Diálogo Institucional
ASSESSORIA E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

NOTA TÉCNICA

Assunto: PLP nº 299/2026 — Análise dos impactos fiscais, das alterações no regime de despesas primárias, dos efeitos sobre saúde, educação, previdência e assistência social e da regulamentação do teto remuneratório do serviço público.

1. Objeto, documentação examinada e síntese conclusiva

A presente Nota Técnica examina os efeitos fiscais, orçamentários e jurídicos do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 299, de 2026, de autoria do senador Jaques Wagner, na forma do substitutivo apresentado pelo senador Eduardo Braga e aprovado, quanto ao texto-base, pelo Plenário do Senado Federal em 12 de novembro de 2026.

O PLP tem por objetivo reforçar o ajuste das contas públicas federais mediante a combinação de aumento de arrecadação, restrições a benefícios tributários, contenção de despesas primárias e ampliação dos instrumentos de gestão fiscal. O projeto procura melhorar o resultado primário da União sem modificar diretamente os direitos constitucionais aos benefícios previdenciários e assistenciais.

Em 12 de novembro, o texto-base recebeu 45 votos favoráveis e 31 contrários. Permanecem quatro destaques pendentes de votação, prevista para 17 de novembro, relativos à compensação tributária, aos repasses da Lei Kandir, à compensação previdenciária entre regimes e à possibilidade de desvinculação de superávits financeiros de fontes vinculadas. Portanto, as conclusões desta nota dizem respeito ao **texto-base aprovado, ainda sujeito a modificações**, e não a uma lei complementar já em vigor.

Caso rejeitados os dispositivos destacados, haverá expressivos impactos sobe os efeitos da proposição.

A análise permite antecipar seis conclusões fundamentais.

Primeiro, o substitutivo poderá melhorar o resultado primário de 2027 em montante estimado pelo parecer entre **R$ 45,1 bilhões e R$ 56,1 bilhões**, combinando aumento de arrecadação e contenção de despesas. Essa estimativa, entretanto, não foi inteiramente recalculada depois das modificações incorporadas ao texto-base pelo Relator no Senado.

Segundo o projeto não promove uma redução permanente e generalizada do teto de despesas primárias estabelecido pela LC nº 200/2023. Cria mecanismos condicionais para restringir a execução orçamentária em determinados exercícios, quando apurado déficit primário, inclusive mediante redução temporária do crescimento real do limite de despesas primárias permitido de 2,5% para 2%.

Terceiro, o aumento de arrecadação decorrente das medidas tributárias não se converte automaticamente em autorização para expandir as despesas primárias na mesma proporção, devido às restrições impostas pelo regime fiscal sustentável da LC 200/2023.

Quarto, **não há redução nominal direta dos pisos constitucionais de saúde e educação**, mas há **efeitos distintos sobre as respectivas bases de cálculo**. O piso federal da saúde, vinculado à receita corrente líquida, poderá ser afetado imediatamente pela **exclusão de determinadas receitas petrolíferas**, interpretação que suscita controvérsia constitucional. O piso da educação, vinculado à receita de impostos, **não sofre a mesma exclusão**; a arrecadação adicional de impostos poderá inclusive elevá-lo.

Quinto, o substitutivo não altera diretamente os valores, os requisitos de elegibilidade ou os critérios legais de reajustamento de aposentadorias, pensões, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e demais benefícios sociais. Subsistem, contudo, efeitos indiretos importantes, especialmente pela compressão das despesas discricionárias e pelo limite introduzido na compensação financeira entre regimes previdenciários.

Sexto, a regulamentação do teto remuneratório previsto no art. 37, XI e § 11, da Constituição poderá produzir economia relevante, mas o projeto não a quantifica nem realiza imediatamente os cortes. Além disso, o texto aprovado determina que as economias apuradas no Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública permaneçam nos respectivos Poderes e órgãos, para reestruturação e recomposição de seus quadros. No Executivo, admite destinação distinta, inclusive com redução do limite de despesas.

2. Impacto fiscal estimado para 2027

De acordo com o Parecer nº 221/2026-PLEN, baseado em informações do Poder Executivo, o projeto deverá produzir melhora do resultado primário por quatro mecanismos principais: ampliação do contingenciamento, restrição às compensações tributárias, redução adicional de benefícios fiscais e limitação dos gastos tributários do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (Reidi).

A estimativa consolidada apresentada no parecer é de R$ 45,1 bilhões a R$ 56,1 bilhões:

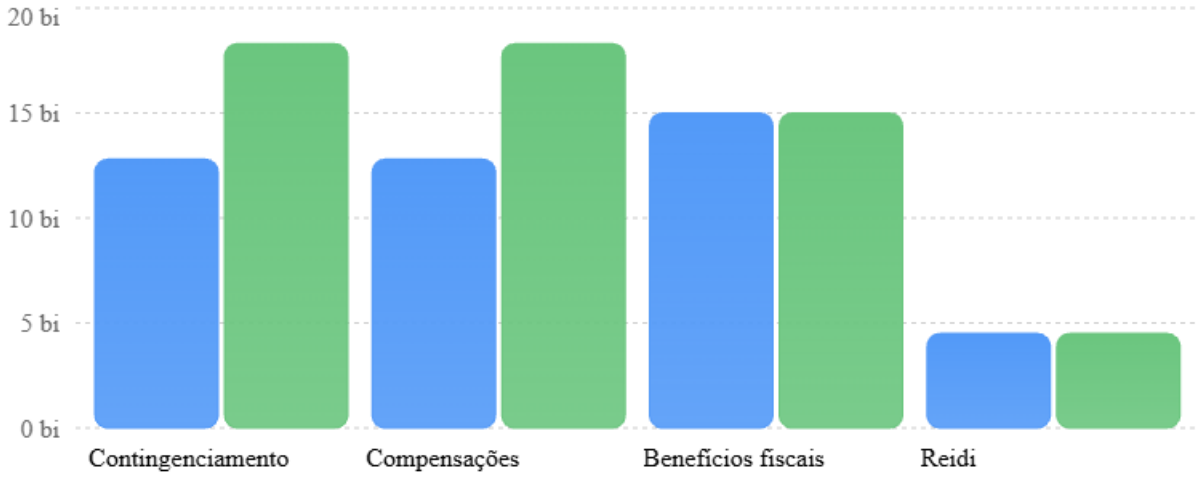
Medida	**Impacto estimado em 2027**

Contingenciamento adicional para aproximação do centro da meta	R$ 12,8 a 18,3 bilhões
Limitação de compensações tributárias	R$ 12,8 a 18,3 bilhões
Redução adicional dos benefícios tributários	R$ 15,0 bilhões
Limitação do Reidi	R$ 4,5 bilhões
Total estimado	R$ 45,1 a 56,1 bilhões

Fonte: Parecer nº 221/2026-PLEN e Nota Informativa da Conorf/Senado, de 13/11/2026. Valores sujeitos à implementação das medidas e à revisão após as alterações legislativas.

Composição do ajuste fiscal estimado para 2027

Intervalos de impacto no resultado primário, em R$ bilhões



■ Estimativa mínima

■ Estimativa máxima

A composição do ajuste revela um aspecto essencial: **nem todo o impacto positivo representa aumento de receitas públicas**.

As restrições às compensações tributárias e a redução de benefícios fiscais e do Reidi representam, essencialmente, medidas de incremento da arrecadação, ainda que parte desse efeito possa ser apenas temporal.

O contingenciamento, diferentemente, representa contenção de despesas que estavam autorizadas e que deixariam de ser executadas no exercício considerado. O texto aprovado, porém, excetua do contingenciamento as despesas com vinculação constitucional e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, obrigatórias, tais como pessoal, benefícios previdenciários e outras.

Considerando exclusivamente os três componentes relacionados à arrecadação, o efeito estimado situa-se entre R$ 32,3 bilhões e R$ 37,8 bilhões. A economia por contenção de despesas corresponde ao intervalo de R$ 12,8 bilhões a R$ 18,3 bilhões.

É necessário, porém, distinguir o aumento efetivo e permanente da receita da simples antecipação de recolhimentos. A limitação da compensação tributária poderá obrigar empresas a efetuar pagamentos em dinheiro que, pelas regras atuais, poderiam ser quitados mediante créditos tributários legítimos. Se esses créditos permanecerem disponíveis para utilização posterior ou restituição, o ganho fiscal de 2027 poderá ser parcialmente compensado por menor arrecadação ou maior desembolso em exercícios seguintes.

Ademais, a estimativa dos R$ 100 bilhões de melhora na margem da chamada regra de ouro, reproduzida no parecer, não pode ser considerada efeito assegurado, pois foi suprimida no texto-base aprovado a autorização para desvinculação de até 40% dos superávits financeiros de fontes legalmente vinculadas.

Portanto, não é tecnicamente adequado somar os R$ 100 bilhões às estimativas de melhora do resultado primário. Trata-se de efeitos fiscais de natureza distinta.

3. Alterações na LC nº 200/2023 e consequências para o teto de despesas primárias

A Lei Complementar nº 200/2023 instituiu o Regime Fiscal Sustentável em substituição ao regime do teto de gastos criado pela Emenda Constitucional nº 95/2016.

O novo regime estabelece limites individualizados para as despesas primárias dos Poderes e órgãos federais. Esses limites são atualizados anualmente pelo IPCA, acrescido de crescimento real correspondente, em regra, a 70% do crescimento real das receitas, ou 50% quando a meta fiscal do exercício anterior não tiver sido cumprida, respeitada a faixa de 0,6% a 2,5% ao ano.

A característica fundamental desse modelo é que o crescimento da receita não pode ser integralmente convertido em aumento das despesas.

O PLP nº 299/2026 aprofunda essa característica em quatro dimensões.

3.1. Redução condicionada do crescimento real máximo de 2,5% para 2%

A nova redação proposta para o art. 5º, §§ 5º e 6º, da LC nº 200/2023 estabelece que, a partir de 2027, nos exercícios em que forem adotadas as medidas de contingenciamento previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e no novo art. 6º-C, em especial quando apurado déficit primário, o crescimento real das despesas primárias não poderá ultrapassar 2%.

A alteração é relevante porque, nas situações de maior crescimento das receitas, o limite de despesas poderia crescer até 2,5% acima da inflação. A nova regra restringirá esse crescimento a 2%, desde que verificadas as condições legais.

A Conorf do Senado Federal apresenta uma simulação baseada no PLOA 2027:

Componente	**Regra de 2,5%**	**Regra de 2%**
Base de cálculo de 2026	R$ 2.392,6 bi	R$ 2.392,6 bi
Correção pela inflação	R$ 111,0 bi	R$ 111,0 bi
Crescimento real	R$ 62,6 bi	R$ 50,1 bi
Limite calculado para 2027	R$ 2.566,2 bi	R$ 2.553,7 bi
Redução potencial	—	R$ 12,5 bi

Fonte: Nota Informativa Conorf/Senado, p. 9. Simulação condicionada à aplicação dos mecanismos legais de contenção. Não inclui ajuste adicional de R$ 10,4 bilhões relativo à diferença entre inflação projetada e apurada.

A diferença potencial de R$ 12,5 bilhões corresponde a uma restrição de aproximadamente 0,5% do limite calculado para 2027.

Não significa, porém, que haverá corte automático de R$ 12,5 bilhões no orçamento aprovado. O texto prevê sua implementação mediante contenção na execução das despesas. A própria redação utiliza a conjunção “e”, indicando a necessidade de adoção das duas modalidades de contingenciamento previstas.

Outro elemento importante é que essa redução **não será incorporada à base de cálculo dos exercícios seguintes**.

Consequentemente, trata-se de um mecanismo de contenção temporária, aplicável ao exercício em que as condições forem verificadas, e não de redução estrutural permanente do limite estabelecido na LC nº 200/2023.

3.2. Contingenciamento para atingir o centro da meta fiscal

O novo art. 6º-C permitirá que o Executivo realize contingenciamento mesmo quando a projeção de resultado primário estiver dentro do intervalo inferior de tolerância da meta fiscal.

Atualmente, o limite inferior da banda constitui a principal referência operacional para determinar a necessidade de contingenciamento.

Com a alteração, o Executivo poderá promover contenção adicional para aproximar o resultado do centro da meta, reduzindo despesas mesmo quando a projeção já satisfizer o requisito mínimo de cumprimento da meta fiscal.

O mecanismo é facultativo, mas aumenta significativamente o poder do Executivo sobre a execução orçamentária.

Considerando a meta de superávit primário de R$ 73,2 bilhões proposta para 2027, correspondente a 0,5% do PIB, e um limite inferior de aproximadamente R$ 36,6 bilhões, será possível intensificar a contenção para aproximar o resultado do centro da meta.

Isso significa que despesas autorizadas pelo Congresso Nacional poderão deixar de ser executadas, embora exista previsão orçamentária e embora o resultado projetado já se encontre dentro da banda de tolerância.

Do ponto de vista econômico, a medida poderá melhorar o resultado primário e diminuir as necessidades de financiamento do Tesouro. Do ponto de vista da execução das políticas públicas, entretanto, poderá ampliar a postergação de investimentos e a compressão das despesas discricionárias.

3.3. Ampliação das despesas sujeitas a contingenciamento

O novo art. 6º-D permitirá contingenciar determinadas despesas primárias do Poder Executivo que, embora previstas em lei, estejam condicionadas à disponibilidade orçamentária e financeira ou a limites de dotação.

Trata-se de alteração importante em relação à proteção tradicionalmente assegurada às despesas obrigatórias pelo art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O texto aprovado passou a restringir a medida ao Poder Executivo federal e estabelece exceções expressas para as obrigações constitucionais, o serviço da dívida, as despesas de inovação e desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundos específicos e aquelas ressalvadas pela LDO.

Além disso, diferencia o contingenciamento da redução ou cancelamento de dotações, exigindo que estes últimos ocorram nos termos da lei orçamentária.

A alteração poderá alcançar, por exemplo, despesas legais condicionadas a dotações específicas, como determinadas subvenções e compensações financeiras.

Contudo, não autoriza, por si só, o contingenciamento de qualquer despesa obrigatória, tampouco a suspensão indiscriminada do cumprimento de obrigações constitucionais.

3.4. Redução adicional do limite de despesas no próprio exercício

O novo art. 6º-E estabelece que a contenção realizada pelo mecanismo preventivo, quando superar a necessária para o cumprimento do limite de crescimento real de 2%, produzirá redução adicional do limite individualizado do Poder Executivo no mesmo exercício.

Essa redução não será incorporada à base dos exercícios seguintes e não poderá ser utilizada para recompor dotações durante o próprio ano.

A medida transforma parte do contingenciamento em efetiva indisponibilidade do espaço fiscal.

A consequência é relevante: não se trata simplesmente de postergar a execução de determinadas despesas, mas de impedir que o montante correspondente seja utilizado para financiar outras despesas primárias naquele exercício.

3.5. Autorização de investimentos fora do limite no exercício seguinte

O art. 12 introduz mecanismo de natureza distinta. Caso o resultado primário do exercício anterior supere o limite inferior da banda e tenham sido adotadas as medidas previstas no art. 6º-C, o Executivo poderá abrir crédito adicional para investimentos estruturantes, inclusive aqueles definidos pelas bancadas estaduais no processo legislativo orçamentário.

O crédito será limitado ao montante da contenção de despesas realizada com base no art. 6º-C e **não será contabilizado no limite de despesas primárias da LC nº 200/2023**.

Isso cria uma possibilidade de compensação intertemporal: parte das despesas contidas em determinado ano poderá abrir espaço para investimentos no exercício seguinte, fora do limite ordinário.

Entretanto, a autorização não significa disponibilidade automática de recursos financeiros nem dispensa do cumprimento da meta de resultado primário do ano seguinte. Também não configura transferência financeira automática entre exercícios.

O mecanismo reduz a rigidez do teto para uma categoria delimitada de investimentos, mas a despesa efetivamente realizada continuará afetando o resultado primário, salvo se existir outra exclusão legal específica.

4. Aumento da arrecadação e seus efeitos sobre a capacidade de gasto público

O principal reforço de receitas previsto no substitutivo decorre da ampliação do corte linear de benefícios tributários instituído pela LC nº 224/2025.

O art. 4º da proposição eleva de 10% para 20% o parâmetro aplicado aos incentivos fiscais abrangidos pela legislação, alcançando isenções, alíquotas reduzidas, créditos presumidos, reduções de bases de cálculo e determinados regimes de tributação favorecida.

No caso do lucro presumido, por exemplo, a alteração amplia o acréscimo dos percentuais de presunção, com incidência sobre a parcela da receita sujeita à regra, acima do limite de R$ 5 milhões anuais referido na disciplina vigente. A medida poderá elevar o IRPJ e a CSLL de empresas enquadradas nesse regime.

O texto-base aprovado também amplia a referência temporal dos gastos tributários sujeitos à redução: em lugar de considerar exclusivamente o demonstrativo de 2026, passa a contemplar o demonstrativo anexo à lei orçamentária do respectivo exercício.

Foram preservadas exceções, incluindo a Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB), benefícios de política industrial para tecnologias da informação e semicondutores e incentivos à aquisição de veículos por pessoas com deficiência ou transtorno do espectro autista.

Essas exceções reduzem o universo potencial de arrecadação em comparação com a versão anterior do substitutivo. A estimativa de R$ 15 bilhões, portanto, necessita ser reavaliada.

O art. 9º, por sua vez, estabelece limite global para o Reidi, corrigido pelo IPCA, utilizando como referência o demonstrativo de gastos tributários anexo à LOA 2026. O efeito fiscal positivo estimado em R$ 4,5 bilhões dependerá da efetiva aplicação dessa limitação, da demanda por projetos e das condições do regime de transição da reforma tributária.

Convém salientar que a arrecadação adicional poderá melhorar as contas públicas por três vias: ampliação do resultado primário, eventual redução das necessidades de endividamento e expansão limitada do teto de despesas em exercícios futuros, conforme a fórmula de crescimento da receita prevista na LC nº 200/2023.

Entretanto, há uma diferença entre a arrecadação incremental e a receita considerada para a atualização do limite. A fórmula do arcabouço depende da receita primária pertinente, de sua variação real e do período de apuração aplicável. Por isso, os R$ 32,3 bilhões a R$ 37,8 bilhões de reforço de arrecadação estimado para 2027 não se transformam automaticamente, nem no mesmo exercício, em correspondente aumento de autorizações de despesa.

Ademais, parcelas da arrecadação adicional podem estar sujeitas à repartição constitucional com estados e municípios, especialmente quando relacionadas a impostos partilhados, exigindo a distinção entre arrecadação tributária bruta e receita efetivamente disponível para a União.

5. Efeitos sobre os pisos constitucionais de saúde e educação

A análise dos impactos sobre saúde e educação exige separar três questões: a proteção jurídica dos pisos, a alteração das bases de cálculo e a disponibilidade efetiva de recursos para despesas superiores aos mínimos.

5.1. Saúde: efeitos diretos potenciais e controvérsia constitucional

O art. 198, § 2º, I, da Constituição Federal determina que a União aplique anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da receita corrente líquida do respectivo exercício.

Portanto, o aumento da receita corrente líquida tende a elevar, automaticamente, a obrigação constitucional de financiamento federal da saúde.

Em princípio, a ampliação da arrecadação promovida pelo PLP nº 299/2026 poderá aumentar o piso de saúde, desde que os novos ingressos integrem a RCL.

Contudo, o art. 3º do substitutivo altera o art. 14 da LC nº 235/2026, tornando incondicionais, até 2030, determinadas restrições à contabilização de receitas para cálculo de despesas vinculadas e excluindo também o imposto sobre exportações de petróleo bruto da base utilizada para obrigações de programação de despesas indexadas à RCL previstas em legislação específica.

A questão é especialmente relevante porque o PLOA para 2027 já considerou a exclusão das receitas do Fundo Social vinculadas à comercialização de petróleo e gás natural para o cálculo do mínimo constitucional da saúde.

Segundo a Nota Informativa da Conorf/Senado, a metodologia utilizada no PLOA 2027 produziu os seguintes resultados:

Base de cálculo da saúde em 2027	**Valor**
RCL sem exclusão das receitas consideradas	R$ 1.859,9 bilhões
RCL considerada pelo Executivo	R$ 1.814,4 bilhões
Piso de 15% sem exclusão	R$ 279,0 bilhões
Piso de 15% com exclusão	R$ 272,2 bilhões
Diferença	R$ 6,8 bilhões

Fonte: Conorf/Senado, Nota Informativa de 13/11/2026, p. 18. Valores aproximados.

A diferença de R$ 6,8 bilhões não representa necessariamente corte de igual valor na despesa total com saúde, mas demonstra a dimensão da redução da obrigação mínima resultante da metodologia adotada no orçamento.

O problema jurídico é que a Constituição estabelece diretamente a base de cálculo do piso da União, sem autorizar expressamente que uma lei complementar retire determinadas parcelas da RCL para esse fim.

A exclusão prevista no art. 14 da LC nº 235/2026 refere-se a obrigações de programação de despesa previstas em legislação específica, enquanto o piso da saúde decorre do próprio art. 198 da Constituição.

Uma interpretação segundo a qual a legislação complementar pode reduzir a base constitucional de cálculo por meio da desconsideração seletiva de receitas suscita, portanto, relevante dúvida de constitucionalidade.

O Conselho Nacional de Saúde, em nota pública de 13 de novembro de 2026, manifestou preocupação com essa alteração e com seus possíveis efeitos sobre o financiamento do SUS.

A nova exclusão do imposto de exportação de petróleo apresenta o mesmo problema interpretativo. Caso se admita sua repercussão sobre o piso constitucional, cada R$ 10 bilhões de arrecadação desse imposto deixariam de produzir R$ 1,5 bilhão de obrigação adicional de gasto em saúde.

Essa consequência não deve ser tratada como juridicamente incontroversa.

Conclui-se, portanto, que o projeto pode produzir efeito direto sobre o cálculo do piso da saúde, mas a validade constitucional desse efeito é discutível. O texto não reduz formalmente a alíquota de 15%; procura restringir a receita considerada em sua aplicação.

Se prevalecer a interpretação de que a RCL constitucionalmente relevante não pode ser artificialmente reduzida por lei complementar, a arrecadação adicional deverá repercutir no piso da saúde segundo as regras constitucionais ordinárias.

5.2. Educação: manutenção do piso de 18% da receita de impostos

O art. 212 da Constituição determina que a União aplique anualmente, no mínimo, 18% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, observadas as regras constitucionais pertinentes.

A base de cálculo, portanto, é distinta daquela utilizada para a saúde.

Enquanto o piso da saúde depende da RCL, o piso da educação depende da receita de impostos constitucionalmente considerada.

Dessa forma, a alteração promovida pelo art. 3º do substitutivo não reduz diretamente o mínimo constitucional da educação, porque a vedação de contabilização de determinadas receitas para despesas indexadas à RCL não altera, por si só, a regra do art. 212.

Ao contrário, o aumento da arrecadação de impostos abrangidos pela base constitucional poderá elevar a obrigação mínima de gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por exemplo, um acréscimo hipotético de R$ 10 bilhões na receita líquida de impostos considerada para o art. 212 resultaria, mantidas as demais condições, em aumento de R$ 1,8 bilhão na despesa mínima constitucional com educação.

Esse efeito não se aplica automaticamente à arrecadação de contribuições sociais, como PIS/Cofins e CSLL, pois elas não integram a base de impostos utilizada para o piso educacional.

Também é necessário considerar as transferências constitucionais de receitas e demais deduções aplicáveis antes de estimar qualquer incremento efetivo no piso.

Assim, **não há redução direta e imediata do piso constitucional da educação**, podendo ocorrer, em sentido inverso, elevação da obrigação mínima conforme a composição da arrecadação adicional.

5.3. A preservação dos pisos não assegura expansão efetiva das políticas

Embora os mínimos constitucionais sejam protegidos, a ampliação das possibilidades de contingenciamento e a restrição temporária do teto de despesas podem reduzir o espaço para gastos superiores aos pisos.

O resultado pode ser a preservação dos valores mínimos obrigatórios, acompanhada de menor crescimento dos investimentos, do custeio administrativo, da expansão da capacidade instalada e de programas não integralmente protegidos por obrigações constitucionais.

No caso da educação, por exemplo, a preservação do mínimo de 18% não impede que despesas discricionárias federais, programas suplementares ou investimentos sofram restrições, desde que respeitados os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis.

O mesmo ocorre na saúde: a manutenção do piso, mesmo sob determinada metodologia de cálculo, não assegura recursos suficientes para a expansão de serviços, incorporação de tecnologias, ampliação de equipes ou atendimento de demandas reprimidas.

O risco é agravado quando despesas obrigatórias crescem acima do limite global permitido pela LC nº 200/2023.

Nessas circunstâncias, as despesas discricionárias funcionam como variável residual de ajuste, podendo sofrer compressão mesmo que o conjunto da arrecadação cresça.

6. Efeitos sobre benefícios previdenciários e assistenciais

O substitutivo não modifica diretamente os critérios constitucionais de concessão, cálculo ou reajustamento de aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), nem os benefícios assistenciais previstos no art. 203 da Constituição.

As despesas previdenciárias continuam sujeitas às normas constitucionais e legais próprias, inclusive quanto à manutenção do valor real dos benefícios, nos termos da legislação, e à vinculação dos benefícios substitutivos do rendimento do trabalho ao salário-mínimo.

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), por sua vez, permanece assegurado às pessoas que preencham os requisitos constitucionais e legais, com valor equivalente a um salário-mínimo.

Assim, o PLP nº 299/2026 não autoriza a diminuição dos valores desses benefícios nem o contingenciamento de pagamentos devidos aos respectivos titulares.

A mudança também não elimina sua natureza de despesas obrigatórias. O que ocorre é um aprofundamento da tensão entre o crescimento dessas despesas e a capacidade de expansão das demais despesas primárias.

6.1. Crescimento dos benefícios e compressão das despesas discricionárias

O crescimento da despesa previdenciária depende de diversos fatores, incluindo a evolução do número de beneficiários, a estrutura demográfica, a política de valorização do salário-mínimo, os índices de reajustamento e as decisões administrativas e judiciais.

Esses fatores não seguem necessariamente os limites de crescimento estabelecidos pela LC nº 200/2023.

A Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024, alterou, até 2030, a Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023, que fixou a política de valorização do salário-mínimo, vinculou o ganho real máximo do salário mínimo aos limites de crescimento das despesas primárias previstos no arcabouço fiscal, buscando controlar o aumento das despesas obrigatórias indexadas ao mínimo, particularmente aposentadorias, pensões e BPC, ou seja, não poderá superar 2,5%.

Esse ponto é especialmente relevante para a análise do PLP nº 299/2026: a proposta prevê restringir a 2% o crescimento real das despesas primárias em determinadas circunstâncias, mas **não altera expressamente o limite de 2,5% aplicável ao ganho real do salário-mínimo**. Porém, como esse índice de crescimento, a despesa previdenciária e assistencial poderá aumentar acima do limite geral das despesas primárias, reduzindo o espaço fiscal para as demais despesas: quando os benefícios previdenciários e assistenciais crescem acima da taxa permitida para as despesas primárias totais, o espaço disponível para outras despesas diminui.

Assim alteração do limite para aumento de despesas primárias acima do IPCA de 2,5% para 2,0% poderá acabar pressionando a política de correção do salário-mínimo, com impactos na previdência e assistência social.

O PLP não resolve estruturalmente esse problema. Ao contrário, ao permitir que o crescimento real do limite seja temporariamente restringido a 2%, poderá agravar a competição pelo espaço orçamentário entre despesas obrigatórias e discricionárias.

Entretanto, o texto aprovado suprimiu dispositivo presente no substitutivo anterior que exigia a apresentação, na LDO, de projeções plurianuais das principais despesas obrigatórias e de um plano de convergência de seu crescimento ao limite estabelecido pelo arcabouço fiscal.

A exclusão desse dispositivo é significativa.

Na versão de 11 de novembro, o plano de convergência compreenderia despesas decorrentes de obrigações constitucionais, incluindo pessoal, precatórios, benefícios previdenciários e assistenciais, seguro-desemprego e abono salarial.

Embora tal exigência não determinasse diretamente a redução dos benefícios, poderia criar fundamento para futuras alterações restritivas em sua legislação.

Sua supressão afasta essa obrigação adicional de planejamento de convergência, sem eliminar a pressão fiscal decorrente do crescimento das despesas obrigatórias.

6.2. Limitação da compensação financeira entre regimes previdenciários

A alteração previdenciária mais concreta encontra-se no art. 6º do texto aprovado, que acrescenta parágrafo único ao art. 8º-C da Lei nº 9.796/1999.

O dispositivo fixa, entre 2027 e 2030, limite anual inicial de R$ 3 bilhões para a compensação financeira entre o RGPS e os regimes próprios de previdência social (RPPS), atualizado segundo o crescimento anual do limite de despesas da LC nº 200/2023.

Essa compensação financeira decorre da contagem recíproca do tempo de contribuição entre regimes, assegurada constitucionalmente.

O trabalhador que contribuiu para o RGPS e posteriormente se aposentou por um regime próprio tem direito à consideração do período contributivo, cabendo ao regime de origem compensar financeiramente o regime responsável pelo pagamento do benefício, segundo a legislação.

O novo limite não altera a aposentadoria paga ao beneficiário, mas pode restringir os recursos transferidos entre regimes previdenciários.

O impacto será especialmente relevante para estados e municípios que possuem créditos de compensação previdenciária perante o RGPS.

A limitação poderá produzir melhora do resultado primário federal no curto prazo, mas também poderá transferir pressões financeiras para os regimes próprios subnacionais.

O texto não esclarece suficientemente o tratamento jurídico dos valores de compensação que excederem o limite anual. Essa lacuna merece atenção, porque a contenção orçamentária não necessariamente extingue obrigações constituídas de acordo com a legislação previdenciária e com a garantia constitucional da contagem recíproca.

O dispositivo está entre os destaques pendentes de votação no Senado.

6.3. Bolsa Família, BPC e demais benefícios assistenciais

A nova redação do art. 6º-D resguarda expressamente as obrigações constitucionais, alcançando benefícios como o BPC.

No caso do Bolsa Família, a análise demanda distinção entre benefícios constitucionais, obrigações legais e regras específicas de programação orçamentária.

O programa possui disciplina legal própria, inclusive quanto aos critérios de concessão e aos valores aplicáveis. O PLP nº 299/2026 não altera diretamente esses parâmetros.

Contudo, nem toda despesa legalmente prevista recebe automaticamente a mesma proteção constitucional conferida ao BPC.

Por isso, a aplicação do novo regime de contingenciamento às diferentes despesas assistenciais deverá observar a natureza jurídica de cada obrigação e as ressalvas estabelecidas na legislação e na LDO.

A interpretação segundo a qual qualquer programa assistencial estaria integralmente protegido de contingenciamento seria excessivamente abrangente. Igualmente incorreta seria a conclusão de que o projeto autoriza cortes automáticos nos benefícios pagos aos cidadãos.

O efeito provável é predominantemente indireto: maior restrição à expansão de programas e à execução de despesas complementares, sem alteração imediata dos direitos legalmente constituídos.

7. Regulamentação do teto remuneratório do serviço público e economia estimada

Uma das disposições de maior relevância institucional do PLP nº 299/2026 é o art. 10, que estabelece prazo de 120 dias, contado da publicação da eventual lei complementar, para que o Congresso Nacional aprecie projeto destinado a disciplinar o § 11 do art. 37 da Constituição Federal.

A Constituição estabelece, no art. 37, XI, limite máximo de remuneração e subsídios dos agentes públicos, tendo como referência, na União, o subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

O teto remuneratório federal atualmente corresponde a R$ 46.366,19 mensais.

O § 11 do art. 37, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 135/2024, determina que não sejam computadas para efeito do teto apenas as parcelas indenizatórias expressamente previstas em lei de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional e aplicável a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

Trata-se de dispositivo que foi integralmente **ignorado** pelo Supremo Tribunal Federal, ao definir em março de 2026, que magistrados e membros do Ministério Público passariam a fazer jus a até 70% acima do teto remuneratório, inclusive com o pagamento de “parcela de valorização da antiguidade na carreira” (quinquênios), direito sem previsão constitucional ou legal e incompatível com o regime de subsídio.

O objetivo é enfrentar a multiplicação de pagamentos classificados como indenizatórios que, embora formalmente excluídos do teto, podem representar acréscimos remuneratórios regulares e substanciais.

A regulamentação deverá distinguir as indenizações genuínas, destinadas a ressarcir despesas efetivamente relacionadas ao exercício da função, das parcelas que, independentemente da denominação adotada, possuam natureza remuneratória.

O prazo fixado comporta questionamentos quanto a qual proposição legislativa será aprovada; o rol de parcelas a serem sujeitas ao teto ou dele excluídas; a necessidade de um amplo acordo sobre o conteúdo da matéria; e sua convergência com as posições adotadas pelo STF. Todos esses fatores poderão influenciar ou até mesmo inviabilizar o resultado esperado pelo Executivo.

7.1. Estimativa de economia de R$ 3 bilhões

Em audiência realizada na Comissão Mista de Orçamento em 11 de novembro de 2026, o ministro do Planejamento e Orçamento, Bruno Moretti, estimou que a regulamentação dos supersalários poderá produzir economia de aproximadamente **R$ 3 bilhões**.

O ministro ressalvou que o resultado dependerá do conteúdo da legislação a ser aprovada, utilizando como referência projetos em discussão no Congresso Nacional.

É indispensável registrar que o PLP não contém uma estimativa discriminada da economia a ser obtida por Poder ou órgão, tampouco demonstra sua distribuição entre União, estados e municípios.

A estimativa governamental, portanto, não permite concluir quanto será efetivamente economizado na folha do Poder Executivo federal ou nas estruturas do Judiciário, Legislativo, Ministério Público e Defensoria Pública.

Também não é possível considerar, automaticamente, os R$ 3 bilhões como economia líquida adicional incorporada à estimativa de R$ 45,1 bilhões a R$ 56,1 bilhões para 2027.

A regulamentação dependerá de aprovação legislativa posterior, e seus efeitos financeiros serão condicionados à definição das parcelas indenizatórias admissíveis, à implementação administrativa da nova legislação e à solução de possíveis controvérsias judiciais.

Além disso, eventual economia bruta não se confunde com redução líquida das despesas primárias, especialmente quando os recursos economizados forem destinados a novas despesas de pessoal.

7.2. Destinação das economias no Poder Executivo federal

O § 1º do art. 10 determina que a LDO contenha demonstrativo da redução dos valores decorrentes da regulamentação do teto remuneratório.

No âmbito do Poder Executivo federal, o demonstrativo deverá discriminar o montante destinado à redução do limite individualizado de despesas primárias e aquele destinado a investimentos ou ao financiamento de atividades finalísticas do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

A primeira destinação representa efetiva redução do espaço autorizado para despesas primárias do Executivo.

A segunda representa realocação dos recursos economizados para finalidades previamente definidas, não implicando necessariamente redução líquida da despesa pública.

O texto não estabelece os percentuais que deverão ser aplicados em cada finalidade, deixando essa definição para a programação orçamentária e para a demonstração exigida na LDO.

Assim, a eventual economia de R$ 3 bilhões não significará obrigatoriamente melhora equivalente do resultado primário. Tudo dependerá da parcela efetivamente retirada do limite de despesas e daquela reaplicada em outras atividades.

7.3. Destinação nos Poderes e órgãos autônomos

O substitutivo aprovado introduziu mudança importante em comparação com a versão apresentada pelo relator em 11 de novembro.

Na versão anterior, admitia-se o remanejamento parcial de limites e recursos economizados em Poderes ou órgãos autônomos para o limite de despesas do Executivo, visando ao financiamento de atividades de segurança pública e atendimento socioeducativo.

O texto aprovado suprimiu essa possibilidade.

O § 2º do art. 10 passou a vedar o remanejamento de limites ou recursos dos Poderes e órgãos autônomos para aquelas finalidades, invocando a autonomia administrativa e orçamentária prevista nos arts. 99, 127, § 2º, e 134, § 2º, da Constituição.

O § 3º, por sua vez, estabelece que a economia apurada nos Poderes e órgãos autônomos será destinada à reestruturação e recomposição dos quadros do respectivo Poder ou órgão, vedadas a redução e o remanejamento de suas dotações e limites individualizados de despesas primárias, inclusive com repercussão nas bases de cálculo dos exercícios subsequentes.

O resultado dessa alteração pode ser sintetizado no seguinte quadro:

Poder ou órgão	**Destinação da economia com supersalários**	**Efeito sobre o teto**

Executivo federal	Redução do limite ou aplicação em investimentos, Susp e Sinase	Pode reduzir o limite do Executivo
Legislativo federal	Reestruturação e recomposição dos próprios quadros	Limites preservados
Judiciário federal	Reestruturação e recomposição dos próprios quadros	Limites preservados
Ministério Público da União	Reestruturação e recomposição dos próprios quadros	Limites preservados
Defensoria Pública da União	Reestruturação e recomposição dos próprios quadros	Limites preservados

Fonte: art. 10, §§ 1º a 3º, da Emenda nº 75, conforme a Nota Informativa Conorf/Senado, pp. 19–20.

A proteção estabelecida para os demais Poderes e órgãos autônomos alcança não apenas as dotações do exercício corrente, mas também as bases de cálculo dos limites de despesas dos exercícios futuros.

Essa distinção produz consequência importante: a economia decorrente da eliminação de parcelas remuneratórias irregulares não produzirá necessariamente redução permanente das despesas públicas desses órgãos.

Os recursos poderão financiar contratações, recomposição de quadros, reestruturação administrativa ou outras despesas de pessoal admitidas pela legislação aplicável.

Deve-se observar, contudo, que o dispositivo não autoriza automaticamente reajustes salariais nem afasta as exigências constitucionais de lei específica, iniciativa competente, dotação orçamentária e observância dos limites fiscais.

7.4. Economia bruta e economia líquida

As economias obtidas com a regulamentação dos supersalários, nos Poderes e órgãos autônomos, não serão necessariamente convertidas em ajuste fiscal.

A diferença entre economia bruta e líquida pode ser ilustrada por uma hipótese meramente demonstrativa:

Se determinado órgão reduzir em R$ 500 milhões anuais suas despesas com parcelas remuneratórias que ultrapassam o teto constitucional, terá obtido economia bruta nesse valor.

Entretanto, se a totalidade dos R$ 500 milhões for posteriormente destinada à recomposição de pessoal ou à reestruturação de carreiras, a economia líquida poderá ser nula, embora a composição da despesa se altere.

Caso apenas R$ 300 milhões sejam reaplicados, a redução líquida corresponderá a R$ 200 milhões, desde que não existam outros efeitos financeiros.

Essa distinção é fundamental para avaliar o real impacto da regulamentação dos supersalários sobre o resultado primário e sobre o crescimento das despesas públicas.

7.5. Problemas jurídicos e institucionais da destinação obrigatória

A proposta possui mérito ao procurar dar efetividade ao teto constitucional e conferir tratamento uniforme às parcelas indenizatórias.

Entretanto, a vinculação integral das economias dos demais Poderes e órgãos autônomos à recomposição dos respectivos quadros suscita três questões.

A primeira diz respeito à efetividade fiscal da medida. Se toda a economia puder ser reaplicada em novas despesas, a regulamentação deixará de produzir ajuste fiscal líquido nesses órgãos.

A segunda refere-se à autonomia orçamentária. A preservação dos limites individualizados pode ser justificada pela necessidade de respeitar a autonomia constitucional do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública. Contudo, essa autonomia não implica necessariamente direito de conservar indefinidamente toda economia orçamentária, independentemente de decisão legislativa sobre os limites globais de despesas públicas.

A terceira questão envolve a própria finalidade do teto constitucional. O objetivo do art. 37, XI e § 11, é impedir remunerações incompatíveis com os limites constitucionais, e não criar automaticamente uma nova fonte de financiamento para o aumento de outras despesas de pessoal.

A destinação dos recursos economizados pode ser legítima, especialmente quando destinada a corrigir insuficiências de pessoal e fortalecer atividades institucionais. Mas a legislação deveria assegurar transparência quanto ao montante efetivamente economizado, à parcela reaplicada e à eventual redução líquida de despesas.

Ademais, essa medida teria efeito fiscal limitado: apenas no primeiro ano de sua aplicação se poderia falar em “economia de despesas”; a partir do segundo ano, as dotações orçamentárias já estariam integralmente ajustadas à despesa resultante da própria aplicação do “teto” remuneratório.

Também deve ser corrigida a remissão constante do § 2º do art. 10, que menciona o inciso II do parágrafo único, embora a matéria esteja disciplinada no inciso II do § 1º.

8. Outros efeitos fiscais relevantes

Além dos efeitos centrais já examinados, o substitutivo incorpora medidas que modificam o perfil temporal e a composição das despesas federais.

Repasses relativos à Lei Kandir. O art. 2º reduz temporariamente, de 2027 a 2030, a parcela ordinária anual a ser entregue aos estados de R$ 4 bilhões para R$ 1 bilhão, com

pagamento posterior das diferenças até 2037. A alteração não elimina a obrigação total da União, mas adia sua execução e transfere pressões fiscais para estados e municípios. Considerando as parcelas de devolução que começam no exercício seguinte, a economia efetiva de caixa não permanece em R$ 3 bilhões anuais durante todo o período. O dispositivo está sujeito a destaque no Senado.

Compensação previdenciária e Proex. Os limites de despesas com compensação financeira entre regimes previdenciários e equalização do financiamento às exportações poderão produzir contenção adicional, mas o efeito fiscal depende dos montantes que seriam efetivamente executados na ausência dessas limitações.

Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. A possibilidade de utilizar recursos não reembolsáveis do FNDCT para bolsas de estudo e pesquisa poderá aliviar outras dotações orçamentárias. Em contrapartida, poderá deslocar recursos anteriormente destinados a projetos de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. Não representa necessariamente economia líquida, mas mudança nas fontes de financiamento.

Subvenção ao diesel. O art. 13 permite deduzir da apuração da meta fiscal de 2026 até R$ 10,5 bilhões em despesas extraordinárias com subvenção ao óleo diesel. A medida não reduz a despesa realizada nem o efeito sobre a dívida pública; altera apenas o tratamento dessas despesas para fins de verificação da meta de resultado primário.

Superávits financeiros de fundos públicos. A supressão do dispositivo que autorizava a desvinculação de até 40% dos saldos de fontes legalmente vinculadas preserva, no texto-base, a destinação original dos recursos. Esse resultado é relevante para os fundos destinados a atividades específicas, inclusive da administração tributária. Eventual reinclusão da desvinculação dependerá da votação da Emenda nº 40.

9. Avaliação geral dos impactos fiscais e sociais

O PLP nº 299/2026 procura responder à dificuldade crescente de conciliar três elementos: o crescimento relativamente rígido das despesas obrigatórias, a expansão limitada das despesas primárias permitida pelo arcabouço fiscal e a necessidade de melhorar o resultado primário para estabilizar a dívida pública.

A estratégia escolhida combina ampliação das receitas com instrumentos mais restritivos de execução das despesas.

Sob o aspecto fiscal, a redução de benefícios tributários pode ser considerada uma medida de maior qualidade estrutural do que a simples compressão das despesas discricionárias, especialmente quando elimina incentivos pouco eficientes ou que produzem benefícios concentrados sem contrapartidas econômicas e sociais adequadas.

Já a limitação da compensação tributária apresenta natureza distinta, pois pode representar deslocamento temporal da arrecadação e gerar disputas administrativas e judiciais caso não preserve adequadamente os direitos creditórios dos contribuintes.

Do lado das despesas, o projeto concentra seus principais instrumentos sobre o contingenciamento e a limitação temporária de crescimento, sem modificar diretamente as maiores obrigações constitucionais de gasto.

Isso significa que a melhora do resultado primário poderá ser obtida à custa de menor execução de despesas discricionárias, particularmente investimentos e custeio de serviços, caso as despesas obrigatórias continuem crescendo acima do espaço permitido pelo limite fiscal.

O mecanismo de autorização de investimentos no exercício seguinte oferece uma compensação parcial, mas condicionada à obtenção dos resultados fiscais previstos, à abertura de créditos adicionais e ao cumprimento da meta do exercício de realização da despesa.

Quanto às políticas sociais, o projeto não elimina direitos previdenciários ou assistenciais, mas a preservação formal desses direitos não assegura, por si só, expansão suficiente da capacidade estatal de prestar serviços.

A controvérsia mais relevante nesse campo diz respeito ao financiamento da saúde.

A adoção de uma base de cálculo reduzida para o mínimo constitucional, excluindo determinadas receitas petrolíferas, poderá conter a expansão das despesas federais com o SUS. A legalidade dessa interpretação deve ser examinada à luz da redação expressa do art. 198 da Constituição e da definição de receita corrente líquida estabelecida na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Finalmente, a regulamentação do teto remuneratório constitui medida institucionalmente relevante para reduzir distorções e privilégios no serviço público. Entretanto, seus efeitos fiscais serão limitados se as economias forem integralmente reaplicadas em novas despesas, sem transparência e sem critérios objetivos de utilização.

10. Conclusões

A análise do substitutivo aprovado permite concluir que o PLP nº 299/2026 representa um reforço significativo dos mecanismos de gestão fiscal da União, mas seus efeitos sobre a despesa pública, sobre as políticas sociais e sobre o equilíbrio federativo exigem atenção.

Em termos de resultado primário, o parecer estima melhora entre R$ 45,1 bilhões e R$ 56,1 bilhões em 2027. Essa estimativa deve ser revisada em razão das modificações introduzidas no texto-base e dos destaques pendentes.

Quanto ao regime de despesas primárias, o projeto não substitui o arcabouço fiscal vigente, mas introduz mecanismos de contenção temporária e permite que o Executivo restrinja a execução orçamentária mesmo quando a meta fiscal já esteja sendo cumprida dentro da banda de tolerância.

No financiamento de saúde e educação, os efeitos são distintos. O piso da educação permanece juridicamente inalterado, podendo crescer com a arrecadação adicional de impostos. O piso da saúde poderá ser reduzido em relação ao cálculo baseado na RCL integral, caso prevaleça a metodologia de **exclusão de receitas petrolíferas** adotada no PLOA 2027. Essa questão apresenta relevante controvérsia constitucional e merece esclarecimento legislativo expresso.

Quanto à Previdência e à assistência social, o projeto não determina redução direta dos benefícios pagos aos cidadãos, mas amplia as restrições fiscais sobre despesas complementares e limita a compensação entre regimes previdenciários, com potenciais efeitos sobre as finanças estaduais e municipais.

A economia com a regulamentação dos supersalários foi preliminarmente estimada pelo governo em cerca de R$ 3 bilhões, sem demonstrativo detalhado que permita identificar sua distribuição entre Poderes e órgãos ou sua repercussão efetiva no resultado primário.

No Poder Executivo, parte da economia poderá reduzir o limite de despesas e parte poderá financiar investimentos, segurança pública e atendimento socioeducativo. Nos demais Poderes e órgãos autônomos, a economia permanecerá vinculada à reestruturação e recomposição de seus próprios quadros, preservados os limites orçamentários.

À vista dessas conclusões, a apreciação do PLP nº 299/2026 pela Câmara dos Deputados exige avaliação técnica adicional, especialmente quanto à memória de cálculo das receitas estimadas, ao caráter permanente ou transitório de seus efeitos fiscais, à proteção constitucional do piso da saúde, às consequências federativas da limitação de transferências e compensações e ao impacto líquido da regulamentação do teto remuneratório.

Seria particularmente recomendável exigir que a regulamentação dos supersalários seja acompanhada de demonstrativo anual individualizado por Poder e órgão autônomo, identificando a despesa anterior, a economia bruta, a destinação dos valores e a economia líquida efetivamente obtida.

Em síntese, o substitutivo poderá contribuir para melhorar o resultado fiscal e conter o crescimento da dívida pública, mas essa melhora não deverá ser confundida com uma expansão equivalente da capacidade de financiamento das políticas públicas.

O desafio consiste em assegurar que a consolidação fiscal não seja obtida mediante compressão excessiva de investimentos, enfraquecimento do financiamento constitucional da saúde ou transferência de encargos para estados e municípios, e que a

eliminação de privilégios remuneratórios produza resultados transparentes e socialmente justificáveis.

Nesse sentido, as críticas que têm sido formuladas por setores da sociedade e partidos de esquerda, merecem ser relativizadas, embora as suas preocupações sejam honestas. O diabo não é tão feio quanto tem sido descrito...

Porém, dados os aspectos analisados nesta Nota, não será inusitado que, no curto prazo, novas medidas de ajuste fiscal sejam apresentadas pelos Ministérios da área econômica, o que, sem dúvida, agravará os conflitos em torno da matéria no âmbito dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais que atuaram decisivamente para a vitória do Presidente Lula no pleito de 25 de outubro de 2026.

Brasília, 16 de novembro de 2026

Referências

Nota Informativa da Conorf/Senado de 13 de novembro de 2026
Parecer do Relator ao PLP nº 299/2026 (Senado Federal)
Conselho Nacional de Saúde — Nota pública sobre o piso constitucional da saúde.
Valor Econômico e *Folha de S. Paulo* de 16 de novembro de 2026.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS
Advogado – OAB RS 26.485 e OAB DF 49.777
Consultor
Sócio da Diálogo Institucional Assessoria e Análise de Políticas Públicas