

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

## 2. CENÁRIOS PARA A RECEITA TOTAL, AS TRANSFERÊNCIAS E A RECEITA LÍQUIDA

### 2.1 Considerações iniciais

**Mudança para cima nos valores de PIB nominal motivou revisão no cenário de receitas.** A revisão nas projeções do cenário macroeconômico da IFI levou a uma mudança nos valores esperados para a arrecadação de tributos no horizonte de projeção (2021-2030). Em particular, a expectativa de um PIB nominal mais elevado neste e nos próximos anos produziu estimativas maiores para as receitas, especialmente as administradas e a arrecadação líquida para o Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

**Expectativa da IFI é de aumento de 16,3% e de 8,8% no PIB nominal em 2021 e 2022, nesta ordem.** A título de ilustração, em outubro, quando foi realizada a última revisão de cenários pela IFI, a expectativa era de alta de 15,5% do PIB nominal em 2021 e outra de 8,1% em 2022. Agora, a IFI prevê aumentos de 16,3% para o indicador neste ano e de 8,8% no próximo. Vale dizer que as revisões das projeções de receita não foram motivadas por uma expectativa de maior crescimento real da economia nos próximos anos.

**Novas estimativas de elasticidades da arrecadação em relação ao PIB foram consideradas na revisão das projeções de receitas.** Uma segunda consideração importante a ser feita diz respeito aos parâmetros de elasticidade receita-PIB considerados. Da revisão anterior (outubro de 2021) para a atual houve uma atualização de alguns valores de elasticidades, seguindo os resultados apresentados no Estudo Especial (EE) nº 16<sup>1</sup>, de novembro de 2021. Esse trabalho atualizou estimativas que haviam sido inicialmente publicadas na Nota Técnica (NT) nº 19<sup>2</sup>, de agosto de 2018.

Os resultados apresentados no EE nº 16 sugerem, por exemplo, um maior valor para a elasticidade das receitas administradas em relação ao PIB no curto prazo (1,02) comparativamente ao longo prazo (entre 0,90 e 0,98, dependendo se o hiato do PIB for positivo ou negativo). Por sua vez, a elasticidade das receitas do RGPS estimada foi inferior à unidade no curto prazo e igual a 1,06 no longo prazo.

**Emenda Constitucional nº 112, de 2021, aumentou a partilha da arrecadação de IPI e IR com os municípios.** A terceira consideração a ser feita nesta seção introdutória diz respeito à sanção da Emenda Constitucional (EC) nº 112, em 27 de outubro de 2021, que exigiu um ajuste na projeção das transferências da União. Essa EC alterou o art. 159 da Constituição Federal, que disciplina a distribuição de recursos pela União a Estados e Municípios, para incluir a previsão de um adicional de 1% da arrecadação de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto de Renda (IR) ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a ser entregue no primeiro decêndio de setembro de cada ano. Esse adicional será incorporado ao FPM de maneira escalonada: 0,25% em 2022, 0,5% em 2023 e 1% de 2024 em diante.

**Cenários pressupõem ausência de reformas que aumentem a carga tributária no país.** 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 cálculo de tributos. Naturalmente, trata-se de instrumento que pode ser utilizado pelo

---

<sup>1</sup> Link para acesso ao estudo: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593776/EE16.pdf>.

<sup>2</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).

governo em algum momento para melhorar a trajetória do resultado primário. A inclusão de eventual aumento de carga tributária nos cenários pode ser feita no futuro, se o governo sinalizar ações nessa direção.

## 2.2 Projeções de receitas para 2021 e 2022

**Novos cenários consideram informações disponíveis até agosto de 2021.** A Tabela 7 apresenta as projeções da IFI para as receitas do governo central em 2021 e 2022, comparando as estimativas da revisão de cenários realizada em outubro com as de agora. Vale dizer, em outubro, havia informações disponíveis até agosto, enquanto na revisão atual, de dezembro, os dados estão atualizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até outubro de 2021.

**TABELA 7. COMPARATIVO DAS PROJEÇÕES DA IFI PARA A ARRECADAÇÃO DO GOVERNO CENTRAL EM 2021 E 2022 NAS REVISÕES DE CENÁRIOS DE OUTUBRO E DEZEMBRO DE 2021**

Cenário base (R\$ milhões)	Revisão Out/21		Revisão Dez/21		Dif. Dez/21- Out/21	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
<b>1. Receita primária total</b>	<b>1.823.609,2</b>	<b>1.951.400,6</b>	<b>1.905.945,1</b>	<b>2.019.233,1</b>	<b>82.335,8</b>	<b>67.832,4</b>
Receita administrada pela RFB/MF, exceto RGPS e sem incentivos fiscais	1.138.723,4	1.225.172,2	1.182.279,8	1.293.178,4	43.556,4	68.006,2
Arrecadação líquida para o RGPS	452.545,3	489.843,5	456.600,7	486.821,6	4.055,5	-3.021,9
Receitas não administradas pela RFB/MF	232.426,4	236.385,0	267.150,4	239.233,1	34.724,0	2.848,1
Incentivos fiscais	-85,9	0,0	-85,9	0,0	0,0	0,0
<b>2. Transferências por repartição de receita</b>	<b>345.407,2</b>	<b>366.445,1</b>	<b>348.148,8</b>	<b>385.038,9</b>	<b>2.741,6</b>	<b>18.593,8</b>
<b>3. Receita líquida de transferências [(1)-(2)]</b>	<b>1.478.202,1</b>	<b>1.584.955,5</b>	<b>1.557.796,3</b>	<b>1.634.194,1</b>	<b>79.594,2</b>	<b>49.238,6</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**Projeções da IFI para a receita primária da União são de R\$ 1.905,9 bilhões, em 2021, e de R\$ 2.019,2 bilhões em 2022.** Para a receita primária total do governo central de 2021, a IFI passou a prever R\$ 1.905,9 bilhões, montante R\$ 82,3 bilhões superior ao da projeção de outubro. Para 2022, a nova expectativa é de uma receita primária de R\$ 2.019,2 bilhões, contra R\$ 1.951,4 bilhões projetados em outubro passado.

**Expectativa de recolhimento de receitas administradas, em 2021, é de R\$ 1.182,3 bilhões.** Do aumento de R\$ 82,3 bilhões previsto na receita total em 2021, R\$ 43,6 bilhões estão concentrados nas receitas administradas, cuja previsão subiu de R\$ 1.138,7 bilhões, em outubro, para R\$ 1.182,3 bilhões agora (Tabela 7). Essa revisão foi motivada pelo comportamento da arrecadação de tributos administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) nos últimos meses. O aumento nominal nas receitas administradas no acumulado de 12 meses passou de 29,0%, em agosto, para 31,0% em outubro. Na mesma base de comparação, o PIB nominal foi de 12,7%, em agosto, para 14,6% em outubro.

Como apresentado na seção do Contexto Macroeconômico, a IFI passou a prever valores para o PIB nominal mais elevados neste ano e em todo o horizonte de projeção (2021-2030). A taxa de variação esperada para o indicador, em 2021, passou de 15,5%, em outubro, para 16,3% agora. Em 2022, a expectativa da IFI é de incremento de 8,8% no indicador (contra aumento projetado de 8,1% na última revisão de cenários).

**Montantes projetados para a arrecadação do RGPS são de R\$ 456,6 bilhões, em 2021, e de R\$ 486,8 bilhões em 2022.** Para a arrecadação líquida do RGPS, a IFI projeta R\$ 456,6 bilhões de recolhimentos em 2021, R\$ 4,0 bilhões a mais que o esperado em outubro. Para 2022, a expectativa é de que essa arrecadação atinja R\$ 486,8 bilhões, mesmo com

a prorrogação da desoneração da folha pelo Congresso até 2023<sup>3</sup> (Tabela 7). A revisão na projeção de 2021 foi motivada não apenas pelo PIB nominal mais alto, como também pela melhora nas condições de ocupação no mercado de trabalho. Ainda que o desemprego permaneça relativamente elevado e o rendimento real médio esteja registrando forte contração em razão da inflação, a ocupação, inclusive do emprego formal, tem mostrado melhora segundo informações do IBGE divulgadas até agosto no âmbito da PNAD Contínua. Para 2022, a projeção foi revisada em R\$ 3,0 bilhões para baixo devido à expectativa de menor crescimento da economia no próximo ano (1,7% na revisão de outubro e 0,5% agora). O ciclo de elevação nos juros básicos (Selic) vai enfraquecer a atividade econômica doméstica.

**Receitas não administradas deverão atingir R\$ 267,2 bilhões em 2021.** A projeção da IFI para as receitas não administradas, em 2021, foi elevada de R\$ 232,4 bilhões para R\$ 267,2 bilhões (aumento de R\$ 34,7 bilhões) em razão de uma maior expectativa de recolhimentos de exploração de recursos naturais (petróleo) e de dividendos, principalmente (Tabela 7). Somente em outubro, a arrecadação de *royalties* e participações de petróleo superou a projeção anterior da IFI em R\$ 14,6 bilhões. Não houve, no entanto, alterações nas premissas referentes aos preços desse produto no mercado internacional no horizonte de projeção. Para 2021, a projeção da IFI é de um recolhimento de R\$ 93,2 bilhões de exploração de recursos naturais.

Em relação aos dividendos, a projeção de outubro (R\$ 23,9 bilhões em 2021) foi elevada para R\$ 41,8 bilhões em razão da expectativa de pagamentos adicionais desse instrumento e de juros sobre capital próprio pelo BNDES e pela Petrobras em novembro e dezembro, de acordo com comunicados divulgados pelas empresas. A título de ilustração, entre janeiro e outubro, a receita do governo central com dividendos foi de R\$ 21,8 bilhões, o que indica a magnitude dos valores previstos de recolhimentos nos dois últimos meses do ano nessa arrecadação.

**Para 2022, a projeção para a arrecadação de tributos não administrada é de R\$ 239,2 bilhões.** Para 2022, a projeção da IFI é de ingresso de R\$ 239,2 bilhões em receitas não administradas, contra R\$ 236,4 bilhões esperados na revisão de cenários publicada em outubro (Tabela 7). Desse montante, R\$ 90,9 bilhões seriam correspondentes à arrecadação de exploração de recursos naturais (principalmente *royalties* e participações de petróleo).

**Transferências aos entes subnacionais devem alcançar R\$ 348,1 bilhões, em 2021, e R\$ 385,0 bilhões no próximo ano.** A nova projeção da IFI para as transferências do governo central, em 2021, é de R\$ 348,1 bilhões, contra R\$ 345,4 bilhões previstos anteriormente. Para 2022, a expectativa é de um montante de transferências de R\$ 385,0 bilhões, R\$ 18,6 bilhões a mais que o projetado em outubro (Tabela 7). A revisão para cima na projeção de 2021 ocorreu em razão do comportamento dos recolhimentos dos tributos partilhados pela União com os entes subnacionais (IPI e IR).

**Comportamento das receitas administradas e promulgação da Emenda Constitucional nº 112, de 2021, influenciaram as projeções para as transferências.** A projeção das transferências para 2022 subiu em decorrência da maior expectativa de recolhimentos de tributos administrados (aumento de R\$ 68,0 bilhões entre as revisões de outubro e de agora). Como explicado em versões anteriores deste relatório de revisões de cenários, a IFI projeta as transferências a partir de percentuais sobre as receitas administradas. Nesta ocasião, em particular, foi necessário considerar a promulgação da EC nº 112, que elevou em mais 1p.p. a partilha da arrecadação do IPI e do IR com o FPM, a ser implementada gradualmente entre 2022 e 2024. Assim, foi necessário ajustar as projeções das transferências de 2022 até o fim do horizonte de projeção (2030).

---

<sup>3</sup> O Projeto de Lei (PL) nº 2.541, de 2021, que prorroga por dois anos a desoneração da folha de pagamento para empresas de 17 setores da economia foi aprovado pelo Senado em 9 de dezembro de 2021, tendo sido submetido a sanção presidencial.

**Receita líquida da União deverá somar R\$ 1.557,8 bilhões, em 2021, e R\$ 1.634,2 bilhões em 2022.** A partir das novas projeções para a receita primária total e as transferências, a expectativa para a receita líquida do governo central<sup>4</sup>, em 2021, passou a ser de R\$ 1.557,8 bilhões, um aumento de R\$ 79,6 bilhões em relação à projeção de outubro. Em 2022, a expectativa da IFI é de uma receita líquida de R\$ 1.634,2 bilhões, contra R\$ 1.585,0 bilhões previstos em outubro (Tabela 7).

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

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

---

<sup>4</sup> A receita líquida da União corresponde às receitas totais deduzidas as transferências por repartição de receita que são destinadas para entes subnacionais. Um exemplo dessa dedução são os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM), que consiste no rateio da arrecadação do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IR e IPI).

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

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.467,8</b>	<b>1.905,9</b>	<b>2.019,2</b>	<b>2.171,9</b>	<b>2.286,7</b>	<b>2.409,2</b>	<b>2.535,8</b>	<b>2.670,1</b>	<b>2.812,2</b>	<b>2.962,6</b>	<b>3.121,6</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.182,3	1.293,2	1.398,9	1.468,6	1.542,2	1.618,9	1.699,7	1.784,6	1.874,1	1.968,6
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	456,6	486,8	521,4	552,9	586,5	621,9	659,5	699,5	741,9	787,2
Receitas não administradas pela RFB	163,6	267,2	239,2	251,6	265,3	280,5	295,0	310,9	328,1	346,5	365,9
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>263,8</b>	<b>348,1</b>	<b>385,0</b>	<b>418,6</b>	<b>443,8</b>	<b>466,0</b>	<b>489,2</b>	<b>513,7</b>	<b>539,3</b>	<b>566,4</b>	<b>594,9</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.204,0</b>	<b>1.557,8</b>	<b>1.634,2</b>	<b>1.753,3</b>	<b>1.842,9</b>	<b>1.943,1</b>	<b>2.046,6</b>	<b>2.156,4</b>	<b>2.272,9</b>	<b>2.396,2</b>	<b>2.526,7</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

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

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.467,8</b>	<b>1.917,1</b>	<b>2.041,7</b>	<b>2.196,9</b>	<b>2.328,0</b>	<b>2.472,2</b>	<b>2.625,4</b>	<b>2.790,5</b>	<b>2.968,6</b>	<b>3.160,6</b>	<b>3.365,9</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.192,4	1.300,8	1.408,0	1.488,9	1.577,7	1.673,0	1.775,3	1.885,3	2.003,6	2.130,0
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	457,6	489,7	524,8	560,6	600,0	642,7	688,8	738,9	793,2	851,8
Receitas não administradas pela RFB	163,6	267,2	251,2	264,1	278,5	294,5	309,8	326,4	344,5	363,9	384,2
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>263,8</b>	<b>351,6</b>	<b>387,3</b>	<b>421,3</b>	<b>449,9</b>	<b>476,8</b>	<b>505,6</b>	<b>536,5</b>	<b>569,7</b>	<b>605,5</b>	<b>643,7</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.204,0</b>	<b>1.565,5</b>	<b>1.654,4</b>	<b>1.775,6</b>	<b>1.878,0</b>	<b>1.995,4</b>	<b>2.119,9</b>	<b>2.254,0</b>	<b>2.398,9</b>	<b>2.555,1</b>	<b>2.722,2</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

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

Discriminação	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>Receita total</b>	<b>1.467,8</b>	<b>1.896,1</b>	<b>1.947,5</b>	<b>2.066,2</b>	<b>2.152,7</b>	<b>2.259,4</b>	<b>2.371,3</b>	<b>2.490,0</b>	<b>2.615,2</b>	<b>2.747,1</b>	<b>2.884,7</b>
Receita administrada pela RFB, exceto RGPS	899,5	1.172,7	1.263,8	1.353,4	1.413,9	1.476,7	1.543,2	1.613,0	1.686,1	1.762,5	1.841,6
Arrecadação líquida para o RGPS	404,8	456,3	480,3	498,9	513,3	544,3	577,4	612,7	650,3	690,1	732,1
Receitas não administradas pela RFB	163,6	267,2	203,3	213,8	225,5	238,4	250,8	264,2	278,9	294,5	311,0
<b>Transferências por repartição de receita</b>	<b>263,8</b>	<b>344,9</b>	<b>376,3</b>	<b>405,0</b>	<b>427,3</b>	<b>446,3</b>	<b>466,3</b>	<b>487,4</b>	<b>509,5</b>	<b>532,6</b>	<b>556,5</b>
<b>Receita líquida</b>	<b>1.204,0</b>	<b>1.551,2</b>	<b>1.571,2</b>	<b>1.661,2</b>	<b>1.725,4</b>	<b>1.813,1</b>	<b>1.905,0</b>	<b>2.002,5</b>	<b>2.105,7</b>	<b>2.214,5</b>	<b>2.328,2</b>

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração: IFI.

**Perspectiva de continuidade do crescimento real da economia favorece aumento da arrecadação nos próximos anos.** Pelo lado das receitas administradas, os cenários base e otimista consideram incremento contínuo da arrecadação de 2022 em diante, com o crescimento da economia convergindo para taxas ao redor de 2,2% (cenário base) e 3,5% (otimista). Também se esperam acréscimos das outras componentes das receitas primárias (RGPS e receitas não administradas) em razão do crescimento projetado para o PIB. A arrecadação de alguns subgrupos das receitas não administradas tem relação com a atividade econômica, como dividendos, exploração de recursos naturais, contribuição do salário-educação, etc.

**Crescimento do PIB deve favorecer também os recolhimentos de tributos não administrados.** A manutenção de um crescimento real continuado do PIB pode favorecer também o recolhimento de tributos como concessões e permissões por atrair o interesse do capital estrangeiro por ativos de infraestrutura no Brasil. O crescimento da economia também permite uma recomposição das bases de incidência de vários tributos, podendo eventualmente aumentar, por certo tempo, as elasticidades das receitas governamentais. O EE nº 16 da IFI, mencionado anteriormente, estimou elasticidades da arrecadação em relação ao PIB considerando horizontes de curto e longo prazo, além de situações em que o hiato do produto<sup>5</sup> é positivo ou negativo.

**No cenário pessimista, apesar da piora na trajetória para o PIB, a arrecadação também deve registrar crescimento no horizonte de projeção.** As projeções de crescimento real do cenário pessimista também pioraram para 2021 e 2022, assim como houve uma redução marginal no aumento de PIB esperado de 2023 em diante. Em outubro, a expectativa da IFI era que o crescimento real convergisse para 1,3% ao ano até 2030. Agora, essa projeção é de 1,2%. De todo modo, o aumento dos valores do PIB nominal no cenário pessimista no horizonte de projeção influencia a trajetória das receitas administradas nesse cenário, tornando os valores nominais mais elevados nos anos à frente.

**Participação média das receitas administradas no PIB deve ser de 13,4% no período de 2021 a 2030.** O Gráfico 9 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 13,4% do PIB na atual revisão das projeções.

**Expectativa é que as receitas administradas alcancem 13,8% do PIB, em 2023, e depois recuem gradualmente a 13,2% até 2030.** Após a queda observada em 2020, decorrente dos efeitos da pandemia sobre a atividade econômica, as receitas administradas registraram recuperação vigorosa em 2021, quando deverão responder por 13,2% do PIB. Esse percentual deverá subir a 13,8% do PIB até 2023, quando começaria a voltar ao nível de 13,2% do PIB até 2030. A razão para esse comportamento da projeção se deve à incorporação, a partir da presente revisão de cenários, dos parâmetros de elasticidades receita-PIB encontrados e apresentados no EE nº 16.

Explicação adicional que deve ser dada é que, no curto prazo, foi considerado o biênio 2022-2023, enquanto o longo prazo foi considerado como o período de 2024 até 2030. Isso vale para as projeções dos demais subgrupos das receitas primárias, a serem apresentadas adiante.

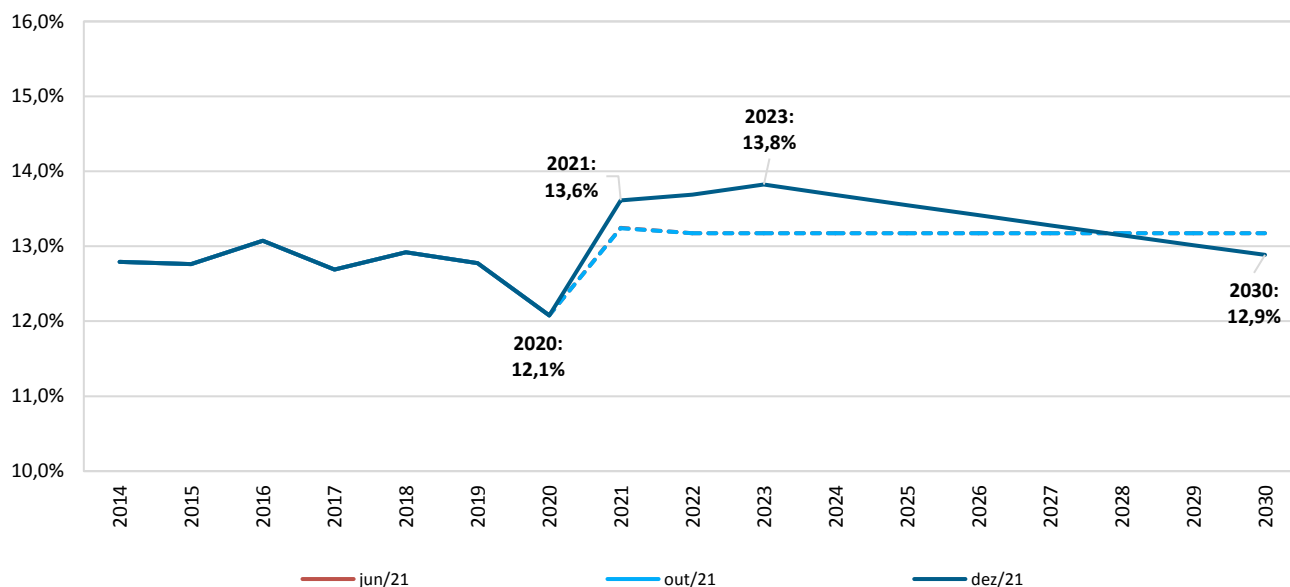
**Estudo da IFI identificou valores maiores para as elasticidades das receitas administradas em relação ao PIB no curto prazo comparativamente ao longo prazo.** De acordo com os resultados do EE nº 16, a elasticidade das receitas administradas em relação ao PIB foram de 1,02 no curto prazo (tanto para o hiato do produto positivo quanto para o hiato negativo). Para o longo prazo, as elasticidades estimadas foram de 0,98, em caso de hiato positivo, e 0,90, na situação de hiato do produto negativo. As projeções de receitas administradas aqui apresentadas consideram que a elasticidade dessas receitas em relação ao PIB serão de 1,02 em 2022, 1,01, em 2023, e 0,99 de 2024 em diante.

---

<sup>5</sup> Hiato do produto é uma variável não observável que procura medir os desvios do PIB em relação ao que seria o crescimento potencial de uma economia. Se essa diferença é positiva, diz-se que o hiato é positivo; se negativa, o hiato é negativo. E, se a diferença é próxima a zero, considera-se que o PIB está crescendo no nível potencial.

Em suma, a adoção de uma elasticidade das receitas administradas em relação ao PIB superior a 1 no curto prazo e outra inferior a 1 no longo prazo produziu o formato da curva dessa arrecadação, como proporção do PIB, conforme apresentado no Gráfico 9.

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



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

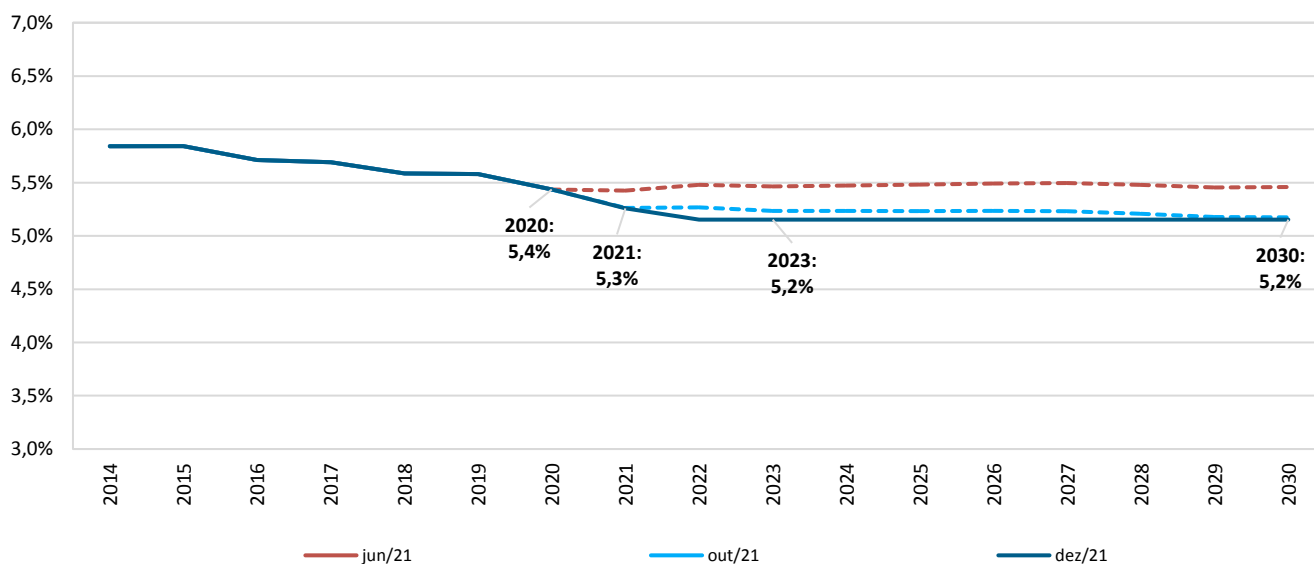
**Arrecadação líquida do RGPS caiu em 2020, em razão dos efeitos da pandemia sobre a atividade econômica.** O Gráfico 10 contém o comparativo entre as projeções para as receitas líquidas do RGPS no cenário base, feitas nas revisões atual, de junho e de outubro de 2021. Assim como as receitas administradas, 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.

**Estimativas encontradas pela IFI para as elasticidades da arrecadação do RGPS em relação ao PIB foram de valores inferiores a 1 no curto prazo e superiores a 1, no longo prazo.** Os resultados para a elasticidade da arrecadação líquida do RGPS em relação ao PIB encontradas no EE nº 16 foram: 0,90 (hiato positivo) e 0,60 (hiato negativo) no curto prazo, e 1,06 (hiato positivo e/ou negativo) no longo prazo. As projeções apresentadas neste relatório contemplam os seguintes valores para essa elasticidade: 0,98 em 2022 e 1 de 2023 em diante. Essa adaptação foi realizada em razão de projeções pouco intuitivas encontradas com os parâmetros apresentados no EE nº 16.

**Parcela relativa da arrecadação líquida para o RGPS sobre o PIB vem caindo nos últimos anos.** No longo prazo, uma elasticidade de 1,06 configuraria uma situação em que as receitas do RGPS aumentariam gradativamente a participação no PIB. Nos últimos anos, no entanto, essa proporção tem diminuído. A título de ilustração, em 2014, a arrecadação líquida para o RGPS respondia por 5,8% do PIB. Em 2019, antes da pandemia, essa participação havia recuado para 5,6% do PIB. Em 2021, a projeção da IFI é que essa proporção fique em 5,3%. A partir de 2022, considerou-se como razoável a manutenção de uma participação da arrecadação para o RGPS de 5,2% do PIB.



**GRÁFICO 10. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS DO RGPS/PIB - REVISÕES DE JUN/21, OUT/21 E DEZ/21, NO CENÁRIO BASE**



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

**Possível impacto da pandemia sobre o mercado de trabalho motivou projeções estáveis da arrecadação previdenciária em relação ao PIB nos anos à frente.** Uma consideração importante a ser feita e que embasa a hipótese de não recuperação das receitas do RGPS, como proporção do PIB, no horizonte entre 2021 e 2030, diz respeito à possibilidade de a pandemia ter acelerado mudanças estruturais nas relações de trabalho, com efeitos mais agudos sobre os trabalhadores menos qualificados<sup>6</sup>. Esse ponto foi discutido na apresentação das projeções de arrecadação líquida para o RGPS no RAF de outubro de 2021<sup>7</sup>.

**Previsão de maiores recolhimentos de dividendos e de exploração de recursos naturais motivou revisão na projeção de receitas não administradas em 2021.** Para o cenário de receitas não administradas, a modificação mais importante ocorreu, conforme mencionado anteriormente, na expectativa de recolhimentos de dividendos e exploração de recursos naturais em 2021. Em linhas gerais, a IFI assume que as receitas não administradas deverão se manter relativamente constantes em relação ao PIB nos próximos anos, considerando que o governo continuará se esforçando para auferir receitas provenientes, por exemplo, de leilões e concessões de ativos de infraestrutura, ainda que exista um limite para tal. Além disso, a consolidação de uma retomada do crescimento, ainda que a uma taxa de 2,2%, no cenário base da IFI, favorece os recolhimentos de alguns subgrupos de receitas não administradas que guardam relação com a atividade econômica.

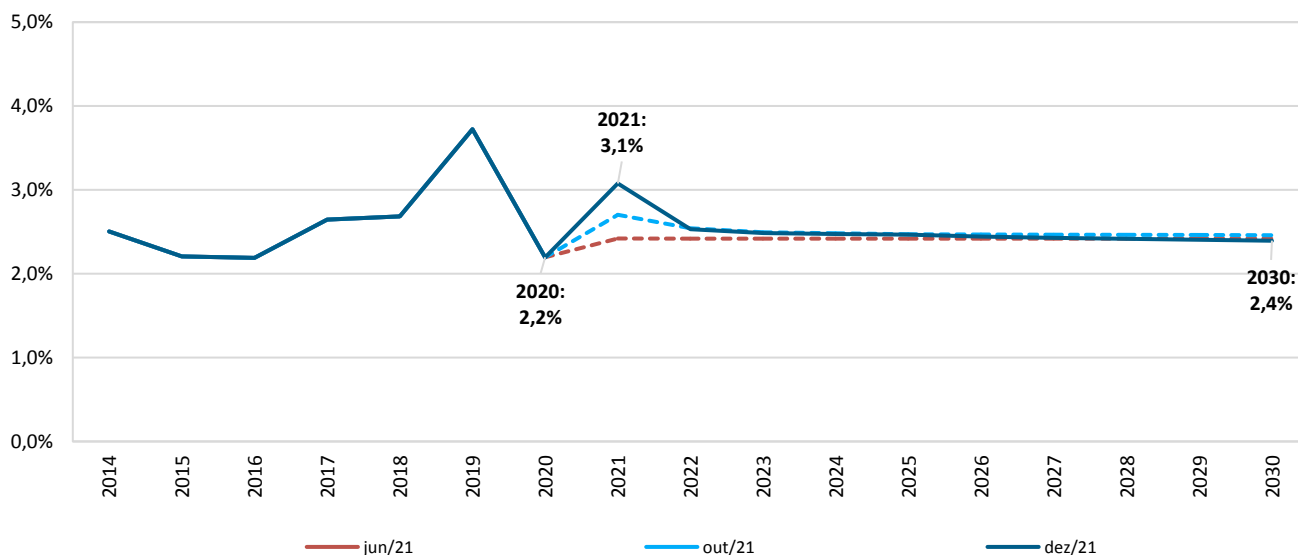
**Expectativa é que a arrecadação não administrada alcance 3,1% do PIB em 2021 e recue para 2,5% do PIB nos anos subsequentes.** O Gráfico 11 compara as trajetórias das projeções para as receitas não administradas, como proporção do PIB, referentes às revisões atual, de junho e de outubro de 2021, todas no cenário base. O crescimento dessa arrecadação de 2,2% do PIB, em 2020, para 3,1% do PIB, em 2021, decorre das revisões mencionadas para determinados grupos (petróleo e dividendo). A manutenção da receita em 2,5% do PIB a partir de 2022, por sua vez, ocorre em função

<sup>6</sup> Uma discussão a partir de algumas evidências iniciais com dados do mercado de trabalho nos Estados Unidos pode ser encontrada aqui: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/o-impacto-da-pandemia-no-mercado-de-trabalho>.

<sup>7</sup> Link para acesso ao documento: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593636/RAF57\\_OUT2021.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/593636/RAF57_OUT2021.pdf).

da expectativa de manutenção nos recolhimentos de *royalties* e participações de petróleo, assim como dos subgrupos afetados pelo comportamento da atividade econômica.

**GRÁFICO 11. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITAS NÃO ADMINISTRADAS/PIB - REVISÕES DE JUN/21, OUT/21 E DEZ/21, NO CENÁRIO BASE**



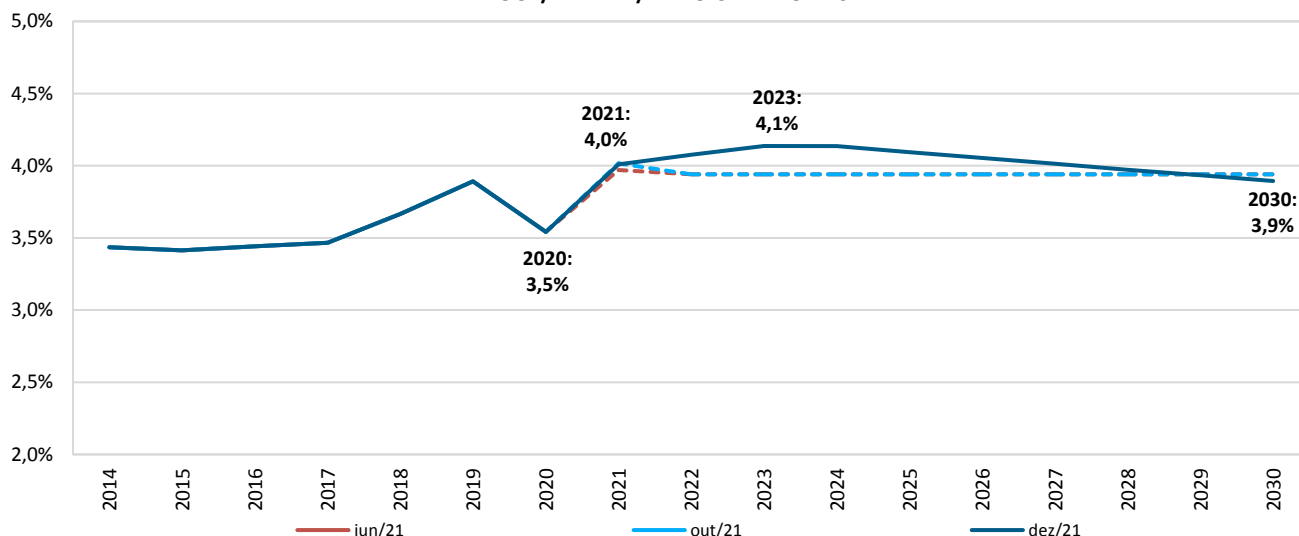
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

**Crescimento projetado para as receitas administradas e Emenda Constitucional nº 112 afetaram as projeções de transferências aos entes subnacionais.** O Gráfico 12 apresenta as projeções para as transferências por repartição de receita do governo central. Após a retração verificada em 2020 (em proporção do PIB), as transferências aumentarão nos próximos anos em razão da expectativa de aumento nas receitas administradas e da modificação introduzida na partilha da arrecadação do IPI e do IR pela EC nº 112, de 2021.

**Em linha com a trajetória da arrecadação administrada, transferências, como proporção do PIB, crescerão no curto prazo e depois recuarão ao nível de 3,9% do PIB até 2030.** No horizonte de projeção da IFI, vinculou-se 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 (IPI e IR). Dada essa premissa, a nova curva de projeção das transferências como proporção do PIB adquiriu formato parecido ao da curva das receitas administradas. Isto é, no curto prazo (2022 e 2023), as transferências ganham participação no PIB, enquanto no longo prazo, esse percentual recua gradualmente ao nível de 3,9% do PIB.

**Impacto cheio da EC nº 112 deverá ser da ordem de R\$ 15 bilhões sobre o FPM.** A título de ilustração, o aumento na partilha dos recolhimentos de IPI e IR previstos na EC nº 112 (0,25% em 2022, 0,5% em 2023 e 1,0% de 2024 em diante) produzirá, a partir de 2024, um impacto de cerca de R\$ 15 bilhões no FPM. Atualmente, a participação das transferências nas receitas administradas é de cerca de 29,7%. De acordo com cálculos feitos pela IFI, esse percentual subiria para 29,8% em 2022, 29,9% em 2023, e 30,2% em 2024.

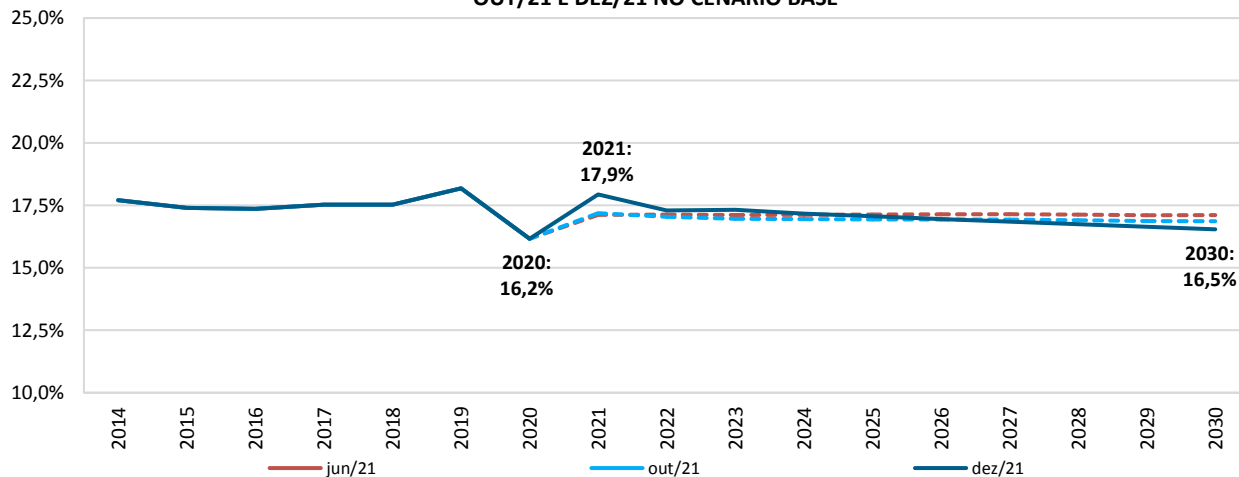
**GRÁFICO 12. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS/PIB - REVISÕES DE JUN/21, OUT/21 E DEZ/21 NO CENÁRIO BASE**



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

**Receita líquida chegará a 17,9% do PIB, em 2021, para depois convergir a 16,5% ao longo da presente década.** Por fim, o Gráfico 13 apresenta a projeção da receita líquida para o período de 2021 a 2030. Em 2021, a projeção da IFI é de que a variável alcance o nível de 17,9% do PIB. Nos anos seguintes, essa participação deverá cair, principalmente, em razão das trajetórias esperadas para as receitas administradas, que perderão participação no PIB, assim como as transferências aos entes subnacionais. A expectativa é de que a receita líquida atinja o nível de 16,5% do PIB em 2030.

**GRÁFICO 13. COMPARATIVO ENTRE AS PROJEÇÕES DE RECEITA LÍQUIDA/PIB - REVISÕES DE JUN/21, OUT/21 E DEZ/21 NO CENÁRIO BASE**



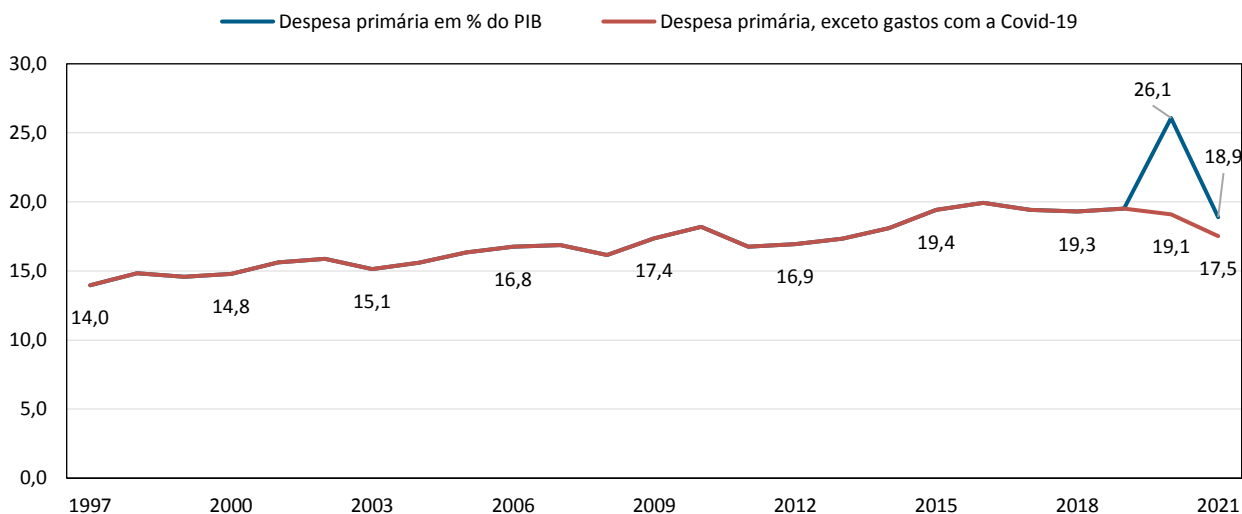
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central. Elaboração: IFI.

## 2.4 Despesa primária e teto de gastos em 2021

**Em 2021, os gastos primários da União devem recuar R\$ 15,7%, em termos nominais, em relação a 2020.** Esse desempenho só ocorre devido à retirada parcial dos gastos com o enfrentamento da Covid-19. Sem considerar os gastos contra a pandemia, o resultado seria um aumento de 6,7% no período. Como IPCA e INPC, no cenário base da IFI, devem

fechar o ano em 10,4% e 10,7%, respectivamente, pode-se dizer que o gasto primário, exceto despesas da Covid-19, apresentará queda real em 2021. Isso acontece porque a dinâmica do gasto primário é muito impactada pela inflação do exercício anterior, que indexa, por exemplo, gastos previdenciários e assistenciais. Pelo lado da despesa, a aceleração dos preços deste ano será sentida sobretudo em 2022. Em percentual do PIB, o gasto deve passar de 26,1% para 18,9% do PIB, considerando os gastos da Covid-19, ou de 19,1% para 17,5% do PIB, sem essas despesas (Gráfico 14).

**GRÁFICO 14. DESPESA PRIMÁRIA DO GOVERNO CENTRAL EM % DO PIB**



Fonte: Tesouro Nacional e IFI (exercício de 2021). Elaboração: IFI.

**Previdência e despesas discricionárias devem liderar o avanço dos gastos primários em 2021.** No nosso cenário base, os gastos do RGPS (Regime Geral de Previdência Social) alcançarão R\$ 708,3 bilhões, um crescimento de R\$ 44,4 bilhões, ou 6,7%, em relação a 2020. Sem considerar os gastos com sentenças judiciais e precatórios, o aumento ficaria em 6,5%. Como explicado no parágrafo anterior, as despesas previdenciárias de 2021 ainda estão sendo influenciadas pelo INPC de 2020, que foi de 5,4%. O impacto do INPC mais elevado de 2021 (a IFI projeta 10,7% para o ano) será sentido apenas no ano que vem. O avanço mais fraco do que esperado inicialmente dos gastos obrigatórios sujeitos ao teto deve garantir o crescimento das despesas discricionárias. Nas novas projeções, elas devem chegar a R\$ 140,1 bilhões, neste ano, contra os R\$ 108,2 bilhões de 2020.

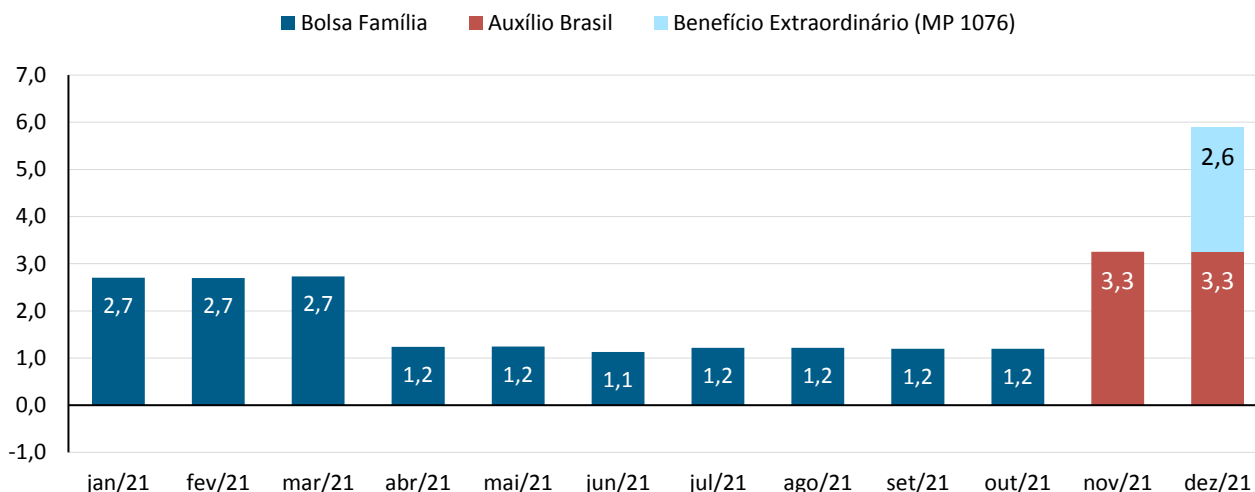
**No cenário base, Bolsa Família, Auxílio Brasil e Benefício Extraordinário<sup>8</sup> custarão, juntos, R\$ 25,7 bilhões em 2021.** O primeiro benefício foi pago de janeiro a outubro; o segundo começou a valer em novembro; e o terceiro, que transferirá R\$ 415,00 reais, em média, às famílias beneficiárias do Auxílio Brasil, teve início em dezembro deste ano e irá até o fim de 2022. Vale lembrar que, de abril a outubro, esteve em vigor o Auxílio Emergencial, que reduziu substancialmente as despesas executadas na dotação do Bolso Família<sup>9</sup>. A programa emergencial custou R\$ 59,7 bilhões entre abril e outubro deste ano.

<sup>8</sup> Instituído pela Medida Provisória nº 1.076/2021.

<sup>9</sup> Isso porque o Auxílio Emergencial substituiu o Bolsa Família quando mais vantajoso para o beneficiário e, por isso, reduziu a execução do programa.

O Gráfico 15 mostra como se tem se comportado o gasto desses programas ao longo de 2021, com exceção do Auxílio Emergencial. Os dados de novembro para o Auxílio Brasil foram extraídos do Siga Brasil. No seu primeiro mês, o programa custou R\$ 3,3 bilhões, 21% acima do gasto médio do Bolsa Família entre janeiro e março deste ano.

**GRÁFICO 15. BOLSA FAMÍLIA, AUXÍLIO BRASIL E BENEFÍCIO EXTRAORDINÁRIO (R\$ BILHÕES)**



Fonte: Siga Brasil (até nov/21) e IFI (dez/21). Elaboração: IFI.

**Na comparação com o cenário base de outubro, a principal mudança é o aumento do gasto discricionário.** Em outubro, as discricionárias eram projetadas em R\$ 129,6 bilhões. A revisão para baixo de parte das despesas obrigatórias, ao incorporarem-se dados realizados até novembro, e a ampliação do teto de gastos de 2021, com a aprovação da PEC dos Precatórios, levaram a projeção das discricionárias para R\$ 140,1 bilhões no presente cenário base.

**As novas projeções para o gasto primário ficam próximas às do governo.** O Poder Executivo publicou, no fim de novembro, o relatório de avaliação de receitas e despesas primárias relativo ao quinto bimestre de 2021<sup>10</sup>. O relatório atualizou as projeções macrofiscais do governo para o ano com dados realizados até outubro. O Decreto nº 10.874, de 30 de novembro, altera a programação orçamentária e financeira do Executivo a partir das novas estimativas. A principal diferença, em relação ao cenário base da IFI, são os gastos derivados de créditos extraordinários, que contemplam basicamente o combate à Covid-19 (R\$ 134,0 bilhões, contra R\$ 123,6 bilhões da IFI). No total, as projeções da IFI ficam R\$ 16,0 bilhões, ou apenas 1%, abaixo das do governo.

A Tabela 11 compara o cenário base da IFI para a despesa primária de 2021 com: a) os dados realizados de 2020; b) as projeções mais recentes do Executivo; e c) as projeções da IFI no cenário de outubro.

**TABELA 11. PROJEÇÕES PARA A DESPESA PRIMÁRIA DE DEZ/21 - CENÁRIO BASE**

Discriminação	Realizado em 2020	Projeções para 2021			Comparativo					
		Executivo	IFI		IFI (dez) vs Realizado 2020		IFI (dez) vs Executivo (nov)		IFI (dez) vs IFI (out)	
			nov/21	out/21	dez/21	var.	var. %	var.	var. %	var.
Despesa Primária	1.947,0	1.657,4	1.636,5	1.641,4	-305,7	-15,7	-16,0	-1,0	8,7	0,5
Obrigatórias	1.838,8	1.521,4	1.506,9	1.501,3	-337,6	-18,4	-20,2	-1,3	-2,4	-0,2

<sup>10</sup> Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:42069](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:42069).

Previdência (RGPS)	663,9	709,9	708,8	708,3	44,4	6,7	-1,7	-0,2	3,7	0,5
Pessoal	321,3	330,6	331,8	331,0	9,7	3,0	0,4	0,1	-1,7	-0,5
Abono Salarial e Seguro Desemprego	59,6	47,4	46,1	45,3	-14,3	-24,0	-2,1	-4,4	-8,0	-15,0
BPC	62,7	68,4	67,8	67,3	4,6	7,3	-1,2	-1,7	0,3	0,5
Bolsa Família	19,0	25,4	23,8	25,7	6,7	35,0	0,3	1,3	-0,8	-3,1
Demais obrigatórias	712,3	339,8	328,6	323,8	-388,5	-54,5	-16,0	-4,7	4,0	1,2
Discricionárias (Executivo)	108,2	136,0	129,6	140,1	31,9	29,5	4,1	3,0	11,1	8,6
<b>Memo:</b>										
Enfrentamento da Covid-19	520,9	134,0	124,5	120,0	-400,9	-77,0	-14,0	-10,4	5,2	4,5
Demais	1.426,1	1.523,4	1.512,0	1.521,4	95,3	6,7	-2,0	-0,1	3,5	0,2

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

**Teto de gastos de 2021 deve ser cumprido com recuperação do gasto discricionário.** De posse dos dados realizados até novembro, o cenário para o teto de gastos deste ano é cada vez mais confortável. Com a aprovação da PEC dos Precatórios (PEC nº 23/2021)<sup>11</sup>, o limite ainda pode ser ampliado em R\$ 15,0 bilhões, desde que destinado a despesas com vacinação contra a covid-19 ou a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico. Trata-se de rol abrangente, que pode ir desde ações e serviços na área da saúde até programas de proteção social, como o recém-criado Benefício Extraordinário (MP nº 1.076/2021). Nossas projeções indicam que o teto seria cumprido mesmo sem o espaço adicional criado pela PEC. Como dito anteriormente, o desempenho mais favorável das despesas obrigatórias mais relevantes, como previdência e pessoal, permitem a observância do limite combinada com algum avanço do gasto discricionário. Nos novos cenários, ele pode chegar a R\$ 140,1 bilhões, ou 1,6% do PIB, uma recuperação relevante frente aos R\$ 108,2 bilhões, ou 1,4% do PIB, de 2020. Dada a aprovação tardia da PEC dos Precatórios, haveria pouco tempo para utilização plena do espaço adicional e, portanto, acreditamos que o teto deve ser cumprido com folga de cerca de R\$ 15,0 bilhões em 2021.

#### 2.4.1 Despesa primária e teto de gastos em 2022

**A aprovação da PEC dos Precatórios abre espaço de R\$ 117,9 bilhões no teto de gastos de 2022.** O espaço decorre da ampliação do limite, de um lado, e da redução de despesas sujeitas a este limite, de outro. A ampliação do teto renderá, de acordo com as novas projeções da IFI, R\$ 73,2 bilhões de espaço fiscal, enquanto a redução de gastos, fruto da imposição de um teto para os gastos com sentenças judiciais e precatórios, outros R\$ 44,7 bilhões.

**A expectativa, agora, recai sobre o Orçamento de 2022 propriamente dito.** Em particular, é importante saber como o espaço aberto pela mudança constitucional será preenchido pelo Congresso. As incertezas referem-se à inflação que será considerada no Projeto e a eventuais novas despesas que não constavam da Proposta Orçamentária enviada em agosto, a exemplo da concessão de reajustes salariais e do aumento do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC).

Nas projeções mais recentes do Executivo, o espaço aberto será de R\$ 106,1 bilhões, compatível com o IPCA de 9,7% para 2021. O Ofício SEI nº 554/2021/ME, assinado pelo Ministro da Economia, é quem veicula as novas projeções do governo apresentadas na Tabela 12 a seguir. Nela, comparam-se os números do Ofício do ME com os da IFI, já considerados os novos parâmetros macroeconômicos e revisões nas projeções fiscais.

TABELA 12. PROJEÇÕES PARA A DESPESA PRIMÁRIA DE DEZ/21 - CENÁRIO BASE

Origem	Ofício ME	IFI	Destino	Ofício ME	IFI
--------	-----------	-----	---------	-----------	-----

<sup>11</sup> A votação em segundo turno na Câmara, após a PEC ter passado pelo Senado, ocorreu ontem, dia 15 de dezembro.

Recálculo do teto de gastos	62,2	73,2	Auxílio Brasil	54,6	50,0
Limite de gastos com sentenças e precatórios	43,8	44,7	Previdência	29,2	17,5
			BPC	4,6	1,2
			Abono e seguro desemprego	2,3	1,0
			Pisos da Saúde e Educação	7,5	6,1
			Ampliação teto dos demais Poderes	2,7	1,6
			Subsídios	2,0	2,0
			Auxílio Gás Social	1,9	1,9
			Pessoal	0,9	0,9
			Auxílio inclusão	0,2	0,2
			<b>Folga em relação ao teto</b>	<b>0,0</b>	<b>35,5</b>
<b>Total</b>	<b>106,1</b>	<b>117,9</b>	<b>Total</b>	<b>106,1</b>	<b>117,9</b>
IPCA de 2021 (%)	9,7	10,4			
INPC de 2021 (%)	10,0	10,7			

Fonte: Ministério da Economia e IFI. Elaboração: IFI.

Como se vê, o espaço calculado pela IFI, de R\$ 117,9 bilhões, seria destinado ao Auxílio Brasil (R\$ 50 bilhões), à correção da Previdência (R\$ 17,5 bilhões), do BPC (R\$ 1,2 bilhão), do Abono e seguro-desemprego (R\$ 1 bilhão), dos pisos da Saúde e da Educação (R\$ 6,1 bilhões), do aumento do teto dos demais Poderes (R\$ 1,6 bilhão), dos Subsídios (R\$ 2 bilhões), do Auxílio Gás Social (R\$ 1,9 bilhão), das despesas de pessoal (R\$ 0,9 bilhão) e do Auxílio Inclusão (R\$ 0,2 bilhão). Sobrariam, ainda, cerca de R\$ 36 bilhões para aumento de despesas primárias.

A destinação desse espaço dependerá de como a peça orçamentária será modificada. O Ofício enviado pelo ME à CMO indica que o governo, quando comparadas as suas estimativas às da IFI, poderia estar superestimando os efeitos da inflação sobre os gastos obrigatórios. Se o Congresso decidir revisar as projeções com base em avaliações técnicas e projeções próprias, haveria espaço para aumento de despesas, via emendas de relator-geral, muito provavelmente.

Caso contrário, ao longo da execução, poderia haver descontingenciamento de despesas discricionárias ou ainda aumento de despesas por meio de créditos adicionais. De todo modo, o ponto central que destacamos, aqui, é a existência, quando tomado por referência o cenário base da IFI – e, portanto, não se trata de dados realizados –, de um espaço para aumento de despesas bastante expressivo, para além das destinações já comprometidas ou anunciadas.

Na Tabela 13, apresentam-se as comparações dos cenários da IFI para outubro e dezembro, além da coluna PLOA Ajustado (que incorpora os incrementos trazidos pelo Ofício do ME).

**TABELA 13. PROJEÇÕES PARA A DESPESA PRIMÁRIA DE DEZ/21 - CENÁRIO BASE**

Discriminação	IFI out/21 (A)	IFI dez/21 (B)	PLOA "Ajustado" (C)	PLOA vs IFI (C-B)	IFI dez/21 vs out/21 (B-A)
DESPESA TOTAL	1.664,7	1.740,4	1.752,6	12,1	75,7
Benefícios previdenciários	761,6	785,7	794,8	9,1	24,1
Pessoal e encargos sociais	345,8	335,4	343,7	8,3	-10,4
BPC	74,0	74,4	78,1	3,7	0,5
Abono e Seguro Desemprego	61,4	61,4	65,7	4,3	0,0
Auxílio Brasil/Benefício Extraordinário	34,7	84,7	89,3	4,6	50,0
Demais obrigatórias	259,3	247,2	266,1	18,8	-12,1
Discricionárias	127,9	151,6	114,8	-36,7	23,7
Memo:				0,0	0,0

Sentenças judiciais e precatórios	89,1	44,4	43,8	-0,6	-44,7
Despesa sujeita ao teto de gastos	1.610,0	1.683,2	1.672,3	62,2	73,2
Teto de gastos	1.610,0	1.683,2	1.672,3	-10,9	73,2
Folga (+) / Excesso (-)	0,0	0,0	-73,2	-73,2	0,0

Fonte: Ministério da Economia e IFI. Elaboração: IFI.

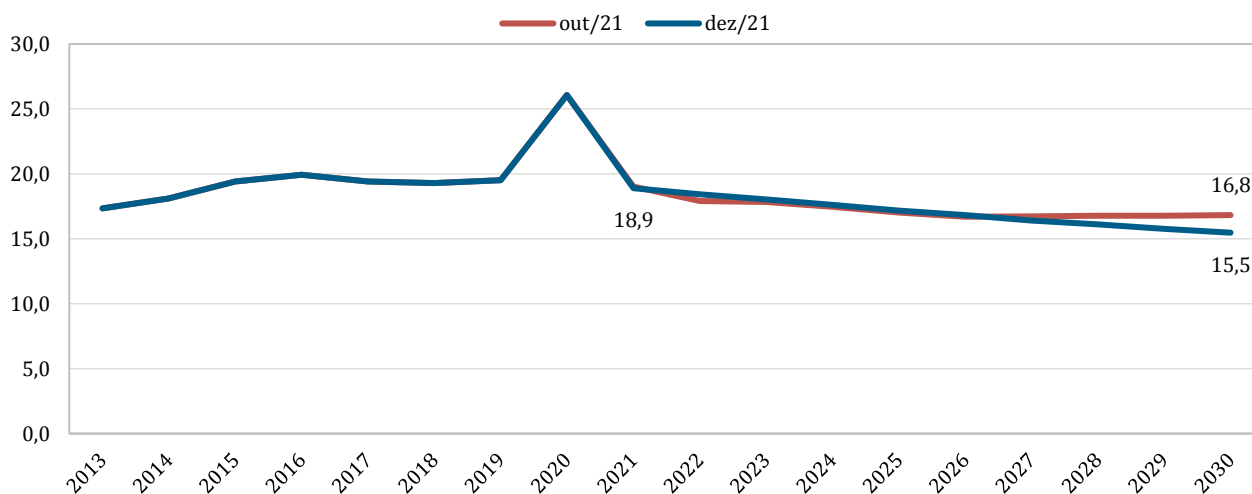
Observa-se a nítida diferença entre as projeções de despesas da IFI e do governo, concentradas nos gastos obrigatórios. A previdência, por exemplo, considerando-se o número atual da IFI, de R\$ 785,7 bilhões, e o número do PLOA ajustado, de R\$ 794,8 bilhões, estaria superestimada em R\$ 9,1 bilhões. É evidente que se trata, aqui, de comparação entre dois cenários preditivos, e não de projeções com dados realizados. Nesse sentido, a palavra “superestimado” deve ser lida com cautela.

Do ponto de vista da IFI, entendemos que é fundamental indicar que, aos olhos de hoje, considerando-se as projeções para os parâmetros macroeconômicos e as projeções de despesas realizadas pela instituição, haveria, provavelmente, um espaço fiscal relevante para ampliação de despesas além das listadas na Tabela 13.

#### 2.4.2 Despesa primária até 2030

As projeções de despesas para os próximos anos, até 2030, indicam uma gradual tendência de queda no cenário base. Nas projeções de outubro, as despesas primárias do governo central caminhavam para 16,8% do PIB, em 2030, a partir de 18,9% do PIB em 2021. Agora, a trajetória continua similar, mas convergindo para 15,5% do PIB. O Gráfico 16 esboça as trajetórias.

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



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

No cenário base, destaca-se a evolução dos gastos de previdenciários, cuja dinâmica de emissão de novos benefícios já parece refletir os efeitos da reforma da previdência. Essas quantidades de novas aposentadorias e benefícios estão evoluindo à razão de 0,9%, quando tomamos a variação do mês contra o mesmo mês do ano anterior e calculamos a média móvel em doze meses dessa série. Trata-se de uma taxa equivalente a cerca de um terço da observada há três anos.

Isso nos levou a mudar a premissa considerada para a evolução dessa despesa, que agora cresce pela inflação acrescida de 0,9% a título de taxa real, com base na explicação do parágrafo anterior. Já os gastos com pessoal passam a contemplar



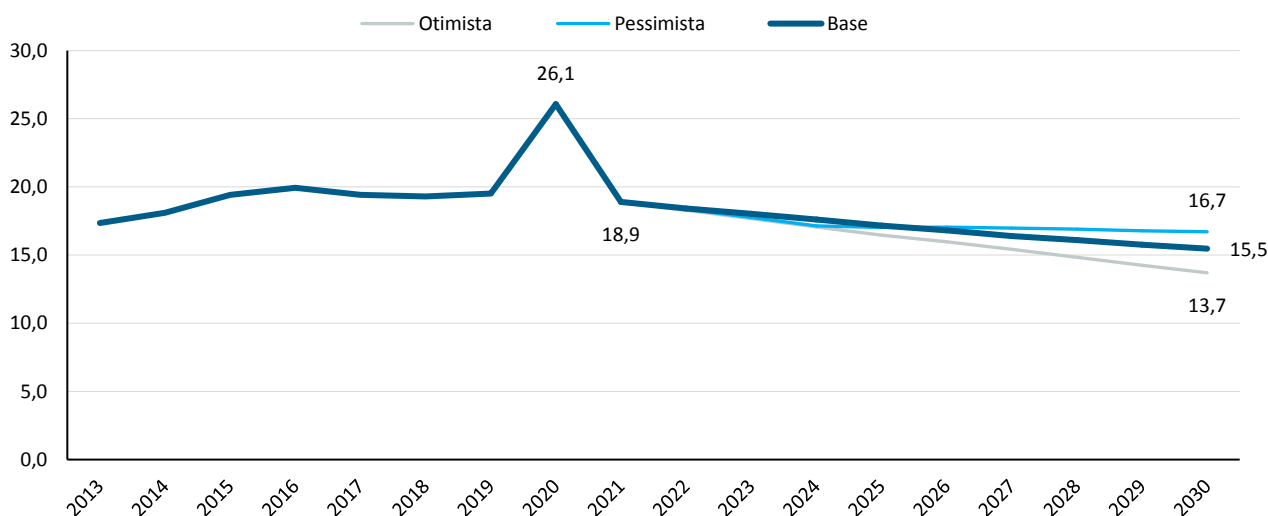
reajuste real de 1% a partir de 2023. A ideia é que a pressão por reajustes salariais será expressiva, então, além da correção pela inflação, adotamos essa premissa.

Na projeção do Benefício de Prestação Continuada (BPC), vale dizer, passamos a adotar os resultados do modelo proposto na Nota Técnica nº 50, publicada pela IFI para tratar do tema. Nas demais rubricas, salvo alterações e ajustes, as tendências e modos de projeção não foram necessariamente modificados.

Nos cenários alternativos – pessimista e otimista (ver Gráfico 17), as despesas poderiam chegar a 16,7% do PIB, em 2030, ou 13,7% do PIB, no otimista. As diferenças residem nas premissas macroeconômicas, principalmente, sobretudo a evolução do PIB e da inflação, esta última merecendo particular atenção, já que afeta as despesas obrigatórias indexadas.

Não se trata de um quadro de descontrolado fiscal, como se pode notar mesmo pela dinâmica do cenário pessimista. Mas a queda em percentual do PIB será possivelmente menor do que a preconizada pelo teto de gastos original, previsto na Emenda Constitucional nº 95, de 2016. A alteração promovida, agora, por meio da chamada PEC dos Precatórios, poderá alterar a dinâmica prospectiva do teto e das despesas.

**GRÁFICO 17. DESPESA PRIMÁRIA - CENÁRIOS IFI (% DO PIB)**



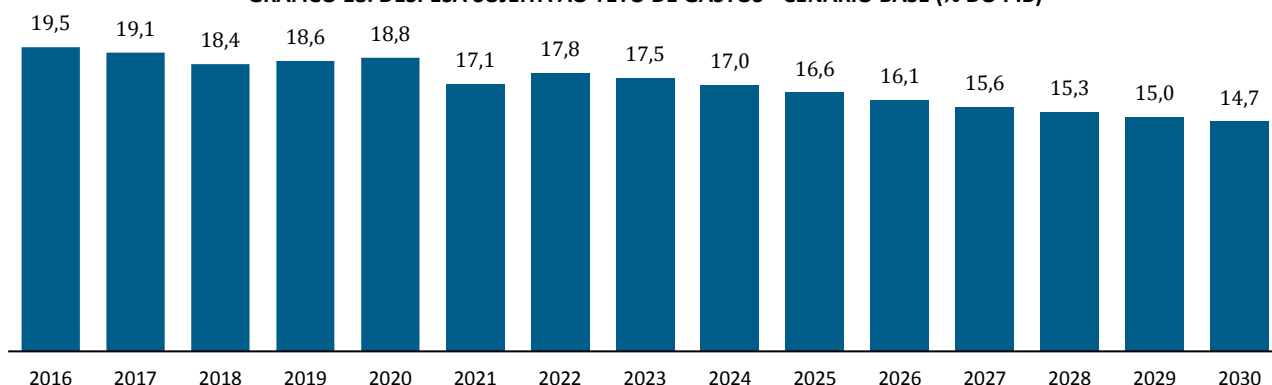
Fonte: Tesouro (2014 a 2020) e IFI (anos seguintes).

#### 2.4.2.1 Teto de gastos até 2030

Já analisamos, em subseção anterior, a dinâmica do teto de gastos em 2022, quando haverá folga expressiva, pelas nossas projeções, mesmo após a consideração dos efeitos da inflação mais alta, do custo das novas transferências sociais e de outros auxílios previstos ou anunciados pelo governo. Agora, analisa-se a evolução prospectiva do teto de gastos, a partir da comparação entre as despesas sujeitas ao teto e do limite propriamente dito.

No Gráfico 18, a despesa sujeita ao teto deverá passar de 17,1% do PIB, em 2021, para 14,7% do PIB em 2030, no cenário base. A evolução guarda relação direta com as explicações já mencionadas na subseção anterior para a previdência e o gasto de pessoal.

**GRÁFICO 18. DESPESA SUJEITA AO TETO DE GASTOS - CENÁRIO BASE (% DO PIB)**



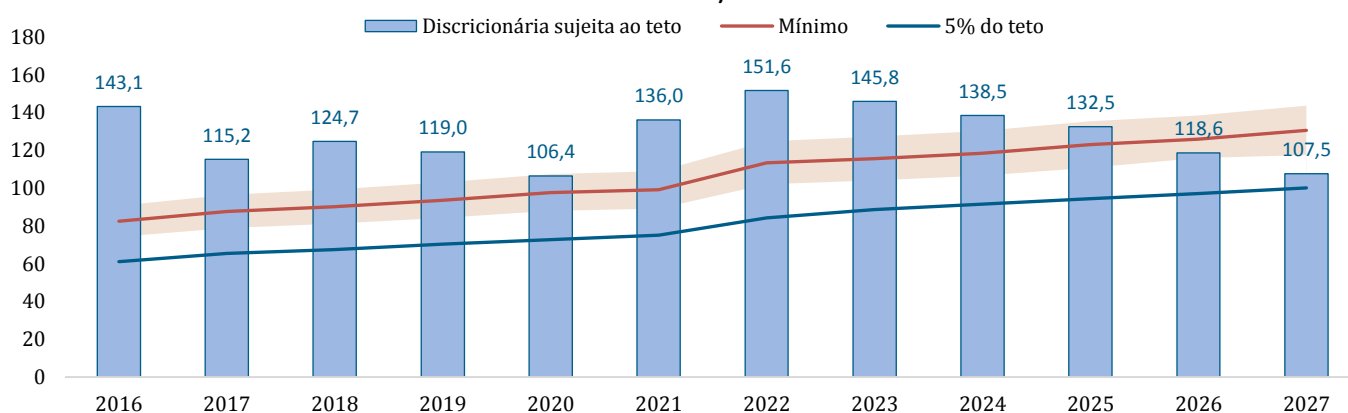
Fonte: IFI.

Já o Gráfico 19 permite comparar as despesas discricionárias sujeitas ao teto ao limite mínimo (curva vermelha) de gastos necessários para não haver a paralisação da máquina pública, conforme estimativas da IFI. Sempre que as despesas discricionárias ficam abaixo da linha vermelha e, mais claramente, abaixo do seu limite inferior (área sombreada vermelha), o risco de rompimento do teto é considerado mais alto.

Isso porque, na prática, o gráfico evidencia que as projeções do cenário da IFI para os gastos obrigatórios levariam a uma situação em que as despesas discricionárias teriam de ser tão baixas, que serviços essenciais seriam paralisados.

No caso em tela, o gráfico indica que o risco de rompimento do teto – entre moderado e elevado – estaria entre 2026 e 2027. Aqui, vale dizer, a evolução do teto já considera a nova regra derivada da PEC dos Precatórios. Isto é, o teto mais alto em 2022 e a regra de correção baseada na inflação acumulada em 12 meses até dezembro, e não mais até junho.

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



Fonte: IFI.

#### 2.4.2.2 Resultado primário

No cenário base, a IFI projeta que o deficit primário do governo central será de R\$ 83,6 bilhões, ou 1,0% do PIB, em 2021 (Tabela 14). O deficit é bem menor do que os R\$ 743,1 bilhões de 2020. A redução do deficit se deve ao recuo de R\$ 337,6 bilhões nos gastos obrigatórios, relacionado à redução dos gastos com a Covid-19, e à recuperação da arrecadação,

conforme comentamos na seção anterior. A projeção atual do governo para o déficit primário é um pouco pior, R\$ 95,8 bilhões.

**TABELA 14. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL – CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES)**

Discriminação	2020 (Realizado)		2021 (Projeção IFI)		Diferença	
	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB	R\$ bi	% PIB
Receita total	1.467,8	19,7	1.905,9	21,9	438,2	2,3
Transferências a E&M	263,8	3,5	348,1	4,0	84,3	0,5
<b>Receita Líquida</b>	<b>1.203,9</b>	<b>16,1</b>	<b>1.557,8</b>	<b>17,9</b>	<b>353,9</b>	<b>1,8</b>
<b>Despesa Primária</b>	<b>1.947,0</b>	<b>26,1</b>	<b>1.641,4</b>	<b>18,9</b>	<b>-305,7</b>	<b>-7,2</b>
Obrigatórias	1.838,8	24,6	1.501,3	17,3	-337,6	-7,3
Discrecionárias (Executivo)	108,2	1,4	140,1	1,6	31,9	0,2
<b>Resultado primário</b>	<b>-743,1</b>	<b>-10,0</b>	<b>-83,6</b>	<b>-1,0</b>	<b>659,5</b>	<b>9,0</b>
Despesas não computadas na meta	0,0	0,0	104,4	1,2	104,4	1,2
Resultado primário para fins de cumprimento da meta	-743,1	-10,0	20,8	0,2	763,9	10,2

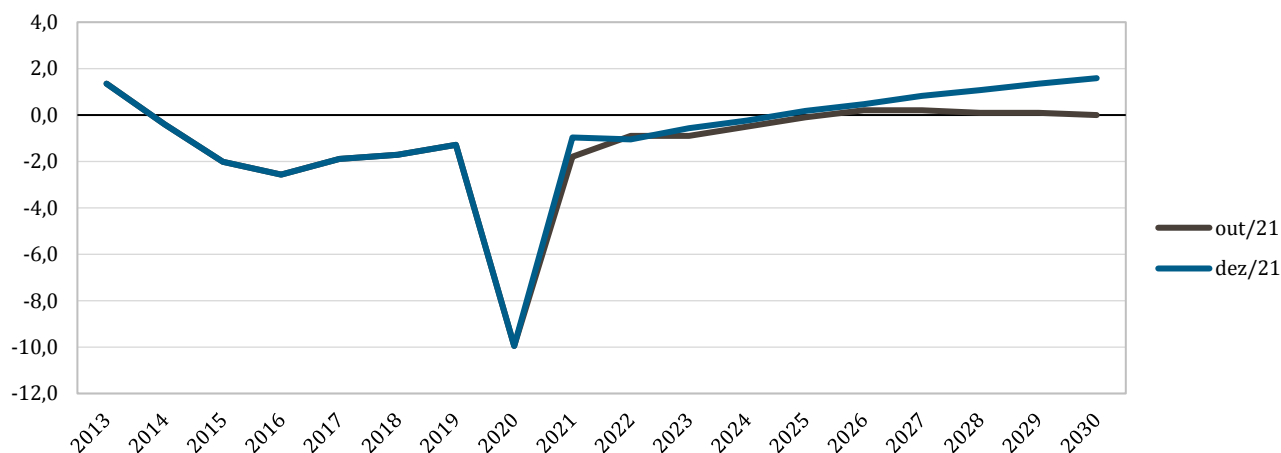
Fonte: IFI e STN.

**Resultado primário para fins de cumprimento da meta deve apresentar superavit de R\$ 20,8 bilhões (Tabela 14).**

A Lei nº 14.143, publicada em abril deste ano, alterou a LDO 2021 para excluir da meta de resultado primário os créditos extraordinários destinados a ações e serviços públicos de saúde para enfrentamento da pandemia, Pronampe e Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda. Antes, a EC 109 já havia excluído os gastos relativos ao novo auxílio emergencial a vulneráveis, até o limite de R\$ 44,0 bilhões. As despesas não computadas na meta de 2021 devem somar R\$ 104,4 bilhões. O superavit de R\$ 20,8 bilhões é muito distante da meta de déficit para este ano, R\$ 247,1 bilhões. Interessante notar que a situação do governo para cumprir a meta deste ano seria confortável mesmo sem as exceções da legislação.

**No cenário base, o resultado primário voltaria a ser superavitário em 2025 (Gráfico 20).** As projeções atuais até 2030 traçam trajetória semelhante às de outubro. Algumas distinções, no entanto, são relevantes. No cenário de outubro, a evolução do resultado primário era gradativa e atingia terreno positivo somente em 2026. O novo cenário é melhor para 2021 e levemente pior para 2022. Nos anos seguintes, de 2023 a 2026, o cenário de dezembro é relativamente melhor que o projetado pela IFI em outubro, porém com trajetórias similares. 2027 a 2030 o cenário mais recente mostra uma continuidade da melhora do resultado primário, enquanto que no cenário traçado em outubro o resultado era de relativa estabilidade. Vale destacar que para 2022, em particular, a piora das estimativas decorre de um cenário macroeconômico pior que o previsto no cenário de outubro, impactando negativamente o cenário fiscal para o ano seguinte. No novo cenário, o resultado primário voltaria a ser positivo já em 2025.

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



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

Os cenários otimista e pessimista contemplam os riscos negativos e positivos que afetam a trajetória prevista para os principais parâmetros macroeconômicos. As Tabelas 19, 20 e 21, no fim do relatório, detalham as projeções da IFI para o resultado primário do governo central no cenário base e nos dois cenários alternativos.

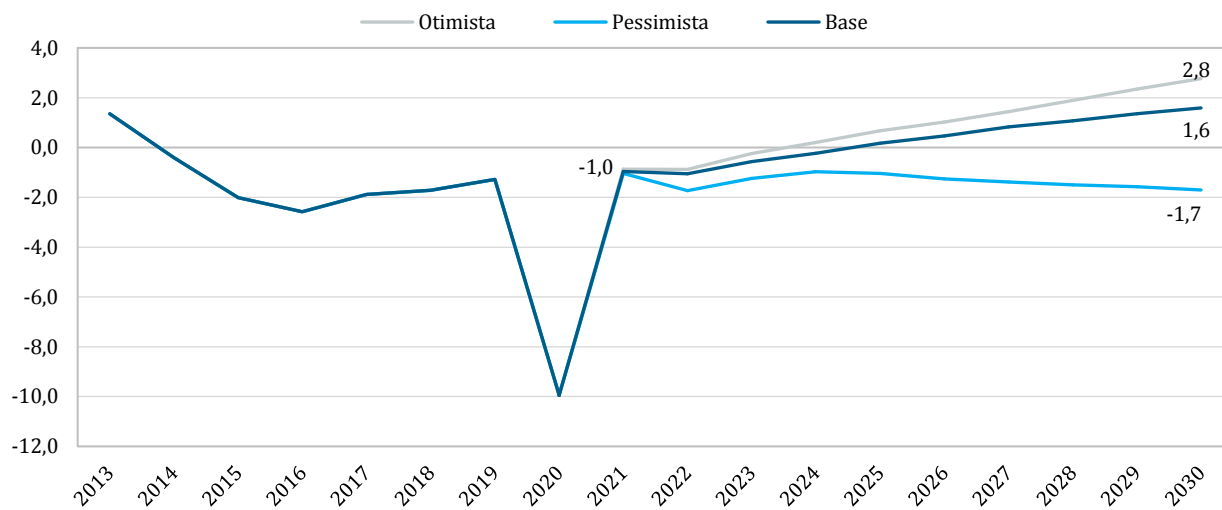
**No cenário otimista, a projeção de deficit primário vai a 0,9% do PIB, em 2021, contra 1,0%, no cenário base (Gráfico 21).** Considerando o resultado já ocorrido de janeiro a outubro desse ano, a projeção nos cenários base, otimista e pessimista pouco variam para 2021. Para 2022, no entanto, o cenário otimista prevê deficit de R\$ 83,5 bilhões (-1,1% do PIB) contra deficit de R\$ 99,6 bilhões no cenário base. O resultado primário médio de 2022 a 2030 para os cenários otimista, base e pessimista é, respectivamente, 1,0%, 0,4% e -1,4% do PIB.

Quanto ao período de 2022 a 2030, as receitas líquidas projetadas devem ficar em uma média de 17,0% do PIB, tanto no cenário otimista quanto no cenário base. Já as despesas apresentam média de 16,0% do PIB, abaixo da média do cenário base, de 16,6% do PIB. Assim, a projeção para o deficit primário, no cenário otimista, varia de 0,9% do PIB, em 2021, após o pico de 10,0%, em 2020, para 2,8% do PIB, em 2030.

**Deficit primário estimado no cenário pessimista vai a R\$ 164,5 bilhões ou 1,7% do PIB em 2022.** Em 2021, o cenário pessimista da IFI é de deficit de R\$ 90,5 bilhões (-1,0% do PIB). Para o período de 2022 a 2030, as receitas líquidas são estimadas em 15,3% do PIB, pela média anual, cerca de 1,7 p.p. abaixo das estimadas no cenário base. Do lado das despesas, a média anual projetada para o período é de 16,7% do PIB, superior à média do cenário base em 0,1 p.p. do PIB. Diferente dos outros dois cenários, no pessimista, o resultado primário não chega a ficar positivo e o deficit volta inclusive a crescer no fim do período preditivo.

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

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



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