

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

2. CENÁRIOS FISCAIS

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

Relação entre o PIB e o recolhimento de tributos é direta. Existe uma relação direta entre a arrecadação de tributos e o comportamento da atividade econômica. Quanto maior o PIB, maior tende a ser a arrecadação. Essa resposta das receitas fiscais ao impulso do PIB, no entanto, depende também da composição da expansão econômica.

Elasticidade receita-PIB costuma oscilar ao redor da unidade. 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.

Estudo realizado pela IFI sugere que a elasticidade receita-PIB de longo prazo caiu nos últimos anos. A Nota Técnica nº 19¹, 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. Novo estudo sobre este tema será publicado pela IFI, ao longo deste ano.

Crescimento econômico continuado favorece a receita por ampliar bases tributáveis. 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).

Principal alteração em relação à última revisão de cenários foi a incorporação do pagamento do auxílio-emergencial recebido por pessoas não elegíveis. Em relação ao cenário apresentado em fevereiro de 2021, a revisão atual das projeções de receitas fiscais da IFI para o horizonte de 2021 a 2030 incorpora, basicamente, o pagamento de valores referentes a auxílio-emergencial, no exercício de 2020, recebido por indivíduos que não atendiam aos critérios de elegibilidade, assim como a revisão para cima do PIB nominal de 2021 em razão da inflação mais alta esperada para o ano.

Lei que disciplinou o pagamento do auxílio já previa a devolução dos valores recebidos indevidamente. Em fevereiro passado, a Receita Federal do Brasil (RFB) anunciou a necessidade de apresentação da Declaração de Ajuste Anual de Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) por indivíduos que receberam o auxílio emergencial e tiveram rendimentos tributáveis superiores a R\$ 22.847,76 no exercício de 2020. A Lei nº13.982², de 2 de abril de 2020, que

¹ Link para acesso ao documento: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/545264/NT_Elasticidade.pdf.

² Link para acesso à lei: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. O § 2º-B do art. 2º da lei estabelece: "O beneficiário do auxílio emergencial que receba, no ano-calendário de 2020, outros rendimentos tributáveis em valor superior ao valor da primeira faixa

disciplinou o pagamento do auxílio emergencial, prevê essa devolução, assim como de dependentes incluídos na declaração de imposto de renda que também tenham recebido o auxílio. A devolução da quantia recebida indevidamente a título de auxílio emergencial não contempla³ a extensão (auxílio-emergencial residual), prevista na Medida Provisória nº 1.000, de 2020.

TCU indicou o pagamento de R\$ 54,7 bilhões a indivíduos que não seriam elegíveis a receber o auxílio-emergencial em 2020. Ainda em fevereiro, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Balanço da Fiscalização do Auxílio-Emergencial⁴, considerou que foram pagos R\$ 54,7 bilhões a 7,3 milhões de pessoas que não seriam elegíveis ao recebimento das cotas do auxílio. Desse total de 7,3 milhões, 6,4 milhões também receberam indevidamente a segunda cota (direcionada exclusivamente a mulheres na condição de chefes de família monoparental).

Cálculos do TCU incluíram os valores residuais do auxílio, pagos entre setembro e dezembro de 2020. Importante mencionar que o TCU considerou, para efeito de mensuração dos valores pagos indevidamente no âmbito do auxílio-emergencial, o recebimento dos valores residuais. Assim, da soma de R\$ 54,7 bilhões, R\$ 41,3 bilhões são relativos às cinco primeiras parcelas do auxílio (pagamento disciplinado na Lei nº 13.982, de 2020, e no Decreto nº 10.412, de 2020), e R\$ 13,4 bilhões correspondem às quatro parcelas do auxílio residual (Medida Provisória nº 1.000, de 2020⁵).

Do montante de R\$ 54,7 bilhões, IFI considerou que somente R\$ 41,3 bilhões são passíveis de devolução. Com base nessas informações e no Balanço do TCU, a IFI fez uma estimativa a respeito do montante de recursos passíveis de serem incorporados à receita do imposto de renda no exercício de 2021. Como o TCU considerou o recebimento dos valores residuais no cálculo dos R\$ 54,7 bilhões recebidos indevidamente, a IFI fez cálculos com base apenas no montante de R\$ 41,3 bilhões, relativos às primeiras cinco parcelas do auxílio e que são objeto da devolução prevista pela RFB neste ano.

Quantia considerada pela IFI a ser devolvida, por meio das declarações do Imposto de Renda de Pessoa Física, é de R\$ 16,9 bilhões. Segundo consta no portal da RFB, a previsão é de recebimento de três milhões de declarações de ajuste anual com devolução do auxílio-emergencial. Com base nessa informação, a IFI considerou que 11,7% dessas declarações devolverão R\$ 3.000,00 (equivalentes a cinco parcelas de uma cota, de R\$ 600,00 cada), enquanto 88,3% devolverão R\$ 6.000,00 (cinco parcelas de duas cotas). Tais percentuais baseiam-se no que foi apresentado no Balanço do TCU (6,4 milhões correspondem a 88,3% de 7,3 milhões). A soma resultante é de R\$ 16,9 bilhões, quantia incorporada na estimativa da IFI para a receita do imposto de renda e, conseqüentemente, nas receitas administradas em 2021.

O montante de R\$ 16,9 bilhões corresponde à soma a ser devolvida aos cofres públicos no cenário base da IFI. A soma de R\$ 16,9 bilhões corresponde a 41,1% dos R\$ 41,3 bilhões calculados pelo TCU no Balanço do Auxílio, valor máximo possível para as devoluções, visto que a obrigatoriedade abarca apenas as cinco primeiras parcelas pagas pelo governo no ano passado. A devolução de R\$ 16,9 bilhões foi incorporada ao cenário base das receitas governamentais em 2021. Para o cenário otimista, a IFI considerou percentual de devolução de 60% dos R\$ 41,3 bilhões, ou R\$ 24,8 bilhões.

da tabela progressiva anual do Imposto de Renda Pessoa Física fica obrigado a apresentar a Declaração de Ajuste Anual relativa ao exercício de 2021 e deverá acrescentar ao imposto devido o valor do referido auxílio recebido por ele ou por seus dependentes”.

³ Ver notícia de 5 de março de 2021, publicada no portal da RFB: <https://bit.ly/3uxlN8r>.

⁴ Disponível em: <https://bit.ly/3nY4dEV>.

⁵ Cálculos realizados a partir da Tabela 2, página 69, do “Quarto relatório de acompanhamento especial das medidas de resposta à crise do coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda”. Disponível em: <https://bit.ly/33u38LD>.

No cenário pessimista, a premissa considerada é de que 20% dos R\$ 41,3 bilhões serão devolvidos em 2021, ou R\$ 8,3 bilhões.

Expectativa de pagamento de R\$ 18,8 bilhões de tributos diferidos, no ano passado, foi mantida na atual revisão de cenários. Foi mantida, na atual revisão de cenários, a expectativa de pagamento de R\$ 18,8 bilhões de tributos diferidos no ano passado, uma das medidas adotadas pelo governo para auxiliar as empresas no contexto da pandemia da covid-19. As explicações para essa premissa foram apresentadas na edição de fevereiro de 2021 deste Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF)⁶. De acordo com os relatórios de arrecadação de tributos divulgados pela Receita Federal, não houve registro de pagamentos dessa natureza nos três primeiros meses de 2021. Mesmo assim, a IFI preferiu manter a expectativa de que esses diferimentos regressarão aos cofres do Tesouro ao longo do ano. Dessa soma de R\$ 18,8 bilhões, R\$ 12,9 bilhões seriam decorrentes do pagamento de PIS/COFINS e R\$ 5,9 bilhões derivados de contribuição patronal sobre a folha de pagamento.

Mudança na projeção da inflação ao consumidor provocou alteração na projeção do deflator implícito do PIB e, conseqüentemente, dos valores do PIB nominal no horizonte de projeção. Um segundo fator a motivar a revisão nos cenários para as receitas do governo central foi a mudança para cima na projeção de inflação para 2021, conforme discutido no Contexto Macro deste RAF. A mudança na projeção de inflação para o ano altera também a projeção do deflator implícito do PIB. Assim, se na revisão de cenários apresentada em fevereiro passado, a expectativa era de alta de 7,3% no PIB nominal, em 2021, no cenário base, agora, a previsão é de aumento de 8,8% no indicador.

À medida que o crescimento da economia vá se consolidando, haverá uma recomposição gradual das bases tributáveis. Na atual revisão de cenários foi mantida a expectativa de recomposição gradual das bases tributáveis, após a redução verificada em 2020, o que ocorrerá à medida que o crescimento econômico projetado vá se consolidando. A título de comparação, na revisão publicada em novembro de 2020, assumiu-se que, já em 2021, a relação receita/PIB retornaria aos níveis observados antes da pandemia. Tratava-se de uma hipótese bastante forte, que foi revista em fevereiro e mantida agora.

Vale notar a presença de incertezas associadas aos cenários apresentados, o que reforça a expectativa de uma recomposição gradual das bases de 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.

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

2.1.1 Projeções de receitas para 2021

Resultado da revisão nas projeções de receita foi um aumento de R\$ 26,7 bilhões na receita primária total 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 4. Os momentos em que ocorreu a atualização das projeções foram novembro de 2020, fevereiro de 2021 e maio de 2021. Na revisão atual, no cenário base, a receita primária alcançaria R\$

⁶ Link para acesso: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/584764/RAF49_FEV2021.pdf.

1.662,6 bilhões, em 2021, montante R\$ 26,7 bilhões superior ao projetado em fevereiro. Esse crescimento seria oriundo de melhora nas projeções das receitas administradas, na arrecadação líquida para o RGPS e nas receitas não administradas.

Aumento no PIB nominal (+R\$ 9,8 bilhões) e devolução do auxílio (+R\$ 16,9 bilhões) explicam a revisão na projeção da receita primária no ano. O aumento na projeção das receitas de 2021 (+R\$ 26,7 bilhões), no cenário base, deveu-se, como explicado na parte introdutória desta seção, (i) à revisão para cima na projeção do PIB nominal de 2021, de 7,3%, em fevereiro, para 8,8%, em maio, com efeito de R\$ 9,8 bilhões; e (ii) à devolução do auxílio-emergencial pelos indivíduos não elegíveis, no montante de R\$ 16,9 bilhões.

Aumento na arrecadação de alguns tributos no primeiro trimestre reforça o quadro de recuperação da atividade econômica. É importante pontuar que a recuperação da atividade econômica, iniciada no segundo semestre de 2020, tem produzido efeitos sobre o recolhimento de tributos administrados, como atestam as informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). No acumulado do primeiro trimestre de 2021, os seguintes tributos registraram forte incremento, em termos reais: (i) Imposto de Importação (+33,9%); (ii) IPI (+34,1%); (iii) Imposto sobre a Renda (+9,6%); (iv) COFINS (+8,9%); (v) PIS/PASEP (+9,0%); e (vi) CSLL (+14,9%).

Vale notar que os fatos geradores da arrecadação até março correspondem a eventos ocorridos até fevereiro. Esse aumento de arrecadação confirma a recuperação da atividade econômica, apesar de os efeitos geradores considerados irem até fevereiro, antes, portanto, da adoção de medidas de restrição ao funcionamento de setores em função do agravamento da pandemia, que afetaram a economia a partir de março.

Aumento na projeção das receitas não administradas, em 2021, foi de R\$ 6,6 bilhões. A projeção da IFI para as receitas não administradas, em 2021, foi ajustada para cima, em R\$ 6,6 bilhões, de modo a contemplar alguns fatores, como a mudança na premissa para o preço médio do barril do petróleo no mercado internacional, em 2021, de US\$ 50 na revisão de fevereiro, para US\$ 58 agora. Isto, combinado com a expectativa de uma taxa de câmbio R\$/US\$ média de 5,32, no ano, deve gerar em torno de R\$ 65 bilhões de receitas com *royalties* e participações para o governo central, R\$ 10 bilhões a mais do que o previsto na revisão de fevereiro. Essa receita entra na rubrica “exploração de recursos naturais” na classificação adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Os pagamentos de outorga previstos nos leilões de alguns ativos de logística de infraestrutura (rodovias, aeroportos, terminais portuários e ferrovias), já realizados, ou a serem realizados no segundo semestre do presente ano estavam quase todos contemplados nas projeções da IFI para este ano.

Expectativa de arrecadação, em 2021, de alguns grupos que compõem as receitas não administradas foi revista marginalmente para baixo. Por fim, foram ajustadas para baixo as projeções de alguns grupos que compõem as receitas não administradas, como seguridade social do servidor, receitas próprias e de convênios e contribuição do salário educação, de modo a alinhar os valores com o observado nos primeiros três meses do ano.

Projeção para a receita líquida, em 2021, foi acrescida em R\$ 24,5 bilhões, para R\$ 1.357,8 bilhões. A nova projeção da IFI para a receita líquida do governo central, em 2021, é de R\$ 1.357,8 bilhões, um aumento de R\$ 24,5 bilhões frente à projeção de fevereiro, quando se estimava incremento do PIB nominal de 7,3%, em 2021. Conforme mencionado acima, a nova projeção da IFI para o crescimento do PIB nominal em 2021 é de alta de 8,8%.

Incremento na projeção da receita líquida, neste ano, foi resultado de uma revisão para cima, em R\$ 26,7 bilhões, na receita primária total e de outra, de R\$ 2,2 bilhões, nas transferências. O aumento na projeção da receita líquida para 2021 decorre da revisão para cima na receita primária total, em R\$ 26,7 bilhões, assim como da alteração na projeção das transferências por repartição de receitas, em R\$ 2,2 bilhões, entre a revisão de fevereiro e a do presente relatório. Vale mencionar que a projeção das transferências governamentais é função das receitas administradas.

TABELA 4. COMPARATIVO DAS PROJEÇÕES DA IFI PARA A ARRECAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2021 NAS REVISÕES DE CENÁRIOS DE NOVEMBRO DE 2020, FEVEREIRO DE 2021 E MAIO DE 2021

CENÁRIO BASE: 2021 (R\$ milhões)	Revisão Nov/20	Revisão Fev/21	Revisão Mai/21	Dif. Mai/21-Fev/21
1. Receita primária total	1.610.746,0	1.635.861,7	1.662.576,0	26.714,3
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	992.691,7	1.007.006,1	1.026.499,7	19.493,6
Arrecadação líquida para o RGPS	435.691,5	446.492,9	447.168,4	675,6
Receitas não administradas pela RFB/MF	182.362,7	182.362,7	188.941,7	6.579,0
Incentivos fiscais	0,0	0,0	-33,8	-33,8
2. Transferências por repartição de receita	299.547,5	302.570,5	304.788,7	2.218,3
3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]	1.311.198,5	1.333.291,2	1.357.787,3	24.496,1

CENÁRIO OTIMISTA: 2021 (R\$ milhões)	Revisão Nov/20	Revisão Fev/21	Revisão Mai/21	Dif. Mai/21-Fev/21
1. Receita primária total	1.664.531,7	1.674.400,4	1.693.118,6	18.718,2
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	1.015.917,5	1.022.432,2	1.040.919,2	18.487,0
Arrecadação líquida para o RGPS	447.836,0	451.190,0	451.478,0	288,1
Receitas não administradas pela RFB/MF	200.778,2	200.778,2	200.755,2	-23,1
Incentivos fiscais	0,0	0,0	-33,8	-33,8
2. Transferências por repartição de receita	306.555,9	307.205,5	312.175,8	4.970,3
3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]	1.357.975,8	1.367.194,9	1.380.942,8	13.747,9

CENÁRIO PESSIMISTA: 2021 (R\$ milhões)	Revisão Nov/20	Revisão Fev/21	Revisão Mai/21	Dif. Mai/21-Fev/21
1. Receita primária total	1.575.334,1	1.593.122,0	1.628.453,7	35.331,8
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	986.506,5	994.855,7	1.008.029,3	13.173,6
Arrecadação líquida para o RGPS	431.990,6	441.429,2	442.767,5	1.338,3
Receitas não administradas pela RFB/MF	156.837,0	156.837,0	177.690,8	20.853,7
Incentivos fiscais	0,0	0,0	-33,8	-33,8
2. Transferências por repartição de receita	297.681,1	298.919,7	301.699,2	2.779,5
3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]	1.277.653,0	1.294.202,3	1.326.754,5	32.552,3

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

2.1.2 Projeções de receitas no horizonte 2021-2030

A Tabela 5 apresenta, de forma sintetizada, uma comparação entre as projeções da receita primária total e da receita líquida do governo central, como proporções do PIB, assim como do crescimento real da economia e do PIB nominal, para as revisões de cenário realizadas em novembro de 2020, fevereiro de 2021 e maio de 2021, em um horizonte de 10 anos.

Como proporção do PIB, receita primária do governo central deverá atingir 20,5% do PIB em 2021. De acordo com a Tabela 5, no cenário base da IFI, atualizado em maio de 2021, a receita primária total atingiria 20,5% do PIB neste ano, contra 20,6% na expectativa de fevereiro passado, e 21,2% na de novembro de 2020. A projeção da IFI para o crescimento real da economia, em 2021, foi mantida em 3,0%.

TABELA 5. PROJEÇÕES DE RECEITA (% DO PIB) E PIB NO CENÁRIO BASE DA IFI, E COMPARAÇÃO ENTRE AS REVISÕES REALIZADAS EM NOVEMBRO DE 2020, FEVEREIRO DE 2021 E MAIO DE 2021

Receita total - % do PIB	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário maio/2021	20,5	20,7	20,9	21,1	21,2	21,2	21,3	21,3	21,3	21,3
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
Receita líquida - % do PIB	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário maio/2021	16,7	16,8	17,0	17,1	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2
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
PIB - cresc. Real (%)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário maio/2021	3,0	2,6	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
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
PIB nominal - R\$ bilhões	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário maio/2021	8.106	8.657	9.192	9.768	10.373	11.014	11.695	12.418	13.186	14.002
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

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

Trajetória da receita primária, como proporção do PIB, não foi alterada no horizonte de projeção, somente os valores nominais. Em proporção do PIB, não houve alteração nas trajetórias das receitas total e líquida no horizonte de projeção. A mudança nos valores nominais se deve à alteração no PIB nominal, que passou a crescer mais, em 2021, em relação à última revisão de cenários. As taxas de variação do PIB nominal de 2022 em diante mantiveram-se praticamente

as mesmas. Conforme explicado na edição de fevereiro deste Relatório, a diferença de nível entre a receita primária total e líquida, como proporção do PIB, nas revisões atual e de fevereiro na comparação com a de novembro de 2020, se deve a uma premissa assumida em relação à recomposição das bases tributáveis à medida que os efeitos da pandemia sobre a atividade econômica sejam diluídos. Tal hipótese leva em consideração 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.

IFI prevê que a receita líquida volte ao patamar de 17,2% do PIB em meados da década, mesmo nível verificado em 2019. A receita líquida do governo central, como proporção do PIB, deverá alcançar o 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 6, 7 e 8 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.

Recuperação das receitas administradas ocorrerá em cenário de crescimento real da economia em torno a 2,3% ao ano nos próximos anos. Pelo lado das receitas administradas, os 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.

Alteração nos valores do PIB nominal implicou em aumento na projeção das receitas no cenário pessimista também. As projeções do cenário pessimista também melhoraram na atual revisão em função da revisão realizada na projeção do PIB nominal, ainda que o crescimento real nesse cenário tenha sido revisto de uma alta de 2,4%, em 2021, para outra de 2,1%. Até meados da década, essa taxa se estabilizaria em 1,3% ao ano, mesma trajetória apresentada na revisão de fevereiro. De todo modo, o aumento dos valores do PIB no cenário pessimista, em 2021, influencia a trajetória das receitas administradas nesse cenário, tornando os valores mais elevados nos anos à frente.

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

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita total	1.467,8	1.662,6	1.788,4	1.922,2	2.061,1	2.201,1	2.336,7	2.485,4	2.640,3	2.805,2	2.978,1
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.026,5	1.114,4	1.207,0	1.301,9	1.396,2	1.484,0	1.582,1	1.683,3	1.791,0	1.903,7
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	447,2	479,4	508,3	538,8	570,1	602,7	637,1	673,4	712,2	752,8
Receitas não administradas pela RFB	163,6	188,9	194,5	207,0	220,4	234,8	250,0	266,3	283,6	302,0	321,6
Transferências por repartição de receita	263,8	304,8	333,3	361,0	389,4	417,6	443,9	473,2	503,5	535,7	569,4
Receita líquida	1.204,0	1.357,8	1.455,1	1.561,2	1.671,7	1.783,5	1.892,8	2.012,2	2.136,8	2.269,5	2.408,7

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

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

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita total	1.467,8	1.693,1	1.827,9	1.982,4	2.144,8	2.312,8	2.479,4	2.663,1	2.856,9	3.065,1	3.286,1
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.040,9	1.126,1	1.230,7	1.339,5	1.450,7	1.557,2	1.676,6	1.801,4	1.935,6	2.077,7
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	451,5	485,9	519,8	556,0	594,1	634,2	677,0	722,7	771,9	824,0
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
Transferências por repartição de receita	263,8	312,2	336,8	368,1	400,6	433,9	465,8	501,4	538,8	578,9	621,4
Receita líquida	1.204,0	1.380,9	1.491,1	1.614,3	1.744,1	1.878,9	2.013,7	2.161,7	2.318,1	2.486,2	2.664,6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

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

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita total	1.467,8	1.628,5	1.752,8	1.857,1	1.972,8	2.101,1	2.231,3	2.374,7	2.524,9	2.686,7	2.857,3
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.008,0	1.113,8	1.183,6	1.259,1	1.345,2	1.430,4	1.526,1	1.625,3	1.733,0	1.846,1
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	442,8	471,4	495,5	524,3	554,3	586,2	620,2	656,3	694,6	735,2
Receitas não administradas pela RFB	163,6	177,7	167,6	178,0	189,4	201,6	214,6	228,5	243,3	259,1	276,0
Transferências por repartição de receita	263,8	301,7	333,1	354,0	376,6	402,4	427,8	456,4	486,1	518,3	552,2
Receita líquida	1.204,0	1.326,8	1.419,7	1.503,1	1.596,2	1.698,8	1.803,4	1.918,3	2.038,7	2.168,4	2.305,1

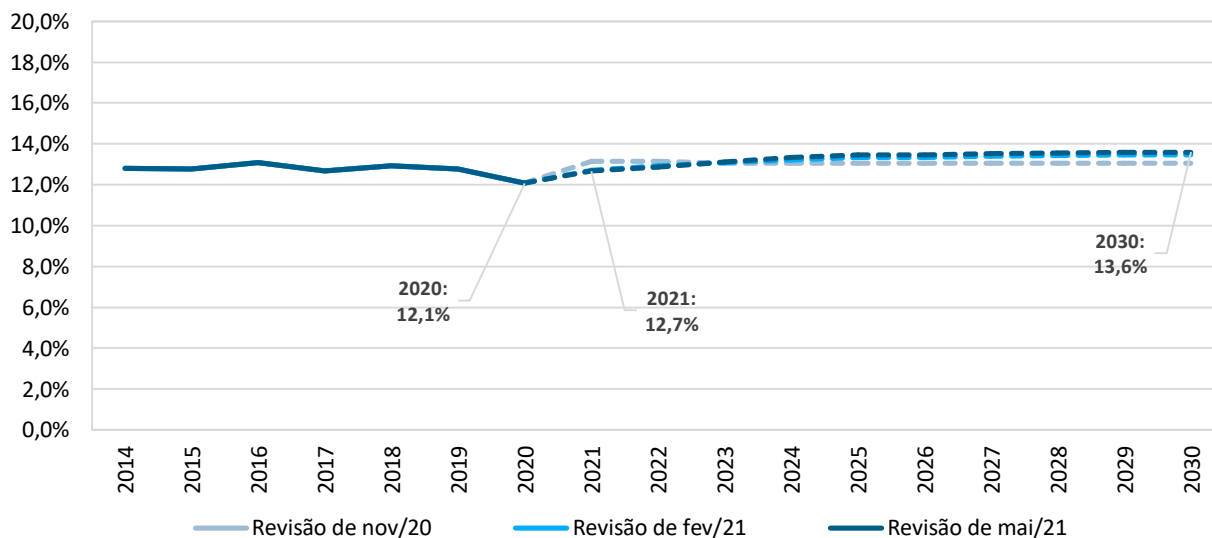
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

Como proporção do PIB, receitas administradas devem se estabilizar no nível de 13,6% do PIB na segunda metade da década. O Gráfico 7 apresenta as trajetórias previstas pela IFI para as receitas administradas do governo central no cenário base, excetuando-se as receitas do RGPS, como proporção do PIB, no horizonte de 2021 a 2030. Na média do período, as receitas administradas corresponderiam a 13,3% 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 elevar a receita a um patamar em torno a 13,5% do PIB. Níveis mais elevados poderão ser alcançados, por exemplo, com um aumento do PIB potencial.

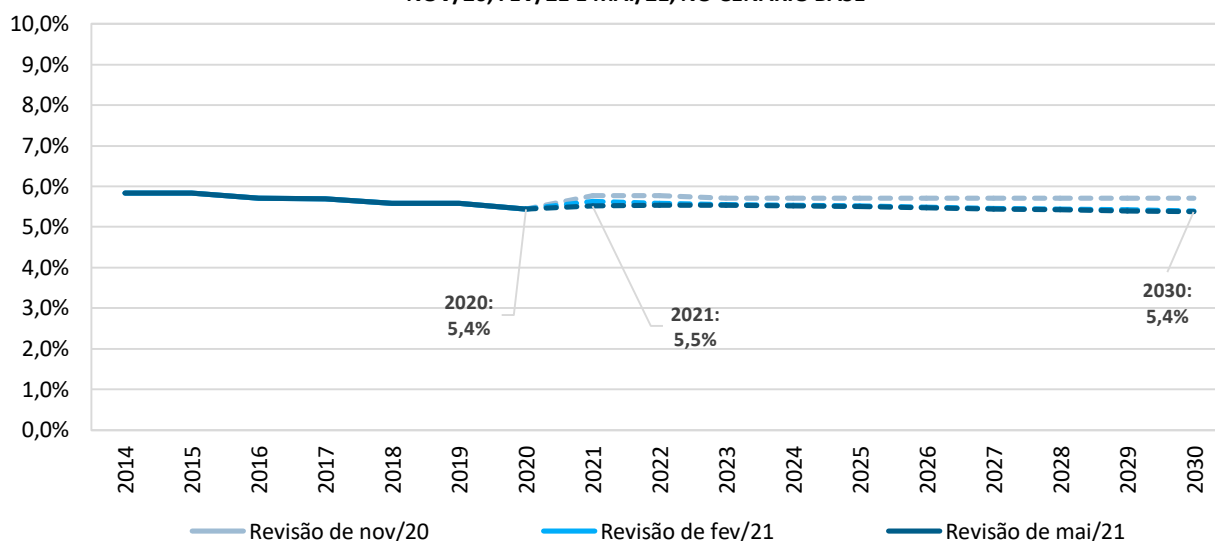
GRÁFICO 7. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE NOV/20, FEV/21 E MAI/21, NO CENÁRIO BASE



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

Receitas do RGPS devem se manter estáveis, em 5,5% do PIB, nos próximos anos. O Gráfico 8 contém o comparativo entre as projeções para as receitas líquidas do RGPS no cenário base, feitas nas revisões atual, de novembro de 2020 e de fevereiro de 2021. Assim como as receitas administradas, as receitas do RGPS sofreram redução, em 2020, em razão da queda na atividade econômica e do diferimento do recolhimento da contribuição patronal para a Previdência. 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 8. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS DO RGPS/PIB - REVISÕES DE NOV/20, FEV/21 E MAI/21, NO CENÁRIO BASE



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

Eventuais mudanças na tributação sobre a folha de pagamentos e mesmo novas desonerações trazem incertezas em relação à arrecadação para o RGPS no horizonte de projeção. Na atual revisão de cenários, foram mantidos os níveis para as receitas do RGPS como proporção do PIB, que se situariam 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.

Possíveis alterações estruturais nas relações de trabalho agregam incerteza às projeções de receita do RGPS. 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 disponíveis⁷.

De 2022 em diante, foram mantidos os valores das receitas não administradas apresentados nas últimas revisões de cenários. Para a projeção das receitas não administradas, foram mantidos os valores nominais apresentados na última revisão de cenários, publicada em fevereiro de 2021, para 2022 em diante. Conforme já discutido anteriormente, para 2021, houve revisão para cima na receita de exploração de recursos naturais, em razão de mudança na premissa em relação ao preço internacional do petróleo, assim como uma mudança marginal na receita de concessões. Foram feitas revisões marginais para baixo nas projeções de alguns grupos que compõem as receitas não administradas, como seguridade social do servidor, receitas próprias e de convênios e contribuição do salário educação.

Foi mantida 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,

⁷ Uma discussão a partir de algumas evidências iniciais com dados do mercado de trabalho nos Estados Unidos pode ser encontrada aqui: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-pandemia-no-mercado-de-trabalho>.

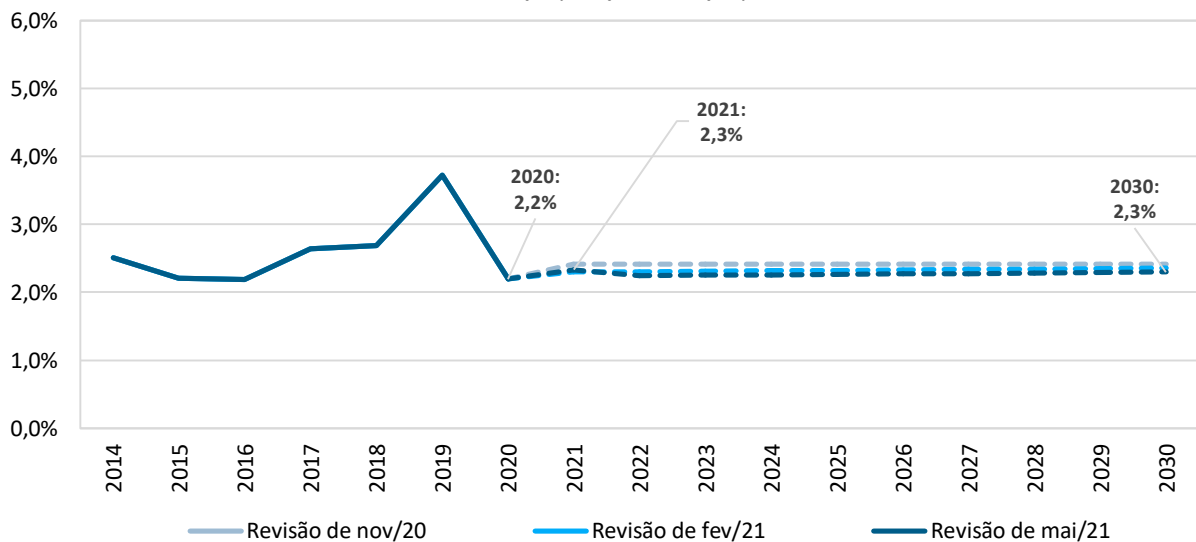
ainda que a uma taxa inferior a 2,5% ao ano (2,3%, no cenário base da IFI), deve criar um ambiente econômico mais favorável para o aumento do recolhimento dessas receitas.

As premissas para os cenários de receitas não administradas são:

- cenário base: 85% da média do percentual de receitas não administradas recolhidas entre 2005 e 2018, que correspondeu a 2,7% do PIB. Portanto, a IFI assumiu que essas receitas corresponderão a 2,3% do PIB no horizonte de 2021 a 2030;
- cenário otimista: 90% do mesmo percentual. Assim, considerou-se que as receitas não administradas alcançarão, entre 2021 e 2030, 2,4% do PIB; e
- cenário pessimista: as receitas não administradas representarão 2,10% do PIB, equivalentes a 80% da média de 2,7%, apurada entre 2005 e 2018.

O Gráfico 9 compara as trajetórias das projeções para as receitas não administradas, como proporção do PIB, referentes às revisões atual, de novembro de 2020 e de fevereiro de 2021, todas no cenário base. Como os valores nominais das receitas não administradas foram mantidos constantes na revisão atual, na comparação com a revisão de fevereiro passado, os valores, como proporção do PIB, ficaram marginalmente diferentes.

GRÁFICO 9. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE NOV/20, FEV/21 E MAI/21, NO CENÁRIO BASE

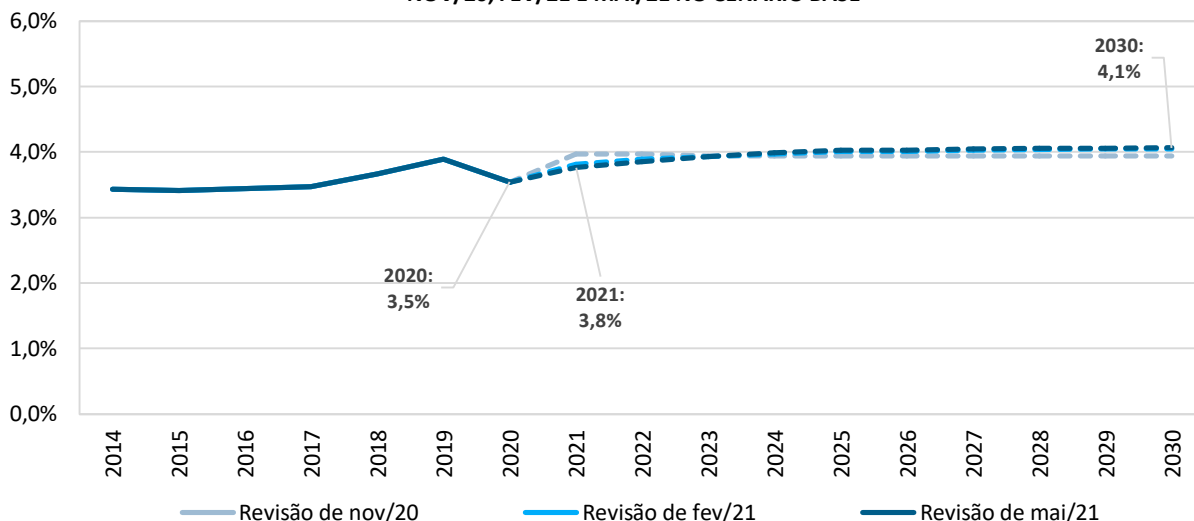


Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central.

Transferências aos entes subnacionais devem subir gradativamente ao nível de 4,0% do PIB nos próximos anos.

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

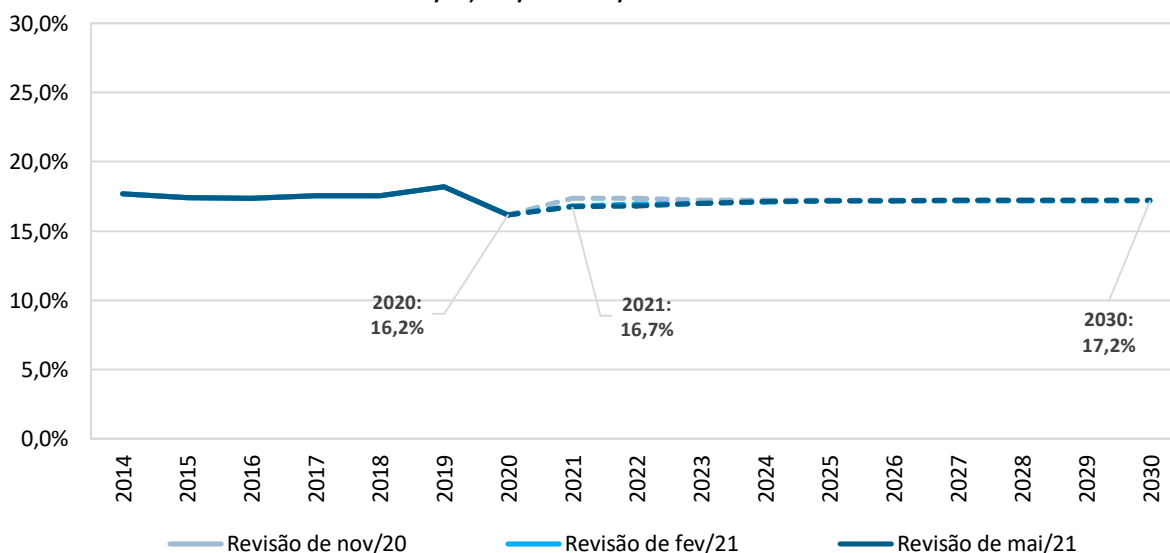
GRÁFICO 10. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS/PIB - REVISÕES DE NOV/20, FEV/21 E MAI/21 NO CENÁRIO BASE



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central.

Receita líquida deve recuperar o nível de 17,2% do PIB até 2025. Por fim, o Gráfico 11 apresenta a projeção da receita líquida para o período de 2021 a 2030. Pelos mesmos motivos apresentados para as trajetórias das receitas administradas e das receitas do RGPS, a receita líquida caiu para 16,2% do PIB, em 2020. 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 11. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITA LÍQUIDA/PIB - REVISÕES DE NOV/20, FEV/21 E MAI/21 NO CENÁRIO BASE



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central.

2.2 Cenários para as despesas da União e o resultado primário

As novas projeções fiscais da IFI apontam para uma piora na projeção de déficit primário em 2021, na comparação com os cenários de fevereiro, e refletem, basicamente, a elevação da previsão de gastos primários. O aumento dos gastos é apenas parcialmente compensado pelo melhora na projeção para as receitas primárias líquidas de transferências para Estados e Municípios. A atualização das despesas com o combate à pandemia, agora mais em linha com os créditos extraordinários editados nos últimos meses, é o principal fator a explicar o avanço do gasto primário. Apesar do crescimento, no total, houve redução na estimativa de gastos com abono salarial, em função da alteração no calendário de pagamentos autorizada pelo CODEFAT, e com o Programa Bolsa Família (PBF), dado que parte da execução do programa migrará para o novo auxílio emergencial. Em ambos os casos, não há esforço fiscal efetivo, mas gera-se uma folga no teto de gastos, o que explica a elevação da projeção da IFI para os gastos discricionários em 2021.

Nos próximos anos, a perspectiva continua de gradual redução do gasto primário, em percentual do PIB, semelhante às revisões anteriores, o que, combinada com as novas projeções de receitas, produzem trajetórias mais favoráveis para o resultado primário.

Os tópicos a seguir detalham os novos cenários da IFI para as despesas e o resultado primário de 2021 a 2030.

2.2.1 Despesas primárias

O gasto primário deve ter queda expressiva em 2021, refletindo a redução dos estímulos concedidos em resposta à pandemia. No cenário base, a despesa primária do governo central deve recuar R\$ 322,7 bilhões, ou 16,6% (Tabela 9). Em percentual do PIB, a despesa passaria de 26,1%, em 2020, para 20,0%, em 2021. A contração se deve aos gastos com o enfrentamento da pandemia, que, em 2020, atingiram R\$ 520,9 bilhões. Para este ano, a IFI projeta gastos da ordem de R\$ 105,6 bilhões, em contexto ainda permeado de incertezas quanto à duração da pandemia e ao ritmo da vacinação.

TABELA 9. DESPESA PRIMÁRIA – CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)

Discriminação	2020 Realizado	2021 Projeção IFI	Variação	
			R\$ bilhões	%
Despesa Primária	1.947,0	1.624,4	-322,7	-16,6
Obrigatórias	1.838,8	1.499,4	-339,4	-18,5
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	53,2	-6,4	-10,7
BPC	62,7	66,9	4,3	6,8
Bolsa Família	19,0	26,2	7,1	37,5
Demais obrigatórias	712,3	310,5	-401,8	-56,4
Discricionárias (Executivo)	108,2	124,9	16,7	15,5
<i>Memo:</i>				
<i>Enfrentamento da Covid-19</i>	<i>520,9</i>	<i>105,6</i>	<i>-415,4</i>	<i>-79,7</i>
<i>Demais</i>	<i>1.426,1</i>	<i>1.518,8</i>	<i>90,1</i>	<i>6,5</i>

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

Quando desconsiderados os gastos com a Covid-19 em ambos os anos, a despesa primária apresentaria crescimento de 6,5% (Tabela 9). O percentual, mais alinhado à média dos últimos anos, reflete 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. Essa desaceleração, somada a outros fatores que serão vistos adiante, repercutem positivamente no cenário para o teto de gastos e deve permitir alguma recuperação do gasto

discricionário até 2024. Nos próximos parágrafos, comentamos algumas das variações mais relevantes no gasto primário estimado pela IFI para 2021.

Os benefícios previdenciários continuam respondendo pela maior parcela do crescimento da despesa. De acordo com dados extraídos pela IFI no Siga Brasil⁸, nos primeiros quatro meses do ano, o gasto previdenciário cresceu 6,2% em relação ao mesmo período de 2020. Esse percentual não considera eventuais despesas relacionadas a sentenças judiciais ou a abonos anuais⁹. No caso dos gastos com o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), os primeiros meses do ano são bons preditores do comportamento da despesa no restante do exercício. Dessa forma, optamos por manter a projeção para os gastos com benefícios previdenciários deste ano em R\$ 704,5 bilhões, um aumento de R\$ 40,6 bilhões, ou 6,1%, em relação a 2020 (Tabela 9). Em percentual do PIB, há um recuo de 8,9% para 8,7% do PIB no período.

A projeção para os gastos com pessoal, em 2021, foi mantida em R\$ 338,1 bilhões, ou 4,2% do PIB. A premissa, desde a revisão de novembro do ano passado, é de crescimento nominal de 3%, em linha com o observado em 2020, acrescido do impacto fiscal indicado no Anexo V da LOA 2021¹⁰. Importante notar que o gasto com pessoal, no primeiro quadrimestre, cresceu apenas 1,2% em relação ao mesmo período de 2020. Esse percentual, se aplicado ao restante do exercício, levaria a uma despesa anual de R\$ 325,1 bilhões, inferior à atualmente prevista pela IFI. Como ainda há parcelas do reajuste dos militares das Forças Armadas a serem implementadas no decorrer deste e dos próximos anos¹¹, além da já citada previsão de novos gastos em anexo da LOA, optamos, por prudência, pela manutenção da projeção dos dois últimos cenários. Nos próximos meses, esses efeitos estarão mais claros e serão levados em conta nas futuras revisões.

Os novos cenários incorporam o impacto da alteração no calendário de pagamento do abono salarial. A alteração decorre da Resolução nº 896/2021 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), cujo impacto, queda de R\$ 7,6 bilhões neste ano¹², foi considerado já no Autógrafo do Orçamento de 2021. Em abril, o relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do Poder Executivo incorporou o efeito da decisão do CODEFAT às projeções de gastos primários de 2021¹³. Nesta revisão, também passamos a considerar a mudança no calendário do abono salarial. O gasto com o benefício terá, portanto, redução importante a partir de 2021, com efeito positivo sobre o cumprimento do teto de gastos. Vale observar que a queda não representa esforço fiscal efetivo, mas tão somente uma postergação de despesas.

Já o gasto com o seguro desemprego deve ficar estável em relação a 2020. As projeções de benefícios a trabalhadores são naturalmente muito sensíveis à dinâmica do mercado de trabalho, especialmente incerta no contexto da pandemia. Mas os dados realizados até abril mostram queda de 3,7% em relação ao mesmo período de 2020, o que pode sinalizar o comportamento para o restante do ano. Combinando esse movimento com a evolução esperada para a população ocupada, o gasto com seguro desemprego, na projeção da IFI, deve ficar apresentar pequeno recuo em relação a 2020.

A despesa do Programa Bolsa Família (PBF) deve crescer 37,5% em 2021. A execução do PBF tem sido impactada pela concessão, em 2020 e 2021, dos auxílios emergenciais a pessoas em situação de vulnerabilidade. Projetar o gasto efetivo do PBF, nessas circunstâncias, requer cautela. Isso porque, nas situações em que o auxílio emergencial for mais

⁸ A consulta filtrou os valores pagos, inclusive restos a pagar, na Unidade Orçamentária “Fundo do Regime Geral de Previdência Social”, de janeiro a abril, excluindo o programa 0901 e os subelementos relacionais ao abono anual (décimo terceiro).

⁹ Essas parcelas são susceptíveis a alteração no cronograma de pagamentos, de modo que a comparação, para uma precisão, deve retirar seus efeitos.

¹⁰ Lei nº 14.144/2021.

¹¹ Vide anexos à Lei 13.954/2019.

¹² Esse foi o impacto indicado pelo relator-geral do Orçamento de 2021 e posteriormente pelo relatório de avaliação de receitas e despesas primárias do Poder Executivo publicado em abril.

¹³ Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2021/19?ano_selecionado=2021.

vantajoso, ele substituiu temporariamente o benefício do PBF. A migração foi prevista no auxílio criado pela Lei nº 13.982/2020, que vigorou entre abril e agosto do ano passado, e no programa recentemente instituído pela Medida Provisória nº 1.039/2021.

A migração dos benefícios reduz a execução do PBF durante a vigência do auxílio emergencial. Em 2020, essa redução foi de cerca de R\$ 12,5 bilhões, em cinco meses, fazendo com que o gasto do PBF terminasse o ano em R\$ 19,0 bilhões, bem abaixo da média histórica. Em abril de 2021, início da vigência do novo auxílio emergencial, o gasto do PBF foi de R\$ 1,2 bilhão, ante R\$ 2,7 bilhões, em média, de janeiro a março. Se a diferença de R\$ 1,5 bilhão se repetir nos três meses restantes do auxílio emergencial, a redução no gasto do PBF chegará a R\$ 6,0 bilhões e o gasto total em 2021 ficará em R\$ 26,2 bilhões. Essa é a estimativa adotada pela IFI nos novos cenários.

Cenário para discricionárias em 2021 melhora, mas patamar ainda é baixo. No ano passado, o gasto discricionário do Poder Executivo foi de R\$ 108,2 bilhões (Tabela 9), menor valor desde 2012. Em percentual do PIB, o gasto foi de 1,5%, o mais baixo da série histórica do Tesouro Nacional¹⁴. A execução de 2020 poderia ter sido maior, dado que o teto de gastos foi cumprido com uma folga de R\$ 52,2 bilhões. Em 2021, o crescimento do limite de gastos foi menor do que em outros anos, R\$ 31,0 bilhões, ou 2,1% (equivalente ao IPCA acumulado em doze meses até junho de 2020). Apesar disso, o aumento do gasto obrigatório, nas contas da IFI, não deverá ser suficiente para preencher a folga observada em 2020 acrescida do espaço gerado pelo reajuste do teto em 2021. Isso permite um avanço da despesa discricionária sem que se descumpra a regra. No cenário base, o gasto discricionário deve ir a R\$ 124 bilhões, 15,5% maior do que em 2020, mas historicamente ainda baixo.

Os gastos com a Covid-19 devem alcançar R\$ 105,6 bilhões em 2021 (Tabela 10). No novo cenário base, a estimativa da IFI é de que os gastos cheguem a R\$ 105,6 bilhões, ou 1,3% do PIB. Trata-se de um recuo importante em relação a 2020, quando as despesas primárias para enfrentamento da pandemia chegaram a R\$ 520,9 bilhões, ou 7,0% do PIB. Assim como no ano passado, o maior gasto de 2021 deve ficar por conta do auxílio a vulneráveis, R\$ 44,8 bilhões. Esse valor tem como premissa uma duração de quatro meses para o programa e já inclui os gastos que, durante esse período, migrarão do PBF para o auxílio emergencial. A Tabela 10 detalha as projeções da IFI em comparação com o gasto realizado em 2020.

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

Ação	2020 Realizado	2021 Projeção IFI	Varição
Auxílio emergencial a vulneráveis	293,1	44,8	-248,3
Auxílio financeiro aos entes subnacionais	78,2	0,0	-78,2
Cotas dos fundos garantidores de operações e de crédito	58,1	5,0	-53,1
Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda	33,5	10,0	-23,5
Vacinação	2,2	27,8	25,6
Despesas Adicionais do Ministério da Saúde e Demais Ministérios	41,8	18,0	
Outras	14,0	0,0	-14,0
Total	520,9	105,6	-415,4

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

Na comparação com o cenário base de fevereiro, a projeção de despesas primárias cresceu R\$ 44,0 bilhões, ou 2,8% (Tabela 11). A revisão atinge principalmente os gastos com a Covid-19, que foram ampliados em R\$ 41,4 bilhões. A principal variação diz respeito ao Benefício Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, relançado pelo

¹⁴ A série está disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

governo em abril¹⁵. Com o anúncio do governo do retorno do Pronampe, também foram incluídos R\$ 5,0 bilhões a título de novos aportes ao fundo garantidor de operações (FGO), além do incremento de R\$ 7,8 bilhões nas despesas previstas com vacinação, que agora totalizam R\$ 27,8 bilhões (Tabela 10).

Outra alteração importante em relação ao cenário base de fevereiro foi a incorporação aos cenários da já mencionada mudança no calendário de pagamentos do abono salarial. A previsão de gastos com abono e seguro desemprego, em 2021, passou de R\$ 61,2 bilhões para R\$ 53,2 bilhões. Em fevereiro, tampouco prevíamos a migração de gastos do PBF para o novo auxílio emergencial. Na ocasião, a prorrogação do auxílio já havia sido anunciada e constava dos nossos cenários, mas o programa ainda não havia sido criado pelo governo. Com a instituição do programa e a incorporação de dados realizados de janeiro a abril de 2021, a previsão de gastos com o PBF caiu R\$ 8,7 bilhões em relação à última revisão.

Conforme comentamos na comparação com os dados realizados de 2020, o recuo dos gastos com abono e PBF abre espaço para ampliação de despesas discricionárias sem que se descumpra o teto de gastos de 2021. Nossa projeção para as despesas discricionárias, que, em fevereiro, era de R\$ 104,3 bilhões, cresceu 19,8% nesta revisão, chegando a R\$ 124,9 bilhões.

TABELA 11. PROJEÇÕES DE MAI/21 VERSUS PROJEÇÕES DE FEV/21 PARA A DESPESA PRIMÁRIA EM 2021 - CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)

Discriminação	fev/21	mai/21	Variação	
			R\$ bilhões	%
Despesa Primária	1.580,4	1.624,4	44,0	2,8
Obrigatórias	1.476,1	1.499,4	23,4	1,6
Previdência (RGPS)	704,5	704,5	0,0	0,0
Pessoal	338,1	338,1	0,0	0,0
Abono Salarial e Seguro Desemprego	61,2	53,2	-8,0	-13,1
BPC	66,9	66,9	0,0	0,0
Bolsa Família	34,9	26,2	-8,7	-24,9
Demais obrigatórias	270,5	310,5	40,1	14,8
Discricionárias (Executivo)	104,3	124,9	20,6	19,8
<i>Memo:</i>				
<i>Enfrentamento da Covid-19</i>	<i>64,2</i>	<i>105,6</i>	<i>41,4</i>	<i>64,6</i>
<i>Demais</i>	<i>1.516,3</i>	<i>1.518,8</i>	<i>90,1</i>	<i>0,2</i>

Fonte: IFI.

No cenário base, a despesa primária projetada pela IFI para 2021 é 1,4% superior à projeção mais recente do governo (Tabela 12). A base de comparação para os novos cenários da IFI são as projeções do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias de abril¹⁶. O relatório, em regra publicado bimestralmente nos meses ímpares, foi publicado também em abril por conta das dotações de gastos obrigatórios recém-aprovadas pelo Congresso incompatíveis com as estimativas do governo¹⁷. Daí porque o relatório de abril também ser chamado de “relatório extemporâneo”. A despesa primária, no cenário base, é R\$ 22,4 bilhões, ou 1,4%, superior à do relatório extemporâneo. A Tabela 12 mostra que as principais diferenças estão nos gastos com a Covid-19, PBF e discricionárias.

¹⁵ Medida Provisória nº 1.045/2021.

¹⁶ Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2021/19?ano_selecionado=2021.

¹⁷ A esse respeito, veja as Notas Técnicas 46 e 47 da IFI, disponíveis em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/notas-tecnicas-ifi>.

TABELA 12. PROJEÇÃO DA IFI (CENÁRIO BASE) X PROJEÇÃO DO GOVERNO – CENÁRIO BASE

Discriminação	Governo (em abr/21)	IFI (em mai/21)	Diferença	
			R\$ bilhões	%
Despesa Primária	1.602,0	1.624,4	22,4	1,4
Obrigações	1.491,9	1.499,4	7,5	0,5
Previdência (RGPS)	707,2	704,5	-2,7	-0,4
Pessoal	335,4	338,1	2,7	0,8
Abono Salarial e Seguro Desemprego	51,5	53,2	1,7	3,3
BPC	67,1	66,9	-0,2	-0,3
Bolsa Família	34,9	26,2	-8,7	-24,9
Demais obrigações	295,9	310,5	14,6	4,9
Discricionárias (Executivo)	110,1	124,9	14,8	13,5
<i>Memo:</i>				
<i>Enfrentamento da Covid-19</i>	<i>87,7</i>	<i>105,6</i>	<i>17,8</i>	<i>20,3</i>
<i>Demais</i>	<i>1.514,3</i>	<i>1.518,8</i>	<i>4,5</i>	<i>0,3</i>

Fonte: Poder Executivo (Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias de abril) e IFI. Elaboração: IFI.

Para 2021, o governo já possui autorizados R\$ 100,8 bilhões em gastos para o enfrentamento da pandemia. Desse total, R\$ 69,3 bilhões são provenientes de créditos extraordinários abertos em 2021 e R\$ 31,5 bilhões decorrem de créditos abertos em 2020. Parte dos créditos remanescentes de 2020 foram reabertos e, portanto, incorporados ao Orçamento deste ano. Outra parte se refere a restos a pagar inscritos no fim do ano passado. Apesar dos R\$ 100,8 bilhões já autorizados, no relatório extemporâneo a previsão de gastos com créditos extraordinários ainda é de R\$ 87,7 bilhões (Tabela 12). Se considerarmos o valor do relatório, esse seria o item com maior diferença para a projeção atual da IFI, que é de R\$ 105,6 bilhões, no cenário base.

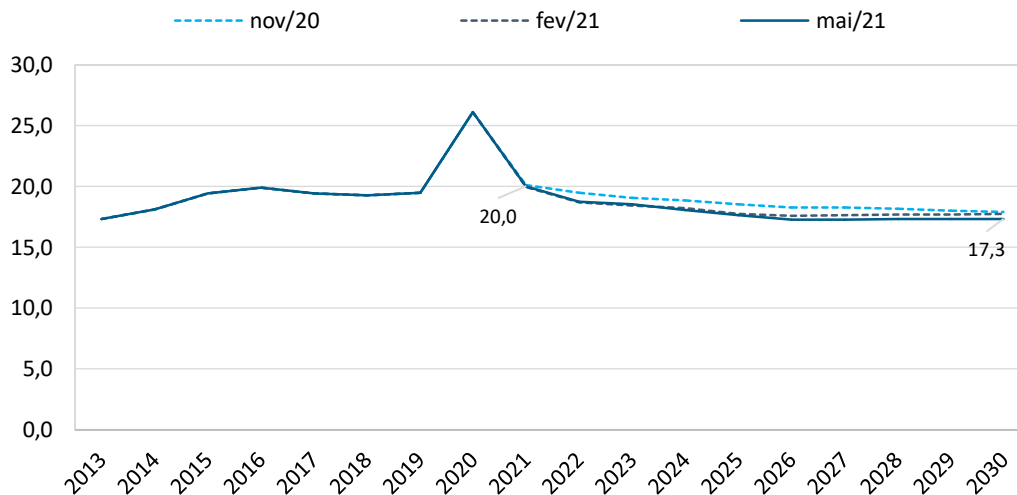
Apesar de parte do PBF ter migrado para o auxílio emergencial, governo ainda não alterou estimativa de gasto com o programa. Destacamos anteriormente que, nas situações em que for mais vantajoso, o novo auxílio emergencial substitui o benefício do PBF. Isso fez com que o gasto mensal do programa, que havia sido de R\$ 2,7 bilhões de janeiro a março, caísse para R\$ 1,2 bilhão, em abril. Se essa diferença persistir durante os quatro meses de vigência do auxílio emergencial e, nos meses seguintes, a despesa do PBF retornar ao patamar anterior, a despesa anual do programa deve ficar em R\$ 26,2 bilhões. No entanto, o relatório extemporâneo não alterou a previsão de gasto com o PBF, que se mantém em R\$ 34,9 bilhões.

Vale lembrar que o PBF está sujeito ao teto de gastos, mas não o auxílio emergencial. A menor estimativa da IFI para o PBF e outros gastos obrigatórios sujeitos ao teto permite que as despesas discricionárias, no nosso cenário, seja superior às projetadas pelo governo no relatório extemporâneo sem descumprir o teto de gastos. Enquanto o governo prevê discricionárias da ordem de R\$ 110,1 bilhões, a IFI estima que elas possam ficar em R\$ 124,9 bilhões neste ano.

No cenário base, o gasto primário cairá a 17,3% do PIB até 2030 (Gráfico 12). Em 2020, o gasto primário atingiu 26,1% do PIB, maior valor da série histórica do Tesouro Nacional¹⁸. O percentual considera os 7,0% 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 ficado praticamente estável, passando de 19% para 19,1% do PIB. É um crescimento em ritmo menor do que observado em anos anteriores e que impacta as projeções para os próximos exercícios.

¹⁸ A série está disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estatisticas-fiscais-e-planejamento/resultado-do-tesouro-nacional-rtn>.

GRÁFICO 12. DESPESA PRIMÁRIA - CENÁRIO BASE (% DO PIB)



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

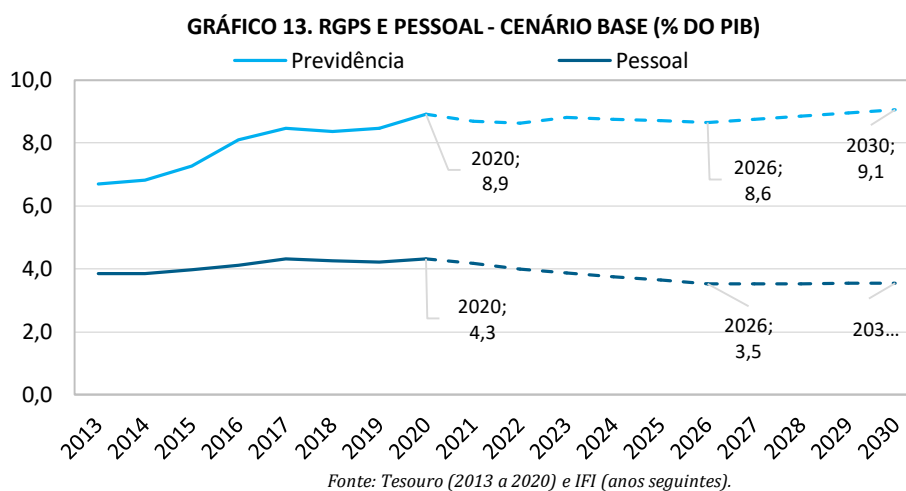
As três últimas revisões de cenário mostram queda gradual da despesa primária da União em proporção do PIB (Gráfico 12). No cenário base de novembro de 2020, as despesas primárias partiam de 20,1% do PIB, em 2021, e convergiam a 17,9% do PIB até 2030. O cenário de fevereiro era um pouco mais favorável: a despesa caíria para 19,9% do PIB, em 2021, e 17,7% do PIB em 2030. Nesta revisão, o gasto é ligeiramente mais alto, nos primeiros três anos, mas depois cai de forma mais expressiva do que nos cenários anteriores. Em 2030, a previsão é de que o gasto primário chegue a 17,3% do PIB.

As razões para essa dinâmica passam tanto pelo gasto, propriamente dito, quanto pela evolução do PIB nominal no período. No primeiro caso, a alta inicial é puxada pelo melhora da projeção com gastos discricionários, por sua vez impactados pelos cenários mais favoráveis do teto de gastos (discutiremos esse ponto mais adiante). A partir de 2026, contudo, a despesa discricionária volta a atingir níveis mais baixos, fazendo com que o gasto primário total se aproxime da trajetória dos cenários anteriores. Como, nesta revisão, os valores do PIB nominal foram atualizados pra cima, a despesa em proporção do PIB cai no fim do período.

Cabe observar que, sem alterações relevantes na dinâmica das despesas, o cumprimento do teto de gastos pode levar a níveis insustentáveis de gasto discricionário a partir de 2026. A partir daquele ano, portanto, a tarefa de projetar os gastos primários, especialmente os discricionários, se torna especialmente desafiadora.

A trajetória do gasto com benefícios previdenciários sofreu leve alta nesta revisão. As simulações da IFI para os benefícios previdenciários do RGPS utilizam a metodologia de projeções fiscais 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, o modelo é utilizado para projetar a despesa previdenciária a partir de 2023, dado que os dados de execução recente costumam fornecer bons parâmetros para o comportamento do gasto no curto prazo. No cenário base, os gastos do RGPS partem de 8,9% do PIB, em 2020, recuam para 8,6% do PIB, em 2026, em função da premissa de congelamento real do salário mínimo e dos efeitos da reforma da previdência, e crescem até 9,1% 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 3,5% do PIB, em 2026, e se estabilizam no restante do período (Gráfico 13).



2.2.2 Teto de gastos

Risco de descumprimento do teto de gastos, neste ano, passou de moderado para baixo. As novas projeções trazem um cenário mais favorável à regra em 2021. Conforme destacamos anteriormente, o teto de gastos, no ano passado, foi cumprido com uma folga de R\$ 52,2 bilhões. A folga de 2020, acrescida do reajuste do teto para 2021, R\$ 31,0 bilhões, gera um espaço para crescimento de gastos primários sujeitos ao teto da ordem de R\$ 83,2 bilhões. No novo cenário base, o crescimento do gasto obrigatório sujeito ao teto deve preencher R\$ 68,7 bilhões desse espaço, permitindo que o gasto discricionário ocupe o espaço restante.

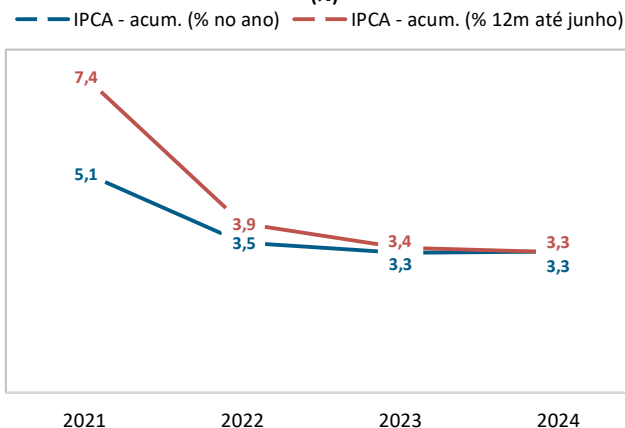
No cenário base de fevereiro, o teto de 2021 era cumprido com uma pequena folga de R\$ 2,9 bilhões. Nesta revisão, assumimos que toda a folga é utilizada para expansão do gasto discricionário. Assim, as discricionárias devem chegar a R\$ 124,9 bilhões, 15,5% maior do que o realizado em 2020, mas ainda bem abaixo da média histórica (Gráfico 19).

As despesas obrigatórias devem corresponder a 91,9% do gasto total sujeito ao teto, em 2021. O percentual é menor do que o observado no ano passado, 92,4%, e permanece relativamente distante do subteto de 95% instituído pela Emenda Constitucional nº 109/2020 (EC 109). Em fevereiro, com a projeção mais alta para as obrigatórias, em particular PBF e abono salarial, esperávamos que a parcela do gasto obrigatório no gasto total chegasse a 93,4%, também sem impor pressão relevante sobre a nova regra.

A margem razoavelmente segura para o subteto, combinada com a possibilidade de expansão das despesas discricionárias e a exclusão dos gastos com a pandemia do cálculo das despesas sujeitas ao limite constitucional, produzem um contexto favorável ao cumprimento da regra neste ano. Com as discricionárias sujeitas ao teto 18% acima do valor que assumimos como patamar mínimo para o funcionamento da máquina (R\$ 105,4 bilhões, em 2021), entendemos que o risco de descumprimento do teto de gastos, neste ano, passou de moderado para baixo.

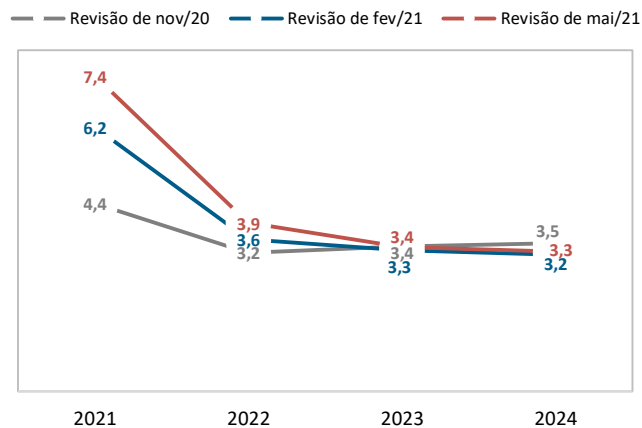
Perspectiva para o teto nos próximos anos também melhorou. A principal razão é a elevação do IPCA acumulado em doze meses até junho deste ano, com provável retorno a patamares mais baixos no fim do exercício (Gráfico 14). Isso contribui para que o espaço aberto com o reajuste do teto não seja todo preenchido com o crescimento dos gastos obrigatórios, comprimindo as despesas discricionárias e, no limite, inviabilizando o cumprimento da regra.

GRÁFICO 14. IPCA EM 12M ATÉ JUN VERSUS 12M ATÉ DEZ (%)



Fonte: IFI.

GRÁFICO 15. IPCA ACUM. 12M ATÉ JUNHO (%)



Fonte: IFI.

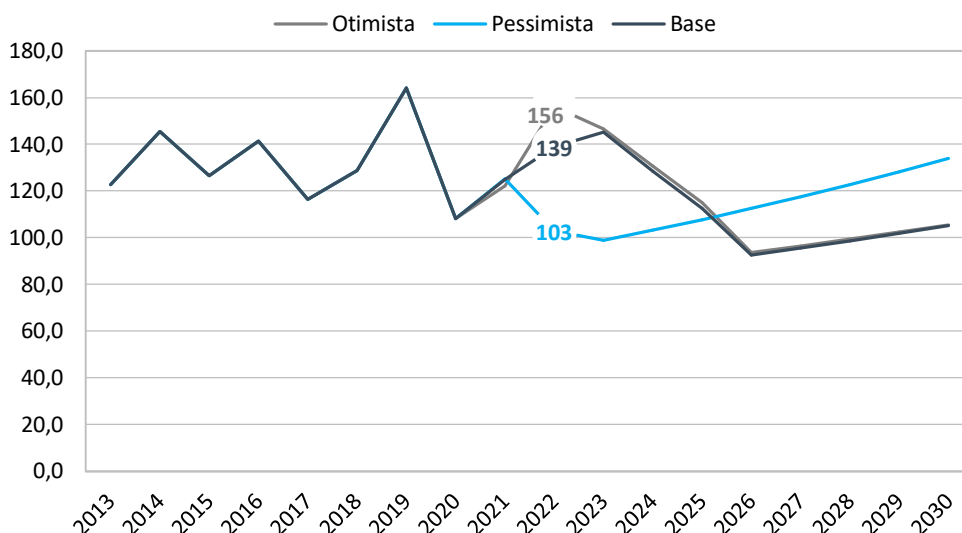
No cenário base, o IPCA deve alcançar 7,4% em doze meses até junho e 5,1% até dezembro (Gráfico 14). Em novembro de 2020 e fevereiro de 2021, as projeções do cenário base da IFI para o IPCA até junho de 2021 eram de, respectivamente, 4,4% e 6,2% (Gráfico 15). Para que se tenha uma ideia do impacto das projeções do IPCA sobre o teto, cada ponto percentual a mais na projeção do índice eleva o teto de gastos em cerca de R\$ 15 bilhões. Como o reajuste do teto se dá sobre o limite do ano anterior (e não sobre o gasto efetivo), esse efeito é carregado para os anos seguintes, afetando positivamente toda a série.

Logo, o IPCA elevado, em junho deste ano, favorecerá o cumprimento do teto de gastos nos próximos anos. 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. Para 2022, a situação se inverte. O IPCA de 7,4% até junho projetado pela IFI levaria a um reajuste de R\$ 109,8 bilhões, três vezes e meia o reajuste de 2021. No nosso cenário base, se mantivéssemos as discricionárias no mesmo patamar de 2021, o teto de 2022 poderia ser cumprido com uma folga de R\$ 35,2 bilhões.

Contudo, em 2022, o uso da folga no teto de gastos ficaria limitado pela necessidade de cumprir a meta de resultado primário. A análise do teto para 2022 deve levar em consideração a necessidade de observar também a meta de déficit primário. A meta ainda não foi fixada, mas está prevista em R\$ 170,5 bilhões no PLDO para 2022. A margem de R\$ 35,2 bilhões no teto de gastos, citada no parágrafo anterior, ocorre em um cenário em que o déficit primário projetado pela IFI seria de R\$ 160,9 bilhões. Portanto, a margem de expansão de gastos primários sujeitos ao teto seria de apenas R\$ 9,5 bilhões, sob pena de não se cumprir a meta de resultado primário. Esse cenário, por óbvio, decorre das projeções da ifi para o cenário base, que podem se alterar ao longo do tempo. Havendo alteração na projeção de receitas, a possibilidade de utilização da folga no teto poderá ser maior ou menor, a depender do sinal da mudança nas receitas.

No cenário otimista, por exemplo, o déficit projetado pela IFI, antes da utilização da margem no teto, é de R\$ 121,7 bilhões, R\$ 48,8 bilhões abaixo da meta proposta no PLDO. Nesse caso, toda a folga do teto poderia ser utilizada. Portanto, nosso cenário otimista para 2022 é aquele em que o gasto discricionário é mais elevado. Contrariamente, o gasto discricionário mais baixo ocorre no cenário pessimista. O Gráfico 16 mostra as projeções da IFI para as despesas primárias nos três cenários.

GRÁFICO 16. DISCRICIONÁRIAS DO EXECUTIVO - CENÁRIOS IFI (R\$ BILHÕES)



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

Para os anos seguintes a 2022, consideramos o teto de gastos como única restrição, dado que as metas constantes do PLDO 2022 para 2024 e 2025 são apenas indicativas e não costumam ser boas preditoras da meta que será efetivamente fixada para aquele período. Dessa forma, tendo a regra do teto de gastos como única restrição e a perspectiva de queda na inflação medida pelo IPCA nos próximos anos, os gastos discricionários voltam à tendência dos últimos anos, até o momento em que o patamar para esses gastos se torna insustentável, na visão da IFI. Isso ocorre, nos cenários base e otimista, em 2026, e, no cenário pessimista, já em 2023.

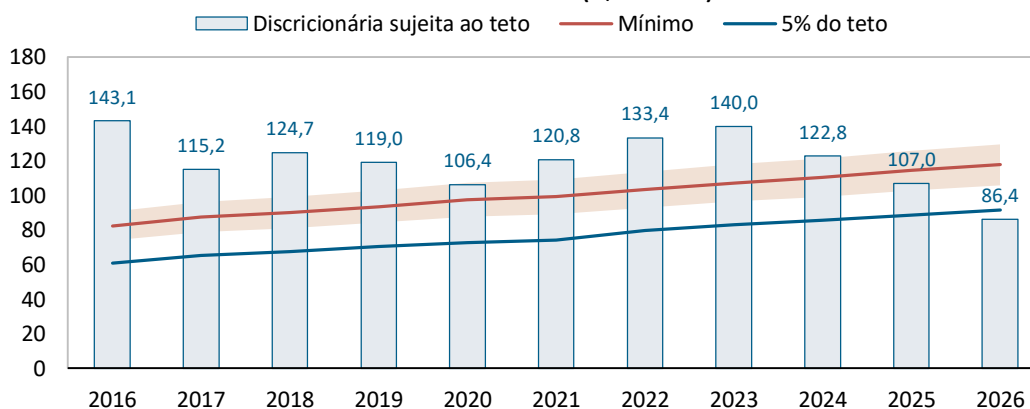
É difícil prever o comportamento do gasto discricionário a partir do momento em que o risco de descumprimento da regra do teto de gastos se torna elevado. Diante dessa dificuldade, nos nossos cenários, a partir desse momento, permitimos que a despesa discricionária cresça pela inflação, sem cair a níveis ainda mais baixos, tampouco sem assumir nenhuma recuperação mais vigorosa (Gráfico 16).

Em resumo, a diferença positiva entre o ipca medido até junho e o ipca medido até dezembro, impacta positivamente o cenário para o teto de gastos ao longo da série. Esse fator foi preponderante para a melhora na perspectiva de cumprimento do teto nas duas últimas revisões de cenário da IFI. Em fevereiro de 2021, o cenário base apontava para um risco moderado de descumprimento do teto até 2024 e elevado nos anos seguintes. No novo cenário base, o risco de descumprimento do teto de gastos passou a ser considerado baixo até 2023, moderado em 2024 e 2025, e elevado apenas em 2026 (Tabela 15, no fim do tópico).

De forma objetiva, nas projeções da IFI, 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.

O Gráfico 17 mostra que, a partir de 2026, 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, a faixa vermelha sombreada representa o intervalo de 90% a 110%. Vale lembrar que, a partir de 2027, a regra de correção do teto de gastos poderá ser alterado por meio de lei complementar de iniciativa do Presidente da República.

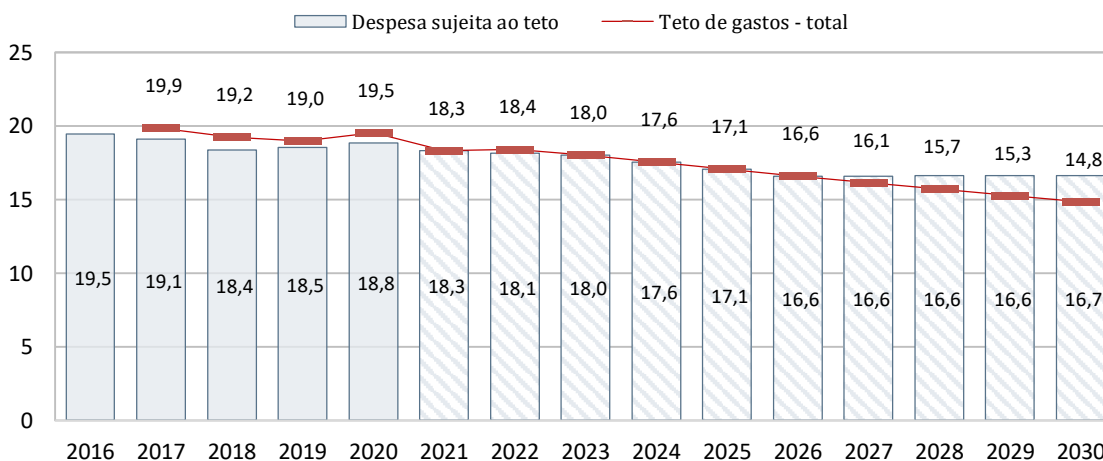
GRÁFICO 17. GASTOS DISCRICIONÁRIOS, NÍVEL MÍNIMO E INTERVALO DE 90% A 110% - CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)



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

No cenário base, as despesas primárias sujeitas ao teto caíram até 16,7% do PIB em 2030 (Gráfico 18). Importante notar que, a partir de 2026, as despesas passariam a ficar acima do patamar requerido para o cumprimento da regra nos moldes atuais, que chegaria a 14,8% do PIB no último ano do nosso horizonte de projeção. Essa trajetória diz respeito apenas aos gastos primários sujeitos ao teto de gastos e não comporta, portanto, os destinados ao enfrentamento da pandemia, que impactam fortemente as despesas de 2020 e 2021.

GRÁFICO 18. TETO DE GASTOS - CENÁRIO BASE (% DO PIB)

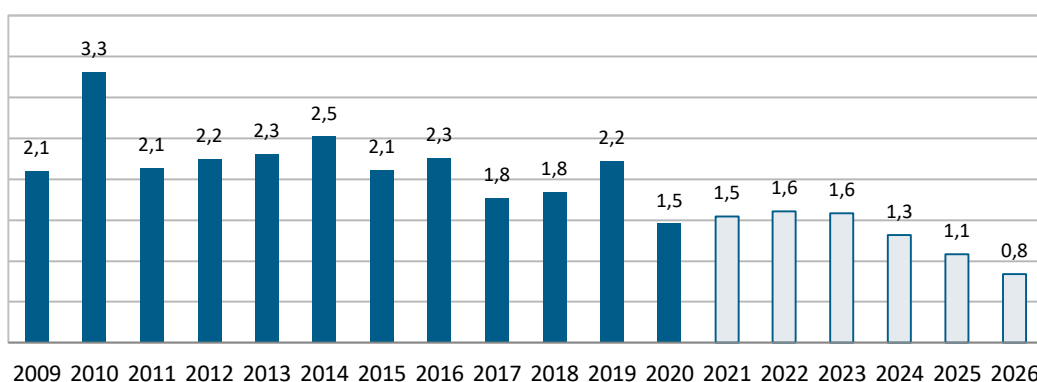


Fonte: Tesouro (2016 a 2020) e IFI (anos seguintes).

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 4,2% do PIB, em 2021, para 3,5% 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 análises.

Embora os novos cenários apontem para uma melhora, nível das despesas discricionárias permanecerá baixo nos próximos anos. Como mostra o Gráfico 18, a perspectiva para as despesas discricionárias é significativamente melhor pelo menos nos próximos dois anos. Contudo, uma vez encerrado o período de inflação mais elevada, elas 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 19). 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.

GRÁFICO 19. GASTO DISCRICIONÁRIO DO EXECUTIVO (% DO PIB)



Fonte: Tesouro (2009 a 2020) e IFI (anos seguintes).

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.

2.2.3 Resultado primário

No cenário base, a IFI projeta déficit primário de R\$ 266,6 bilhões, ou 3,3% do PIB, em 2021 (Tabela 13). Como resultado das novas estimativas de receitas e despesas, o déficit primário de 2021 deve ficar em R\$ 266,6 bilhões, contra os R\$ 743,1 bilhões de 2020. A redução do déficit se deve principalmente ao recuo de R\$ 339,4 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 arrecadação. A receita primária líquida deve crescer R\$ 153,8 bilhões no ano, ajudando a compensar os gastos novos, inclusive com o eventual novo auxílio emergencial. No relatório extemporâneo de abril, o governo projeta déficit de R\$ 257,0 bilhões, já considerando o bloqueio/veto de despesas discricionárias indicado no relatório, no valor de R\$ 29,1 bilhões.

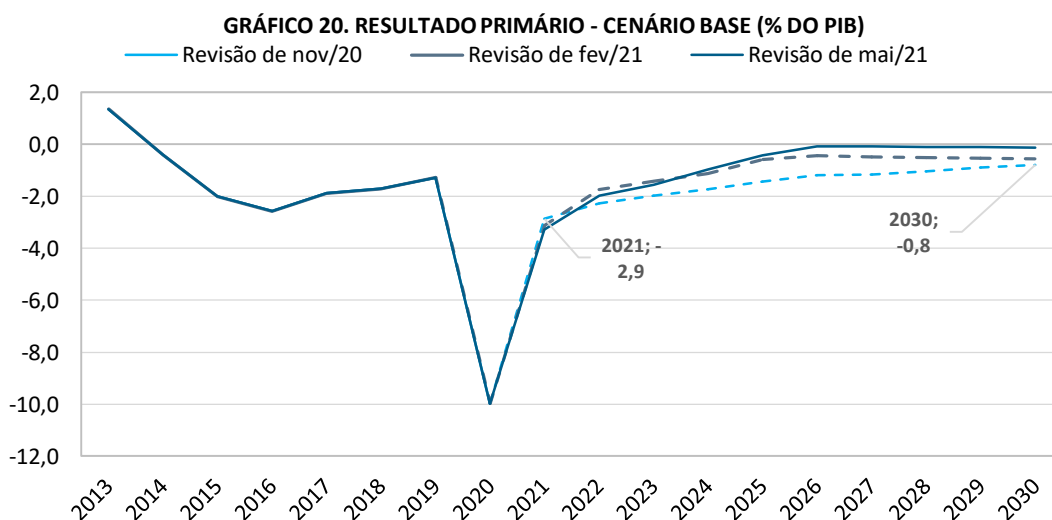
TABELA 13. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)

Discriminação	2020 (Realizado)		2021 (Projeção IFI)		Diferença	
	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB	R\$ bilhões	% PIB
Receita total	1.467,8	19,7	1.662,6	20,5	194,8	0,8
Transferências a E&M	263,8	3,5	304,8	3,8	41,0	0,2
Receita Líquida	1.203,9	16,2	1.357,8	16,7	153,8	0,6
Despesa Primária	1.947,0	26,1	1.624,4	20,0	-322,7	-6,1
Obrigatórias	1.838,8	24,7	1.499,4	18,5	-339,4	-6,2
Discricionárias (Executivo)	108,2	1,5	124,9	1,5	16,7	0,1
Resultado primário	-743,1	-10,0	-266,6	-3,3	476,5	6,7
Despesas não computadas na meta	0,0	0,0	104,8	1,3	104,8	1,3
Resultado primário para fins de cumprimento da meta	-743,1	-10,0	-161,8	-2,0	581,3	8,0

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

Déficit primário para fins de cumprimento da meta deve ficar em R\$ 161,8 bilhões. A Lei nº 14.143, publicada em abril deste ano, alterou a LDO 2021 para excluir da meta de resultado primário os créditos extraordinários destinados a ações e serviços públicos de saúde para enfrentamento da pandemia, Pronampe e Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Antes, a EC 109 já havia excluído os gastos relativos ao novo auxílio emergencial a vulneráveis, até o limite de R\$ 44,0 bilhões. No cenário base, as despesas não computadas na meta de 2021 devem somar R\$ 104,8 bilhões e, portanto, o déficit primário para efeito de cumprimento da regra ficaria em R\$ 161,8 bilhões. Ante a meta de déficit de R\$ 247,2 bilhões, o risco de descumprimento da meta em 2021 se torna muito baixo.

No cenário base, não há expectativa de superávit primário até 2030, mas trajetória melhora (Gráfico 20). 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 apresentou leve melhora. De novembro para fevereiro, as projeções já indicavam caminho mais favorável para o resultado primário. O avanço sutil da trajetória, em percentual do PIB, reflete mais a melhora do PIB nominal, dado que os novos cenários não trouxeram mudanças estruturais nas receitas e despesas primárias, especialmente no período mais longo. Contudo, o resultado primário continuará contribuindo negativamente para a trajetória da dívida e, para que as condições de sustentabilidade sejam alcançadas, depende do comportamento das outras variáveis macroeconômicas (falaremos desse assunto nos cenários da dívida).



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

A Tabela 14 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 14. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (% DO PIB)

Discriminação	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Receita total	22,1	19,7	20,5	20,7	20,9	21,1	21,2	21,2	21,3	21,3	21,3	21,3
Transferências a E&M	3,9	3,5	3,8	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,1	4,1	4,1
Receita Líquida	18,2	16,2	16,7	16,8	17,0	17,1	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2	17,2
Despesa Primária	19,5	26,1	20,0	18,8	18,5	18,1	17,6	17,3	17,3	17,3	17,3	17,3
Obrigatórias	17,2	24,7	18,5	17,2	17,0	16,8	16,5	16,4	16,5	16,5	16,5	16,6
Previdência	8,5	8,9	8,7	8,6	8,8	8,7	8,7	8,6	8,8	8,9	9,0	9,1
Pessoal	4,2	4,3	4,2	4,0	3,9	3,8	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Abono e Seguro	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
BPC	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Bolsa Família	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Demais obrigatórias	2,6	9,6	3,8	2,7	2,5	2,5	2,4	2,5	2,5	2,5	2,4	2,4
Discricionárias (Executivo)	2,2	1,5	1,5	1,6	1,6	1,3	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Resultado primário	-1,3	-10,0	-3,3	-2,0	-1,6	-1,0	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1

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 2,1%, em 2021, 1,6%, em 2022 e 1,3% entre 2023 e 2030. As Tabelas 24, 25 e 26, no fim do relatório, detalham as projeções da IFI para o resultado primário do governo central no cenário base e nos dois cenários alternativos.

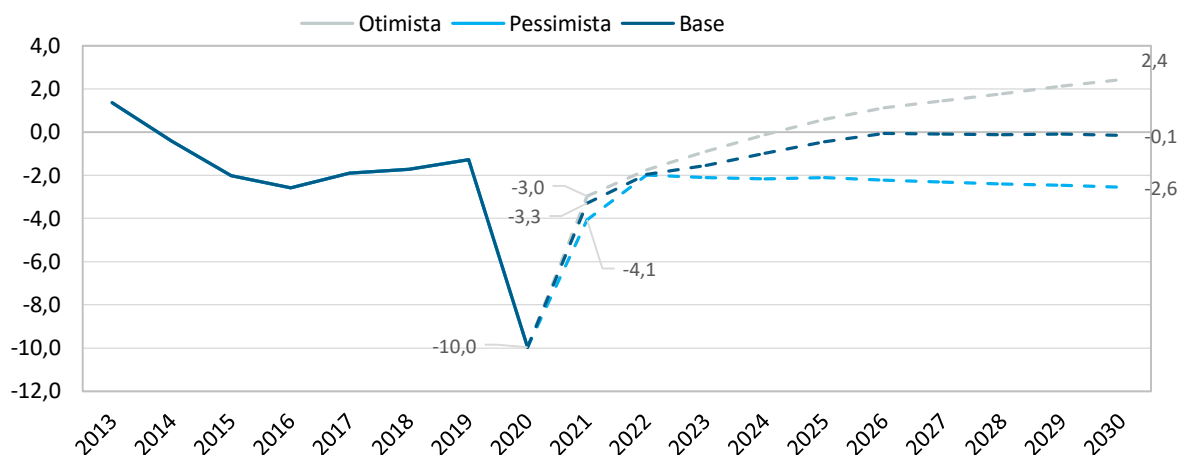
A estimativa de déficit primário, no cenário pessimista, vai a 4,1% do PIB em 2021. Quanto ao período de 2021 a 2030, as receitas líquidas projetadas devem ficar em uma média de 16,4% do PIB, abaixo dos 17,1% do PIB projetados no cenário base atual para o mesmo período. Já as despesas simuladas apresentam média de 18,8% do PIB, acima da média do cenário base, de 18,0% do PIB. Assim, o déficit primário estimado, no cenário pessimista, varia de 4,1% do PIB, em 2021, após o pico de 10,0%, em 2020, para 2,6% 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 24,7% do PIB com as medidas de enfrentamento da pandemia, em 2020, caem para 18,9%, em 2021, se estabilizam em torno de 17,4% do PIB até 2025 para então voltar a crescer e se situar em patamar mais próximo a 18% do PIB. Nesse cenário, diferentemente do cenário base e do otimista, as despesas previdenciárias do RGPS cresceriam 1,5 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 se inicia em 2022. Os gastos com pessoal, por sua vez, caíram 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 0,9 p.p. do PIB, respectivamente.

Déficit primário estimado no cenário otimista vai a R\$ 240,9 bilhões ou 3,0% do PIB em 2021. Para o período de 2021 a 2030, as receitas líquidas são estimadas em 17,4% do PIB, pela média anual, cerca de 0,3 p.p. superiores às estimadas no cenário base. Do lado das despesas, a média anual projetada para o período é de 17,0% do PIB, inferior à média do cenário base em 1,0 p.p. do PIB. O resultado primário, no cenário otimista, fica positivo a partir de 2025, diferentemente do que ocorre nos atuais cenários base e pessimista, quando não há um horizonte claro para o alcance do superávit primário (veja Tabela 15 no fim do tópico).

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

GRÁFICO 21. RESULTADO PRIMÁRIO - CENÁRIOS IFI (% DO PIB)

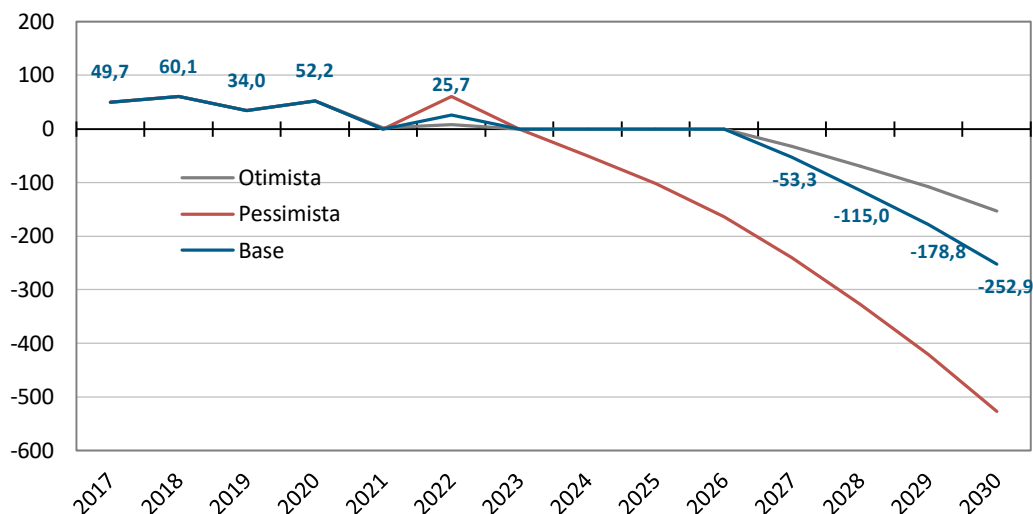


Fonte: Tesouro (2013 a 2020) e IFI (anos seguintes).

Nos cenários alternativos, o o risco de descumprimento do teto de gastos em 2021 também é baixo. As diferenças ocorrem a partir de 2023, quando, no cenário pessimista, o risco passa a ser elevado. No otimista, o risco se mantém baixo até 2024, passando a moderado em 2026 e elevado em 2026. Vale reforçar que o cenário de cumprimento do teto, embora mais favorável nesta revisão em comparação com as anteriores, ainda se dá em contexto de gastos discricionários reduzidos (Gráfico 19) e crescimento baixo das despesas com pessoal, o que deve manter a regra pressionada e pode repercutir negativamente na prestação de serviços públicos.

Nesta revisão optamos por utilizar eventual folga no teto de gastos para expandir os gastos discricionários, tendo em vista a crescente pressão por recomposição dessas despesas. Isso explica porque a folga é zero em alguns anos. Como explicamos anteriormente, a utilização da folga ocorre no limite do permitido pela meta de resultado primário. Em 2022, por exemplo, a necessidade de cumprir a meta de resultado faz com que o teto, no cenário base, seja cumprido com margem de R\$ 25,7 bilhões. O Gráfico 22 mostra a folga ou o excesso de despesas em relação ao teto de gastos nos três cenários preditivos da IFI.

**GRÁFICO 22. FOLGA (+) OU EXCESSO (-) DE DESPESAS - TETO DE GASTOS
(R\$ BILHÕES)**



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

Por fim, a Tabela 15 traz um balanço de riscos e retorno do resultado primário à condição de superávit para os três cenários da IFI.

TABELA 15. BALANÇO DE RISCOS E EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO

Risco de descumprimento de teto de gastos*	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	baixo	baixo	baixo	baixo	moderado	elevado	elevado	elevado	elevado	elevado
Cenário Base	baixo	baixo	baixo	moderado	moderado	elevado	elevado	elevado	elevado	elevado
Cenário Pessimista	baixo	baixo	elevado	elevado	elevado	elevado	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	baixo	baixo	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Base	baixo	baixo	-	-	-	-	-	-	-	-
Cenário Pessimista	baixo	moderado	-	-	-	-	-	-	-	-
Resultado primário	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário Otimista	déficit	déficit	déficit	déficit	superávit	superávit	superávit	superávit	superávit	superávit
Cenário Base	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit
Cenário Pessimista	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit	déficit

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.