

Nota Técnica da Auditoria Cidadã da Dívida nº 2/2026

O NOVO CONFISCO PREVIDENCIÁRIO

27/7/2026

Paulo Lindesay – Coordenador da Auditoria Cidadã da Dívida Núcleo RJ.
Rodrigo Avila – Economista da Auditoria Cidadã da Dívida

ASSUNTO: Análise do Impacto Fiscal, Atuarial e Social dos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C do Artigo 149 da Constituição Federal e a Readequação Proposta pela PEC nº 06/2024

1. Introdução e Contexto Histórico

A contribuição previdenciária de servidores públicos aposentados e pensionistas foi criada em 2003, e representou um grave confisco sobre a renda dessas pessoas¹. Até a promulgação da Emenda Constitucional n.º 103/2019 (Reforma da Previdência), o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) preservava uma proteção histórica para seus aposentados e pensionistas: a aplicação da contribuição previdenciária ordinária restringia-se exclusivamente à parte dos proventos que ultrapassasse o Teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A inclusão dos *parágrafos 1º-A, 1º-B e 1º-C no Artigo 149 da Constituição* estabeleceu uma permissão constitucional para expandir a base de cálculo (incidindo sobre valores superiores ao salário-mínimo nacional) e criar alíquotas extraordinárias, com argumento de equilibrar o déficit atuarial. Esse conjunto de normas consolidou o fenômeno jurídico-econômico conhecido como "*novο confisco previdenciário*".

2. O Mecanismo dos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C do Art. 149 e a Discrecionariiedade Atuarial

A estrutura dos novos parágrafos funciona como uma cláusula autorizativa de contornos flexíveis, o que, na prática, concedeu aos líderes do Poder Executivo um grande poder discricionário:

• **§ 1º-A (Alargamento da Base de Cálculo):** Permite a tributação a partir de **um salário-mínimo** se demonstrado o déficit atuarial.

¹ Ver artigo de Maria Lucia Fattorelli, denominado "É preciso acabar com o confisco de aposentados do setor público", publicado pelo jornal Extra Classe em 2/7/2024, disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/fattorelli-para-o-extraclasse-e-preciso-acabar-com-o-confisco-dos-aposentados-do-setor-publico/>

- § 1º-B (Contribuição Extraordinária): Autoriza a cobrança de **alíquotas adicionais**, por período determinado, cumulativamente à ordinária.

- § 1º-C (Premissas de Equilíbrio): Exige que outras medidas considerem as características dos segurados, visando o equilíbrio fiscal. Um verdadeiro cheque em branco constitucional.

A Armadilha Metodológica do Déficit Atuarial

A principal limitação técnica desses aparelhos está na essência do cálculo atuarial. Como o "déficit" não é uma dívida financeira consolidada, mas uma projeção matemática para os próximos 75 anos, ele é extremamente sensível à alteração de premissas, como tábuas de mortalidade, estimativa de crescimento salarial e taxa de juros real futura.

A ligeira diminuição da taxa de juros prevista em um modelo atuarial pode inflar o passivo projetado de forma fictícia, permitindo a ativação de medidas confiscatórias por decreto e funcionando como um autêntico "**cheque em branco**" constitucional.

3. O Caso Concreto de São Paulo (Decreto nº 65.021/2020)

Sob a administração do ex-governador João Doria, o Estado de São Paulo atuou como o **laboratório principal desse modelo**. No mês de junho de 2020, o Poder Executivo de São Paulo publicou o **Decreto n.º 65.021/2020**, que declarou administrativamente o déficit atuarial da SPPREV.

O ato normativo **reduziu de imediato a faixa de isenção para um salário-mínimo**, abrangendo um grupo de servidores inativos de baixa renda que anteriormente não pagava nada. A grave deterioração socioeconômica e a forte mobilização dos servidores públicos levaram o parlamento paulista a aprovar, posteriormente, o **PLC 43/2022 (Lei Complementar n.º 1.380/2022)**, que extinguiu esse novo confisco no estado a partir de 2023.

4. Projeção de Cenário: Impacto de Medida Análoga no Nível Federal

Caso a União decida empregar todas as **prerrogativas do Art. 149**, alterando a base de cálculo para o que ultrapassa um salário-mínimo, a pirâmide salarial dos servidores federais passaria por uma alteração significativa, conforme os dados consolidados pelo **Painel Estatístico de Pessoal (PEP) de maio de 2026²**:

Impacto de Arrecadação Global

- **Universo Atingido:** Cerca de **637.210 beneficiários** (aproximadamente 408.927 aposentados e 228.283 pensionistas civis).

² <https://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>

• **Expansão da Base:** Atualmente, apenas 30% a 35% dos inativos federais (aqueles que ganham acima do Teto do RGPS) pagam contribuição. Com a redução da **linha de corte para o salário-mínimo**, 98% do estoque de aposentados e pensionistas seriam alcançados.

• **Volume Financeiro:** Estimativa de retirada forçada de **R\$ 7 bilhões a R\$ 9 bilhões anuais** de circulação da economia real.

Impacto Individual Simulado (Cenário 2026)

A tabela a seguir ilustra a redução dos rendimentos mensais líquidos por faixa de provento, levando em conta as alíquotas federais progressivas atuais após a Emenda Constitucional 103/2019:

Provento Mensal Bruto	Contribuição Atual (Isenção até Teto RGPS)	Contribuição sob Novo Confisco (Excedente do Mínimo)	Perda Mensal Líquida (Tamanho do Novo Confisco)
R\$ 5.000,00	R\$ 0,00	R\$ 505,76	-R\$ 505,76
R\$ 8.000,00	R\$ 0,00	R\$ 940,76	-R\$ 940,76
R\$ 12.000,00	R\$ 557,18	R\$ 1.637,42	-R\$ 1.080,24
R\$ 20.000,00	R\$ 2.037,18	R\$ 3.237,42	-R\$ 1.200,24

5. Previdência Complementar e o Equilíbrio de Longo Prazo

O crescimento da quantidade de servidores associados ao **Regime de Previdência Complementar (RPC/Funpresp)** altera a dinâmica fiscal. Como as contribuições desses servidores (e a contrapartida patronal da União) já estão limitadas ao teto do INSS, o RPPS federal **enfrenta um impacto duplo:**

1. **Curto Prazo (Déficit Financeiro):** Queda acentuada na arrecadação atual do regime de repartição simples, demandando maiores contribuições do Tesouro para custear os pagamentos aos inativos do regime anterior.
2. **Longo Prazo (Alívio Atuarial):** Redução estrutural do passivo do Estado, pois o limite das obrigações futuras da União se torna fixo (igual ao RGPS), transferindo o risco de sobrevida e rentabilidade para os fundos de capitalização.

6. A Proposta da PEC nº 06/2024 e o Conflito Normativo.

A **PEC n.º 06/2024** apresenta-se como uma opção de transição ao sugerir a eliminação progressiva da contribuição dos inativos (**diminuição de 10% ao ano a partir de marcos etários, alcançando a isenção total aos 75 anos**). O impacto orçamentário

inicial no primeiro ano é estimado em R\$ 5,8 bilhões para o conjunto da federação, com R\$ 2,4 bilhões destinados à União. Esse valor é totalmente absorvível e compensável por meio do retorno por meio da tributação indireta do consumo e do Imposto de Renda.

A Condição *Sine Qua Non*: A Revogação dos Parágrafos do Art. 149

O cerne da questão está no seguinte ponto: a PEC 06/2024 revoga explicitamente os **§§ 1º-A, 1º-B e 1º-C do Artigo 149**.

No âmbito da **hermenêutica constitucional**, caso as disposições que permitem a mitigação da imunidade em situações de déficit atuarial ainda sejam válidas, os entes federativos persistirão em usar o **"déficit"** como pretexto para anular a progressividade etária aprovada pela PEC. Os governantes continuarão com o direito de instituir contribuições extraordinárias, anulando o benefício da isenção.

7. Conclusões e Recomendações

1. **Impossibilidade de Manutenção do Texto Atual:** Os parágrafos 1º-A, 1º-B e 1º-C do Art. 149 violam o princípio da segurança jurídica e a dignidade humana ao deslocarem o risco da administração fiscal para o segmento inativo e vulnerável da sociedade.

2. **Centralidade da PEC 06/2024:** A proposta mostra viabilidade fiscal e desempenha um papel crucial como indutor econômico, injetando liquidez na economia por meio do consumo dos aposentados.

Do ponto de vista técnico, jurídico e financeiro, a revogação expressa dos parágrafos 1º-A, 1º-B e 1º-C do Artigo 149 não é apenas uma opção, mas uma exigência fundamental (o mínimo necessário) para assegurar a estabilidade jurídica para aposentados e pensionistas.

Sem a revogação desses três dispositivos do texto constitucional, qualquer outra medida aprovada **pode se tornar "letra morta"**.

Por que a revogação desses parágrafos é a única saída definitiva?

1. Desarmar o "Gatilho" do Novo Confisco

Enquanto o § 1º-A **estiver no Art. 149 da Constituição**, o governo brasileiro continuará permitindo a redução da linha de isenção para aqueles que trabalharam a vida inteira. Se o governo for impedido de cobrar por um motivo (como a idade, na PEC 06), ele usará esse parágrafo para reabrir a brecha sob o argumento de **"déficit nas contas públicas"**.

2. Blindagem contra a "Canetada" Local

O principal risco de manter esses parágrafos é a descentralização da autoridade para confiscar. Historicamente, os governos estaduais e municipais recorrem ao argumento do **déficit atuarial** (que, como demonstrado, é uma projeção facilmente ajustável nas planilhas) para equilibrar as finanças locais, comprometendo a remuneração dos aposentados. Anular esses itens implica em retirar dos presidentes, governadores e prefeitos o **cheque em branco concedido a eles pela EC nº 103/2019**.

3. Evitar a Burlar da Isenção via "Taxas Extraordinárias"

Vamos imaginar que a PEC 06 seja aprovada e que conceda imunidade progressiva com base na idade, porém, ela não seja aprovada em sua totalidade, mantendo vigentes os parágrafos 1º-A, 1º-B e 1º-C do Artigo 149. Caso o **§ 1º-B permaneça**, o governante local poderá apenas concordar com a isenção da alíquota regular, porém estabelecer uma **alíquota extraordinária temporária** para suprir o **"rombo"**. Na prática, o servidor continuará pagando do mesmo modo, com a única diferença sendo a alteração do nome do desconto no contracheque.

O Cenário Ideal para uma Solução Definitiva

Para que os servidores públicos vejam o fim do confisco previdenciário concretizado, o Congresso Nacional precisa aprovar a PEC 6/2024 em sua totalidade, ou seja, um pacote legislativo em duas frentes:

1. **Frente Destrutiva (Limpeza do Passado):** A revogação completa e textual dos parágrafos **1º-A, 1º-B e 1º-C do Art. 149**, abolindo a contribuição extraordinária e a base de cálculo relacionada ao salário-mínimo.
2. **Frente Construtiva (Garantia de Futuro):** A aprovação de um novo texto (semelhante ao modelo escalonado da PEC 06/2024) que restabeleça a isenção total até o Teto do RGPS/INSS para todos, além de estabelecer o fim gradual da taxaçoão para quem ganha acima desse valor.

Resumo da ópera: Proteger os aposentados sem revogar os parágrafos 1º-A, 1º-B e 1º-C é como instalar uma nova fechadura na porta da frente, mas deixar as janelas abertas. A revogação é a única solução que elimina o problema desde a origem.

Um dos aspectos mais arriscados e juridicamente indefinidos da Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) é a expressão **"outras medidas"**, presente no § 1º-C do Artigo 149 da Constituição Federal. Na linguagem legislativa e na prática da gestão fiscal, essa expressão atua como uma cláusula abrangente — um tipo de **"guarda-chuva"** — que permite ao Estado implementar diversas medidas rigorosas contra os direitos dos servidores públicos e pensionistas, além da própria exigência de pagamento. Um verdadeiro cheque em branco na Constituição Federal.

Se o § 1º-A permite a retenção sobre o salário-mínimo e o § 1º-B permite a alíquota extraordinária, as **"outras medidas"** mencionadas no § 1º-C indicam que os governos

(União, Estados e Municípios) têm a capacidade de implementar ações estruturais para diminuir o déficit atuarial, impactando diretamente a vida funcional e os proventos.

Abaixo estão os principais exemplos do que essas "outras medidas" podem significar na prática:

1. Majoração das Idades Mínimas de Aposentadoria (Gatilho Demográfico)

Ao invés de aguardar uma nova Proposta de Emenda à Constituição (PEC), os governos locais podem argumentar que o **déficit atuarial justifica o aumento automático da idade de aposentadoria**. Isso poderia significar, por exemplo, elevar a idade das mulheres para 65 ou 67 anos e a dos homens para 70, vinculando as regras de transição e permanência diretamente à expectativa de vida prevista pelo IBGE.

2. Mudança Compulsória no Cálculo dos Benefícios (Redução da Média)

O Estado tem a capacidade de modificar a maneira como calcula as pensões e as novas aposentadorias, seja por meio de procedimentos administrativos ou por meio de leis complementares, **conforme justificado pelo § 1º-C. Isso engloba:**

- Diminuir a porcentagem de reversão de pensão (por exemplo, conceder apenas 50% ou 60% do salário do servidor falecido ao cônjuge sobrevivente).
- Alterar a base de cálculo da média salarial histórica, eliminando a exclusão dos salários mais baixos para reduzir a média geral do benefício.

3. Segregação de Massa (Divisão dos Fundos)

Significa **"dividir"** o funcionalismo público em dois grupos para alcançar o equilíbrio atuarial:

- **Fundo Financeiro:** Destinado aos servidores antigos (**com integralidade/paridade**), que se torna um fundo em extinção, com déficit crescente, o que justifica um aumento da pressão fiscal.
- **Fundo Previdenciário:** destinado aos novos servidores, **com capitalização e fechamento**. Geralmente, essa **divisão isola os servidores mais antigos em fundos deficitários de propósito**, o que cria um ambiente ideal para o governo justificar novos **"confiscos"** e alíquotas extraordinárias apenas para esse grupo.

4. Congelamento de Reajustes e Fim da Paridade Real

Para os servidores que se aposentaram com **direito à paridade** (reajuste igual ao da ativa), as **"outras medidas"** podem ser empregadas para interromper a validade das revisões gerais ou aplicar índices inflacionários negativos, sob a justificativa de que o fundo previdenciário não suporta o crescimento real da folha de inativos.

5. Desvinculação de Ativos e Capitalização Forçada

Permitir a transferência de bens públicos (como imóveis estaduais, ações de estatais ou royalties de petróleo) para fundos de previdência com o objetivo de **"maquiar"** o déficit no curto prazo, frequentemente possibilitando que esses ativos sejam administrados pelo mercado financeiro privado sem a necessária auditoria e supervisão dos servidores.

Conclusão: Por que é um perigo normativo?

Na advocacia pública e nos tribunais, termos abrangentes como **"outras medidas"** em textos constitucionais infringem o Princípio da Taxatividade e da Segurança Jurídica.

Quando a Constituição não define claramente as ações permitidas ao governante e utiliza termos imprecisos, ela concede ao gestor público a prerrogativa de criar punições fiscais inéditas a cada crise econômica que surge.

É por isso que a **PEC nº 06/2024** remove todo o ecossistema do **Artigo 149 (§§ 1º-A, 1º-B e 1º-C)**. Manter o primeiro parágrafo-C vivo significa permitir que o Estado tenha um instrumento de criatividade arrecadatória contra os servidores públicos.

Brasília, 27 de julho de 2026

Paulo Lindesay – Coordenador da Auditoria Cidadã da Dívida Núcleo RJ.
Rodrigo Avila – Economista da Auditoria Cidadã da Dívida