

Para acessar o relatório completo, [clique aqui](#).

Resultado fiscal estrutural: Um olhar sem os efeitos cíclico e não recorrente das contas do governo

Alexandre Andrade, Rafael Bacciotti e Vilma Pinto

O resultado fiscal estrutural corresponde ao resultado fiscal do governo (receitas menos despesas primárias) sem os efeitos do ciclo econômico e de eventos atípicos. Nesta seção são atualizadas as estimativas para o resultado estrutural da União com base em informações disponíveis até o primeiro trimestre de 2023. Os resultados indicam leve expansão fiscal neste primeiro trimestre de 2023 comparado a 2022.

O resultado fiscal estrutural é um importante termômetro para verificar a direção da política fiscal, isto é, se a política atua no terreno expansionista, contracionista ou neutro. Compreender o resultado fiscal estrutural é essencial para orientar as decisões de política fiscal, como ajustes de impostos, gastos públicos e investimentos, visando alcançar as metas de equilíbrio fiscal e promover uma gestão mais responsável das contas públicas.

O objetivo desta seção é atualizar a estimativa de resultado fiscal estrutural para a União, considerando as informações disponíveis até o primeiro trimestre deste ano.

Conceitualmente, o resultado primário estrutural corresponde ao resultado convencional, divulgado mensalmente pelo governo e utilizado para fins de avaliação das metas fiscais, descontados os efeitos do ciclo econômico e eventos fiscais de caráter mais pontual, como uma medida de parcelamento especial de tributos ou mesmo os gastos extraordinários para mitigação dos efeitos oriundos da pandemia de covid-19.

Embora seja conceitualmente simples, a mensuração do indicador do resultado fiscal estrutural é complexa, uma vez que depende de variáveis não observáveis, como o produto potencial da economia, além de uma avaliação mais discricionária do que deva ser considerado evento atípico. Aqui, é impossível fugir de certa arbitrariedade na classificação desse tipo de evento.

No início de 2022, o Fundo Monetário Internacional (FMI) atualizou uma base de dados referente às regras fiscais adotadas pelos países. Junto a essa atualização, o órgão divulgou o texto para discussão intitulado: “*Fiscal Rules and Fiscal Councils Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic*”¹.

Os autores do estudo destacam que, após ter crescido o número de países que passou a adotar regras para o resultado ajustado pelo ciclo econômico, esse número diminuiu nos últimos anos. Possivelmente, essa queda ocorreu em função da dificuldade de implementar os limites de deficit ajustados ciclicamente, dada a complexidade na avaliação do hiato do produto, no tratamento de fatores pontuais e na comunicação desses ajustes à sociedade.

Em que pesem os fatores acima mencionados, conhecer os resultados fiscais estruturais realizados pelas administrações públicas constitui importante avaliação a respeito da saúde fiscal de um país.

¹ Davoodi H. R., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Macia, X. Han, A. Lagerborg, W.R. Lam, and P. Medas. 2022. “*Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Pandemic*”, IMF Working Paper No.22/11, International Monetary Fund, Washington, D.C. Disponível em: <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>.

O primeiro passo para a estimação do resultado estrutural consiste em distinguir o resultado recorrente do não recorrente. De acordo com a Secretaria de Política Econômica (SPE), do Ministério da Fazenda², o componente não recorrente deve atender a um ou mais dos critérios abaixo:

- i. Efeito sobre o patrimônio líquido do setor público;
- ii. Perspectiva de repetição no longo prazo (recorrência);
- iii. Materialidade dos valores envolvidos;
- iv. Disponibilidade de informações públicas sobre a operação.

O atendimento dos critérios apresentados pela SPE não afasta, no entanto, a discricionariedade na classificação dos eventos recorrentes e não recorrentes na análise. A própria SPE menciona essa dificuldade no estudo.

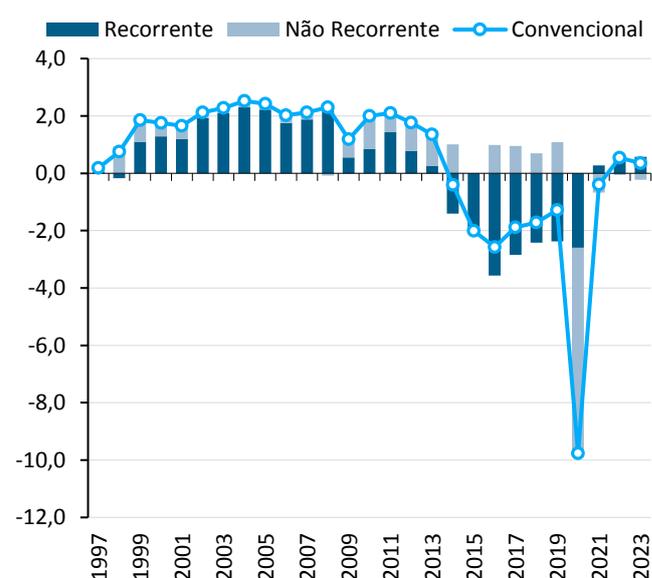
Nesta seção, a IFI promove a atualização do exercício de cálculo do resultado primário não recorrente do governo central à luz dos indicadores apresentados no Estudo Especial (EE) da IFI nº 17, de dezembro de 2021³. O gráfico abaixo mostra a trajetória dos resultados primários não recorrente, recorrente e convencional (observado) para o governo Central em proporção do PIB.

Por exemplo, em 2020, o governo central teve déficit primário (resultado convencional) de 9,8% do PIB. O resultado não recorrente naquele ano foi de déficit de 7,2% do PIB em função das despesas executadas, por meio de créditos extraordinários, para atenuar os impactos econômicos e sociais decorrentes da eclosão da pandemia. Esses gastos são considerados não recorrentes.

No primeiro trimestre de 2023, pelo lado das receitas, os principais eventos não recorrentes considerados foram R\$ 2,6 bilhões de recolhimentos de tributos no âmbito de parcelamentos especiais (Refis), R\$ 5,0 bilhões a título de recolhimentos atípicos de IRPJ e CSLL, além da renúncia de R\$ 11,2 bilhões decorrente da redução a zero das alíquotas de PIS/Cofins incidentes sobre combustíveis. Essas informações foram extraídas dos relatórios mensais de arrecadação da Receita Federal do Brasil (RFB).

Após os ajustes realizados nas séries de receitas e despesas primárias para o cálculo de resultado primário recorrente, o procedimento seguinte consiste em destacar, no resultado recorrente, as séries de receitas mais sensíveis ao ciclo de commodities, principalmente o preço do petróleo, das outras receitas recorrentes, que serão ajustadas pelo ciclo econômico.

GRÁFICO 6. RESULTADO PRIMÁRIO RECORRENTE E NÃO RECORRENTE DO GOVERNO CENTRAL (% DO PIB)



Fonte: IFI. Elaboração: IFI. *2023 corresponde ao acumulado em 4 trimestres findo em março.

² SPE – SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA, Resultado Fiscal Estrutural: Apresentação do Método de Estimação. Brasília, Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (MF/SPE), Nota Metodológica, Maio de 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/politica-fiscal/atuacao-spe/arquivos/nota-metodologica-resultado-fiscal-estrutural-maio-2017.pdf>.

³ Link para acesso ao documento: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/594656/EE17_Resultado_Estrutural.pdf.

O Gráfico 7 mostra a taxa de crescimento real das receitas primárias recorrentes. As receitas recorrentes deduzem das receitas primárias a arrecadação oriunda da exploração dos recursos naturais e dividendos da Petrobras com objetivo de destacar as contribuições recentes que esses itens de receitas desempenham para o primário recorrente. É possível notar que o crescimento das receitas recorrentes em 2017, 2018, 2021, 2022 e 2023 teve muita influência das receitas sensíveis ao ciclo de commodities. O ajuste cíclico separando esses componentes é importante para se obter uma métrica mais confiável do que venha ser o resultado fiscal estrutural da União.

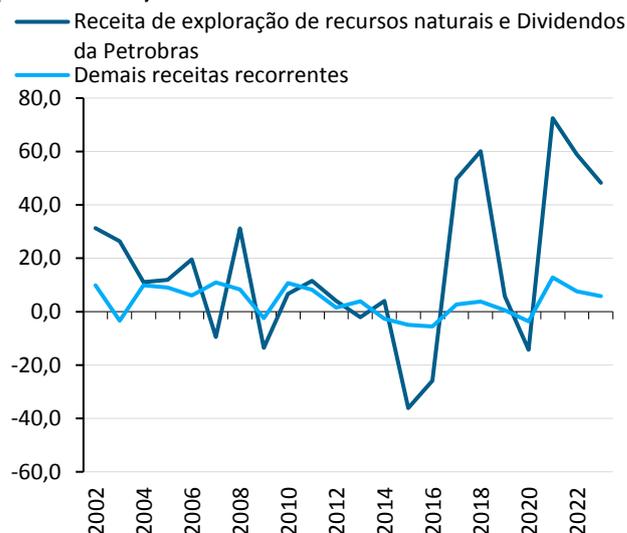
O terceiro passo é obter as séries de PIB potencial e a tendência do preço do petróleo. Tradicionalmente, o cálculo do hiato do produto da IFI segue a metodologia divulgada no estudo especial nº 4⁴, no entanto, a partir de novembro de 2022⁵, a IFI passou a estimar o hiato do produto e, consequentemente, o PIB potencial a partir da média de diversas metodologias diferentes⁶. Já a tendência do preço do petróleo foi obtido a partir do filtro de Hodrick-Prescott. O Gráfico 8 mostra as séries tendenciais e efetivas do PIB e o hiato do produto.

Um outro passo muito importante consiste em calcular as elasticidades das receitas sujeitas ao ajuste em relação ao PIB e ao preço do petróleo. Os cálculos seguem metodologias detalhadas nos estudos especiais da IFI nº 16⁷, em SPE (2017) e Pinto (2018)⁸.

Por fim, procede-se com a estimação do resultado fiscal estrutural que consiste em decompor o resultado convencional em suas componentes cíclica, não recorrente e estrutural. Os detalhes de estimação podem ser consultados no EE da IFI nº 17.

O gráfico abaixo mostra a decomposição do resultado fiscal convencional a partir de seus componentes. Em 2020 e 2021, o componente não recorrente foi negativo em função dos gastos com a pandemia. Em 2021, mesmo com resultado convencional tendo registrado deficit de 0,4% do PIB, o componente estrutural foi levemente positivo. Em 2022 e no primeiro trimestre de 2023, considerando o valor acumulado em quatro trimestres, os resultados indicaram um resultado estrutural próximo de zero.

GRÁFICO 7. RECEITA RECORRENTE GOVERNO CENTRAL. (VAR. % REAL)



Fonte: STN e IFI. Elaboração: IFI.

*2023 corresponde a taxa acumulada em 4 trimestres até março.

⁴ Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536764/EE_04_2018.pdf

⁵ No Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 70, disponível em:

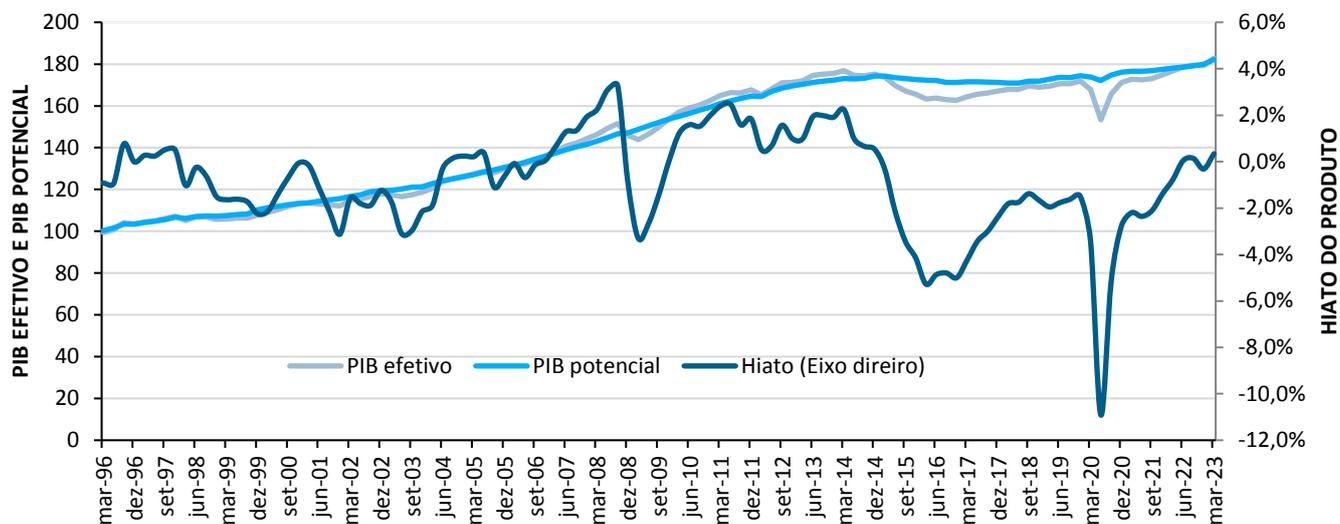
https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/602493/RAF70_NOV2022.pdf

⁶ O filtro Hodrick-Prescott (HP); o filtro HP multivariado, seguindo Areosa (2008); o filtro de Hamilton, como em Quast e Wolters (2019); e a abordagem da função de produção com especificações que utilizam filtro HP/filtro HP multivariado/ filtro de Hamilton e modelos no formato de espaço de estados, como em Orair e Bacciotti (2018), para extrair as tendências da taxa de desemprego, do nível de utilização da capacidade instalada e da produtividade total dos fatores. As estimativas tendenciais são obtidas a partir de séries históricas ampliadas para minimizar o viés de final da amostra.

⁷ Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/estudos-especiais/2021/novembro/estudo-especial-no-16-a-elasticidade-da-receita-em-relacao-ao-pib-nov-2021>.

⁸ Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/22979/Dissertacao_Estrutural_FinalVilmaPinto.pdf

GRÁFICO 8. PIB POTENCIAL, EFETIVO E HIATO DO PRODUTO (ÍNDICE E %)

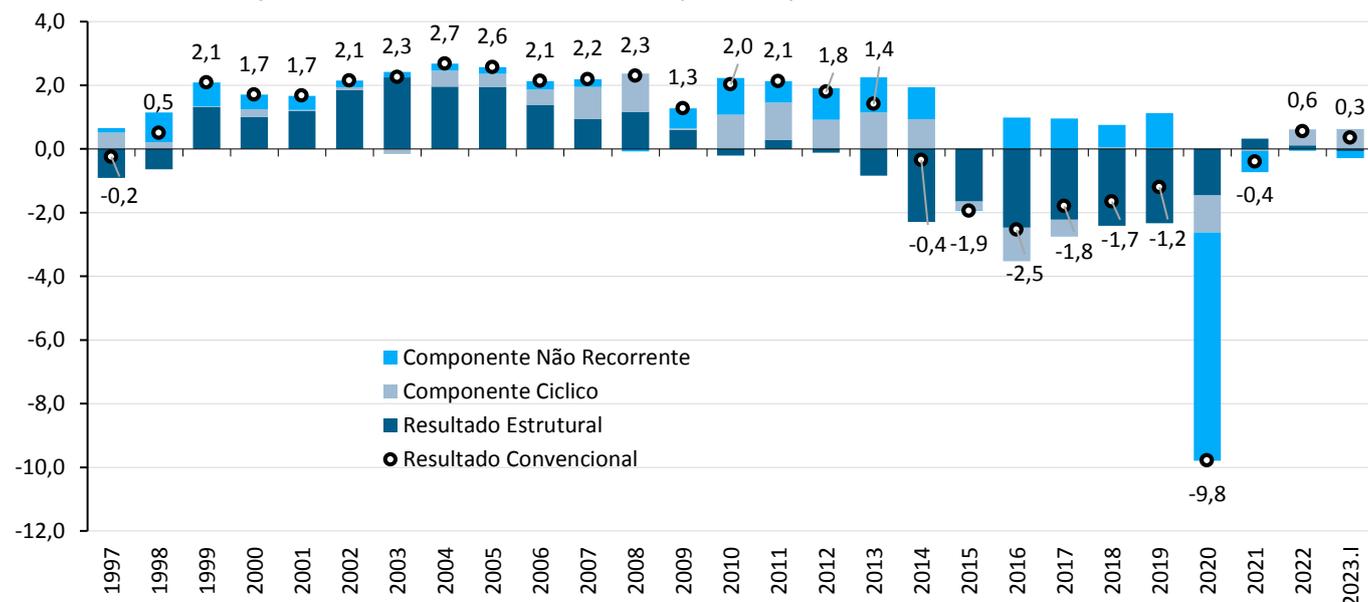


Fonte: IBGE e IFI. Elaboração: IFI.

Outra observação importante em relação ao resultado mais recente corresponde à desaceleração do resultado convencional entre os dados acumulados em quatro trimestres até dezembro de 2022 e o dado acumulado em quatro trimestres até o primeiro trimestre de 2023. O resultado convencional foi reduzido de 0,6% do PIB para 0,3% do PIB, ainda que o componente cíclico tenha contribuído positivamente em ambos períodos com níveis similares. Pesou neste primeiro trimestre de 2023 o efeito negativo do componente não recorrente.

Além da evolução da composição dos resultados fiscais da União, o indicador de impulso fiscal nos ajuda a compreender em que posição está a política fiscal: se em campo mais neutro, contracionista ou expansionista. O indicador consiste em comparar o resultado fiscal estrutural entre dois pontos no tempo.

GRÁFICO 9. COMPOSIÇÃO DO RESULTADO CONVENCIONAL (% DO PIB)



Fonte: IFI. Elaboração: IFI. *2023 corresponde ao acumulado em 4 trimestres findo em março.

Borges (2021)⁹ indica, no entanto, que para a avaliação do impulso fiscal é necessário também incorporar os dados não recorrentes. Segundo Borges (2021), “*o impulso fiscal é mais bem aproximado pela variação do resultado primário cheio ajustado pelo ciclo econômico e não pela variação do resultado primário estrutural (recorrente e ajustado pelo ciclo).*”

Dessa forma, seguindo Borges (2021), o impulso fiscal referente ao primeiro trimestre de 2023 em comparação com 2022 correspondeu a uma expansão fiscal de 0,3p.p. do PIB.

⁹ Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/series-historicas/resultado-primario-estrutural/resultado-primario-estrutural-brasileiro>.

Projeções da IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2023			2024		
	Maio	Junho	Comparação	Maio	Junho	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	1,04	2,28	▲	1,36	1,22	▼
PIB – nominal (R\$ bilhões)	10.551,39	10.672,73	▲	11.264,90	11.341,24	▲
IPCA – acum. (% no ano)	6,02	5,52	▼	4,12	4,00	▼
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,21	5,10	▼	5,30	5,18	▼
Ocupação - crescimento (%)	0,68	0,75	▲	0,77	0,68	▼
Massa salarial - crescimento (%)	4,20	4,28	▲	1,37	1,22	▼
Selic – fim de período (% a.a.)	13,00	12,75	▼	10,50	10,50	=
Juros reais ex-ante (% a.a.)	6,43	6,63	▲	5,29	5,38	▲
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-1,39	-1,19	▲	-1,45	-1,33	▲
dos quais Governo Central	-0,99	-0,79	▲	-1,05	-0,93	▲
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	7,46	7,35	▼	6,98	6,88	▼
Resultado Nominal (% do PIB)	-8,85	-8,54	▲	-8,42	-8,21	▲
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	78,11	76,74	▼	81,88	80,88	▼