

Superávit primário estrutural

Por **Ribamar Oliveira**

Valor Econômico, 8.3.2012

A proposta de resultado primário estrutural - uma nova referência para as metas fiscais.

Há um debate na área acadêmica para saber até que ponto o superávit primário pode ser utilizado, atualmente, para avaliar com precisão a orientação da política fiscal do setor público brasileiro, ou seja, para saber se ela é contracionista ou expansionista. A questão surgiu por conta do uso por parte do governo de uma série de procedimentos contábeis que contribuíram para o cumprimento das metas fiscais.

Um recente estudo produzido para o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) pelos técnicos Bernardo Patta Schettini, Raphael Rocha Gouvêa, Sérgio Wulff Gobetti e Rodrigo Octávio Orair (texto para discussão número 1.650) enfrenta esse problema. Para os autores, uma análise mais precisa da orientação fiscal deve ser feita a partir da estimativa do resultado primário estrutural e do impulso fiscal exercido pelas administrações públicas brasileiras.

O primeiro passo para chegar ao resultado primário estrutural e ao impulso fiscal, explicam os técnicos, é calcular o 'resultado primário efetivo'. Isso é feito expurgando do resultado primário oficial as receitas não recorrentes registradas nas séries fiscais desde 1997 e dos artifícios meramente contábeis que foram utilizados para obter a meta.

Esse pré-ajuste contábil elimina das estatísticas, por exemplo, as práticas relacionadas com superestimação e antecipação de receitas, a contabilização equivocada de receitas na forma de primárias e despesas em não primárias, a postergação do pagamento de despesas para o início do ano fiscal seguinte e o atraso das restituições.

O ajuste feito expurga também a chamada 'contabilidade criativa', que gerou fluxos de receitas sem modificar o patrimônio líquido público ou mesmo a renda disponível do setor privado. No fim de 2009, a receita primária do governo federal foi incrementada por operações com empresas estatais, como a recuperação de depósitos judiciais há muito tempo retidos na Caixa Econômica Federal e a antecipação do pagamento de dividendos da Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Os técnicos excluíram ainda as chamadas 'medidas extraordinárias', que são decisões atípicas do governo que afetam a posição fiscal, mas com efeito temporário que não se mantém no futuro. "Para exemplificar, as receitas de concessões de telefonia celular e a operação de cessão onerosa de barris de petróleo à Petrobras contribuíram para um saldo primário extraordinário superior a 0,9 ponto percentual do Produto Interno Bruto (PIB) nos anos de 1998 e 2010, respectivamente", diz o estudo.

Para os autores, todas essas medidas precisam ser retiradas no ajuste contábil, porque elas refletem "fatores de caráter temporário (não cíclico) e/ou

dissociados de modificações efetivas na posição fiscal do governo". Em 1998, por exemplo, o expurgo de 0,96% do PIB de receitas de concessão transforma o superávit primário oficial de 0,34% do PIB em um déficit primário de 0,62% do PIB. Depois de todos esses expurgos, os técnicos chegam ao "resultado efetivo".

Os técnicos passaram, então, a identificar os componentes transitórios dos resultados fiscais, relacionados com as oscilações do nível de atividade econômica e com as flutuações no preço do petróleo sobre as receitas das administrações públicas e as transferências intergovernamentais.

Os técnicos informam que o agrupamento das receitas foi baseado na metodologia da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de acordo com a base de incidência, e que, ao estimar econometricamente as elasticidades, seguiram o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Ao calcular o resultado estrutural de cada ano, com o expurgo dos componentes contábil e cíclico, os técnicos estimaram também o impulso fiscal ocorrido - que pode ser positivo ou negativo. O impulso é a diferença entre o resultado estrutural de um exercício e o do ano anterior.

Os números obtidos para o resultado primário estrutural e o impulso fiscal sugerem que a política fiscal de 1997 a 2010 apresentou dois movimentos mais gerais. Do fim de 1998 ao primeiro trimestre de 2004, a fase foi contracionista. A fase seguinte, iniciada em 2004 e que vai até 2010, é expansionista, "caracterizada por reduções graduais no superávit primário estrutural das administrações públicas".

Os autores sugerem a adoção pelo governo brasileiro do resultado estrutural como referência para as metas fiscais, como já é feito em vários países desenvolvidos e, na América Latina, pelo Chile. "Tal orientação pode representar um caminho factível para dar mais flexibilidade e, ao mesmo tempo, transparência ao regime de metas, uma vez que a literatura parece indicar que regras fiscais rígidas não necessariamente levam ao fortalecimento da posição fiscal, mas podem induzir um viés pró-cíclico à política fiscal - devido aos ajustes desnecessários em momentos de crise, sem eliminar os excessos das fases expansivas - e a artifícios contábeis duvidosos, com conseqüente ampliação da volatilidade macroeconômica e perda de credibilidade da política fiscal", sugere o texto.

Ribamar Oliveira é repórter especial e escreve às quintas-feiras

E-mail ribamar.oliveira@valor.com.br