

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 06, DE 2019.

Suprime da PEC 6/2019 dispositivos que estabelecem alíquotas progressivas e extraordinárias.

EMENDA SUPRESSIVA

Art. 1º. Suprima-se do texto da PEC 6/2019 a expressão “e extraordinárias”, prevista no inciso X do § 22º do art. 40 da Constituição Federal, constante do art. 1º da PEC 6/2019.

Art. 2º. Suprimam-se do texto da PEC 6/2019 as alterações referentes aos §§ 1º, 1º-A, 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal, constantes do art. 1º da PEC 6/2019.

Art. 3º. Suprima-se do texto da PEC 6/2019 o inciso II do art. 195, constante do art. 1º da PEC 6/2019.

Art. 4º. Suprima-se o § 8º do art. 9 da PEC 6/2019.

Art. 5º. Suprimam-se os §§ 1º, 2º e 3º do art. 11 da PEC 6/2019.

Art. 6º. Suprima-se do texto do § 4º do art. 11 da PEC 6/2019 as expressões “com a redução ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º” e “hipótese em que será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis”.

Art. 7º. Suprima-se do texto da PEC 6/2019 o artigo 28, bem como todos os seus parágrafos e incisos.



JUSTIFICAÇÃO

O objetivo dos §§ 1º, 1º-A, 1º-B, 1º-C e 1º-D do art. 149, do inciso II do art. 195 da Constituição Federal e dos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 11 e do art. 28 da PEC 6/2019 é permitir que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios instituem contribuições ordinárias com alíquotas e contribuições extraordinárias para seus servidores públicos, aposentados e pensionistas, para custeio de seu regime próprio de previdência, assim como alíquotas progressivas para os trabalhadores vinculados ao RGPS.

A proposta é manifestamente inconstitucional, por violação aos direitos e garantias individuais (cláusula pétrea expressa), ao implantar, com remessa à via infraconstitucional, uma progressividade estranha à natureza jurídica da contribuição previdenciária, que se revela desnecessária para suportar os gastos com aposentadoria dos servidores (violação do princípio da proporcionalidade) e de cunho confiscatório.

De plano, convém sublinhar que a contribuição previdenciária é uma espécie de tributo. Nessa ótica, as alterações de alíquotas necessariamente devem contemplar a totalidade da carga tributária incidente, para fins de apuração das devidas proporções. Não se pode intentar corrigir desigualdades utilizando o tributo errôneo. A progressividade combina com o imposto de renda, não com a contribuição previdenciária, muito menos quando esta sucumbe à tentação do confisco.

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.

O aumento exorbitante da contribuição previdenciária, nos moldes patrocinados, com alíquotas pesadíssimas, que podem chegar a 22% e que desconsideram a referência proporcional aos proventos, acrescidas do imposto de renda e dos demais tributos, representa incontestável afronta ao poder aquisitivo do servidor público, do aposentado e do pensionista, em detrimento de garantias explícitas (CF, art.60), no momento em que mais se carece de estabilidade, senso de proporção, segurança jurídica e confiança legítima.

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.

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.



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, que somados ao imposto de renda, considerada a alíquota efetiva de 16,79%, certamente terão efeito confiscatório.

Importante observar que, no caso dos municípios e estados, se incluídos na Reforma, o que se pretende, 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 clausula 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 confiscatória, 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 José Maranhão



SF/19554.41705-02