

Novas estimativas de resultado primário recorrente

Manoel Pires¹

1. Introdução

Ao longo dos últimos dois anos foi possível observar um crescimento expressivo no volume de medidas extraordinárias que tem como objetivo melhorar temporariamente a posição fiscal do Governo Federal. Nesse sentido, é importante obter uma métrica de resultado fiscal menos influenciado por essas medidas para que seja possível observar o tamanho do esforço fiscal requerido para estabilizar a dívida pública.

A metodologia de resultado fiscal recorrente estima o efeito de medidas pontuais ou temporárias sobre o resultado fiscal efetivo. Isso ajuda a compreender a qualidade das medidas fiscais que estão sendo adotadas e como as mesmas afetam o resultado fiscal. Além disso, é um primeiro tratamento dos dados afim de calcular o resultado primário estrutural, que ajusta o comportamento de receitas e despesas ao ciclo econômico².

Essa nota técnica apresentará uma estimativa de resultado primário recorrente a partir de uma nova metodologia. A próxima seção explicará as principais decisões metodológicas. Na sequência apresentam-se os principais resultados e por fim seguem as principais conclusões.

2. Metodologia

Em relação às medidas usualmente empregadas para esse cálculo, é importante observar que existe um peso muito maior com as receitas extraordinárias do que com as despesas extraordinárias. Isso não é sem

¹ O autor agradece a Bráulio Borges pelos comentários e disponibilização de informações. Erros e omissões são de responsabilidade do autor.

² Ver, Monitor de Política Fiscal de maio de 2016 da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

razão, tendo em vista que existe maior publicidade sobre as medidas de receitas extraordinárias do que pelo lado das despesas³.

Adicionalmente, é importante ressaltar que, mesmo nas receitas existem decisões metodológicas importantes. A primeira decisão está no tratamento das receitas de concessões. Algumas metodologias excluem a totalidade dessas receitas, mas essas receitas ocorrem todos os anos. A decisão pela exclusão produz viés na estimativa de resultado recorrente. Cabe acrescentar que em momentos de maior dificuldade fiscal, é esperado que o governo antecipe concessões na busca por recursos o que confere algum caráter anticíclico a esse componente.

A mesma situação está posta para a receita de dividendos. Algumas metodologias excluem o total dessas receitas. Em outros casos, utiliza-se uma exclusão das receitas com dividendos antecipados. Aqui surge o mesmo tipo de conflito. No primeiro caso, as receitas de dividendos ocorrem em todos os anos o que leva à subestimativa do resultado. No segundo caso, não é possível corrigir essa exclusão apropriando as receitas de dividendos pela competência do período a que se referiu a antecipação o que também acaba por viesar o resultado fiscal recorrente. Além disso, é esperado que o governo recorra a maior receita de dividendos quando está em dificuldade fiscal ao passo que em momentos de maior folga e permite-se que as empresas públicas diminuam esses pagamentos e acumulem patrimônio.

A arrecadação com o REFIS também produz divergências metodológicas importantes. Alguns estudos utilizam o total da arrecadação com o REFIS o que inclui o pagamento inicial para adesão ao programa e as parcelas do financiamento⁴. Em outros casos, utiliza-se apenas o pagamento à vista, pois os parcelamentos são longos e podem ser considerados como parte da receita recorrente do governo.

Pelo lado das despesas, é importante destacar que essa discussão é mais nebulosa. É possível argumentar que as despesas oriundas de créditos extraordinários poderiam ser excluídas do resultado recorrente. Ocorre que em determinado patamar as despesas extraordinárias são recorrentes. Por

³ Ver, por exemplo, Itaú, Contas públicas: dimensionando o impacto das operações “não recorrentes”. Macro visão, 2013.

⁴ Ver mapeamento da IFI no Relatório de acompanhamento fiscal de outubro de 2017.

outro lado, é possível que essas despesas ocorram por falta de planejamento e não por ocorrência de um evento inesperado.

Em função dos argumentos acima foram adotadas as seguintes decisões metodológicas:

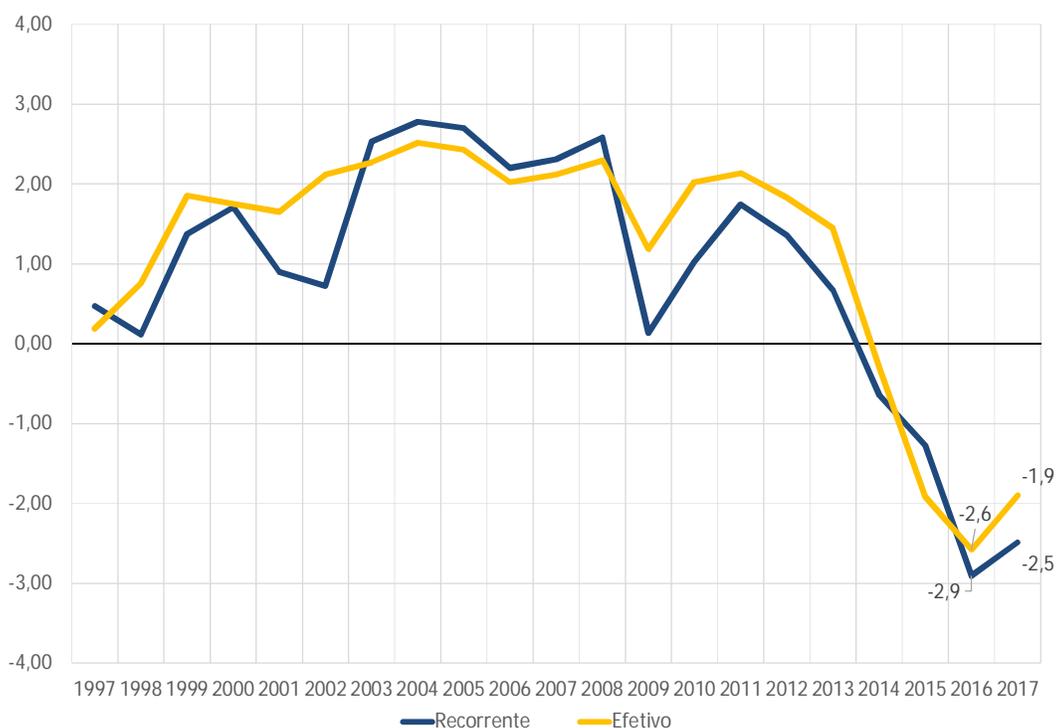
- (1) As receitas de concessões e dividendos são tratadas pela média histórica em percentual do PIB. O tratamento pela média permite aferir ao menos em parte esse processo de antecipações e postergações que ocorrem nesse tipo de receita. Mas as antecipações extraordinárias de natureza contábil foram excluídas (Eletrobrás).
- (2) A arrecadação do REFIS terá excluída o pagamento correspondente à adesão ao programa.
- (3) As outras medidas extraordinárias foram excluídas de forma tradicional (depósitos judiciais, repatriação de capitais, precatórios, etc.)
- (4) Foram excluídas as seguintes despesas: CDE, adiamento do pagamento do abono salarial em 2015.
- (5) As despesas com subsídios foram apropriadas pelo critério de competência.
- (6) Cessão onerosa e as operações com o fundo soberano foram excluídas.

3. Análise dos resultados

Os resultados são apresentados no gráfico a seguir. Como esperado, durante a maior parte do período o resultado efetivo apresenta valores superiores ao resultado primário recorrente. A exceção é o período entre 2003 e 2007 quando as receitas cresceram bastante e o governo cumpriu as metas fiscais com relativa facilidade.

Os valores destacados se referem aos dois últimos anos. Em 2017 observa-se o primeiro ano em que o resultado primário melhorou em relação ao ano anterior desde 2011. A melhora, por sua vez, foi mais expressiva no resultado efetivo do que no resultado primário recorrente.

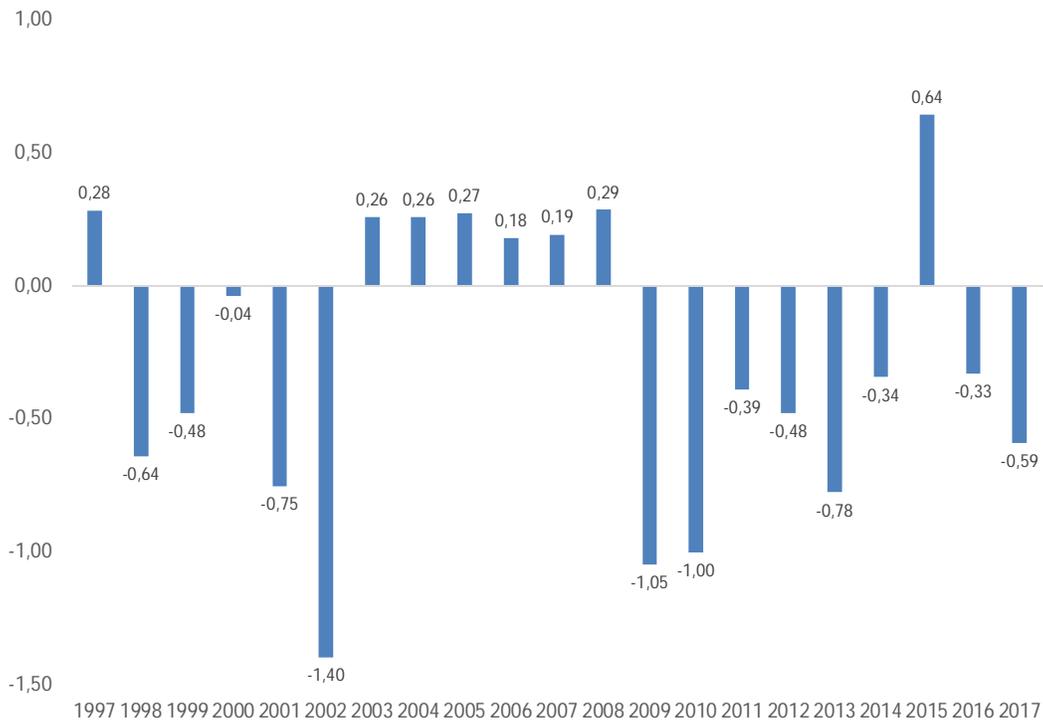
Gráfico 1 – Resultado primário recorrente e efetivo (% do PIB)



Uma outra informação relevante é obtida observando a série de ajuste não recorrente. Esse ajustes se tornam bastante expressivos em períodos de crise como em 2002, depois em 2009 e 2010 e no período mais recente em 2016 e 2017. O resultado de 2015 não está considerado nessa evidência, pois apesar do PIB ter sido negativo, descontou-se o pagamento extraordinário de subsídios, apropriando-os nos demais anos o que faz o resultado recorrente ficar melhor do que o efetivo. O ano de 2017, por sua vez, apresentou o maior nível de efeitos atípicos desde 2013.

Dessa forma, existe uma relação entre o ciclo econômico e as medidas extraordinárias a ser explorada na análise da política fiscal, principalmente em situações cíclicas desfavoráveis.

Gráfico 2 – Ajustes não recorrentes (% do PIB)



4. Conclusões

Essa nota técnica apresentou uma estimativa de resultado primário recorrente a partir de uma nova metodologia que busca aperfeiçoar o tratamento dado aos dividendos e as receitas com concessões. Além disso, procura aperfeiçoar o tratamento dado às despesas extraordinárias, normalmente, feito de forma superficial.

Os resultados indicaram que as medidas extraordinárias responderam por parte substancial da melhora do resultado primário efetivo na virada do ano de 2016 para 2017. Mas mesmo excluindo esses fatores, o resultado primário apresentou melhora o que não era visto desde 2011.

Do ponto de vista do tamanho do desafio fiscal, é importante verificar que o resultado recorrente é uma medida mais adequada para esse tipo de conta. Dessa forma, o déficit a ser corrigido é de 2,5% do PIB o que significa um ajuste de 3,5% do PIB se considerarmos que o resultado primário de equilíbrio está próximo de 1% do PIB com a atual combinação de juros e crescimento econômico.

ANEXOS

Tabela 1 - Série primário recorrente, ajuste e efetivo
(R\$ milhões e % do PIB corrente)

Período	R\$ milhões			% do PIB		
	Resultado Efetivo	Resultado Recorrente	Ajustes	Resultado Efetivo	Resultado Recorrente	Ajustes
1997	1.801	4.494	2.693	0,19	0,47	0,28
1998	7.577	1.147	-6.430	0,76	0,11	-0,64
1999	20.164	14.971	-5.193	1,85	1,38	-0,48
2000	20.982	20.522	-460	1,75	1,71	-0,04
2001	21.737	11.818	-9.919	1,65	0,90	-0,75
2002	31.577	10.785	-20.793	2,12	0,72	-1,40
2003	39.080	43.513	4.433	2,27	2,53	0,26
2004	49.341	54.410	5.069	2,52	2,78	0,26
2005	52.673	58.583	5.910	2,43	2,70	0,27
2006	48.748	53.080	4.332	2,02	2,20	0,18
2007	57.650	62.865	5.215	2,12	2,31	0,19
2008	71.438	80.366	8.928	2,30	2,58	0,29
2009	39.436	4.486	-34.950	1,18	0,13	-1,05
2010	78.773	39.854	-38.919	2,03	1,03	-1,00
2011	93.524	76.409	-17.115	2,14	1,75	-0,39
2012	88.263	65.230	-23.033	1,83	1,35	-0,48
2013	76.994	35.605	-41.389	1,44	0,67	-0,78
2014	-17.211	-37.032	-19.822	-0,30	-0,64	-0,34
2015	-114.741	-76.212	38.528	-1,91	-1,27	0,64
2016	-161.276	-181.937	-20.662	-2,58	-2,91	-0,33
2017	-124.401	-163.217	-38.816	-1,90	-2,49	-0,59

Tabela 2- Detalhamento dos ajustes (R\$ milhões)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ajustes	2.693	-6.430	-5.193	-460	-9.919	-20.793	4.433	5.069	5.910	4.332	5.215	8.928	-34.950	-38.919	-17.115	-23.033	-41.389	-19.822	38.528	-20.662	-38.816
- Concessões recorrentes (0,2% do PIB)	755	-6.966	-6.556	-2.366	-1.242	1.733	3.697	3.417	4.353	4.765	4.427	1.341	4.862	8.114	6.505	9.252	-9.350	5.869	8.417	-6.971	-16.460
- Dividendos recorrentes (0,3% do PIB)	1.939	536	1.363	1.905	584	1.154	1.154	1.369	1.441	-2.753	912	-4.345	-13.521	-9.745	-7.271	-14.056	-1.680	-2.181	5.315	15.304	13.498
- Cessão Onerosa														-31.880							
- Depósitos judiciais CAIXA													-8.883								
- Dividendos Eletrobrás*													-3.496	-1.400							
- FSB												14.244				-12.400				-855	
- REFIS													-8.137		-6.757		-21.786	-19.949			-18.744
- Outras receitas atípicas**					-9.261	-9.261									-5.800		-1.800		-12.090	-5.887	-2.102
- Subsídios FND												-1.094	-4.248	-23		-34					
- Repatriação (RERCT)																				-23.412	-809
- Passivos TCU						147	-170	283	116	359	-124	-1.218	-1.527	-3.985	-3.792	-5.795	-14.641	-12.769	45.881		
- Precatórios																					-12.200
- Demais REFIS (estimado)																					-2.000
- Abono Salarial																				-9.400	
- CDE																	7.868	9.208	1.261	304	
- MP 2222/01 e MP 66/02						-11.200															
- MP 38/02						-2.070															
- MP 75/02						-1.295															
- Lei 10.637/02							-48														
- Lei 10.684/03 (PAES)							-200														
- Lei 303/06 (PAEX)										1.961											

* Pela natureza da operação, excluiu-se da série de dividendos para posteriormente fazer o ajuste pela média.

** Para 2016 e 2017 estimativas. Anos anteriores foi utilizado o valor divulgado pela SPE/MF.