

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

## 2. CENÁRIOS FISCAIS

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

#### 2.1.1 Considerações iniciais

**Recolhimento de tributos depende diretamente do comportamento da atividade econômica.** Existe uma relação direta entre arrecadação de tributos e comportamento da atividade econômica. Quanto maior o PIB, maior tende a ser o recolhimento de tributos. Essa resposta das receitas fiscais ao impulso do PIB, no entanto, depende da composição da expansão econômica em razão da estrutura do sistema tributário.

**Sensibilidade da receita ao PIB oscila ao redor de 1, mas pode variar em razão de outros fatores.** 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 da IFI sugere ter ocorrido mudança na sensibilidade da receita ao PIB nos últimos anos.** A Nota Técnica nº 19<sup>1</sup>, publicada pela IFI em agosto de 2018, apresentou 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.

**Crescimento continuado da economia tende a aumentar a resposta da receita ao PIB.** 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).

**Revisão em valores passados do PIB foi um dos fatores a motivar alteração na projeção das receitas.** A atualização das projeções de receitas fiscais da IFI para o horizonte de 2021 a 2030 leva em consideração alguns fatores. O primeiro foi a revisão para cima, promovida pelo IBGE, em dezembro passado, nos valores das séries integrantes do Sistema de Contas Nacionais Trimestrais para 2018, 2019 e os três primeiros trimestres de 2020. Esse tema foi discutido na edição de janeiro deste Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF)<sup>2</sup>.

---

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

<sup>2</sup> [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/583296/RAF48\\_JAN2021.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/583296/RAF48_JAN2021.pdf).

A título de comparação, a revisão promovida pelo IBGE deve elevar o PIB nominal de 2020 em cerca de R\$ 200 bilhões, segundo cálculos da IFI. Em 2021, a diferença entre a projeção apresentada no RAF de novembro e a do presente relatório ficaria em torno de R\$ 400 bilhões.

**O segundo fator a influenciar a revisão na projeção das receitas foi a inflação, visto que a projeção do deflator implícito do PIB depende do comportamento dos preços.** O segundo fator foi o aumento da inflação no segundo semestre de 2020, o que causou a elevação das expectativas inflacionárias para 2021 e 2022. As revisões no IPCA afetam as projeções do deflator implícito do PIB, o que altera, por sua vez, as projeções do PIB nominal. Vale dizer que, no horizonte de projeção apresentado nesta revisão de cenários (2021-2030), não houve alteração na projeção do PIB potencial da economia brasileira.

**Queda menor projetada para o PIB real de 2020 também motivou revisão na projeção de receitas.** O terceiro fator a motivar a revisão (para cima) nas projeções das receitas foi a queda menor que deverá ser registrada do PIB de 2020, o que afeta os valores projetados de 2021 em diante.

**O último fator a influenciar a revisão nas projeções de receitas, a partir de 2023, foi a mudança, para baixo, na meta de inflação.** Por fim, o quarto fator a explicar a mudança nas projeções de receitas fiscais, a partir de 2023, diz respeito à definição, pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), da meta de inflação para aquele ano, a qual foi fixada em 3,25%. Essa meta, menor em relação à estabelecida para 2022 (3,5%), também afeta a expectativa para o deflator implícito do PIB.

A combinação dos fatores mencionados produziu valores mais altos nas projeções das receitas fiscais para o período de 2021 a 2030.

**Bases de incidência de tributos sofrerão recomposição gradual, a partir de 2021, após a queda registrada em 2020.** Apesar de o crescimento das receitas acompanhar a nova trajetória do PIB nominal, como proporção do PIB, o aumento na atual revisão foi menor, comparativamente à revisão de novembro de 2020. Isso porque assumiu-se, para o início do período de projeção, que a recomposição das bases tributáveis, após a redução verificada em 2020, ocorrerá de forma gradual, à medida que o crescimento econômico projetado vá se consolidando. Na revisão publicada em novembro passado, assumiu-se que, já em 2021, a relação receita/PIB retornaria aos níveis observados antes da pandemia. Tratava-se de uma hipótese bastante forte e que foi revista agora.

**Incertezas em relação à recuperação da atividade, em 2021, limitam expectativas para desempenho da arrecadação.** Optou-se por considerar que a recomposição das bases tributáveis não será imediata, tendo-se em vista (i) as incertezas presentes no ambiente econômico, oriundas, principalmente, do lento avanço da imunização da população brasileira, e (ii) a possibilidade de uma eventual terceira onda de contaminação pelo vírus causar a necessidade de novas medidas de isolamento social, o que traria impactos sobre a economia.

Nas revisões passadas de cenários, um fator que ajudou a explicar essa recomposição das bases de arrecadação foi a hipótese assumida em relação ao pagamento dos tributos diferidos no segundo trimestre de 2020, que ocorreriam a partir de 2021. De acordo com informações divulgadas pela Receita Federal do Brasil (RFB), 75% dos tributos diferidos em razão da pandemia (PIS/PASEP, COFINS e Contribuição Patronal sobre a Folha) foram pagos ainda no ano passado (R\$ 56,0 bilhões de um montante de R\$ 74,8 bilhões).

**Dos tributos diferidos em 2020, restam ser pagos, ainda, R\$ 18,8 bilhões, montante que deve ser pago neste ano, de acordo com os cenários base e otimista.** Conforme será detalhado mais adiante, dos R\$ 18,8 bilhões de diferimentos

que restam ser pagos, a IFI prevê, nos cenários base e otimista, a devolução desse montante em 2021. No cenário pessimista, essa devolução seria feita em duas etapas: metade, em 2021, e a outra metade, em 2022.

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

**Redução de tributos federais sobre o óleo diesel e o gás de cozinha deve gerar impacto em torno de R\$ 4 bilhões na arrecadação.** Por fim, vale registrar que a recente redução anunciada dos tributos federais incidentes sobre o óleo diesel, o gás de cozinha e o biodiesel, por dois meses, a princípio, devem gerar um impacto da ordem de R\$ 3,5 bilhões a R\$ 4,0 bilhões para os cofres da União. A Receita Federal pretende compensar essa perda de arrecadação com outras fontes de receitas. De todo modo, a IFI optou por não incorporar essa medida na atual revisão de cenários fiscais, o que poderá ser feito na próxima revisão, prevista para maio de 2021.

### 2.1.2 Projeções de receitas para 2021

**Na revisão atual de projeções, a expectativa é de que a receita primária total do governo central aumente em R\$ 25,1 bilhões, para R\$ 1.635,8 bilhões, em 2021.** Uma comparação entre as projeções realizadas pela IFI para a receita do governo central de 2021, em diferentes revisões de cenários, é apresentada na Tabela 2. Os momentos em que ocorreu a atualização das projeções foram novembro de 2019, novembro de 2020 e fevereiro de 2021. Na revisão atual, no cenário base, a receita primária alcançaria R\$ 1.635,8 bilhões, em 2021, montante R\$ 25,1 bilhões superior ao projetado em novembro passado. Esse crescimento seria oriundo de melhora nas projeções das receitas administradas e na arrecadação líquida para o RGPS, visto que a projeção para as receitas não administradas foi mantida inalterada.

**Mudança na projeção decorre de revisões nos valores passados do PIB, do aumento da inflação e da menor queda real projetada para o PIB de 2020.** O aumento na projeção das receitas de 2021 (+R\$ 25,1 bilhões) deveu-se, como explicado na parte introdutória desta seção, (i) à revisão para cima nos valores do PIB nominal de 2018, 2019 e dos três primeiros trimestres de 2020; (ii) à aceleração dos preços ao consumidor, que afetam as projeções do deflator implícito do PIB; e (iii) à menor contração esperada do PIB real para 2020. Nessas condições, a projeção para o crescimento do PIB nominal, em 2021, passou de 6,6%, em novembro passado, para 7,3%, em fevereiro de 2021.

**Projeção para as receitas não administradas foi mantida, em termos nominais.** A projeção da IFI para as receitas não administradas, em 2021, não foi alterada, tendo em vista a ausência de eventos que justifiquem alguma mudança. Por exemplo, apesar do aumento recente observado no preço do petróleo no mercado internacional, para além de US\$ 60 o barril, foi mantida a atual premissa de preço médio do barril em US\$ 50, em 2021. Isto, combinado com a expectativa de uma taxa de câmbio R\$/US\$ média de 5,23, no ano, deve gerar em torno de R\$ 55 bilhões de receitas com *royalties* e participações para o governo central. Essa receita entra na rubrica “exploração de recursos naturais” na classificação adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Outro fator que poderia motivar alteração na projeção das receitas não administradas seria o aumento da contribuição dos servidores, por ocasião da reforma da previdência. Ocorre que, no entendimento da IFI, a projeção da rubrica “seguridade social do servidor” já estava bem calibrada para contemplar esse efeito.

**No cenário base, a projeção da IFI é de que a receita líquida do governo central seja de R\$ 1.333,3 bilhões, em 2021.** A nova projeção da IFI para a receita líquida do governo central, em 2021, é de R\$ 1.333,3 bilhões, configurando aumento de R\$ 22,1 bilhões frente à projeção de novembro, quando se estimava incremento do PIB nominal de 6,6%, em 2021. Conforme mencionado acima, a nova projeção da IFI para o crescimento do PIB nominal em 2021 é de alta de 7,3%.

**Revisão para cima na projeção da receita líquida, de 2021, deu-se em razão do aumento na projeção da receita primária, em R\$ 25 bilhões.** O aumento na projeção da receita líquida para 2021 decorre da revisão para cima na receita primária total, em R\$ 25,1 bilhões, assim como da alteração na projeção das transferências por repartição de receitas, em R\$ 3,0 bilhões, entre a revisão de novembro e a do presente relatório. Vale mencionar que a projeção das transferências governamentais é função das receitas administradas.

**TABELA 2. COMPARATIVO DAS PROJEÇÕES DA IFI PARA A ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2021 NAS REVISÕES DE CENÁRIOS DE NOVEMBRO DE 2019, NOVEMBRO DE 2020 E FEVEREIRO DE 2021**

CENÁRIO BASE: 2021 (R\$ milhões)	Revisão Nov/19	Revisão Nov/20	Revisão Fev/21	Dif. Fev/21- Nov/20
<b>1. Receita primária total</b>	<b>1.606.627,2</b>	<b>1.610.746,0</b>	<b>1.635.861,7</b>	<b>25.115,7</b>
Receita administrada pela RFB/ME, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	995.947,9	992.691,7	1.007.006,1	14.314,4
Arrecadação líquida para o RGPS	442.115,4	435.691,5	446.492,9	10.801,3
Receitas não administradas pela RFB/ME	168.564,0	182.362,7	182.362,7	0,0
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>271.530,9</b>	<b>299.547,5</b>	<b>302.570,5</b>	<b>3.023,0</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.335.096,3</b>	<b>1.311.198,5</b>	<b>1.333.291,2</b>	<b>22.092,7</b>
CENÁRIO OTIMISTA: 2021 (R\$ milhões)	Revisão Nov/19	Revisão Nov/20	Revisão Fev/21	Dif. Fev/21- Nov/20
<b>1. Receita primária total</b>	<b>1.613.579,7</b>	<b>1.664.531,7</b>	<b>1.674.400,4</b>	<b>9.868,7</b>
Receita administrada pela RFB/ME, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	995.940,9	1.015.917,5	1.022.432,2	6.514,7
Arrecadação líquida para o RGPS	448.521,8	447.836,0	451.190,0	3.354,0
Receitas não administradas pela RFB/ME	169.116,9	200.778,2	200.778,2	0,0
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>272.706,7</b>	<b>306.555,9</b>	<b>307.205,5</b>	<b>649,6</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.340.873,0</b>	<b>1.357.975,8</b>	<b>1.367.194,9</b>	<b>9.219,1</b>
CENÁRIO PESSIMISTA: 2021 (R\$ milhões)	Revisão Nov/19	Revisão Nov/20	Revisão Fev/21	Dif. Fev/21- Nov/20
<b>1. Receita primária total</b>	<b>1.606.339,5</b>	<b>1.575.334,1</b>	<b>1.593.122,0</b>	<b>17.787,9</b>
Receita administrada pela RFB/ME, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	995.161,6	986.506,5	994.855,7	8.349,2
Arrecadação líquida para o RGPS	448.144,6	431.990,6	441.429,2	9.438,7
Receitas não administradas pela RFB/ME	163.033,3	156.837,0	156.837,0	0,0
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>271.530,9</b>	<b>297.681,1</b>	<b>298.919,7</b>	<b>1.238,7</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.334.808,5</b>	<b>1.277.653,0</b>	<b>1.294.202,3</b>	<b>16.549,3</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

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

A Tabela 3 apresenta, de forma sintetizada, uma comparação entre as projeções da receita primária total e da receita líquida do governo central, como proporções do PIB, assim como do crescimento real da economia e do PIB nominal, para as revisões de cenário realizadas em novembro de 2019, novembro de 2020 e fevereiro de 2021, em um horizonte de 10 anos.

**Como proporção do PIB, projeção da IFI para a receita primária total, em 2021, é de 20,6%.** De acordo com a Tabela 3, no cenário base da IFI, atualizado em fevereiro de 2021, a receita primária total atingiria 20,6% do PIB neste ano, contra 21,2% na expectativa de novembro passado, e 21,1% na de novembro de 2019. A projeção da IFI para o crescimento real da economia, em 2021, foi marginalmente alterada, de 2,8%, na última revisão, para 3,0%, agora.

**TABELA 3. PROJEÇÕES DE RECEITA (% DO PIB) E PIB NO CENÁRIO BASE DA IFI, E COMPARAÇÃO ENTRE AS REVISÕES REALIZADAS EM NOVEMBRO DE 2019, NOVEMBRO DE 2020 E FEVEREIRO DE 2021**

Receita total - % do PIB	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário fevereiro/2021	20,6	20,8	20,9	21,1	21,2	21,2	21,2	21,2	21,2	21,2
Cenário novembro/2020	21,2	21,2	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0
Cenário novembro/2019	21,1	21,3	21,1	21,1	21,0	20,9	20,9	20,9	20,9	20,8
Receita líquida - % do PIB	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário fevereiro/2021	16,8	16,9	17,0	17,1	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2
Cenário novembro/2020	17,2	17,2	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1	17,1
Cenário novembro/2019	17,5	17,7	17,5	17,5	17,4	17,4	17,3	17,3	17,3	17,3
PIB - cresc. Real (%)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário fevereiro/2021	3,0	2,6	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Cenário novembro/2020	2,8	2,6	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Cenário novembro/2019	2,5	2,5	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3	2,3	2,3	2,4
PIB nominal - R\$ bilhões	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário fevereiro/2021	7.926	8.458	8.971	9.515	10.105	10.732	11.397	12.104	12.855	13.652
Cenário novembro/2020	7.607	8.114	8.634	9.196	9.794	10.430	11.108	11.830	12.599	13.418
Cenário novembro/2019	8.124	8.659	9.206	9.792	10.416	11.084	11.798	12.560	13.377	14.252

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

**Hipótese considerada pela IFI prevê uma recomposição gradual das receitas nos próximos anos, após a queda registrada em algumas bases tributáveis, em 2020.** A mudança ocorrida na trajetória das receitas (total e líquida)

durante o horizonte de projeção (2021-2030) ocorreu, conforme explicado nas considerações iniciais desta seção, em razão da hipótese assumida nesta revisão de cenários, diferentemente das revisões anteriores, de que a recomposição das bases de arrecadação ocorrerá de forma gradual, a partir de 2021. Essa hipótese parece mais plausível, considerando a grande desmobilização de recursos de produção (capital e trabalho) ocorrida na pandemia, assim como a recuperação da economia de forma concentrada em alguns setores de atividade, como indústria e varejo.

**Receita líquida, em proporção do PIB, deve convergir para 17,2% durante o horizonte de projeção entre 2021 e 2030.** No caso da receita líquida do governo central, a expectativa é de uma recomposição, como proporção do PIB, ao nível de 17,2% até meados da presente década, mesmo patamar de 2019, na ausência dos R\$ 70 bilhões recolhidos, em dezembro daquele ano, a título de receita extraordinária com a revisão do contrato de cessão onerosa entre a União e a Petrobras. A título de ilustração, a receita líquida apurada em 2019 foi de 18,2% do PIB.

As Tabelas 4, 5 e 6 apresentam as projeções de receita total bruta e suas componentes (receitas administradas pela Receita Federal, RGPS e receitas não administradas), além de projeções para as transferências aos entes subnacionais e para a receita líquida nos cenários base, otimista e pessimista, no período de 2021 a 2030.

**Crescimento continuado da economia cria condições para o aumento de bases de incidência de tributos.** 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 ao redor de 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, por certo tempo, as elasticidades das receitas governamentais.

**No cenário pessimista, o PIB deve crescer no ritmo de 1,3% ao ano, a partir de 2022.** As projeções do cenário pessimista também melhoraram na atual revisão. Se, antes, projetava-se alta de 1,8% para o PIB, em 2021, agora, a projeção contempla incremento de 2,4%. A partir de 2022, no entanto, 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 4. PROJEÇÕES DA IFI NO CENÁRIO BASE – R\$ BILHÕES**

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.467,8</b>	<b>1.635,9</b>	<b>1.761,6</b>	<b>1.878,4</b>	<b>2.003,2</b>	<b>2.139,5</b>	<b>2.271,7</b>	<b>2.416,6</b>	<b>2.567,5</b>	<b>2.728,2</b>	<b>2.896,9</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.007,0	1.094,8	1.172,8	1.256,3	1.347,6	1.432,6	1.527,5	1.625,5	1.729,8	1.838,9
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	446,5	472,2	498,6	526,5	557,2	589,1	622,8	658,4	696,5	736,3
Receitas não administradas pela RFB	163,6	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>263,8</b>	<b>302,6</b>	<b>329,0</b>	<b>352,4</b>	<b>377,5</b>	<b>404,9</b>	<b>430,4</b>	<b>459,0</b>	<b>488,4</b>	<b>519,7</b>	<b>552,5</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.203,9</b>	<b>1.333,3</b>	<b>1.432,6</b>	<b>1.526,0</b>	<b>1.625,7</b>	<b>1.734,6</b>	<b>1.841,2</b>	<b>1.957,6</b>	<b>2.079,1</b>	<b>2.208,5</b>	<b>2.344,3</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**TABELA 5. PROJEÇÕES DA IFI NO CENÁRIO OTIMISTA – R\$ BILHÕES**

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.467,8</b>	<b>1.674,4</b>	<b>1.814,9</b>	<b>1.966,7</b>	<b>2.130,2</b>	<b>2.314,2</b>	<b>2.506,6</b>	<b>2.705,1</b>	<b>2.915,8</b>	<b>3.143,0</b>	<b>3.385,9</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.022,4	1.115,4	1.210,4	1.310,6	1.426,1	1.544,2	1.662,1	1.785,4	1.917,9	2.058,2
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	451,2	483,6	524,4	570,3	620,2	674,5	733,5	797,6	867,4	943,3
Receitas não administradas pela RFB	163,6	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>263,8</b>	<b>307,2</b>	<b>335,1</b>	<b>363,7</b>	<b>393,8</b>	<b>428,5</b>	<b>464,0</b>	<b>499,4</b>	<b>536,5</b>	<b>576,3</b>	<b>618,4</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.203,9</b>	<b>1.367,2</b>	<b>1.479,8</b>	<b>1.603,1</b>	<b>1.736,4</b>	<b>1.885,8</b>	<b>2.042,7</b>	<b>2.205,7</b>	<b>2.379,3</b>	<b>2.566,7</b>	<b>2.767,5</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

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

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.467,8</b>	<b>1.593,1</b>	<b>1.707,8</b>	<b>1.802,4</b>	<b>1.909,4</b>	<b>2.031,4</b>	<b>2.155,7</b>	<b>2.292,3</b>	<b>2.434,7</b>	<b>2.587,6</b>	<b>2.748,4</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	994,9	1.075,7	1.138,1	1.207,1	1.288,2	1.368,7	1.458,9	1.552,0	1.652,7	1.758,1
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	441,4	464,5	486,2	512,9	541,6	572,4	605,0	639,4	675,9	714,3
Receitas não administradas pela RFB	163,6	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>263,8</b>	<b>298,9</b>	<b>323,2</b>	<b>342,0</b>	<b>362,7</b>	<b>387,1</b>	<b>411,3</b>	<b>438,4</b>	<b>466,3</b>	<b>496,6</b>	<b>528,2</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.203,9</b>	<b>1.294,2</b>	<b>1.384,6</b>	<b>1.460,4</b>	<b>1.546,7</b>	<b>1.644,4</b>	<b>1.744,4</b>	<b>1.854,0</b>	<b>1.968,4</b>	<b>2.091,1</b>	<b>2.220,2</b>

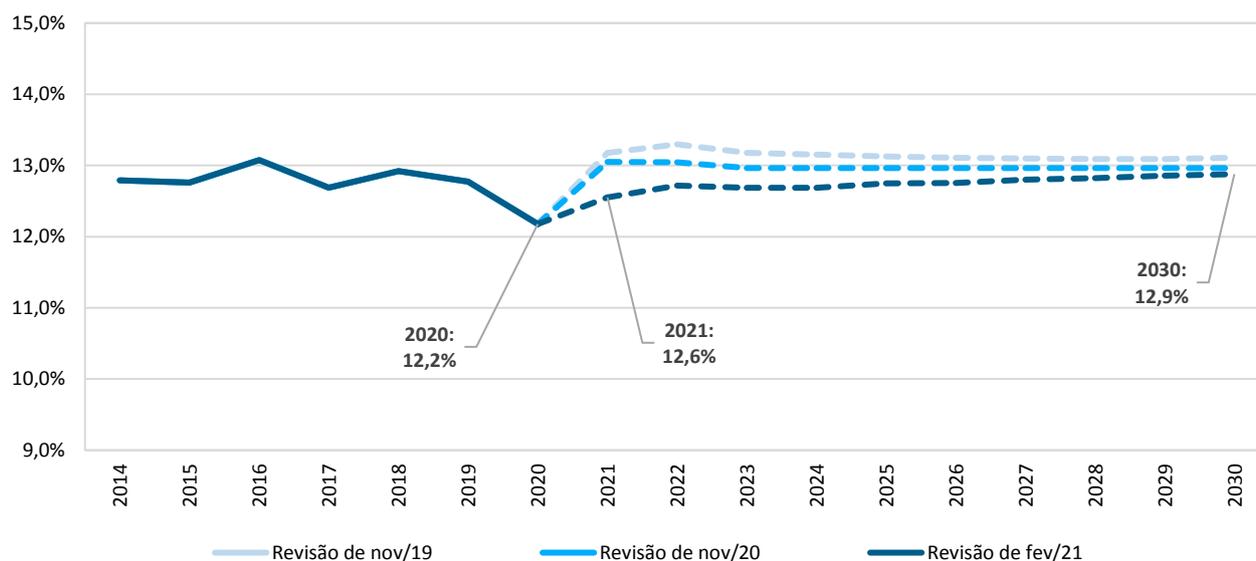
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

No cenário base, a projeção da IFI contempla, para as receitas administradas, um nível médio de 12,8% do PIB entre 2021 e 2030. 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 2021 a 2030. Na média do período, as receitas administradas corresponderiam a 12,8% do PIB na revisão atual das projeções.

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

A recuperação das receitas administradas, a partir de 2021, deve ocorrer de forma gradual em razão dos motivos já expostos nesta seção. Essa recomposição das receitas, à medida que o crescimento esperado para a economia se confirme, deverá levar a receita aos patamares observados nos anos anteriores à pandemia, entre 12,8% e 13,0% do PIB. Níveis mais elevados poderão ser alcançados, por exemplo, com um aumento do PIB potencial.

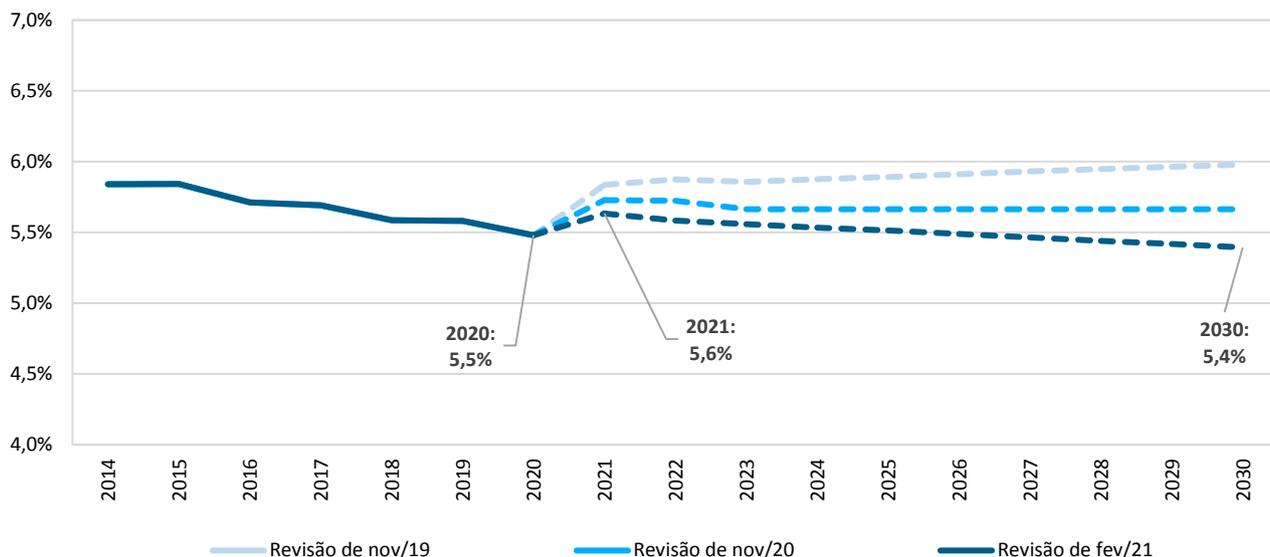
**GRÁFICO 6. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE NOV/19, NOV/20 E FEV/21, NO CENÁRIO BASE**



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

**Cenário base não contempla recuperação das receitas do RGPS, em proporção do PIB, nos próximos anos.** O Gráfico 7 contém o comparativo entre as projeções para as receitas líquidas do RGPS no cenário base, feitas nas revisões atual, de novembro de 2019 e de novembro de 2020. Assim como as receitas administradas, as receitas do RGPS sofreram redução, em 2020, em razão da queda na atividade econômica e do diferimento do recolhimento da contribuição patronal para a Previdência. Importante notar que a redução observada nos últimos anos nessa receita, como proporção do PIB, decorreu da desoneração da folha de pagamentos de alguns setores de atividade econômica.

**GRÁFICO 7. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS DO RGPS/PIB - REVISÕES DE NOV/19, NOV/20 E FEV/21, NO CENÁRIO BASE**



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

**Incertezas em relação à materialização de alguns eventos sugerem a manutenção da arrecadação para o RGPS em níveis próximos aos atuais.** Na atual revisão de cenários, optou-se por considerar que as receitas do RGPS permanecerão em níveis entre 5,4% e 5,6% do PIB, no horizonte de projeção, em virtude de incertezas com respeito (i) à volta dos recolhimentos da contribuição patronal sobre a folha dos setores que ainda estão desonerados, e (ii) à possibilidade de uma desoneração mais abrangente ser implementada.

Outra consideração importante a ser feita, e que embasa a hipótese de não recuperação das receitas do RGPS, como proporção do PIB, no horizonte entre 2021 e 2030, diz respeito à possibilidade de a pandemia ter acelerado mudanças estruturais que já vinham sendo observadas nas relações de trabalho. Tais mudanças podem causar um efeito permanente sobre as receitas previdenciárias. Evidentemente, esse tipo de hipótese carece de estudos mais aprofundados, a serem realizados em momentos futuros, à medida que mais informações estejam disponíveis.

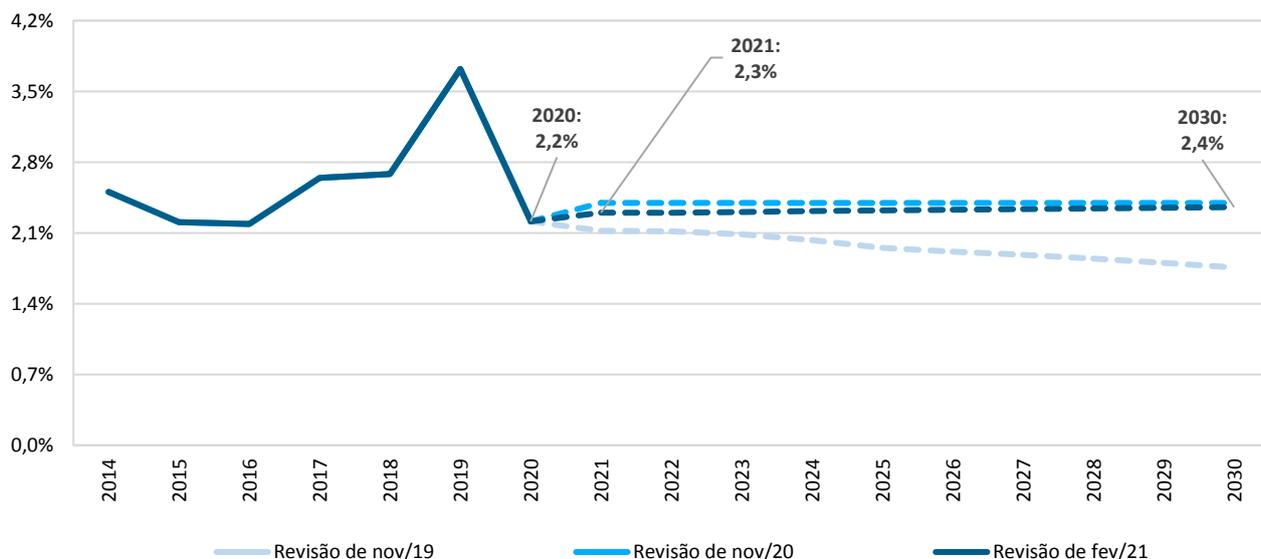
**Premissas em relação ao comportamento das receitas não administradas foram mantidas.** Para a projeção das receitas não administradas, foram mantidos os valores nominais apresentados na última revisão de cenários, publicada em novembro de 2020. Na ocasião, foi considerada a premissa de que essa arrecadação manterá participação relativamente 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. Além disso, a consolidação de uma retomada do crescimento, ainda que a uma taxa inferior a 2,5% ao ano (2,3%, no cenário base da IFI), deve criar um ambiente econômico mais favorável para o aumento do recolhimento dessas receitas.

As premissas para os cenários de receitas não administradas são:

- cenário base: 90% da média 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, como proporção do PIB, referentes às revisões atual, de novembro de 2019 e de novembro de 2020, todas no cenário base. Como os valores nominais das receitas não administradas foram mantidos constantes na revisão atual, na comparação com a revisão de novembro passado, os valores, como proporção do PIB, ficaram marginalmente diferentes.

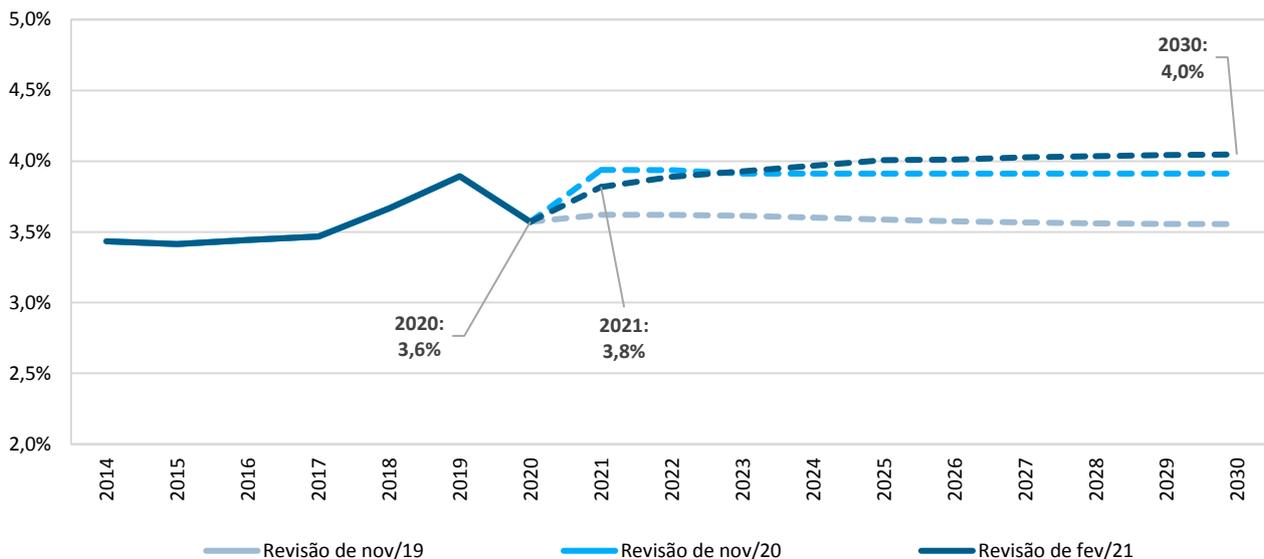
**GRÁFICO 8. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE NOV/19, NOV/20 E FEV/21, NO CENÁRIO BASE**



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

**Projeção das transferências da União acompanha a trajetória para as receitas administradas.** As projeções para as transferências por repartição de receita são apresentadas no Gráfico 9. Em comparação à revisão de novembro passado, assumiu-se que as transferências, após a retração verificada em 2020 (em proporção do PIB), serão recompostas nos próximos anos, em linha com o cenário projetado para as receitas administradas. Optou-se por vincular as projeções das transferências da União a Estados e Municípios ao cenário das receitas administradas em razão da ausência de projeções, por ora, para os tributos sobre os quais incide o percentual dessas transferências.

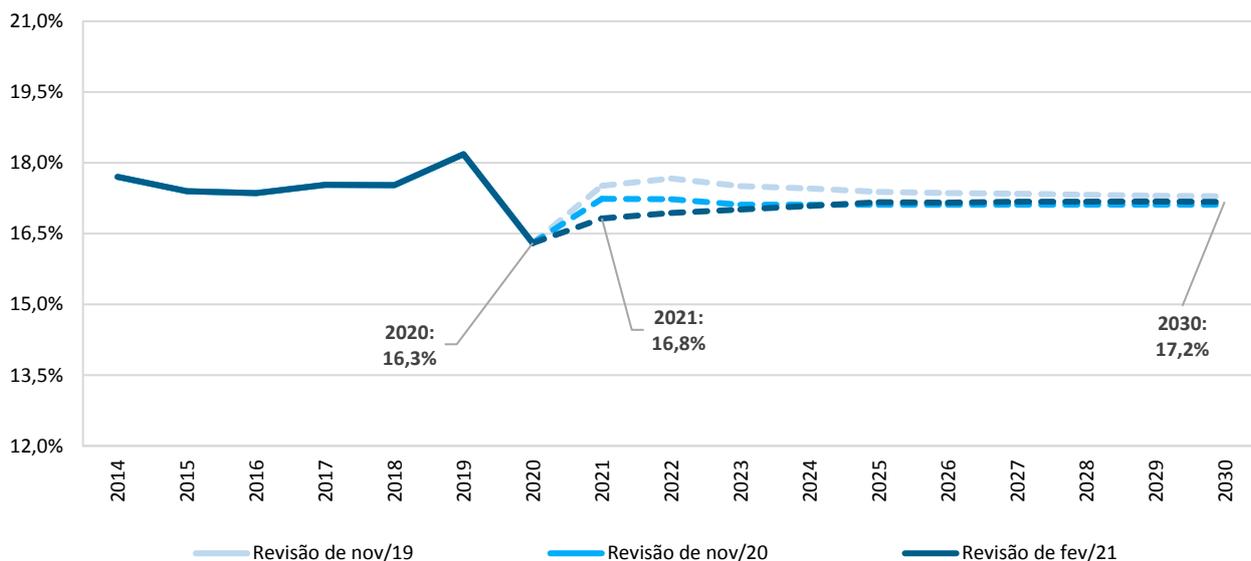
**GRÁFICO 9. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS/PIB - REVISÕES DE NOV/19, NOV/20 E FEV/21 NO CENÁRIO BASE**



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

**Expectativa da IFI é de que a receita líquida, como proporção do PIB, retorne ao nível de 17,2%, a partir de 2025.** Por fim, o Gráfico 10 apresenta a projeção da receita líquida para o período de 2021 a 2030. Pelos mesmos motivos apresentados para as trajetórias das receitas administradas e das receitas do RGPS, a receita líquida caiu para 16,3% do PIB, em 2020. A partir de 2021, a recuperação deverá ser gradual, em linha com o movimento esperado para as receitas administradas. Essa recomposição da receita líquida deverá convergir para o nível de 17,2% do PIB, atingido a partir de meados da presente década.

**GRÁFICO 10. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITA LÍQUIDA/PIB - REVISÕES DE NOV/19, NOV/20 E FEV/21 NO CENÁRIO BASE**



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

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

### 2.2.1 Despesas primárias

**Em 2021, a despesa primária do governo central deve recuar R\$ 366,6 bilhões, ou 18,8% (Tabela 7).** A contração se deve aos gastos com o enfrentamento da pandemia. Em 2020, eles atingiram R\$ 520,9 bilhões. Para este ano, a IFI projeta gastos da ordem de R\$ 64,2 bilhões, já considerando a provável prorrogação do auxílio emergencial a vulneráveis. Essa previsão, contudo, guarda certo grau de incerteza. Para além da impossibilidade de se precisar a extensão da pandemia e dos seus efeitos sobre a economia, o formato do auxílio emergencial segue indefinido. Mais adiante detalharemos os gastos com a Covid-19 no cenário da IFI. Em proporção do PIB, a redução de R\$ 366,6 bilhões no gasto primário total representa um recuo de 6,4 pontos percentuais: de 26,4%, em 2020, para 19,9%, em 2021.

**Desconsiderado-se o gasto com a Covid-19, a despesa primária mantém trajetória ascendente.** No nosso cenário-base, a despesa primária deve crescer 6,3% em 2021, refletindo o avanço dos principais itens do gasto obrigatório, como previdência, pessoal e Benefício de Prestação Continuada (BPC). Apesar disso, o ritmo de crescimento desses itens desacelerou nos últimos dois anos. Como veremos adiante, essa diminuição no ritmo de crescimento repercutiu positivamente no cenário para o teto de gastos. O gasto discricionário, por sua vez, se mantém em queda. Em 2020, ele havia atingido sua mínima histórica em percentual do PIB (1,5%). Em 2021, nossa projeção é de R\$ 104,3 bilhões ou 1,3% do PIB.

**TABELA 7. DESPESA PRIMÁRIA – CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)**

Discriminação	2020 Realizado	2021 Projeção IFI	Variação	
			R\$ bilhões	%
<b>Despesa Primária</b>	<b>1.947,0</b>	<b>1.580,4</b>	<b>-366,6</b>	<b>-18,8</b>
Obrigatórias	1.838,8	1.476,1	-362,7	-19,7
Previdência (RGPS)	663,9	704,5	40,6	6,1
Pessoal	321,3	338,1	16,7	5,2
Abono Salarial e Seguro Desemprego	59,6	61,2	1,7	2,8
BPC	62,7	66,9	4,3	6,8
Bolsa Família	19,0	34,9	15,8	83,0
Demais obrigatórias	712,3	270,5	-441,8	-62,0
Discricionárias (Executivo)	108,2	104,3	-3,9	-3,6
<i>Memo:</i>				
<i>Enfrentamento da Covid-19</i>	520,9	64,2	-456,7	-87,7
<i>Demais</i>	1.426,1	1.516,2	90,1	6,3

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

**Na comparação com o cenário-base de novembro, a projeção de despesas primárias cresceu R\$ 51,0 bilhões, ou 3,3% (Tabela 8).** A revisão atinge principalmente os gastos com a Covid-19, que foram ampliados em R\$ 54,2 bilhões. Em novembro, diferentemente da presente revisão, a IFI havia optado por não considerar nas projeções eventual prorrogação do auxílio emergencial a vulneráveis. Também no atual quadro de projeções, as estimativas para previdência e pessoal não foram alteradas, pois o realizado, no fim de 2020 e início de 2021, indicam desempenho muito semelhante ao esperado pela IFI para este ano. Já o gasto discricionário precisou ser revisto para baixo em função da necessidade de cumprimento da meta de déficit primário, que é de R\$ 247,1 bilhões.

O novo cenário também incorpora R\$ 4,9 bilhões a título da compensação da União aos demais entes relacionadas à Lei Kandir (Lei complementar nº 87/96). O Congresso aprovou em dezembro a Lei Complementar nº 176/2020, que estabelece transferências anuais de R\$ 4,0 bilhões entre 2020 e 2030. Como em 2020 o valor transferido foi de R\$ 3,1 bilhões, optamos por considerar que o valor restante, R\$ 900 milhões, será pago junto com a parcela de 2021, totalizando R\$ 4,9 bilhões.

**TABELA 8. PROJEÇÕES DE FEV/21 VERSUS PROJEÇÕES DE NOV/20 PARA A DESPESA PRIMÁRIA EM 2021 - CENÁRIO BASE**

Discriminação	nov/20	fev/21	Variação	
			R\$ bilhões	%
<b>Despesa Primária</b>	<b>1.529,4</b>	<b>1.580,4</b>	<b>51,0</b>	<b>3,3</b>
Obrigatórias	1.416,7	1.476,1	59,4	4,2
Previdência (RGPS)	704,5	704,5	0,0	0,0
Pessoal	338,1	338,1	0,0	0,0
Abono Salarial e Seguro Desemprego	57,8	61,2	3,5	6,0
BPC	66,9	66,9	0,0	0,0
Bolsa Família	34,9	34,9	0,0	0,0
Demais obrigatórias	214,6	270,5	55,9	26,1
Discricionárias (Executivo)	112,7	104,3	-8,4	-7,4
<i>Memo:</i>				
<i>Enfrentamento da Covid-19</i>	<i>10,0</i>	<i>64,2</i>	<i>54,2</i>	<i>-87,7</i>
<i>Demais</i>	<i>1.519,4</i>	<i>1.516,2</i>	<i>-3,2</i>	<i>-0,2</i>

Fonte: IFI.

**Gasto primário projetado pela IFI para 2021 está R\$ 31,0 bilhões (ou 2,0%) acima do esperado pelo governo (Tabela 9).** Com o atraso na tramitação do PLOA, optamos por utilizar, para fins de comparação, as projeções que constam da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada em dezembro do ano passado. O dado da LDO tem a vantagem de ser mais recente, mas tem a desvantagem de não estar detalhado. De qualquer forma, é muito provável que a principal diferença entre as projeções da IFI e as do governo, presentes na LDO, se refira ao auxílio emergencial a vulneráveis. Enquanto o governo ainda não incorporou em suas estimativas o valor do benefício, a IFI, nesta revisão, passou a considerar, no cenário base, um gasto total de R\$ 34,2 bilhões em 2021.

**TABELA 9. PROJEÇÃO DA IFI (CENÁRIO BASE) X PROJEÇÃO DO GOVERNO – CENÁRIO BASE**

Discriminação	Governo (LDO/dezembro)		IFI (fevereiro)		Diferença	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bi	% PIB
<b>Despesa Primária</b>	<b>1.549,4</b>	<b>19,8</b>	<b>1.580,4</b>	<b>19,9</b>	<b>31,0</b>	<b>2,0</b>
Previdência	710,4	9,1	704,5	8,9	-5,9	-0,8
Pessoal	335,8	4,3	338,1	4,3	2,3	0,7
Outras despesas obrigatórias*	248,1	3,2	281,3	3,5	33,2	13,4
Despesas do Executivo sujeitas a programação financeira	255,1	3,3	256,5	3,2	1,4	0,6
Obrigatórias com controle de fluxo	154,8	2,0	152,2	1,9	-2,6	-1,7
Discricionárias*	100,3	1,3	104,3	1,3	4,0	4,0

*PIB nominal*

7811,4

7.926,21

Fonte: LDO 2021 (Anexo IV, Tabela 4) e IFI. \*Na Tabela da LDO, a reserva de contingência primária que será destinada, na tramitação do PLOA, ao atendimento das emendas parlamentares, no valor de R\$ 16,3 bilhões, está incluída na linha relativa a outras despesas obrigatórias. Como esse valor será majoritariamente incorporado ao orçamento como despesas discricionárias do Executivo, nesta tabela do RAF ele está incluído na linha relativa às discricionárias. Dessa forma, o número da LDO se torna comparável ao da IFI, dado que nos nossos cenários são projetadas as discricionárias totais, incluindo emendas parlamentares.

No cenário base, os gastos com a Covid-19 chegam a R\$ 64,2 bilhões em 2021 (Tabela 10). Na ausência de informações pormenorizadas sobre as medidas que o governo pretende adotar, optamos por considerar apenas os gastos com auxílio emergencial a vulneráveis e vacinação, além de R\$ 10,0 bilhões para outras demandas que devem surgir na área da saúde. Vale lembrar que o governo já possui autorizados R\$ 37,6 bilhões em restos a pagar ou reabertura de créditos extraordinários de 2020. Isso não significa, contudo, que esse montante será efetivamente pago em 2021, dado que eventuais gastos impactarão o cumprimento da meta de resultado primário e concorrerão com as demais despesas primárias, a exemplo do próprio benefício emergencial.

**TABELA 10. GASTOS COM A COVID-19 – CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)**

Ação	2020 Realizado	2021 Projeção IFI	Variação	
Auxílio emergencial a vulneráveis	293,1	34,2	-	259,0
Auxílio financeiro aos entes subnacionais	78,2	-	-	78,2
Cotas dos fundo garantidores de operações e de crédito	58,1	-	-	58,1
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	33,5	-	-	33,5
Vacinação	2,2	20,0		17,8
Demais	55,8	10,0	-	45,8
<b>Total</b>	<b>520,9</b>	<b>64,2</b>	<b>-</b>	<b>456,8</b>

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

**Auxílio emergencial a vulneráveis em 2021 poderá custar R\$ 34,2 bilhões, descontado o valor do Bolsa Família (BF).** A Tabela 11 estima a despesa total com a volta dos pagamentos do auxílio emergencial a vulneráveis em 2021. No cenário base, correspondente a uma despesa de R\$ 34,2 bilhões, seriam pagas quatro parcelas mensais, entre março e junho, no valor de R\$ 250, para 45 milhões de pessoas. No cenário otimista, reduzimos a quantidade de indivíduos que necessitariam do auxílio para 35 milhões, o que faria a despesa total do programa cair para R\$ 24,2 bilhões. Finalmente, no cenário pessimista, aumentamos os beneficiários para 50 milhões, e estendemos a duração dos pagamentos para seis meses (portanto, de março a agosto). Neste caso, a despesa total seria de R\$ 58,7 bilhões.

**TABELA 11. DESPESA ESTIMADA COM O AUXÍLIO EMERGENCIAL A VULNERÁVEIS EM 2021**

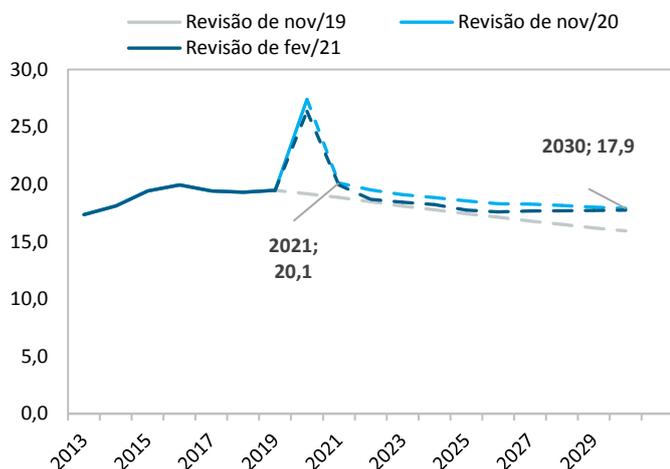
Premissas	Cenário		
	Otimista	Base	Pessimista
Valor da cota mensal (R\$)	250	250	250
Número de parcelas mensais	4	4	6
Quantidade de beneficiários (milhões de pessoas)	35	45	50
<i>No Bolsa Família</i>	19,2	19,2	19,2
<i>Fora do Bolsa Família</i>	15,8	25,8	30,8
Despesa mensal (R\$ bi) [A]	8,8	11,3	12,5
Valor mensal que seria pago de BF por mês (R\$ bi) [B]	2,7	2,7	2,7
Despesa mensal, exceto o que seria pago de BF (R\$ bi) [C = A – B]	6,0	8,5	9,8
Despesa total (R\$ bi) [D]	35,0	45,0	75,0
Valor total que seria pago de BF (R\$ bi) [E]	10,8	10,8	16,3
Despesa total, exceto o que seria pago de BF (R\$ bi) [F = D – E]	24,2	<b>34,2</b>	58,7

Fonte: IFI. A informação da linha B foi estimada a partir de dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), disponíveis em: <https://bit.ly/3dh4fV5>. Veja a Nota 2, abaixo. Nota 1: não consideramos pagamento de cota dupla para mulheres chefes de família monoparental. Conforme noticiado pela imprensa, é possível que em 2021 não haja cota dupla, como houve em 2020. Ver, por exemplo: <https://bit.ly/3arspKR>. Nota 2: consideramos que os beneficiários do BF que se mostrarem elegíveis ao auxílio emergencial receberão uma complementação ao BF, de modo que o valor final recebido pelo beneficiário seja de R\$ 250. Assim, não se tratará de substituir um benefício pelo outro, fato que faz diferença do ponto de vista dos lançamentos orçamentários. Neste sentido, a despesa total (linha F) é líquida do montante que já seria pago a título de BF. Tal montante foi estimado em R\$ 2,7 bilhões mensais (linha B), pois: (i) esta foi a despesa com o BF em janeiro de 2021, conforme a SAGI; e (ii) a série histórica da SAGI indica que, entre março e abril de 2020, quando o auxílio foi implementado pela primeira vez, a despesa com o BF foi cortada em sua quase totalidade (de R\$ 2,5 bilhões para R\$ 113 milhões), dando suporte à hipótese de que a quase totalidade dos beneficiários será elegível para a mencionada complementação em 2021.

**No cenário base, o gasto primário cairá a 17,9% do PIB até 2030.** Em 2020, o gasto primário atingiu 26,4% do PIB, maior valor da série histórica do Tesouro Nacional. O percentual considera os 7,1% do PIB gastos no enfrentamento da pandemia. Subtraindo-se as duas principais atipicidades no período – as despesas da Covid-19, em 2020, e os pagamentos da cessão onerosa à Petrobras, em 2019 –, o gasto primário teria apresentado ligeira alta de 1,3%, passando de 19% para 19,3% do PIB. É um crescimento em ritmo menor do que observado nos últimos anos e que impacta as projeções.

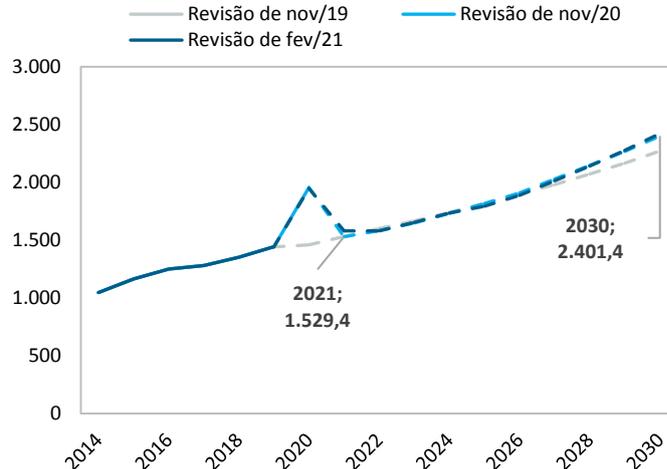
No cenário de novembro de 2020, as despesas primárias partiam de 27,4% do PIB, em 2020, caíam a 20,1% do PIB, em 2021, e convergiam a 17,9% do PIB até 2030. Pelas novas projeções, a despesa parte dos 26,4% do PIB observados em 2020 e também atinge 17,9% do PIB em 2030. Dessa vez, contudo, o recuo nos primeiros anos é um pouco superior ao que se verificava no cenário anterior (Gráfico 11, para valores em % do PIB, e Gráfico 12, para valores em R\$ bilhões). A trajetória do gasto pouco se alterou entre as duas revisões e, portanto, o principal fator por trás da melhora das projeções do gasto em percentual do PIB foi o aumento nas projeções da IFI para o PIB nominal. O PIB nominal anual médio projetado, em novembro, para o período de 2021 a 2030, era de R\$ 10,3 trilhões. Na nova curva, o PIB médio passou a R\$ 10,6 trilhões.

**GRÁFICO 11. DESPESA PRIMÁRIA - CENÁRIO BASE  
(% DO PIB)**



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

**GRÁFICO 12. DESPESA PRIMÁRIA - CENÁRIO BASE  
(R\$ BILHÕES)**

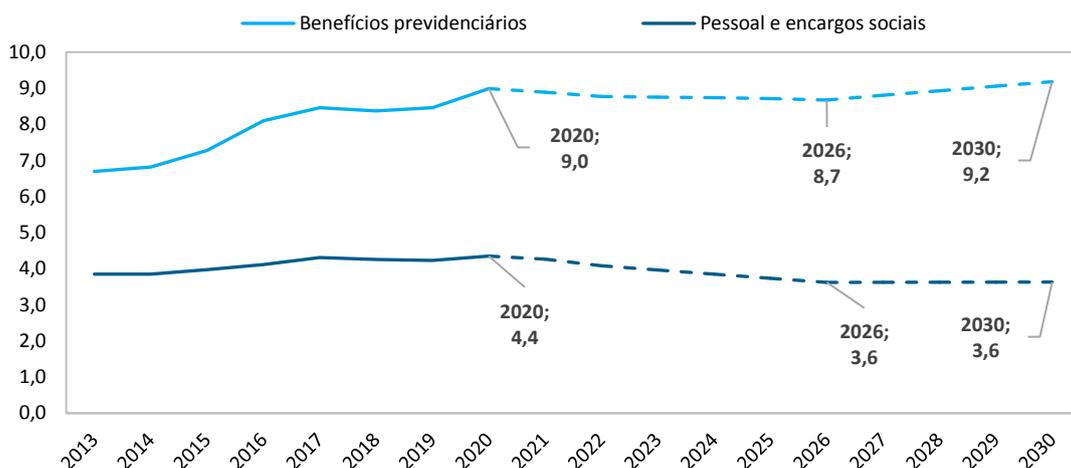


Fonte: Tesouro (2014 a 2020) e IFI (anos seguintes).

**A trajetória dos gastos com previdência e pessoal se manteve praticamente inalterada nesta revisão.** As simulações da IFI para os benefícios previdenciários utilizam a metodologia de projeções fiscais do RGPS descrita no PLDO, a partir da reprodução, pela IFI, dos modelos públicos disponibilizados pelo governo na época da discussão da reforma da previdência. 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, evoluindo apenas pelo INPC.

Nesta revisão, os gastos do RGPS partem de 9% do PIB, em 2020, caem até 8,7% do PIB, em 2026, em função da premissa de congelamento, em termos reais, do salário mínimo, até 2026, e dos efeitos da reforma da previdência, e voltam para 9,2% do PIB em 2030 (Gráfico 13). Já a projeção para os gastos com pessoal considera um crescimento de 3% entre 2022 e 2026, seguido de um período em que os gastos são também reajustados pela inflação do ano anterior. É um cenário restritivo, sobretudo se levarmos em conta que esses gastos cresceram, em média, 7,1% entre 2015 e 2019. Por outro lado, em 2020, o ritmo desacelerou e o avanço foi de apenas 2,6% em relação ao ano anterior. No cenário base, os gastos com pessoal chegam a 3,6% do PIB, em 2026, e se estabilizam no restante do período.

**GRÁFICO 13. RGPS E PESSOAL - CENÁRIO BASE (% DO PIB)**

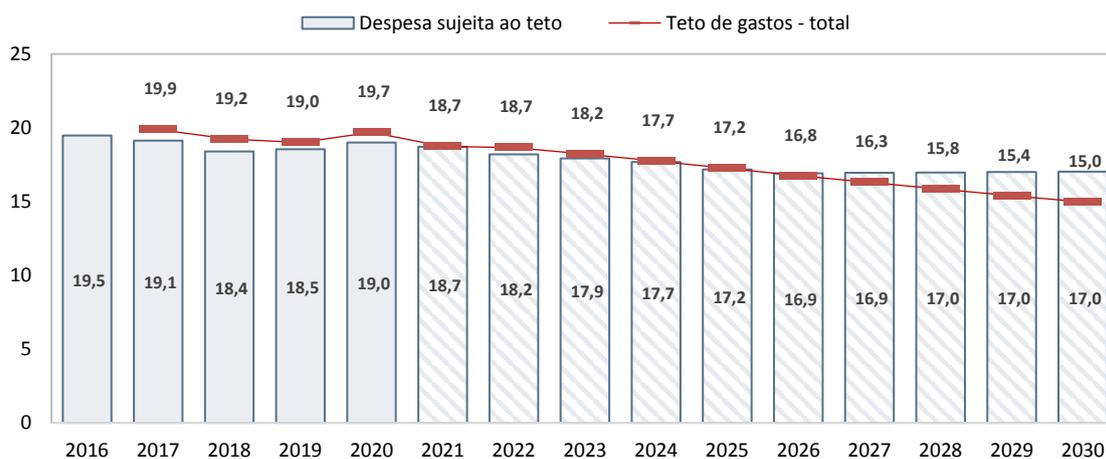


Fonte: Tesouro (2013 a 2020) e IFI (anos seguintes).

### 2.2.2 Teto de gastos

**As novas projeções trazem um cenário mais favorável ao cumprimento do teto de gastos.** Em 2021, as despesas primárias sujeitas ao teto devem chegar a R\$ 1.483,0 bilhões, com uma folga de R\$ 2,9 bilhões<sup>3</sup>. As despesas devem representar 18,7% do PIB no fim de 2021 (Gráfico 14). Respeitada a regra constitucional, as despesas primárias sujeitas ao teto cairiam para cerca de 17% do PIB, em 2026, ano em que a forma de correção dos limites poderia ser revista. Para os próximos anos, as perspectivas de cumprimento do teto continuam indicando cenário bastante difícil para o cumprimento do teto, mas melhor do que o previsto em novembro pela IFI, sobretudo em razão dos efeitos da inflação sobre a correção do teto. Os próximos parágrafos tratam dos fatores que subsidiam nossa avaliação do teto de gastos nesta revisão de cenários.

**GRÁFICO 14. TETO DE GASTOS - CENÁRIO BASE (% DO PIB)**



Fonte: Tesouro (2016 a 2020) e IFI (anos seguintes).

<sup>3</sup> Esses valores se referem aos três Poderes, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública da União somados.

**O ritmo de crescimento de pessoal e previdência caiu nos últimos três anos.** Os gastos com previdência e pessoal, que juntos correspondem a 70% do total das despesas sujeitas ao teto, têm mostrado tendência de crescimento abaixo da esperada anteriormente pela IFI. O desempenho dos gastos previdenciários reflete, em alguma medida, as novas regras instituídas pela Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019). É preciso estar atento, contudo, a outros fatores que possam ter influenciado esse movimento recente, como o eventual represamento de pedidos de concessão de benefícios<sup>4</sup>. As despesas de pessoal, por sua vez, foram impactadas pela redução no número de contratações na administração federal e pelo fim dos reajustes que haviam sido concedidos entre 2016 e 2019 para boa parte das carreiras da União.

**O quadro fiscal para 2021 é menos incerto do que em novembro passado.** No cenário base, o teto é cumprido mesmo considerando gastos sobre os quais havia certa indefinição ao longo de 2020, como a destinação de R\$ 20,0 bilhões para a aquisição de vacinas, por meio de crédito extraordinário, e a nova compensação da União aos demais entes decorrentes da Lei Kandir (Lei Complementar nº 176/2020).

**Dados preliminares de execução de janeiro reforçam o cenário mais benéfico para o teto em 2021.** Os gastos com pessoal, exceto sentenças judiciais e precatórios, cresceram, em termos nominais, 1,4% na comparação com janeiro de 2020. Como a maior parte dos reajustes salariais é concedida já em janeiro e o ritmo de contratações reduziu-se consideravelmente nos últimos anos, o desempenho no início do ano se torna um bom preditor para o avanço da despesa no restante do ano. Nos nossos cenários, consideramos um aumento nominal de 3%, a título de crescimento vegetativo da folha, acrescido do impacto das novas contratações informado no Anexo V do PLOA 2021, que é de R\$ 2,4 bilhões, em 2021, e de R\$ 4,5 bilhões no ano que vem. No total, a despesa com pessoal cresceria 5,2% em termos nominais, avanço bastante conservador se considerarmos o desempenho de janeiro.

Já os gastos do RGPS, desconsiderando-se os relativos a sentenças judiciais e precatórios, cresceram 5,6% em janeiro frente ao mesmo mês de 2020. Assim como no caso dos gastos com pessoal, não havendo mudanças significativas nas regras, o desempenho no primeiro mês já seria um bom preditor para o comportamento no ano. Apenas por hipótese, se o crescimento de janeiro fosse observado no exercício, o gasto do RGPS, após incluir sentenças e precatórios, ficaria em R\$ 702,2 bilhões, abaixo dos R\$ 710,4 bilhões hoje projetados pelo governo na LDO<sup>5</sup>. O percentual é próximo ao do cenário base da IFI, que é de 5,9%.

**Nos nossos cenários, os gastos com enfrentamento da pandemia, inclusive o eventual novo auxílio emergencial, não estão sujeitos ao teto de gastos.** Como visto, nosso cenário base contempla R\$ 64,2 bilhões em gastos da Covid-19. A hipótese é que essas despesas correriam à conta de restos a pagar e reabertura de créditos extraordinários abertos no ano passado ou novos créditos extraordinários, que não se sujeitam ao teto. Eventual inclusão do auxílio emergencial dependeria substancialmente do corte de outras despesas. No cenário base, a folga no teto em 2021 é de apenas R\$ 2,9 bilhões e os gastos discricionários, de R\$ 104,3 bilhões, próximos, portanto, do que a IFI considera como seu patamar mínimo. Assim, cortes de gastos deveriam acontecer nas despesas obrigatórias. Nesse caso, a dificuldade viria da resistência em promover ajustes relevantes nessa parcela do gasto. O pagamento do benefício é provável, mas não há, pelo menos por enquanto, nenhuma proposta concreta ou indicativo de quais seriam as fontes de compensação.

**O IPCA elevado, em junho deste ano, favorecerá o cumprimento do teto de gastos em 2022.** Em junho de 2020, o IPCA acumulado em doze meses, índice que corrige o teto, ficou em apenas 2,1%, levando a um reajuste do teto de R\$ 31 bilhões. O reajuste de 2021 foi o menor desde a instituição do teto de gastos em 2016, enquanto a inflação encerrou o ano em patamar bem mais elevado, após período de aceleração. Assim, enquanto o teto foi corrigido por um percentual mais baixo, as despesas para 2021 serão influenciadas pela inflação do fim do ano passado, de 4,52%, medida pelo IPCA. Para 2022, a situação se inverte. A expectativa da IFI é que o IPCA atinja 6,2% no acumulado de doze meses até junho. O

<sup>4</sup> A esse respeito, veja por exemplo: <https://glo.bo/3qGXPTd>.

<sup>5</sup> Tabela 4 do Anexo IV da LDO 2021.

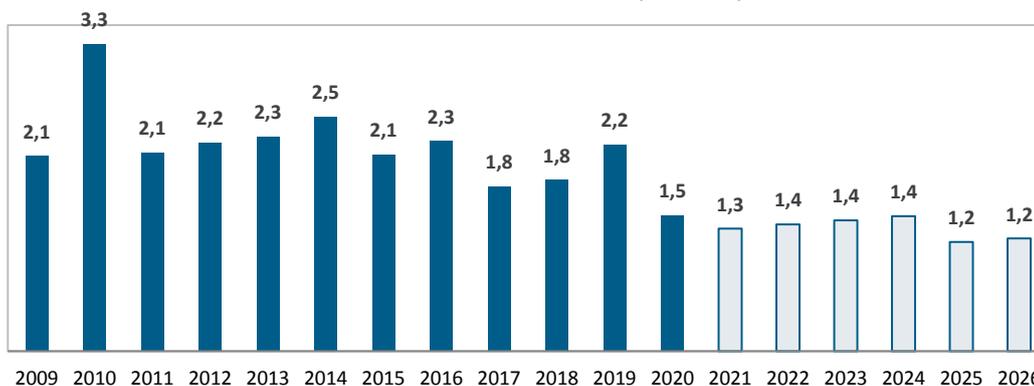
crescimento do teto para 2022 seria, portanto, de R\$ 91,9 bilhões, quase três vezes o crescimento de 2021. No nosso cenário base, o teto seria cumprido em 2022 com uma folga de R\$ 38,8 bilhões no fim do ano, mas os riscos permanecem presentes, como se discute a seguir.

**A avaliação de que o cenário para o teto de gastos melhorou inspira cuidados.** O cenário de cumprimento pressupõe forte ajuste em pessoal, que deve passar de 4,4% do PIB, em 2021, para 3,6% do PIB, em 2026. Ao mesmo tempo em que traz alívio para a perspectiva de cumprimento do teto de gastos, a contenção dos gastos com pessoal deve resultar em maior pressão por reajustes e concursos nos próximos anos. Essa observação é importante quando se analisa a perspectiva para o teto de gastos nos cenários da IFI. Como falamos anteriormente, a trajetória dos gastos com pessoal pressupõe crescimento de 3% entre 2021 e 2026, a título de crescimento vegetativo da folha, e só a partir de 2027 consideram-se reajustes também pela inflação. Em que medida esse menor crescimento (na comparação com a média histórica) será sustentável no horizonte preditivo da IFI, é um ponto que merecerá atenção em futuras revisões.

**O cenário para o teto de gastos pressupõe que o nível das despesas discricionárias permanecerá baixo pelo menos até 2025.** Ainda que as despesas obrigatórias, influenciadas por previdência e pessoal, apresentem tendência de crescimento mais favorável, as discricionárias continuarão tendo que contribuir para o ajuste requerido pelo teto de gastos. Na média, elas ficariam em 1,3% do PIB entre 2021 e 2026 (Gráfico 15). Em 2020, o grupo já havia atingido sua mínima histórica, 1,5% do PIB. De 2009 a 2019, a média foi de 2,3% do PIB.

Importante ter claro o que representa um cenário muito restritivo para os gastos discricionários. Pouco espaço para investimentos em infraestrutura, dificuldade para cumprir o piso constitucional em saúde e necessidade de racionalizar custeio administrativo. Considerando-se que a necessidade de aumentar o investimento público é tema recorrente no debate fiscal, a pressão por gastos dessa natureza também ajuda a qualificar o desafio para o cenário de cumprimento do teto de gastos nos próximos anos.

GRÁFICO 15. GASTO DISCRICIONÁRIO (% DO PIB)



Fonte: Tesouro (2016 a 2020) e IFI (anos seguintes).

**Nesta revisão, risco de descumprimento do teto em 2021 passou de elevado para moderado.** Em síntese, é possível observar tendência de crescimento mais favorável nos gastos com pessoal e previdência e a remoção de algumas incertezas presentes em 2020. Os dados preliminares de execução de janeiro também apontam um quadro mais controlado para as despesas com previdência e pessoal. Esses fatores, combinados, nos dão segurança para que o risco de descumprimento do teto de gastos em 2021 seja percebido como moderado e não mais elevado, o que ainda suscita atenção. Vale dizer, a principal despesa nova a ser contratada, o provável novo auxílio emergencial, se fosse contabilizada dentro do teto, levaria ao seu rompimento, muito provavelmente.

No cenário base, o risco permanece moderado até 2024. Pelas novas projeções, nos próximos três anos, seria possível cumprir o teto, com risco moderado de rompimento (dentro do espectro: baixo, moderado e alto), desde que o gasto discricionário permanecesse perto do seu mínimo. De forma objetiva, nos nossos cenários, quando o gasto discricionário

projetado se encontra entre 90% e 110% do gasto mínimo, o risco de descumprimento tende a ser classificado como moderado; abaixo de 90%, elevado; acima de 110%, baixo. Esse parâmetro mais objetivo costuma ser complementado com outras informações que nos permitem avaliar o quadro geral do teto de gastos em determinado exercício. Em novembro, por exemplo, as projeções indicavam que o teto poderia ser cumprido em 2021 com despesas discricionárias ligeiramente acima do patamar mínimo. Mas o contexto em que se discutia o orçamento de 2021 era tão permeado de pressões sobre o gasto primário que, na nossa avaliação, justificava considerar o risco de descumprimento do teto como elevado. O Gráfico 16 mostra que, a partir de 2025, o gasto discricionário deve passar a ficar abaixo dos 90% do patamar mínimo e, com isso, o risco de descumprimento do teto passa a ser elevado. No Gráfico 16, a faixa vermelha sombreada representa o intervalo de 90% a 110%.

**GRÁFICO 16. GASTOS DISCRICIONÁRIOS, NÍVEL MÍNIMO E INTERVALO DE 90% A 110% - CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Tesouro (2016 a 2020) e IFI (anos seguintes).

### 2.2.3 Resultado primário

No cenário base, a IFI projeta déficit primário de R\$ 247,1 bilhões, ou 3,1% do PIB, em 2021 (Tabela 12). Como resultado das novas estimativas de receitas e despesas, o déficit primário de 2021 deve ficar em R\$ 247,1 bilhões, contra os R\$ 743,1 bilhões de 2020. A redução do déficit se deve principalmente ao recuo de R\$ 362,7 bilhões nos gastos obrigatórios, o que, por sua vez, está relacionado à redução dos gastos com o enfrentamento da pandemia. Mas o menor déficit também é explicado pela recuperação da receita primária, que deve crescer R\$ 129,4 bilhões no ano, ajudando a compensar os gastos novos, inclusive com o eventual novo auxílio emergencial.

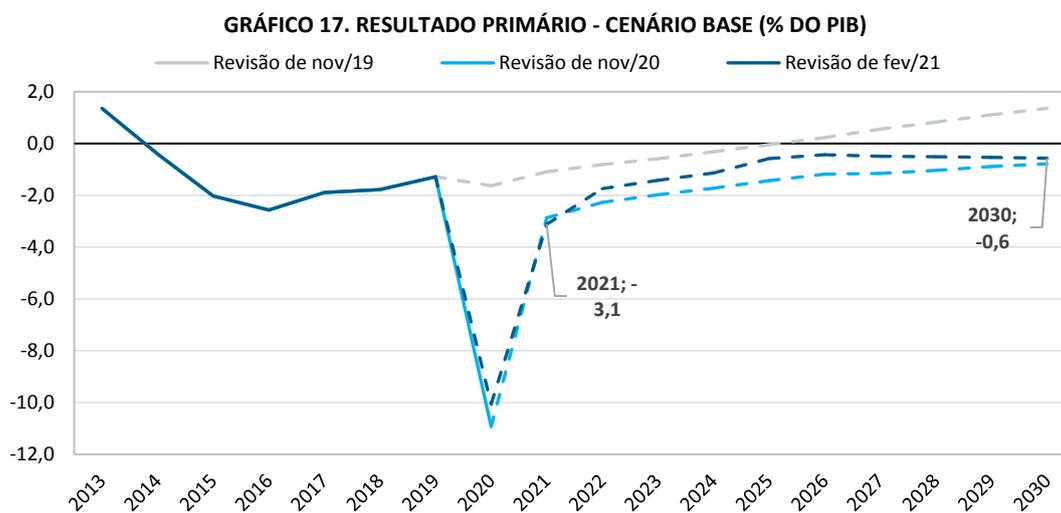
**TABELA 12. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)**

Discriminação	2020 Realizado		2021 Projeção IFI		Variação	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Receita total	1.467,8	19,9	1.635,9	20,6	168,1	0,8
Transferências a E&M	263,8	3,6	302,6	3,8	38,7	0,2
Receita Líquida	1.203,9	16,3	1.333,3	16,8	129,4	0,5
Despesa Primária	1.947,0	26,4	1.580,4	19,9	-366,6	-6,4
Obrigatórias	1.838,8	24,9	1.476,1	18,6	-362,7	-6,3
Discricionárias (Executivo)	108,2	1,5	104,3	1,3	-3,9	-0,1
Resultado primário	-743,1	-10,1	-247,1	-3,1	496,0	6,9

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

Na comparação com o cenário base de novembro, a projeção para o déficit primário de 2021 cresceu R\$ 28,9 bilhões, influenciada pela melhora na perspectiva de arrecadação e pela redução dos gastos discricionários, do lado positivo, e pela incorporação de novos gastos primários no enfrentamento da pandemia, do lado negativo.

**No cenário base, não há expectativa de superávit primário até 2030.** Apesar da piora na projeção de déficit primário, em 2021, por conta da incorporação de novos gastos com a pandemia, a trajetória do resultado primário para o período 2022 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 17. Vale dizer, há riscos concentrados na política de pessoal, pois a premissa assumida pela IFI, já explicitada, poderá não se verificar caso o congelamento de salários vigente até o fim de 2021 seja revisto para o próximo ano. Neste contexto, propostas como a PEC Emergencial têm sido discutidas para viabilizar o acionamento dos chamados gatilhos do teto de gastos.



Fonte: Tesouro (2013 a 2020) e IFI (anos seguintes).

A Tabela 13 consolida as projeções da IFI para o governo central no cenário base entre 2021 e 2030. O cenário mais benigno não leva em conta reajustes salariais ou eventuais processos de contratação para além dos previstos no Anexo V do PLOA de 2021, tampouco outros gastos que estão sendo debatidos, como a possível 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 13. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (% DO PIB)**

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita total	19,9	20,6	20,8	20,9	21,1	21,2	21,2	21,2	21,2	21,2	21,2
Transferências a E&M	3,6	3,8	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Receita Líquida	16,3	16,8	16,9	17,0	17,1	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2
Despesa Primária	26,4	19,9	18,7	18,4	18,2	17,7	17,6	17,7	17,7	17,7	17,7
Obrigatórias	24,9	18,6	17,4	17,2	17,0	16,8	16,7	16,8	16,8	16,9	16,9
Previdência	9,0	8,9	8,8	8,8	8,7	8,7	8,7	8,8	8,9	9,1	9,2
Pessoal	4,4	4,3	4,1	4,0	3,9	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	3,6
Abono e Seguro	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
BPC	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Bolsa Família	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Demais obrigatórias	9,6	3,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4
Discricionárias (Executivo)	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
<b>Resultado primário</b>	<b>-10,1</b>	<b>-3,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,6</b>
PIB Nominal (R\$ bilhões)	7.387,1	7.926,2	8.458,2	8.971,2	9.514,7	10.104,9	10.731,6	11.397,2	12.104,1	12.854,8	13.652,1

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

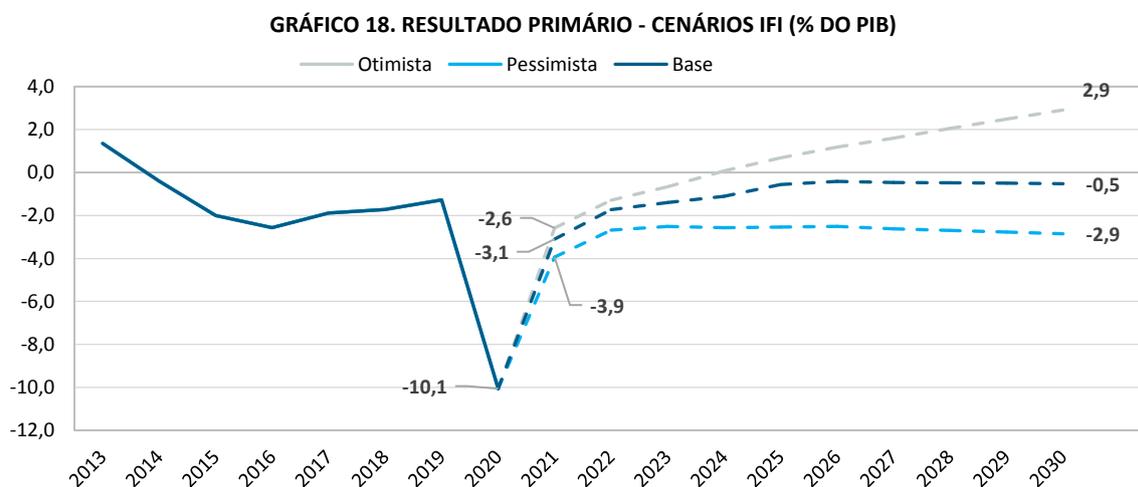
Os cenários pessimista e otimista contemplam os riscos negativos e positivos que poderiam afetar as trajetórias previstas para as variáveis fiscais no cenário base. No contexto de crise pandêmica e econômica, a importância relativa do cenário pessimista aumenta. Nele precifica-se uma recuperação da economia de apenas 2,4% em 2021 e 1,3% entre 2022 e 2030. As Tabelas 22, 23 e 24, no fim do relatório, detalham as projeções da IFI para o resultado primário do governo central no cenário base e nos dois cenários alternativos.

**A estimativa de déficit primário, no cenário pessimista, vai a 4,0% do PIB em 2021.** Quanto ao período de 2021 a 2030, as receitas líquidas projetadas devem ficar em uma média de 16,5% do PIB, abaixo dos 17,1% do PIB projetados no cenário base atual para o mesmo período. Já as despesas simuladas apresentam média de 19,4% do PIB, acima da média do cenário base, de 18,1% do PIB. Assim, o déficit primário estimado, no cenário pessimista, varia de 4,0% do PIB, em 2021, após o pico de 10,1%, em 2020, para 3,1% do PIB, em 2030.

**Em percentual do PIB, as despesas obrigatórias ficaram em patamar mais elevado no cenário pessimista.** O gasto obrigatório, após atingir o pico de 24,9% do PIB com as medidas de enfrentamento da pandemia, em 2020, se estabilizam em torno de 18% do PIB até 2025 para então voltar a crescer e se situar em patamar mais próximo a 19% do PIB. Nesse cenário, diferentemente do cenário base e do otimista, as despesas previdenciárias do RGPS cresceriam 1,6 p.p. do PIB, entre 2021 e 2030. Vale lembrar que 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, por sua vez, cairiam cerca de 0,5 p.p. do PIB ao longo do período. Nos cenários base e otimista, esse recuo é ainda maior, de 0,6 e 0,8 p.p. do PIB, respectivamente.

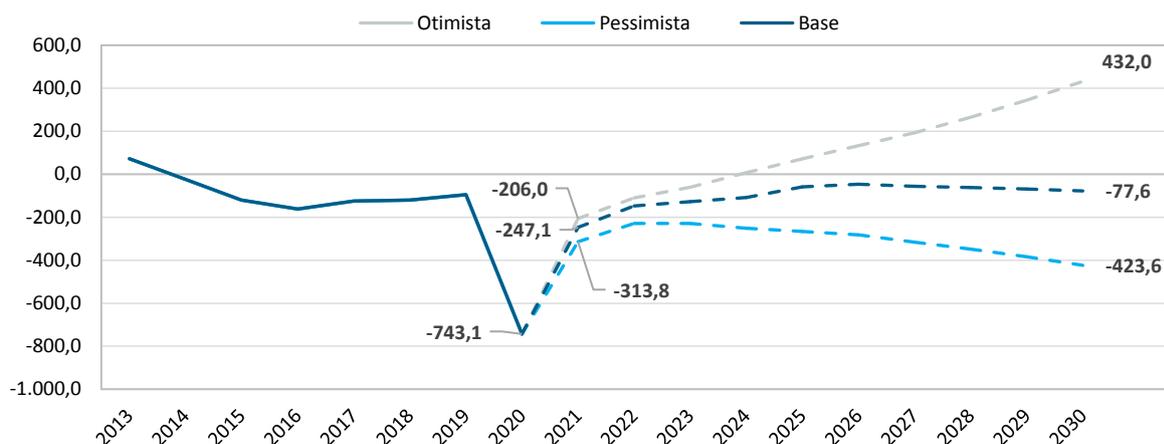
**Déficit primário estimado no cenário otimista vai a R\$ 206,0 bilhões ou 2,6% do PIB em 2021.** No cenário otimista, o superávit primário voltaria em 2024. Para o período de 2021 a 2030, as receitas líquidas são estimadas em 18,0% do PIB, pela média anual, cerca de 0,9 p.p. superiores às estimadas no cenário base. Do lado das despesas, a média anual projetada para o período é de 17,3% do PIB, inferior à média do cenário base em 0,8 p.p. do PIB. O resultado primário, no cenário otimista, fica positivo a partir de 2024, 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 novembro e o atual, já que, naquela revisão, o superávit era atingido a partir de 2027.

Nos Gráficos 18 e 19, 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 23, ao final deste relatório, apresenta todos os números de 2021 a 2030 para o cenário otimista.



Fonte: Tesouro (2013 a 2020) e IFI (anos seguintes).

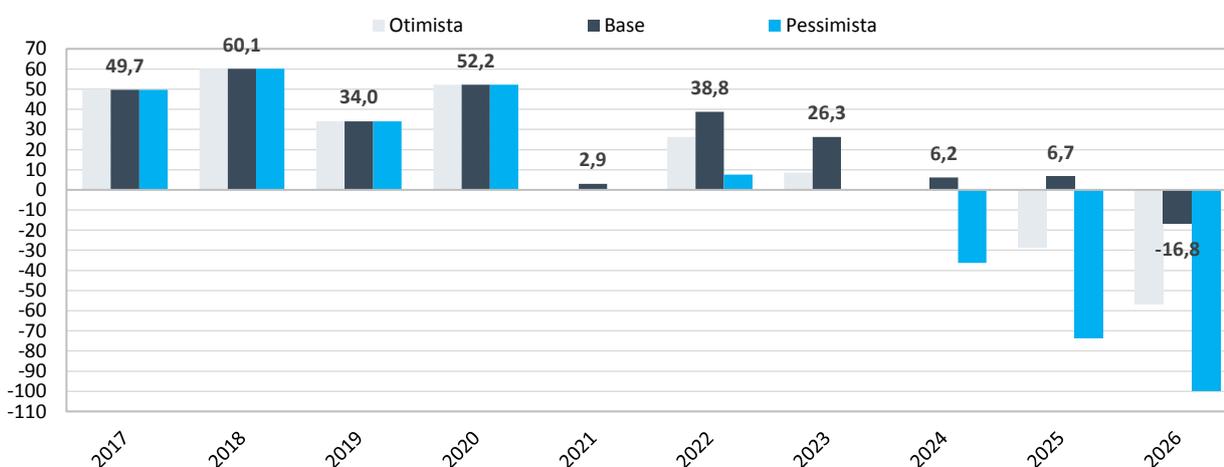
**GRÁFICO 19. RESULTADO PRIMÁRIO - CENÁRIOS IFI (R\$ BILHÕES)**



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

Nos cenários alternativos, o o risco de descumprimento do teto de gastos em 2021 também é moderado. As diferenças relevantes ocorrem a partir de 2022. No pessimista, o risco passa a ser elevado já em 2023; no otimista, em 2024. O fato de o risco ser maior no cenário otimista do que no cenário base parece contraintuitivo, mas se deve à menor projeção para a inflação medida pelo IPCA em contexto de gastos obrigatórios ainda pressionando a despesa. Vale reforçar que o cenário de cumprimento do teto, embora mais favorável nesta revisão em comparação com novembro, ainda se dá em contexto de gastos discricionários reduzidos e crescimento baixo das despesas com pessoal, o que deve manter a regra pressionada e pode repercutir negativamente na prestação de serviços públicos. O Gráfico 20 mostra a folga ou o excesso de despesas em relação ao teto de gastos nos três cenários preditivos da IFI.

**GRÁFICO 20. FOLGA (+) OU EXCESSO (-) DE DESPESAS - TETO DE GASTOS (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Tesouro (2017 a 2020) e IFI (anos seguintes).

Por fim, a Tabela 14 traz um balanço de riscos e retorno do resultado primário à condição de superávit para os três cenários da IFI.

**TABELA 14. BALANÇO DE RISCOS E EVOLUÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO**

Risco de descumprimento de teto de gastos*	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	Moderado	Moderado	Moderado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado
Cenário Base	Moderado	Moderado	Moderado	Moderado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado
Cenário Pessimista	Moderado	Moderado	Elevado	Elevado	Elevado	Elevado				
Risco de descumprimento/revisão da meta de resultado primário**	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	Moderado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Base	Moderado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Pessimista	Moderado	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Resultado primário	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	DP	DP	DP	DP	SP	SP	SP	SP	SP	SP
Cenário Base	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP
Cenário Pessimista	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.