

EMENDA Nº _____ - CCJ
(à PEC 6/2019)

Suprima-se o art. 1º da Proposta.

JUSTIFICAÇÃO

A previsão constitucional para financiamento do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) através de contribuições dos servidores públicos foi inserida no *caput* do art. 40 da Constituição apenas com a EC nº 20/1998.

Todavia, a contribuição de servidores não teve início ao tempo da emenda. Essa contribuição remonta ao Decreto nº 90.817/1985, que já delimitava a incidência da alíquota de 6% sobre os vencimentos. Situação que se alterou quando, através da Lei nº 8.688/1993, estabeleceram-se alíquotas de 9 a 12%. Estas, todavia, voltaram a ser fixadas em valor único, contudo majorado a 11%, quando da Lei nº 9.630/1998. A alíquota de 11% foi reafirmada com a Lei nº 10.887/2004 e permanece até hoje nesses termos.

Por sua vez, a previsão de contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas teve início com a EC nº 41/2003, através de seu art. 4º e da inserção do § 18 no art. 40 da Constituição. A alíquota é a mesma dos ativos, diferindo apenas quanto à base de cálculo: enquanto para estes envolve toda a remuneração, para os inativos e pensionistas envolve apenas a parcela do benefício percebido que exceder o teto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Já com a Lei nº 12.618/2013, instituiu-se o Regime de Previdência Complementar (RPC) a que se refere o § 14 do art. 40 da Constituição, de modo que aos servidores que migraram para esse RPC ou ingressaram no serviço público após a instituição de referido regime também são abrangidos por uma alíquota de contribuição no valor de 11%. Entretanto, essa alíquota incidirá apenas sobre a parte da remuneração que for inferior ou igual ao teto do RGPS. Assim, não incide

mais sobre a remuneração integral como no caso dos servidores que optaram por não aderir ao RPC.

O que se afigura agora, através da proposta que intenta alterar o texto do art. 149 da Constituição — além das demais disposições contidas no art. 11 da PEC nº 6/2019 concernentes à alíquota de contribuição dos servidores — envolve, em suma, as seguintes alterações:

a) A possibilidade de instituição de alíquotas de contribuição progressivas aos servidores ativos, aos aposentados e aos pensionistas, a qual estará vinculada à base de contribuição ou ao benefício percebido.

b) A possibilidade de que as contribuições de aposentados e pensionistas envolvam o valor dos proventos que superem o salário mínimo em circunstâncias de déficit atuarial (hoje a contribuição desses beneficiários envolve apenas a parcela dos proventos que supere o teto de benefícios do RGPS);

c) A possibilidade, caso persistente o déficit após a implementação da medida anteriormente descrita, de ser instituída contribuição extraordinária no âmbito da União, a ser cobrada dos servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas — com as condicionantes de que essa medida seja acompanhada de outras mais para equacionar o déficit e que se dê por período determinado;

d) A majoração da alíquota aplicável aos servidores públicos dos atuais 11% para 14%, modulando-a conforme a faixa de remuneração e aplicando-a de maneira progressiva, em uma escala de 7,5% a 22%, com incidência de cada alíquota exclusivamente em sua respectiva faixa.

Tratam-se de disposições que atentam contra um mosaico de princípios e que, em razão disso, devem ser suprimidas da presente proposta de emenda, sob pena de se vulnerar toda a sistemática constitucional que disciplina as contribuições para custeio do sistema de Seguridade Social.

Incompatibilidade de alíquotas de contribuição social progressivas com a Constituição

A instituição de alíquotas progressivas, conforme a renda auferida pelo servidor público, assenta-se no critério de capacidade contributiva que, por sua vez, aplica-se aos impostos — e não às contribuições sociais.

Isso em razão da distinção por faixa remuneratória encontrar-se relacionada a tributos não vinculados. Neste caso, avaliam-se, para instituição da alíquota do tributo, as características do contribuinte ou do fato econômico a ele relacionado. Trata-se de uma lógica decorrente do viés redistributivo desses tributos, que implica o financiamento da atividade estatal a partir dos contribuintes com maior poder para tanto.

Por sua vez, no caso dos tributos vinculados, como é o caso das contribuições previdenciárias, o resultado não é redistributivo — mas retributivo. O caso envolve um regime contributivo-retributivo, em que a contribuição visa a uma contraprestação específica por parte do Estado (o benefício previdenciário futuro). Por essa razão, não se aplica a lógica de se avaliar a capacidade contributiva para essas circunstâncias.

A progressividade na contribuição previdenciária, portanto, repercute no que se poderia visualizar como um desvirtuamento da natureza da contribuição social. Desvirtuamento esse consistente na criação de uma verdadeira tributação adicional sobre a renda, algo que se contrasta com a finalidade da contribuição, estritamente relacionada com a obtenção de um benefício previdenciário futuro.

Destacável ainda a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), há muito assente no sentido de compreender pela inaplicabilidade de alíquotas progressivas para as circunstâncias envolvendo contribuição previdenciária dos servidores públicos (RE nº 365.318 AgR/PR, DJE 26/06/2009; RE nº 581.500 AgR/PR, DJE 16/05/2011; e ARE nº 642.029/PR, DJE: 22/09/2014).

Trata-se de uma jurisprudência firme no STF que visualiza a instituição de alíquotas progressivas em termos de contribuição previdenciária como atentatória aos princípios constitucionais, sobretudo ao quanto disposto no art. 150, IV, da Constituição, que trata da vedação de se utilizar o tributo com efeito confiscatório.

Deve-se respeitar a natureza da contribuição social, a qual não se coaduna com a natureza dos impostos. Para estes, sim, a progressividade

é constitucionalmente aceitável, já que direcionada a auferir mais recursos para financiamento estatal daqueles com maior capacidade contributiva. Diferentemente do caso das contribuições sociais, que não se prestam ao financiamento do Estado — mas, em verdade, à obtenção de um benefício previdenciário futuro, razão pela qual não pode se lhes aplicar a lógica progressiva.

Efeito confiscatório imprimido pela alteração proposta

A Constituição Federal, em seu art. 150, IV, estabelece de maneira muito clara a vedação do uso de tributos com efeito de confisco — circunstância na qual a tributação se apresenta em tamanha proporção que, ante a totalidade da remuneração do cidadão, termina por mingué-la, vulnerando de maneira desmedida a retribuição do contribuinte pelo trabalho por ele prestado — sem que se tenha qualquer justificativa que não a regular e crescente necessidade de recursos do Estado.

A capacidade econômica do contribuinte é pressuposto desse princípio que veda a utilização do tributo com efeito de confisco. A capacidade impositiva do Estado em matéria tributária, portanto, deve ser limitada, com deveres iguais para todos, resguardada a razoabilidade e a proporcionalidade na instituição e majoração de tributos e, sobretudo, respeitando-se o valor do trabalho e a dignidade em se ter acesso aos frutos desse labor.

Deve-se, assim, respeitar as necessidades do cidadão para com a manutenção de suas despesas básicas e de seu patrimônio, pautando-as como invioláveis à tributação estatal — sob pena de se vulnerar os direitos fundamentais do contribuinte à liberdade, à propriedade e à igualdade.

Desvincular-se dessas premissas resulta, de maneira inequívoca, no permissivo para que o Estado se aproprie dos rendimentos e, conseqüentemente, do patrimônio de seus contribuintes. Trata-se, fundamentalmente, de um rompimento com a vinculação causal entre contribuições e benefícios, fundando-se o Estado tão somente em um incremento arrecadatário e, para tanto, em detrimento da contraprestação ao serviço prestado pelos servidores públicos.

Essa preocupação com tributação de índole confiscatória, especificamente no que tange à progressividade de alíquotas de contribuição previdenciária, já foi objeto de escrutínio pelo STF quando do julgamento da medida cautelar na ADI 2.010/DF.

Naquela ocasião, prezou-se o respeito ao quanto disposto no art. 150, IV, da Constituição: **mesmo na eventual hipótese de ser legítima a previsão constitucional de instituição de alíquotas progressivas em matéria de contribuição previdenciária, essa progressividade não poderia vulnerar a remuneração do servidor de tal forma a repercutir em seu verdadeiro confisco.**

Algo que não se verifica com a proposta trazida pela PEC nº 6/2019: essa majoração da contribuição previdenciária, concatenada com as alíquotas de imposto de renda, repercute na possibilidade de um comprometimento muito acentuado do rendimento do servidor público com tributos.

Evidentemente, a visão particularizada de cada um dos tributos não envolve, de imediato, a percepção de confisco. Todavia, ao se agregarem os valores, percebe-se que, com o aumento da remuneração do servidor, a fração dessa remuneração comprometida com o pagamento da contribuição previdenciária e do imposto de renda se assoma para além de um terço dos seus rendimentos mensais.

Trata-se de algo completamente à margem da razoabilidade, sobretudo ante o fato de não serem esses os únicos tributos ao encargo do contribuinte. Para ficar em apenas um exemplo, destaca-se a extensa carga tributária sobre consumo e serviços, o que repercute em um comprometimento ainda maior de sua renda mensal, caso acrescidos esses outros impostos à contabilização de tributos que consomem a renda.

Buscando ilustrar essa situação, a tabela a seguir demonstra esse comprometimento da renda de servidores conforme alguns padrões remuneratórios, descritos em sua primeira coluna. Destaca-se que a tabela se aplica para os servidores que ingressaram no serviço público até o dia 03/02/2013 e não optaram por limitar o valor de seu benefício ao teto do RGPS (caso dos aderentes ao RPC instituído pela Lei nº 12.618/2013).

Ressalva-se também a não abrangência, no cálculo, de despesas a serem deduzidas, já que a totalidade de deduções envolve as particularidades de cada servidor (número de dependentes, gastos com plano de saúde, gastos com educação privada, gastos com previdência privada, entre diversos outros).

Percebe-se, portanto, a completa falta de razoabilidade e proporcionalidade na proposta de instituir alíquotas progressivas de contribuição social para os servidores públicos. A depender das faixas remuneratórias, a tabela demonstra que se chega a ultrapassar um terço da remuneração apenas a título de pagamento de imposto de renda e contribuição previdenciária. Algo que repercute de maneira abrupta no efeito confiscatório que esses tributos, caso mantida a atual redação da PEC nº 6/2019, imprimirão sobre o rendimento dos servidores públicos.

Atentos a esse problema da instituição de alíquotas progressivas para contribuições previdenciárias, o STF possui precedentes sinalizando quanto à inconstitucionalidade da medida, já que afrontosa ao princípio da vedação de utilização de qualquer tributo com efeito de confisco (RE nº 346.197/DF, DJE 12/11/2012 e AI nº 676.442, DJE 16/11/2010).

Mostra-se, portanto, premente que essa redação sugerida pela PEC nº 6/2019 para a instituição de alíquotas de contribuição social progressivas seja suprimida. É a única forma de se preservar o fruto do trabalho dos servidores públicos contra incremento tão drástico em termos de tributação de seus rendimentos que, em outras palavras, representa verdadeiro confisco de mais de um terço da renda de muitos servidores públicos.

Violação aos princípios da igualdade e da isonomia tributária

De se ressaltar ainda que a instituição de alíquotas progressivas fere outros princípios constitucionais, quais sejam os da igualdade, impessoalidade e isonomia tributária, com contribuintes que se encontram sob a mesma situação sendo tributados de maneira diferenciada pelo Estado.

O princípio da igualdade encontra-se no âmbito dos direitos e garantias fundamentais. Consta no *caput* do art. 5º da Constituição a segurança de que todos serão iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos

brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade, dentre outros, de seu direito à igualdade e à propriedade — ambos flagrantemente vulnerados a partir da instituição de alíquotas progressivas de contribuição previdenciária.

Por sua vez, em seu art. 37, *caput*, a Constituição delimita a forma com que a Administração Pública exercerá suas atividades, observando, dentre outros princípios, a impessoalidade — o que repercute no tratamento dos cidadãos sem a realização de qualquer acepção infundada, sobretudo diante de circunstâncias que os nivelem, como é o caso de uma contribuição previdenciária.

Essa importância conferida aos princípios da igualdade e impessoalidade também encontra guarida no art. 150, II, da Constituição — especificamente na parte que trata de tributação. Nesse ponto, o texto constitucional é absolutamente claro quanto à vedação de que a Administração Pública institua tratamento desigual entre os contribuintes que se encontrem em situação equivalente.

Trata-se necessariamente do caso dos contribuintes quando dispendem parte de sua remuneração com as contribuições previdenciárias. Essas contribuições envolvem tributos com o intuito retributivo (art. 40, §§ 3º e 12 c/c art. 201, § 11, ambos da Constituição), ou seja, de perfectibilizar um futuro benefício previdenciário, benefício este em montante proporcional à sua renda.

Mostra-se reprovável que, sob a justificativa de que alguns servidores auferiram rendimentos em maior monta, transija-se com a possibilidade de se lhes aplicar alíquotas de contribuição de maneira mais onerosa que aos demais. Constitui situação muito evidente de distinção em razão da ocupação profissional ou função por esses servidores exercida, algo expressamente vedado pelo art. 150, II, da Constituição.

Para além dessa primeira distinção, igualmente não é admissível, como fundamento para tratamento desigual entre os contribuintes, a justificativa de manter o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Na remota hipótese de se valer da majoração de alíquotas para cobrir eventual desequilíbrio nas finanças da previdência social, essa majoração, tendo em vista o caráter retributivo da previdência, deverá ser feita de forma geral e indistinta — e não a partir da elevação da contribuição para apenas alguns grupos.

É preciso enfatizar que a contribuição daqueles que possuem rendimento maior já se dá em maior escala que aos demais, uma vez a alíquota, hoje uniforme, incidir sobre bases de cálculo em montantes distintos. A instituição de alíquotas progressivas majora ainda mais uma carga que já é elevada para os contribuintes com maior rendimento, o que vulnera de maneira inaceitável o princípio da isonomia tributária.

Aplicando-se sobre um montante maior, evidente que a alíquota repercutirá em um montante de contribuição superior. Fazer crescer o valor dessa alíquota, em verdade, significa a instituição de uma tributação adicional da renda do servidor, algo que o desnivela de todos os demais pares que auferem uma renda inferior. A contribuição termina por restar mais pesada sobre uns do que sobre outros, algo que viola de maneira flagrante o princípio da isonomia tributária.

Quebra da solidariedade que norteia o custeio da Seguridade Social

As alterações elencadas no que diz respeito ao custeio do RPPS repercutem exclusivamente na majoração de alíquotas de contribuição dos servidores, na possibilidade ampliação da base de cálculo de incidência dessas alíquotas (caso de aposentados e pensionistas) e, ainda, na possibilidade instituição de contribuição extraordinária (para servidores ativos, aposentados e pensionistas).

Ou seja, todas as alterações propostas atingem, exclusivamente, os servidores públicos, delimitando-se as alterações na circunstância de persistência de déficit tão somente ao seu encargo. Não há, assim, a discriminação de qualquer medida para que outros agentes da sociedade contribuam em caso de presença de déficit — algo que rompe com a solidariedade preconizada pelo art. 195 da Constituição.

Este delimita o financiamento da seguridade social como uma responsabilidade de toda a sociedade, de forma direta ou indireta, e não apenas dos servidores ativos e dos aposentados e pensionistas — levando-se em consideração exclusivamente aqueles abrangidos pelo RPPS.

A situação verte-se ainda mais inaceitável ao constatar-se a gradação de medidas para as circunstâncias em que se verifica déficit no RPPS: amplia-se a

base de cálculo para incidência da contribuição e, seguidamente, aplica-se aos servidores contribuição extraordinária. Ou seja, todo o ônus do desequilíbrio atuarial é lançado ao encargo dos servidores ativos, aposentados e pensionistas.

Cabe ainda ressaltar a total inconstitucionalidade quanto à instituição de uma contribuição extraordinária. Seja em razão da quebra dessa percepção de solidariedade, disposta no art. 195 da Constituição, seja em virtude da quebra da correspondência custo-benefício: contribuições só podem ser instituídas ou majoradas para uma proporcional e correspondente alteração do benefício a ser auferido.

A alíquota extraordinária não deflui em qualquer repercussão nesse sentido — constitui-se instrumento exclusivamente destinado a aumentar a arrecadação do Estado. Algo que não pode, de forma alguma, ser tolerado.

Violação da correspondência custo-benefício da seguridade social

A instituição de alíquotas progressivas para efeito de contribuição previdenciária do servidor público ainda se afigura como violadora do equilíbrio atuarial preconizado pelo art. 195, § 5º, da Constituição. Este delimita que “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total”.

Existe um fundamento elementar em termos de previdência social, que é aquele de que não há contribuição sem benefício e, de igual forma, não há benefício sem contribuição. A correspondência custo-benefício, por conseguinte, apresenta uma dupla face: se por um lado impede a concessão de benefícios sem que se institua uma prévia fonte de custeio (através de novas ou maiores contribuições), também impede que ocorra um aumento no valor de contribuições sem que se tenha um impacto correspondente em termos de benefício previdenciário.

O rompimento dessa relação custo-benefício fica muito claro na medida em que se instituem alíquotas progressivas (majorando vertiginosamente o valor da contribuição previdenciária), mas, no que diz respeito aos benefícios, não há qualquer alteração. Pelo contrário: há, como no caso das disposições concernentes a pensões por morte, previsão de redução no valor dos benefícios a serem pagos.

Por conseguinte, aumentar as alíquotas para alguns sem que se repercuta em qualquer consequência para seus benefícios envolve, necessariamente, a violação dessa concepção elementar em termos previdenciários, que bem se manifesta no quanto disposto no art. 40, §§ 3º e 12 c/c art. 201, § 11, ambos da Constituição, os quais descrevem que o aumento em termos de contribuição repercute no incremento do benefício futuro.

Neste sentido se posiciona a jurisprudência do STF, que já se manifestou exatamente nesses termos, pela necessidade de correlação entre custo e benefício (ADC nº 8/DF, DJE: 04/04/2003 e ADI nº 2.010/DF, DJE: 11/10/1999).

Insuficiência de estudos financeiros e atuariais detalhados e que comprovem o impacto da alteração desejada

A proposta apresentada faz-se desacompanhada de estudo atuarial pormenorizado e que ateste, de maneira inequívoca, a dimensão do impacto da alteração e de que forma essas alterações poderão sinalizar no sentido de um equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Fazer-se desacompanhada de um demonstrativo que ateste a repercussão das medidas sobre o equilíbrio financeiro e atuarial vulnera, de maneira clara, o *caput* do art. 40 da Constituição, que determina a observância de critérios que respeitem citado equilíbrio.

Há tão somente a indicação de uma previsão estimada de receita quanto às alterações aqui propostas, em que se projeta uma economia de cerca de R\$ 25,7 bilhões com essas novas alíquotas para servidores públicos federais. Economia esta no decurso de 10 anos. Todavia, mesmo partindo-se deste número — que, repita-se, faz-se desacompanhado de qualquer estudo mais aprofundado que lhe ateste a veracidade e a repercussão no equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS — a estimativa decorre em outras incongruências.

A primeira é que essa economia se estende ao longo de 10 anos, de modo que o valor supostamente economizado em cada um dos anos que se seguem não se demonstra em dimensões suficientes a justificar a série de vulnerações à Constituição anteriormente apontadas que essa medida implica.

Ainda, trata-se de uma estimativa bruta, que não leva em consideração os efeitos que esse incremento de arrecadação teria para fins de dedução na arrecadação de imposto de renda. Um aumento da arrecadação com contribuições sociais, a partir da majoração da alíquota, repercute no decréscimo em termos de arrecadação com o imposto de renda, já que as contribuições sociais podem ser deduzidas deste.

Por sua vez, não há, nos estudos apontados pelo governo, estimativas quanto a este impacto, de maneira que o suposto incremento de arrecadação trazido pela majoração das alíquotas aplicáveis aos servidores públicos pode, em verdade, mostrar-se ainda menos relevante de acordo com o impacto que causar em termos de arrecadação do imposto de renda.

Para além dessa ressalva, a proposta, em flagrante violação, mais uma vez, aos princípios da igualdade e da isonomia tributária, estabelece sistemáticas distintas entre os trabalhadores do RGPS e os trabalhadores do RPPS, com alíquotas completamente diferente entre si.

Além dessa quebra de isonomia, os números elucidam um agravante: enquanto o cálculo apresentado pelo governo indica um aumento de arrecadação de R\$ 25,7 bilhões com a alteração de alíquotas para o RPPS, indica uma redução de arrecadação de R\$ 28,4 bilhões com a alteração de alíquotas para o RGPS. Resta, assim, uma diferença estimada em R\$ 2,7 bilhões de redução na arrecadação com as alterações em termos de alíquotas — isso somando as perdas ao longo de dez anos!

Ou seja, a suposta economia que seria feita com a majoração das alíquotas de contribuição para os servidores públicos federais termina por, em verdade, ter de acobertar o incremento de despesas em razão da alteração de alíquotas para os segurados da iniciativa privada. Não suficiente a quebra de isonomia no tratamento com relação às alterações para alíquotas, há ainda a constatação de que o excedente arrecadatário do RPPS se coloca paralelo a uma redução drástica de arrecadação no âmbito do RGPS.

Trata-se, assim, de mais um elemento a vindicar a necessidade de se suprimir a alteração proposta para as alíquotas dos servidores públicos. Ressalta-se que referida alteração não envolve qualquer perda de arrecadação, como a alteração de alíquotas para o RGPS imprime. Trata-se, tão somente, de se extirpar do texto da

PEC nº 6/2019 uma medida que implicaria em aumento de arrecadação — aumento este feito em detrimento de todas as disposições constitucionais anteriormente elencadas.

Impacto financeiro da proposta

O impacto estimado com a supressão das alterações envolvendo alíquotas de contribuição, valendo-se dos cálculos realizados pelo governo, está estimado no montante de R\$ 25,7 bilhões, ao longo de 10 anos. Todavia, ressalva-se, não é um prejuízo às contas da União, mas sim, a quantia que deixará de ser arrecadada. Diferente da situação das alterações envolvendo alíquotas do RGPS, que repercutirão diretamente em um aumento de gastos aos cofres da União.

Entretanto, esse número de R\$ 25,7 bilhões é um número distinto daquele encontrado pelos Instituto Fiscal Independente, que calculou em R\$ 18,4 bilhões o impacto financeiro ao longo de 10 anos — uma média, portanto, de R\$ 1,84 bilhão por ano, e que não justifica as diversas violações constitucionais perpetradas por essa tentativa de incremento arrecadatório.

Não é ocioso pontuar que a presente questão não implica em um aumento de gastos da União. Todas essas estimativas apenas compreendem quantias que deixarão de ser arrecadadas — isso objetivando que direitos dos cidadãos brasileiros não sejam severamente vulnerados em detrimento de um incremento arrecadatório.

Essa circunstância assoma-se como mais um elemento a atestar a total incompatibilidade das alterações atualmente dispostas na PEC 6/2019 com os preceitos constitucionais, o que implica na necessidade de se suprimir do texto todas as alterações propostas quanto à sistemática de alíquotas de contribuição para os servidores públicos.

Seja pela incompatibilidade de alíquotas de contribuição social progressivas com a Constituição; seja pelo efeito confiscatório imprimido pela proposta; seja pela violação aos princípios constitucionais da igualdade e isonomia tributária; seja pela quebra da solidariedade que a Constituição define como norteadora do

custeio da Seguridade Social; seja pela violação da correspondência custo-benefício da medida; seja pela inexistência de estudos financeiros e atuariais detalhados.

Em face do exposto, conclamamos o relator, os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, bem como todos os demais membros do Senado Federal, para que apoiem esta emenda e, assim, estabeleçam uma contribuição mais justa aos cidadãos.

Senado Federal, 28 de agosto de 2019.

Senador Nelsinho Trad
Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional

Nome do Senador	Assinatura

Emenda ao texto inicial.

Nome do Senador	Assinatura

