

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

### 3. Orçamento

#### 3.1 PLOA 2022

No fim de agosto, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Proposta Orçamentária da União para 2022. O maior desafio, no ano que vem, será cumprir o teto de gastos. O crescimento atípico das despesas com sentenças judiciais e precatórios – aquelas que decorrem de ações na justiça em que a União saiu derrotada – e a resiliência da inflação impactam a percepção de risco sobre o cumprimento do teto. O cenário para a regra, que parecia favorável até meados deste ano, mudou e o projeto que tramita no Congresso ainda não apresentou as soluções para o problema.

Quando olhado por dentro, o PLOA 2022 traz informações relevantes. As projeções oficiais para os gastos com benefícios previdenciários do Regime Geral (RGPS) e com pessoal reforçam a desaceleração dos últimos anos. Juntos, esses dois conjuntos de gastos respondem por cerca de dois terços dos gastos primários da União. A inflação mais elevada de 2021, sem correspondência nos reajustes concedidos nos benefícios e salários de servidores, deve contribuir para que ambas as despesas tenham queda real neste ano. Para 2022, um crescimento moderado é esperado para os gastos previdenciários, mas, no caso de pessoal, o cenário mais provável, caso não haja reajustes salariais, é de nova queda em relação ao ano anterior.

Os tópicos a seguir apresentam alguns dos destaques da Proposta Orçamentária da União para 2022.

##### 3.1.1 Teto de gastos

**Cumprir o teto de gastos será o principal desafio em 2022.** Até meados deste ano, a expectativa era de que a inflação, naquele momento pressionada por fatores externos e internos, arrefeceria no segundo semestre e terminaria o exercício em patamar mais baixo, ainda que acima da meta fixada pelo Copom<sup>1</sup>. Em junho, o IPCA medido em doze meses alcançou 8,35% e provocou um aumento de R\$ 124,1 bilhões no limite de gastos para 2022. A inflação de dezembro exerce maior influência sobre os gastos, em si, e, portanto, um nível mais baixo no fim do ano daria relativo conforto para o cumprimento da regra em 2022.

Esse cenário mudou. A inflação se mostra mais resiliente – deve fechar o ano próxima ao patamar de junho –, e os gastos primários, em particular os derivados de sentenças judiciais e precatórios, devem crescer mais do que se esperava anteriormente. Soma-se a isso a pressão, que já se antecipava, advinda de um novo programa social, em substituição ao atual Bolsa Família.

Cumprir o teto de gastos em 2022 ainda seria possível, como mostramos no cenário fiscal preliminar elaborado para esta edição do RAF. Contudo, dependeria de mais uma retração nos gastos discricionários, aproximando-os do patamar mínimo para o funcionamento da máquina. O problema se agrava quando justamente essa parcela do gasto primário tem se mostrado cada vez mais rígida, com as chamadas emendas impositivas (individuais ou de bancada estadual), e premiada pelo volume expressivo de recursos direcionados para as emendas de relator-geral desde 2020.

##### 3.1.1.1 Sentenças judiciais e precatórios

**Gastos com sentenças judiciais e precatórios chegarão a R\$ 89,1 bilhões em 2022.** O tema das despesas com dívidas da União decorrentes de ações judiciais passou a chamar atenção a partir de julho deste ano, quando o Ministério da

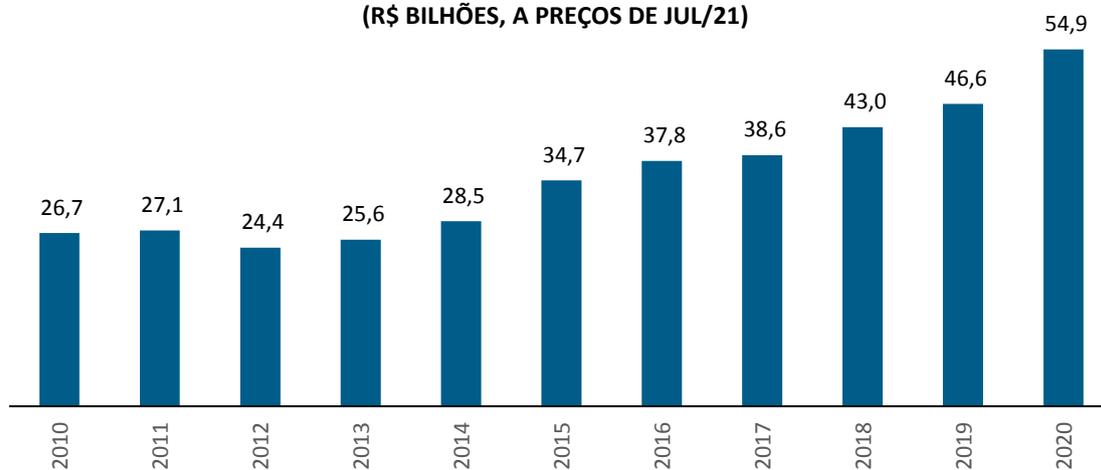
---

<sup>1</sup> Comitê de Política Monetária do Banco Central.

Economia divulgou que esses gastos, em 2022, chegariam a R\$ 89,1 bilhões, um crescimento de 61% em relação à previsão para 2021. Os Comentários da IFI nº 11 e nº 12 trataram especificamente do assunto<sup>2</sup>. De fato, o aumento dos gastos com sentenças judiciais e precatórios, em 2022, é atípico, mas nos últimos anos essa rubrica já vinha apresentando avanço significativo (Gráfico 18). Entre 2010 e 2020, o crescimento foi de 106,1%, em termos reais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) contenha o Anexo de Riscos Fiscais, onde são avaliados passivos contingentes e outros fatores capazes de afetar as contas públicas. O objetivo é gerenciar riscos fiscais e mitigar a incerteza sobre os orçamentos dos próximos anos. As ações judiciais em que a União é parte, são exemplos típicos de passivos contingentes a serem acompanhados por meio do Anexo de Riscos Fiscais da LDO. A surpresa em relação aos R\$ 89,1 bilhões previstos para 2022 deveria ensejar uma análise sobre a adequação do monitoramento feito no âmbito do Poder Executivo.

**GRÁFICO 18. GASTO COM SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS  
(R\$ BILHÕES, A PREÇOS DE JUL/21)**



Fonte: Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**O maior crescimento, em relação a 2021, ocorre nos “demais” gastos com sentenças e precatórios (Tabela 8).** Nas estatísticas fiscais do Tesouro Nacional, os gastos com sentenças judiciais e precatórios são divididos em quatro grupos, segundo a natureza do gasto: a) benefícios previdenciários do RGPS; b) pessoal e encargos sociais; c) Benefício de Prestação Continuada (BPC); e d) Sentenças Judiciais e Precatórios (Custeio e Capital), que agrega as despesas não classificadas nos grupos anteriores (Na Tabela 8, chamamos apenas de “demais”). O crescimento mais expressivo, em 2022, será observado no quarto grupo e decorre, principalmente, dos precatórios relativos à complementação da União ao Fundef em ações movidas por quatro estados: Bahia, Pernambuco, Ceará e Amazonas. A dívida da União com esses estados, e que deverá ser paga no ano que vem, soma R\$ 16,2 bilhões.

**TABELA 8. GASTOS COM SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS (R\$ BILHÕES)**

Item	2021 (Projeção*)	2022 (PLOA 2022)	Δ	Δ%
Previdência (RGPS)	22,1	29,8	7,7	34,8
Pessoal	11,3	13,7	2,5	21,8
BPC	1,2	1,6	0,4	36,6
Demais	20,9	43,9	23,0	109,8
<b>Total</b>	<b>55,5</b>	<b>89,1</b>	<b>33,6</b>	<b>60,5</b>

<sup>2</sup> Os trabalhos estão disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/comentarios-da-ifi>.

Fonte: IFI e PLOA 2022. Elaboração: IFI. \*Projeção da IFI em setembro de 2021.

**O crescimento da despesa com sentenças judiciais e precatórios motivou a PEC nº 23/2021.** A proposta, de autoria do Poder Executivo, prevê o parcelamento de precatórios que excedam 2,6% da receita corrente líquida (RCL). Os pagamentos parcelados poderiam ser feitos por meio do Fundo de Liquidação de Passivos da União e não estariam sujeitos ao teto de gastos. A regra da PEC nº 23 valeria até 2029. Ao retirar parte das despesas primárias do alcance do teto de gastos, a medida ajudaria a cumprir a regra a partir de 2022, mas sem qualquer ajuste efetivo nas despesas públicas. De acordo com dados do PLOA 2022, 2,6% da RCL de 2022 corresponderiam a R\$ 27,6 bilhões. Já o gasto previsto com precatórios é de R\$ 66,8 bilhões<sup>3</sup>. Logo, R\$ 39,2 bilhões seriam parcelados e deixariam de impactar o teto de gastos no ano que vem.

Há ainda outras propostas em discussão.

**Uma delas defende excluir os gastos com sentenças judiciais e precatórios do teto de gastos.** Isso envolveria recalcular o teto desde o início de vigência da regra. A proposta ainda não foi formalizada, mas foi encampada pelo Deputado Marcelo Ramos (PL-AM), primeiro vice-presidente da Câmara dos Deputados. Em 2016, os gastos com sentenças judiciais e precatórios foram de R\$ 30,7 bilhões. Sem essas despesas, a regra de correção do teto teria sido aplicada sobre o montante de R\$ 1.190,4 bilhões, ao invés de R\$ 1.221,1 bilhões. Corrigido ano a ano, na forma da Constituição<sup>4</sup>, o teto de 2022 passaria de R\$ 1.610 bilhões a R\$ 1.569,5 bilhões, uma redução de R\$ 40,5 bilhões em relação à norma vigente (Tabela 9). Ocorre que os gastos seriam reduzidos em R\$ 89,1 bilhões (retirados das despesas sujeitas ao teto), abrindo um espaço fiscal no teto de 2022 de R\$ 48,6 bilhões (diferença entre a redução do gasto e a redução do teto).

**Uma terceira proposta envolve limitar o gasto com sentenças e precatórios e postergar o excesso para 2023.** O gasto anual máximo corresponderia à despesa com sentenças e precatórios de 2016, corrigido na forma do teto de gastos. Assim como no caso da exclusão por completo desses gastos do teto (conforme parágrafo anterior), o espaço aberto com a imposição de um limite para a despesa seria de R\$ 48,6 bilhões (Tabela 9). A diferença é que, no caso da postergação, o excedente seria pago apenas em 2023.

Por fim, uma possibilidade é interpretar os precatórios com a complementação da União ao Fundef<sup>5</sup> à luz do art. 107 do ADCT. O Fundef vigorou de 1997 a 2006 e foi substituído pelo Fundeb (Emenda Constitucional nº 53/2006), com foco na educação básica ao invés de apenas o ensino fundamental<sup>6</sup>. Os gastos da União com a complementação ao Fundeb, constituído em nível estadual, não se sujeitam ao teto de gastos, conforme art. 107 do ADCT (especificamente, § 6º, I).

A discussão passa, portanto, em definir se os precatórios relacionados à complementação da União ao antigo Fundef deveriam ser alcançados pela regra ou se, tal qual a complementação ao Fundeb, deveriam ser excetuados. Caso fosse essa a interpretação, haveria uma redução de R\$ 16,2 bilhões nos gastos sujeitos ao teto, que é o valor devido pela União nos precatórios inscritos em 2021 (Tabela 9).

---

<sup>3</sup> Vale lembrar que os gastos derivados de sentenças judiciais não necessariamente são precatórios.

<sup>4</sup> 7,2%, em 2017, e IPCA acumulado em doze meses até junho do ano anterior, nos anos seguintes.

<sup>5</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

<sup>6</sup> O Fundeb foi remodelado recentemente pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020.

**TABELA 9. ALTERNATIVAS PARA O GASTO COM SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS DE 2022 (R\$ BILHÕES)**

Norma vigente	2022
Teto de gastos	1.610,0
Gasto previsto com sentenças judiciais e precatórios (PLOA 2022)	89,1
<b>Proposta 1: Parcelar parte dos precatórios e excluí-la do teto de gastos</b>	
Receita Corrente Líquida prevista (PLOA 2022)	1.062,6
2,6% da RCL (A)	27,6
Gasto previsto com precatórios* (PLOA 2022) (B)	66,8
Espaço fiscal aberto no teto (montante parcelado) (B-A)	<b>39,2</b>
<b>Proposta 2: Excluir sentenças judiciais e precatórios do teto de gastos</b>	
Teto de gastos recalculado	1.569,5
Redução no teto de gastos (C)	40,5
Redução no gasto sujeito ao teto (D)	89,1
Espaço fiscal aberto no teto (D-C)	<b>48,6</b>
<b>Proposta 3: Limitar gasto com sentenças e precatórios e postergar excesso para 2023</b>	
Limite de gasto com sentenças e precatórios (E)	40,5
Gasto previsto (F)	89,1
Espaço fiscal aberto no teto (montante postergado para 2023) (F-E)	<b>48,6</b>
<b>Proposta 4: Considerar os precatórios do Fundef exceção ao teto de gastos</b>	
Gasto previsto atualmente (G)	89,1
Gasto previsto, sem precatórios do Fundef (H)	72,9
Espaço fiscal aberto no teto (G-H)	<b>16,2</b>

\*Exclui as Requisições de Pequeno Valor (RPVs) e outras despesas derivadas de sentenças judiciais.

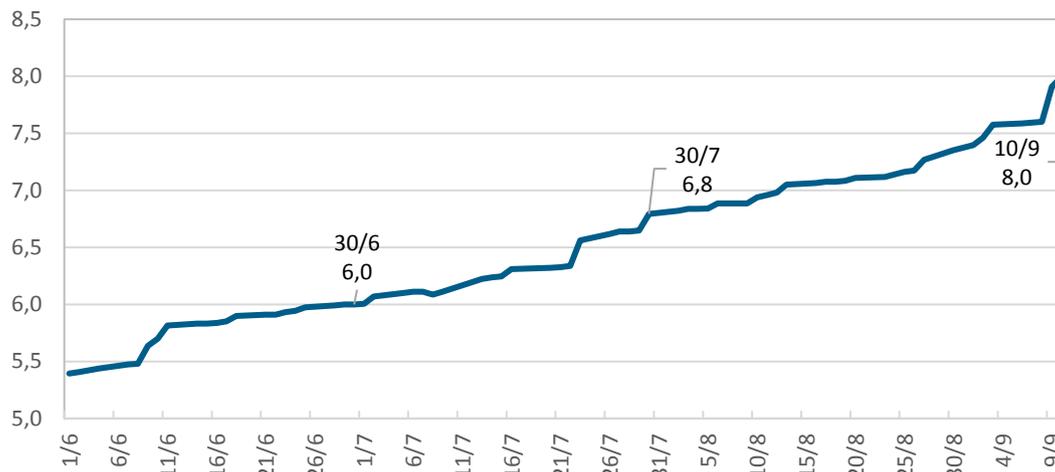
Fonte: Tesouro Nacional e PLOA 2022. Elaboração: IFI.

**Nenhuma dessas soluções envolve economia efetiva de recursos.** Nas propostas da Tabela 9, há apenas uma redução do peso das sentenças e dos precatórios sobre o teto de gastos, deixando um espaço que provavelmente seria preenchido por outras despesas (do contrário, não faria sentido discutir o assunto). No caso dos parcelamentos e da postergação para 2023, haveria ainda a incidência de juros sobre a dívida repactuada. No cenário preliminar ora apresentado pela IFI, cujos detalhes estão no fim deste tópico, as sentenças judiciais e precatórios são integralmente considerados dentro do teto e a compensação viria principalmente da redução dos gastos discricionários. A solução de interpretar os precatórios do Fundef como extrateto, por sua vez, apesar de não representar qualquer ajuste de despesas, estaria dentro das regras vigentes. Não envolveria, para ter claro, mudança na Constituição.

### 3.1.1.2 Inflação e espaço fiscal

A persistência do quadro inflacionário também aumenta o risco sobre o teto de gastos de 2022. O aumento atípico dos gastos com sentenças e precatórios ocorre em contexto de inflação elevada. Até meados de 2021, a expectativa era de desaceleração do nível de preços, que havia encerrado junho com aumento de 8,35% em doze meses. Isso levaria, tudo o mais constante, a um crescimento dos gastos menor do que o crescimento do limite constitucional. Esse cenário mudou (Gráfico 19). **A expectativa para a inflação acumulada em doze meses até dezembro de 2021 tem aumentado, o que reduz o espaço gerado pelo descasamento dos índices de junho e do fim do ano.**

**GRÁFICO 19. EXPECTATIVAS DO MERCADO PARA O IPCA DE DEZEMBRO DE 2021 (%)**



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

Nas contas da IFI, cada ponto percentual a mais de inflação corresponde a um incremento de R\$ 12,4 bilhões nos gastos primários sujeitos ao teto de gastos (Tabela 10). Esse impacto decorre principalmente do INPC, que corrige gastos previdenciários e assistenciais da União. Cada ponto percentual a mais no INPC gera um impacto de R\$ 8,1 bilhões nas despesas primárias.

**TABELA 10. IMPACTO DO AUMENTO DE 1 P.P. NOS ÍNDICES DE INFLAÇÃO SOBRE GASTO PRIMÁRIO (R\$ MILHÕES)**

Item	Participação no gasto sujeito ao teto (%)	INPC	IPCA	Total
Benefícios previdenciários (RGPS)	47,3	6.843,2	-	6.843,2
BPC	4,5	706,7	-	706,7
Abono e seguro	4,2	565,6	-	565,6
Demais gastos primários	44	-	4.248,9	4.248,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>8.115,5</b>	<b>4.248,9</b>	<b>12.364,4</b>

Fonte: IFI.

No cenário preliminar da IFI para inflação apresentado nesta edição do RAF, o espaço no teto de gastos estaria reduzido a R\$ 17,2 bilhões. Em junho – cenário mais recente da IFI –, com projeções referentes ao cenário base para o IPCA e o INPC de 2021 a 5,7% e 5,8%, respectivamente, o espaço fiscal calculado pela IFI era de R\$ 47,3 bilhões. Vale lembrar que esse espaço não considerava o aumento dos gastos com sentenças e precatórios, tampouco o incremento de despesas no Bolsa Família (até então o Auxílio Brasil não havia sido lançado). Para efeito de elaboração dos cenários fiscais, os R\$ 47,3 bilhões de espaço eram alocados no Bolsa Família (R\$ 14,4 bilhões) e nas despesas discricionárias (R\$ 32,9 bilhões).

No presente cenário, o IPCA e o INPC de dezembro iriam a 8% e 8,3%, respectivamente, reduzindo o espaço fiscal no teto de gastos dos R\$ 47,3 bilhões para R\$ 17,2 bilhões.

A Tabela 11 consolida alguns cenários para o IPCA e o INPC, partindo do cenário preliminar de setembro e acrescentando 0,5 ponto percentual a cada um dos índices até que eles alcancem 9,5% e 9,8%, nessa ordem. Como se depreende da tabela, com índices de inflação próximos a 9%, em dezembro, o espaço fiscal abaixo do teto seria todo preenchido.

**TABELA 11. ESPAÇO FISCAL NO TETO DE GASTOS DE 2022 EM DIFERENTES CENÁRIOS DE INFLAÇÃO (R\$ BILHÕES)**

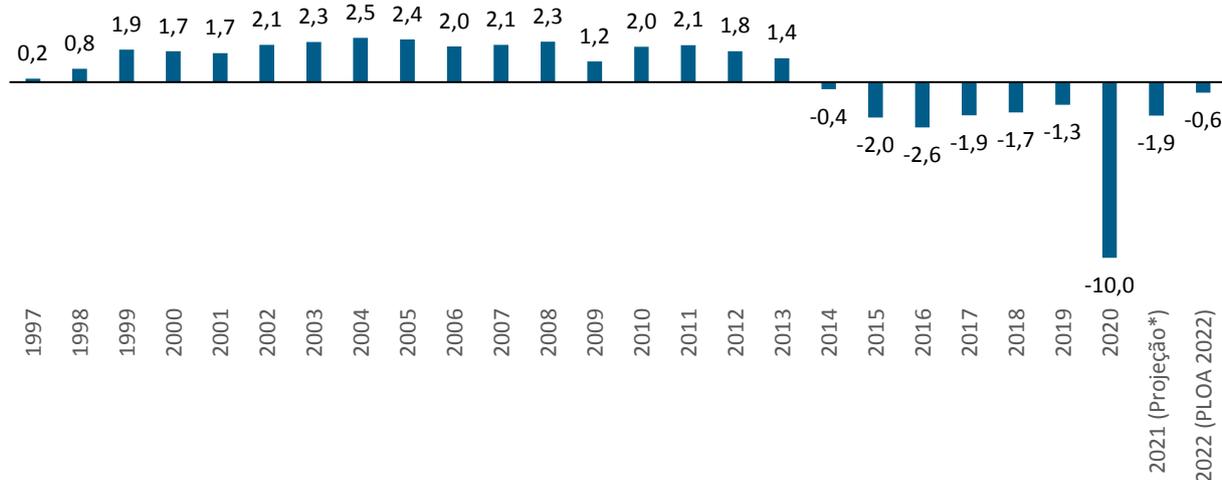
Espaço fiscal no teto		IPCA			
		8,00	8,50	9,00	9,50
INPC	8,30	17,2	15,1	13,0	10,9
	8,80	13,2	11,1	8,9	6,8
	9,30	9,1	7,0	4,9	2,8
	9,80	5,1	2,9	0,8	-1,3

Fonte: IFI.

### 3.1.2 Meta de resultado primário

**Meta de resultado primário não deve ser restrição em 2022.** A meta fixada na LDO para o governo central, no ano que vem, é deficit de R\$ 170,5 bilhões, ou 1,8% do PIB projetado pelo governo. O deficit projetado no PLOA 2022, por sua vez, é de R\$ 49,5 bilhões. A diferença entre a meta e o resultado previsto, R\$ 120,9 bilhões, colocam o governo em situação bastante confortável para cumprir a regra em 2022. A meta de R\$ 170,5 bilhões foi proposta no meio de abril, com o envio do PLDO ao Congresso. De lá pra cá, a arrecadação de 2021 se fortaleceu e elevou a base para o ano que vem. Os principais riscos para 2022 viriam da atividade, que impactaria negativamente as receitas, e da eventual exclusão das sentenças judiciais e precatórios do teto de gastos, com pagamento integral ainda em 2022.

**GRÁFICO 20. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (% DO PIB)**



Fonte: Tesouro Nacional, IFI e PLOA 2022. Elaboração: IFI. \*Projeção da IFI em setembro de 2021.

### 3.1.3 Projeções para 2022: IFI x PLOA 2022

**A IFI projeta deficit primário de R\$ 103,9 bilhões, ou 1,1% do PIB, em 2022.** A estimativa preliminar da IFI para o deficit primário do governo central, para o ano que vem, é superior à do governo. As receitas primárias explicam a maior parte da diferença. Já descontando as transferências por repartição de receita aos demais entes, a receita primária do PLOA é R\$ 35,9 bilhões superior à do cenário preliminar da IFI. Os gastos primários, por sua vez, respondem pelos outros R\$ 18,4 bilhões da diferença em relação ao nosso cenário.

A Tabela 12 detalha o cenário fiscal do governo no PLOA 2022, comparando-o às contas preliminares da IFI para este RAF. Na tabela, traçamos duas hipóteses distintas para o gasto com o Auxílio Brasil, que irá substituir o atual Bolsa

Família. Na primeira delas (que chamamos na tabela de A), os gastos com o novo programa alcançam R\$ 48,7 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. Assumimos que esses dois fatores levam a um aumento de R\$ 14,0 bilhões, ou 43%, nos gastos esperados com o programa. Na segunda hipótese (que chamamos na tabela de 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 com a 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.

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

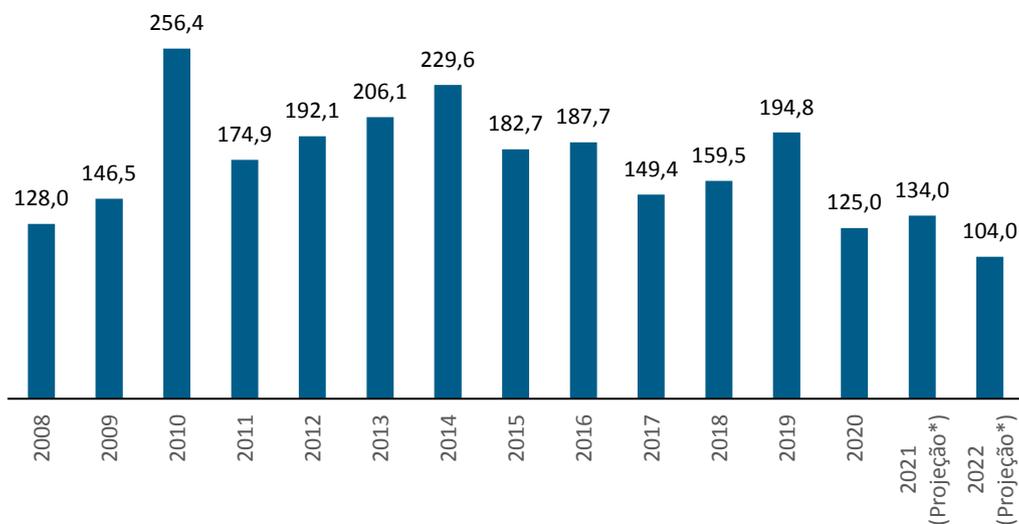
Discriminação	IFI - Preliminar Set/21 (A)		IFI - Preliminar set/21 (Sem aumento Auxílio BR) (B)		PLOA 2022 (C)		Diferença - PLOA 2022 - IFI 2022 (C-A)	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB (p.p.)
RECEITA TOTAL	1.922,1	20,9	1.922,1	20,9	1.958,8	20,8	36,7	0,0
TRANSFERÊNCIAS	361,1	3,9	361,1	3,9	361,8	3,9	0,7	-0,1
RECEITA PRIMÁRIA LÍQUIDA	1.561,0	16,9	1.561,0	16,9	1.597,0	17,0	35,9	0,0
DESPESA TOTAL	1.664,9	18,1	1.664,9	18,1	1.646,5	17,5	-18,4	-0,6
Benefícios previdenciários	761,6	8,3	761,6	8,3	765,6	8,1	4,0	-0,1
Pessoal e encargos sociais	346,7	3,8	346,7	3,8	342,8	3,6	-3,9	-0,1
BPC	72,5	0,8	72,5	0,8	73,5	0,8	1,0	0,0
Abono e Seguro Desemprego	68,7	0,7	68,7	0,7	63,5	0,7	-5,3	-0,1
Auxílio Brasil/Bolsa Família	48,7	0,5	34,7	0,4	34,7	0,4	-14,0	-0,2
Demais obrigatórias	262,8	2,9	262,8	2,9	251,7	2,7	-11,1	-0,2
Discricionárias	104,0	1,1	118,0	1,3	114,8	1,2	10,9	0,1
Emendas Impositivas	16,2	0,2	16,2	0,2	16,2	0,2	0,0	0,0
Demais Discricionárias do Executivo	87,8	1,0	101,8	1,1	98,6	1,0	10,9	0,1
RESULTADO PRIMÁRIO	-103,9	-1,1	-103,9	-1,1	-49,5	-0,5	54,3	0,6
Memo:								
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
Demais (Custeio e Capital)	43,7	0,5	43,7	0,5	43,7	0,5	0,0	0,0
Meta de resultado primário	-170,5	-1,9	-170,5	-1,9	-170,5	-1,8	0,0	0,0
Folga (+) / Excesso (-)	66,6	0,7	66,6	0,7	120,9	1,3	54,3	0,6
Despesa sujeita ao teto de gastos	1.610,0	17,5	1.610,0	17,5	1.610,0	17,1	0,0	-0,3
Teto de gastos	1.610,0	17,5	1.610,0	17,5	1.610,0	17,1	0,0	-0,3
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.

**Tanto no cenário da IFI quanto no do governo (PLOA 2022), o teto de gastos é cumprido sem folga.** A diferença de R\$ 18,4 bilhões na despesa primária total, portanto, só pode ser 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 da IFI, eventual aumento nos gastos com o Auxílio Brasil levaria as despesas discricionárias a R\$ 104,0 bilhões.** Esse valor seria o mais baixo da série histórica do Tesouro, iniciada em 2008 (Gráfico 21), e fica muito próximo do que a IFI considera como patamar mínimo para os gastos com funcionamento da administração pública. Abaixo de R\$ 103,0 bilhões, o risco de rompimento do teto de gastos passa a ser classificado como elevado. Na hipótese de os gastos com o Auxílio Brasil ficarem em R\$ 34,7 bilhões, como previsto atualmente no PLOA 2022, os gastos discricionários do Executivo poderiam ir a R\$ 118,0 bilhões, situação apenas um pouco melhor do que a anterior.

**GRÁFICO 21. DESPESAS DISCRICIONÁRIAS DO PODER EXECUTIVO  
(R\$ BILHÕES, PREÇOS DE DEZ/22)**



Fonte: Tesouro Nacional e IFI. Elaboração: IFI. \*Projeção da IFI em setembro de 2021.

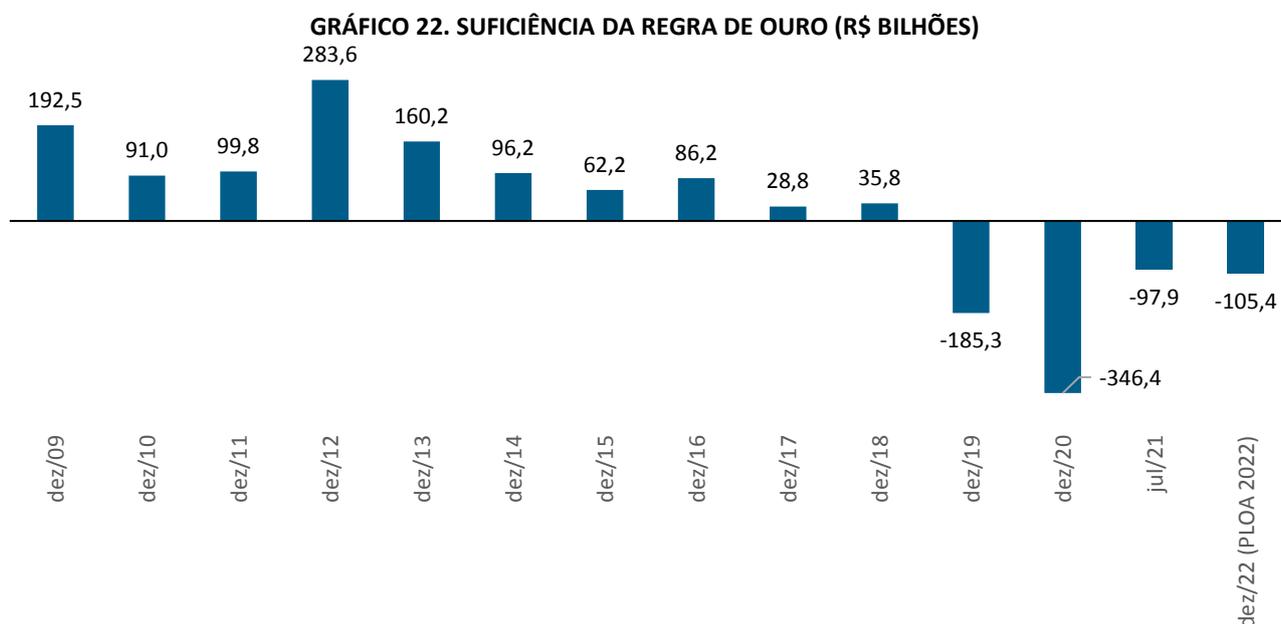
Como visto, no cenário base de junho, sem o aumento do Bolsa Família e dos gastos discricionários, tínhamos uma folga de R\$ 47,3 bilhões no teto de gastos de 2022, com discricionárias a R\$ 133,4 bilhões, o que parecia ser uma situação confortável para o cumprimento da regra. De lá para cá, o cenário mudou sensivelmente:

- O aumento das projeções de inflação para dezembro de 2021 reduziu a folga do teto de gastos para R\$ 17,2 bilhões;
- O Auxílio Brasil foi anunciado e deve levar a um aumento de despesas que, apenas por hipótese, consideramos no nosso cenário como sendo de R\$ 14,0 bilhões;
- O gasto previsto com sentenças judiciais e precatórios cresceu R\$ 33,6 bilhões

Esses fatores, somados a outras variações menores entre os cenários de junho e setembro, levariam a uma necessidade de ajuste de R\$ 29,6 bilhões nas despesas sujeitas ao teto de 2022, o que explica os R\$ 104,0 bilhões de gastos discricionários do Executivo no cenário da IFI.

### 3.1.4 Regra de ouro

**Em 2022, as receitas de operação de crédito deverão superar as despesas de capital pelo quarto ano consecutivo.** A regra de ouro está prevista no inciso III do artigo 167 da Constituição e impede a realização de operações de créditos que excedam as despesas de capital. Em essência, a ideia é evitar que o ente se endivide para pagar despesas correntes, como salários e benefícios previdenciários. Em julho deste ano, a insuficiência de recursos para satisfazer a regra, considerando dados acumulados em doze meses, estava em R\$ 97,9 bilhões. No PLOA 2022, a projeção é que as operações de crédito superem as despesas de capital em R\$ 105,4 bilhões. A se confirmarem as expectativas para 2021 e 2022, serão quatro anos consecutivos de resultados negativos (Gráfico 22).



Fonte: Tesouro Nacional e PLOA 2022. Elaboração: IFI.

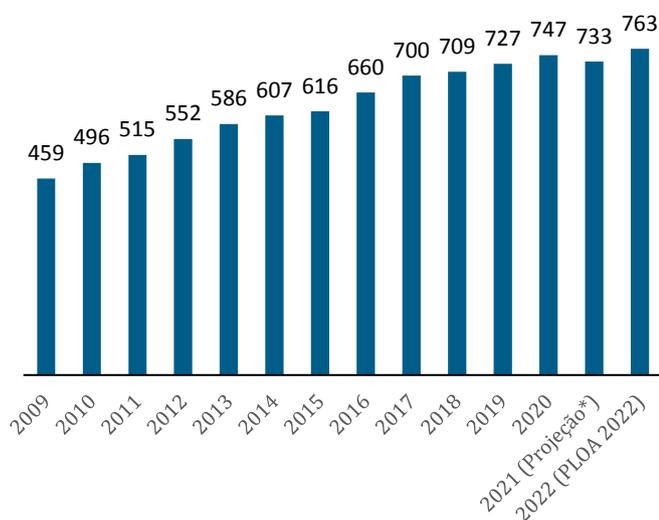
Vale lembrar que a regra de ouro pode ser descumprida se houver autorização do Congresso por maioria absoluta. No envio da proposta orçamentária e até que se obtenha essa autorização, parte das despesas do orçamento (no montante da insuficiência para o cumprimento da regra) fica impedida de ser realizada. A violação da regra de ouro durante as fases de elaboração e tramitação do orçamento tem sido disciplinada anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias.

Em 2019, primeiro ano de resultado negativo, o governo obteve autorização do Congresso para o descumprimento da regra de ouro. Em 2020, a regra foi suspensa pela Emenda Constitucional nº 106/2020, dada a demanda elevada por gastos correntes com o enfrentamento da pandemia, a exemplo do auxílio emergencial a vulneráveis. No fim do ano, a insuficiência foi de R\$ 346,4 bilhões, maior da série histórica. Em 2021, a regra voltou a valer, mas a Emenda Constitucional nº 109/2021 excepcionalizou as operações de crédito que forem realizadas para custear o auxílio emergencial. Atualmente, tramita no Congresso o PLN nº 9/2021, que visa obter autorização do Congresso para descumprir a regra e executar a parcela do Orçamento condicionada à aprovação do projeto (a exemplo do que ocorreu em 2019).

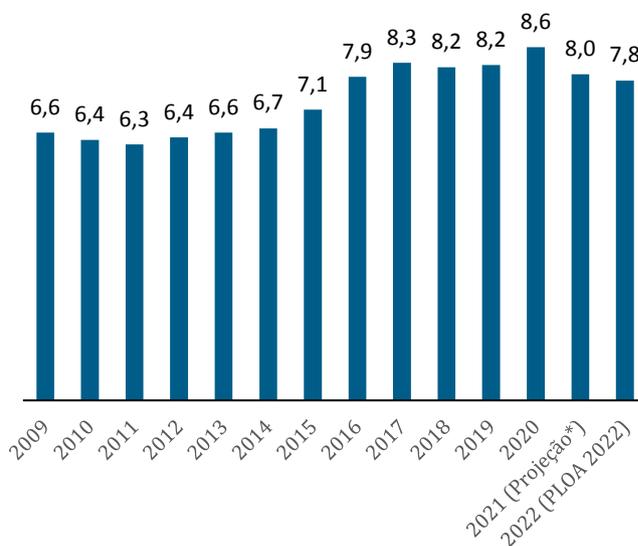
### 3.1.5 Benefícios previdenciários do RGPS

No PLOA 2022, a projeção de gastos com os benefícios previdenciários do RGPS é de R\$ 765,6 bilhões, ou 8,1% do PIB. Descontadas as despesas derivadas de sentenças judiciais e precatórios, o gasto previsto cai para R\$ 735,7 bilhões, ou 7,8% do PIB (Gráficos 23 e 24). O dado do PLOA reforça a desaceleração do crescimento dos gastos previdenciários observada desde 2018. A projeção da IFI para os gastos do RGPS, em 2021 (a preços de dezembro de 2022 para permitir a comparação com o valor do PLOA), é de R\$ 733,0 bilhões. O valor representaria uma queda, em termos reais, de 2% na comparação com 2020. Se as projeções mais recentes para 2021 e 2022 se confirmarem, o crescimento real médio no período ficará em 1,8% ao ano, muito abaixo da média de 2010 a 2017, que foi de 5,4%.

**GRÁFICO 23. GASTO COM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, EXCETO SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE DEZ/22)**

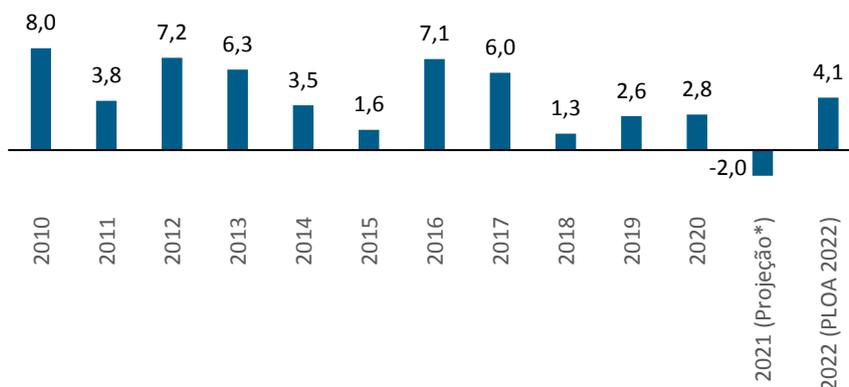


**GRÁFICO 24. GASTO COM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, EXCETO SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS (% PIB)**



Fonte: Tesouro Nacional, IFI e PLOA 2022. Elaboração: IFI. \*Projeção da IFI em setembro de 2021.

**GRÁFICO 25. CRESCIMENTO REAL ANUAL DO GASTO COM BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS, EXCETO SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS (%)**



Fonte: Tesouro Nacional, IFI e PLOA 2022. Elaboração: IFI. \*Projeção da IFI em setembro de 2021.

### 3.1.6 Pessoal

O gasto previsto com pessoal e encargos sociais, no PLOA 2022, é de R\$ 342,8 bilhões, ou 3,6% do PIB. Retirando o efeito das despesas com sentenças judiciais e precatórios, a projeção cai para R\$ 329,1 bilhões, ou 3,5% do PIB (Gráficos 26 e 27). Diferente dos gastos previdenciários, o crescimento das despesas com pessoal tem se enfraquecido há mais tempo. Entre 2007 e 2010, o crescimento real havia sido de 7% ao ano (Gráfico 28). Nos oito anos seguintes, de 2011 a 2018, a taxa caiu para 1,3% ao ano. Em 2019 e 2020, o avanço real médio foi de apenas 0,5%. Para 2021, a IFI projeta uma queda real de 5,9%. Se as projeções de 2021 e 2022 se confirmarem, as despesas com pessoal terão recuo real médio de 1,6% no período.

O crescimento moderado dos últimos anos ocorre em contexto de poucas contratações e não concessão de reajustes salariais a grande parte das carreiras civis depois de 2019. Em 2020 e 2021, vale lembrar, estão vigentes as restrições ao aumento de gastos com pessoal impostas pela Lei Complementar nº 173/2020 em virtude da pandemia. Com o encerramento das limitações da Lei Complementar, deve-se avaliar até que ponto o cenário dos últimos anos será sustentável a partir de 2022.

GRÁFICO 26. GASTO COM PESSOAL, EXCETO SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE DEZ/22)

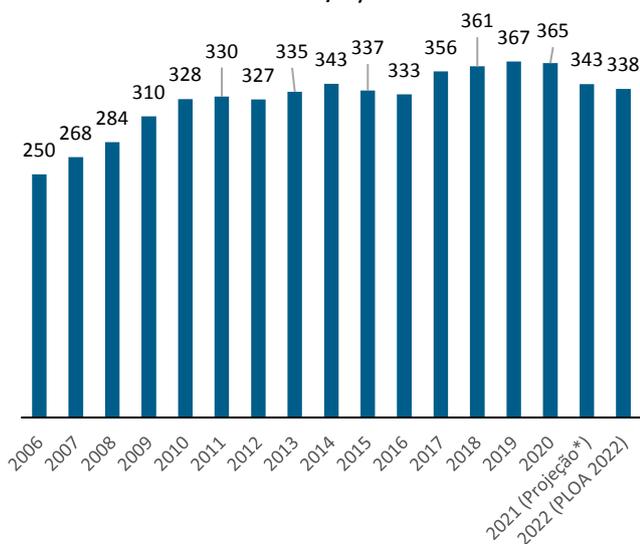
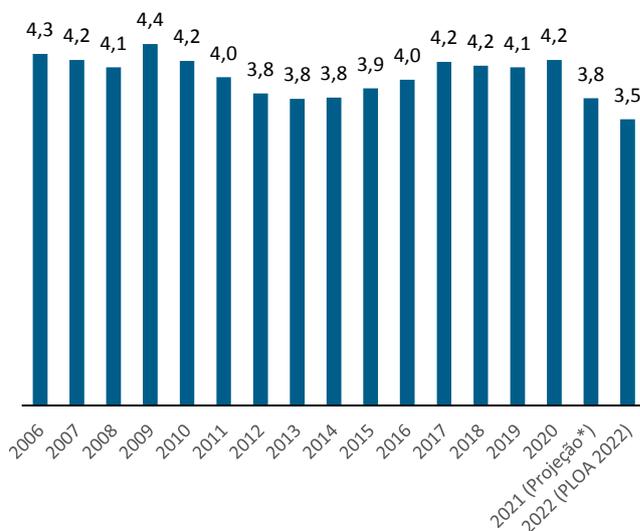
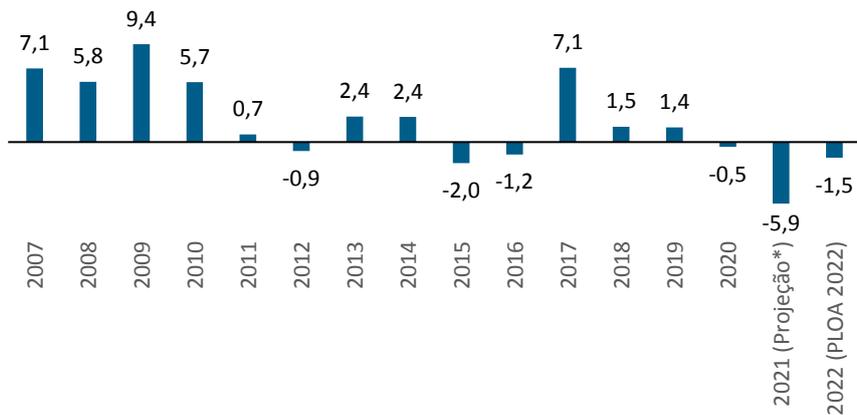


GRÁFICO 27. GASTO COM PESSOAL, EXCETO SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS (% PIB)



Fonte: Tesouro Nacional, IFI e PLOA 2022. Elaboração: IFI. \*Projeção da IFI em setembro de 2021.

**GRÁFICO 28. CRESCIMENTO REAL ANUAL DO GASTO COM PESSOAL, EXCETO SENTENÇAS JUDICIAIS E PRECATÓRIOS (%)**



Fonte: Tesouro Nacional, IFI e PLOA 2022. Elaboração: IFI. \*Projeção da IFI em setembro de 2021.

**Tabelas fiscais**
**TABELA 13. PROJEÇÕES DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (% do PIB)<sup>7</sup>**

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita Bruta</b>	19,7	21,1	21,1	21,1	21,1	21,1	21,1	21,1	21,1	21,0	21,1
<b>Transferências por repartição de receita a E&amp;M</b>	3,5	4,0	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
<b>Receita Líquida</b>	16,2	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1
<b>Despesa Primária</b>	26,1	19,5	18,5	17,9	17,5	17,0	16,7	16,3	16,3	16,2	16,3
<b>Obrigatórias</b>	24,7	17,9	16,7	16,3	16,1	15,8	15,7	15,7	15,7	15,7	15,7
Benefícios previdenciários	8,9	8,4	8,3	8,3	8,2	8,2	8,1	8,2	8,2	8,3	8,4
Pessoal e encargos sociais	4,3	4,0	3,8	3,7	3,5	3,4	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Abono e Seguro desemprego	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
Abono salarial	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Seguro desemprego	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
BPC	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,1	0,1	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Complementação da União ao FUNDEB	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Subsídios e Subvenções	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Demais obrigatórias	8,8	3,3	2,3	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7
sem Controle de Fluxo	7,0	1,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
com Controle de Fluxo	1,8	1,7	2,0	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
dos quais Bolsa Família	0,3	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4
<b>Discricionárias do Poder Executivo</b>	1,5	1,5	1,9	1,6	1,4	1,2	1,0	0,6	0,6	0,5	0,5
<b>Resultado Primário</b>	-10,0	-2,3	-1,4	-0,8	-0,4	0,1	0,5	0,9	0,9	0,9	0,9
<b>Memo:</b>											
Gastos com a Covid-19	7,0	1,4	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-
PIB nominal (R\$ bilhões)	7.447,9	8.385,7	8.976,7	9.549,1	10.154,4	10.791,2	11.466,0	12.183,0	12.944,8	13.754,2	14.614,3

<sup>7</sup> As tabelas do baseline serão revisadas em outubro e os números preliminares para 2022 podem ser vistos na seção Orçamento do relatório.

TABELA 14. PROJEÇÕES DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO OTIMISTA (% do PIB)<sup>8</sup>

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita Bruta</b>	19,7	21,4	21,3	21,2	21,2	21,3	21,2	21,2	21,2	21,1	21,1
<b>Transferências por repartição de receita a E&amp;M</b>	3,5	4,0	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
<b>Receita Líquida</b>	16,2	17,3	17,3	17,3	17,3	17,3	17,3	17,3	17,2	17,2	17,2
<b>Despesa Primária</b>	26,1	19,2	18,2	17,4	16,8	16,2	15,6	15,4	15,2	14,9	14,7
<b>Obrigatórias</b>	24,7	17,7	16,4	15,9	15,5	15,1	14,8	14,6	14,4	14,1	14,0
Benefícios previdenciários	8,9	8,3	8,2	8,1	8,0	7,8	7,6	7,6	7,5	7,4	7,3
Pessoal e encargos sociais	4,3	3,9	3,7	3,6	3,4	3,3	3,2	3,1	3,1	3,1	3,0
Abono e Seguro desemprego	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Abono salarial	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Seguro desemprego	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
BPC	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,1	0,1	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Complementação da União ao FUNDEB	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Subsídios e Subvenções	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Demais obrigatórias	8,8	3,2	2,2	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5
sem Controle de Fluxo	7,0	1,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
com Controle de Fluxo	1,8	1,7	1,9	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
dos quais Bolsa Família	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>Discricionárias do Poder Executivo</b>	1,5	1,5	1,8	1,6	1,3	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7
<b>Resultado Primário</b>	-10,0	-1,9	-0,8	-0,1	0,5	1,1	1,6	1,8	2,0	2,3	2,5
<b>Memo:</b>											
Gastos com a Covid-19	7,0	1,4	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-
PIB nominal (R\$ bilhões)	7.447,9	8.468,3	9.123,2	9.794,8	10.521,5	11.289,9	12.114,4	12.999,2	13.948,6	14.967,3	16.060,4

<sup>8</sup> As tabelas do baseline serão revisadas em outubro e os números preliminares para 2022 podem ser vistos na seção Orçamento do relatório.

TABELA 15. PROJEÇÕES DA IFI PARA O RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO PESSIMISTA (% DO PIB)<sup>9</sup>

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita Bruta</b>	19,7	20,7	20,6	20,6	20,5	20,5	20,5	20,4	20,4	20,4	20,4
<b>Transferências por repartição de receita a E&amp;M</b>	3,5	4,0	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
<b>Receita Líquida</b>	16,2	16,7	16,7	16,7	16,6	16,6	16,6	16,5	16,5	16,5	16,4
<b>Despesa Primária</b>	26,1	20,1	18,6	18,0	17,6	17,1	17,0	17,0	17,0	17,0	17,1
<b>Obrigatórias</b>	24,7	18,6	16,9	16,5	16,4	16,2	16,2	16,2	16,3	16,3	16,3
Benefícios previdenciários	8,9	8,5	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	8,5	8,6	8,6	8,7
Pessoal e encargos sociais	4,3	4,0	3,8	3,7	3,6	3,5	3,4	3,4	3,4	3,4	3,5
Abono e Seguro desemprego	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Abono salarial	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Seguro desemprego	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
BPC	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	0,1	0,1	0,0	-	-	-	-	-	-	-	-
Complementação da União ao FUNDEB	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6
Legislativo, Judiciário, MPU e DPU	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Sentenças judiciais e precatórios (custeio e capital)	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Subsídios e Subvenções	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Demais obrigatórias	8,8	3,7	2,4	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8
sem Controle de Fluxo	7,0	2,0	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2
com Controle de Fluxo	1,8	1,7	2,0	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,6
dos quais Bolsa Família	0,3	0,3	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5
<b>Discrecionárias do Poder Executivo</b>	1,5	1,5	1,7	1,5	1,2	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>Resultado Primário</b>	-10,0	-3,4	-1,9	-1,3	-0,9	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6	-0,6
<b>Memo:</b>											
Gastos com a Covid-19	7,0	1,8	0,2	-	-	-	-	-	-	-	-
PIB nominal (R\$ bilhões)	7.447,9	8.286,6	8.899,2	9.468,9	10.066,2	10.707,8	11.392,2	12.123,7	12.905,9	13.741,3	14.632,5

<sup>9</sup> As tabelas do baseline serão revisadas em outubro e os números preliminares para 2022 podem ser vistos na seção Orçamento do relatório.

## Projeções da IFI

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Projeções			
								2021	2022	2023	2024
PIB – crescimento real (% a.a.)	0,50	-3,55	-3,28	1,32	1,78	1,41	-4,06	4,94	1,67	2,28	2,33
PIB – nominal (R\$ bilhões)	5.779	5.996	6.269	6.585	7.004	7.407	7.448	8.546	9.210	9.549	10.154
IPCA – acum. (% no ano)	6,41	10,67	6,29	2,95	3,75	4,31	4,52	8,00	3,90	3,21	3,24
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	2,66	3,90	3,26	3,31	3,87	4,03	5,20	5,27	5,26	5,26	5,25
Ocupação - crescimento (%)	1,48	0,05	-1,87	0,35	1,41	1,99	-7,86	2,10	1,36	1,55	1,59
Massa salarial - crescimento (%)	3,98	-1,12	-3,24	1,86	3,04	2,46	-3,63	4,21	2,00	2,28	2,33
Selic – fim de período (% a.a.)	11,75	14,25	13,75	7,00	6,50	4,50	2,00	8,00	8,00	5,50	6,00
Juros reais <i>ex-post</i> (% a.a.)	5,02	3,23	7,02	3,94	2,65	0,19	-2,41	0,00	3,95	2,22	2,67
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,56	-1,86	-2,48	-1,68	-1,55	-0,84	-9,44	-2,16	-1,31	-0,76	-0,33
dos quais Governo Central	-0,41	-2,01	-2,57	-1,89	-1,72	-1,28	-10,06	-2,35	-1,41	-0,83	-0,38
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	5,39	8,37	6,49	6,09	5,41	4,96	4,19	4,73	4,08	4,10	4,27
Resultado Nominal (% do PIB)	-5,95	-10,22	-8,98	-7,77	-6,96	-5,79	-13,63	-6,89	-5,39	-4,86	-4,60
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	56,3	65,5	69,8	73,7	75,3	74,3	88,8	85,6	86,0	86,7	87,0

*ifi*