

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS – IAB
COMISSÃO DE DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO

Indicação nº 04/2026

PEC nº 01/2026

PEC nº 1/2026, de autoria do Senador Laércio Oliveira, que propõe alteração da base de cálculo da Contribuição Previdenciária a cargo do empregador, substituindo a folha de salários pelo faturamento/receita bruta, limitando a alíquota à 1,4%.

Palavras-chave: Contribuição Previdenciária a cargo do empregador; base de cálculo; faturamento.

Excelentíssima Senhora Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB)
Excelentíssimos Membros Efetivos

RESUMO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2026, de autoria do Senador Laércio Oliveira, propõe uma mudança estrutural no financiamento da seguridade social a partir de 2027, substituindo a atual contribuição previdenciária patronal sobre a folha de salários por uma nova incidência sobre a receita ou faturamento das pessoas jurídicas. Embora o texto mencione uma "alíquota máxima de 1,4%", a justificativa da proposta indica que, na prática, esse percentual será aplicado de forma fixa e uniforme a todos os contribuintes, buscando reduzir os encargos sobre a contratação formal de mão de obra, uniformizar o regime entre os setores econômicos e garantir maior estabilidade arrecadatória ao Regime Geral de Previdência Social. Por fim, a matéria encontra-se em

fase inicial de tramitação no Congresso Nacional e aguarda análise na Comissão de Constituição e Justiça.

INTRODUÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2026 (originariamente apresentada em 2025), de autoria do Senador Laércio Oliveira, tem por objetivo promover alteração no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, com eficácia prevista a partir de 2027.

A proposição insere-se no âmbito do financiamento da seguridade social, propondo modificação substancial na base econômica da contribuição previdenciária patronal. Em termos técnicos, a PEC substitui o modelo atualmente vigente — calcado na incidência sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho — por uma contribuição incidente sobre a receita ou faturamento das pessoas jurídicas, fixando, no próprio texto constitucional, alíquota máxima de 1,4%.

Desde já, cumpre anotar que, apesar do texto proposto mencionar “alíquota máxima correspondente a 1,4%”, extrai-se, a partir dos motivos apresentados na PEC, que seria necessário aplicar esse mesmo critério quantitativo para todos os contribuintes, de modo que, pragmaticamente, não haveria uma “alíquota máxima correspondente a 1,4%”, mas sim “alíquota de 1,4%” incidente sobre a totalidade dos contribuintes.

A alteração pretendida implica, portanto, verdadeira mudança estrutural no sistema de custeio da Previdência, mais especificamente do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, ao deslocar a base de tributação do fator trabalho para a receita ou faturamento, sob o fundamento de que a alteração proporcionaria maior estabilidade arrecadatória, redução dos encargos sobre a contratação formal de mão de obra e uniformização do regime contributivo entre os diversos setores econômicos.

No que se refere à tramitação, trata-se de proposta ainda em fase inicial de apreciação no Congresso Nacional, sujeita ao rito próprio das emendas constitucionais, que compreende análise de admissibilidade e mérito nas comissões competentes, bem como deliberação em dois turnos em cada Casa Legislativa, com quórum qualificado. No momento, a PEC aguarda análise da Comissão de Constituição e Justiça.

SOBRE A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO

Objetivamente, a PEC propõe a alteração da base de cálculo da Contribuição Previdenciária a cargo do empregador prevista na alínea ‘a’, do inciso I, art. 195, da CRFB, substituindo a “folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício” por “receita ou faturamento”, estabelecendo ainda o limite de alíquota em 1,4%.

Sob a perspectiva formal, a proposta é viável, pois pretendida por meio de emenda à Constituição e encaminhada por processo legislativo regular.

No entanto, sob a perspectiva material, entende-se que, apesar de não ser identificada nenhuma contrariedade objetiva, a partir do texto proposto, os seus efeitos verificar-se-iam inconstitucionais, uma vez que, apesar da PEC propor “alíquota máxima correspondente a 1,4%”, pragmaticamente, a alíquota será de 1,4% para totalidade de contribuintes.

Apesar de não refletir uma questão puramente jurídica, não pode deixar de ser anotado que há, no mínimo, incoerência entre o texto proposto e aquilo que pragmaticamente e conscientemente é apontado na motivação da PEC, indicando falha de racionalidade ou insinceridade voltada a evitar o apontamento de inconstitucionalidade no próprio texto proposto. Explique-se.

Objetivamente, tem-se que o próprio Autor reconhece em seus motivos a necessidade de que a alíquota de 1,4% incida sobre a totalidade de contribuintes, linearmente:

O Ministério da Fazenda estima na referida nota técnica que a alíquota necessária para obter a soma das arrecadações do modelo em vigor deveria ser de 1,4% incidente sobre a receita de todas as empresas, de todos os setores econômicos.

Por essa razão, a proposta que ora se apresenta estabelece, no próprio texto constitucional – conforme feito em relação ao IOF sobre ouro-ativo financeiro e ao IBS sobre extração – a alíquota fixa de até 1,4% sobre a receita, que permitirá a substituição da contribuição patronal sobre a folha de salários sem qualquer perda de arrecadação aos cofres federais.

O Parlamentar sustenta sua proposta na substituição da base de cálculo, não para

resolver ou minimizar o déficit da previdência, mas, ao menos, para que, num primeiro momento, as receitas arrecadadas após a alteração sejam equivalentes às atualmente obtidas a partir da incidência da contribuição sobre a folha e, adicionalmente, com o fim de reduzir a progressão do déficit, que é prevista a partir de fenômenos observados na atualidade, os quais tendem a sofrer agravamento exponencial nos próximos anos.

Importa atentar que, apesar de referência a tais fenômenos e tendência quanto ao emprego, a proposta não apresenta estatísticas efetivas produzidas por instituições confiáveis.

Nesse sentido, vale questionar.

Se o Autor do projeto possui a plena consciência de que será necessário aplicar a alíquota de 1,4% em relação a todos os contribuintes linearmente, por qual motivo utilizou a relação estabelecendo “alíquota máxima correspondente a 1,4%”, ao invés de utilizar enunciado que correspondesse efetivamente ao que viria a ser aplicado, vale dizer, “alíquota de 1,4%”?

Como expressado anteriormente, não é possível saber se, subjacente à eleição dessa redação, reside o desígnio de optar por formulação de enunciado voltado a evitar o apontamento de inconstitucionalidade da própria emenda constitucional ao texto originário da Carta Política, mas fato é que a redação eleita não é sincera, pois estabelece que a alíquota de 1,4% identificaria o limite máximo, de modo que, então, logicamente, haveria possibilidade de que a Lei estabelecesse alguma diferenciação nas alíquotas aplicadas aos contribuintes, de modo a observar parâmetros como a isonomia, referibilidade e, em especial, a equidade na forma de participação do custeio da seguridade social, bem como preservar minimamente a efetividade do § 9º, do art. 195, da CRFB.

Fato é que, ao deixar de utilizar a redação que expressa a efetiva realidade que será aplicada, ou seja, alíquota de 1,4% linear, sem qualquer diferenciação entre os contribuintes, não é possível apontar que tal fragmento da norma é inconstitucional, apesar de sabermos que seus efeitos serão, vale dizer, a lei que vier a introduzir as alterações, a fim de que a contribuição previdenciária patronal passe a incidir sobre o faturamento ou receita, à alíquota de 1,4% para todos os contribuintes, será inconstitucional, por não observar, especialmente, o inciso V, do artigo 194, da CRFB. É o que será abordado adiante.

SOBRE A INEXORÁVEL INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI QUE VIRÁ A REGULAMNETAR A EMENDA CONSTITUCIONAL E SOBRE A INSUFICIÊNCIA DO TEXTO PROPOSTO PARA GARANTIR EQUIDADE E RESPEITO A UM CRITÉRIO DE REFERIBILIDADE E

Conforme exposto acima, apesar do texto proposto mencionar “alíquota máxima correspondente a 1,4%”, verifica-se que, na verdade, o estabelecimento da alíquota de 1,4% de forma linear para todos os contribuintes identifica medida que se imporia por meio de Lei.

Tal circunstância, além de não viabilizar a aplicação de critério de referibilidade, eliminaria a diferenciação dos contribuintes, em moldes a efetivar a equidade na participação do financiamento da Seguridade Social, conforme previsto no art. 194, V, da CRFB. Além disso, note-se que tornaria a previsão do § 9º, do art. 195, da CRFB inaplicável à contribuição previdenciária patronal.

A exigência de alguma correlação que estabeleça a graduação da incidência das Contribuições Especiais em relação a contribuintes que se encontrem em situações diferentes representa questão controvertida na doutrina e, infelizmente vem sendo negligenciada pelo Poder Judiciário.

Essa necessidade de alguma correlação entre a situação do contribuinte e a graduação da contribuição que lhe será exigida, segundo a doutrina, teria esteio em uma série de princípios gerais e específicos, como proporcionalidade, razoabilidade, igualdade, equidade, entre outros.

Partindo de tais princípios, exigir-se-ia que, identificando a referibilidade entre a hipótese de incidência e a destinação das respectivas receitas, fossem estabelecidas diferenciações de tratamento em relação a cada contribuinte, de modo a estabelecer correlação entre o nível de esforço econômico que lhe é exigido pela tributação e a geração de custos governamentais por ele provocada (relacionados à sua atividade).

Tal lógica seria desempenhada nos seguintes moldes.

Apesar das contribuições especiais, segundo a jurisprudência, não estarem submetidas à capacidade contributiva, isso não às exime da observância a outros preceitos constitucionais que, se não são hábeis a afastar a tributação nos casos em que se verifica ausência de capacidade contributiva expressada pela materialidade eleita e/ou pela base

de cálculo que lhe proporciona mensuração, ainda assim, acabam impondo a necessidade de diferenciação entre os contribuintes alcançados pelo tributo.

Especificamente em relação às contribuições para o custeio da seguridade social, tem-se que o art. 194, V, da CRFB, determina seja observada a “equidade na forma de participação do custeio” da Seguridade Social.

De forma geral e mais abrangente, a equidade é empregada no sistema normativo como um critério de resolução de conflitos a ser considerado pelos Juiz na análise do caso concreto, permitindo-lhe adequar a regra ao quadro fático verificado, ou mesmo afastá-la, quando verificado que sua *mens leges* não será alcançada ou sua aplicação deflagrará efeito mesmo contrário ao seu fundamento de existência, produzindo, consequentemente, injustiça. Mas, para os efeitos do financiamento da Seguridade Social, a equidade reflete valor a ser observado pelo legislador, afastando-se parcialmente de sua acepção e uso predominantes no sistema normativo.

Enquanto princípio a ser observado pelo Legislador, a equidade adquire acepção que se aproxima da isonomia. Enquanto um Juiz afere se um regra aplicada no caso concreto produzirá justiça e, sendo necessário, ajusta seus efeitos ou a afasta, ao elaborar uma lei, o Legislador deve buscar que a norma produza justiça, ou seja, considere, no máximo nível possível, as diferenças daqueles que serão alcançados por sua incidência, a fim de que seus efeitos não produzam tratamentos injustos, a partir da equiparação de sujeitos que estão em situações diferentes.

Segundo Paulo Ayres Barreto:

Mediante a aplicação do princípio da equidade, deve o legislador buscar a identificação do justo critério para repartir o custo da atividade estatal entre os componentes do grupo submetido à incidência tributária. Objetiva-se o alcance de um equilíbrio entre a geração do custo e os meios para satisfazê-los. Conquanto possa guardar correlação com o princípio da capacidade contributiva, não se trata de dicção com idêntico conteúdo.¹

¹ BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições:** regime jurídico, destinação e controle. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Noeses, 2020.

Dessa forma, por mais que a Constituição autorize o estabelecimento de tratamentos distintos em relação a cada contribuinte no que se refere às contribuições e predomine jurisprudencialmente no sentido de que a capacidade contributiva não orienta essa espécie tributária, verifica-se que o legislador não está livre para fixar arquétipos tributários que imponham esforços econômicos aleatórios em relação contribuintes que realizem determinadas atividades ou possuam determinadas características.

Em primeiro lugar, a fixação de parâmetros justos, tratando-se de contribuições para o custeio da seguridade social, há de observar os princípios gerais da proporcionalidade e da razoabilidade, de modo a estabelecer esforços econômicos que possuam correlação racional entre a atividade desempenhada e a geração de custos produzida, em moldes que o financiamento da seguridade, nos termos do art. 194, IV, CRFB, seja distribuído de forma equânime e, certamente, o estabelecimento de tratamento igual para todos os contribuintes alcançados por contribuição para seguridade não satisfaz tal exigência. De forma ainda mais evidente, a referida previsão constitucional não é atendida quando estabelecido critério que exija maior esforço econômico de contribuintes cujas atividades implicam menores custos estatais, e, paralelamente, seja estabelecido, proporcionalmente, menor esforço econômico de contribuintes cujas atividades impliquem maiores custos estatais.

Como dito, a exigência de equidade, na fixação dos critérios das contribuições para seguridade, acaba impondo ao legislador adote parâmetros que, por assim dizer, sejam isonômicos.

Em sentido semelhante, vale citar mais uma vez Paulo Ayres Barreto:

A circunstância de o sistema jurídico admitir, de forma genérica, diferenciações pautadas no ramo de atividades, não significa que não exista a necessidade de aferir-se a satisfação dos critérios de equidade em cada caso, notadamente no que respeita à relação entre a finalidade da contribuição e a diferenciação esposada.²

Pelo histórico legislativo e jurisprudencial, que é conhecido por todos, bem assim, considerando o déficit da previdência – que não está sendo corrigido

² BARRETO, Paulo Ayres. **Contribuições**: regime jurídico, destinação e controle. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Noeses, 2020.

estruturalmente pela proposta - , gera receio que o texto proposto deixe de trazer exigência de observância à equidade ou a outros princípios que imponham à União defina as alíquotas em moldes racionais, considerando as características dos setores atingidos e as consequências econômicas implicadas pela incidência de mais um tributo que viria a incidir sobre o faturamento.

Ocorre que, se as contribuições não são orientadas pela capacidade contributiva, elas devem ser parametrizadas por outros mecanismos que confirmem freios à união, previsibilidade aos contribuintes e segurança jurídica quanto às alterações de alíquotas no curso do tempo, a fim de que a definição do esforço econômico a ser suportado pelos contribuintes não seja estabelecido exclusivamente a partir da necessidade dos cofres públicos e em nome de reduzir o déficit da previdência.

Verifica-se, inclusive, ausência de estudos mais aprofundados e estatísticas acerca dos impactos que poderão ser gerados nos contribuintes dos vários setores, sendo certo que, apesar do modelo ter sido bem recebido no âmbito de determinados segmentos, não implica que os reflexos também serão positivos em relação a todos os setores, havendo o risco de que a base proposta venha a gerar majoração de carga tributária em patamares dificilmente absorvíveis a depender das características específicas de determinadas atividades e seus respectivos processos de produção.

Entende-se, destarte, que a proposta carece quanto à demonstração dos impactos que serão gerados, podendo causar distorções que poderiam ser previstas a partir de estudos mais profundos.

A necessidade de maiores estudos sobre os potenciais impactos ainda é justificada em razão de já existirem outros tributos que incidem sobre a mesma base ou sobre base bastante semelhante, onerando as receitas que ingressam nas pessoas jurídicas, como é o caso da Contribuição para o PIS e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, que serão substituídas pela Contribuição sobre Bens e Serviços – CBS, cuja alíquota ainda não foi fixada.

No ponto que diz respeito à efetiva alíquota a incidir sobre a nova base de cálculo proposta, inclusive, como já apontado, existe uma falha fundamental na proposta.

Segundo o proponente, para alcançar a arrecadação que, hodiernamente, é gerada pela incidência sobre a folha de salários, seria necessário estabelecer uma alíquota de 1,4% sobre o faturamento, de forma linear para todos os contribuintes.

Apesar do texto proposto mencionar “alíquota máxima correspondente a 1,4%”, verifica-se a partir da motivação que a Lei precisaria estabelecer, como dito, alíquota de 1,4% para todos os contribuintes.

Isso implicaria completa inobservância ao inciso V, do artigo 194, da CRFB, pois imporia esforço proporcionalmente equivalente a contribuintes que geram custos estatais para previdência completamente distintos, provocando mais uma camada de irracionalidade num sistema tributário que já é completamente disfuncional.

Poder-se-ia sustentar que, apesar do próprio Autor reconhecer que seria necessário estabelecer a alíquota linear de 1,4%, tal questão poderia vir a ser implementada em moldes a atender a orientação do artigo 194, V, da CRFB.

Entretanto, realisticamente, é muito difícil de conceber tal possibilidade, num cenário de déficit da previdência e alargamento das despesas públicas sem o lastro financeiro correspondente. Explique-se.

À luz da trajetória macroeconômica observada nas últimas duas décadas, constata-se uma acentuada dependência de trajetória alinhada ao paradigma novo-desenvolvimentista. Essa orientação confere elevada inércia institucional à política fiscal, tornando inverossímil uma inflexão abrupta na postura expansionista do gasto público. A perpetuação, expansão e/ou lenidade de programas de transferência de renda e benefícios, bem como a criação de novos passivos permanentes aprofundam a rigidez orçamentária, indexando despesas de longo prazo que sobrecarregam a capacidade de arrecadação do Estado. Esse descompasso estrutural é anotado por órgãos oficiais de controle macrofiscal³ e de política monetária⁴, os quais advertem que a estratégia de consolidação fiscal vigente ampara-se, de forma quase exclusiva, na expansão endógena e exógena da receita para acomodar o crescimento das despesas. Inexiste, portanto, qualquer sinalização crível de contenção de gastos ou de reformas do lado da despesa, condicionando o equilíbrio das contas públicas – no qual está inserida a Previdência – à elevação “discricionária” da carga tributária bruta e ao consequente aumento do hiato de extração fiscal sobre o setor privado

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1442/2026 – TCU – Plenário. Processo nº TC 005.405/2026-2. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 7 jul. 2026. Voto. p. 3.

⁴ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Ata da Reunião do Comitê de Política Monetária — Copom: 279ª Reunião. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 16 e 17 jun. 2026. Disponível em: bcb.gov.br. Acesso em: 7 jul. 2026. p. 3-4.

Nesse contexto, concebendo uma trajetória prospectiva, tem-se potencial cenário macrofiscal a curto e médio prazo, e o cenário macroeconômico no qual está inserido, que geram uma quase certeza quanto à fixação de alíquotas máximas, mesmo porque inexistem propostas paralelas a serem implementadas para solucionar o déficit da previdência. Esse conjunto de coisas, como dito, impõe concluir que não haverá diferenciação de alíquotas por ocasião da edição de Lei Ordinária, deflagrando a contrariedade constitucional ora debatida.

CONCLUSÕES

Em face das considerações acima expostas e limitando a análise ao recorte temático da comissão, entendo que a PEC 1 de 2026, apesar de formalmente constitucional, levanta questionamento quanto à sua constitucionalidade material. Conforme exposto, nos moldes propostos, independentemente do entendimento quanto à sua constitucionalidade, tem-se que, caso venha a ser aprovada, implicará edição de legislação infraconstitucional que não observará o disposto no artigo 194, V, da CRFB. Por tais razões, a Comissão de Direito Financeiro e Tributário do IAB opina pela rejeição da PEC.

Ao Plenário do Instituto dos Advogados Brasileiros, para que, uma vez aprovado, seja encaminhado ao autor do Projeto Senador Laércio Oliveira, ao Relator do projeto e ao Presidente da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal.

Rio de Janeiro, 21 de julho de 2026

Bruno Miguel Drude
Relator pela CDFT