

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

## 2. CENÁRIOS FISCAIS

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

#### 2.1.1 Considerações iniciais

**Arrecadação de tributos é influenciada pelo comportamento da atividade econômica.** A arrecadação de tributos depende fundamentalmente do comportamento da atividade 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.

**Exercício realizado pela IFI sugere ter havido redução na elasticidade receita-PIB de longo prazo no Brasil.** A Nota Técnica nº 19<sup>1</sup>, publicada pela IFI em agosto de 2018, realizou alguns exercícios para estimar a elasticidade receita-PIB no Brasil, separando os horizontes de curto e longo prazos. Em linhas gerais, levando em consideração a limitação de algumas metodologias empregadas e a sensibilidade dos resultados à especificação utilizada nos modelos, as estimativas encontradas sugerem ter havido redução na elasticidade receita-PIB de longo prazo nos últimos anos, assim como manutenção da magnitude da resposta de curto prazo.

**Cenários para as receitas consideram que a sensibilidade da arrecadação ao PIB é unitária.** A sensibilidade das receitas em relação ao PIB pode aumentar em períodos de crescimento econômico continuado, o que incentivaria um aumento da formalização da economia e, conseqüentemente, das bases tributáveis. Por outro lado, em períodos de baixo crescimento ou de retração do PIB, as bases tributáveis podem diminuir, afetando as elasticidades da arrecadação aos movimentos da atividade econômica. Os cenários da IFI consideram valor unitário para a elasticidade receita-PIB no caso de a arrecadação ser sensível à atividade econômica, como ocorre com as receitas administradas e as receitas previdenciárias (recolhimentos ao INSS).

**Vigor da economia no terceiro trimestre e pagamento de tributos diferidos motivaram revisão nas projeções de receitas para 2020.** Em relação à atualização de cenários feita pela IFI em junho passado, a atual versão das projeções para o horizonte 2020-2030 contempla uma queda menor da receita, neste ano, em função: (i) da revisão para cima na expectativa de recuperação do PIB em 2020, e (ii) da alteração na premissa referente ao pagamento dos diferimentos de PIS/PASEP, COFINS e Contribuição Patronal sobre a Folha. A IFI estima que serão pagos cerca de R\$ 65 bilhões em tributos diferidos ainda em 2020 (de um total aproximado de R\$ 88 bilhões).

Conforme discutido na seção anterior, a recuperação da atividade econômica de forma mais vigorosa que o esperado no terceiro trimestre de 2020 motivou a revisão para cima na projeção do PIB do ano, além de aumentar o carregamento estatístico para 2021. É importante ter claro, no entanto, que incertezas podem surgir em relação ao comportamento da economia quando houver a retirada dos estímulos governamentais, assim como se houver a necessidade de novas restrições à circulação de pessoas em razão de uma eventual segunda onda da pandemia.

**Recuperação mais forte da economia permitiu pagamento de tributos diferidos ainda em 2020.** A alteração na premissa referente ao pagamento dos tributos diferidos entre abril e junho ocorreu em razão dessa melhora da atividade econômica, o que certamente permitiu às empresas o pagamento, em agosto, dos tributos cujo recolhimento havia sido postergado em abril. A título de ilustração, em agosto, foram pagos R\$ 17,3 bilhões referentes a diferimentos de PIS,

---

<sup>1</sup> Link para o 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).

COFINS e contribuição patronal sobre a folha, de um montante de R\$ 23,2 bilhões previstos pela Receita Federal. Trata-se de um evento expressivo, tendo em vista a queda registrada na atividade no segundo trimestre do ano.

**Padrão de pagamento em agosto de tributos diferidos serviu como referência para projetar os pagamentos de outubro e novembro.** Até o fechamento deste Relatório, a falta de informação referente ao pagamento dos tributos diferidos em maio e junho, a ser realizado em outubro e novembro do corrente ano, respectivamente, fez com que a IFI assumisse a premissa de que, nesses meses, o equivalente a 74,5% (R\$ 17,3 bilhões pagos em agosto, de um total de R\$ 23,2 bilhões) serão pagos.

Informações levantadas junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), por meio do portal Siga Brasil, do Senado Federal, sustentam a razoabilidade dessa premissa. Os dados indicam ter havido, em outubro, o pagamento de parcela importante dos tributos diferidos em maio.

A título de ilustração, os recolhimentos de COFINS configuraram acréscimo de 35,8%, em termos nominais, sobre igual mês de 2019. A arrecadação do PIS/PASEP, por sua vez, registrou aumento de 43,6% nessa base de comparação, ao passo que a arrecadação líquida para o RGPS teve alta de 22,1%. Em setembro, quando não houve o pagamento de tributos diferidos, as variações apuradas haviam sido as seguintes: +9,3% para COFINS, +12,7% para o PIS/PASEP, e +2,5% para o RGPS.

**Em agosto, a Receita Federal informou alteração nos valores dos diferimentos de tributos relativos a abril.** O cômputo dos pagamentos em outubro e novembro dos tributos diferidos em maio e junho demandaram algumas premissas adicionais. Em primeiro lugar, os montantes de diferimentos informados pela Receita Federal nos relatórios de arrecadação de abril, maio e junho sofreram alterações, embora uma atualização desses valores não tenha sido incluída nas edições seguintes do documento. Por ocasião da divulgação dos números de arrecadação para agosto, a Receita informou que esperava receber, até o fim de 2020, R\$ 64,5 bilhões, além dos R\$ 17,3 bilhões pagos em agosto. Ou seja, no total, a soma dos tributos diferidos corresponderia a R\$ 87,7 bilhões (R\$ 23,2 bilhões diferidos em abril, e R\$ 64,5 bilhões em maio e junho).

**Valores reportados pela Receita Federal em maio e junho, referentes aos diferimentos, foram ajustados.** Considerando, ainda, os montantes de diferimentos reportados nos relatórios de arrecadação da Receita em maio (R\$ 29,9 bilhões) e junho (R\$ 20,4 bilhões), um ajuste precisou ser feito para que essa soma alcançasse os R\$ 64,5 bilhões mencionados na divulgação do relatório de agosto. Assim, a estimativa da IFI para esses montantes de diferimentos passou a ser de R\$ 38,3 bilhões (maio) e R\$ 26,2 bilhões (junho). Aplicando 74,5% sobre essas somas, a IFI concluiu que R\$ 28,5 bilhões de tributos diferidos em maio serão pagos em outubro e outros R\$ 19,5 bilhões de tributos diferidos em junho ingressarão no caixa do Tesouro em novembro.

**Considerou-se que os tributos diferidos não pagos em 2020 serão pagos nos próximos anos.** Outra premissa em relação aos tributos diferidos considerou que os 25,5% dos montantes devidos em abril, maio e junho, correspondentes a R\$ 22,9 bilhões, que não serão pagos em 2020, serão pagos nos anos subsequentes, da seguinte forma: (i) metade (R\$ 11,4 bilhões) em 2021 e a outra metade em 2022, no cenário base; (ii) a totalidade dos R\$ 22,9 bilhões em 2021, no cenário otimista; e (iii) um quarto (R\$ 5,8 bilhões) em 2021, e quantias idênticas em 2022, 2023 e 2024, no cenário pessimista.

**IFI considerou a premissa de que não haverá aumento de carga tributária nos próximos anos.** Por fim, a última consideração a se fazer nesta seção de considerações iniciais diz respeito ao fato de que, em todo o horizonte de projeção considerado (2020-2030), a IFI não considerou a possibilidade de um aumento de carga tributária como medida de correção dos déficits primário e nominal projetados para os próximos anos. 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 2020

**Receita primária total foi revista para R\$ 1.437,1 bilhões em 2020, R\$ 74,9 bilhões a mais em relação ao cenário de junho.** A Tabela 4 contém uma comparação das projeções realizadas pela IFI para as receitas governamentais em 2020 nas revisões realizadas em novembro de 2019, junho de 2020 e novembro de 2020. Na atual revisão, no cenário base, a receita primária alcançaria R\$ 1.437,1 bilhões em 2020, montante R\$ 74,9 bilhões superior ao projetado em junho. O aumento nas receitas administradas e na arrecadação líquida para o RGPS seria da ordem de R\$ 72,0 bilhões (R\$ 38,1 bilhões mais R\$ 33,9 bilhões, respectivamente).

**Revisão para cima na projeção do PIB e pagamento de tributos diferidos motivou revisão da projeção de arrecadação para 2020.** O aumento na projeção das receitas de 2020 deveu-se, como explicado na parte introdutória desta seção, à revisão para cima da recuperação do PIB e ao pagamento de 74,5% dos diferimentos de tributos concedidos no segundo trimestre do ano. A título de ilustração, em junho de 2020, a IFI projetava um PIB nominal de R\$ 6.917,4 bilhões para 2020, enquanto na atual revisão, a projeção foi aumentada para R\$ 7.086,4 bilhões, uma diferença de R\$ 169,0 bilhões.

**Pagamento de tributos diferidos responde pela maior parcela do incremento na projeção de receita de 2020: R\$ 65,3 bilhões.** Conforme discutido nos comentários iniciais desta seção, a maior parte do aumento na projeção de receita para 2020 decorre do pagamento dos tributos diferidos (R\$ 65,3 bilhões do aumento de R\$ 74,9 bilhões previsto na receita primária total). Trata-se, vale ressaltar, de uma premissa que pode não se concretizar. Em outras palavras, o padrão de pagamento dos diferimentos verificado em agosto pode não se repetir em outubro e novembro, o que comprometeria essa nova projeção para a receita primária total e a receita líquida do governo central.

**Expectativa de realização de receitas não administradas em 2020 foi elevada de R\$ 156,3 bilhões para R\$ 159,2 bilhões.** A projeção da IFI para as receitas não administradas em 2020 também foi alterada. O cenário atual passou a contemplar R\$ 159,2 bilhões, ante R\$ 156,3 bilhões em junho passado (Tabela 4). A elevação da projeção para 2020 entre junho e novembro deveu-se ao realizado nos nove primeiros meses do ano, além de considerar os esforços realizados pelo governo federal nos últimos anos em aumentar algumas dessas receitas, como as provenientes de concessões e leilões de ativos.

**Receita líquida projetada para 2020 cresceu R\$ 88,8 bilhões, para R\$ 1.176,2 bilhões.** Ainda em relação à Tabela 4, a nova projeção da IFI para a receita líquida do governo central em 2020 é de R\$ 1.176,2 bilhões, configurando aumento de R\$ 88,8 bilhões frente à projeção de junho, quando se estimava contração real da economia de 6,5% em 2020. A nova projeção da IFI para o PIB de 2020 é de queda de 5,0%.

O aumento na projeção da receita líquida para 2020 decorre: (i) do pagamento de 74,5% dos tributos diferidos no segundo trimestre do ano (R\$ 65,3 bilhões); (ii) da recuperação mais acelerada da atividade econômica (R\$ 9,6 bilhões); e (iii) da redução na projeção das transferências por repartição de receita, de R\$ 274,8 bilhões em junho para R\$ 260,9 bilhões na atual revisão (R\$ 13,9 bilhões).

A comparação do cenário base com os cenários otimista e pessimista mostra que a perda na receita líquida da União será maior ou menor em função do crescimento esperado da economia e do comportamento das receitas não administradas. É claro que essa diferença, no caso da projeção para 2020, é pequena em razão da proximidade do fim do ano.

**TABELA 4. COMPARATIVO DAS PROJEÇÕES DA IFI PARA A ARRECAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2020 NAS REVISÕES DE CENÁRIOS DE NOVEMBRO DE 2019, JUNHO DE 2020 E NOVEMBRO DE 2020**

CENÁRIO BASE: 2020 (R\$ milhões)	Revisão Nov/19	Revisão Jun/20	Revisão Nov/20	Dif. Nov/20-Jun/20
<b>1. Receita primária total</b>	<b>1.606.627,2</b>	<b>1.362.206,5</b>	<b>1.437.128,4</b>	<b>74.921,9</b>
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	995.947,9	841.167,8	879.325,1	38.157,3
Arrecadação líquida para o RGPS	442.115,4	364.723,0	398.625,9	33.902,9
Receitas não administradas pela RFB/MF	168.564,0	156.315,7	159.177,3	2.861,6
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>271.530,9</b>	<b>274.840,1</b>	<b>260.937,6</b>	<b>-13.902,5</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.335.096,3</b>	<b>1.087.366,4</b>	<b>1.176.190,7</b>	<b>88.824,3</b>
CENÁRIO OTIMISTA: 2020 (R\$ milhões)	Revisão Nov/19	Revisão Jun/20	Revisão Nov/20	Dif. Nov/20-Jun/20
<b>1. Receita primária total</b>	<b>1.613.579,7</b>	<b>1.402.434,8</b>	<b>1.449.229,0</b>	<b>46.794,1</b>
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	995.940,9	858.860,7	885.312,1	26.451,3
Arrecadação líquida para o RGPS	448.521,8	372.452,8	401.241,5	28.788,7
Receitas não administradas pela RFB/MF	169.116,9	171.121,3	162.675,3	-8.445,9
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>272.706,7</b>	<b>280.232,3</b>	<b>262.752,4</b>	<b>-17.479,9</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.340.873,0</b>	<b>1.122.202,6</b>	<b>1.186.476,6</b>	<b>64.274,0</b>
CENÁRIO PESSIMISTA: 2020 (R\$ milhões)	Revisão Nov/19	Revisão Jun/20	Revisão Nov/20	Dif. Nov/20-Jun/20
<b>1. Receita primária total</b>	<b>1.606.339,5</b>	<b>1.283.305,7</b>	<b>1.426.446,3</b>	<b>143.140,6</b>
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	995.161,6	799.995,4	876.450,8	76.455,4
Arrecadação líquida para o RGPS	448.144,6	346.735,3	397.370,2	50.634,8
Receitas não administradas pela RFB/MF	163.033,3	136.575,0	152.625,3	16.050,4
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>271.530,9</b>	<b>262.292,3</b>	<b>260.066,4</b>	<b>-2.225,9</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.334.808,5</b>	<b>1.021.013,4</b>	<b>1.166.379,9</b>	<b>145.366,5</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

### 2.1.3 Projeções de receitas no horizonte 2020-2030

A Tabela 5 apresenta, de forma sintetizada, uma comparação entre as projeções da receita primária total e da receita líquida do governo central, como proporção do PIB, das revisões de cenário realizadas em junho e novembro de 2020, para o horizonte de 10 anos.

**Projeção da IFI para a receita líquida do governo central é de estabilização em torno a 17% do PIB na próxima década.** De acordo com a Tabela 5, no cenário base da IFI atualizado em novembro de 2020, a receita líquida atingiria 16,5% do PIB neste ano, contra 15,7% da projeção de junho. Em 2021, o choque provocado pela pandemia sobre a

economia seria dissipado e o PIB cresceria 2,8%. No cenário base da IFI, em 2021 e 2022 seria pago o restante dos tributos diferidos no segundo trimestre de 2020 (25,5% do total, equivalente a R\$ 22,9 bilhões, metade dessa soma em cada ano). Assim, a receita líquida alcançaria o nível de 17,2% do PIB, caindo para 17,1% do PIB a partir de 2023, mantendo-se nesse nível até o fim da década. A hipótese subjacente a esse cenário é que não ocorreria aumento da carga tributária até 2030.

**TABELA 5. PROJEÇÕES DE RECEITA (% DO PIB) NO CENÁRIO BASE DA IFI E COMPARAÇÃO ENTRE AS REVISÕES REALIZADAS EM NOVEMBRO DE 2020 E JUNHO DE 2020**

Receita total - % do PIB	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário novembro/2020	20,1	21,2	21,2	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0
Cenário junho/2020	19,7	21,4	21,4	21,4	21,4	21,4	21,1	21,1	21,1	21,1	21,1
Receita líquida - % do PIB	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário novembro/2020	16,5	17,2	17,2	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1
Cenário junho/2020	15,7	17,5	17,4	17,4	17,4	17,4	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2
PIB - cresc. Real (%)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário novembro/2020	-5,0	2,8	2,6	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Cenário junho/2020	-6,5	2,5	2,3	2,4	2,3	2,2	2,2	2,3	2,4	2,4	2,5
PIB nominal - R\$ bilhões	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário novembro/2020	7.139	7.607	8.114	8.634	9.196	9.794	10.430	11.108	11.830	12.599	13.418
Cenário junho/2020	6.917	7.350	7.823	8.344	8.886	9.448	10.052	10.701	11.399	12.151	12.956

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

As Tabelas 6, 7 e 8 apresentam as projeções de receita total bruta e suas componentes (receitas administradas pela Receita Federal, incentivos fiscais, 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 2020 a 2030.

**Cenários base e otimista contemplam retomada gradual da arrecadação, com crescimento real da economia convergindo para 2,3% (base) e 3,5% (otimista).** Pelo lado das receitas administradas, os novos cenários base e otimista contemplam retomada gradual da arrecadação a partir de 2021, à medida que o crescimento da economia volte a convergir para taxas em torno a 2,3% (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, ao longo do tempo, as elasticidades das receitas governamentais.

**No cenário pessimista, as receitas acompanharão o PIB, que deverá crescer em ritmo de 1,3% ao ano.** As projeções do cenário pessimista também melhoraram na atual revisão. Se, antes, projetava-se queda de 0,3% para o PIB em 2021, agora a projeção contempla incremento de 1,8%. A partir de 2023, essa taxa se estabilizaria em 1,3% ao ano. Essa melhora das projeções para o PIB no cenário pessimista influencia, por sua vez, a trajetória das receitas administradas nesse cenário, trazendo implicações para a trajetória do resultado primário, conforme será explorado nas próximas seções.

**TABELA 6. PROJEÇÕES DA IFI NO CENÁRIO BASE – R\$ BILHÕES**

Discriminação	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.635,2</b>	<b>1.437,1</b>	<b>1.610,7</b>	<b>1.717,4</b>	<b>1.815,3</b>	<b>1.933,5</b>	<b>2.059,1</b>	<b>2.192,9</b>	<b>2.335,4</b>	<b>2.487,2</b>	<b>2.648,8</b>	<b>2.820,9</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	946,1	879,3	992,7	1.058,4	1.119,3	1.192,2	1.269,7	1.352,2	1.440,0	1.533,6	1.633,3	1.739,4
Arrecadação líquida para o RGPS	413,3	398,6	435,7	464,4	489,0	520,9	554,7	590,7	629,1	670,0	713,6	759,9
Receitas não administradas pela RFB	275,7	159,2	182,4	194,5	207,0	220,4	234,8	250,0	266,3	283,6	302,0	321,6
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>288,3</b>	<b>260,9</b>	<b>299,5</b>	<b>319,4</b>	<b>337,8</b>	<b>359,7</b>	<b>383,1</b>	<b>408,0</b>	<b>434,5</b>	<b>462,8</b>	<b>492,8</b>	<b>524,9</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.346,8</b>	<b>1.176,2</b>	<b>1.311,2</b>	<b>1.398,0</b>	<b>1.477,5</b>	<b>1.573,7</b>	<b>1.676,0</b>	<b>1.784,9</b>	<b>1.900,9</b>	<b>2.024,4</b>	<b>2.156,0</b>	<b>2.296,1</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração IFI.

**TABELA 7. PROJEÇÕES DA IFI NO CENÁRIO OTIMISTA – R\$ BILHÕES**

Discriminação	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.635,2</b>	<b>1.449,2</b>	<b>1.664,5</b>	<b>1.765,5</b>	<b>1.896,4</b>	<b>2.038,3</b>	<b>2.190,8</b>	<b>2.354,7</b>	<b>2.531,0</b>	<b>2.720,3</b>	<b>2.923,9</b>	<b>3.142,7</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	946,1	885,3	1.015,9	1.078,4	1.158,4	1.245,0	1.338,2	1.438,4	1.546,0	1.661,7	1.786,0	1.919,7
Arrecadação líquida para o RGPS	413,3	401,2	447,8	471,1	506,1	543,9	584,6	628,4	675,4	726,0	780,3	838,7
Receitas não administradas pela RFB	275,7	162,7	200,8	215,9	231,9	249,3	267,9	288,0	309,5	332,7	357,6	384,4
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>288,3</b>	<b>262,8</b>	<b>306,6</b>	<b>325,4</b>	<b>349,5</b>	<b>375,7</b>	<b>403,8</b>	<b>434,0</b>	<b>466,5</b>	<b>501,4</b>	<b>538,9</b>	<b>579,3</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.346,8</b>	<b>1.186,5</b>	<b>1.358,0</b>	<b>1.440,1</b>	<b>1.546,8</b>	<b>1.662,6</b>	<b>1.787,0</b>	<b>1.920,7</b>	<b>2.064,4</b>	<b>2.218,9</b>	<b>2.385,0</b>	<b>2.563,4</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração IFI.

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

Discriminação	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.635,2</b>	<b>1.426,4</b>	<b>1.575,3</b>	<b>1.682,7</b>	<b>1.787,5</b>	<b>1.901,4</b>	<b>2.017,4</b>	<b>2.147,5</b>	<b>2.286,3</b>	<b>2.434,6</b>	<b>2.593,0</b>	<b>2.762,1</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	946,1	876,5	986,5	1.053,8	1.119,4	1.190,7	1.263,7	1.345,2	1.432,2	1.525,1	1.624,3	1.730,2
Arrecadação líquida para o RGPS	413,3	397,4	432,0	461,4	490,1	521,2	552,1	587,7	625,7	666,3	709,6	755,9
Receitas não administradas pela RFB	275,7	152,6	156,8	167,6	178,0	189,4	201,6	214,6	228,5	243,3	259,1	276,0
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>288,3</b>	<b>260,1</b>	<b>297,7</b>	<b>318,0</b>	<b>337,8</b>	<b>359,3</b>	<b>381,3</b>	<b>405,9</b>	<b>432,2</b>	<b>460,2</b>	<b>490,1</b>	<b>522,1</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.346,8</b>	<b>1.166,4</b>	<b>1.277,7</b>	<b>1.364,7</b>	<b>1.449,7</b>	<b>1.542,1</b>	<b>1.636,1</b>	<b>1.741,5</b>	<b>1.854,1</b>	<b>1.974,4</b>	<b>2.102,8</b>	<b>2.240,0</b>

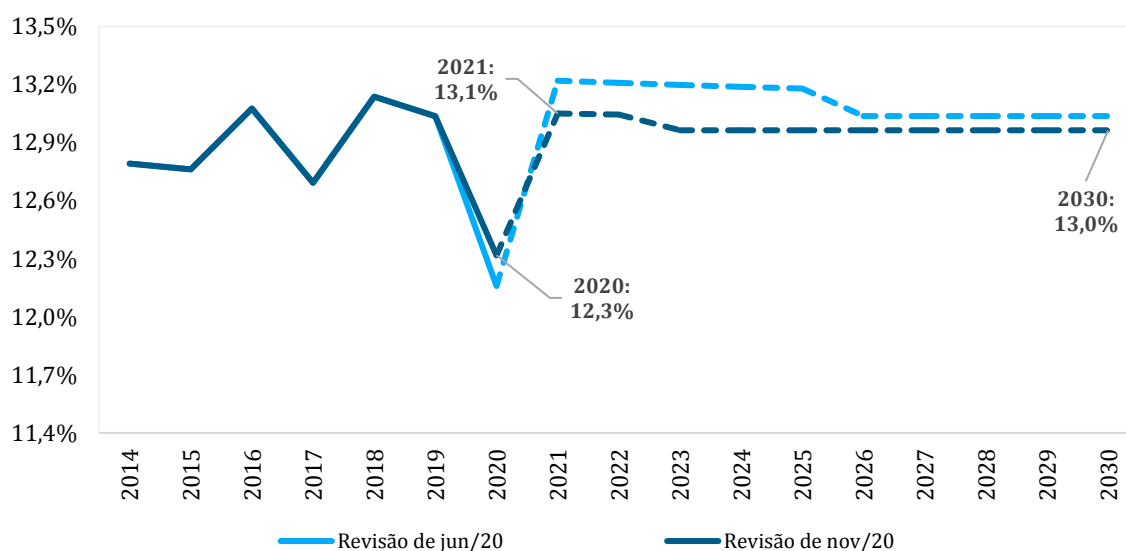
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração IFI.

**Receitas administradas devem se estabilizar em 13% do PIB a partir de 2023.** O Gráfico 6 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 2020 a 2030. Na média do período, as receitas administradas corresponderiam a 13% do PIB na revisão atual das projeções.

A redução das receitas administradas em 2020 decorre do enfraquecimento da atividade econômica, dos diferimentos e da redução pontual de alíquotas de alguns tributos federais, como o IOF incidente sobre operações de crédito. Os “degraus” existentes no ramo projetado das curvas decorrem das premissas assumidas em relação ao momento de pagamento do restante dos tributos que foram diferidos no segundo trimestre de 2020.

Na atual projeção, por exemplo, assumiu-se que a parcela desses tributos não paga em 2020 ingressará no caixa do Tesouro ao longo de 2021 e 2022, na mesma magnitude (isto é, metade em cada ano). Na revisão das projeções realizada em junho passado, conforme explicado anteriormente, os pagamentos dos tributos diferidos em 2020 seriam realizados por meio de Refis entre 2021 e 2025.

**GRÁFICO 6. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE JUN/20 E NOV/20 NO CENÁRIO BASE**

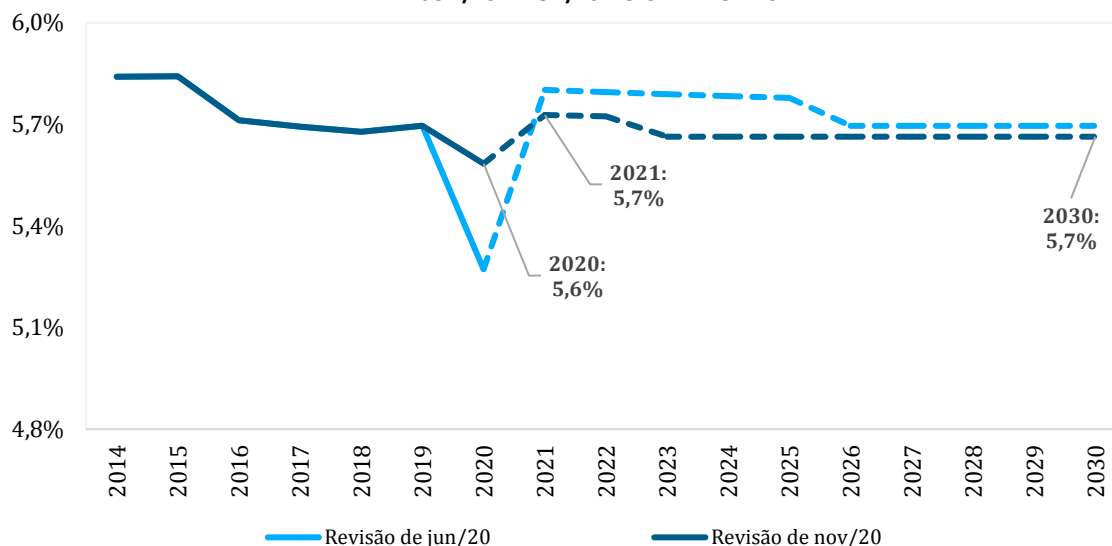


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Arrecadação líquida para o RGPS tende a se estabilizar no nível de 5,7% do PIB até 2030.** O Gráfico 7 contém o comparativo entre as projeções, feitas nas revisões atual e de junho de 2020, para as receitas líquidas do RGPS, no cenário base. Assim como as receitas administradas, as receitas do RGPS sofrerão redução em 2020 em função da queda na atividade econômica e do diferimento do recolhimento da contribuição patronal para a Previdência. Os “degraus” observados nos ramos projetados das curvas são explicados pela premissa de pagamento do restante dos tributos diferidos em 2020, conforme já explicado neste texto.



**GRÁFICO 7. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS DO RGPS/PIB - REVISÕES DE JUN/20 E NOV/20 NO CENÁRIO BASE**



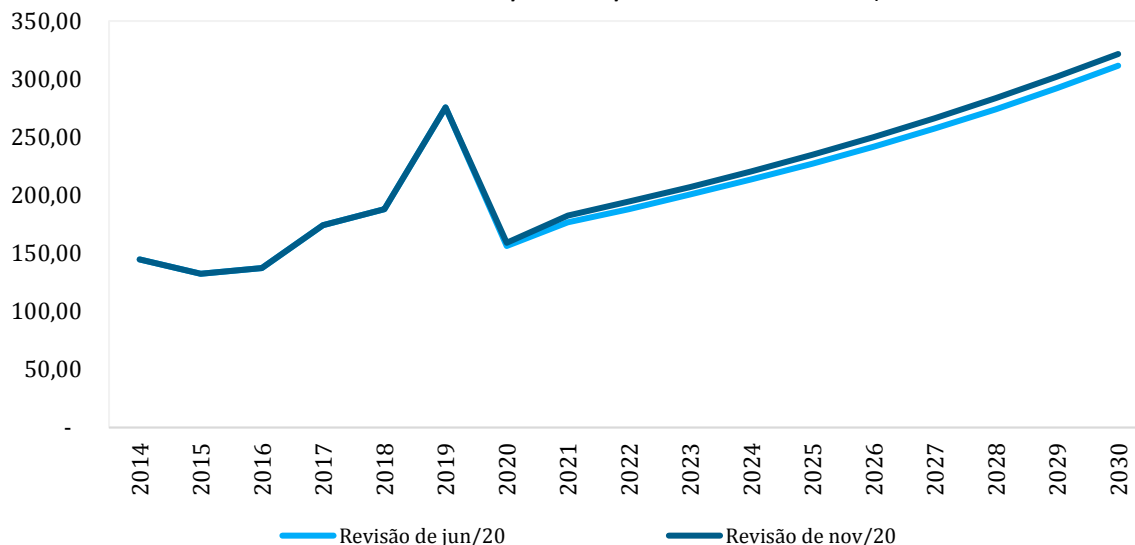
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Apesar do aumento de importância nos últimos anos, a IFI considerou a participação das receitas não administradas no PIB constante nos três cenários.** Para a projeção das receitas não administradas, considerou-se a premissa de que essa arrecadação manterá participação constante no PIB entre 2021 e 2030. O nível dessa participação varia de acordo com o cenário. Apesar da incerteza em relação ao recolhimento de receitas não administradas, a IFI considerou que o governo continuará se esforçando para auferir receitas provenientes, por exemplo, de leilões e concessões de ativos de infraestrutura. Dessa forma, assumiram-se as seguintes premissas:

- cenário base: 90% do percentual de receitas não administradas recolhidas entre 2005 e 2018, que correspondeu a 2,67% do PIB. Portanto, a IFI assumiu que essas receitas corresponderão a 2,40% do PIB no horizonte de 2021 a 2030;
- cenário otimista: 97% do mesmo percentual. Assim, considerou-se que as receitas não administradas alcançarão, entre 2021 e 2030, 2,60% do PIB; e
- cenário pessimista: as receitas não administradas representarão 2,10% do PIB, equivalentes a 79% da média de 2,67%, apurada entre 2005 e 2018.

O Gráfico 8 compara as trajetórias das projeções para as receitas não administradas, em bilhões de reais, referentes à revisão atual e à revisão de junho passado, ambas no cenário base. Foram utilizadas as séries em R\$ bilhões, visto que, como proporção do PIB, as duas curvas ficam praticamente sobrepostas. A revisão deste Relatório para as receitas não administradas foi, portanto, bastante marginal.

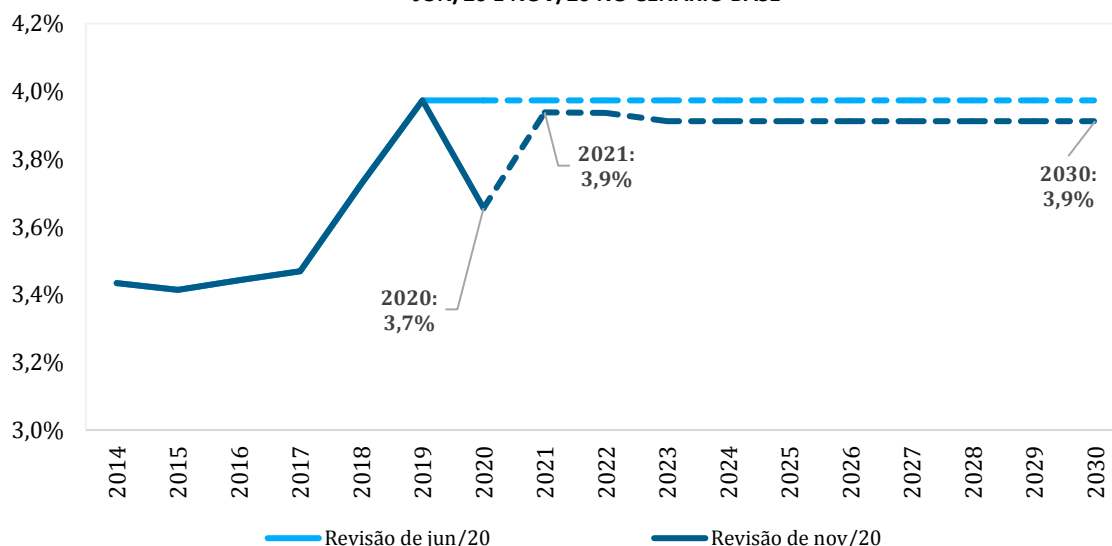
**GRÁFICO 8. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS - REVISÕES DE JUN/20 E NOV/20 NO CENÁRIO BASE - R\$ BILHÕES**



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

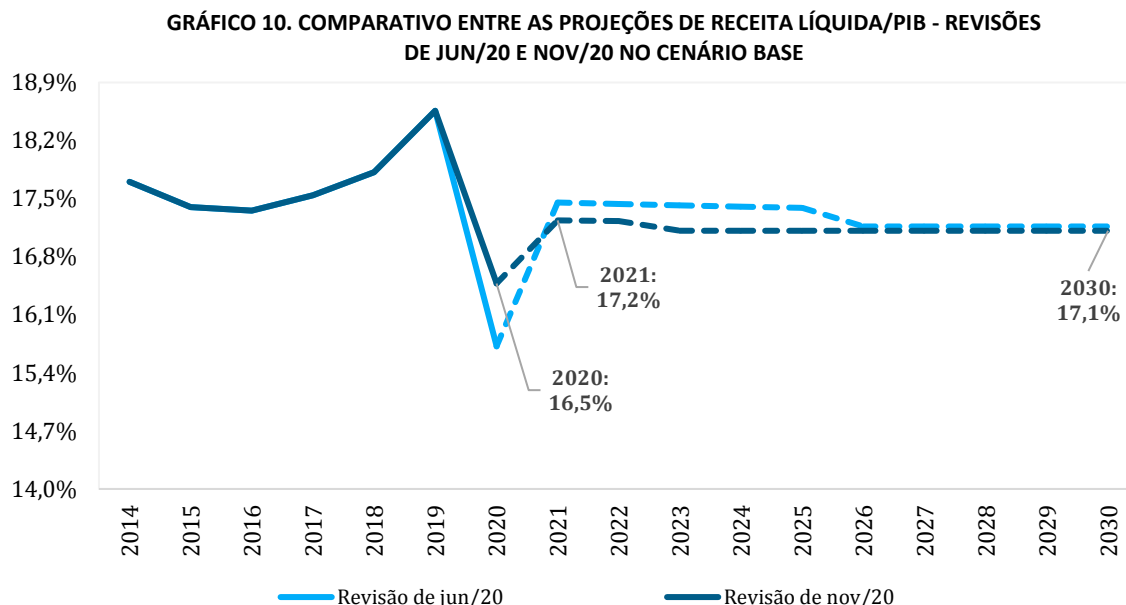
**Projeção da IFI para as transferências é de manutenção no nível de 3,9% do PIB até 2030.** As projeções para as transferências por repartição de receita são apresentadas no Gráfico 9. Em comparação à revisão de junho, assumiu-se que as transferências, após a retração verificada em 2020 (em proporção do PIB), retornarão ao nível de 3,9% do PIB a partir de 2021, mantendo o mesmo percentual até o fim do horizonte de projeção. O degrau verificado entre 2022 e 2023 deve-se ao comportamento das receitas administradas, conforme apresentado no Gráfico 6. Nota-se que, desde 2016, houve um aumento das transferências como proporção do PIB.

**GRÁFICO 9. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS/PIB - REVISÕES DE JUN/20 E NOV/20 NO CENÁRIO BASE**



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

**Receita líquida do governo central deve permanecer pouco acima de 17% do PIB nos próximos anos.** Por fim, o Gráfico 10 apresenta a projeção da receita líquida no horizonte 2020-2030. Pelos mesmos motivos apresentados para as trajetórias das receitas administradas e das receitas do RGPS, a estimativa da IFI prevê forte redução da receita líquida em 2020, que atingiria 16,5% do PIB, ante 18,6% em 2019. Após o pagamento do restante dos diferimentos dos tributos federais ocorridos em 2020, haveria uma redução da receita líquida, como proporção do PIB, em 2023 frente a 2022. Até 2030, o indicador se estabilizaria em 17,1% do PIB.



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

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

**O combate à crise da covid-19 requereu forte aumento de despesas ao longo dos últimos meses.** A crise sanitária afetou a economia e, conseqüentemente, a arrecadação, ao mesmo tempo em que as despesas se ampliaram mais intensamente, configurando um quadro de déficit primário bem maior do que em tempos normais. O combate direto à doença incluiu: transferências a estados e municípios, despesas em saúde, transferências diretas de renda às famílias e ajuda às empresas.

**O acompanhamento das ações anti-crise permitiu à IFI ter uma sensibilidade maior dos efeitos fiscais das diferentes medidas adotadas ao longo de 2020.** A IFI passou a acompanhar, diariamente, a edição de créditos extraordinários em cada uma das frentes. O “Painel de créditos covid-19”<sup>2</sup>, desenvolvido pela IFI, permite acompanhar a execução do chamado “orçamento de guerra”. Os resultados fiscais foram afetados e a perspectiva para a partir de 2021 é que seja possível retomar uma dinâmica fiscal na direção da sustentabilidade das contas públicas a médio prazo.

**Esta seção do RAF apresenta os cenários para as despesas e o resultado primário do governo central.** A seguir, discutem-se as alterações nos cenários base, otimista e pessimista para a despesa primária total e o déficit primário do

<sup>2</sup> Acesse o painel aqui - <https://www12.senado.leg.br/ifi/covid-19/painel-de-creditos-covid-19>.

governo central entre 2020 a 2030. Discutem-se, ainda, os riscos de descumprimento das metas fiscais, sobretudo do teto de gastos (Emenda Constitucional nº 95).

### 2.2.1 Cenário base

**No cenário base, o déficit primário deverá totalizar R\$ 779,8 bilhões em 2020.** A seguir, explicitam-se os aumentos nos créditos extraordinários e outras variações nas despesas projetadas para 2020, que levaram a uma revisão do déficit primário do governo central para este ano. No cenário base, o déficit projetado passou de R\$ 877,8 bilhões para R\$ 779,8 bilhões, entre o RAF de junho e esta versão. O principal responsável pela melhora de R\$ 98 bilhões na projeção é o lado da arrecadação, como visto na seção anterior.

**Recuo na projeção das despesas primárias, com exceção dos créditos da Covid-19, explicam despesas menos elevadas, em 2020, no cenário base.** As projeções das despesas primárias com o enfrentamento da pandemia apresentaram leve aumento entre junho e novembro, mas o efeito sobre o déficit primário foi compensado com a queda do gasto previsto em itens importantes do orçamento, como previdência, Benefício de Prestação Continuada (BPC), pessoal e despesas discricionárias (Tabela 9). As variações nas projeções da IFI levam em conta, na maioria dos casos, os dados realizados até outubro de 2020 a partir do Resultado do Tesouro Nacional e de consultas feitas no sistema Siga Brasil, do Senado Federal.

Chama atenção o comportamento mais benevolente do gasto previdenciário em comparação com o que se previa nas avaliações anteriores. As novas projeções para 2020 e 2021 levam em consideração o desempenho mais recente, excluindo da comparação com o ano anterior o efeito da antecipação da gratificação natalina em razão da pandemia. Para 2022 em diante, as simulações para os benefícios previdenciários foram realizadas dentro do arcabouço metodológico do modelo de projeções fiscais do RGPS descrito no Anexo IV do PLDO, ajustado pelas mudanças de regras promovidas pela reforma da previdência, utilizando-se, no entanto, os parâmetros macroeconômicos (PIB e produtividade do trabalho) dos cenários construídos pela IFI (base, otimista e pessimista) apresentados no Contexto Macroeconômico.

A despesa é bastante sensível ao salário mínimo. No cenário base e pessimista, a hipótese é de crescimento real do salário mínimo pelo PIB defasado em dois anos a partir de 2027 e 2022, respectivamente. No otimista, a premissa é que o salário mínimo não terá crescimento real ao longo de todo horizonte temporal.

**Gastos da Covid-19 são estimados em R\$ 496,8 bilhões ou 7% do PIB, em 2020, no cenário base.** Entre as revisões de junho e novembro, a projeção da IFI para as despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia cresceram R\$ 9,6 bilhões, embora em proporção do PIB o valor represente uma queda de 0,4 p.p. no período (de 7,4% para 7,0% do PIB). O acréscimo, em termos absolutos, mas com recuo em percentual do PIB, se deve à revisão dos parâmetros macroeconômicos, conforme visto na seção sobre os novos cenários macroeconômicos deste relatório.

TABELA 9. MUDANÇAS NO CENÁRIO BASE DO GOVERNO CENTRAL PARA 2020

Discriminação	nov-19		abr-20		mai-20		jun-20		nov-20		Diferença (nov-20 x jun-20)	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
<b>Receita Líquida</b>	<b>1.335,1</b>	<b>17,5</b>	<b>1.183,8</b>	<b>16,2</b>	<b>1.137,0</b>	<b>15,5</b>	<b>1.087,4</b>	<b>15,7</b>	<b>1.176,2</b>	<b>16,5</b>	<b>88,8</b>	<b>0,8</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>1.459,2</b>	<b>19,2</b>	<b>1.698,4</b>	<b>23,2</b>	<b>1.808,9</b>	<b>24,7</b>	<b>1.965,1</b>	<b>28,4</b>	<b>1.956,0</b>	<b>27,4</b>	<b>-9,1</b>	<b>-1,0</b>
Obrigatórias	1.361,2	17,9	1.571,5	21,5	1.681,8	23,0	1.838,3	26,6	1.835,4	25,7	-2,9	-0,9
Previdência	691,3	9,1	670,9	9,2	670,9	9,2	670,9	9,7	664,4	9,3	-6,6	-0,4
Pessoal	317,3	4,2	322,3	4,4	322,3	4,4	322,3	4,7	321,0	4,5	-1,3	-0,2
Abono e Seguro Desemprego	56,7	0,7	64,0	0,9	64,0	0,9	63,7	0,9	62,0	0,9	-1,7	-0,1
BPC	60,8	0,8	63,2	0,9	63,2	0,9	63,1	0,9	62,8	0,9	-0,3	0,0
Bolsa Família	34,7	0,5	37,4	0,5	37,4	0,5	37,4	0,5	34,1	0,5	-3,2	-0,1
Complementação ao Fundeb	15,4	0,2	15,6	0,2	15,6	0,2	15,6	0,2	16,5	0,2	0,9	0,0
Demais obrigatórias	184,9	2,4	398,2	5,4	508,5	6,9	665,3	9,6	674,6	9,5	9,3	-0,2
Discricionárias do Executivo	98,0	1,3	126,8	1,7	127,0	1,7	126,8	1,8	120,6	1,7	-6,2	-0,1
<b>Resultado primário</b>	<b>-124,1</b>	<b>-1,6</b>	<b>-514,5</b>	<b>-7,0</b>	<b>-671,8</b>	<b>-9,2</b>	<b>-877,8</b>	<b>-12,7</b>	<b>-779,8</b>	<b>-10,9</b>	<b>97,9</b>	<b>1,8</b>
<b>Memo:</b>												
Gastos da Covid-19	-	-	220,2	3,0	330,5	4,5	487,3	7,4	496,8	7,0	9,6	-0,4

Fonte: IFL.

**A principal revisão nos gastos da Covid-19 foi a redução da estimativa de gasto com o auxílio emergencial.** A Tabela B detalha o conjunto de despesas consideradas nas projeções. Com base em dados mais recentes de execução, nesta revisão foram feitas as seguintes alterações:

- (i) Incorporação do impacto primário do Programa Emergencial de Suporte ao Emprego (PESE), destinado ao financiamento da folha salarial das empresas, no valor de R\$ 10,9 bilhões;
- (ii) Acréscimo de R\$ 12 bilhões no Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), cuja estimativa de gasto em 2020 agora é de R\$ 27,9 bilhões;
- (iii) Acréscimo de R\$ 10 bilhões no Programa Emergencial de Acesso ao Crédito – Maquininhas, modalidade de crédito garantido por vendas com máquinas de pagamento digital para negócios de menor porte;
- (iv) Acréscimo de R\$ 17,7 bilhões para auxílios financeiros aos entes subnacionais, que agora totalizam R\$ 79,1 bilhões em 2020, sendo R\$ 60,1 bilhões em transferências livres, R\$ 16,0 bilhões a título de compensação de perdas ocorridas nos fundos de participação e R\$ 3,0 bilhões para apoio ao setor cultural;
- (v) Acréscimo de R\$ 9,1 bilhões para o Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), voltado aos trabalhadores formais, considerando-se os dados de execução até outubro (ver tópico 2.2.3).
- (vi) Redução de R\$ 9,3 bilhões na projeção para os demais gastos com enfrentamento da emergência de saúde pública (que compreende a despesas na área da saúde), em função basicamente dos dados realizados nos últimos meses.
- (vii) Redução de R\$ 40,9 bilhões na projeção para o auxílio emergencial a pessoas em situação de vulnerabilidade (AE e AER), que agora deverá custar R\$ 267,9 bilhões em 2020 (ver tópico 2.2.3).

**TABELA 10. VARIAÇÃO DAS PROJEÇÕES DA IFI PARA AS DESPESAS COM A COVID-19 – CENÁRIO BASE (R\$ MILHÕES)**

Destinação	abr-20	mai-20	jun-20	nov-20	variação (nov-20 x jun-20)
Benefício emergencial a vulneráveis (AE e AER)	80.000	154.400	308.800	267.900	-40.900
Benefício emergencial a formais (BEm)	40.000	40.000	26.100	35.172	9.072
Auxílio financeiro a estados e municípios	56.000	66.000	61.400	79.149	17.749
Enfrentamento da emergência de saúde pública	43.317	53.317	54.190	44.939	-9.251
Transferência para a CDE	900	900	900	900	0
PESE	0	0	0	10.884	10.884
Pronampe	0	15.900	15.900	27.900	12.000
PEAC - FGI	0	0	20.000	20.000	0
PEAC-Maquinhinhas	0	0		10.000	10.000
<b>Total</b>	<b>220.217</b>	<b>330.517</b>	<b>487.290</b>	<b>496.844</b>	<b>9.554</b>

Fonte: IFI.

**Despesa primária do governo federal deverá atingir 27,4% do PIB em 2020 (Tabela 9 e Gráfico 11).** Assim, somando-se despesas obrigatórias e discricionárias, a projeção da despesa primária total teve ligeiro recuo entre as revisões de junho e novembro, passando de R\$ 1.965,1 bilhões para R\$ 1.956,0 bilhões ou 27,4% do PIB. Se, na margem, a variação na projeção do gasto primário é pequena, ele representa alta de 7,5 p.p. do PIB em relação ao nível de gastos primários de 2019, que foi de 19,9% do PIB.

**Déficit primário deverá totalizar 10,9% do PIB em 2020.** Por fim, a estimativa para o déficit primário do governo central passou de R\$ 877,8 bilhões para R\$ 779,8 bilhões, já contabilizada a elevação de R\$ 88,8 bilhões na projeção da receita líquida. O novo déficit primário projetado, de 10,9% do PIB, é elevado e precisará ser revertido a partir do próximo ano. Para que se tenha uma ideia da dimensão do desequilíbrio de 2020, o maior déficit primário do governo central que havia sido registrado, em 2016, equivaleu a 2,5% do PIB. Os riscos de não reversão do déficit deste ano serão discutidos à frente.

**Projeções de despesa primária para o período de 2021 a 2030 sofreram alterações no cenário base.** No cenário apresentado no RAF de junho, as despesas primárias partiam de 19,9% do PIB, em 2019, atingindo 28,4% do PIB, em 2020, e voltando ao nível de 21% do PIB em 2021. Em seguida, convergiam a 18,3% do PIB, até 2030, em decorrência principalmente da premissa de congelamento dos gastos com pessoal a partir de 2022 com o acionamento dos gatilhos do teto de gastos. Na revisão ora apresentada, a despesa vai a 27,4% do PIB em 2020, 21% do PIB em 2021, e converge a 17,9% do PIB até 2030, conforme o Gráfico 11.

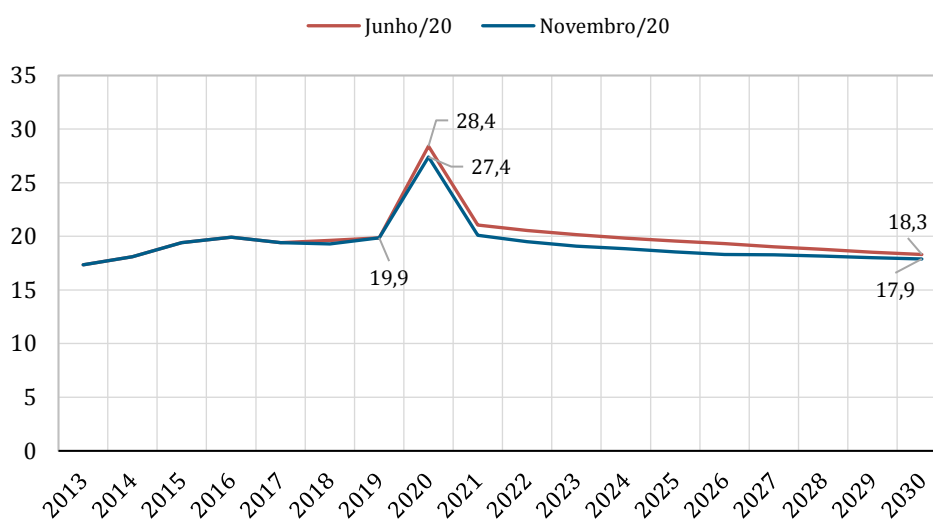
**PIB nominal mais alto reduz projeções de gasto até 2030.** Um dos fatores preponderantes na melhora das projeções do gasto primário em percentual do PIB foi o aumento nas projeções do PIB nominal. Ele explica parte do deslocamento para baixo da curva do gasto primário entre as revisões de junho e novembro. O PIB nominal anual médio projetado, em junho, para o período de 2021 a 2030, era de R\$ 9,9 trilhões. Na nova curva apresentada na seção de Contexto Macroeconômico, o PIB médio passou a R\$ 10,3 trilhões.

**Gasto com previdência também contribuiu para redução da trajetória da despesa primária até 2030.** Como visto anteriormente, as simulações da IFI para os benefícios previdenciários utilizam a metodologia de projeções fiscais do RGPS descrita no PLDO, mas com os parâmetros macroeconômicos dos nossos cenários. Nesta revisão, os gastos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) partem de 8,6% do PIB, em 2019, chegam a 9,3% do PIB, em 2020 e 2021, caem para 8,9%, em 2026, em função da premissa de congelamento, em termos reais, do salário mínimo, até 2026, e

voltam para 9,3% do PIB em 2030 (Tabela 11). No cenário base de junho, o gasto previdenciário em proporção do PIB crescia continuamente até atingir 10,6% do PIB em 2030.

**Projeções para a despesa com pessoal até 2030 foram elevadas nesta revisão.** A elevação dos gastos com pessoal do governo central, ao longo de todo o período, até 2030, se deve principalmente à mudança nas premissas adotadas para o comportamento dessa despesa. Até a revisão de junho, a IFI adotava uma premissa mais rígida para o crescimento do gasto com pessoal, após o acionamento dos gatilhos do teto, o que, naquela ocasião, ocorreria em 2022. Tendo em vista que os gatilhos do teto não impedem a contratação de servidores quando se tratar de reposição de cargos vagos, tampouco vedam progressões e promoções na carreira, os novos cenários passam a contemplar um crescimento maior das despesas com pessoal. No cenário base de junho, essas despesas partiam de 4,3% do PIB, em 2019, e chegavam a 2,5% do PIB, em 2030, sem dúvida um quadro muito desafiador para o governo e a execução das políticas públicas. No cenário base de novembro, os gastos com pessoal ainda experimentam considerável ajuste, mas caem de forma mais suave, chegando a 3,4% do PIB em 2030 (Tabela 11).

**GRÁFICO 11. DESPESAS PRIMÁRIAS - CENÁRIO BASE (% PIB)**



Fonte: Tesouro (2013 a 2019) e IFI (anos seguintes).

**Incerteza impõe instabilidade aos cenários preditivos.** É preciso ter claro que a volatilidade das projeções é muito alta, como a IFI tem alertado desde abril deste ano. Ela se deve às incertezas postas pela crise e também à dificuldade de se prever o tempo de duração das medidas de isolamento social. Neste contexto, não está descartada a edição de novas medidas que tenham impacto fiscal relevante, inclusive para 2021. Conseqüentemente, novas análises e revisões de cenários por parte da IFI seriam necessárias.

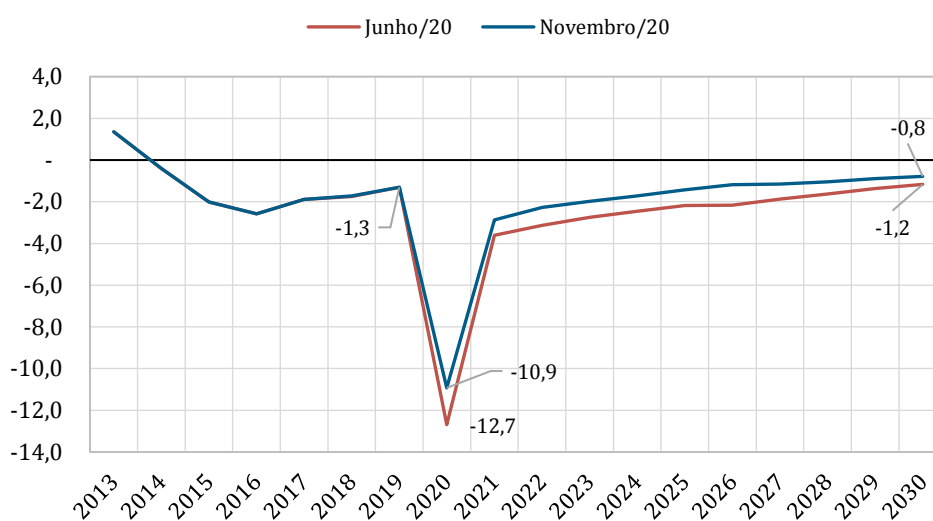
**A possível criação de uma renda básica é hoje a principal fonte de incerteza para os próximos anos.** A discussão em torno da instituição de um programa de renda básica mais abrangente que o atual Bolsa Família não é propriamente nova. A Lei nº 10.835, de 2004, já previa a “renda básica de cidadania”, a qual, no entanto, nunca chegou a ser implementada. A pandemia e a introdução de um auxílio emergencial bastante abrangente reacenderam o tema da proteção social aos mais vulneráveis. Hoje, a criação de um programa de renda básica permanente a partir de 2021 parece ser um cenário bastante provável.

De fato, a gravidade da crise provavelmente justificaria um avanço nesse sentido, mas é preciso que se indiquem as fontes de financiamento e eventuais medidas compensatórias. O financiamento dos novos gastos também desafia o cumprimento das regras fiscais. Se o impacto fiscal do pretendo programa for compensado com redução permanente de

outras despesas primárias, é possível que seja compatível com o cumprimento do teto de gastos, já muito pressionado no ano que vem. Caso contrário, a nova política pode significar ou o rompimento do teto ou a sua alteração.

**No cenário base, não há expectativa de superávit primário até 2030.** Apesar da melhora na projeção de déficit primário, em 2020, sendo agora estimado em 10,9% do PIB, ante aos 12,7% calculados em junho pela IFI, o cenário base para o período 2021 a 2030 não se alterou significativamente. Dado que as projeções de gastos ficaram relativamente estáveis, no seu conjunto, a melhora na curva do déficit primário se deve basicamente à revisão das receitas, que, por sua vez, sofre influência das novas projeções para os parâmetros macroeconômicos. O cenário continua bastante negativo, indicando que o resultado primário seguirá deficitário até 2030, conforme o Gráfico 12.

**GRÁFICO 12. RESULTADO PRIMÁRIO - CENÁRIO BASE (% PIB)**



Fonte: Tesouro (2013 a 2019) e IFI (anos seguintes).

### **Medidas relacionadas ao combate à covid-19 e outras ações poderão piorar as projeções de déficit no pós-2020.**

O déficit primário de 2,9% do PIB, em 2021, representa melhora expressiva em relação aos 10,9% projetados para 2020. Essa melhora considera que não haveria transbordamento de despesas extraordinárias contratadas ao longo do período da pandemia. O único gasto adicional contemplado em 2021 são R\$ 10 bilhões em créditos extraordinários para o enfrentamento da emergência de saúde. Diante do risco de prolongamento da crise de saúde e de novas necessidades, como a compra de vacinas e o próprio programa de transferência de renda, é possível que gastos adicionais sejam contratados, o que pioraria as projeções para 2021. A IFI acompanhará os riscos de novas medidas ou de outras não relacionadas à covid-19 que possam ampliar os gastos a partir do ano que vem. O artigo 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal deverá ser observado, isto é, a lógica de indicar fontes de financiamento ou medidas compensatórias em outras despesas caso sejam contratadas novos gastos.

**Projeções de déficit primário da IFI são melhores do que as estimativas do governo para 2020 e 2021.** As projeções mais recentes do governo federal, conforme o Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 4º Bimestre<sup>3</sup>, indicam déficit primário de R\$ 861,0 bilhões para 2020 (contra R\$ 779,8 bilhões da IFI). Para 2021, o PLOA prevê um déficit de R\$ 233,6 bilhões (contra R\$ 218,2 bilhões da IFI). A Tabela 11 consolida as projeções da IFI para o governo central no cenário base entre 2020 e 2030. O cenário mais benigno não leva em conta, como já dito, a possível

<sup>3</sup> Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:34346](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:34346).



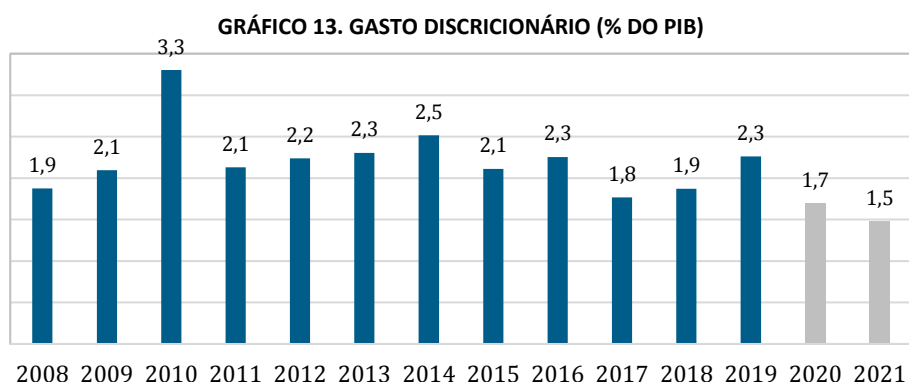
criação de um novo programa de transferência de renda ou outras medidas com impacto fiscal que não estejam garantidas por normativo ou ao menos decisão pública das autoridades competentes.

**TABELA 11. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (% DO PIB)**

Discriminação	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita total	22,5	20,1	21,2	21,2	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0
Transferências a E&M	4,0	3,7	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9
Receita Líquida	18,6	16,5	17,2	17,2	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1
Despesa Primária	19,9	27,3	20,1	19,5	19,1	18,8	18,5	18,3	18,3	18,1	18,0	17,9
Obrigatórias	17,6	25,7	18,6	18,1	17,8	17,6	17,3	17,1	17,1	17,0	16,9	16,8
Previdência	8,6	9,3	9,3	9,1	9,1	9,0	9,0	8,9	9,0	9,1	9,2	9,3
Pessoal	4,3	4,5	4,4	4,3	4,1	4,0	3,9	3,7	3,7	3,6	3,5	3,4
Abono e Seguro desemprego	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
BPC	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Bolsa Família	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Complementação ao Fundeb	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Demais despesas obrigatórias	2,4	9,4	2,6	2,3	2,2	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0	1,9	1,9
Discricionárias do Poder Executivo	2,3	1,7	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
<b>Resultado primário do governo central</b>	<b>-1,3</b>	<b>-10,9</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,8</b>
<i>Memo:</i>												
Gastos com a Covid-19	-	6,9	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>PIB nominal (R\$ bilhões)</b>	<b>7.256,9</b>	<b>7.138,6</b>	<b>7.606,7</b>	<b>8.113,9</b>	<b>8.634,1</b>	<b>9.196,4</b>	<b>9.794,0</b>	<b>10.430,5</b>	<b>11.108,3</b>	<b>11.830,1</b>	<b>12.598,9</b>	<b>13.417,6</b>

Fonte: Tesouro (2019) e IFI (anos seguintes).

**Risco de descumprimento do teto em 2021 continua elevado, mas cenário melhorou em relação à avaliação de junho.** Neste novo cenário, para cumprir o teto de gastos em 2021, as despesas discricionárias do Executivo deverão ir a R\$ 112,7 bilhões ou 1,5% do PIB, patamar historicamente baixo para esse conjunto de gastos (Gráfico 13). Na série histórica do Tesouro Nacional, que começa em 2008, o menor valor, em proporção do PIB, é de 2017, quando as discricionárias do Executivo corresponderam a apenas 1,8% do PIB. Para 2020, a IFI projeta que as discricionárias cheguem a 1,7% do PIB, patamar também baixo, mas nesse caso sob forte influência da queda acentuada do PIB neste ano. Com o gasto total atingindo o teto e gastos discricionários tão baixos, há muito pouco espaço para novas despesas primárias em 2021, especialmente um novo programa de transferência de renda ou de investimento em infraestrutura, que naturalmente teriam impacto fiscal relevante. Eventual acréscimo dessas despesas deveria ser compensado com o corte de outras despesas primárias sujeitas ao teto. Esses fatores combinados fazem com que, na visão da IFI, o risco de descumprimento do teto em 2021 permaneça elevado.



Fonte: Tesouro (2008 a 2019) e IFI (2020 e 2021).



## 2.2.2 Cenários pessimista e otimista

Os cenários pessimista e otimista contemplam os riscos negativos e positivos que poderiam afetar as trajetórias previstas para as variáveis fiscais no cenário base. No contexto de crise pandêmica e econômica, a importância relativa do cenário pessimista aumenta. Nele precipita-se uma recessão de 5,5% em 2020 e recuperação de apenas 1,8% em 2021

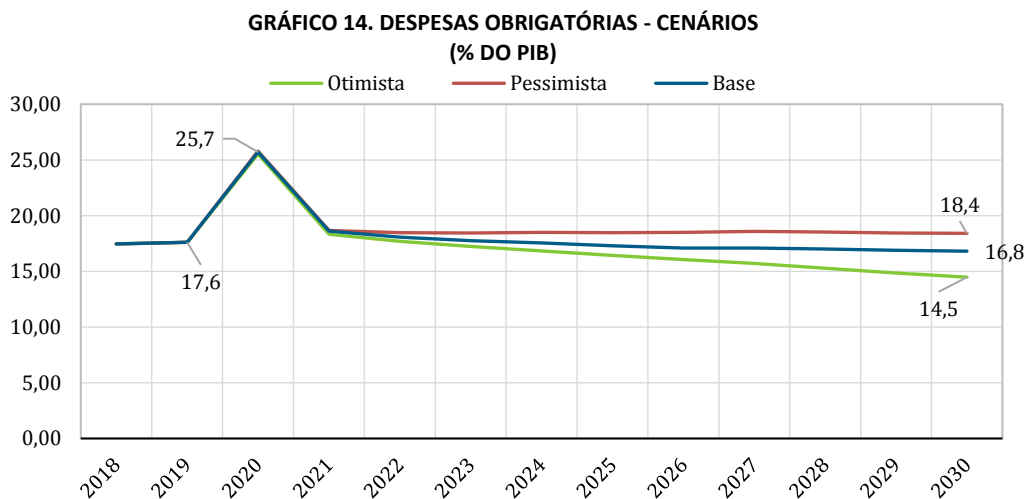
**A estimativa de déficit primário, no cenário pessimista, vai a 11,1% do PIB em 2020.** Como as projeções da IFI consideram, na maioria dos casos, os dados de receitas e despesas realizados até outubro, a diferença entre os cenários para 2020 reduziu-se consideravelmente na revisão de novembro. O déficit primário projetado no cenário pessimista é de R\$ 789,6 bilhões ou 11,1% do PIB, em 2020, superior ao déficit do atual cenário base em apenas R\$ 9,8 bilhões. No cenário pessimista (assim como no otimista), adotamos a mesma projeção para os gastos da Covid-19, R\$ 496,8 bilhões ou 7% do PIB. A probabilidade de haver grandes discrepâncias até o fim do ano é baixa.

Em relação ao cenário pessimista apresentado no RAF de junho, a projeção de déficit primário teve uma melhora considerável. Em junho, projetava-se R\$ 944,0 ou 14,3% do PIB. A diferença decorre basicamente da melhora na projeção das receitas primárias nesta revisão, mesmo efeito observado no cenário base.

**Déficit primário estimado no cenário pessimista deve convergir a 2,8% do PIB até 2030 (Gráfico 16).** Quanto ao período de 2021 a 2030, as receitas líquidas projetadas devem ficar em uma média de 16,8% do PIB, abaixo dos 17,1% do PIB projetados no cenário base atual para o mesmo período. Já as despesas simuladas apresentam média de 19,8% do PIB, acima da média do cenário base, de 18,7% do PIB. Assim, o déficit primário estimado, no cenário pessimista, varia de 3,3% do PIB, em 2021, após o pico de 11,1%, em 2020, para 2,8% do PIB, em 2030.

**Em percentual do PIB, as despesas obrigatórias ficaram em patamar mais elevado no cenário pessimista.** As receitas já foram discutidas na subseção anterior. Do lado das despesas, destaca-se a evolução das obrigatórias, quando calculadas em percentual do PIB. As despesas primárias obrigatórias, após um pico estimado de 25,8% do PIB, em 2020, caíram para 18,7%, em 2021, com a saída das despesas anti-crise, e convergiram a 18,4% do PIB até 2030. As despesas previdenciárias cresceriam 1,4 p.p. do PIB, entre 2021 e 2030. As hipóteses para o reajuste do salário mínimo têm bastante peso na projeção dos gastos da previdência. Enquanto, no cenário base, a premissa é de crescimento real do salário mínimo pelo PIB defasado em dois anos a partir de 2027, no cenário pessimista, o aumento real começa se inicia em 2022. Os gastos com pessoal, segunda maior despesa primária, diminuiriam pouco menos de 1 p.p. do PIB ao longo do período.

O Gráfico 14 apresenta a diferença entre as projeções das despesas obrigatórias nos diferentes cenários. As projeções completas do cenário pessimista podem ser consultadas na Tabela 26 ao final deste relatório.



Fonte: IFI.

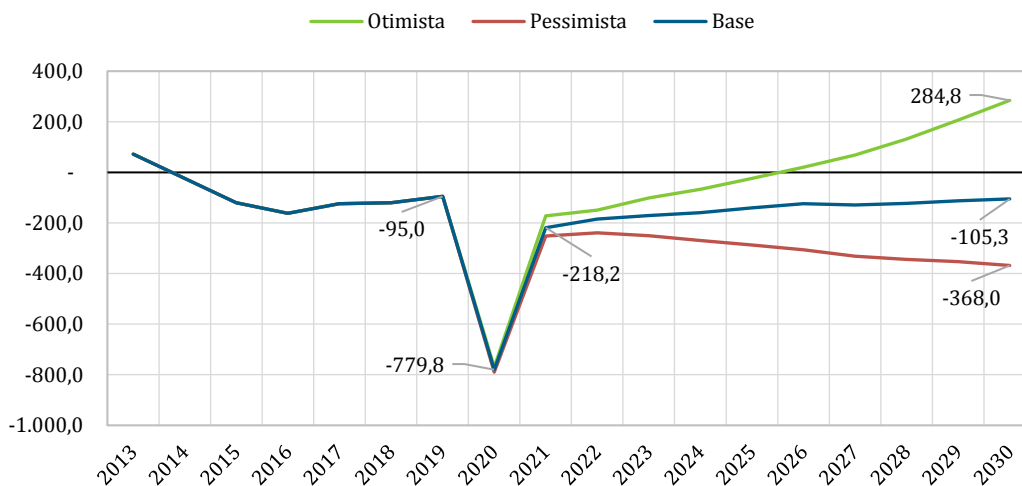
**Déficit primário estimado no cenário otimista vai a R\$ 769,5 bilhões ou 10,7% do PIB em 2020.** Como no caso do cenário pessimista, o fato de já termos dados realizados para os primeiros dez meses do ano faz com que o cenário otimista fique bastante próximo ao base para 2020. O déficit no cenário otimista é de R\$ 769,5 bilhões ou 10,7% do PIB, apenas R\$ 10,3 bilhões (ou 0,2 p.p. do PIB) inferior ao déficit primário do cenário base. No cenário otimista, mantivemos as mesmas premissas dos cenários base e pessimista para os gastos com o enfrentamento da pandemia.

Na comparação entre os cenários otimistas de junho e novembro, a projeção de déficit primário piorou. Em junho, projetava-se déficit de R\$ 740,1 ou 10,5% do PIB. A diferença de R\$ 29,4 bilhões ou 0,2 p.p. do PIB é explicada pelo aumento nos gastos relacionados à Covid-19 em relação ao cenário otimista de junho, apenas parcialmente compensado pela melhora na projeção das receitas primárias.

**No cenário otimista, o superávit primário voltaria em 2026.** Para o período de 2021 a 2030, as receitas líquidas são estimadas em 17,3% do PIB, pela média anual, cerca de 0,2 p.p. superiores às estimadas no cenário base. Do lado das despesas, a média anual projetada para o período é de 17,4% do PIB, inferior à média do cenário base em 1,3 p.p. do PIB. O resultado primário, no cenário otimista, fica positivo a partir de 2026, diferentemente do que ocorre nos atuais cenários base e pessimista, quando não há um horizonte claro para o alcance do superávit primário. Houve uma melhora, entre os cenários otimista de junho e o atual, já que, naquela revisão, o superávit era atingido a partir de 2027.

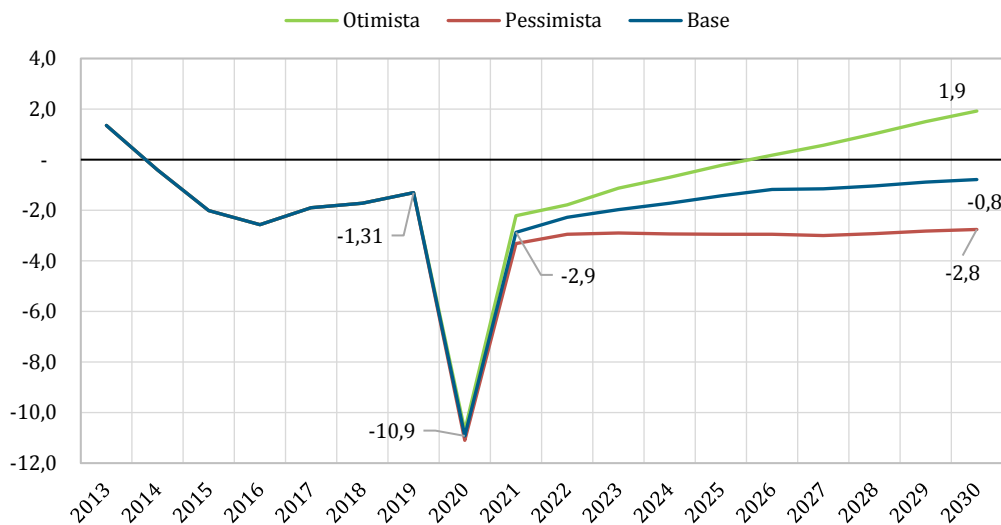
Nos Gráficos 15 e 16, comparam-se as curvas de déficit primário do governo central, nos três cenários atuais: base, otimista e pessimista, em reais e em percentual do PIB. A Tabela 25, ao final deste relatório, apresenta todos os números de 2020 a 2030 para o cenário otimista.

**GRÁFICO 15. RESULTADO PRIMÁRIO - CENÁRIOS  
(R\$ BILHÕES, PREÇOS CORRENTES)**



Fonte: IFI.

**GRÁFICO 16. RESULTADO PRIMÁRIO - CENÁRIOS (% DO PIB)**



Fonte: IFI.

**Cenários otimista e pessimista para o teto de gastos em 2021 são muito parecidos com o cenário base.** A respeito da evolução do teto de gastos nos cenários otimista e pessimista atuais, os cálculos também indicam risco elevado de descumprimento em 2021. Nos três cenários, o gasto discricionário teria de ser reduzido a cerca de R\$ 112,0 bilhões no ano que vem para que o teto fosse cumprido, nível muito baixo na comparação com anos anteriores. Ou seja, a margem para aumento de gastos não compensado pelo corte em outras despesas é praticamente inexistente.

**Dado o risco de descumprimento, a eventual flexibilização do teto precisaria ser acompanhada de outras medidas de ajuste.** A discussão a respeito das regras fiscais, particularmente do teto, precisará ser retomada em um contexto em que o debate sobre a flexibilização da regra já tem sido alvo de análises de especialistas e formadores de

opinião. A regra do teto contempla a possibilidade de acionar gatilhos, isto é, medidas automáticas de ajuste que, além de terem efeito relevante sobre a despesa primária, poderiam induzir a revisão dos gastos públicos. Alternativas que venham a ser cogitadas precisariam levar em conta a necessidade de restabelecer as condições de equilíbrio e sustentabilidade da dívida/PIB.

É certo que os efeitos dos gatilhos estão, de certa forma, contemplados na prática imposta pela Lei Complementar nº 173, de 2020, mas o acionamento e reforço das medidas automáticas de ajuste, no âmbito das PECs em tramitação no Congresso (a Emergencial e a do Pacto Federativo) poderia ser um caminho importante para a contenção de despesas primárias. Do ponto de vista da IFI, aguarda-se o anúncio de como o PLOA e o teto funcionarão, em 2021, diante das restrições orçamentárias evidentes, sobretudo diante dos novos gastos em discussão.

**O rompimento iminente do teto de gastos se soma à flexibilização da meta de resultado primário.** Ainda, o risco de iminente rompimento do teto se coaduna com o da recente flexibilização das metas de déficit primário para 2021, conforme previsto no PLDO-2021. A saber, a meta de resultado primário passou a ser “flutuante”, isto é, dependerá de um nível incerto de receitas, ainda que o governo tenha se comprometido com o teto para as despesas. Essa mudança na lógica das metas de resultado primário, que tem sido questionada pelo Tribunal de Contas da União<sup>4</sup>, quando combinada com uma eventual flexibilização do teto não acompanhada de outras medidas de ajuste fiscal, poderia ensejar aumento do risco fiscal de médio prazo, com efeito relevante sobre as estratégias de financiamento da dívida pública.

Por fim, a Tabela 12 traz um balanço de riscos e retorno do resultado primário à condição de superávit para os três cenários da IFI.

**TABELA 12. BALANÇO DE RISCOS E EVOLUÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO**

Risco de descumprimento de teto de gastos*	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	Baixo	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	-	-	-	-
Cenário Base	Baixo	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	-	-	-	-
Cenário Pessimista	Baixo	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	-	-	-	-
Risco de descumprimento/revisão da meta de resultado primário**	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	Suspensa	Flexível	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Base	Suspensa	Flexível	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Pessimista	Suspensa	Flexível	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resultado primário***	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	DP	DP	DP	DP	DP	DP	SP	SP	SP	SP	SP
Cenário Base	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP
Cenário Pessimista	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP

Fonte: IFI.

\*O art. 108 do ADCT prevê a possibilidade de alteração do método de correção dos limites a partir do décimo ano do teto (2026), o que dificulta avaliar o risco de descumprimento para 2027 em diante.

\*\*Em seus cenários, a IFI considera existência de meta de resultado primário apenas para o ano corrente e, quando já há PLDO em tramitação, para o ano seguinte. Para o restante do período, as metas são apenas indicativas e, portanto, sensíveis a resultados fiscais ainda desconhecidos. Em 2020, o cumprimento da meta de resultado primário foi suspenso pelo Decreto de Calamidade (DL 6/2020). Para o ano que vem, o PLDO 2021 prevê meta flexível, o que ainda pode mudar durante a tramitação no Congresso, especialmente depois do alerta feito pelo TCU no âmbito do Acórdão 2898/2020 – Plenário.

\*\*\*DP corresponde a déficit primário e SP a superávit primário.

<sup>4</sup> Acórdão 2898/2020 – Plenário.

### 2.2.3 Projeções para o auxílio emergencial a vulneráveis (AE e AER) e o benefício a trabalhadores formais (Bem)

Nas edições de setembro e outubro do RAF (RAFs 44 e 45), mantivemos em R\$ 308,8 bilhões nossa projeção para a despesa total com os auxílios emergencial (AE) e emergencial residual (AER) em 2020. No RAF 44, em particular, também apresentamos cálculos sugerindo que a despesa total poderia ser menor, igual a R\$ 274,5 bilhões, mas que os R\$ 308,8 bilhões seriam mantidos por razões prudenciais, dadas as incertezas envolvendo a Medida Provisória 1.000/2020, que instituiu o AER e ainda se encontra em tramitação no Legislativo.

**No presente relatório, revisamos a projeção de R\$ 308,8 bilhões para baixo, em razão da diminuição da quantidade de beneficiários, conforme reportado pelo Ministério da Cidadania<sup>5</sup> e pela Caixa Econômica Federal (Tabela 13).** Nossa nova projeção, de R\$ 267,9 bilhões, vale para os três cenários fiscais deste documento, e se baseou em dados mais atualizados e precisos. A quantidade de pagamentos indicada na Tabela 13 pode ser entendida como uma estimativa de limite superior desta variável, o mesmo valendo para a despesa, pois não é mais possível para um cidadão entrar no programa, mas é possível sair, dado que:

- o quantitativo de beneficiários do AE não crescerá significativamente até o final do ano<sup>6</sup>. Como os requerimentos para o recebimento de tal auxílio puderam ser feitos apenas até 2 de julho, somente cidadãos que contestaram o resultado da avaliação de elegibilidade podem vir a se juntar aos atuais beneficiários. Segundo a Caixa Econômica Federal<sup>7</sup>, em 11 de novembro havia 38,1 mil cadastros em reanálise, quantidade pequena se comparada às dezenas de milhões de beneficiários do programa;
- segundo a MP 1.000/2020, apenas pessoas que já têm (ou virão a ter) direito ao AE terão direito ao AER. Ou seja, o quantitativo do AER só pode crescer na medida em que crescer o quantitativo do AE; e
- parte dos cidadãos atualmente elegíveis ao AE ou ao AER poderá se tornar inelegível (por exemplo, caso consigam um emprego).

Vale a pena lembrar que é possível um cidadão receber todas as parcelas do AE, mas nenhuma do AER, dependendo da data em que se tornou elegível ao AE. A razão é que existe uma diferença entre os dois programas: uma vez adquirido o direito ao AE, o beneficiário receberá as cinco parcelas, mesmo que o direito tenha sido reconhecido, por exemplo, em outubro<sup>8</sup>; o AER, ao contrário, será pago apenas até o dia 31 de dezembro, independentemente do número de parcelas que o cidadão tiver recebido até então<sup>9</sup>.

Finalmente, deve-se destacar que, até o fechamento deste Relatório, a MP 1.000/2020 ainda não havia sido votada na Câmara dos Deputados. Caso ocorra, neste processo, a elevação do valor da cota do AER dos atuais R\$ 300 para R\$ 600,

---

<sup>5</sup> Ministério da Cidadania, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Dados disponíveis em: <https://bit.ly/2GMFDFY>.

<sup>6</sup> Conforme o art. 9-A do Decreto 10.316/2020, a prorrogação valeria apenas para os cidadãos que tivessem feito o requerimento do auxílio até 2 de julho. O decreto está disponível em: <https://bit.ly/2GSoEIA>.

<sup>7</sup> Informação disponível em: <https://bit.ly/3knKuuR> (acessado em 12/11/2020).

<sup>8</sup> O Decreto 10.316/2020, que regulamentou o auxílio emergencial originalmente instituído pela lei 13.982/2020, determina em seu art. 1º, parágrafo 3º, que "Serão pagas ao trabalhador três parcelas do auxílio emergencial, independentemente da data de sua concessão." Quanto às duas parcelas adicionais do auxílio, instituídas pelo Decreto 10.412/2020, não fica inicialmente claro se elas também serão pagas independentemente da data de concessão do auxílio. Contudo, pode-se inferir que sim, com base em regras recentemente publicadas, como a Portaria 519/2020 do Ministério da Cidadania. Em seu art. 2º, o documento especifica as datas de pagamento de cinco parcelas a um público que teve o direito reconhecido ao auxílio emergencial em outubro de 2020. A portaria está disponível em: <https://bit.ly/3klS0i>.

<sup>9</sup> Art. 1º, parágrafo 2º da MP 1.000/2020: "O auxílio emergencial residual será devido até 31 de dezembro de 2020, independentemente do número de parcelas recebidas."

a despesa projetada subiria de R\$ 267,9 bilhões para R\$ 330,6 bilhões (isto é, +R\$ 62,7 bilhões<sup>10</sup>), supondo que os beneficiários que já receberam parcelas do AER tenham direito ao acréscimo retroativamente.

**TABELA 13. PROJEÇÃO DE DESPESA COM O AUXÍLIO EMERGENCIAL A VULNERÁVEIS (MILHÕES DE PAGAMENTOS E R\$ BILHÕES)**

	Auxílio emergencial					Auxílio emergencial residual MP 1.000/2020	Total parcelas 1 a 9 (até 31/12/2020)
	Lei 13.982/2020			Decreto 10.412/2020			
	Parcela 1*	Parcela 2*	Parcela 3*	Parcela 4*	Parcela 5*	Parcelas 6 a 9**	
<b>Quantidade de pagamentos</b>	67,8	66,9	65,4	63,3	56	209	
<b>Despesa</b>	47,19	46,65	45,65	44,26	39,62	62,91	
<b>Total</b>	<b>223,36</b>					<b>62,91</b>	<b>286,3</b>
<b>Total até 12/nov (execução orçamentária)</b>	Autorizado: 254,24 Pago: 228,12					Autorizado: 67,6 Pago: 28,9	Autorizado: 321,84 Pago: 257,02
<b>Despesa (líquida de Bolsa Família)***</b>	43,51	42,96	41,97	40,58	35,93	62,91	
<b>Total (líquido de Bolsa Família)***</b>	<b>204,94</b>					<b>62,91</b>	<b>267,9</b>

Fontes: (i) parcelas 1 a 5: página eletrônica VIS DATA 3, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI (<https://bit.ly/2GMDFDY>); (ii) parcelas 6 a 9: apresentação e notícias na página oficial da Caixa Econômica Federal (ver URLs nas notas 2 e 3 abaixo); (iii) execução orçamentária: Painel de Créditos Extraordinários Covid-19 da IFI (<https://bit.ly/3evn8Cj>). Elaboração: IFI.

\* Nota 1: no caso das parcelas de 1 a 5, os números da linha "Despesa" foram calculados multiplicando-se o auxílio médio pelo total de elegíveis. Tal auxílio médio se refere apenas aos créditos que já haviam sido comandados, conforme dados do VIS DATA (acesso em 13 de novembro). Ainda existe uma quantidade relativamente pequena de elegíveis que receberá o auxílio emergencial instituído pela lei 13.982/2020.

\*\* Nota 2: a **quantidade de pagamentos** do auxílio residual é igual à soma de dois valores: (i) 145 milhões de pagamentos a elegíveis que não pertencem ao Programa Bolsa Família, informado em apresentação da Caixa Econômica Federal (<https://bit.ly/3nqLa40>) do dia 29 de setembro – ver slide 36 (isto é, slide 7 da Parte 4); (ii) 64 milhões de pagamentos, correspondentes a quatro parcelas pagas a 16 milhões de elegíveis que também pertencem ao Programa Bolsa Família – ver slides 15 a 18 (isto é, 5 a 8 da Parte 2) da mesma apresentação. **A segunda linha ("Despesa")** foi calculada da seguinte maneira. **Primeiro**, a partir de notícia da Caixa (<https://bit.ly/2l4tHQo>), computamos o auxílio residual médio pago aos beneficiários (que não recebem Bolsa Família) do último dia do ciclo 3: R\$ 700 milhões / 2,2 milhões de pessoas = R\$ 318. **Em segundo lugar**, multiplicamos este valor pelos 145 milhões de pagamentos indicados no item (i), obtendo R\$ 46,1 bilhões. **Em terceiro lugar**, somamos a este último valor o montante de R\$ 16,8 bilhões, correspondentes a quatro parcelas de R\$ 4,2 bilhões (conforme notícia da Caixa em <https://bit.ly/3oSIM9B>), pagos aos 16 milhões de beneficiários que também recebem Bolsa Família, indicados no item (ii).

\*\*\* Nota 3: isto é, subtraindo-se uma estimativa da despesa que já ocorreria, de Bolsa Família (BF), com aquela parte dos beneficiários que também é elegível ao BF. Tal subtração foi feita apenas para as parcelas de 1 a 5, multiplicando-se o BF médio de março de 2020 (R\$ 191,86 – conforme a SAGI <https://bit.ly/3kt3ubH>) pelo quantitativo de beneficiários do BF que também receberam AE (19,2 milhões – conforme a SAGI <https://bit.ly/2GMDFDY>). Para as parcelas de 6 a 9, que correspondem ao AER, a subtração não foi feita porque, neste caso, o AER não foi pago em completa substituição ao BF, mas sim como complemento a ele, até atingir o valor de R\$ 300. Ver explicação da Caixa na apresentação do dia 29 de setembro (disponível em <https://bit.ly/3nqLa40>), slide 13 (isto é, slide 3 da Parte 2).

Já em relação ao Benefício Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BEm), a Nota Técnica (NT) 44<sup>11</sup>, publicada pela IFI em 6 de julho de 2020, havia projetado despesa de R\$ 26,1 bilhões com o benefício até 31 de dezembro. Naquela ocasião, foi utilizada a hipótese de que 15 milhões de trabalhadores participariam do programa, recebendo

<sup>10</sup> Igual a 209 milhões de pagamentos de R\$ 300 adicionais.

<sup>11</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3eqpqTi>



benefício médio de R\$ 1.741,26<sup>12</sup>. Desde então, ocorreram três prorrogações do programa<sup>13</sup>, de forma que, atualmente, ele contabiliza 9,8 milhões de trabalhadores, correspondentes a 19,5 milhões de acordos celebrados.<sup>14</sup>

Em termos de execução orçamentária, a despesa total do programa era de R\$ 28,8 bilhões<sup>15</sup> até outubro, valor próximo do previsto na NT 44 para o ano todo. A razão da proximidade entre os valores realizado e projetado é que o menor quantitativo realizado (9,8 milhões de trabalhadores) foi compensado pela maior despesa por trabalhador (R\$ 2.938,78). Feita esta explicação, **no presente Relatório revisamos a projeção para cima (R\$ 35,2 bilhões), a partir de dados atualizados** (Tabela 14). Este é o valor utilizado nos três cenários fiscais deste documento.

Dada a ausência de informações mais detalhadas<sup>16</sup>, foi necessário recorrer ao histórico recente da execução do programa. Assim, para a projeção referente a novembro e dezembro, foi considerada a média dos valores pagos em setembro e outubro, extraídos do sistema Siga Brasil, do Senado Federal. A atualização da projeção consistiu em somar mais dois meses (duas vezes a média de R\$ 3,2 bilhões) ao acumulado até outubro.

Cabe observar que, na NT 44, ao projetarmos a despesa de R\$ 26,1 bilhões, indicamos<sup>17</sup> que o valor seria compatível com um cenário no qual, a partir de outubro, nenhum novo acordo seria celebrado, o que não se concretizou. Ou seja, a demanda pelo programa se encerraria depois de sete meses, correspondendo, pelos cálculos daquela nota, a uma despesa média por mês de R\$ 4,4 bilhões – isto é, R\$ 26,1 bilhões divididos por seis (abril a setembro). Os dados atualizados mostram que tal média é muito semelhante à realizada até outubro. De fato, a despesa média por mês foi de R\$ 4,1 bilhões – isto é, R\$ 28,8 bilhões divididos por sete (abril a outubro).

**TABELA 14. DESPESA COM O BENEFÍCIO DE PRESERVAÇÃO DO EMPREGO E DA RENDA (Bem) – R\$ BILHÕES**

	Despesa acumulada	Despesa média por mês
Última projeção da IFI (6 de julho) para a despesa até 31/12/2020	26,1	4,4
Executado* até outubro (inclusive)	28,8	4,1
Média da execução* de setembro e outubro		3,2
<b>Nova projeção da IFI para a despesa até 31/12/2020</b>	<b>35,2</b>	<b>3,9</b>

Fonte: Nota Técnica 44 (linha "Última projeção da IFI (6 de julho) para a despesa até 31/12/2020") e Siga Brasil (valores executados). Elaboração: IFI.

\* Despesa executada, pelo critério de "valor pago".

**Com a lenta recuperação do mercado de trabalho, é prudente considerar, em uma análise de riscos fiscais, a possibilidade de prorrogação, em 2021, do pagamento de benefícios aos cidadãos mais vulneráveis, ou a possibilidade de criação de um novo benefício assistencial.** Faremos a seguir um exercício de caráter meramente exploratório, indicativo da despesa associada a diferentes arranjos de pagamento. Nenhum cenário do presente relatório inclui esta despesa, dado o alto grau de incerteza ainda existente a respeito da eventual implementação de tal iniciativa.

A Tabela 15 apresenta a despesa, em quatro meses, correspondente a diversas combinações hipotéticas de quantitativo de beneficiários e de benefício médio, que seria pago mensalmente. Existe incerteza acerca do quantitativo apropriado,

<sup>12</sup> Benefício médio por trabalhador, portanto já incorporando todos os meses de duração dos acordos, incluindo eventuais renovações.

<sup>13</sup> O Decreto 10.422, de 13 de julho, elevou o prazo máximo de duração dos acordos para 120 dias. O Decreto 10.470, de 24 de agosto, elevou o prazo para 180 dias. Finalmente, o Decreto 10.517, de 13 de outubro, elevou o prazo para 240 dias.

<sup>14</sup> Dados disponíveis em: <https://servicos.mte.gov.br/bem/>. Acesso em 12 de novembro de 2020.

<sup>15</sup> Despesa pelo critério de "valor pago", segundo o sistema Siga Brasil, do Senado Federal.

<sup>16</sup> Muito embora existam dados agregados sobre o programa em portais oficiais, não encontramos informações sobre a distribuição da **duração** dos acordos. Tal distribuição permitiria saber quantos acordos não podem mais ser renovados, e quantos ainda teriam dois meses de vigência. Entre os portais oficiais que disponibilizam dados agregados, há o Painel de Informações do Bem, do Ministério da Economia (<https://bit.ly/3evZpCf>), e o Painel Emprego e Renda, do Tribunal de Contas da União (<https://bit.ly/3ewgmfC>).

<sup>17</sup> Na NT, veja o Gráfico 4 na seção VI.2, em particular a Trajetória II.

pois tal definição passa pelo debate sobre o público que deverá ser tratado como efetivamente vulnerável, isto é, elegível ao benefício. Por isso, a segunda coluna da Tabela 15 menciona exemplos de segmentos da população com o tamanho indicado na primeira coluna, conferindo significado concreto aos quantitativos considerados. Os valores são líquidos da despesa que já ocorreria com o pagamento de Bolsa Família (BF) aos 19,2 milhões de elegíveis ao BF que também se mostraram elegíveis às cinco parcelas do AE em meados de 2020. Portanto, os cálculos da tabela foram feitos sob a hipótese de que estes 19,2 milhões de cidadãos certamente estariam cobertos pelos pagamentos.

A Tabela 15 mostra, por exemplo, que um programa de R\$ 300 mensais para 45 milhões de pessoas implicaria despesa de R\$ 39,3 bilhões em quatro meses. Se os pagamentos durassem todo o ano de 2021, a despesa seria de R\$ 117,9 bilhões (12 parcelas). Se o benefício mensal fosse menor, de R\$ 200, a despesa cairia para R\$ 21,3 bilhões em quatro meses, ou R\$ 63,9 bilhões em um ano. As despesas cairiam no mesmo montante se, alternativamente, o valor da parcela fosse mantido em R\$ 300, mas o público fosse reduzido para 30 milhões de pessoas.

Um outro exemplo de arranjo levaria a uma despesa de R\$ 15,3 bilhões, correspondentes ao pagamento de quatro parcelas de R\$ 300 ao quantitativo – aproximado por 25 milhões – de famílias elegíveis ao Bolsa Família em setembro de 2020, somadas a uma estimativa do número de pessoas que perdeu a ocupação no decorrer da pandemia. Em um ano, a despesa seria de R\$ 45,9 bilhões.

**TABELA 15. DESPESA CORRESPONDENTE A QUATRO MESES DE AUXÍLIO HIPOTÉTICO A VULNERÁVEIS EM 2021 (R\$ BILHÕES)**

Quantidade hipotética de beneficiários (milhões)	Quantidade da coluna 1 seria semelhante à quantidade de...	Valor médio do benefício (R\$ por mês)								
		200	250	300	350	400	450	500	550	600
20	elegíveis do BF às cinco parcelas do AE (19,2 mi)*	1,3	5,3	9,3	13,3	17,3	21,3	25,3	29,3	33,3
25	elegíveis ao BF em setembro/2020 (14,3 mi)** + desocupados durante a pandemia (12 mi)***	5,3	10,3	15,3	20,3	25,3	30,3	35,3	40,3	45,3
30	elegíveis do BF às cinco parcelas do AE (19,2 mi)* + desocupados durante a pandemia (12 mi)***	9,3	15,3	21,3	27,3	33,3	39,3	45,3	51,3	57,3
35		13,3	20,3	27,3	34,3	41,3	48,3	55,3	62,3	69,3
40		17,3	25,3	33,3	41,3	49,3	57,3	65,3	73,3	81,3
45	elegíveis à 4ª e última parcela do AER (42,4 mi)****	21,3	30,3	39,3	48,3	57,3	66,3	75,3	84,3	93,3
50		25,3	35,3	45,3	55,3	65,3	75,3	85,3	95,3	105,3
55	elegíveis à 5ª parcela do AE*	29,3	40,3	51,3	62,3	73,3	84,3	95,3	106,3	117,3
60		33,3	45,3	57,3	69,3	81,3	93,3	105,3	117,3	129,3
65	elegíveis à 3ª parcela do AE (65,4 mi)	37,3	50,3	63,3	76,3	89,3	102,3	115,3	128,3	141,3

Elaboração: IFI.

Nota 1: os valores são líquidos da despesa que já ocorreria com o pagamento de Bolsa Família (BF) aos 19,2 milhões de elegíveis ao BF que também se mostraram elegíveis às cinco parcelas do AE em meados de 2020, conforme a SAGI (<https://bit.ly/2GMDFDY>). Isto é, subtraímos, do produto entre linha e coluna, quatro parcelas de R\$ 191,86, valor médio do BF em março de 2020, segundo a mesma fonte (<https://bit.ly/3kt3ubH>). Portanto, os cálculos da tabela foram feitos sob a hipótese de que estes 19,2 milhões de cidadãos certamente estariam cobertos pelos novos pagamentos.

Nota 2: AE = Auxílio Emergencial (lei 13.982/2020 e decreto 10.412/2020); AER = Auxílio Emergencial Residual (MP 1.000/2020); BF = Bolsa Família.

Nota 3: as células mais avermelhadas indicam despesa maior.

\*Nota 4: conforme a SAGI (<https://bit.ly/2GMDFDY>).

\*\*Nota 5: conforme a SAGI (<https://bit.ly/3pxoLo2>).

\*\*\*Nota 6: diferença entre os estoques de ocupados (exceto setor público) de agosto/2019 e agosto/2020, conforme dados da PNAD Contínua (IBGE) divulgados em outubro (<https://bit.ly/3poCKNh>).

\*\*\*\*Nota 7: conforme apresentação da Caixa Econômica Federal (<https://bit.ly/3nqLa40>) do dia 29 de setembro – ver slide 36 (isto é, slide 7 da Parte 4).

