



Número 273  
Junho 2023

**PLP 93/2023:  
Novo Arcabouço Fiscal**

**DI ESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

## **PLP 93/2023: Novo Arcabouço Fiscal**

A política fiscal sempre está no centro do debate sobre a economia e os rumos do país. As questões relacionadas à forma como o Estado gasta e arrecada são mais complexas do que a usual comparação com o orçamento doméstico. Por trás dessas escolhas de arrecadação e gasto está a disputa das políticas públicas, a quem elas beneficiam e quem as financia. O Estado pode, para além da arrecadação já estabelecida, criar impostos, emitir títulos da dívida, emitir moeda, fazer empréstimos, enfim, recorrer a uma série de instrumentos que são inexistentes à população em geral; por isso, a comparação do orçamento público com o orçamento doméstico é completamente inadequada.

A partir da Constituição de 1988 e da busca pela consolidação do “Estado de Bem-Estar brasileiro”, observou-se uma série de problemas na condução da política fiscal que prejudicou, por longos períodos, o equilíbrio entre a manutenção das políticas sociais e o custeio do Estado e um manejo adequado das contas públicas: que passou de uma avaliação de que os déficits fiscais eram causados pela inflação à utilização da política fiscal para manutenção da sobrevalorização do Reale chegou à imposição de verdadeiras “escolhas de Sofia” orçamentárias com o “Teto dos Gastos”, quando as despesas públicas foram inclusive objeto de campanhas difamatórias, numa verdadeira cruzada contra a perenidade e a universalidade das políticas públicas no país.

A parte recente do debate, que envolve o “Teto dos Gastos” (Emenda Constitucional nº 95/2016), foi especialmente problemática para o país. O “engessamento” do gasto público, em termos reais, foi tão crítico que, ao final de 2022, faltavam recursos não somente para grandes políticas estruturantes, mas até para emissão de passaporte e pagamento de bolsas de pós-graduação.

E mesmo neste quadro de cortes de gastos e contingenciamentos, impostos pelo “Teto de Gastos”, o governo não logrou êxito em cumprir suas metas fiscais. Dessa forma, é possível considerar que o debate sobre o financiamento do Estado e o seu endividamento ficou excessivamente concentrado nas despesas de custeio e investimento, sem observar os outros elementos que atuavam contra a própria melhora das contas públicas, ao derrubar a atividade econômica.

Uma das primeiras ações do governo Lula, antes mesmo de assumir em janeiro de 2023, foi apontar o fracasso do “Teto de Gastos”. A PEC da Transição (EC 126/2022) retirou R\$ 145 bilhões do Teto de Gastos, para 2023, o que abriu espaço para o governo implementar políticas vitais para o país e estabelecer o compromisso de uma nova regra fiscal com parâmetros exequíveis e perenes para o equilíbrio das contas públicas. Neste contexto, o governo Lula lançou o seu esforço na direção de substituir o “Teto” com a proposta chamada “Novo Arcabouço Fiscal” (NAF), que na câmara acabou renomeada como “Novo Regime Fiscal” (NRF).

O objetivo desta Nota Técnica do DIEESE é trazer os principais elementos da trajetória recente da política fiscal e da dívida pública, apresentar as propostas do governo Lula sobre o tema e analisar os possíveis impactos na vida dos trabalhadores.

## Contexto fiscal recente

Um diagnóstico sintético sobre o financiamento do Estado brasileiro, que considera o período do Plano Real aponta que:

- A política fiscal foi utilizada para manter a estabilidade cambial no período de âncora cambial (até 1999), ao trocar dólares por títulos da dívida pública, em uma operação chamada “esterilização de divisas”; esta operação promoveu o aumento expressivo da relação dívida/PIB, de 35% para mais de 70% do PIB, em 1999;
- O câmbio valorizado também impactava a dívida interna, já que exigia uma taxa de juros alta para atrair dólares de fora do país e esta taxa impactava diretamente no total da dívida já que era o indexador de grande parte da mesma;
- Após 1999, o governo passou a adotar novos parâmetros de política econômica: o câmbio flutuante, as metas de inflação e as metas fiscais de superávit primário (receitas menos despesas, excetuando-se gastos financeiros, como juros da dívida)<sup>1</sup>, ou seja, assumiu uma meta de resultado primário positivo (superávit). Para auxiliar nesta meta, aprovou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000;

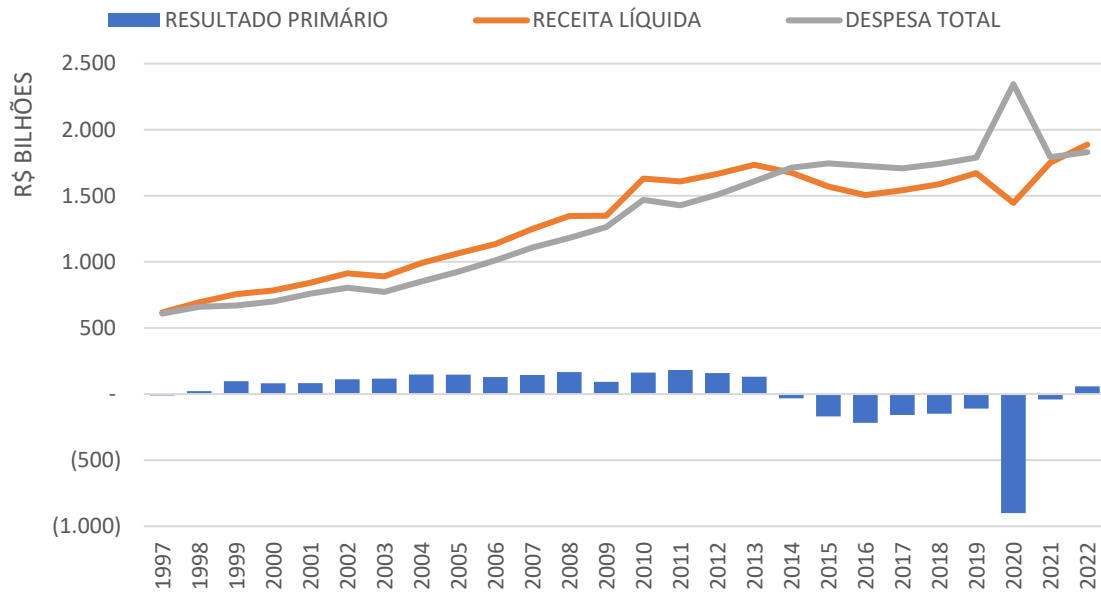
---

<sup>1</sup> Enquanto o resultado primário não leva em conta os gastos com juros da dívida e demais contas financeiras, estas são consideradas no chamado **resultado nominal**.

- Na ausência de uma reforma tributária estrutural, a base de arrecadação do governo permaneceu “pró-cíclica” no período e até hoje; ou seja, é concentrada mais em impostos sobre consumo e menos sobre renda e patrimônio, o que além de injusta, torna a arrecadação extremamente volátil, vinculada aos ciclos econômicos: se o país cresce, há um aumento mais do que proporcional na arrecadação<sup>2</sup>; e, em cenários recessivos ou de baixo crescimento, há queda expressiva da receita tributária.

Se for considerado o período a partir de 1997, aconteceram superávits primários até 2013 (à exceção de 2009, ano de crise mundial); e, desde então, foram registrados sucessivos déficits primários, o que inclui o período do “Teto dos Gastos”. No Gráfico 1, a seguir, é possível observar a reversão dos resultados fiscais ocorrida em razão de uma retração da receita, consequência da queda na arrecadação tributária devido ao recuo da atividade econômica, e não por um aumento das despesas. Aliás, é verificada uma estabilidade nas despesas, a partir de 2015 até a pandemia. Com isso, fica claro que a natureza da deterioração fiscal recente tem origem mais pela queda das receitas do que pelo aumento “explosivo” das despesas.

**GRÁFICO 1**  
**Receita Líquida, Despesa total e Resultado Primário**  
**Brasil, dados mensais acumulados em 12 meses, em R\$ de dezembro de 2022**

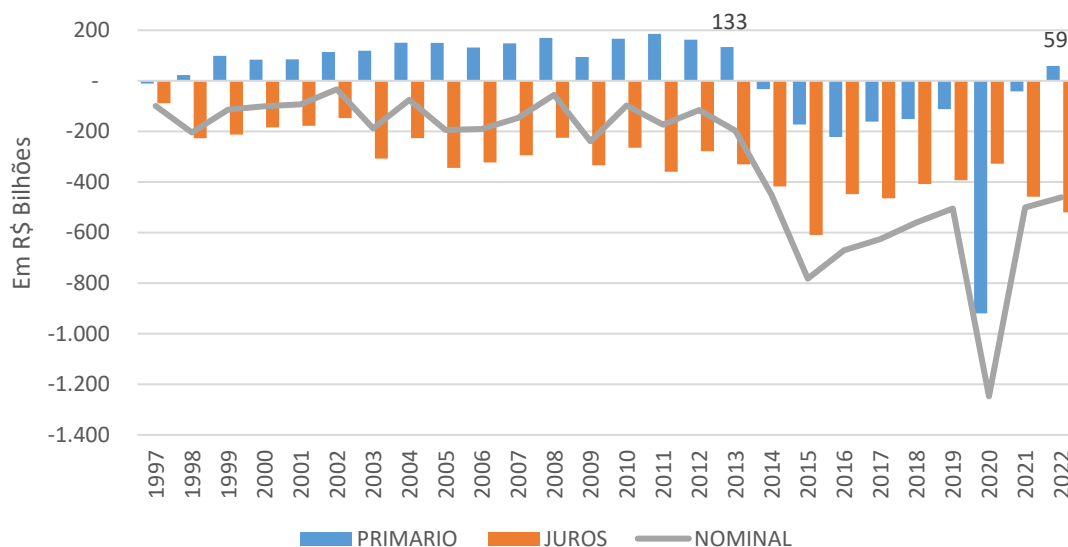


Fonte: Tesouro Nacional (RTN)

Elaboração: DIEESE

Saliente-se que, mesmo com a obtenção de sucessivos superávits primários, o Brasil registrou déficits nominais; ou seja, mesmo com resultado positivo entre receita e despesas, os gastos financeiros, especialmente o pagamento dos juros da dívida pública, eram superiores a esta economia, o que promovia aumento do total da dívida pública.

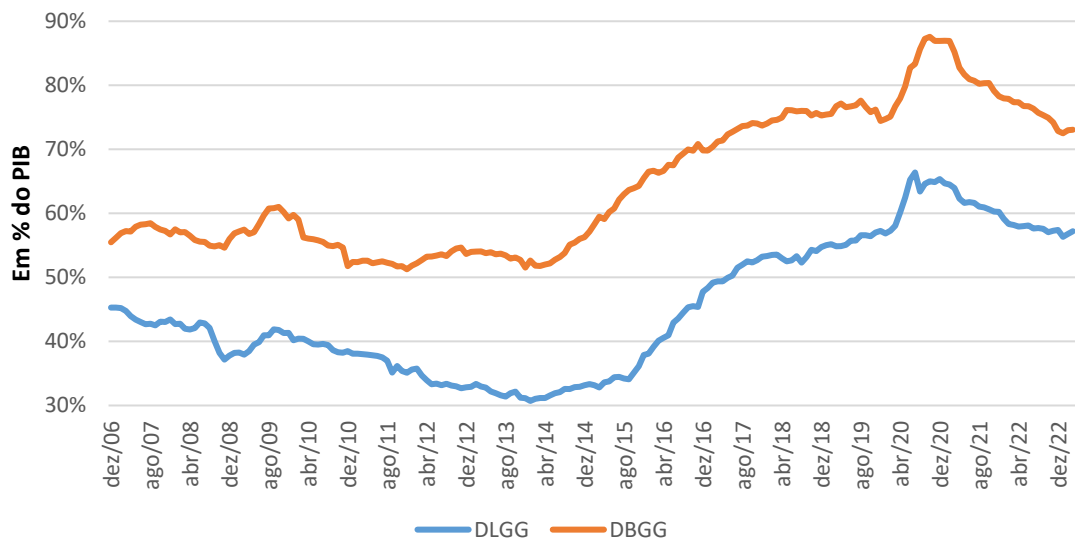
**GRÁFICO 2**  
**Resultado do Setor Público, Brasil, em R\$ bilhões**  
**(Valores de Dez/2022 - IPCA - Acumulado em 12 meses)**



Fonte: Tesouro Nacional (RTN)  
Elaboração: DIEESE

O resultado do setor público está diretamente ligado com a dívida pública, que também é afetada pela taxa de juros básica da economia, a SELIC. Com a obtenção de resultados primários positivos, até 2013, os percentuais da dívida pública em relação ao PIB, tanto a bruta como a líquida, apresentaram queda, principalmente pelo fato de que mesmo em déficit nominal (que aumentava seu valor total), ela tinha peso cada vez menor na economia como um todo, já que esta crescia em ritmo maior; ou seja, a dívida crescia, mas o PIB crescia muito mais. Com a volta dos déficits primários em 2014, a dívida bruta e a dívida líquida voltam a crescer, e se “estabilizam” em 75% e 57%, respectivamente. Apesar da queda, a partir de dezembro de 2020, os patamares continuam altos, se comparados aos anteriores a 2015.

**GRÁFICO 3**  
**Dívida Pública Bruta e Líquida**  
**Brasil, 2006 a 2022, em % do PIB**



Fonte: Tesouro Nacional (RTN)  
Elaboração: DIEESE

Um aspecto fundamental para o debate é que a adoção do “Teto dos Gastos”, a partir de 2016, foi completamente ineficaz para reverter a deterioração das contas públicas; pois antes da pandemia, a relação dívida pública/PIB já se deteriorava acentuadamente, mesmo sob um regime fiscal extremamente contracionista, o que pode ser verificado nos gráficos anteriores.

Com isso, a política de “Teto de Gastos” perde força e abre espaço para a construção de um novo regime fiscal.

## Novo Arcabouço Fiscal (NAF)/Novo Regime Fiscal (NRF)

O governo enviou o Projeto de Lei Complementar nº 93/23, no dia 18/04/2023, com o objetivo de substituir a Emenda Constitucional nº 95, de 15/12/2016, o que obedece o disposto no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21/12/2022. Na exposição de motivos, o governo estabeleceu dois grandes objetivos a serem alcançados com a nova regra fiscal: estipular novas regras para permitir a estabilidade/previsibilidade macroeconômica (dívida, inflação); e, criar as condições para o crescimento social e econômico.

O Novo Arcabouço Fiscal (NAF) propõe alterar as regras para realização da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); que, por sua vez, é regida tanto pela Constituição

Federal, como pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O fundamento da LDO, conforme sua legislação, é estabelecer as metas que nortearão a Lei Orçamentária Anual (LOA), inclusive as diretrizes e metas de política fiscal “compatíveis com uma trajetória sustentável da dívida pública”. A LDO também estabelece as receitas e despesas do Estado; ou seja, indica possíveis alterações na legislação tributária e limites de despesa para os poderes.

Para estabelecer a LDO 2024, o governo encaminhou, ao Congresso, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias PLN 4/2023, em 14/04/2023. O Congresso deve votar a peça antes do recesso do meio do ano, por volta do dia 17/07/2023, pouco antes do prazo que tem para enviar, ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que dará origem à Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024.

A novidade deste ano é que no projeto de lei da LDO o governo já incorpora as inovações propostas no Novo Arcabouço Fiscal ou no Novo Regime Fiscal (NRF), como é agora chamado. As inovações incorporadas constam do artigo do projeto de lei do Novo Arcabouço Fiscal, que define as regras para o período de 2024 a 2027. Pelo projeto inicial do governo, os parâmetros utilizados deveriam ser redefinidos a cada PLDO, enviado ao Congresso no começo de um novo governo. Na proposta para 2024, foram sugeridos os seguintes parâmetros, que definem os limites para o crescimento da despesa pública:

- O intervalo de crescimento real da despesa para o período, descontada por tanto a inflação, deverá observar o limite máximo de 2,5% a.a. e limite mínimo de 0,6% a.a.;
- O crescimento real da despesa será cumulativo e limitado a 70% da variação real da receita, sendo que no caso de o resultado primário ser menor do que o limite inferior, o limite passa para 50%; e,
- O intervalo de tolerância para a meta do resultado primário será de 0,25 p.p. para mais ou para menos do PIB, previsto no respectivo PLDO.

O governo federal possui um conjunto de receitas e despesas que são apuradas anualmente para calcular o balanço orçamentário anual ou o resultado do governo. Os valores da receita, como o refinanciamento ou a “rolagem” da dívida, não entram nesta conta, uma vez que não são receita efetiva. A previsão, para 2023, é de um orçamento total de R\$ 5,2 trilhões, dos quais 49% são referentes à rolagem da dívida pública federal. O orçamento “efetivo” previsto, aquele financiado pelas receitas do ano e novos créditos



previstos, é de R\$ 2,65 trilhões, o que inclui as transferências constitucionais obrigatórias aos demais entes, que respondem por R\$ 485 bilhões.

O orçamento anual tem apresentado déficit primário desde 2014. Isso significa que o país tem aumentado sua dívida, ano a ano, para pagar suas despesas não financeiras. O Gráfico 2 mostra a evolução do déficit e do pagamento de juros, a preços de março de 2023, desde 1997. O superávit de 2022 representou 6% do PIB, o maior já registrado no período; e, superou o esforço fiscal que, em 2004, havia ficado em 2,7%. A necessidade de financiamento do governo federal para a dívida que vence em 2023 é de R\$ 1,22 trilhões, mais R\$ 147 bilhões de juros. O orçamento de 2023 prevê também novas emissões no valor de R\$ 256,2 bilhões para outras despesas orçamentárias, sendo R\$ 69 bilhões condicionados à aprovação de crédito suplementar pelo Congresso. Fora a emissão de títulos para rolagem do principal a vencer, o orçamento prevê a alocação de R\$ 216,6 bilhões para o pagamento da dívida e encargos. A retomada do superávit contribuiu para a queda da relação dívida/PIB, como mostrou o Gráfico 3, anteriormente.

Para 2024, o governo prevê, no PLDO, um déficit de 0,5% do PIB, em 2023; reduzido a zero, em 2024; e, superávit de 0,5%, em 2025, e de 1,5%, em 2026. Segundo a Nota Técnica n. 4 da Consultoria de Orçamento da Câmara, na apresentação do projeto, o governo estimou que, com o cumprimento do centro da meta de resultado primário, constante do PLDO 2024, a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) deverá se estabilizar em 76,54% do PIB em 2026; e, pode cair para 75,05% do PIB, no mesmo ano, em cenário com queda mais acentuada da taxa de juros. Mas esses indicadores e pressupostos não constam do texto do PLP 93/23.

## **O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2024**

No PLDO 2024 projeta-se crescimento real acima de 5% para a receita líquida total, em 2024; e, de 3,6% e 3,4%, para 2025 e 2026, respectivamente. O governo já deixou explícito que esses resultados dependem do crescimento da economia, da redução das desonerações e da reforma tributária; apesar de ter afirmado também que esta deve ter como um de seus compromissos a neutralidade, ou seja, o não aumento da carga tributária total.

O governo se propõe a um déficit de -1% do PIB, em 2023; o que equivale a cerca de R\$ 108 bilhões. Para 2024, o compromisso é zerar o déficit. Essa meta admite intervalo

de tolerância e será considerada cumprida caso o resultado primário se situe entre déficit de R\$ 28,8 bilhões (-0,25% do PIB) e superávit de R\$ 28,8 bilhões (+0,25% do PIB). O governo se compromete, então, com um aumento progressivo do superávit, de 0,5% do PIB ou cerca de R\$ 62 bilhões, em 2025; e, de 1% do PIB ou 131 bilhões, em 2026.

Apesar da meta do superávit nominal ser de R\$ 61,7 bilhões, o governo projeta um déficit nominal para o setor público de 7,2% do PIB, equivalente a R\$ 828,2 bilhões, contra os R\$ 608,7 bilhões de déficit previsto para 2023. O quadro a seguir, elaborado pela Consultoria de Orçamento da Câmara, sintetiza a comparação do PLDO 2024 com as projeções do mercado de 14/04/2023. O superávit e o cumprimento da meta do resultado fiscal dependem tanto do crescimento da economia, que permite o governo atuar com uma expansão fiscal próxima ao teto, expansão de 70% da receita, como do redimensionamento da receita, como mencionado.

Como têm salientado os comentaristas e o próprio governo, a regra é positiva ao estabelecer um piso para o crescimento do gasto, maior do que a inflação, e a possibilidade de uma expansão extra do investimento, no caso de arrecadação extraordinária. O governo buscou um ajuste que não fosse somente pelo corte de despesa e procurou proteger as despesas obrigatórias, como saúde e educação, ao retirá-las dos limites impostos pelo novo arcabouço.

**QUADRO 1**  
**Diferenças entre as regras fiscais brasileiras**

<b>Regra Fiscal</b>	<b>LRF</b>	<b>Teto de Gasto</b>	<b>Novo Arcabouço Fiscal (proposto pelo Governo)</b>
<b>Legislação</b>	A meta fiscal é definida na LDO. A alteração da regra exige mudança da lei complementar (LRF).	A alteração da regra exige mudança da CF (ADCT).	A meta fiscal é definida na LDO, a partir de parâmetros estabelecidos na lei complementar. O Anexo de Metas Fiscais do PLDO do primeiro ano da legislatura conterá os critérios para a variação da despesa primária.
<b>Variável</b>	Resultado primário.	Montante de Despesas Primárias.	Crescimento percentual da despesa primária em função da receita (exceto em caso

<b>Controlada (indicador). Repercussão na despesa.</b>	Aumento da receita, em geral, repercute diretamente no montante da despesa.	Limite da despesa fixado previamente, de forma independente da receita.	de baixo crescimento ou redução do PIB). O crescimento real da despesa a cada ano não pode ultrapassar a faixa 0,6% a 2,5%.
<b>Cálculo do Limite</b>	Despesa limitada em função do resultado primário exigido pela LDO.	Despesa corresponde ao valor de 2016, efetuadas as exclusões necessárias, corrigido pelo IPCA.	Despesa correspondente àquela do exercício anterior, acrescida do IPCA + 70% do crescimento real da receita (ou 50% se não cumprida a meta de resultado primário).  Em qualquer caso, observar o intervalo de crescimento real entre 0,6% e 2,5%.
<b>Medidas legais de Correção dos desvios</b>	Contingenciamento das despesas discricionárias em montante necessário ao cumprimento da meta.	Bloqueio de dotações (quando excessivas em relação ao teto de gastos) + medidas de contenção de despesas obrigatórias e de novas renúncias de receitas, caso as despesas obrigatórias superem 95% das despesas primárias.	Redução da possibilidade de crescimento da despesa (de 70% para 50% do crescimento da receita primária) no caso de descumprimento da meta de resultado primário no ano anterior.

## **A versão do Novo Regime Fiscal (NRF) aprovada na Câmara dos Deputados**

A Câmara autografou no dia 30/05/2023 a versão relatada por Claudio Cajado (PP-BA), que foi aprovada na casa. O texto que será avaliado pelo Senado Federal possui importantes mudanças, que buscam apertar o controle sobre o gasto. Logo no artigo primeiro, está inserido no texto uma referência que vincula o novo regime fiscal à

sustentabilidade da dívida, tal como determinado pelo art. 163 da Constituição, e que deixa claro que o novo regime “aplica-se às receitas primárias e às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União”.

O texto introduziu explicitamente o compromisso com a estabilização da relação entre a dívida bruta do governo federal (DBGG) e o PIB, remetendo-a ao respeito a um novo parágrafo que será introduzido pelo mesmo projeto de lei na LRF. Entretanto, nem o projeto alterado, nem o original definem o nível em que a relação dívida/PIB deve ser estabilizada.

A nova redação manteve um ponto importante do projeto que é a forma de correção dos limites individualizados para cada poder e órgão discriminados no artigo 3 do projeto, que devem constar das Leis Orçamentárias Anuais. A fórmula contém dois componentes, a variação do IPCA, acrescido da variação real da despesa calculada, conforme uma regra especificada no artigo 5º.

Entretanto, o texto modificou a forma de apuração do IPCA que será utilizada na correção. Ao invés de considerar os primeiros seis meses do ano e a projeção do restante até o fim do ano, o texto optou pelo IPCA acumulado em 12 meses até junho. Ao final do ano, quando for apurado o IPCA de dezembro, o limite será recalculado e caso haja uma correção a maior ela poderá ser utilizada para ampliar o limite autorizado apenas para o poder Executivo, por meio de crédito, e somente quando “necessário à suplementação de despesa” nos termos da LDO e da LOA. O texto não permite incorporar esta variação “a maior” na base de cálculo para os anos seguintes; e, são excluídos da regra os créditos que porventura possam ser abertos em 2024.

O texto do governo propunha que os parâmetros utilizados para definição dos limites de crescimento real da despesa fossem flexíveis. Pelo projeto inicial estes parâmetros seriam definidos pela LDO do primeiro ano de cada governo. O novo texto traz o artigo 9º do projeto inicial praticamente na íntegra e o renomeia como artigo 5º. O resultado é que o artigo que definia os parâmetros para o período de 2024 a 2027 agora se aplica a todos os períodos. Todas estas medidas aparecem no artigo 5º, conforme segue a sua redação:

“Art. 5º A variação real dos limites de despesa primária de que trata o art. 3º desta Lei Complementar será cumulativa e ficará

limitada, em relação à variação real da receita primária, apurada na forma do § 2º deste artigo, às seguintes proporções:

I - 70%, caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF; ou

II - 50%, caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual não tenha sido cumprida, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da LRF.

§ 1º O crescimento real dos limites da despesa primária, nos casos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, não será inferior a 0,6% a.a. nem superior a 2,5% a.a.”

A nova redação não altera os compromissos assumidos pelo governo no projeto inicial até 2027, mas engessa o Estado ao adotar os parâmetros como permanentes, mesmo diante de um futuro incerto, o que abre a brecha para necessidade de uma nova alteração legal numa futura legislação.

O texto aprovado na Câmara foi mais restrito do que o proposto pelo governo ao definir as despesas inclusas nos limites de gasto. O número de exclusões passou de 13 para 9. Com a mudança, o Fundeb e o Piso da enfermagem são incluídos no novo “teto” (ficam de fora os precatórios do antigo Fundef), o que restringe a capacidade da União de complementar os valores do Fundeb para Estados e Municípios, e pode impactar negativamente o gasto com educação nos próximos anos. A inclusão de mais despesas no teto deve também aumentar a “competição” entre as despesas com saúde e educação e demais despesas por uma fatia do bolo, e, ainda, pressionar gastos essenciais, em uma conjuntura de perda ou mesmo de estabilidade da receita.

O texto, contudo, trouxe uma menção especial ao salário mínimo, cujo aumento não fica sujeito às restrições impostas pelo artigo 167-A da Constituição, em caso de não cumprimento das metas de superávit fiscal.

No projeto inicial, o governo abriu um espaço específico para a possibilidade de despesas extras com investimento, no caso de aumento de receita e de cumprimento dos limites de gasto e das metas de resultado fiscal. Se o resultado primário do Governo

Central excedesse o limite superior do intervalo de tolerância, o Poder Executivo poderia ampliar as dotações orçamentárias, para o exercício subsequente, em valor equivalente a até o montante excedente. O novo texto traz dois novos limites para o aumento do investimento por meio de crédito extraordinário, mesmo diante do aumento da receita. Por um lado, restringe este aumento a 70% do excedente, quando antes poderia ser 100%. Por outro lado, coloca um teto equivalente a 0,25% do PIB para o investimento “excedente”.

A Lei de Responsabilidade Fiscal passa a prever que em caso de não cumprimento da meta do resultado primário, ao longo do ano, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário possam promover limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela LDO. No caso de revisão da limitação de empenho e movimentação financeira proposta, a recomposição das dotações, cujos empenhos tenham sido limitados, será dada de forma proporcional às reduções efetivadas. Por outro lado, não foram objeto de limitação as despesas que são obrigações constitucionais e legais da União, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Pelo texto inicial, caso a meta de resultado primário não fosse cumprida, o Presidente da República deveria encaminhar mensagem ao Congresso Nacional, até 31 de maio do exercício seguinte, com as razões do descumprimento e as medidas de correção. O descumprimento da meta de que trata o caput não configura infração a esta Lei Complementar. Aqui o novo texto introduz uma regra mais dura, caso o resultado primário do Governo Central apurado, relativo ao exercício anterior, seja menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta.

Para o exercício financeiro de 2023, os limites individualizados para as despesas com impacto primário e demais operações que afetam o resultado primário, bem como suas respectivas exceções, corresponderão àqueles vigentes quando da aprovação da LOA 2023. É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que exceda ao limite total autorizado de despesa primária sujeita aos limites na LOA 2023. Para fins de verificação do cumprimento dos limites serão consideradas as despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e as demais operações que afetem o resultado primário no exercício.

## **Considerações e perspectivas**

Um dos grandes problemas do “Teto de Gastos” era a possibilidade de “competição” dos gastos, especialmente aqueles com percentuais mínimos obrigatórios como saúde e educação, além dos gastos previdenciários. Neste sentido, o novo regime “alivia” esta possibilidade, mas não a elimina; ainda mais depois da inclusão do Fundeb, da capitalização das estatais e do piso da enfermagem, o que poderá ser um problema sério, caso não haja expansão suficiente das receitas, que ocorrerá somente por aumento de impostos ou crescimento econômico. Dessa forma, pode-se considerar que o NAF/NRF é menos restritivo do que o “Teto dos Gastos”, mas ainda permanece na mesma lógica, o que o torna mais restritivo que o regime de metas de superávit primário existente até 2016. Porém, um destaque positivo é que a proposta trabalha com um “piso” (valor mínimo) de investimentos, que será corrigido pela inflação, a partir de R\$ 70 bilhões (valores de 2023), ausente em outras propostas.

No geral, uma das grandes críticas sobre o NAF/NRF é que ele tem como pressuposto o crescimento econômico para ser bem sucedido, o que causa incerteza sobre seu desempenho real frente às tendências de baixo crescimento econômico que o Brasil vive. Se por um lado, as despesas são muito mais rígidas que as receitas; por outro, o NAF impede um ajuste mais adequado nos ciclos de alta da economia, o que pode prejudicar o financiamento das políticas públicas.

As “bandas de crescimento” das despesas, por sua vez, que oscilam entre 0,6% e 2,5%, se por um lado permitem algum ganho real, mesmo em um cenário de queda ou estabilidade da arrecadação; por outro lado, limitam a expansão das despesas em um período de maior expansão econômica, ou seja, se a economia crescer acima de 2,5%. Esta limitação ficou ainda mais questionável com a alteração feita pelo deputado Cláudio Cajado, que retirou o dispositivo do tempo de vigência (2024 a 2027), tornando a regra permanente. Na prática estabelece a redução do Estado.

Embora o substitutivo tenha deixado o “salário mínimo” (SM) fora da regra (“... não se aplica aos reajustes do salário mínimo decorrentes das diretrizes instituídas em lei de valorização do salário mínimo.”, página 9, substitutivo) é preciso estar atento para o fato de que a regra/política de valorização do salário mínimo atual, anunciada pelo governo em 1º de maio de 2023, não é ainda uma lei. Enquanto esta política (INPC + PIB) não se transformar em algo definitivo, na prática, o aumento do SM contido na NRF pode ser somente um preceito constitucional (reajuste anual do SM) e não a garantia da política negociada recentemente com as centrais sindicais.

No geral, e isso certamente ainda permanecerá como objeto de disputas políticas, o NRF continua sendo uma camisa de força menos apertada, mas da mesma natureza que o “Teto de Gastos”.

**ANEXO**



**Diferenças entre o PL original do governo e o substitutivo do Deputado Cláudio Cajado (PP-BA) dos itens a serem excluídos do teto (§ 2º, artigo 3º)**

CAPÍTULO III	
Substitutivo da Câmara	Proposta Inicial do Governo
<p>Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias;</p>	<p>Art. 3º Ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos art. 4º e art. 5º, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias;</p>
<p><b>§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo;</b></p>	<p><b>§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo;</b></p>
<p>I - as transferências estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212 da Constituição Federal;</p>	<p>I - as transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos da Constituição, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;</p>
<p>II - os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;</p>	<p><b>II - as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A da Constituição;</b></p>
<p>III - as despesas nos valores custeados com recursos de doações ou com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre;</p>	<p>III - os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição;</p>
<p>IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;</p>	<p><b>IV - as transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de assistência financeira complementar para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos § 12, § 13, § 14 e § 15 do art. 198 da Constituição;</b></p>

<p>V - as despesas nos valores custeados com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;</p>	<p><b>V - as despesas com projetos socioambientais ou relativos às mudanças climáticas custeadas com recursos de doações</b>, e as despesas com projetos custeados com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados em decorrência de desastres ambientais;</p>
<p>VI - as despesas para cumprimento do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º do art. 107- A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;</p>	<p>VI - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais e das instituições federais de educação, ciência e tecnologia, vinculadas ao Ministério da Educação, e demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação custeadas com receitas próprias, de doações ou de convênios, contratos ou outras fontes, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;</p>
<p>VII - as despesas para cumprimento do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal;</p>	<p>VII - as despesas custeadas com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;</p>
<p>VIII - as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;</p>	<p>VIII - as despesas para cumprimento do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição, no § 3º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e a atualização monetária dos precatórios inscritos no exercício;</p>
<p>IX - as transferências legais estabelecidas nas alíneas a e b do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e no art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015;</p>	<p><b>IX - as despesas para cumprimento do disposto no art. 4º da Emenda à Constituição nº 114, de 16 de dezembro de 2021;</b></p>
<p>§ 3º Os limites estabelecidos no inciso IV do caput do art. 51, no inciso XIII do caput do art. 52, no § 1º do art. 99, no § 3º do art. 127 e no § 3º do art. 134 da Constituição Federal não poderão ser superiores aos estabelecidos neste artigo;</p>	<p>X - as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições;</p>

<p>§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária anual demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma prevista no § 1º deste artigo;</p>	<p><b>XI - as despesas com aumento de capital de empresas estatais não financeiras e não dependentes; XII - as transferências legais estabelecidas nas alíneas “a” e “b” do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e no art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015; e</b></p>
<p>§ 5º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual e os respectivos créditos suplementares e especiais, inclusive reabertos, sujeitos aos limites de que trata este artigo não poderão exceder aos valores máximos demonstrados nos termos do § 4º deste artigo;</p>	<p><b>XIII - as despesas relativas à cobrança pela gestão de recursos hídricos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, nos termos do disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004;</b></p>
<p><b>§ 6º O cálculo do limite do Poder Executivo federal de que trata o inciso I do § 1º deste artigo deverá considerar a despesa anualizada das transferências aos fundos de saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na forma de assistência financeira complementar para cumprimento dos pisos nacionais salariais para o enfermeiro, o técnico de enfermagem, o auxiliar de enfermagem e a parteira, de acordo com o disposto nos §§ 12, 13, 14 e 15 do art. 198 da Constituição Federal, vedada a dupla contabilização dos mesmos valores;</b></p>	<p><b>XIII - as despesas relativas à cobrança pela gestão de recursos hídricos da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, nos termos do disposto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e na Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004;</b></p>
<p>§ 7º Os limites de pagamento e de movimentação financeira não poderão ultrapassar os limites orçamentários de que trata o caput deste artigo, exceto quando as estimativas de receitas e despesas durante o exercício indicarem que não haverá comprometimento na obtenção da meta de resultado primário da União, observados os intervalos de tolerância de que trata o inciso IV do § 5º do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);</p>	<p>§ 4º A mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual demonstrará os valores máximos de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma prevista no § 1º;</p>

<p><b>§ 8º Será acrescido cumulativamente ao limite de que trata o inciso I do caput, observada a correção de que trata o inciso II do § 1º do caput deste artigo, o crescimento das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A da Constituição Federal, decorrente da aplicação dos incisos IV, V e VI do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;</b></p>	<p>§ 5º As despesas primárias autorizadas na Lei Orçamentária Anual e os seus respectivos créditos suplementares e especiais sujeitos aos limites de que trata este artigo não poderão exceder aos valores máximos demonstrados nos termos do disposto no § 4º;</p>
<p>§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos referidos em cada inciso.</p>	<p>§ 6º Para fins do disposto no caput, não constituem despesa orçamentária os atos praticados em atendimento ao disposto nos § 11 e § 21 do art. 100 da Constituição.</p>

**Vice-presidente: José Gonzaga da Cruz**

Sindicato dos Comerciantes de São Paulo – SP

**Secretário Nacional: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo: Antônio Francisco da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretor Executivo: Bernardino Jesus de Brito**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

**Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo**

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes**

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Diretora Executiva: Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi**

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo: Nelsi Rodrigues da Silva**

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa**

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

**Diretor Executivo: Sales José da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Diretora Executiva: Zenaide Honório**

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

**Direção Técnica**

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Técnico Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Técnica Adjunta

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

**Equipe técnica**

Alexandre Ferraz

Leandro Horie

Patrícia Pelatieri (revisão)

Carla Maria Bernardelli Massabki (revisão)