

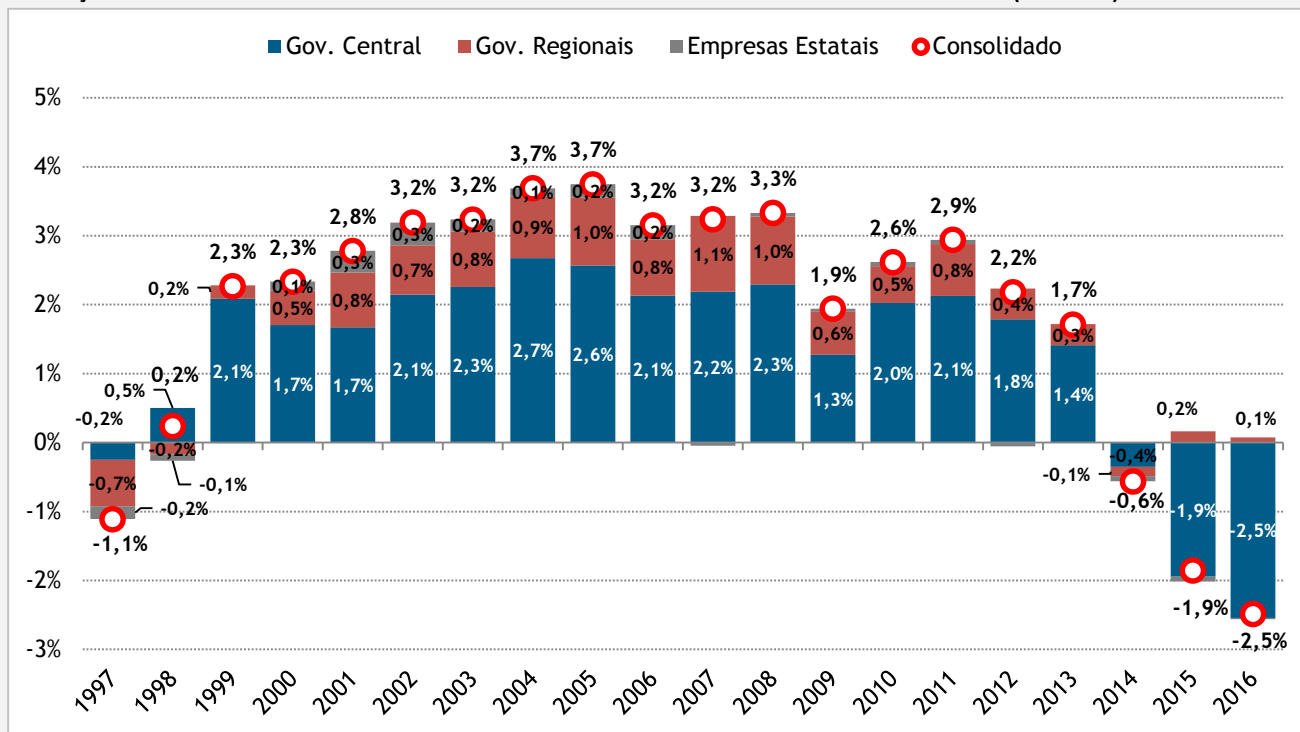
Box 1. Composição e dinâmica do resultado primário

A avaliação do nível e da composição do resultado primário é de grande relevância para análise das contas fiscais do país. O nível tem maior importância para o cálculo da sustentabilidade do endividamento público, enquanto a composição revela maiores detalhes acerca da qualidade dos resultados fiscais. Compreender ambas as dinâmicas, portanto, é de extrema relevância para melhor interpretar a evolução da política fiscal.

Para fazer esse tipo de análise, é necessário considerar as mudanças ocorridas na composição do chamado setor público consolidado¹, composto pelos governos central² e regionais (estados e municípios), bem como por suas respectivas empresas estatais (da esfera federal, estadual e municipal). Em função da exclusão da Petrobras e da Eletrobras das estatísticas fiscais, em maio de 2009 e novembro de 2010, respectivamente, a série histórica foi recalculada retroativamente desde 2001. Isto é, para períodos anteriores, há apenas dados que ou incluem as duas estatais ou possuem conceito de setor público distinto do atual.

Diante do interesse em conhecer em que medida o atual desafio fiscal é maior ou menor que o verificado no final da década de 90, período de início do processo de consolidação fiscal, calculamos uma *proxy* para esses resultados de janeiro de 1997 a novembro de 2001. Para tanto, foram utilizados dados individualizados e compilados pelo Banco Central para os respectivos entes: governo central, regionais e empresas estatais. Os resultados são sintetizados no gráfico, abaixo.

EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO CONSOLIDADO POR NÍVEIS DE GOVERNO (% DO PIB)



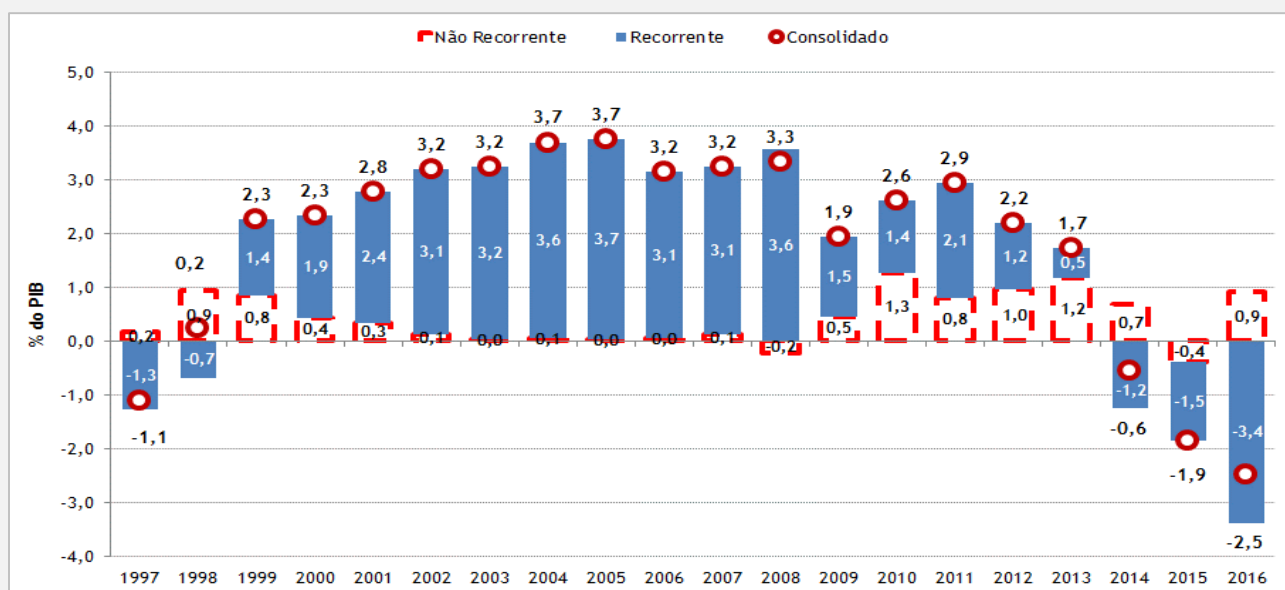
Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

A adição de cinco anos (de 1997 a 2001) na série histórica de resultados primários, revela que o processo de consolidação fiscal iniciado ao final da década de 90 foi mais rápido no governo central do que nos estados e municípios (governos regionais), que levaram um ano a mais para reverter o déficit primário em superávit. Claramente, é possível identificar dois grandes períodos na geração de esforços fiscais. Enquanto os primeiros doze anos, de 1997 a 2008, foram marcados pela reversão do déficit e sustentação do superávit primário em patamar elevado, o segundo período, de oito anos, de 2009 a 2016, destaca-se pela deterioração dos resultados fiscais.

Além de o resultado primário evidenciar que o atual desafio fiscal é notadamente superior ao verificado no final da década de 90, uma vez que o ponto de partida vigente é de -2,5% do PIB (ante -1,1% em 1997), sua composição revela piora na qualidade desses resultados.

Para avaliar a evolução da qualidade do resultado primário do setor público consolidado, foram deduzidos do resultado oficial os chamados eventos não recorrentes ou extraordinários que afetaram, em caráter temporário ou atípico, as receitas e as despesas do setor público (positiva ou negativamente). A natureza e a composição dos ajustes realizados equivalem àqueles mencionados na edição de março do RAF, onde destacam-se as receitas não recorrentes com concessões e outorgas e refinanciamentos tributários. O gráfico a seguir revela a composição do resultado do setor público consolidado nos últimos 20 anos.

Composição do resultado primário consolidado (% do PIB)



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Considerando-se os dois grandes períodos referidos acima, percebe-se que além da reversão do déficit, seguido pelo sustentado e elevado superávit no período 1997-2008, logrou-se também depender cada vez menos de receitas não recorrentes. No período 2009-2016, por sua vez, a transformação de elevado superávit em elevado déficit, foi acompanhada também do aumento da dependência de receitas não recorrentes.

É preciso observar também que a estratégia de busca e utilização de recursos não recorrentes (extraordinários) foi diferente nos dois períodos. Enquanto o volume dessas receitas foi utilizado como plataforma para acelerar a reversão dos resultados fiscais em fins da década de 90, sua utilização no pós-2008 teve por objetivo postergar e evitar uma queda ainda mais pronunciada dos resultados. Além da magnitude dessas operações, de quase 1% do PIB, em média, de 2009 a 2013, sua natureza reforça esse diagnóstico: não obstante o elevado volume de dividendos antecipados por empresas estatais, houve uma série de refinanciamentos tributários (Refis) em condições vantajosas para os inadimplentes, com não raros elevados descontos de multa, juros e mora. Aliás, o incentivo incorreto criado por essa sugere ter sido uma das principais razões, além da profunda queda do crescimento econômico a partir de 2012, para o pronunciado recuo das receitas administradas da União. Esse perfil de receitas

¹ As estatísticas fiscais compiladas compreendem o setor público não financeiro, de maneira que companhias do segmento financeiro como, por exemplo, o BNDES e a Caixa, não são contabilizadas.

² O Governo central é composto pelo Governo Federal ou Tesouro Nacional, Banco Central e RGPS.

não recorrentes contrasta com o período anterior (de 1997 a 2001), quando as receitas não recorrentes de 0,5% do PIB, em média, eram basicamente compostas de receitas com concessões e outorgas.

Em síntese, a despeito da leitura mais direta do nível do resultado primário já denotar que o ponto de partida é cerca de 2 vezes pior que o verificado em 1997, a depuração dos dados empreendida acima revela que esse múltiplo é, na verdade, de cerca de 3 vezes pior que o observado ao final da década de 90. Portanto, o desafio fiscal do país, sob esse ponto de vista, é particularmente complexo e profundo. Mesmo com a aprovação da necessária reforma da previdência social e dos servidores públicos, demorará até que se restaure plenamente uma situação de equilíbrio fiscal no Brasil.