

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

## 2. CENÁRIOS FISCAIS

### 2.1 Cenários para a receita total, as transferências e a receita líquida

#### 2.1.1 Considerações iniciais

**O crescimento da economia afeta positivamente a arrecadação de tributos.** Existe uma relação direta entre a arrecadação de tributos e o comportamento da atividade econômica. Quanto maior o PIB, maior tende a ser a arrecadação. Essa resposta das receitas fiscais ao impulso do PIB, no entanto, depende também da composição da expansão econômica. Em geral, a sensibilidade das receitas governamentais ao PIB, ou a elasticidade receita-PIB, é próxima da unidade. O valor dessa elasticidade, no entanto, pode variar em função da natureza da receita (se administrada pela Receita Federal do Brasil, se proveniente de arrecadação para a previdência ou se não administrada), do ciclo econômico e da ocorrência de eventos extraordinários.

A IFI publicará, nas próximas semanas, um estudo especial para atualizar estimativas apresentadas na Nota Técnica nº 19<sup>1</sup> e, com esses resultados, estimar o resultado fiscal estrutural, que buscam mensurar relações de causalidade entre o PIB e as receitas governamentais, separando os horizontes de tempo de curto e longo prazos. Os resultados contidos na Nota nº 19 sugerem ter havido redução na elasticidade receita-PIB de longo prazo nos últimos anos, assim como manutenção da magnitude da resposta de curto prazo.

**Para o longo prazo, a IFI considera a elasticidade receita-PIB igual a 1; para o curto prazo, o valor considerado foi de 1,08.** Na atual revisão de cenários, a IFI considerou uma elasticidade receita-PIB de longo prazo igual a um, para o caso de a arrecadação ser sensível à atividade econômica. Para o curto prazo, o valor considerado foi de 1,08. Em 2021, o crescimento da arrecadação de tributos tem ocorrido em ritmo superior ao da economia. A título de comparação, no acumulado do primeiro semestre de 2021, o PIB cresceu 6,4%, de acordo com o IBGE, enquanto a receita primária total do governo central, que inclui o Tesouro Nacional, a Previdência Social (INSS) e o Banco Central, teve acréscimo de 28,5%, em termos reais, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Até agosto, último mês com informações disponíveis, a receita primária da União continuou a exibir ritmo vigoroso de expansão. No acumulado de oito meses no ano, o indicador registrou alta de 27,6%, em termos reais, na comparação com 2020.

**Foi mantida premissa de devolução dos valores recebidos indevidamente a título de auxílio emergencial em 2020.** Na presente revisão de cenários, foi mantida a premissa de pagamento à União dos valores referentes ao auxílio emergencial recebidos por indivíduos, em 2020, que não atendiam aos critérios de elegibilidade. Uma explicação detalhada a respeito da incorporação desses valores às projeções de recolhimento do imposto de renda foi apresentada na edição de maio de 2021 deste RAF<sup>2</sup>.

**Expectativa de crescimento do PIB nominal, em 2021, passou de 12,6%, em junho, para 15,5% agora.** As novas projeções de receitas primárias incorporam a revisão no PIB nominal, cujos valores ficaram maiores em razão da dinâmica inflacionária dos últimos meses. Em junho passado, quando foi realizada a última revisão de cenários pela IFI, a expectativa era de alta de 12,6% do PIB nominal em 2021. Agora, a IFI prevê aumento de 15,5% para o indicador neste

<sup>1</sup> Link para acesso ao documento: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545264/NT\\_Elasticidade.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545264/NT_Elasticidade.pdf).

<sup>2</sup> Link para acesso ao documento: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589004/RAF52\\_MAI2021.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/589004/RAF52_MAI2021.pdf).

ano. Para 2022, a IFI previa incremento de 7,0% no PIB nominal, enquanto na presente revisão a expectativa é de acréscimo de 8,1%.

**Projeções para o preço médio do petróleo foram revistas para cima, o que afetou a previsão de receitas não administradas.** Além da revisão na projeção do PIB nominal, um segundo fator incorporado à revisão dos cenários para as receitas do governo central foi a mudança para cima na projeção do preço médio do barril do petróleo no mercado internacional. A IFI utiliza como parâmetro as projeções divulgadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). A título de comparação, em junho, a expectativa da IFI era de um preço médio do barril de US\$ 62,2 em 2021. Agora, essa premissa foi alterada para US\$ 68,7. Para os anos à frente, de 2022 a 2030, a presente revisão considera um preço médio do petróleo de US\$ 66,0, enquanto na atualização de cenários realizada em junho, essa expectativa era de US\$ 60,8.

**Revisão na premissa do preço do petróleo fez a projeção para a arrecadação de exploração de recursos naturais subir R\$ 13,7 bilhões em 2021.** A alteração nas premissas relacionadas ao comportamento dos preços do petróleo produziu aumento significativo nas receitas de exploração de recursos naturais da União de 2021 em diante. Por exemplo, para este ano, essa arrecadação foi revisada para cima em R\$ 13,7 bilhões. Para 2022, a revisão nessa receita foi de R\$ 19,3 bilhões a mais. E, para o período 2023-2030, houve aumento médio anual em R\$ 16,0 bilhões na projeção dessa receita.

**Cenários consideram manutenção da carga tributária da União nos níveis atuais.** Por fim, uma hipótese subjacente aos cenários para as receitas fiscais é a de manutenção da carga tributária nos níveis atuais, sem alteração profunda em alíquotas ou bases de incidência de tributos. Naturalmente, trata-se de instrumento que pode ser utilizado pelo governo em algum momento para melhorar a trajetória do resultado primário de forma mais célere. A inclusão de eventual aumento de carga tributária nos cenários pode ser feita no futuro, se o governo sinalizar ações nessa direção.

### 2.1.2 Projeções de receitas para 2021

**Projeção da IFI para a receita primária da União passou a ser de R\$ 1.823,6 bilhões em 2021.** Uma comparação entre as projeções realizadas pela IFI para a receita do governo central de 2021, em diferentes revisões de cenários, é apresentada na Tabela 6. Os momentos em que ocorreu a atualização das projeções foram fevereiro, maio, junho e outubro de 2021. Em setembro, foi divulgada uma atualização preliminar do cenário atualizado agora em outubro. Na revisão atual, no cenário base, a receita primária alcançaria R\$ 1.823,6 bilhões, em 2021, montante R\$ 55,0 bilhões superior ao projetado em junho. Esse crescimento seria oriundo de melhora nas projeções das receitas administradas e não administradas.

**Arrecadação líquida do RGPS deverá ser de R\$ 452,5 bilhões em 2021.** Para a arrecadação líquida do RGPS, a IFI projeta R\$ 452,5 bilhões de recolhimentos em 2021, R\$ 2,4 bilhões a menos que o esperado em junho (Tabela 6). Essa revisão foi motivada pela diminuição na projeção de crescimento da massa salarial neste ano, de 10,2%, em junho, para 5,8% agora. Na atual revisão, a IFI diminuiu a projeção para o crescimento da massa salarial, em 2021, em função, principalmente, do comportamento do rendimento real médio. A surpresa inflacionária ocorrida no segundo e no terceiro trimestres do ano tem produzido fortes contrações reais nos salários.

**Revisão na projeção das receitas administradas, para 2021, foi motivada pela expectativa de um PIB nominal mais alto.** O aumento na projeção das receitas administradas de 2021 (+R\$ 27,9 bilhões) ocorreu, como explicado na parte introdutória desta seção, em razão da revisão do crescimento do PIB nominal (de 12,6% em junho para 15,5% agora). Por sua vez, o aumento na projeção das receitas não administradas ocorreu em função de uma expectativa de

maiores recolhimentos na arrecadação de exploração de recursos naturais (+ R\$ 13,7 bilhões), de dividendos (+ R\$ 4,9 bilhões) e de demais receitas (+ R\$ 10,6 bilhões).

**Elevadas taxas de expansão das receitas administradas, em 2021, decorreram da atividade econômica mais aquecida e da base de comparação deprimida de 2020.** É importante pontuar que a recuperação da atividade econômica, iniciada no segundo semestre de 2020, tem produzido efeitos sobre o recolhimento de tributos administrados, como atestam as informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Além disso, as taxas de crescimento da arrecadação, em 2021, estão influenciadas pela base de comparação deprimida do segundo trimestre de 2020, quando ações foram tomadas para atenuar os efeitos econômicos e sociais da pandemia, como o diferimento (postergação de recolhimento) de alguns tributos federais.

**Receitas não administradas foram revistas para cima em R\$ 29,5 bilhões, em 2021, para R\$ 232,4 bilhões.** A projeção da IFI para as receitas não administradas, em 2021, de R\$ 232,4 bilhões, foi ajustada para cima, em R\$ 29,5 bilhões, de modo a contemplar alguns fatores anteriormente mencionados, como a mudança na premissa para o preço médio do barril do petróleo no mercado internacional. Para 2021, a IFI passou a considerar um preço médio do barril de US\$ 68,7, contra US\$ 62,2 considerados em junho passado. Isso, combinado com a expectativa de uma taxa de câmbio R\$/US\$ média de 5,30, no ano, deve gerar em torno de R\$ 80 bilhões de receitas com *royalties* e participações para o governo central, R\$ 13 bilhões a mais do que o previsto na revisão de cenários de junho. Essa receita entra na rubrica “exploração de recursos naturais” na classificação adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Ainda para 2021, a IFI passou a considerar uma arrecadação de dividendos de R\$ 24,8 bilhões, contra R\$ 19,8 bilhões previstos em junho. Essa diferença decorre do maior fluxo de recolhimento dessa receita não administrada verificado entre maio e agosto.

**Nova projeção da IFI para a receita líquida da União é de R\$ 1.478,2 bilhões em 2021.** A nova projeção da IFI para a receita líquida do governo central<sup>3</sup>, em 2021, é de R\$ 1.478,2 bilhões, um aumento de R\$ 42,5 bilhões em relação à projeção de junho, quando se estimava incremento do PIB nominal de 12,6% em 2021 (Tabela 6). Conforme mencionado anteriormente, a nova projeção da IFI para o crescimento do PIB nominal em 2021 é de alta de 15,5%.

**Nova projeção para a receita líquida, em 2021, deriva de expectativa de receita total R\$ 55,0 bilhões maior e de montante de R\$ 12,5 bilhões a mais de transferências.** O aumento na projeção da receita líquida para 2021 decorre da revisão para cima na receita primária total, em R\$ 55,0 bilhões, assim como da alteração na projeção das transferências por repartição de receitas, em R\$ 12,5 bilhões, entre a revisão de junho e a do presente relatório (Tabela 6). Vale mencionar que a projeção das transferências governamentais é função das receitas administradas.

---

<sup>3</sup> A receita líquida da União corresponde às receitas totais deduzidas as transferências por repartição de receita que são destinadas para entes subnacionais. Um exemplo dessa dedução são os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), que consiste no rateio da arrecadação do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IR e IPI).

**TABELA 6. COMPARATIVO DAS PROJEÇÕES DA IFI PARA A ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2021 NAS REVISÕES DE CENÁRIOS DE FEVEREIRO, MAIO, JUNHO E OUTUBRO DE 2021**

<b>CENÁRIO BASE: 2021 (R\$ milhões)</b>	<b>Revisão Fev/21</b>	<b>Revisão Mai/21</b>	<b>Revisão Jun/21</b>	<b>Revisão Out/21</b>	<b>Dif. Out/21-Jun/21</b>
<b>1. Receita primária total</b>	<b>1.635.861,7</b>	<b>1.662.576,0</b>	<b>1.768.583,9</b>	<b>1.823.609,2</b>	<b>55.025,3</b>
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	1.007.006,1	1.026.499,7	1.110.764,8	1.138.723,4	27.958,7
Arrecadação líquida para o RGPS	446.492,9	447.168,4	454.917,9	452.545,3	-2.372,6
Receitas não administradas pela RFB/MF	182.362,7	188.941,7	202.935,1	232.426,4	29.491,3
Incentivos fiscais	0,0	-33,8	-33,8	-85,9	-52,0
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>302.570,5</b>	<b>304.788,7</b>	<b>332.928,4</b>	<b>345.407,2</b>	<b>12.478,8</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.333.291,2</b>	<b>1.357.787,3</b>	<b>1.435.655,6</b>	<b>1.478.202,1</b>	<b>42.546,5</b>
<b>CENÁRIO OTIMISTA: 2021 (R\$ milhões)</b>	<b>Revisão Fev/21</b>	<b>Revisão Mai/21</b>	<b>Revisão Jun/21</b>	<b>Revisão Out/21</b>	<b>Dif. Out/21-Jun/21</b>
<b>1. Receita primária total</b>	<b>1.674.400,4</b>	<b>1.693.118,6</b>	<b>1.808.935,9</b>	<b>1.837.143,3</b>	<b>28.207,3</b>
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	1.022.432,2	1.040.919,2	1.129.184,5	1.143.898,0	14.713,4
Arrecadação líquida para o RGPS	451.190,0	451.478,0	458.763,5	452.627,2	-6.136,3
Receitas não administradas pela RFB/MF	200.778,2	200.755,2	221.021,8	240.704,0	19.682,2
Incentivos fiscais	0,0	-33,8	-33,8	-85,9	-52,0
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>307.205,5</b>	<b>312.175,8</b>	<b>341.577,2</b>	<b>348.717,3</b>	<b>7.140,1</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.367.194,9</b>	<b>1.380.942,8</b>	<b>1.467.358,7</b>	<b>1.488.425,9</b>	<b>21.067,2</b>
<b>CENÁRIO PESSIMISTA: 2021 (R\$ milhões)</b>	<b>Revisão Fev/21</b>	<b>Revisão Mai/21</b>	<b>Revisão Jun/21</b>	<b>Revisão Out/21</b>	<b>Dif. Out/21-Jun/21</b>
<b>1. Receita primária total</b>	<b>1.593.122,0</b>	<b>1.628.453,7</b>	<b>1.713.104,3</b>	<b>1.794.793,6</b>	<b>81.689,3</b>
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	994.855,7	1.008.029,3	1.089.086,6	1.136.904,7	47.818,0
Arrecadação líquida para o RGPS	441.429,2	442.767,5	447.547,2	448.271,2	724,0
Receitas não administradas pela RFB/MF	156.837,0	177.690,8	176.504,3	209.703,5	33.199,2
Incentivos fiscais	0,0	-33,8	-33,8	-85,9	-52,0
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>298.919,7</b>	<b>301.699,2</b>	<b>328.804,1</b>	<b>346.489,7</b>	<b>17.685,6</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.294.202,3</b>	<b>1.326.754,5</b>	<b>1.384.300,3</b>	<b>1.448.303,9</b>	<b>64.003,6</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

### 2.1.3 Projeções de receitas no horizonte 2021-2030

A Tabela 7 apresenta, de forma sintetizada, uma comparação entre as projeções da receita primária total e da receita líquida do governo central, como proporções do PIB, assim como do crescimento real da economia e do PIB nominal, para as revisões de cenário realizadas em maio, junho e outubro de 2021, em um horizonte de 10 anos.

**Nova projeção para a receita primária total, em 2021, corresponde a 21,2% do PIB.** De acordo com a Tabela 7, no cenário base da IFI, atualizado em outubro de 2021, a receita primária total atingiria 21,2% do PIB neste ano, contra 21,1% na expectativa de junho passado, e 20,5% na de maio. A projeção da IFI para o crescimento real da economia, em 2021, foi alterada de 4,2% para 4,9%.

**TABELA 7. PROJEÇÕES DE RECEITA (% DO PIB) E PIB NO CENÁRIO BASE DA IFI, E COMPARAÇÃO ENTRE AS REVISÕES REALIZADAS EM MAIO, JUNHO E OUTUBRO DE 2021**

Receita total - % do PIB	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário outubro/2021	21,2	21,0	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,8	20,8	20,8
Cenário junho/2021	21,1	21,1	21,1	21,1	21,1	21,1	21,1	21,1	21,0	21,1
Cenário maio/2021	20,5	20,7	20,9	21,1	21,2	21,2	21,3	21,3	21,3	21,3
Receita líquida - % do PIB	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário outubro/2021	17,2	17,0	17,0	17,0	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9	16,9
Cenário junho/2021	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1
Cenário maio/2021	16,7	16,8	17,0	17,1	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2
PIB - cresc. Real (%)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário outubro/2021	4,9	1,7	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3
Cenário junho/2021	4,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Cenário maio/2021	3,0	2,6	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
PIB nominal - R\$ bilhões	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário outubro/2021	8.600	9.300	9.922	10.543	11.189	11.868	12.590	13.356	14.170	15.038
Cenário junho/2021	8.386	8.977	9.549	10.154	10.791	11.466	12.183	12.945	13.754	14.614
Cenário maio/2021	8.106	8.657	9.192	9.768	10.373	11.014	11.695	12.418	13.186	14.002

Fonte: IBGE, Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Trajetórias das receitas primárias total e líquida não sofreram modificação significativa no horizonte de projeção.** Em proporção do PIB, não houve alteração significativa nas trajetórias das receitas total e líquida no horizonte de projeção. A mudança nos valores nominais se deve à alteração no PIB nominal, que passou a crescer mais, em 2021, 2022 e 2023, em relação à última revisão de cenários. As taxas de variação do PIB nominal de 2024 em diante caíram 0,2 p.p. (de 6,3% para 6,1%).

**Receita líquida projetada para o horizonte de 2022 a 2030 corresponde a 17% do PIB, abaixo do nível de 2019.**

A receita líquida do governo central, como proporção do PIB, deverá se manter no nível de 17,0% de 2022 até 2030, abaixo do patamar de 2019 (17,4%), na ausência dos R\$ 70 bilhões recolhidos, em dezembro daquele ano, a título de receita extraordinária com a revisão do contrato de cessão onerosa entre a União e a Petrobras. Sem essa atipicidade, a receita líquida apurada em 2019 foi de 18,2% do PIB.

As Tabelas 8, 9 e 10 apresentam as projeções de receita total bruta e suas componentes (receitas administradas pela Receita Federal, RGPS e receitas não administradas), além de projeções para as transferências aos entes subnacionais e para a receita líquida nos cenários base, otimista e pessimista, no período de 2021 a 2030.

**Crescimento continuado da economia influenciaria positivamente a arrecadação nos próximos anos.** Pelo lado das receitas administradas, os cenários base e otimista contemplam retomada da arrecadação a partir de 2021 e consolidação desse aumento nos anos seguintes, à medida que o crescimento da economia volte a convergir para taxas ao redor de 2,2% (cenário base) e 3,5% (otimista). A manutenção de um crescimento real continuado do PIB permitirá uma recomposição das bases de incidência de vários tributos, podendo eventualmente aumentar, por certo tempo, as elasticidades das receitas governamentais.

**Cenário pessimista prevê taxas menores de expansão da economia, mas arrecadação continuaria a subir.** As projeções do cenário pessimista também melhoraram na atual revisão em função da revisão realizada na projeção do PIB nominal. O crescimento real nesse cenário foi revisto de uma alta de 2,8%, em 2021, para outra de 4,7%. Até meados da década, essa taxa se estabilizaria em 1,3% ao ano, mesma trajetória apresentada na revisão de junho. De todo modo, o aumento dos valores do PIB no cenário pessimista, em 2021, influencia a trajetória das receitas administradas nesse cenário, tornando os valores mais elevados nos anos à frente.

TABELA 8. PROJEÇÕES DA IFI NO CENÁRIO BASE – R\$ BILHÕES

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.467,8</b>	<b>1.823,6</b>	<b>1.951,4</b>	<b>2.073,9</b>	<b>2.202,4</b>	<b>2.336,0</b>	<b>2.477,7</b>	<b>2.627,6</b>	<b>2.784,0</b>	<b>2.949,4</b>	<b>3.129,0</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.138,7	1.225,2	1.307,1	1.388,9	1.474,1	1.563,5	1.658,6	1.759,5	1.866,8	1.981,2
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	452,5	489,8	519,3	551,8	585,5	621,2	658,6	695,5	733,6	778,1
Receitas não administradas pela RFB	163,6	232,4	236,4	247,5	261,7	276,5	292,9	310,4	329,1	349,0	369,8
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>263,8</b>	<b>345,4</b>	<b>366,4</b>	<b>391,0</b>	<b>415,4</b>	<b>440,9</b>	<b>467,7</b>	<b>496,1</b>	<b>526,3</b>	<b>558,4</b>	<b>592,6</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.204,0</b>	<b>1.478,2</b>	<b>1.585,0</b>	<b>1.682,9</b>	<b>1.787,0</b>	<b>1.895,1</b>	<b>2.010,0</b>	<b>2.131,5</b>	<b>2.257,8</b>	<b>2.391,0</b>	<b>2.536,4</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

TABELA 9. PROJEÇÕES DA IFI NO CENÁRIO OTIMISTA – R\$ BILHÕES

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.467,8</b>	<b>1.837,1</b>	<b>1.988,6</b>	<b>2.120,8</b>	<b>2.263,7</b>	<b>2.424,7</b>	<b>2.593,8</b>	<b>2.776,4</b>	<b>2.973,8</b>	<b>3.187,3</b>	<b>3.417,1</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.143,9	1.233,2	1.319,7	1.411,6	1.512,1	1.620,9	1.738,6	1.866,1	2.004,5	2.153,7
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	452,6	493,4	525,7	562,9	603,2	641,7	683,1	727,7	775,8	827,2
Receitas não administradas pela RFB	163,6	240,7	262,0	275,4	289,3	309,4	331,2	354,7	380,0	407,1	436,1
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>263,8</b>	<b>348,7</b>	<b>368,8</b>	<b>394,7</b>	<b>422,2</b>	<b>452,3</b>	<b>484,8</b>	<b>520,0</b>	<b>558,2</b>	<b>599,5</b>	<b>644,2</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.204,0</b>	<b>1.488,4</b>	<b>1.619,8</b>	<b>1.726,1</b>	<b>1.841,5</b>	<b>1.972,4</b>	<b>2.109,0</b>	<b>2.256,4</b>	<b>2.415,6</b>	<b>2.587,8</b>	<b>2.772,9</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**TABELA 10. PROJEÇÕES DA IFI NO CENÁRIO PESSIMISTA – R\$ BILHÕES**

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.467,8</b>	<b>1.794,8</b>	<b>1.900,3</b>	<b>2.026,1</b>	<b>2.150,1</b>	<b>2.279,5</b>	<b>2.418,2</b>	<b>2.565,6</b>	<b>2.722,0</b>	<b>2.888,1</b>	<b>3.063,4</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.136,9	1.212,7	1.296,7	1.379,5	1.466,7	1.559,6	1.658,3	1.763,2	1.874,7	1.992,5
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	448,3	479,6	508,4	536,5	566,2	597,6	630,7	665,6	702,4	740,9
Receitas não administradas pela RFB	163,6	209,7	207,9	221,0	234,1	246,6	261,0	276,6	293,3	311,0	330,0
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>263,8</b>	<b>346,5</b>	<b>362,7</b>	<b>387,9</b>	<b>412,6</b>	<b>438,7</b>	<b>466,5</b>	<b>496,0</b>	<b>527,4</b>	<b>560,7</b>	<b>595,9</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.204,0</b>	<b>1.448,3</b>	<b>1.537,5</b>	<b>1.638,3</b>	<b>1.737,6</b>	<b>1.840,9</b>	<b>1.951,8</b>	<b>2.069,6</b>	<b>2.194,7</b>	<b>2.327,4</b>	<b>2.467,4</b>

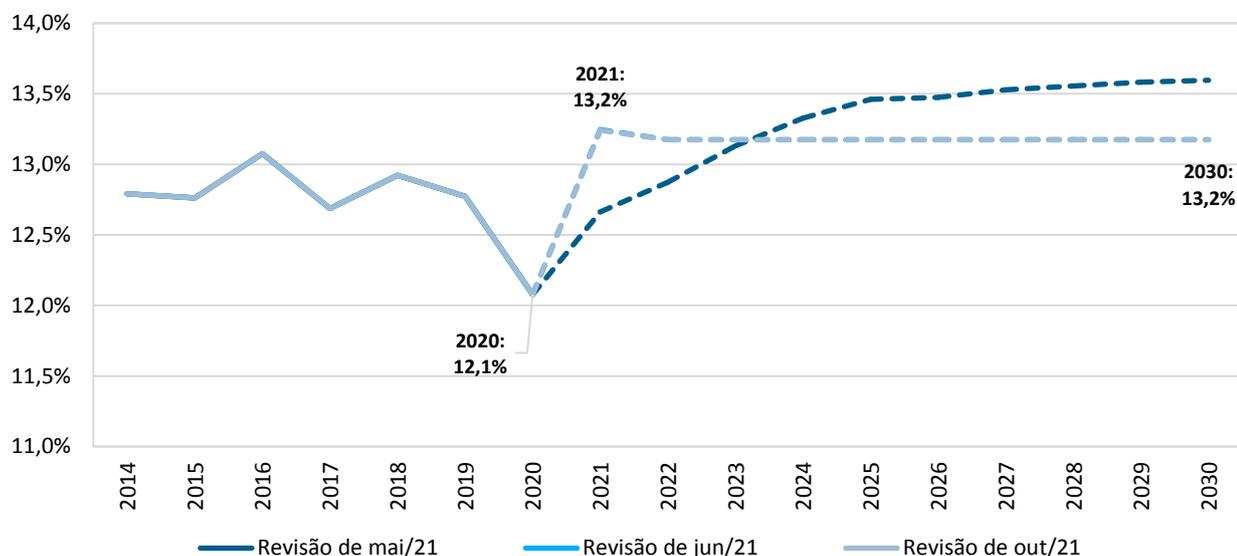
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**Projeções para as receitas administradas da União representam 13,2% do PIB entre 2021 e 2030.** O Gráfico 7 apresenta as trajetórias previstas pela IFI para as receitas administradas do governo central no cenário base, excetuando-se as receitas do RGPS, como proporção do PIB, no horizonte de 2021 a 2030. Na média do período, as receitas administradas corresponderiam a 13,2% do PIB na revisão atual das projeções.

Em 2020, a redução mais pronunciada das receitas administradas, como proporção do PIB, decorreu do enfraquecimento da atividade econômica, dos diferimentos de tributos e da redução pontual de alíquotas de alguns tributos federais, como o IOF incidente sobre operações de crédito.

A recuperação das receitas administradas, a partir de 2021, deve ocorrer de forma vigorosa em razão dos motivos já expostos nesta seção, ficando acima do nível registrado em 2019 (12,8% do PIB). Essa recomposição das receitas ficaria mantida no nível de 13,2% do PIB, na ausência de eventos relevantes, como o aumento da carga tributária da economia.

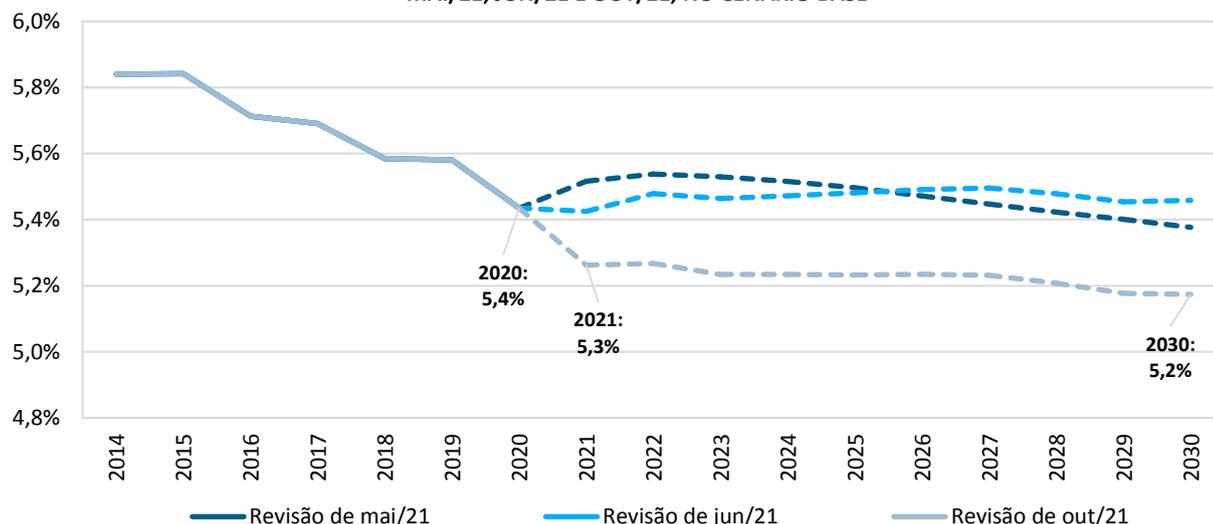
**GRÁFICO 7. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE MAI/21, JUN/21 E OUT/21, NO CENÁRIO BASE**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Em proporção do PIB, arrecadação líquida do RGPS vem perdendo participação nos últimos.** O Gráfico 8 contém o comparativo entre as projeções para as receitas líquidas do RGPS no cenário base, feitas nas revisões atual, de maio e de junho de 2021. Assim como as receitas administradas, as receitas do RGPS sofreram redução, em 2020, em razão da queda na atividade econômica e do diferimento do recolhimento da contribuição patronal para a Previdência.

**GRÁFICO 8. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS DO RGPS/PIB - REVISÕES DE MAI/21, JUN/21 E OUT/21, NO CENÁRIO BASE**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Até 2030, as projeções da IFI para as receitas do RGPS configurariam nível de 5,2% do PIB.** Na atual revisão de cenários, foram mantidos os níveis para as receitas do RGPS como proporção do PIB, que se situariam em 5,2% no fim do horizonte de projeção, pouco abaixo do nível de 5,3% a ser registrado em 2021.

**Efeitos da pandemia sobre o mercado de trabalho podem afetar a arrecadação para o RGPS nos próximos anos.** Uma consideração importante a ser feita, e que embasa a hipótese de não recuperação das receitas do RGPS, como proporção do PIB, no horizonte entre 2021 e 2030, diz respeito à possibilidade de a pandemia estar gerando mudanças estruturais nas relações de trabalho, com efeitos mais agudos sobre os trabalhadores menos qualificados<sup>4</sup>.

De acordo com o artigo de Fernando Veloso, publicado no Blog do IBRE, a pandemia pode gerar efeitos negativos para a geração de bons empregos, entendidos como de boa remuneração e que garantam grau adequado de proteção social. As razões para isso seriam as seguintes: (i) as empresas tenderão a adotar modalidades de trabalho remoto, o que beneficia os trabalhadores mais qualificados, visto que sua produtividade não é prejudicada no trabalho conduzido em casa; (ii) a realocação de atividades produtivas dos escritórios para residências afeta parcela importante de trabalhadores menos qualificados, amplamente empregados em setores de alojamento, alimentação, serviços pessoais e transporte de passageiros; pois a demanda por esses serviços tende a diminuir; (iii) possibilidade de concentração do emprego em grandes empresas, tendo em vista que as pequenas e médias empresas poderão ter mais dificuldade de sobreviver aos efeitos da pandemia em razão do menor acesso a crédito, por exemplo. As empresas de menor porte usualmente empregam maior parcela de trabalhadores menos qualificados; e (iv) avanço mais acelerado da automação com a pandemia, processo que já vinha ocorrendo e que prejudica a mão-de-obra menos qualificada.

<sup>4</sup> Uma discussão a partir de algumas evidências iniciais com dados do mercado de trabalho nos Estados Unidos pode ser encontrada aqui: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-pandemia-no-mercado-de-trabalho>.

Tais mudanças podem causar um efeito permanente sobre as receitas previdenciárias. Evidentemente, esse tipo de hipótese carece de estudos mais aprofundados, a serem realizados em momentos futuros, à medida que mais informações estejam disponíveis.

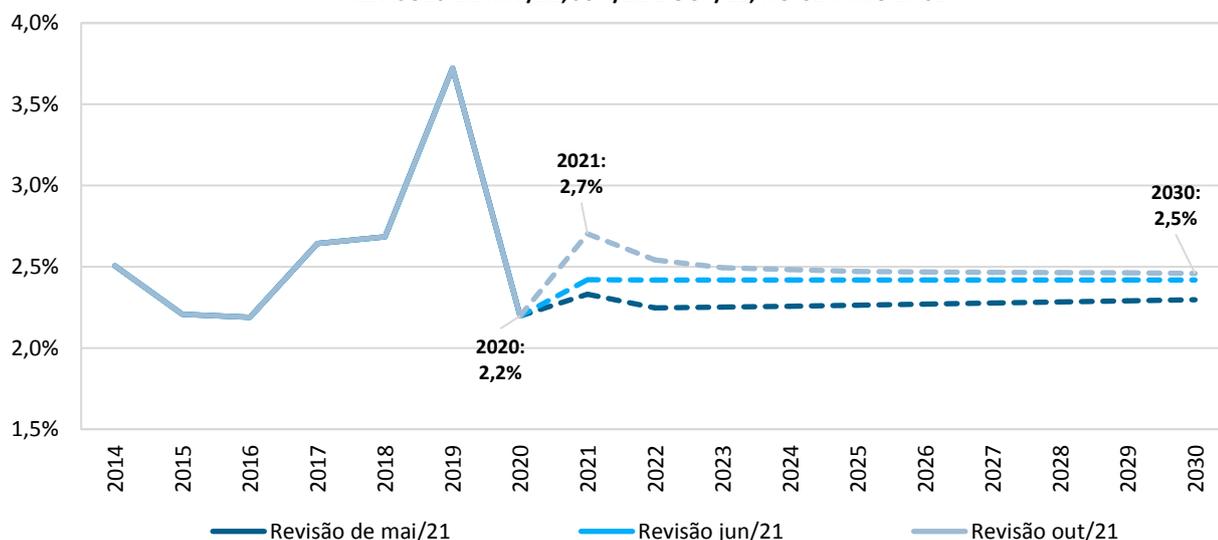
**Preços médios do petróleo mais elevados e taxa de câmbio mais depreciada influenciaram projeções das receitas não administradas.** A modificação mais importante na projeção das receitas não administradas no horizonte de 2021 a 2030 ocorreu, conforme mencionado anteriormente, na arrecadação proveniente da exploração de recursos naturais. A IFI passou a considerar preços médios do barril do petróleo no mercado internacional mais elevados do que aqueles na revisão de cenários apresentada em junho. Além disso, a taxa de câmbio projetada agora está mais depreciada para todo o horizonte de projeção.

Especificamente para 2021, foram revistas para cima as projeções das receitas provenientes de dividendos e de demais receitas em razão de os recolhimentos apurados entre maio e agosto terem sido mais elevados do que o projetado em junho passado.

**Na atual revisão, foi mantida premissa de participação das receitas não administradas relativamente constante no PIB no horizonte de projeção.** As receitas não administradas deverão se manter relativamente constantes em relação ao PIB nos próximos anos, considerando que o governo continuará se esforçando para auferir receitas provenientes, por exemplo, de leilões e concessões de ativos de infraestrutura. Além disso, a consolidação de uma retomada do crescimento, ainda que a uma taxa de 2,2%, no cenário base da IFI, deve criar um ambiente econômico mais favorável para o aumento do recolhimento dessas receitas.

O Gráfico 9 compara as trajetórias das projeções para as receitas não administradas, como proporção do PIB, referentes às revisões atual, de maio e de junho de 2021, todas no cenário base. O crescimento dessa arrecadação de 2,2% do PIB, em 2020, para 2,7% do PIB, em 2021, decorre das revisões mencionadas para determinados grupos. A manutenção da receita em 2,5% do PIB a partir de 2022, por sua vez, ocorre em função da expectativa de maiores recolhimentos de *royalties* e participações de petróleo.

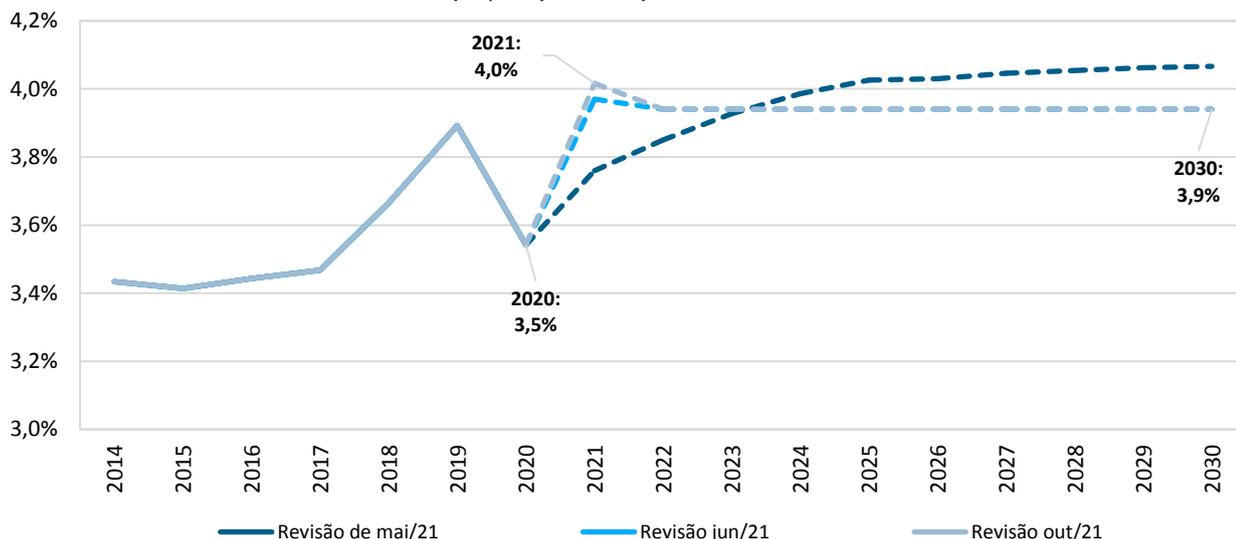
**GRÁFICO 9. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE MAI/21, JUN/21 E OUT/21, NO CENÁRIO BASE**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Cenários para as transferências da União aos entes subnacionais acompanha a trajetória das receitas administradas.** As projeções para as transferências por repartição de receita são apresentadas no Gráfico 10. Após a retração verificada em 2020 (em proporção do PIB), as transferências serão recompostas nos próximos anos, em linha com o cenário projetado para as receitas administradas. Optou-se por vincular as projeções das transferências da União a Estados e Municípios ao cenário das receitas administradas em razão da ausência de projeções, por ora, para os tributos sobre os quais incide o percentual dessas transferências.

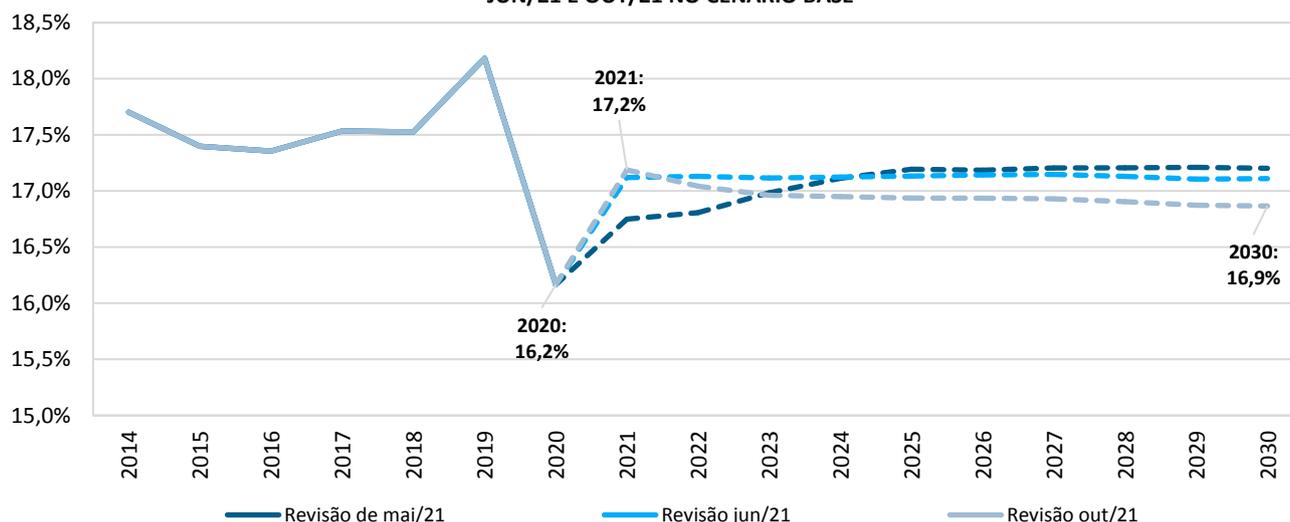
**GRÁFICO 10. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS/PIB - REVISÕES DE MAI/21, JUN/21 E OUT/21 NO CENÁRIO BASE**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Recuperação da receita líquida do governo central deverá ser de 1 p.p. do PIB em 2021.** Por fim, o Gráfico 11 apresenta a projeção da receita líquida para o período de 2021 a 2030. Pelos mesmos motivos apresentados para as trajetórias das receitas administradas e das receitas do RGPS, a receita líquida caiu para 16,2% do PIB, em 2020. Para 2021, a recuperação deverá ser da ordem de 1 p.p. do PIB, acompanhando o movimento esperado para as receitas administradas e as não administradas. Essa recomposição da receita líquida deverá se manter no nível de 17,0% do PIB até o fim do período de projeção (2030).

**GRÁFICO 11. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITA LÍQUIDA/PIB - REVISÕES DE MAI/21, JUN/21 E OUT/21 NO CENÁRIO BASE**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

## 2.2 Cenários para as despesas primárias da União e o resultado primário

**Nova projeção para o déficit primário do governo central em 2021 é de R\$ 158,3 bilhões ou 1,8% do PIB.** O déficit é inferior aos R\$ 197,0 bilhões projetados pela IFI em junho. O fator principal é o crescimento esperado da arrecadação, como discutido na seção anterior. Pelo lado da despesa, a projeção cresceu apenas R\$ 3,9 bilhões. Decorridos os nove primeiros meses do ano, o cenário para 2021 começa a ficar mais claro. Para 2022, contudo, permanecem as dúvidas quanto aos gastos com Auxílio Brasil, substituto do Bolsa Família, e precatórios. Tanto a magnitude dessas despesas quanto o impacto sobre o cumprimento das regras fiscais ainda são incertos. Há ainda a possibilidade, noticiada nos últimos dias, da prorrogação do Auxílio Emergencial para além de 2021.

Para a data de publicação deste relatório, estava pré-agendada a divulgação da estratégia do governo federal para o financiamento do Auxílio Brasil e/ou da prorrogação do Auxílio Emergencial. Discutia-se a possibilidade de financiar parte dos gastos no extrateto, o que produziu turbulência nos mercados, com efeitos importantes sobre a taxa de câmbio e as cotações da bolsa de valores no dia 19 de outubro. Tempestivamente, caso se confirme a divulgação da referida estratégia, a IFI publicará avaliações a respeito dos impactos fiscais.

Feitas essas considerações, o cenário para este e o próximo ano melhorou, com o crescimento da receita e do PIB nominal exercendo papel preponderante. Além disso, evolução da inflação ao longo de 2022 poderá facilitar o cumprimento do teto de gastos de 2023. De certo modo, é a transposição do efeito esperado para 2022, frustrado pela persistência da inflação alta entre junho e dezembro de 2021.

Por outro lado, a perspectiva para o médio prazo está pior. O resultado primário deve voltar a ser positivo apenas em 2026, contra 2025 no cenário anterior. Analisamos essas e outras questões nos tópicos a seguir. A aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, vale dizer, poderá abrir espaço para ampliação dos gastos primários, via postergação de parte das despesas com precatórios, que seriam substituídas por gastos sociais e emendas de relator-geral ao orçamento, muito provavelmente.

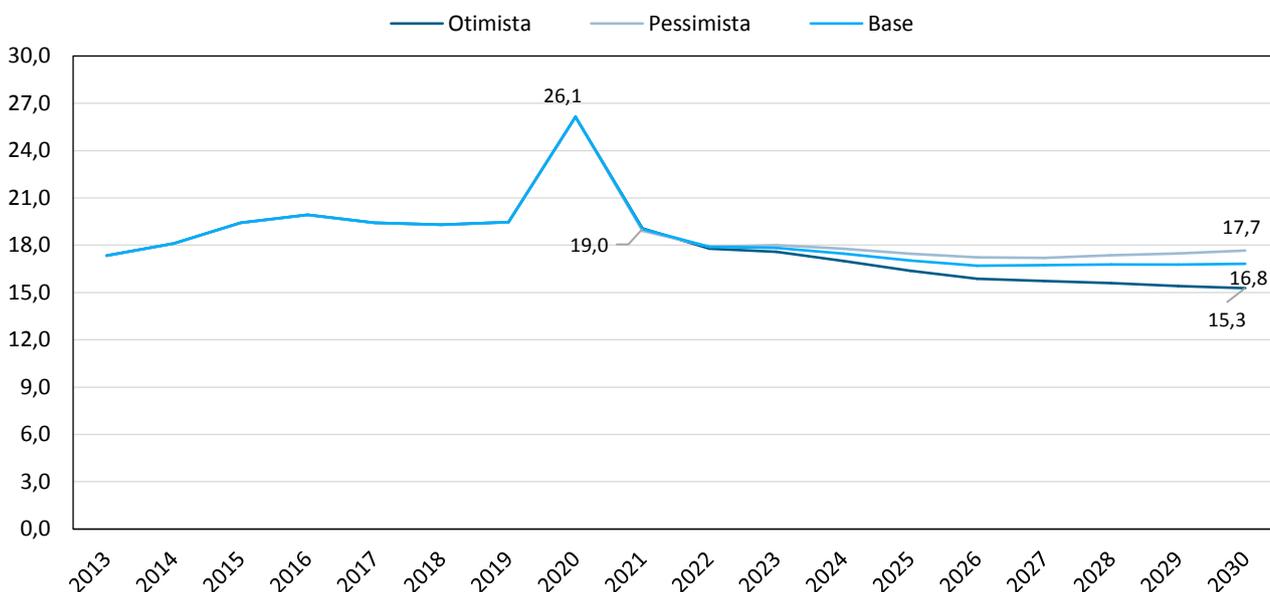
### 2.2.1 Novas projeções para as despesas primárias

No cenário base, a despesa primária deverá chegar a R\$ 1.636,5 bilhões ou 19,0% do PIB em 2021 (Gráfico 12). Para a elaboração dos novos cenários, utilizamos valores realizados até setembro de 2021, sendo que, neste último mês, os dados foram coletados pela IFI no sistema Siga Brasil, do Senado Federal. O recuo frente aos 26,1% do PIB alcançados em 2020 era previsível, tendo em vista os 7% do PIB gastos com a pandemia no ano passado.

Contudo, mesmo sem as despesas com a Covid-19, nos últimos dois anos, o gasto primário ainda apresentaria redução importante: de 19,1% para 17,6% do PIB. No cenário base, a expectativa é de que o gasto chegue a 16,8% do PIB em 2030. Nos cenários alternativos, a despesa primária varia basicamente em função dos parâmetros macroeconômicos, como inflação e PIB.

Ao longo deste tópico, comentaremos os principais fatores por trás das novas projeções para a despesa primária do governo central.

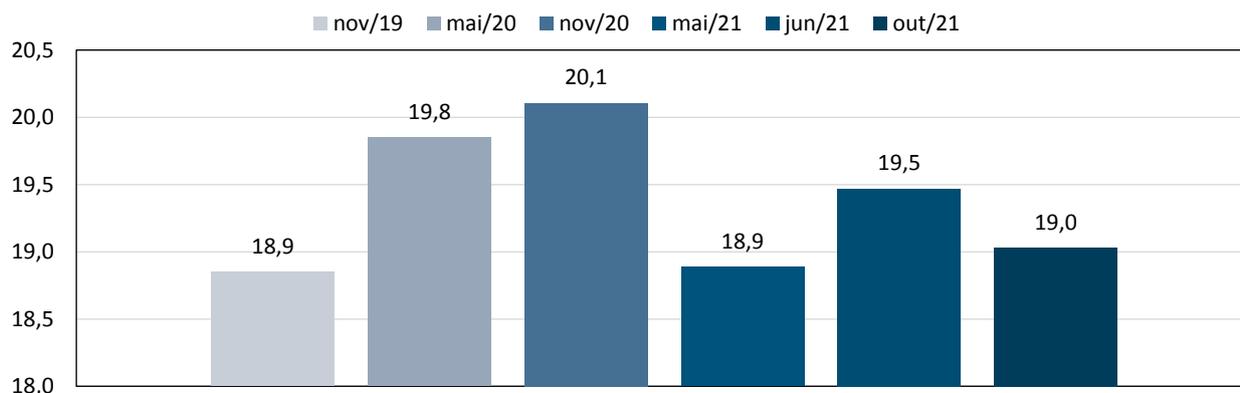
**GRÁFICO 12. DESPESA PRIMÁRIA - CENÁRIOS IFI (% DO PIB)**



Fonte: Tesouro (2014 a 2020) e IFI (anos seguintes).

**A nova projeção de despesas para 2021 indica crescimento nominal de 0,2% em relação à de junho.** Em percentual do PIB, contudo, há uma queda de 0,5 p.p. (Gráfico 13), explicada pelo crescimento significativo na projeção da IFI para o PIB nominal no período. Em outras palavras, o gasto previsto aumentou, mas a evolução do PIB nominal foi ainda maior, provocando o recuo da despesa em percentual do Produto. O Gráfico 13 mostra como evoluiu a projeção da IFI para o gasto primário do governo central em 2021. Ela chegou a 20,1% do PIB em novembro de 2020. Mais uma vez, o papel do PIB nominal foi predominante. Na ocasião, as expectativas para o crescimento real do PIB e para a inflação eram inferiores às atuais.

**GRÁFICO 13. EVOLUÇÃO DOS CENÁRIOS-BASE DA IFI PARA O GASTO PRIMÁRIO DE 2021 (% DO PIB)**



Fonte: IFI.

A Tabela 11 compara o cenário base da IFI para a despesa primária de 2021 com: a) os dados realizados de 2020; b) as projeções mais recentes do Executivo; e c) as projeções da IFI no cenário de junho. Em seguida, comentamos algumas das variações mais relevantes no período.

**TABELA 11. PROJEÇÕES DE OUT/21 VERSUS JUN/21 PARA A DESPESA PRIMÁRIA EM 2021 - CENÁRIO BASE**

Discriminação	Realizado em 2020	Projeções para 2021			Comparativo					
		Executivo		IFI	IFI (out) vs Realizado 2020		IFI (out) vs Executivo (set)		IFI (out) vs IFI (jun)	
		set/21	jun/21		out/21	var.	var. %	var.	var. %	var.
Despesa Primária	1.947,0	1.656,5	1.632,7	1.636,5	-310,5	-15,9	-20,0	-1,2	3,9	0,2
Obrigatórias	1.838,8	1.531,6	1.503,7	1.506,9	-331,9	-18,0	-24,6	-1,6	3,3	0,2
Previdência (RGPS)	663,9	709,9	704,5	708,8	44,9	6,8	-1,1	-0,2	4,3	0,6
Pessoal	321,3	330,8	332,7	331,8	10,5	3,3	1,0	0,3	-0,9	-0,3
Abono e Seguro Desemprego	59,6	49,0	53,3	46,1	-13,4	-22,5	-2,8	-5,7	-7,1	-13,4
BPC	62,7	68,5	66,9	67,8	5,2	8,2	-0,7	-1,0	0,9	1,4
Bolsa Família	19,0	25,4	26,5	23,8	4,7	24,8	-1,6	-6,3	-2,8	-10,4
Demais obrigatórias	712,3	348,1	319,8	328,6	-383,7	-53,9	-19,5	-5,6	8,9	2,8
Discricionárias (Executivo)	108,2	124,9	129,0	129,6	21,4	19,8	4,6	3,7	0,6	0,4
<i>Memo:</i>										
Enfrentamento da Covid-19	520,9	134,0	114,8	124,5	-396,4	-76,1	-9,5	-7,1	9,8	8,5
Demais	1.426,1	1.522,5	1.517,9	1.512,0	85,9	6,0	-10,5	-0,7	-5,9	-0,4

Fonte: Tesouro, Relatórios de avaliação de receitas e despesas primárias e IFI. Elaboração: IFI.

**A projeção para o gasto do RGPS foi revisada para cima ao incorporar a execução até setembro.** Excluídas as despesas com sentenças judiciais e precatórios, o crescimento nominal dos gastos previdenciários de janeiro a setembro é de 6,6% na comparação com igual período de 2020. Com dados realizados para boa parte do exercício, passamos a adotar esse percentual para o crescimento do gasto previdenciário no ano (excluídos sentenças e precatórios). Até a revisão de junho, esperávamos crescimento nominal de 6,0% em 2021. Considerando sentenças judiciais e precatórios, o crescimento era de 6,1% e, agora, passa a ser de 6,8%. Com isso, a projeção para os gastos do RGPS passou de R\$ 704,5

bilhões para R\$ 708,8 bilhões, frente aos R\$ 709,9 bilhões estimados pelo Executivo na última avaliação bimestral<sup>5</sup>. Em relação a 2020, os R\$ 708,8 bilhões representariam um crescimento nominal de 6,8%, confirmando a desaceleração observada nos últimos anos.

**A projeção para gastos com pessoal e encargos sociais apresentou leve recuo entre as duas últimas revisões.** De janeiro a setembro, o crescimento nominal dos gastos com pessoal, exceto sentenças judiciais e precatórios, é de 1,8%. Restando pouco tempo para o fim do ano e sem previsão de reajustes e contratações significativas ainda em 2021, nesta revisão, adotamos este percentual para projetar o crescimento no ano. Ao acrescentar as despesas com sentenças e precatórios, o gasto com pessoal sairia de R\$ 321,3 bilhões, em 2020, para R\$ 331,8 bilhões, em 2021, alta de 3,3%. A estimativa da IFI é ligeiramente superior aos R\$ 330,8 bilhões previstos pelo governo em setembro.

**Os dados recentes de execução também levaram a um aumento na previsão de gasto com o BPC.** Sem considerar sentenças e precatórios, de janeiro a setembro, a despesa com o BPC apresenta crescimento nominal de 8,1%. Mas essa taxa acelerou nos últimos meses. Entre maio e setembro, o crescimento médio, em relação ao mesmo mês de 2020, foi de 9,9%, contra 5,9% de janeiro a abril. Por essa razão, nossa estimativa para o gasto no ano considera que a taxa de 9,9% observada nos meses mais recentes se manterá no último trimestre. Em 2021, o aumento da despesa, exceto sentenças e precatórios, ficaria em 8,6% e o gasto chegaria a R\$ 66,6 bilhões. Ao incorporar a projeção com sentenças judiciais e precatórios, a estimativa para 2021 chega a R\$ 67,8 bilhões, acima dos R\$ 66,9 bilhões estimados em setembro. A projeção atual do Executivo é um pouco superior, R\$ 68,5 bilhões.

**A despesa com o programa Bolsa Família deve ficar em R\$ 23,8 bilhões sem contar os gastos na rubrica do Auxílio Emergencial.** A premissa adotada pela IFI é de que o Auxílio Emergencial vigorará por sete meses e, no último bimestre, o Auxílio Brasil começará a ser pago. Por hipótese, consideramos que o novo programa levará a um gasto mensal de R\$ 3,9 bilhões, cerca de 40% acima dos R\$ 2,7 bilhões gastos hoje com o Bolsa Família nos meses em que não há o pagamento do Auxílio Emergencial (Gráfico 14). O aumento simula uma ampliação do Bolsa Família em que o benefício médio fosse reajustado em 30% e o número de beneficiários fosse 10% superior.

É bom lembrar que o Auxílio substitui o Bolsa Família sempre que for mais vantajoso para o beneficiário e, portanto, interfere diretamente na execução do programa. Durante a vigência do Auxílio Emergencial, o gasto mensal do Bolsa Família tem sido, em média, de apenas R\$ 1,1 bilhão. Em 2020, a despesa do Bolsa Família foi de apenas R\$ 19,0 bilhões, mas a projeção atual do Executivo é de R\$ 25,4 bilhões.

O espaço gerado pela migração de gastos do Bolsa Família para o Auxílio Emergencial só pode ser usado em despesas assistenciais, ou seja, poderia servir de fonte para o Auxílio Brasil no último bimestre de 2020.

---

<sup>5</sup> Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2021/16?ano\\_selecionado=2021](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2021/16?ano_selecionado=2021).

**GRÁFICO 14. EXECUÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA EM 2021 (R\$ BILHÕES)**

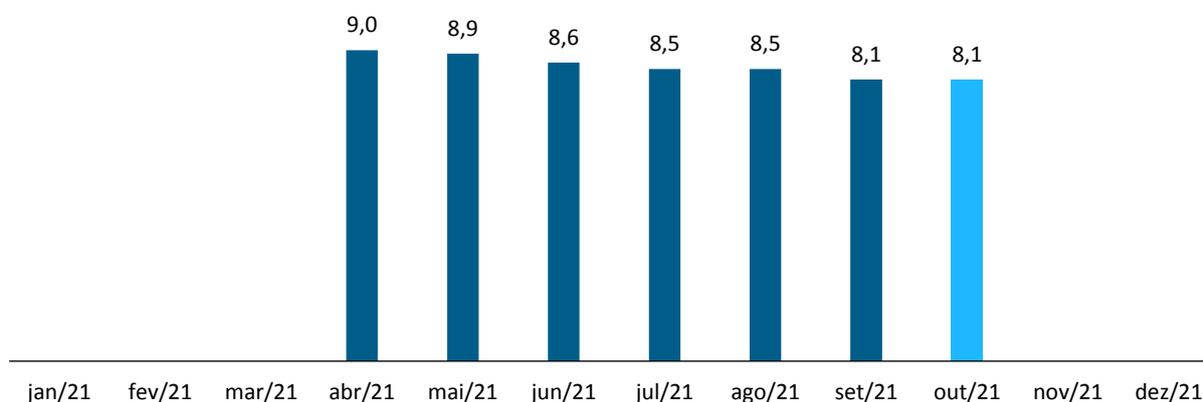


Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

Os gastos com o Auxílio Brasil permanecem incertos, dada a ausência de informações detalhadas sobre o programa<sup>6</sup>. Também não se sabe exatamente se o novo benefício começará a ser pago ainda em 2021. Especula-se que o Auxílio Emergencial, nesse caso, poderia ser estendido até o fim do ano ou eventualmente até 2022. Nessa situação, a parcela do Bolsa Família que migraria para o programa emergencial, em 2021, seria ainda maior e a parcela gasta dentro do teto de gastos cairia para algo próximo a R\$ 18,4 bilhões. Por enquanto, essa possibilidade não está contemplada nos nossos cenários e mantivemos a hipótese de início do Auxílio-Brasil em novembro.

**O Auxílio Emergencial deve custar R\$ 59,7 bilhões em 2021 sem contemplar parcelas além de outubro.** A projeção atual incorpora a sétima parcela do benefício, ainda não prevista nos cenários de junho, e os dados mais recentes da execução do programa, que mostram uma ligeira queda no gasto mensal (Gráfico 15). A despesa dava sinais de que ficaria mais próxima de R\$ 9,0 bilhões, nos primeiros dois meses do programa, mas encerrou setembro em R\$ 8,1 bilhões. Se em outubro, último mês de vigência do benefício, a despesa se mantiver no patamar de setembro, o gasto total do Auxílio Emergencial será de R\$ 59,7 bilhões, abaixo da previsão orçamentária do programa, que é de R\$ 62,6 bilhões.

**GRÁFICO 15. AUXÍLIO EMERGENCIAL A PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

<sup>6</sup> Vale dizer, no dia 19 de outubro, foi pré-agendado para dia 20 o anúncio da estratégia de financiamento do Auxílio Brasil e/ou de novas parcelas do Auxílio Emergencial. Caso haja novas informações, a IFI as avaliará tempestivamente. A discussão em tela envolve desde a criação de novos gastos no extrateto até o aumento do benefício médio do Bolsa Família, no bojo do Auxílio Brasil.

**O gasto com o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm) deve ser menor do que previsto inicialmente.** A projeção da IFI, que era de R\$ 10,0 bilhões até junho, passou para R\$ 8,0 bilhões nos cenários atuais. Isso se deve ao fim da vigência do programa, em agosto. O gasto, até setembro, é de R\$ 7,7 bilhões, mas nossa projeção considera que alguns pagamentos residuais ainda podem ocorrer nos últimos meses do ano.

**No total, os gastos com o enfrentamento da covid-19 devem chegar a R\$ 124,5 bilhões em 2021.** Além do Auxílio Emergencial e do BEm, as despesas envolvem principalmente a vacinação e serviços de saúde. No ano passado, esses gastos atingiram R\$ 520,9 bilhões, ou 7% do PIB. Trata-se, portanto, de uma redução importante do estímulo fiscal. A estimativa do Executivo para 2021 é de R\$ 134,0 bilhões. A diferença para a nossa previsão atual se deve basicamente às projeções maiores do governo para o Auxílio Emergencial e BEm. Mesmo sem as despesas com a covid-19 em 2020 e 2021, o gasto primário apresenta redução importante em percentual do PIB: de 19,1% para 17,6% do PIB (Gráfico 16). Esse seria o segundo recuo consecutivo, dado que 2020 já havia ficado abaixo dos R\$ 19,3% do PIB de 2019.

**Projeção da IFI para gastos do Legislativo, Judiciário, Ministério Público (MP) e Defensoria Pública da União (DPU) permanece aquém do previsto pelo Executivo.** As projeções do Executivo para o gasto dos demais Poderes refletem a dotação orçamentária e, portanto, são pouco sensíveis à execução no ano. Desde o início de 2021, os dados realizados têm mostrado um recuo importante em relação à previsão constante do Orçamento. Nos últimos meses, a tendência tem sido parcialmente revertida, mas a despesa ainda deve encerrar o exercício em patamar inferior ao previsto nas projeções oficiais. Até abril, os gastos caíam, em termos nominais, cerca de 8% em comparação com o mesmo período de 2020. De maio a setembro, contudo, o crescimento foi de 5,4%. Ao incorporar o desempenho mais recente, a projeção para as despesas dos demais Poderes chega a R\$ 11,5 bilhões, maior do que os R\$ 11,2 bilhões de 2020, mas menor do que os R\$ 13,9 bilhões previstos pelo governo no relatório de avaliação do 4º bimestre.

**Os gastos com o abono salarial ficarão em R\$ 10,2 bilhões em 2021.** Os últimos pagamentos foram feitos em junho e se referem ao ano-base 2019. Os relativos ao ano-base 2020, que seriam realizados entre julho de 2021 e junho de 2022, serão feitos entre janeiro e dezembro de 2022. Isso se deve à Resolução CODEFAT nº 896, de 23 de março de 2021, que alterou o calendário de pagamentos do benefício. A consequência prática é que o gasto que seria realizado no segundo semestre deste ano foi postergado para 2022, gerando uma lacuna especificamente em 2021. A partir do ano que vem, a despesa se normaliza com os pagamentos do ano-base 2020. A redução frente aos R\$ 19,6 bilhões gastos no ano passado não se refere, portanto, a uma economia efetiva de recursos, mas tão somente a uma mudança na forma de operacionalizar o programa. Já os gastos com seguro desemprego foram revistos para baixo após incorporarmos a execução do programa até setembro. A projeção para 2021 é de R\$ 36,0 bilhões, ante R\$ 39,6 bilhões nos cenários de junho.

**Para 2022, a incerteza em relação à despesa primária é elevada.** O orçamento dos precatórios para o ano que vem é de R\$ 89,1 bilhões, conforme o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). A Medida Provisória nº 1.061, de 2021, criou o Auxílio Brasil em substituição ao Bolsa Família, mas qual o gasto previsto pelo governo com o programa? Se houver impacto fiscal, como ele será compensado? Diante do impasse, haverá a prorrogação do Auxílio Emergencial, que corre por fora do teto? E, mais importante, qual o teto que deverá ser cumprido no ano que vem? A regra atual será mantida ou o Congresso irá alterá-la? Há ainda outras questões, como a magnitude das emendas de relator-geral, pelo terceiro ano seguido previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Parte dessas questões poderá ser respondida na data de publicação deste relatório, em razão de eventual coletiva à imprensa a ser realizada pelo governo, como já mencionado. De todo modo, os riscos são: aumento dos gastos no extrateto

e mudança do regime dos precatórios e/ou do teto de gastos para abrir folga no limite constitucional em 2022. A respeito dessa discussão, ver os Comentários da IFI (CI) nº 11, 12 e 13<sup>7</sup>.

**Por enquanto, o que se tem é um Projeto de Lei Orçamentária defasado e com prazo de tramitação cada vez mais exíguo.** Nele, os R\$ 89,1 bilhões em sentenças judiciais e precatórios seriam pagos integralmente dentro do teto de gastos. Por outro lado, não há previsão de aumento de despesas com o Auxílio Brasil, fixadas em R\$ 34,7 bilhões, e a previsão para as despesas discricionárias e as emendas parlamentares não comportar as emendas de relator-geral. A projeção para as despesas primárias é de R\$ 1.646,5 bilhões, ou 17,5% do PIB, e o teto de gastos seria cumprido sem folga de acordo com o cenário do PLOA.

A Tabela 12 detalha a despesa primária do governo central no PLOA 2022 e no cenário base da IFI. Traçamos duas hipóteses distintas para o gasto com o Auxílio Brasil, que irá substituir o atual Bolsa Família. Na primeira delas (hipótese A), os gastos com o novo programa alcançam R\$ 46,0 bilhões, contra R\$ 34,7 bilhões no PLOA 2022. A diferença parte da premissa de que o Auxílio Brasil levará a um aumento da despesa, proveniente tanto do reajuste do benefício médio quanto do aumento do número de famílias atendidas. Na hipótese B, o gasto com o Auxílio Brasil é o mesmo do PLOA. Como, em ambos os casos, o teto de gastos é respeitado, o aumento da despesa prevista com o novo programa seria compensado pela redução das despesas discricionárias do Poder Executivo. As duas últimas colunas da Tabela 12 comparam o cenário do PLOA com o cenário da IFI em que há aumento no gasto com a criação do Auxílio Brasil.

**No cenário base da IFI, a projeção para o gasto primário em 2022 é de R\$ 1.664,7 bilhões ou 17,9% do PIB.** Assim como no PLOA, o teto de gastos é cumprido sem folga nos nossos cenários para o ano que vem. A diferença de R\$ 18,2 bilhões para os R\$ 1.646,5 bilhões do PLOA, portanto, é explicada por despesas não sujeitas à regra. Em particular, a diferença se deve basicamente aos gastos provenientes de créditos extraordinários. No cenário da IFI, estão previstos R\$ 15,0 bilhões a título de créditos extraordinários, dado que a perspectiva é de que ainda haja despesas vinculadas à pandemia em 2022. No cenário do PLOA, tradicionalmente esses gastos não são previstos, sendo incorporados às projeções oficiais conforme os créditos são abertos no decorrer do exercício.

No cenário em que os gastos do Auxílio Brasil somam R\$ 46,0 bilhões, as despesas discricionárias chegariam a R\$ 116,5 bilhões. Esse valor seria historicamente baixo, mas ainda acima do que consideramos como patamar mínimo para os gastos com funcionamento da administração pública.

---

<sup>7</sup> Disponíveis aqui: [www.senado.leg.br/IFI](http://www.senado.leg.br/IFI).

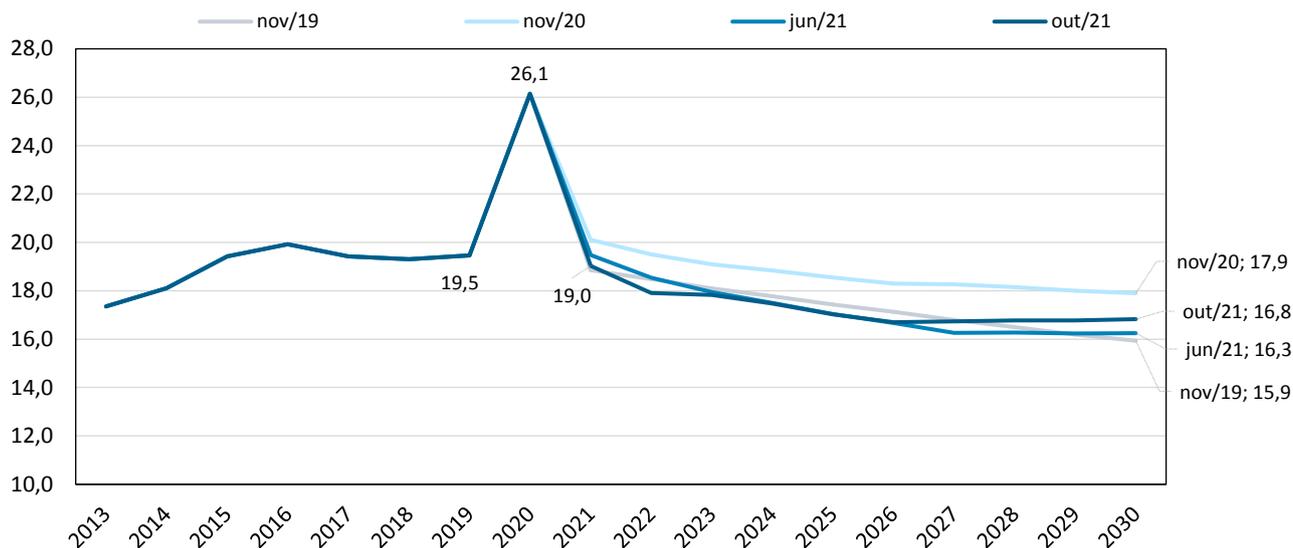
**TABELA 12. DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO CENTRAL EM 2022: IFI X GOVERNO (R\$ BILHÕES)**

Discriminação	IFI Out/21 (A)		IFI Out/21 (Sem aumento Auxílio BR) (B)		PLOA 2022 (C)		Diferença PLOA/IFI (C-A)	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB (p.p.)
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>1.664,7</b>	<b>17,9</b>	<b>1.664,7</b>	<b>17,9</b>	<b>1.646,5</b>	<b>17,5</b>	<b>-18,2</b>	<b>-0,4</b>
Benefícios previdenciários	761,6	8,2	761,6	8,2	765,6	8,1	4,0	0,0
Pessoal e encargos sociais	345,8	3,7	345,8	3,7	342,8	3,6	-3,0	-0,1
BPC	74,0	0,8	74,0	0,8	73,5	0,8	-0,5	0,0
Abono e Seguro Desemprego	61,4	0,7	61,4	0,7	63,5	0,7	2,0	0,0
Auxílio Brasil/Bolsa Família	46,0	0,5	34,7	0,4	34,7	0,4	-11,4	-0,1
Demais Obrigatórias	259,3	2,8	259,3	2,8	251,7	2,7	-7,6	-0,1
Discricionárias	116,5	1,3	127,9	1,4	114,8	1,2	-1,7	0,0
Emendas Impositivas	16,2	0,2	16,2	0,2	16,2	0,2	0,0	0,0
Demais Discricionárias do Poder Executivo	100,3	1,1	111,7	1,2	98,6	1,0	-1,7	0,0
<b>Memo:</b>								
Sentenças judiciais e precatórios	89,1	1,0	89,1	1,0	89,1	0,9	0,0	0,0
Benefícios previdenciários	29,8	0,3	29,8	0,3	29,8	0,3	0,0	0,0
Pessoal e encargos sociais	13,7	0,1	13,7	0,1	13,7	0,1	0,0	0,0
BPC	1,6	0,0	1,6	0,0	1,6	0,0	0,0	0,0
Abono e Seguro Desemprego	0,2	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0
Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital)	43,7	0,5	43,7	0,5	43,7	0,5	0,0	0,0
Despesa sujeita ao teto de gastos	1.610,0	17,3	1.610,0	17,3	1.610,0	17,1	0,0	-0,2
Teto de gastos	1.610,0	17,3	1.610,0	17,3	1.610,0	17,1	0,0	-0,2
Folga (+) / Excesso (-)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fontes: Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para 2022, Quadro 10-A; e IFI. Elaboração: IFI.

**No cenário base, o gasto primário deve recuar para 16,8% do PIB até 2030.** As novas projeções para o médio prazo, sobretudo em percentual do PIB, são parecidas com as dos cenários anteriores. A queda do gasto primário nos próximos anos tem como premissa o cumprimento do teto de gastos tal como estabelecido hoje pela Constituição. Trata-se de uma premissa cada vez mais frágil, dadas as pressões recentes para mudança da regra, ainda que indiretamente, como no caso da PEC nº 23/2021 (PEC dos Precatórios).

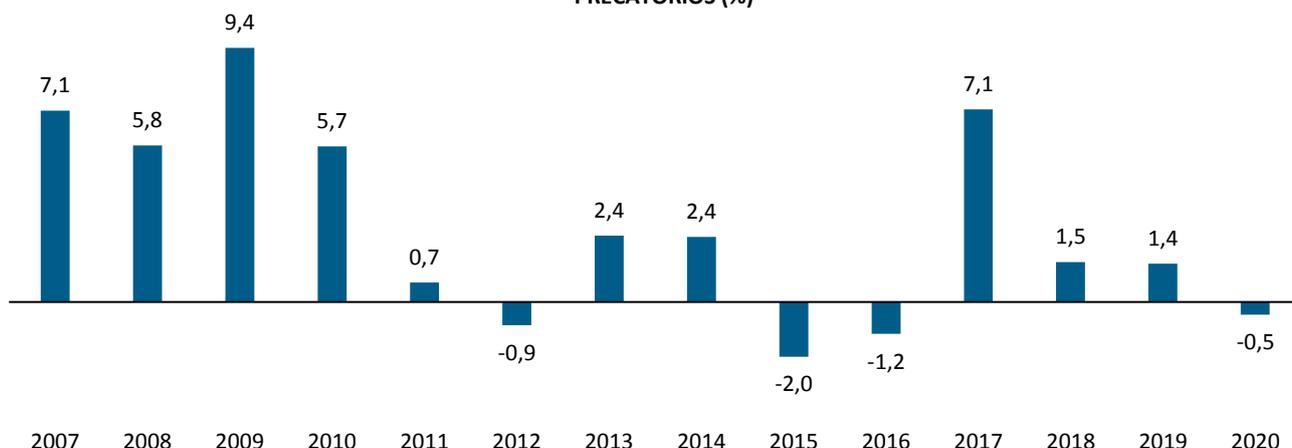
**GRÁFICO 16. DESPESA PRIMÁRIA - CENÁRIO BASE (% DO PIB)**



Fonte: Tesouro Nacional e IFI. Elaboração: IFI.

**Sob a atual regra do teto, a queda nas projeções de despesas seria influenciada por dois itens, em especial: pessoal e discricionárias.** No caso dos gastos com pessoal, a hipótese do cenário base é de que crescerão apenas pela inflação, até 2026, e depois passarão a 3% real ao ano. Ao fim do período, o gasto com pessoal passaria de 4,2% do PIB, em 2019, para 3,2% do PIB, em 2030. O ajuste seria relevante, sobretudo se considerarmos que o crescimento das despesas com pessoal tem desacelerado desde o início da década passada (Gráfico 17). O crescimento mais moderado ocorre em contexto de poucas contratações e não concessão de reajustes salariais depois de 2019, exceto militares. A trajetória esperada no cenário base dependeria também de avanços pelo lado da eficiência eventualmente tratados no bojo de uma reforma administrativa. No caso das despesas discricionárias, a queda decorre basicamente dos ajustes decorrentes da necessidade de cumprir as regras fiscais.

**GRÁFICO 17. CRESCIMENTO REAL ANUAL DO GASTO COM PESSOAL, EXCETO SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS (%)**



Fonte: Tesouro Nacional e IFI. Elaboração: IFI.

### 2.2.2 Teto de gastos

**As incertezas sobre o teto de gastos deixam de ser apenas sobre seu cumprimento: a questão, hoje, é saber se a regra será modificada.** Ao acompanhar a aderência dos indicadores fiscais ao limite constitucional para as despesas primárias, a IFI utiliza uma medida de risco de descumprimento baseada no montante destinado às despesas discricionárias. Como elas são a principal variável de ajuste, no curto prazo, a IFI monitora a compatibilidade do gasto discricionário com o cumprimento das regras fiscais e, ao mesmo tempo, a possibilidade de manutenção dos serviços públicos.

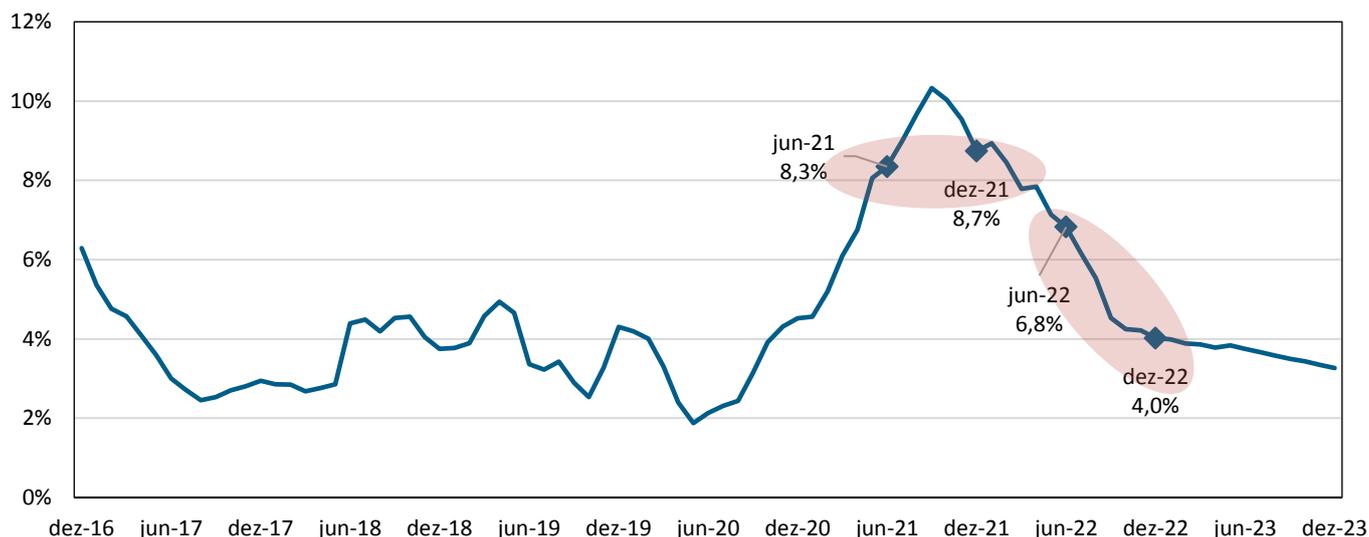
Embora seja difícil de mensurar, a IFI calcula o nível mínimo de despesas discricionárias aquém do qual o funcionamento da máquina pública seria comprometido. Mas a incerteza, hoje, não se restringe à possibilidade de se cumprirem as regras vigentes. O próprio arcabouço legal é incerto. No caso do teto de gastos, a tensão sobre a adequação ou não da regra sempre esteve presente.

Para 2022, essa tensão convive com a expansão dos gastos derivados de sentenças judiciais e precatórios, a provável ampliação de despesas com a criação do Auxílio Brasil e a indisposição de se realizarem cortes compensatórios. Principalmente, convive com o risco associado à aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 23, de 2021, cuja versão mais recente indica possibilidade de abertura de relevante espaço fiscal no teto de gastos a partir de 2022.

Para ter claro, é nesse contexto em que se analisam os novos cenários para o teto de gastos.

**Comportamento da inflação no ano que vem pode ajudar no cumprimento do teto em 2023.** No cenário base, a inflação permanece em patamar elevado até o início de 2022, mas cede em seguida, encerrando o ano em 4% (Gráfico 18). Em junho de 2022, o IPCA acumulado em 12 meses, aquele que reajusta o teto de gastos, ficaria em 6,8%. Assim como se previa para 2022, há alguns meses, é provável que, em 2023, o descasamento entre os índices de inflação de junho e dezembro facilite o cumprimento do teto de gastos. Vale lembrar: enquanto o teto é reajustado pela inflação do meio do ano, os gastos são mais sensíveis à inflação do fim do exercício. Isso se deve principalmente aos gastos previdenciários, assistenciais ou relacionados ao mercado de trabalho, como seguro desemprego e abono salarial. Em geral, essas despesas são reajustadas pelo INPC de dezembro. Tudo o mais constante, um reajuste maior do limite do que do gasto sujeito a ele gera espaço fiscal para eventual elevação de despesas no exercício.

**GRÁFICO 18. IPCA ACUMULADO EM 12 MESES (%)**



Fonte: IFI.

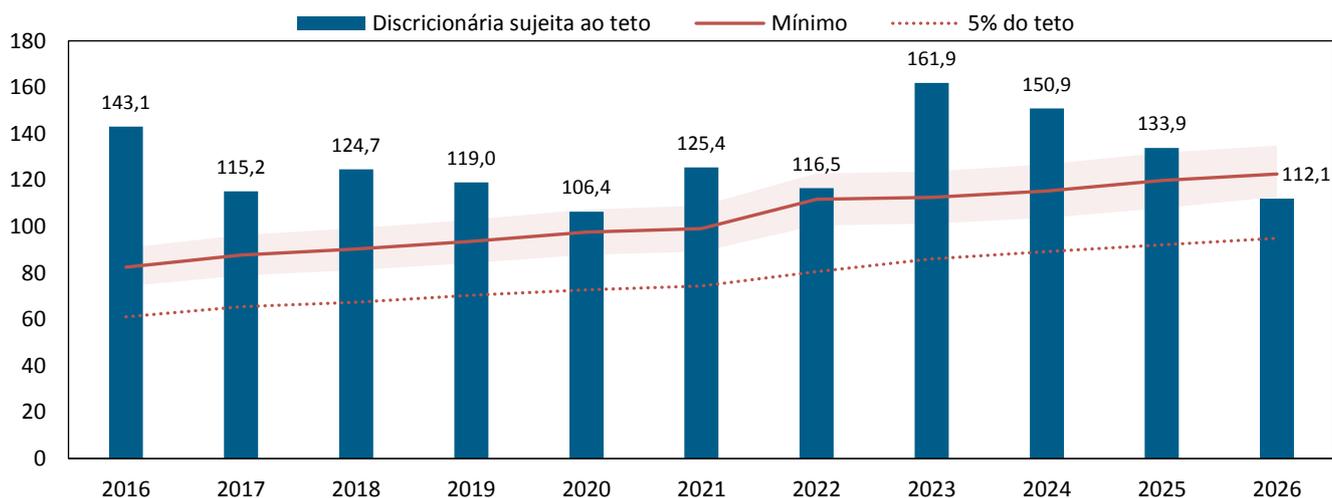
**O descasamento entre os índices de inflação de junho e dezembro de 2022 permitiria um aumento expressivo das discricionárias em 2023 (Gráfico 19).** Em geral, nos nossos cenários, quando há a perspectiva de folga no teto de gastos em determinado exercício, ela se converte em maior projeção de gastos discricionários. Na prática, a folga no teto pode ser utilizada em quaisquer outras despesas primárias ou mesmo não ser utilizada. Para efeito de elaboração dos cenários, optamos por realizar o aumento automático nas projeções para as despesas discricionárias, tendo em vista a crescente pressão por recomposição desse gasto. A partir de 2024, ele voltaria à tendência histórica de queda, até o momento em que o patamar se torna insustentável, na visão da IFI, a partir do cálculo do valor mínimo para o funcionamento da máquina.

**No cenário base, o risco de descumprimento do teto se tornaria elevado em 2026.** No cenário de junho, isso ocorreria apenas em 2027. É difícil prever o comportamento do gasto discricionário a partir do momento em que ele atinge o patamar mínimo. Diante dessa dificuldade, nos nossos cenários, a partir desse ponto, permitimos que a despesa discricionária cresça pela inflação, sem cair a níveis ainda mais baixos, tampouco sem assumir nenhuma recuperação mais vigorosa.

Nas projeções da IFI, quando a estimativa de gasto discricionário se encontra entre 90% e 110% do patamar mínimo para essas despesas, o risco de descumprimento é classificado como moderado; abaixo de 90%, elevado; acima de 110%, baixo. Esse parâmetro objetivo pode ser complementado com outras informações que nos permitem avaliar o quadro geral do teto de gastos em determinado exercício.

O Gráfico 19 mostra que, em 2026, o gasto discricionário passaria a ficar abaixo dos 90% do patamar mínimo e, com isso, o risco de descumprimento do teto passaria a ser elevado. No gráfico, a faixa vermelha sombreada representa o intervalo de 90% a 110%. Com a Emenda Constitucional nº 109, de 2021, para que possam ser acionadas as medidas compulsórias de ajuste com vistas ao retorno da despesa ao limite (os gatilhos do teto), o gasto obrigatório deve atingir o patamar de 95% do gasto primário total sujeito ao teto. Isso não ocorreria em nenhum dos exercícios até 2026, o que torna a regra inócua. Na iminência de descumprimento do teto de gastos, não haveria alternativa senão alterá-lo no Congresso Nacional. De certa forma, é o que estamos vendo acontecer para 2022 no âmbito da discussão da PEC nº 23.

**GRÁFICO 19. GASTOS DISCRICIONÁRIOS, NÍVEL MÍNIMO E INTERVALO DE 90% A 110% - CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Tesouro (2014 a 2020) e IFI (anos seguintes).

### 2.2.3 Resultado primário

No cenário base, a IFI projeta deficit primário de R\$ 158,3 bilhões, ou 1,8% do PIB, em 2021 (Tabela 13). O deficit é bem menor do que os R\$ 743,1 bilhões de 2020. A redução do deficit se deve ao recuo de R\$ 331,9 bilhões nos gastos obrigatórios, relacionado à redução dos gastos com a Covid-19, e à recuperação da arrecadação, conforme comentamos na seção anterior. A projeção atual do governo para o deficit primário é um pouco melhor, R\$ 148,6 bilhões.

**TABELA 13. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)**

Discriminação	2020 (Realizado)		2021 (Projeção IFI)		Diferença	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
Receita total	1.467,8	19,7	1.823,6	21,2	355,9	1,5
Transferências a E&M	263,8	3,5	345,4	4,0	81,6	0,5
Receita Líquida	1.203,9	16,2	1.478,2	17,2	274,3	1,0
Despesa Primária	1.947,0	26,1	1.636,5	19,0	-310,5	-7,1
Obrigatórias	1.838,8	24,7	1.506,9	17,5	-331,9	-7,2
Discricionárias (Executivo)	108,2	1,5	129,6	1,5	21,4	0,1
Resultado primário	-743,1	-10,0	-158,3	-1,8	584,8	8,1
Despesas não computadas na meta	0,0	0,0	108,8	1,3	108,8	1,3
Resultado primário para fins de cumprimento da meta	-743,1	-10,0	-49,5	-0,6	693,6	9,4

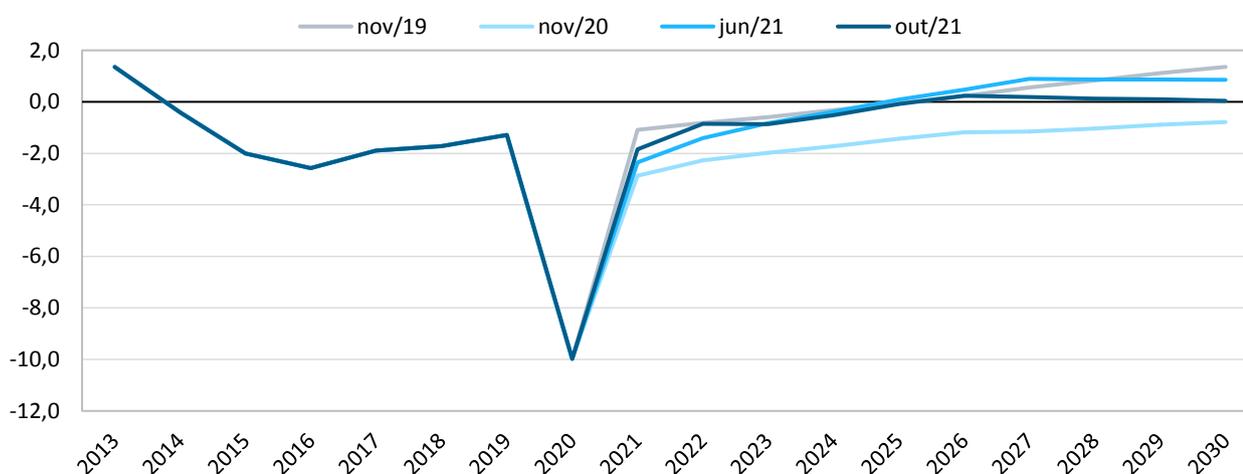
Fonte: Tesouro (2020) e IFI (2021). Elaboração: IFI.

**Deficit primário para fins de cumprimento da meta deve ficar em R\$ 49,5 bilhões (Tabela 13).** A Lei nº 14.143, publicada em abril deste ano, alterou a LDO 2021 para excluir da meta de resultado primário os créditos extraordinários destinados a ações e serviços públicos de saúde para enfrentamento da pandemia, Pronampe e Programa Emergencial

de Manutenção do Emprego e da Renda. Antes, a EC 109 já havia excluído os gastos relativos ao novo auxílio emergencial a vulneráveis, até o limite de R\$ 44,0 bilhões. As despesas não computadas na meta de 2021 devem somar R\$ 108,8 bilhões. O déficit de R\$ 49,5 bilhões é muito distante da meta de déficit para este ano, R\$ 247,2 bilhões. Interessante notar que a situação do governo para cumprir a meta deste ano seria confortável mesmo sem as exceções da legislação.

**No cenário base, o resultado primário voltaria a ser superavitário em 2026 (Gráfico 20).** As projeções atuais até 2030 traçam trajetória semelhante às de junho. Algumas distinções, no entanto, são relevantes. No cenário de junho, a evolução do resultado primário era gradativa e atingia terreno positivo já em 2025. O novo cenário é melhor para 2021 e 2022, mas piora em 2023. Para 2022, em particular, o crescimento das estimativas para a arrecadação e o PIB nominal explica a melhora. Já para 2023, a inflação mais alta em junho de 2022 eleva o teto de gastos do ano seguinte e, conseqüentemente, as despesas previstas, ajudando a explicar a leve piora do déficit primário. No novo cenário, o resultado primário voltaria a ser positivo somente em 2026.

**GRÁFICO 20. RESULTADO PRIMÁRIO - CENÁRIO BASE (% DO PIB)**



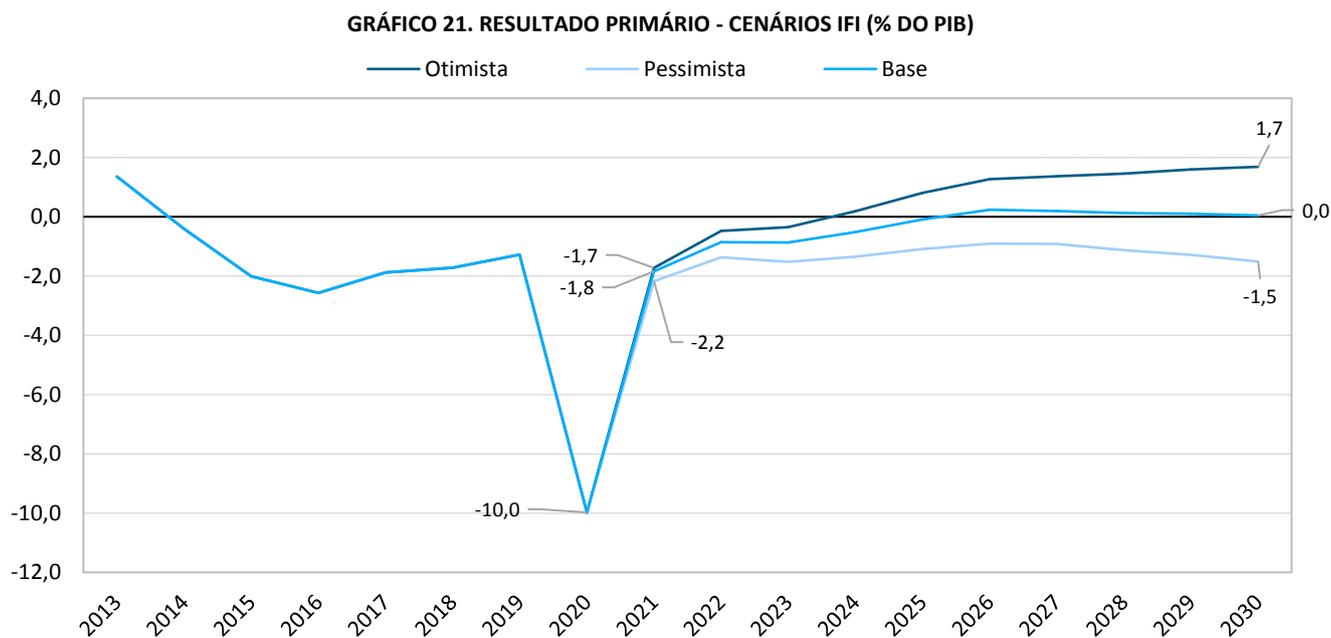
Fonte: Tesouro (2014 a 2020) e IFI (anos seguintes).

Os cenários otimista e pessimista contemplam os riscos negativos e positivos que afetam a trajetória prevista para os principais parâmetros macroeconômicos. As Tabelas 18, 19 e 20, no fim do relatório, detalham as projeções da IFI para o resultado primário do governo central no cenário base e nos dois cenários alternativos.

**No cenário otimista, a projeção de déficit primário vai a 1,7% do PIB, em 2021, contra 1,8%, no cenário base (Gráfico 21).** Quanto ao período de 2022 a 2030, as receitas líquidas projetadas devem ficar em uma média de 17,1% do PIB, acima dos 16,9% do PIB projetados no cenário base atual para o mesmo período. Já as despesas apresentam média de 16,3% do PIB, abaixo da média do cenário base, de 17,1% do PIB. Assim, a projeção para o déficit primário, no cenário otimista, varia de 1,7% do PIB, em 2021, após o pico de 10,0%, em 2020, para 0,8% do PIB, em 2030.

**Deficit primário estimado no cenário pessimista vai a R\$ 188,2 bilhões ou 2,2% do PIB em 2021.** Para o período de 2022 a 2030, as receitas líquidas são estimadas em 16,3% do PIB, pela média anual, cerca de 0,6 p.p. abaixo das estimadas no cenário base. Do lado das despesas, a média anual projetada para o período é de 17,6% do PIB, superior à média do cenário base em 0,5 p.p. do PIB. Diferente dos outros dois cenários, no pessimista, o resultado primário não chega a ficar positivo e o déficit volta inclusive a crescer no fim do período preditivo.

O Gráfico 21 compara as curvas de resultado primário do governo central nos três cenários atuais: base, otimista e pessimista, em percentual do PIB.



Fonte: Tesouro (2014 a 2020) e IFI (anos seguintes).