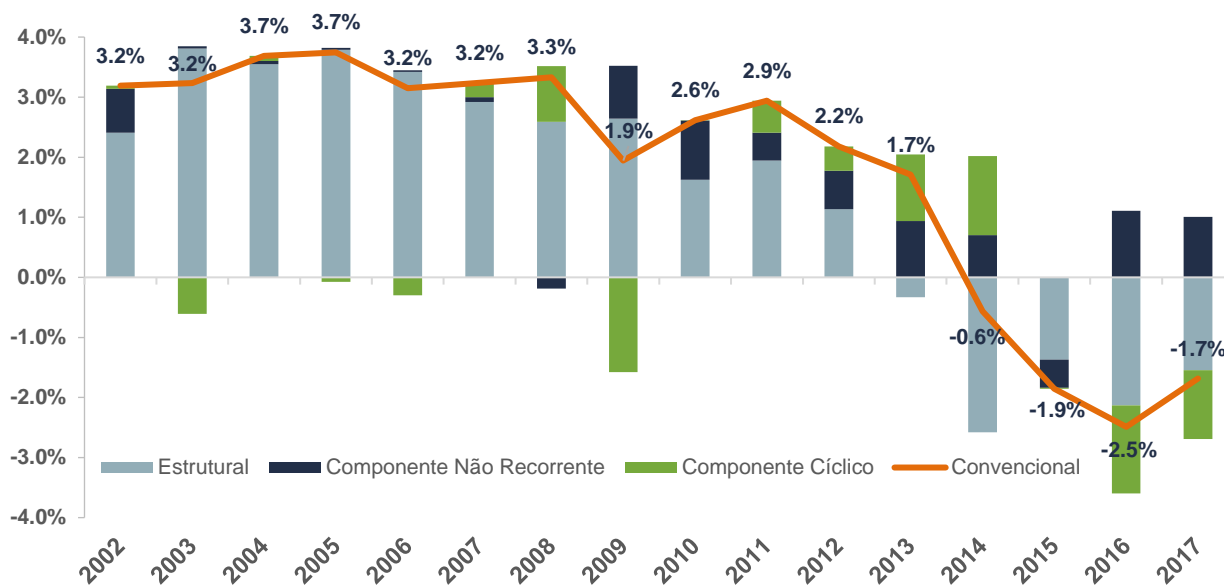


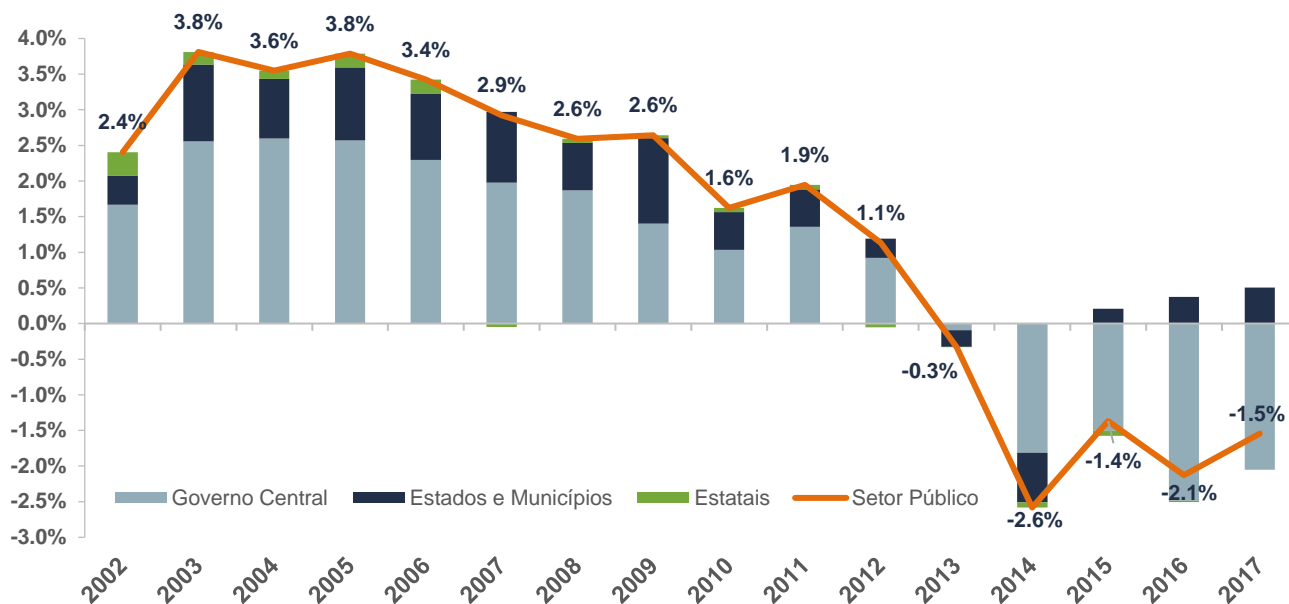
Tabela 2 – Decomposição do Resultado Primário Convencional (% PIB)

	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	Componente Cíclico	Componente Não Recorrente	Resultado Estrutural
2002	2,14%	0,01%	0,47%	1,67%	0,71%	0,05%	0,27%	0,40%	0,33%	3,19%	0,05%	0,73%	2,41%
2003	2,26%	-0,33%	0,03%	2,56%	0,80%	-0,27%	0,00%	1,08%	0,18%	3,24%	-0,61%	0,03%	3,81%
2004	2,68%	0,03%	0,05%	2,60%	0,89%	0,06%	0,00%	0,84%	0,12%	3,69%	0,09%	0,05%	3,55%
2005	2,57%	-0,04%	0,03%	2,57%	0,98%	-0,04%	0,00%	1,02%	0,19%	3,74%	-0,08%	0,03%	3,79%
2006	2,13%	-0,19%	0,03%	2,30%	0,82%	-0,10%	0,00%	0,92%	0,20%	3,15%	-0,30%	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%	0,24%	0,08%	2,92%
2008	2,29%	0,61%	-0,19%	1,87%	0,98%	0,32%	0,00%	0,67%	0,05%	3,33%	0,93%	-0,19%	2,59%
2009	1,27%	-0,94%	0,81%	1,40%	0,63%	-0,64%	0,07%	1,20%	0,04%	1,94%	-1,58%	0,88%	2,64%
2010	2,03%	0,00%	0,99%	1,03%	0,53%	0,00%	0,00%	0,53%	0,06%	2,62%	0,00%	0,99%	1,62%
2011	2,13%	0,33%	0,44%	1,36%	0,75%	0,20%	0,02%	0,53%	0,06%	2,94%	0,53%	0,46%	1,95%
2012	1,79%	0,23%	0,64%	0,92%	0,45%	0,18%	0,00%	0,27%	-0,05%	2,18%	0,41%	0,64%	1,13%
2013	1,41%	0,62%	0,88%	-0,09%	0,31%	0,48%	0,06%	-0,23%	-0,01%	1,71%	1,11%	0,94%	-0,33%
2014	-0,35%	0,76%	0,70%	-1,81%	-0,13%	0,56%	0,00%	-0,69%	-0,07%	-0,56%	1,32%	0,70%	-2,58%
2015	-1,95%	0,08%	-0,52%	-1,50%	0,16%	-0,10%	0,05%	0,21%	-0,07%	-1,86%	-0,02%	-0,47%	-1,37%
2016	-2,55%	-0,83%	0,77%	-2,49%	0,07%	-0,64%	0,34%	0,37%	-0,02%	-2,49%	-1,47%	1,11%	-2,13%
2017	-1,81%	-0,71%	0,96%	-2,05%	0,11%	-0,44%	0,05%	0,50%	0,01%	-1,69%	-1,15%	1,01%	-1,55%
Média 2002-17	1,14%	-0,02%	0,39%	0,77%	0,57%	-0,02%	0,05%	0,54%	0,06%	1,77%	-0,03%	0,44%	1,37%

Resultado Estrutural - 2017

Outro ponto de destaque é a decomposição do resultado estrutural do setor público entre o Governo Central, os Governos Regionais (Estados e Municípios) e as Empresas Estatais. Como se pode ver na Figura 4, o resultado estrutural do Governo Central passou de -2,5% do PIB em 2016 para -2,1% em 2017, enquanto os Governos Regionais passaram de 0,4% em 2016 para 0,5% no ano passado. O resultado estrutural das Empresas Estatais, igual ao convencional, foi praticamente nulo tanto em 2016 como em 2017.⁸

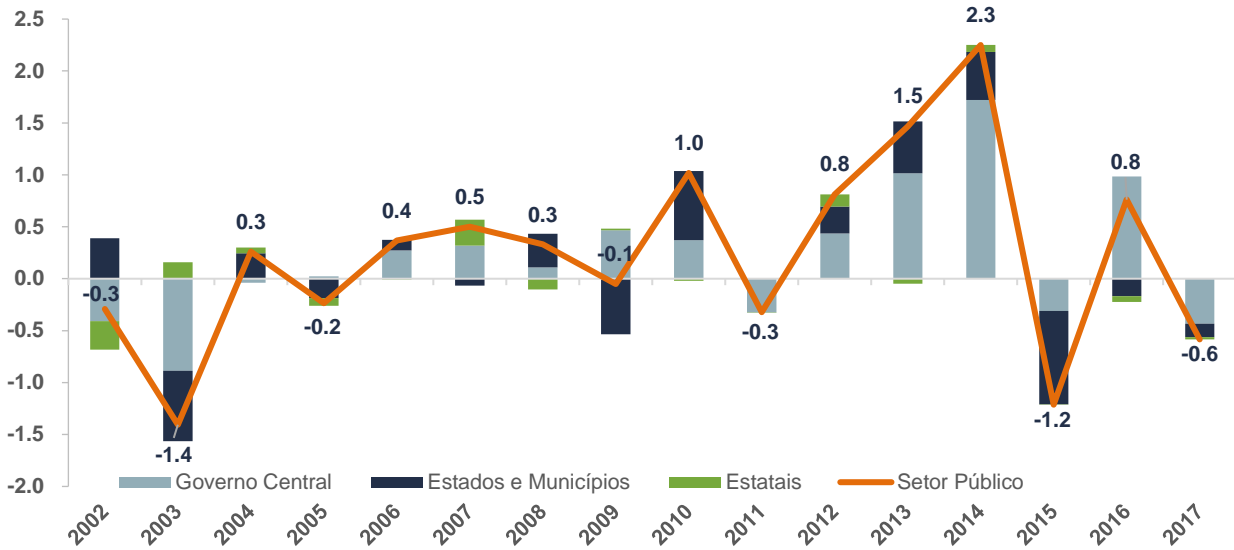
Figura 4: Decomposição do Resultado Fiscal Estrutural por Entes (% PIB)



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 2017, houve esforço fiscal do setor público de 0,6 p.p., revertendo a expansão fiscal do ano anterior. Ou seja, o resultado fiscal estrutural aumentou em 0,6 p.p. entre 2016 e 2017. Assim como ocorreu em 2016, o Governo Central respondeu pela maior parte do impulso fiscal com um esforço fiscal de 0,4 p.p., enquanto o esforço fiscal dos Governos Regionais foi de 0,1 p.p. e o das Empresas Estatais foi próximo da neutralidade.

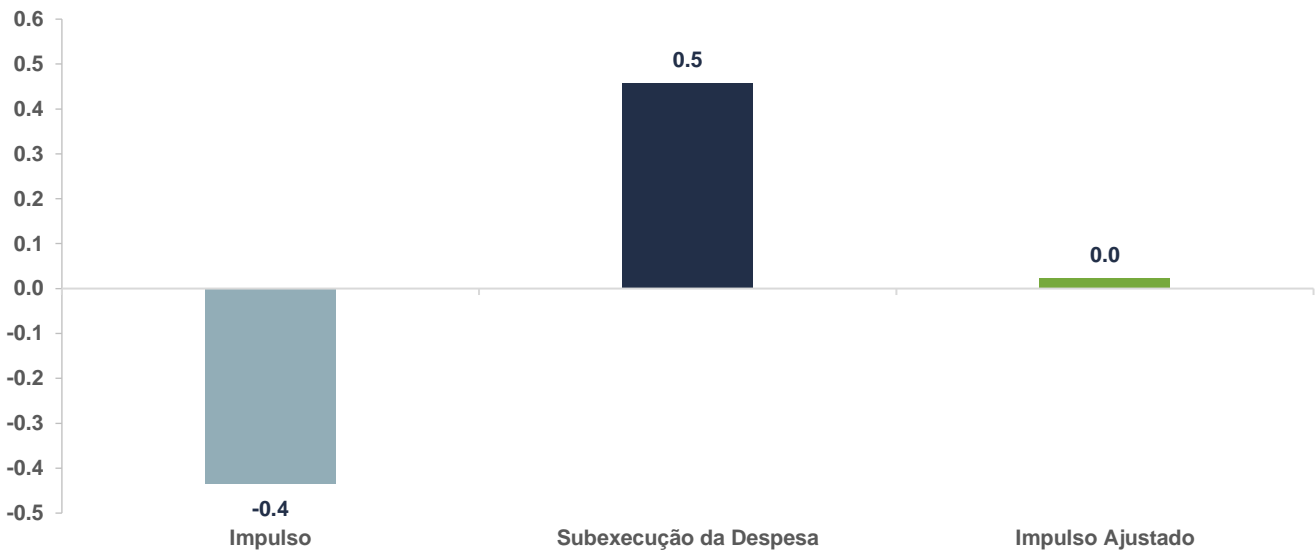
⁸ Cabe lembrar que, conforme a Nota Metodológica, nenhum ajuste é feito sobre as Empresas Estatais, de forma que o seu resultado estrutural se iguale ao resultado convencional.

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



Cabe ressaltar que, assim como a estatística fiscal convencional, o impulso obtido foi influenciado pela execução financeira das despesas abaixo do programado em relação ao Decreto 9.248 de 2017. Como já divulgado por este Ministério, a rigidez alocativa (mínimos constitucionais, vinculações, emendas impositivas, etc) e o esforço de contenção de gastos pelos órgãos, entre outros fatores, contribuíram para a execução abaixo do programado em R\$ 30 bilhões, afetando o impulso fiscal em 0,5p.p.. A Figura 6 mostra que, na ausência desse efeito, o esforço do Governo Central teria sido próximo da neutralidade.

Figura 6: Decomposição do Impulso Fiscal do Governo Central de 2017 (p.p)



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 estimação⁹.

⁹ Vide Apêndice A da Nota Metodológica para maiores informações dos períodos usados para estimação.

Tabela 3 – Elasticidades Médias dos Grupos em Relação ao Hiato

<i>Grupo de Receitas</i>	<i>Hiato do PIB no trimestre corrente</i>	<i>Hiato do PIB no trimestre anterior</i>	<i>Hiato do Preço do Petróleo no trimestre corrente</i>	<i>Hiato do Preço do Petróleo no trimestre anterior</i>
TRT	-	1,1	-	-
TFP	-	0,7	-	-
TRC	2,3	-	-	-
TI	2,4	-	-	-
TM	-	5,0	-	-
TGC	-	2,2	-	-
ICMS	1,5	-	-	-
ISS	1,1	-	-	-
TRAN	1,9	-	-	-
ROY	-	-	0,8	0,3
PE	-	-	-	1,6

Notas: A estimação das elasticidades referentes ao grupo TGC incluiu, como variável de controle, a taxa Selic. Para TM, utilizou-se a taxa de câmbio efetiva real como controle.

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 Natureza¹⁰

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

ROY: Receitas de *royalties*

PE: Participação Especial do petróleo

¹⁰ Vale lembrar que houve alteração da fonte dos dados de ISS para o período 2010 a 2017 e passaram a ser fornecidas pela Coordenação-Geral de Estudos Econômico-Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional (maiores detalhes na Nota Metodológica).