

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6 DE 2019

EMENDA SUPRESSIVA

Suprima-se os §§ 1º a 4º do art. 11 da PEC 6/2019.

JUSTIFICAÇÃO

O art. 11 da PEC 6/2019, sem qualquer comprovação técnica de sua adequação, eleva, de imediato, a alíquota de contribuição dos servidores federais de 11% para 14%.

Ademais disso, os §§ 1º a 4º do art. 11 dispõem sobre as alíquotas progressivas de contribuição para o custeio dos regimes próprios, fixando reduções e acréscimos à alíquota base de 14%.

Ora, a imposição de alíquotas progressivas, que poderão chegar a 22%, é confiscatória à luz do art. 150, I da CF, como já tem decidido o STF.

Quanto à progressividade, a constitucionalização de sua aplicação às contribuições, como ocorre no Imposto de Renda, converte a contribuição social que já é proporcional ao valor do benefício futuro, por si mesma, em **tributo com natureza confiscatória**. Isto por que aquele que pagar mais do que, proporcionalmente, irá receber, estará abrindo mão de parcela de sua remuneração, reduzindo o seu consumo e a sua capacidade de poupança, em favor da solução de um problema que, resultado de múltiplos fatores, como o “déficit” dos regimes previdenciários, que deveria ser solucionado por meio de outras fontes de receitas e respectivos aportes de recursos dos Tesouros públicos, como atualmente prevê a Constituição.

A possibilidade de se aplicar ou não a progressividade como forma de aferição da capacidade contributiva somente se apresenta quando se trata de impostos **não vinculados**. Não há que se falar em capacidade contributiva em matéria de tributos **vinculados**, que são decretados em razão de uma atividade específica do Estado e não em relação a características do contribuinte ou de um fato econômico a ele relacionado.

A contribuição para a previdência, tanto nos RPPSs quanto no RGPS, é tributo vinculado à prestação de benefícios previdenciários. Não tem qualquer correlação com redistribuição de renda. Não é redistributivista, e sim retributivista.



São oportuníssimas as palavras do saudoso GERALDO ATALIBA, em sua obra "Hipótese de Incidência Tributária", 5º ed., Ed. Malheiros, 1980, pág. 171:

"Pode-se dizer que - da noção financeira de contribuição - é universal o asserto no sentido de que se trata de um tributo diferente do imposto e da taxa e que, por outro lado, de seus princípios informadores, fica sendo mais importante o que afasta, de um lado, a capacidade contributiva (salvo a adoção da h.i. típica e exclusiva de imposto) e, doutro, a estrita remunerabilidade ou comutatividade relativamente à atuação estatal (traço típico da taxa).

Outro traço essencial da figura da contribuição, que parece ser encampado - pela universalidade de seu reconhecimento e pela sua importância, na configuração da entidade - está na circunstância de relacionar-se com uma especial despesa, ou especial vantagem referidas aos seus sujeitos passivos (contribuintes). Daí as designações doutrinárias *special assessment*, *contributo speciale*, *tributo speciale*, etc.

Em outras palavras, **se o imposto é informado pelo princípio da capacidade contributiva e a taxa informada pelo princípio da remuneração, as contribuições serão informadas por princípio diverso.** Melhor se compreende isto, quando se considera que é da própria noção de contribuição - tal como universalmente entendida - que os sujeitos passivos serão pessoas cuja situação jurídica tenha relação, direta ou indireta, com uma despesa especial, a ela respeitante, ou alguém que **receba da ação estatal um reflexo que possa ser qualificado como 'especial'.**"

Essa contribuição, por natureza, é vinculada a uma contrapartida. Não tem qualquer correlação com a capacidade contributiva do segurado e sim com os benefícios que podem ser auferidos em retorno. **Se os benefícios não são progressivos, *ipso facto* se entende que também a contribuição não o deva ser.** As aposentadorias e pensões guardam paridade com os vencimentos dos agentes públicos em atividade, sendo revistos na mesma data em que estes se modificam. No RGPS, são reajustadas, em caráter permanente, para a preservação de seu valor real.

Não se trata, portanto, de simplesmente carrear dinheiro aos cofres públicos em proporção à capacidade contributiva, **mas de arrecadar contribuição com finalidade específica**, vinculada ao seu fato gerador: o pagamento de benefício previdenciário a quem para tanto contribuiu.



No caso de contribuição dos servidores públicos federais, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou, ainda que indiretamente, pela impossibilidade constitucional de se imporem alíquotas diferenciadas.

Ao ser feita tal mudança em sede constitucional, afasta-se o óbice até aqui admitido pelo STF quanto ao impedimento de progressividade por ausência de permissão constitucional expressa (e.g ADI 790, 1425 e 2010), o que, contudo, não é suficiente para afastar o fato de que a própria progressividade tem caráter confiscatório, no caso de contribuições sociais, como decidido pelo STF em diversas oportunidades.

A mera progressividade, ainda que autorizada constitucionalmente, como propõe a PEC nº 6/2019, pode configurar descaracterização da natureza do tributo, restando configurado confisco apenas por essa razão, como apontado pelo STF nos julgados a seguir:

“(…) O STF, em casos análogos, decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação de utilização de qualquer tributo com efeito confiscatório, nos termos do art. 150, IV, da Constituição da República.

[[AI 701.192 AgR](#), voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 19-5-2009, 1ª T, DJE de 26-6-2009.]

[AI 676.442 AgR](#), rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-10-2010, 1ª T, DJE de 16-11-2010

“A instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária de servidores públicos é inconstitucional, porquanto além de ofender o princípio da vedação da utilização de qualquer tributo com efeito confiscatório (artigo 150, VI, da CF), a adoção de alíquotas progressivas depende de autorização expressa da Constituição Federal.” RECURSO EXTRAORDINÁRIO 396.509, Rel. Min. Luiz Fux, 19.12.2011.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n.º 790-4 DF, proposta pelo Procurador-Geral da República, discutiu-se a inconstitucionalidade do § 1º do art. 231 da Lei n.º 8.112, de 11.12.90, do seguinte teor:

“§ 1º A contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei.”

Na inicial e no parecer, o Procurador-Geral da República pugnou pela inconstitucionalidade do dispositivo, vez que o montante da contribuição deve atender à relação custo-benefício, sendo que estes não são progressivos, mas proporcionais à remuneração do contribuinte. A progressividade, segundo ele, implica o desvirtuamento da natureza da contribuição social, passando-se a ter verdadeiro adicional sobre a renda, contrariando-se, assim, os artigos 149 e 153, III, da Constituição Federal (CF).

Como bem apontou o Parecer da PRG na ADI 790,

“Mostra-se inconstitucional a progressividade (...) de vez que o montante da contribuição deve atender à relação custo-benefício, sendo que estes não são progressivos, mas proporcionais à remuneração do contribuinte. A progressividade implica o desvirtuamento da natureza da contribuição social, passando-se a ter verdadeiro adicional sobre a renda contrariando-se, assim, os artigos 149 e 153, III, Constituição Federal”.

A mesma tese foi defendida pelo MPF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.809:

“o caráter solidário do regime previdenciário dos servidores públicos não afasta a feição contributiva-retributiva desse regime. O aumento de contribuição previdenciária sem qualquer repercussão em benefícios previdenciários e com fim meramente arrecadatório desvirtua a exação com destinação constitucional específica e desconsidera a natureza retributiva própria dos regimes de previdência.” (Parecer PRG ADI 5809)

No julgamento da ADI 2.010, o STF acatou a tese da vedação de efeito de confisco, na forma da Ementa a seguir:

“A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à **injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes**, comprometendo-lhes, pela **insuportabilidade da carga tributária**, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e

habitação, por exemplo). **A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária**, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público.

Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte.

O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade.” (STF, ADI 2010 – Plenário. Rel. Min. Celso de Mello, 30.09.1999)

Assim, o conjunto de tais alterações ofende diretamente o disposto no art. 150, IV, ao permitir a cobrança de contribuições ordinárias e extraordinárias dos servidores, em caso de déficit atuarial – situação virtualmente inevitável, à luz da natureza e perfil dos RPPS – com efeito de confisco salarial.

Na forma do art. 11, enquanto não for editada lei para alterar o plano de custeio do RPPS da União, são fixadas novas alíquotas para o seu custeio, progressivas, que sofrerão acréscimos ou redução conforme a faixa de renda.

A alíquota “base” sobe de 11% para 14%, incidente sobre a totalidade da remuneração. Contudo, a majoração “temporária” (pois poderá ser alterada por lei), porém, poderá chegar a 22%, e a redução na faixa de até um salário mínimo reduzirá a alíquota para 7,5%, em lugar de 11%. Materialmente ter-se-á alíquotas efetivas de 7,25% a 16,79%, posto que tais alíquotas serão aplicadas de forma progressiva, por faixa de rendimento.

Importante observar que, no caso dos municípios e estados, muitos deles terão grande perda de arrecadação com a redução de alíquotas para as faixas menores de remuneração, que serão de 7,25, 9% e 10%, contra 11% atualmente praticados. Essa perda deverá ser compensada pela cobrança nas faixas superiores, mas os dados não são passíveis de confirmação em face da indisponibilidade de informações.

A imposição dessas novas alíquotas, além de desvirtuar a natureza solidária e proporcional da contribuição ao valor a ser percebido na inatividade, particularmente para os servidores que contribuem sobre a totalidade da remuneração, quando somada ao Imposto de Renda, tem nítido caráter confiscatório, podendo chegar a alíquotas efetivas de cerca de 40% da renda total, o que ofende cláusula pétrea da Constituição (e.g. ADI 2010 - SFT).

Assim, admitindo-se que a elevação de 11% para 14% possa ser aceitável, e não confiscatória, representando uma pequena redução na renda, em contrapartida à preservação dos direitos dos servidores públicos, a elevação nas faixas superiores de renda para até 22%, somada aos demais tributos incidentes sobre a renda, revela-se nitidamente confiscatórias, distorcendo a natureza da própria contribuição social e seu caráter sinalagmático.

Assim, a presente Emenda Supressiva terá como resultado evitar a previsão constitucional de alíquotas em patamares progressivos e confiscatórios.

Sala da Comissão,

Senador **JAQUES WAGNER**

PT – BA