

CONTRIBUIÇÃO DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA OS RPPS

PEC 555/2006

- Conteúdo e impactos fiscais
- Alternativas

Outubro de 2023

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

CONTRIBUIÇÃO DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA OS RPPS

PEC 555/2006

- Conteúdo e impactos fiscais
- Alternativas

Outubro de 2023

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Consultor, Advogado, Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Mestre em Administração e Doutor em Ciências Sociais.
Professor Colaborador da EBAPE/FGV

DIRETORIA EXECUTIVA – INSTITUTO MOSAP
Triênio 2022-2025

EDISON GUILHERME HAUBERT
Presidente

ROBERTO TOSHIRO KASAI
1º Vice-Presidente

EDUARDO ARTUR NEVES MOREIRA
2ª Vice-Presidente

JOÃO BOSCO SIQUEIRA DA SILVA
Diretor de Administração, Patrimônio e Cadastro

JOSÉ MARCIO SANTA ROSA
Diretor de Administração, Patrimônio e Cadastro Adjunto

ANTONIO MENDES PATRIOTA
Diretor de Finanças

VANDERLEI CARRARO
Diretor de Finanças Adjunto

MARCO AURELIO GONSALVES
Diretor de Assuntos Jurídicos

MARDONIO WALTER SARMENTO PEREIRA SILVA
Diretor de Assuntos Jurídicos Adjunto

JOSÉ AVELINO DA SILVA NETO
Diretor de Assuntos Parlamentares

MARIA WALNEIDE RIBEIRO DE OLIVEIRA ROMANO
Diretor de Assuntos Parlamentares Adjunto

GENÉSIO DENARDI
Diretor de Comunicação

MARLENE CAMBRAIA
Diretora de Comunicação Adjunta

Planejamento Gráfico
Avanguard Marketing e Comunicação

Edição e Colaboração
Vilson Antonio Romero (Anfip e Pública)

Revisão
Hugo Pimenta (Jornalista - MTB 8600 e Advogado)

NOTA TÉCNICA

Assunto: Contribuição de aposentados e pensionistas para o custeio dos regimes próprios de previdência social. PEC 555/2006. Conteúdo e impactos fiscais. Alternativas.

Solicita o INSTITUTO MOSAP a elaboração de Estudo sobre impactos fiscais da Proposta de Emenda à Constituição nº 555, de 2006, avaliando seu conteúdo e impactos financeiros, e o exame de alternativas para assegurar redução gradual da contribuição previdenciária dos servidores aposentados e pensionistas vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social dos servi-dores da União, Estados, DF e Municípios, considerando 3 cenários:

- a) redução de 1/5 a partir dos 61 anos de idade e isenção no caso de aposentados por invalidez ou incapacidade permanente ou com mais de 70 anos (cenário PEC 555/2006 – Substitutivo aprovado pela Comissão Especial)
- b) redução de 1/10 da contribuição devida a partir dos 66 anos de idade e isenção no caso de aposentados por invalidez ou incapacidade permanente ou com mais de 75 anos.
- c) redução de 1/5 da contribuição devida a partir dos 63 (Mulher) ou 66 anos de idade (Homem) e isenção no caso de aposentados por invalidez ou incapacidade permanente ou com mais de 70 anos.

Solicita, ainda, a elaboração de minuta de PEC para o cenário identificado pelo Contratante entre os acima enumerados (b ou c).

1 - A CONTRIBUIÇÃO DOS SERVIDORES, APOSENTADOS E PENSIONISTAS NO SERVIÇO PÚBLICO PARA O CUSTEIO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

A contribuição dos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos para o custeio de aposentadorias e pensões por morte é um tema que, desde a edição da Lei nº 8.112, de 1990, vem provocando a adoção de medidas pelo governo.

Para melhor compreensão do tema, abordaremos, de forma sintética, o processo histórico que levou ao atual estado de coisas inconstitucional, em que não apenas os servidores ativos, mas aposentados e pensionistas vinculados a regimes próprios sofrem verdadeiro confisco de suas remunerações e proventos, a pretexto de contribuir para o “equilíbrio financeiro e atuarial” dos regimes próprios de previdência.

Em 1990, a Lei nº 8.112, de 11 de novembro, ao implementar o Regime Jurídico Único para os servidores da União, previu no art. 231, § 2º, que o custeio da aposentadoria dos servidores seria de responsabilidade integral do Tesouro Nacional. Tratava-se, então, da mera continuidade do sistema antevigente, em que a contribuição do servidor ativo era exigida, apenas, para o custeio das pensões, com alíquota reduzida.

O dispositivo foi vetado, sob o argumento de que haveria incongruência com o disposto nos art. 183 e 231 do novo Estatuto, notadamente o § 1º do art. 231, que previu que “a contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei”.

Imediatamente após o veto, e sem aguardar a sua apreciação pelo Congresso Nacional, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 286, de 14 de dezembro de 1990, fixando, no seu art. 9º, alíquotas progressivas de 9% a 12%, segundo faixas de remuneração, a ser cobrada dos servidores ativos. A norma foi aprovada pelo Congresso nos termos da Lei nº 8.162, de 8 de janeiro de 1991.

Contudo, o referido veto foi derrubado pelo Congresso Nacional, promulgando a parte vetada em 19.4.1991.

Ademais, o STF, ao julgar a ADI 790, considerou inconstitucional essa cobrança, nos seguintes termos:

“CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - MAJORAÇÃO PERCENTUAL - CAUSA SUFICIENTE - DESAPARECIMENTO - CONSEQUENCIA - SERVIDORES PUBLICOS FEDERAIS. O disposto no artigo 195, PAR. 5., da Constituição Federal, segundo o qual “nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio”, home-nageia o equilíbrio atuarial, revelando princípio indicador da correlação entre, de um lado, contribuições e, de outro, benefícios e serviços. O desaparecimento da causa da majoração do percentual implica o conflito da lei que a impôs com o texto constitucional. Isto ocorre em relação aos servidores públicos federais, considerado o quadro revelador de que o veto do Presidente da República relativo ao preceito da Lei n. 8.112/90, prevendo o custeio integral da aposentadoria pelo Tesouro Nacional, foi derrubado pelo Congresso, ocorrendo, no interregno, a edição de lei - a de n. 8.162/91 - impondo percentuais majorados. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - SERVIDORES PUBLICOS. A norma do artigo 231, PAR.1. da Lei n. 8.112/90 não conflita com a Constituição Federal no que dispõe que “a contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei”.”

Assim, voltou a ser cobrada, apenas, contribuição para o custeio de pensões por morte.

Para superar essa incongruência o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, que deu ao art. 40, § 6º da Constituição a seguinte redação:

“§ 6.º As aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais serão custeadas com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores, na forma da lei.”

A seguir o Congresso aprovou a Lei nº 8.688, de 21 de julho de 1993, restabelecendo o § 2º do art. 231 da CF, e autorizou a cobrança da contribuição, fixando em seu art. 2º alíquotas progressivas idênticas às estabelecidas pela Lei nº 8.162/91 (9% a 12%), porém com diferentes faixas de remuneração para a sua aplicação, e a obrigatoriedade de contribuição da União, autarquias e fundações no mesmo valor. No entanto, fixou a vigência dessas alíquotas até 30 de junho de 1994.

Porém, em **26 de julho de 1994**, após exaurida a vigência da Lei nº 8.688, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 560, fixando novas faixas de renda para a contribuição dos servidores ativos, a vigorarem a partir de 1º de julho de 1994.

O atraso na edição dessa norma levou ao seu questionamento, por desrespeito ao prazo nonagesimal para sua cobrança, o que levou ao seu questionamento no STF, e deferimento de liminar na ADI 1.135.

Mas, em 29 de abril de 1996, foi editada a Medida Provisória nº 1.415, que passou, de forma até então inédita, a prever a cobrança de contribuição de inativos, dando nova redação ao art. 231 da Lei nº 8.112, nos seguintes termos:

“Art. 231. O Plano de Seguridade Social do servidor será custeado com o produto da arrecadação de contribuições sociais obrigatórias dos servidores ativos e inativos dos três Poderes da União, das autarquias e das fundações públicas.

.....
 § 3º A contribuição mensal incidente sobre os proventos será apurada considerando-se as mesmas alíquotas e faixas de remuneração estabelecidas para os servidores em atividade.”

Ajuizada, de plano, a ADI nº 1.415, visando a impugnação dessa cobrança, por direta ofensa ao art. 195 e art. 40, § 6º da Constituição, o STF, nos termos do voto do Relator, Min. Octavio Gallotti, **negou a liminar pleiteada**. Reconheceu o STF, porém, em outros julgados, não haver previsão expressa sobre a cobrança de contribuição de aposentados, validando normas estaduais que asseguravam a não incidência (e.g. ADI 1433-MC, julgada em 17.05.1996).

A MPV, reeditada sucessivamente, acabou por ser aprovada pelo Congresso nos termos da Lei nº 9.630, de 23 de abril de 1998.

Pendente de exame o mérito da ADI 1.415, então direcionada contra a Lei resultante, o Presidente da República editou a Medida Provisória nº 1.720, de 28 de outubro de 1998, acrescentando 9 p.p. à alíquota de contribuição, incidente sobre o valor acima de R\$ 1.200,00, com caráter temporário de 5 anos a contar de 1º/02/1999.

Não tendo sido a MPV 1.720 apreciada no prazo de 30 dias de sua vigência, o Presidente a **reeditou**, em 25 de novembro de 1998, na forma da MPV 1.720-1, com igual teor.

Porém, desta feita, dada a repercussão negativa da norma legal, o Congresso Nacional **rejeitou** essa medida provisória, sem, contudo, afastar a cobrança já estabelecida.

Em 15.12.1998, foi promulgada, após longa tramitação, iniciada em 1995, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998 (Reforma da Previdência), que alterou o art. 40 da CF, ao longo de cuja tramitação a Câmara dos Deputados rejeitou a alteração, aprovada pelo Senado, que previa expressamente a contribuição de inativos.

Ainda assim, encerrada a sessão legislativa ordinária, e convocado extraordinariamente o Congresso Nacional, o Chefe do Executivo encaminhou Projeto de Lei ao Congresso, aprovado na forma da Lei nº 9.783, de 28 de janeiro de 1999, dispondo sobre a contribuição para o custeio da previdência social dos servidores públicos, **ativos e inativos, e dos pensionistas** dos três Poderes da União, em percentual de 11% incidente sobre a totalidade da remuneração de contribuição, do provento ou da pensão, e revogando a Lei nº 9.630, de 1998.

Ademais, repetindo o já intentado pela MPV 1.720, fixava adicionais à alíquota base, de forma que seriam exigidos 9 p.p ou 14 p.p. segundo a faixa remuneratória, a vigorarem até 31 de dezembro de 2002.

A lei fixava, ainda, a não incidência da contribuição sobre a parcela de até R\$ 600,00 (seiscentos reais) do provento ou pensão dos servidores inativos ou pensionistas, ampliando essa não incidência para R\$ 3.000,00 (três mil reais) no caso de inativo ou pensionista com mais de setenta anos de idade ou de servidor aposentado por motivo de invalidez.

Dado o seu conteúdo altamente prejudicial aos servidores, foi ajuizada a ADI 2010, contra a Lei nº 9.783, na qual o STF deferiu, em 30.09.2010, nos termos do voto do Relator Min. Celso de Mello, liminar em que:

- a) considerava inconstitucional a incidência da contribuição sobre inativos e pensionistas da União;
- b) considerava inconstitucional a progressividade de alíquotas;
- c) considerava confiscatórias as alíquotas adicionais que totalizariam até 25% da renda ou proventos:

Segundo a ementa dessa histórica decisão,

“A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NÃO ADMITE A INSTITUIÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO DE SOCIAL SOBRE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO. - A Lei nº 9.783/99, ao dispor sobre a contribuição de seguridade social relativamente a pensionistas e a servidores inativos da União, regulou, indevidamente, matéria não autorizada pelo texto da Carta Política, eis que, não obstante as substanciais modificações introduzidas pela EC nº 20/98 no regime de previdência dos servidores públicos, o Congresso Nacional absteve-se, conscientemente, no contexto da reforma do modelo previdenciário, de fixar a necessária matriz constitucional, cuja instituição se revelava indispensável para legitimar, em bases válidas, a criação e a incidência dessa exação tributária sobre o valor das aposentadorias e das pensões. O regime de previdência de caráter contributivo, a que se refere o art. 40, caput, da Constituição, na redação dada pela EC nº 20/98, foi instituído, unicamente, em relação “Aos servidores titulares de cargos efetivos...”, inexistindo, desse modo, qualquer possibilidade jurídico-constitucional de se atribuir, a inativos e a pensionistas da União, a condição de contribuintes da exação prevista na Lei nº 9.783/99. Interpretação do art. 40, §§ 8º e 12, c/c o ar 195, II, da Constituição, todos com a redação que lhes deu a EC nº 20/98.” (Ementa da liminar deferida pelo STF – ADI 2010 MC, Relator: CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/09/1999, DJ 12-04-2002).

Considerou o Relator, em seu voto, que nos debates travados na apreciação da EC 20/98, a Câmara dos Deputados **suprimiu** do Substitutivo aprovado pelo Senado Federal (PEC nº 33/95), a cláusula destinada a introduzir, no texto da Constituição, a necessária previsão de cobrança, aos pensionistas e aos servidores inativos, da contribuição de seguridade social.

Assim, segundo o julgado, sendo o regime contributivo, “POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO”, “a existência de estrita vinculação causal entre contribuição e benefício põe em evidência a correção da fórmula segundo a qual não pode haver contribuição sem benefício, nem benefício sem contribuição.”

Ou seja, uma vez aposentado, não *haveria benefício* novo a ser gozado pelo aposentado ou pensionista em decorrência dessa contribuição, e, por isso, não mais poderia ser exigido o tributo. Segundo a decisão;

“A contribuição de seguridade social, devida por servidores públicos em atividade, configura modalidade de contribuição social, qualificando-se como espécie tributária de caráter vinculado, constitucionalmente destinada ao custeio e ao financiamento do regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Precedentes.”

Além disso, firmava o entendimento de que “a invocação das razões de Estado - além de deslegitimar-se como fundamento idôneo de justificação de medidas legislativas”, notadamente quando invade clausula pétrea como a da vedação de instituição de tributo com efeito de confisco.

Não obstante as razões de fundo dessa decisão, ratificada pelo Plenário da Corte, o Congresso Nacional promulgou em 19 de dezembro de 2003 a Emenda Constitucional nº 41, que deu nova redação ao art. 40 da CF, extinguindo, para os novos servidores, a paridade de reajustes entre ativos e inativos, e passando a prever, expressamente:

“Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

.....

§ 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.

.....”

A EC 41, no seu art. 4º, previu a igualdade de alíquota entre ativos, aposentados e pensionistas, porém, reduziu a faixa de não incidência do art. 40, § 18, para os aposentados e pensionistas, com tratamento diferenciado entre os níveis da Federação. Assim, a alíquota da contribuição previdenciária incidiria apenas sobre a parcela dos proventos e das pensões que supere:

- I - cinquenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - sessenta por cento do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata

o art. 201 da Constituição Federal, para os servidores inativos e os pensionistas da União.

Novamente o tema foi objeto de questionamento constitucional, na forma da ADI 3.105, julgada pelo STF em 18.08.2004.

Nesse julgamento, Relator para o Acórdão o Min. Cezar Peluso, a Corte deliberou no sentido da **constitucionalidade da cobrança de contribuição de aposentados e pensionistas**, reconhecendo a sua legitimidade à luz dos “princípios da solidariedade e do equilíbrio financeiro e atuarial”, introduzidos pela EC nº 20/1998 no “caput” do art. 40, “bem como aos objetivos constitucionais de universalidade, equidade na forma de participação no custeio e diversidade da base de financiamento.”

Porém, considerou ser inconstitucional a diversidade de tratamento entre aposentados e pensionistas da União, de um lado, e aposentados e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro, por ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, declarando inconstitucionais as expressões “cinquenta por cento do” e “sessenta por cento do”, constante do art. 4º, § único, I e II, da EC nº 41/2003. Aplicação dos arts. 145, § 1º, e 150, II, cc. art. 5º, caput e § 1º, e 60, § 4º, IV, da CF, com restabelecimento do caráter geral da regra do art. 40, § 18.

E, além disso, com fundamento no princípio da isonomia, determinou a isenção para todos sobre a parcela até o teto do RGPS, visto inexistir, nesse regime, cobrança de contribuição.

Ao ser instituída essa contribuição, uma das razões apontadas foi o fato de que, nos três níveis federativos, centenas de milhares de servidores que, até 1990, eram regidos pela legislação trabalhista e segurados do regime geral de previdência social e sem direito a aposentadoria com proventos integrais, passaram a fazer jus a esse direito, assegurados nos termos do art. 40 da CF.

Assim, na medida em que houve grande volume de aposentadorias após a implementação do RJU, o que ocorreu, na União, nos termos da Lei nº 8.112, de 1990, os regimes próprios passaram a ser onerados, sem a base contributiva suficiente para fazer frente às despesas.

A lógica, portanto, foi de natureza fiscal, buscando a redução da despesa com aposentadorias e pensões, por meio de uma clara ofensa aos

princípios constitucionais da vedação de confisco, caráter sinalagmático da contribuição e, ainda, quebra de isonomia que, antes, a Suprema reconheceu com aplicáveis, embora tenha decidido, de forma parcial, pela sua observância no caso da aplicação da EC 41/2003.

A contribuição dos ativos, inativos e pensionistas da União foi, de imediato, regulamentada pela Medida Provisória nº 167, de 19 de fevereiro de 2004, convertida na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, que fixou a alíquota única de 11% sobre a totalidade da base de contribuição (remuneração e proventos), incidente sobre a parcela acima do limite de contribuição do RGPS.

Contudo, a sustentabilidade dos regimes previdenciários, e notadamente dos regimes próprios, não restou pacificada, e, em 30 de dezembro de 2014, foi editada a Medida Provisória nº 664, alterando as regras sobre pensões por morte, e limitando o direito à sua vitaliciedade, tanto no RGPS quanto no RPPS da União, a fim de reduzir despesas com o benefício.

Em um contexto de aguda crise fiscal, política e econômica, e logo após o afastamento da Presidente Dilma Rousseff, em 2016 o Executivo enviou ao Congresso a PEC nº 287, visando uma nova “Reforma da Previdência”, com profundas alterações nas regras constitucionais. Essa PEC, embora não tenha sido votada pelo Congresso durante o mandato presidencial encerrado em 31.12.2018, abriu caminho ao envio, em 2019, da PEC nº 6, que radicalizou o ajuste fiscal na previdência social, com grande redução de direitos e aumento de contribuições.

Resultante da PEC nº 6, e aprovada celeremente, a EC 103, de 13 de novembro de 2019, especificamente quanto à contribuição previdenciária, trouxe novas modificações, de extrema gravidade: não apenas ela **manteve a contribuição de aposentados e pensionistas dos RPPS**, como **fixou novas faixas de contribuição e alíquotas, com aplicação tanto para o RGPS quanto para os regimes próprios**.

Em 2023 vigoram as seguintes faixas e alíquotas, no âmbito do RPPS e RGPS:

1) ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PARA O RPPS DA UNIÃO - SERVIDORES ATIVOS

FAIXA DE RENDA	ALÍQUOTA	CONTR. DEVIDA/ FAIXA R\$	CONTR. TOTAL	% EFET	REGIME	
A partir de R\$50.140,34	22,00%	RPPS	RGPS
Até R\$50.140,33	19,00%	R\$4.641,19	R\$8.475,62	16,90%		
Até R\$25.712,99	16,50%	R\$2.620,70	R\$3.834,43	14,91%		
Até R\$12.856,50	14,50%	R\$336,76	R\$1.213,73	12,35%		
Até R\$7.507,49	14,00%	R\$511,08	R\$876,97	11,68%		
Até R\$3.856,95	12,00%	R\$154,28	R\$365,90	9,49%		
Até R\$2.571,29	9,00%	R\$112,62	R\$211,62	8,23%		
Até R\$1.320,00	7,50%	R\$99,00	R\$99,00	7,50%		

2) ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PARA O RPPS DA UNIÃO – APOSENTADOS E PENSIONISTAS

DE	ATE	ALÍQUOTA	CONTR. DEVIDA/ FAIXA R\$	CUMULATIVO	% efet
R\$50.140,34	R\$50.140,34	22,00%
R\$25.713,00	R\$50.140,33	19,00%	R\$4.641,19	R\$7.538,12	15,0%
R\$12.856,51	R\$25.712,99	16,50%	R\$2.121,32	R\$2.896,93	11,3%
R\$7.507,50	R\$12.856,50	14,50%	R\$775,61	R\$775,61	6,0%
R\$3.856,96	R\$7.507,49	14,00%	R\$0,00	R\$0,00	0,0%
R\$2.571,30	R\$3.856,95	12,00%	R\$0,00	R\$0,00	0,0%
R\$1.320,01	R\$2.571,29	9,00%	R\$0,00	R\$0,00	0,0%
R\$0,00	R\$1.320,00	7,50%	R\$0,00	R\$0,00	0,0%

Tem-se, então, para os ativos, alíquotas efetivas de até 16,9%, resultantes da aplicação de alíquotas progressivas nominais de até 22% sobre as faixas de remuneração estabelecidas pela EC 103 e corrigidas, anualmente, a partir de janeiro de 2020, pela variação acumulada do INPC do ano anterior. Para os inativos e pensionistas, em vista da não aplicação de contribuição até o “teto” do RGPS, a alíquota efetiva máxima é de 15%.

No entanto, a EC 103 também **permite**, nos termos da redação dada aos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C, que:

- a) Quando houver **déficit** atuarial, a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas poderá incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo.
- b) demonstrada a insuficiência da cobrança sobre a parcela acima de um salário-mínimo, para equacionar o **déficit** atuarial, é facultada a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.
- c) a contribuição extraordinária deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do **déficit** e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.

Segundo o art. 9º, § 4º os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União**, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui **déficit** atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

O § 8º da do art. 9º prevê que por meio de lei poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal.

Além dessa sobretaxação, com a implementação da EC 20/1998 e EC 41/2003, deixou de ser assegurado aos servidores públicos investidos em cargos efetivos após a implementação do regime de previdência complementar a aposentadoria integral com paridade de reajustes entre ativos e aposentados. A EC 103 tornou compulsória, após 2 anos de sua vigência, a implementação da previdência complementar pelos entes subnacionais.

Assim, no caso da União, todos os servidores investidos em seus cargos desde fevereiro de 2013, quando foi implementado o plano de benefícios da previdência complementar para os servidores do Poder Executivo, passaram a ter seus proventos calculados pela média de suas contribuições desde julho de 1994 e sujeitos ao teto de contribuição e benefícios do RGPS (R\$ 7.507,49,

em 2023). No entanto, mesmo assim os seus proventos poderão estar sujeitos à exigibilidade de contribuição extraordinária, ou a incidência de contribuição sobre a parcela acima de 1 salário-mínimo.

Vigora, assim, um amplo conjunto de medidas para impor a servidores ativos, aposentados e pensionistas, contribuições confiscatórias, que, vigentes há mais de 20 anos, já perderam a sua razão de existir.

2 - A DESPESA COM INATIVOS E PENSIONISTAS, A PEC 555, CENÁRIOS ALTERNATIVOS E SEUS IMPACTOS FISCAIS

Na esfera da União, desde 2001, a despesa com ativos, aposentados e pensionistas, civis e militares, permanece estável, em média em torno de 4,5% do produto interno bruto, e em percentual médio da receita corrente líquida de 36%, bem abaixo do máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

3) EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS - 2001 A 2023

(R\$ milhões correntes)

ANO	Dotação Inicial (a)	Autorizado (b)	Executado (c)	RCL (e)	% RCL (f=c / e)	PIB Nominal (g)	% PIB (h=c / g)
2001	59.483,7	65.949,8	65.449,4	167.739,1	39%	1.315.755,5	4,97%
2002	68.497,8	75.322,1	75.029,0	201.927,3	37%	1.488.787,3	5,04%
2003	77.046,2	79.301,1	78.974,7	224.920,2	35%	1.717.950,4	4,60%
2004	84.120,0	90.296,8	89.431,6	264.353,0	34%	1.957.751,2	4,57%
2005	98.109,6	101.679,3	100.286,6	303.015,8	33%	2.170.584,5	4,62%
2006	112.655,3	115.555,1	115.011,9	344.731,4	33%	2.409.449,9	4,77%
2007	128.065,6	128.828,2	126.877,8	386.681,9	33%	2.720.262,9	4,66%
2008	137.612,6	146.246,7	144.483,7	428.563,3	34%	3.109.803,1	4,65%
2009	168.797,9	169.163,6	167.066,3	437.200,3	38%	3.333.039,3	5,01%
2010	184.150,2	184.806,5	183.278,2	499.866,6	37%	3.885.847,0	4,72%
2011	199.765,9	200.163,3	197.481,5	558.706,4	35%	4.376.382,0	4,51%
2012	203.240,4	207.226,9	204.501,6	616.933,4	33%	4.814.760,0	4,25%
2013	225.983,1	226.311,9	221.981,3	656.094,2	34%	5.331.619,0	4,16%
2014	242.003,4	241.252,9	239.420,1	641.578,2	37%	5.778.953,0	4,14%
2015	256.867,7	257.837,6	256.456,6	674.522,7	38%	5.995.787,0	4,28%
2016	277.187,3	280.105,5	277.254,2	709.929,6	39%	6.267.205,0	4,42%
2017	306.916,0	321.555,4	304.824,6	727.254,3	42%	6.553.842,7	4,63%
2018	322.777,1	328.744,9	317.779,0	805.348,4	39%	6.827.586,0	4,54%
2019	350.435,4	344.307,8	332.953,7	905.658,6	37%	7.256.925,6	4,51%
2020	344.614,0	349.427,2	343.466,9	651.943,3	53%	7.447.900,0	4,60%
2021	363.651,6	357.735,2	352.185,2	1.062.519,0	33%	8.636.300,0	4,06%
2022	362.481,2	365.192,0	360.327,9	1.253.427,3	29%	9.928.349,4	3,63%
2023*	395.990,1	393.184,1		1.152.175,2		11.420.678,0	3,63%

*Despesa autorizada LOA 2023 até ago. 2023. RCL: Previsão para o ano (1º Quadrimestre).

Fonte: SIGA BRASIL/SF e CONOF/CD.

Assim, não se pode atribuir à despesa com inativos e pensionistas, nesse período, a responsabilidade por desajustes nas contas públicas, assim como não se pode considerar que a despesa com pessoal e encargos da União tenha crescido exageradamente ou de forma descontrolada, ainda que, com efeito, a elevação real dessa despesa seja relevante no período, descontada a inflação.

Isso, em grande medida, decorre do fato de que, ao longo da década de 1990, a despesa com pessoal sofreu forte compressão, tendo sofrido redução expressiva em termos reais, em um período conhecido como a segunda “década perdida” marcada por baixo crescimento econômico e crises fiscais e tentativas de “reforma” que tinham como fim último a redução do tamanho do Estado. Ademais, a própria Lei de Responsabilidade Fiscal impôs limites ao crescimento da despesa com aposentadorias e pensão, fixando limites em relação à Receita Corrente Líquida que, no âmbito da União, jamais foram superados.

Nesse contexto, merece consideração a possibilidade de extinção da contribuição de aposentados e pensionistas para o custeio do regime próprio de previdência social.

A questão vem sendo objeto de iniciativa legislativa desde a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição nº 555, de 2006, apresentada em 22 de junho de 2006 pelo Deputado Carlos Motta, buscando atender o clamor dos servidores públicos pelo fim da contribuição sobre proventos de aposentadoria e pensão.

A PEC 555/2006 acha-se pronta para a Ordem do Dia da Câmara dos Deputados, **desde agosto de 2010**, quando a Comissão Especial aprovou o parecer do vencido, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá, rejeitando o parecer do relator original, Deputado Luiz Alberto.

Nos termos do Substitutivo aprovado pela Comissão Especial, a contribuição para o regime próprio de previdência social (RPPS):

- a) não será cobrada na hipótese de invalidez permanente do titular do respectivo benefício;
- b) terá o seu valor reduzido em vinte por cento a cada ano, a partir do sexagésimo primeiro aniversário do titular do benefício;

- c) deixará de ser exigida quando o titular do benefício completar a idade de 65 (sessenta e cinco) anos;
- d) incidirá apenas sobre a parcela dos proventos e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência, de que trata o art. 201 da Constituição Federal.

As novas regras teriam aplicação imediata à totalidade das contribuições previdenciárias incidentes sobre proventos e pensões instituídas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vedada a atribuição de efeitos retroativos.

Entre os fundamentos adotados pelo Relator em seu voto vencedor, a expectativa de vida da população brasileira, então avaliada em 72,86 (setenta e dois anos, dez meses e dez dias), justificaria a adoção de redução mais favorável aos servidores do que a originalmente proposta no Substitutivo do Deputado Luiz Alberto, que previa desconto gradativo a partir do sexagésimo primeiro aniversário, até alcançar setenta anos.

Em 2021, segundo o IBGE, a expectativa de vida ao nascer para os brasileiros, porém, apresentava os seguintes valores:

4) EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER E POR IDADES A PARTIR DE 55 ANOS (2021)

Idade	Homem	Mulher	Ambos os sexos
0	73,6	80,5	77,0
55	24,8	28,9	27,0
60	21,0	24,7	23,0
65	17,4	20,7	19,2
70	14,1	16,9	15,7
75	11,2	13,6	12,6

Fonte: IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9126-tabuas-completas-de-mortalidade.html>

A elevação da expectativa de vida, ou de sobrevida, tem sido utilizada, de forma reiterada, como justificativa tanto para a elevação ou fixação de idades mínimas para a aposentadoria, quando para limitar o gozo de pensões por morte, tanto nos RPPS quanto no RGPS.

Emenda Constitucional nº 103, de 2019, fixou elevação das idades mínimas para a aposentadoria dos servidores, e limitou o direito à paridade e integralidade de proventos para os que ingressaram até a data da sua vigência.

Segundo a EC 103, que diferenciou o tratamento previdenciário segundo o nível federativo, aplicando-se imediatamente à União, mas dependendo de lei de cada ente para definir as idades mínimas para aposentadorias, tem-se as seguintes regras:

5) REGRAS PARA APOSENTADORIA SEGUNDO REGRAS DE TRANSIÇÃO – RPPS – EC 103/2019

EC 103	REGRA (VALORES APLICÁVEIS EM SET 2023)	INGRESSO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL		
		ATÉ 31/12/2003	ATÉ 12.11.2019	APÓS 12.11.2019
Art. 4	IDADE MÍNIMA TRANSICAO	57 M 62 H	57 M 62 H	57 M 62 H
	TC TRANSICAO	30 M 35 H	30 M 35 H	30 M 35 H
	TSP TRANSICAO	20	20	20
	TC NO CARGO TRANSICAO	5	5	5
	IDADE + TC TRANSICAO	90 M 100 H	90 M 100 H	90 M 100 H
	INTEGRALIDADE	SIM	NÃO	NÃO
	PARIDADE	SIM	NÃO	NÃO
	IDADE PARA INT E PARIDADE	62 M 65 H	N/A	N/A
Art. 10	IDADE MÍNIMA TRANSICAO	62 M 65 H	62 M 65 H	62 M 65 H
	TC TRANSICAO	25	25	25
	TSP TRANSICAO	10	10	10
	TC NO CARGO TRANSICAO	5	5	5
	INTEGRALIDADE	NÃO	NÃO	NÃO
	PARIDADE	NÃO	NÃO	NÃO
	IDADE PARA INT E PARIDADE	N/A	N/A	N/A
Art. 20	IDADE MÍNIMA TRANSICAO	57 M 60 H	57 M 60 H	N/A
	TC TRANSICAO	30 M 35 H	30 M 35 H	N/A
	TSP TRANSICAO	20	20	N/A
	TC NO CARGO TRANSICAO	5	5	N/A
	PEDÁGIO (TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO ADICIONAL)	30 M 35 H, MENOS O TC CONCLUÍDO ATÉ 12.11.2019	30 M 35 H, MENOS O TC CONCLUÍDO ATÉ 12.11.2019	N/A
	INTEGRALIDADE	SIM	NÃO	N/A
	PARIDADE	SIM	NÃO	N/A

Fonte: EC 103. Elaboração: Diálogo Institucional.

Assim, somente servidores que já tinham, até 12.11.2019, direitos adquiridos nos termos das regras anteriores poderão aposentar-se, com direito à integralidade e paridade, segundo as regras estabelecidas pelas EC 20/1998 e 41/2003.

Além disso, a EC 103 extinguiu, para novos servidores, o direito à aposentadoria integral com ou sem paridade de reajustes entre ativos e inativos, mantendo-o, apenas, para servidores ingressados até a data da sua publicação, nas condições acima mencionadas.

Em vista dessas datas de corte, tem-se os seguintes quantitativos, no Poder Executivo, de servidores ativos civis:

6) PODER EXECUTIVO – QUANTITATIVO DE SERVIDORES SEGUNDO DATAS DE INGRESSO (2023)

INGRESSO ATÉ EC 103 (13.11.2019)	511.997
INGRESSO ATÉ EC 41 (31.12.2003)	172.268
TOTAL	530.884
INGRESSO APÓS RPC (13.02.2013)	140.816

Fonte: Portal da Transparência- CGU. Elaboração: Diálogo Institucional.

Desse modo, independentemente da data de ingresso e da expectativa de direito segundo as regras de transição da EC 103, e além dos que já se achavam na condição de inativos ou em gozo de pensão, um contingente de cerca de 340 mil servidores do Poder Executivo, que ingressaram após 31.12.2003 e até 12.11.2019, estariam sujeitos à contribuição sobre proventos de inatividade, embora, desde o ingresso, tenham contribuído, efetivamente, para o custeio de seus proventos nos termos da Lei nº 10.887, de 2004.

E mesmo os que ingressaram até 31.12.2003, no total de 172.268 – parte dos quais já em gozo do abono de permanência – estariam sujeitos, quando passarem à inatividade, à contribuição de inativos, apenas e somente porque, pretensamente, não contribuíram sobre a integralidade de suas remunerações, ao longo de toda a sua trajetória profissional, embora, desde 1993 – portanto há 30 anos – tenham sofrido a cobrança de contribuição sobre a integralidade da remuneração.

Dessa forma, passados quase **20 anos** desde que essa cobrança foi constitucionalizada e admitida pelo Supremo Tribunal Federal, e estabelecida em lei, **não subsiste**, mais, razão para que os servidores ativos continuem ou venham a sofrer contribuição previdenciária sobre os proventos quando passarem à inatividade, ou que os já aposentados ou instituidores de pensão continuem a recolher contribuição mensal sobre os proventos.

A extinção dessa tributação, contudo, implicará em renúncia de receita para os entes federativos.

Quanto a esse aspecto, a LCP 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 14, prevê que

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2023 (Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022), prevê no art. 131:

*“Art. 131. **As proposições legislativas e as suas emendas**, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, **importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União** deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.*

*§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o **caput**.*

*§ 2º Quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo máximo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa, para fins da elaboração do demonstrativo a que se refere o **caput**.*

*§ 3º O demonstrativo a que se refere o **caput** deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar a verossimilhança das premissas e a pertinência das estimativas.*

*§ 4º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro, elaborada com fundamento no demonstrativo de que trata o **caput**, deverá, sem prejuízo do disposto no § 2º do art. 16 e nos §§ 1º a § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, constar da exposição de motivos, caso a proposição seja de autoria do Poder Executivo federal, ou do documento que acompanhe a proposição legislativa, caso tenha origem nos Poderes Legislativo e Judiciário, no Ministério Público da União ou na Defensoria Pública da União, assim como no documento que fundamente a versão final da proposição legislativa aprovada.*

§ 5º Os projetos de lei e as medidas provisórias que acarretem renúncia de receita e resultem em redução das transferências, relativas à repartição de receitas arrecadadas pela União, aos Estados, ao Distrito Federal ou aos Municípios serão acompanhados de estimativa de impacto orçamentário-financeiro sobre as transferências previstas aos entes federativos.”

Note-se que a LDO não faz diferença, no caso da União, entre proposições legislativas, enquanto, no § 5º, requer a estimativa de impacto apenas no caso de projetos de lei e medidas provisórias.

O impacto fiscal da não-incidência dessa contribuição, visto que já se acha em vigor e integra as receitas tributárias da União, requer estimativa, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzido pela EC 95/2016:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

Quando do início da tramitação da PEC 555/2006, tal exigência não se achava prevista, mas a sua aplicação é mandatória a partir da vigência da EC 95, ou seja, desde 16 de dezembro de 2006.

Contudo, para que não se aponte como óbice à aprovação da PEC 555/2006 a inexistência de estimativas de impacto fiscal, mostra-se necessário apresentar valores que resultariam da sua aprovação pelo Congresso.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional e SIGA Brasil/SF, entre 2020 e 2023, foram previstos e realizados, no âmbito dos 3 Poderes da União, os seguintes valores de contribuição para o regime próprio de servidores civis ativos, aposentados e pensionistas:

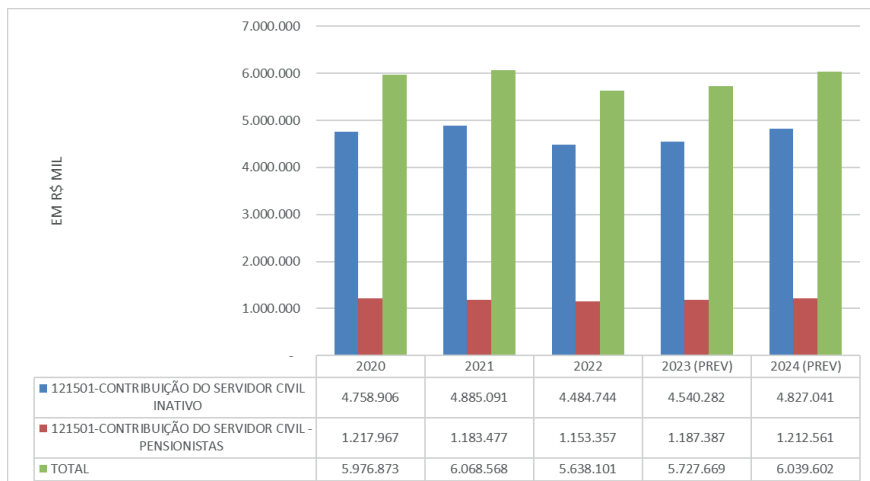
7) RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES PARA O RPPS DA UNIÃO – 2020 A 2024

FONTE	2020	2021	2022	2023	2024
	REALIZADO	REALIZADO	REALIZADO	PREVISTO	PREVISTO
121501-CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR CIVIL ATIVO	11.229.387	11.676.191	11.455.321	12.021.609	11.787.416
121501-CONTRIBUIÇÃO ORIUNDA DE SENTENÇAS JUDICIAIS - SERVIDOR CIVIL ATIVO					181.698
121501-CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR CIVIL INATIVO	4.758.906	4.885.091	4.484.744	4.540.282	4.827.041
121501-CONTRIBUIÇÃO ORIUNDA DE SENTENÇAS JUDICIAIS - SERVIDOR CIVIL INATIVO					109.527
121501-CONTRIBUIÇÃO DO SERVIDOR CIVIL – PENSIONISTAS	1.217.967	1.183.477	1.153.357	1.187.387	1.212.561
121501-CONTRIBUIÇÃO ORIUNDA DE SENTENÇAS JUDICIAIS - SERVIDOR CIVIL – PENSIONISTAS					12.076
TOTAL	17.206.260	17.744.759	17.093.422	17.749.278	18.130.319

Fonte: STN - Relatório Resumido de Execução Orçamentária, SIGA-BRASIL e PLOA 2024.

Considerando-se, apenas, as contribuições **regulares** realizadas e estimadas de aposentados e pensionistas dos 3 Poderes da União, tem-se a seguinte evolução, de 2020 a 2023, segundo a execução orçamentária anual, e 2024, segundo PLOA 2024:

8) RECEITAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA O RPPS DA UNIÃO – 2020 A 2024



Fonte: STN - Relatório Resumido de Execução Orçamentária, SIGA-BRASIL e PLOA 2024. Elaboração: Diálogo Institucional.

Assim, no âmbito da União, se implementada **de imediato** a extinção da contribuição para o RPPS de inativos e pensionistas, ter-se-ia uma renúncia fiscal estimada de R\$ 6,039 bilhões, em 2024, o que equivaleria a apenas 0,0529% do Produto Interno Bruto estimado para o ano pelo Projeto de Lei Orçamentária Anual.

No âmbito subnacional, os dados não estão completamente disponíveis para uma estimativa com a precisão necessária.

Contudo, dados divulgados pelos Estados nos respectivos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária até agosto de 2023, indicam os seguintes valores previstos com receitas de contribuições de aposentados e pensionistas:

9) RECEITAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA O RPPS DOS ESTADOS - 2023

UF	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL
AC	19.432.357	4.496.051	23.928.408
AL*	28.687.002	14.253.200	42.940.202
AM	76.419.000	29.844.000	106.263.000
AP	7.405.692	1.280.565	8.686.257
BA	395.795.000	53.053.000	448.848.000
CE	257.413.542	57.411.447	314.824.989
DF	634.477.806	101.352.969	735.830.775
ES	71.657.150	18.876.000	90.533.150
GO	410.895.000	78.091.000	488.986.000
MA	74.163.000	31.742.000	105.905.000
MG	1.085.400.276	252.642.459	1.338.042.735
MS	362.534.287	55.536.231	418.070.518
MT	481.153.430	97.694.857	578.848.287
PA	231.999.122	42.024.661	274.023.783
PB	64.100.000	24.060.000	88.160.000
PE	188.105.000	70.550.000	258.655.000
PI	197.860.268	60.239.037	258.099.305
PR	665.558.976	116.218.408	781.777.384
RJ	1.165.535.616	241.932.012	1.407.467.628
RN	261.082.000	57.824.000	318.906.000
RO	66.209.826	9.701.168	75.910.993
RR	2.007.056	262.833	2.269.889
RS	1.786.360.940	423.293.110	2.209.654.050
SC	633.182.771	120.048.482	753.231.253
SE	47.990.833	12.769.190	60.760.023
SP	4.097.391.000	1.308.114.000	5.405.505.000
TO	49.243.000	8.579.000	57.822.000
TOTAL	13.362.059.950	3.291.889.680	16.653.949.630

Fonte: RREO dos Estados até julho de 2023. Alagoas e Sergipe: dados incompletos. Estimativa para o ano baseada nos dados de receita informados até julho. Elaboração: Diálogo Institucional.

As médias remuneratórias e de proventos nos Estados são, também, reduzidas, e um grande contingente de aposentados e pensionistas percebem proventos abaixo do “teto” do RGPS. E mesmos entre os Estados e DF, que têm médias remuneratórias mais elevadas, em alguns casos superiores ao teto do RGPS, a média ponderada (considerando a quantidade de aposentados e pensionistas em cada ente da Federação e suas médias de proventos, com dados de 2018 a 2022) apurada é de apenas R\$ 5.271,55 para aposentados e R\$ 4.467,93 para pensionistas.

Assim, para os Estados e DF, a renúncia fiscal total seria da ordem de, aproximadamente, R\$ 16,7 bilhões, podendo ser o valor ampliado em razão de futuros reajustes de remuneração a serem concedidos por lei de cada ente federativo.

Nos Municípios, a situação é bastante complexa.

Elaborar estimativas de impacto da aprovação da PEC nº 555, de 2006, sobre a receita dos regimes próprios dos Municípios brasileiros, é um desafio que esbarra na insuficiência de dados relativos aos 5.568 municípios.

Desses, apenas 2.113 tinham, em fins de 2022, regimes próprios, e cujos aposentados e pensionistas, por essa condição, estariam sujeitos a contribuições sobre proventos de aposentadoria e pensão.

Mesmo nesses casos, porém, apenas uma fração estaria sujeita a essa contribuição, pois as médias remuneratórias são muito inferiores ao teto de benefícios do RGPS.

Segundo dados de 2019 do Atlas do Estado Brasileiro, a média remuneratória dos servidores ativos dos municípios brasileiros, por decil, revela que apenas 10% dos servidores dos municípios, percebiam remuneração acima do teto do RGPS, então fixado em R\$ 5.839,45, e é extremamente baixa a média, em comparação com os demais níveis da Federação:

10) SERVIDORES PÚBLICOS - DISTRIBUIÇÃO REMUNERATÓRIA - VALORES MÉDIOS POR DECIL (2019)

DECIL	MUNICÍPIOS		ESTADOS			UNIÃO		
	EXEC	LEG	EXEC EST	LEG EST	JUD EST	EXEC FED	LEG FED	JUD FED
1ºDecil	1.087,82	1.107,78	1.606,78	1.397,20	4.121,74	2.105,78	1.836,32	8.732,50
2ºDecil	1.287,42	1.487,02	2.305,38	2.015,96	5.449,08	3.552,88	2.674,64	11.057,84
1ºQuartil	1.397,20	1.646,70	2.654,68	2.495,00	5.868,24	4.211,56	3.143,70	11.826,30
3ºDecil	1.497,00	1.876,24	3.023,94	2.994,00	6.357,26	4.860,26	3.722,54	12.405,14
4ºDecil	1.756,48	2.365,26	3.702,58	3.992,00	7.544,88	5.898,18	4.710,56	13.702,54
Mediana	2.075,84	2.994,00	4.381,22	5.249,48	8.522,92	7.025,92	5.978,02	14.830,28
6ºDecil	2.495,00	3.762,46	5.199,58	6.995,98	10.119,72	9.061,84	8.353,26	16.257,42
7ºDecil	3.073,84	4.820,34	6.197,58	9.560,84	12.055,84	11.337,28	12.135,68	18.013,90
3ºQuartil	3.473,04	5.508,96	6.896,18	11.177,60	13.093,76	12.824,30	14.610,72	19.111,70
8ºDecil	3.972,04	6.496,98	7.834,30	13.662,62	14.391,16	14.979,98	16.916,10	20.399,12
9ºDecil	5.888,20	9.520,92	10.848,26	19.540,84	19.560,80	19.920,08	26.816,26	23.403,10

Fonte: Atlas do Estado Brasileiro-Ipea. Elaboração: Diálogo Institucional.

Desde então, o “teto” do RGPS foi reajustado em 29%, passando, em 2023, a R\$ 7.507,49, mas a grande maioria dos servidores municipais não obteve o mesmo percentual de aumento.

Por isso, a proporção de servidores municipais sujeitas ao teto do RGPS, em 2023, não deve superar 5% da força de trabalho e, considerando-se a situação dos inativos, que em geral se aposentam ao final da carreira, com remunerações um pouco mais elevadas, ainda assim uma grande maioria de inativos e pensionistas vinculados a regimes próprios se acham dentro da faixa de não incidência da contribuição.

Há que se considerar que, segundo dados apresentados pelo MPS, em 1988 municípios que informaram o dado, com informação relativa aos anos de 2018 a 2022 a média dos valores de proventos de aposentados era de R\$ 2.720,00. A média dos proventos de pensionistas, com dados relativos a 1.929 municípios, era de R\$ 1.804,71. Assim, uma grande maioria de inativos e pensionistas vinculados a regimes próprios se acham dentro da faixa de não incidência da contribuição.

Segundo dados relativos ao ano de 2022 disponibilizados pela Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social, à qual compete a gestão do CADPREV e orientar, acompanhar e supervisionar os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com base em dados de 1.829 regimes próprios de previdência de entes municipais, tem-se a seguinte previsão de receitas:

11) RECEITAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS PARA O RPPS DOS MUNICÍPIOS – 2022

PLANO	QUANT	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL R\$
PREVIDENCIÁRIO	1.594	1.210.321.271	136.214.937	1.346.536.208
FINANCEIRO	235	975.037.738	51.542.988	1.026.580.727
TOTAL	1.829	2.185.359.010	187.757.925	2.373.116.934

Fonte: MPS/Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social.

Aplicando-se a variação do IPCA acumulado de julho de 2022 a junho de 2023 (3,16%) esse valor corresponderia, em julho de 2023, a R\$ 2,448 bilhões, o que representaria a renúncia fiscal total, anual, em caso de extinção da cobrança de contribuição de aposentados e pensionistas, para os 1.829 municípios considerados.

Por isso, não é o impacto nas contas municipais elemento suficiente para impedir a apreciação e tramitação das propostas, seja da PEC 555/2006, seja de uma alternativa que tenha impacto fiscal menor e maior prazo de redução da contribuição sobre os proventos.

Dessa forma, a renúncia fiscal máxima, para os 3 níveis da Federação, seria, em valores de 2023, de aproximadamente **R\$ 25,066 bilhões**.

2.1 - CENÁRIO 1

No entanto, o texto da PEC 555/2006, que aguarda exame pelo Plenário da Câmara dos Deputados, prevê que haveria redução da contribuição de forma gradual, de 1/5 a partir dos 61 anos de idade e isenção no caso de aposentados por invalidez ou incapacidade permanente ou com mais de 70 anos.

No âmbito da União, a despesa com aposentadorias e pensões civis, executada em 2022, foi da ordem de R\$ 115,297 bilhões, assim distribuída entre os Poderes e órgãos:

12) DESPESA COM APOSENTADORIAS E PENSÕES CIVIS – RPPS DA UNIÃO – 2022 (EM R\$ CORRENTES)

PODER	APOSENTADORIAS	%	PENSÕES	%	TOTAL	% relativo
Legislativo	3.770.648.140	4,53%	985.829.669	3,08%	4.756.477.809	4,13%
Judiciário	8.283.351.533	9,95%	1.845.908.380	5,76%	10.129.259.913	8,79%
MPU	680.006.427	0,82%	193.201.722	0,60%	873.208.149	0,76%
DPU	12.146.617	0,01%	8.371.000	0,03%	20.517.617	0,02%
Executivo Civil	70.512.840.950	84,69%	29.005.392.196	90,53%	99.518.233.146	86,31%
TOTAL	83.258.993.667	100%	32.038.702.967	100%	115.297.696.635	100%

Fonte: SIGA BRASIL/SF; Elaboração: Diálogo Institucional.

Há marcantes diferenciações, porém, no que se refere à composição dos respectivos quadros de pessoal, assim como no que se refere aos proventos de aposentados e pensionistas. Segundo o Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS da União, que acompanha o PLDO para 2024, no Poder Executivo, em valores de dezembro de 2022, tem-se os seguintes elementos informativos:

13) QUANTITATIVO DE SERVIDORES E MÉDIAS DE REMUNERAÇÃO E PROVENTOS - PODER EXECUTIVO

Poder Executivo				
		Masculino	Feminino	Geral
ATIVOS	Quantidade	289.608	229.635	519.243
	Remuneração média (R\$)	11.232,67	9.940,79	10.662,15
	Idade média (anos)	48,82	47,35	48,17
APOSENT	Quantidade	199.315	228.880	428.195
	Provento médio (R\$)	10.606,38	8.857,12	9.671,39
	Idade média (anos)	73,81	72,32	73,01
PENSIONISTAS	Quantidade	17.346	268.874	286.320
	Provento médio (R\$)	6.134,26	5.982,99	6.004,60
	Idade média (anos)	58	71	70

Fonte: PLDO 2024 - Anexo IV - Metas Fiscais - IV.6 – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Cívicos

Todavia, as médias remuneratórias dos Poderes Legislativo, Judiciário e MPU são expressivamente mais elevadas, assim como as médias de proventos de seus aposentados e pensionistas:

14) QUANTITATIVO DE SERVIDORES E MÉDIAS DE REMUNERAÇÃO E PROVENTOS - PODER LEGISLATIVO

Poder Legislativo				
		Masculino	Feminino	Geral
ATIVOS	Quantidade	4.580	2.182	6.762
	Remuneração média (R\$)	22.423,24	22.405,57	22.417,53
	Idade média (anos)	50,06	48,89	49,68
APOSENT	Quantidade	4.469	4.116	8.585
	Provento médio (R\$)	32.988,88	32.670,39	32.836,14
	Idade média (anos)	71,94	70,27	71,14
PENSIONISTAS	Quantidade	424	2.928	3.352
	Provento médio (R\$)	23.323,49	25.664,58	25.369,40
	Idade média (anos)	51,86	66,99	65,08

15) QUANTITATIVO DE SERVIDORES E MÉDIAS DE REMUNERAÇÃO E PROVENTOS - PODER JUDICIÁRIO

Poder Judiciário				
		Masculino	Feminino	Geral
ATIVOS	Quantidade	52.811	50.743	103.554
	Remuneração média (R\$)	13.159,46	13.347,99	13.251,89
	Idade média (anos)	48,16	47,17	47,68
APOSENT	Quantidade	11.769	20.603	32.372
	Provento médio (R\$)	20.435,57	19.921,11	20.108,05
	Idade média (anos)	70,83	68,24	69,18
PENSIONISTAS	Quantidade	1.752	7.953	9.705
	Provento médio (R\$)	12.727,49	14.842,80	14.461,83
	Idade média (anos)	52,30	67,60	64,83

16) QUANTITATIVO DE SERVIDORES E MÉDIAS DE REMUNERAÇÃO E PROVENTOS - MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público				
		Masculino	Feminino	Geral
ATIVOS	Quantidade	9.076	7.057	16.133
	Remuneração média (R\$)	15.276,26	15.437,69	18.965,53
	Idade média (anos)	47,00	45,47	46,33
APOSENT	Quantidade	1.036	1.546	2.582
	Provento médio (R\$)	22.350,04	18.863,30	20.260,70
	Idade média (anos)	71,05	68,90	69,77
PENSIONISTAS	Quantidade	179	813	992
	Provento médio (R\$)	11.877,50	16.182,28	15.420,80
	Idade média (anos)	49,21	66,73	63,57

Fonte: PLDO 2024 - Anexo IV - Metas Fiscais - IV.6 – Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Cíveis

Nota-se que, do total da despesa com aposentadorias e pensões civis realizada em 2022, 86,31% corresponderam ao Poder Executivo, e 13,69% aos demais poderes. Não obstante, em vista de as médias remuneratórias serem mais elevadas, adotaremos uma proporção ligeiramente maior (20%), para fins de estimativa da renúncia fiscal nos Poderes Legislativo, Judiciário e MPU.

No Poder Executivo da União, dados obtidos a partir de solicitação de informação com base na Lei de Acesso à Informação ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos indicam, em 2023, a existência de 256.331 aposentados com mais de 70 anos, totalizando receitas de contribuições anualizadas de R\$ 1,621 bilhões. O total de pensionistas na mesma situação é de 159.580, com receitas anualizadas de R\$ 618,929 milhões:

17) APOSENTADOS E PENSIONISTAS COM MAIS DE 70 ANOS

APOSENTADOS

IDADE	HOMENS	REC ANUAL	MULHERES	REC ANUAL	TOTAL H+M	TOTAL REC ANUAL
70 a 70,99	7.929	72.289.634	10.078	55.908.478	18.007	128.198.111
71 a 71,99	8.017	71.524.206	9.702	51.896.422	17.719	123.420.628
72 a 72,99	8.061	72.638.833	9.350	50.170.556	17.411	122.809.389
73 a 73,11	8.131	69.993.502	9.260	50.342.898	17.391	120.336.399
74 a 74,99	7.772	66.246.273	8.717	44.426.149	16.489	110.672.422
75 ou mais	85.321	616.321.555	83.993	399.389.188	169.314	1.015.710.744
TOTAL	125.231	969.014.003	131.100	652.133.691	256.331	1.621.147.693

PENSIONISTAS

IDADE	HOMENS	REC ANUAL	MULHERES	REC ANUAL	TOTAL H+M	TOTAL REC ANUAL
70 a 70,99	606	1.734.816	6.586	22.294.586	7.192	24.029.402
71 a 71,99	688	1.600.108	6.711	20.751.134	7.399	22.351.243
72 a 72,99	624	2.120.906	6.468	21.506.535	7.092	23.627.441
73 a 73,11	611	2.134.927	6.775	23.527.595	7.386	25.662.522
74 a 74,99	586	2.130.826	6.818	24.101.921	7.404	26.232.747
75 ou mais	7.620	25.104.914	115.487	471.920.626	123.107	497.025.541
TOTAL	10.735	34.826.498	148.845	584.102.398	159.580	618.928.896

Fonte: MGISP. Elaboração: Diálogo Institucional.

Assim, de plano, a renúncia fiscal imediata do Poder Executivo da União com a não incidência sobre aposentados e pensionistas com mais de 70 anos seria de R\$ 2.240.076.589.

Quanto aos aposentados por invalidez ou incapacidade, os dados apontam a existência de 31.022 aposentados, com receita anual de R\$ 129,887 milhões.

18) BENEFÍCIOS POR INVALIDEZ OU INCAPACIDADE

TIPO	QUANT.			RECEITA CPSS ANUAL		
	HOMEM	MULHER	TOTAL	HOMEM	MULHER	TOTAL
INCAPACIDADE	639	575	1.214	2.497.175	999.200	3.496.375
INVALIDEZ	15.062	14.746	29.808	83.020.779	43.370.178	126.390.957
TOTAL	15.701	15.321	31.022	85.517.955	44.369.377	129.887.332

Fonte: MGISP. Elaboração: Diálogo Institucional.

Somando-se esses dois grupos de beneficiários, a renúncia fiscal anual seria da ordem de R\$ 2.369.963.920.

Examinando-se a distribuição de frequência segundo tipo de aposentadoria, idade atual e sexo do aposentado, temos:

19) APOSENTADOS A PARTIR DE 61 ANOS POR SEXO E TIPO DE APOSENTADORIA

IDADE	COMPULS.		INCAPACIDADE		INVALIDEZ		VOLUNTÁRIA		OUTROS	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
61 a 61,99	-	-	28	11	465	445	3.247	5.834	3	8
62 a 62,99	-	-	17	5	496	460	4.251	6.083	7	9
63 a 63,99	-	-	17	8	507	516	4.824	6.734	9	10
64 a 64,99	-	-	13	8	535	557	5.585	7.375	12	11
65 a 65,99	-	-	17	8	519	575	6.169	8.234	24	26
66 a 66,99	-	-	13	7	552	585	6.793	8.815	16	20
67 a 67,99	-	-	12	8	574	579	7.109	9.193	17	28
68 a 68,99	-	-	7	9	561	544	7.173	9.482	26	29
69 a 69,99	-	-	11	8	509	550	7.553	9.624	23	33
70 a 70,99	-	-	11	4	514	566	7.384	9.476	20	32
71 a 71,99	-	-	8	5	496	497	7.498	9.161	15	39
72 a 72,99	4	1	11	2	478	474	7.548	8.819	20	54
73 a 73,11	11	-	8	5	435	459	7.653	8.743	24	53
74 a 74,99	9	-	2	2	408	418	7.332	8.227	21	69
75 ou mais	2.688	1.564	8	6	5.373	4.786	74.614	73.119	2.607	4.502
TOTAL	2.712	1.565	183	96	12.422	12.011	164.733	188.919	2.844	4.923

Fonte: MGISP. Elaboração: Diálogo Institucional.

Considerando-se, para essa hipótese (PEC 555/2006), que todos os aposentados com mais de 70 anos ou por invalidez já estariam isentos de contribuição previdenciária, independentemente do gênero, temos um contingente de outros 237.030 indivíduos, aposentados voluntariamente ou na categoria “outros”, e que passariam a não sofrer a tributação.

Outros 124.389, com idades a partir de 61 anos e com menos de 70 anos, poderiam ser beneficiados com a redução imediata de 1/5 da tributação.

Levando-se em conta, porém, aqueles que são tributados, em razão da renda mensal, tem-se um contingente menor de possíveis beneficiários em razão da idade entre 61 e 70 anos. Seriam, nessa condição, 28.988 homens e 36.366 mulheres entre 61 e 70 anos, assim distribuídos segundo a idade atual:

20) APOSENTADOS A PARTIR DE 61 A 69,99 ANOS DE IDADE – 2023

IDADE	APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA	OUTROS	TOTAL
61 a 61,99	4.945	3	4.948
62 a 62,99	5.491	6	5.497
63 a 63,99	6.018	8	6.026
64 a 64,99	6.938	13	6.951
65 a 65,99	7.726	25	7.751
66 a 66,99	8.495	18	8.513
67 a 67,99	8.528	23	8.551
68 a 68,99	8.496	29	8.525
69 a 69,99	8.544	28	8.572
TOTAL	65.181	153	65.334

Fonte: MGISP. Elaboração: Diálogo Institucional.

Esse contingente é responsável pelo seguinte montante de arrecadação com a CPSS:

21) ARRECAÇÃO POR TIPO DE APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA E OUTROS A PARTIR DE 61 A 69,99 ANOS DE IDADE – 2023

IDADE	ANUAL		
	HOMEM	MULHER	TOTAL
61 a 61,99	30.193.955	40.182.406	70.376.361
62 a 62,99	37.297.895	41.344.285	78.642.180
63 a 63,99	40.858.244	44.199.033	85.057.277
64 a 64,99	50.852.039	48.515.844	99.367.883
65 a 65,99	56.288.765	54.324.571	110.613.337
66 a 66,99	62.605.172	58.353.016	120.958.188
67 a 67,99	65.709.908	57.732.903	123.442.811
68 a 68,99	67.624.265	57.260.086	124.884.351
69 a 69,99	69.677.653	56.479.639	126.157.292
TOTAL	481.107.897	458.391.783	939.499.679

Fonte: MGISP. Elaboração: Diálogo Institucional.

Assim, homens e mulheres aposentados voluntariamente, de 61 a 64,99 anos, respondem, anualmente, por R\$ 333.464.272 anuais de contribuições ao RPPS.

Os que têm entre 65 anos e 69,99 anos são responsáveis por R\$ 606.055.978.

Com a aplicação do Substitutivo da PEC 555/2006, haveria, portanto, de imediato, renúncia de receita de R\$ 606,055 milhões, portanto, visto que os maiores de 65 anos não mais seriam alvo do tributo.

A redução de 1/5 ao ano da contribuição dos beneficiários com 61 anos e menos de 65 corresponderia, por sua vez, a uma renúncia fiscal, no primeiro ano de aplicação da redução do tributo, de R\$ 66.688.740; no segundo ano, quando os servidores com 65 anos passasse a fazer jus à isenção integral, porém, a renúncia fiscal anual seria de R\$ 146.183.047. Essa perda, porém, é relativa, pois seria compensada pela entrada de novos servidores na condição de inativos e, portanto, contribuintes.

Quanto aos pensionistas, tem-se 222.525 pessoas, que totalizam receita anual de R\$ 771.865.873. São, porém, apenas 66.122 contribuintes, devido ao valor dos benefícios recebidos.

A distribuição por faixa etária e a receita correspondente é a seguinte:

22) RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES – PENSIONISTAS SEGUNDO IDADES

IDADE	HOMENS	MULHERES	TOTAL	REC ANUAL H	REC ANUAL M	TOTAL REC ANUAL
61 A 61,99	629	5.792	6.421	1.731.910	13.548.423	15.280.334
62 A 62,99	634	5.852	6.486	1.961.686	13.750.955	15.712.641
63 A 63,99	559	6.069	6.628	1.740.670	15.490.335	17.231.006
64 A 64,99	663	6.176	6.839	2.388.691	15.464.763	17.853.453
SUBTOTAL 1	2.485	23.889	26.374	7.822.957	58.254.476	66.077.433
65 A 65,99	629	6.508	7.137	2.077.095	16.907.353	18.984.448
66 A 66,99	664	6.576	7.240	1.809.591	18.031.982	19.841.573
67 A 67,99	654	6.777	7.431	1.854.470	20.656.237	22.510.707
68 A 68,99	684	6.588	7.272	2.337.470	18.792.285	21.129.756
69 A 69,99	675	6.816	7.491	2.235.877	21.965.720	24.201.597
SUBTOTAL 2	3.306	33.265	36.571	10.314.504	96.353.577	106.668.080
70 A 70,99	606	6.586	7.192	1.734.816	22.294.586	24.029.402
71 A 71,99	688	1.600.108	6.711	1.600.108	20.751.134	22.351.243
72 A 72,99	624	2.120.906	6.468	2.120.906	21.506.535	23.627.441
73 A 73,11	611	2.134.927	6.775	2.134.927	23.527.595	25.662.522
74 A 74,99	586	2.130.826	6.818	2.130.826	24.101.921	26.232.747
75 ou mais	7.620	25.104.914	115.487	25.104.914	471.920.626	497.025.541
SUBTOTAL 3	10.735	33.098.268	149.451	34.826.498	584.102.398	618.928.896
TOTAL	16.526	33.155.422	212.396	52.963.958	738.710.451	791.674.409

Fonte: MGISP. Elaboração: Diálogo Institucional.

Assim, na faixa de 61 a 64,99 anos, a receita total é de R\$ 66.077.352. E, na faixa de mais de 65 anos a 69,99, R\$ 106.668.009. A faixa etária a partir de 70 anos é responsável por R\$ 618.928.497, num total geral de R\$ 791.673.858 para pensionistas com 61 anos ou mais

A renúncia fiscal imediata, assim, além dos R\$ 618,9 milhões de pensionistas com mais de 70 anos, seria de R\$ 106,688, para os que tem mais de 65 anos e menos de 70 anos; e de R\$ 13.215.470 para os situados na faixa etária de 61 a 64,99 anos. Contudo, a partir do segundo ano essa renúncia passaria a ser de R\$ 25.109.535.

Sinteticamente, portanto, aplicando-se a proporcionalidade já apontada (80% da renúncia para o Poder Executivo e 20% para os demais Poderes) tem-se, na esfera da União:

23) CENÁRIO 1 – ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL – RPPS DA UNIÃO

SITUAÇÃO	PODER EXECUTIVO	DEMAIS PODERES E ORGÃOS	TOTAL
APOSENTADOS >70	1.553.965.821	388.491.455,17	1.942.457.276
PENSIONISTAS >70	618.928.896	154.732.223,88	773.661.119
APOSENTADOS >65<70	606.055.978	151.513.994,58	757.569.973
PENSIONISTAS >65<70	106.668.009	26.667.002,34	133.335.012
RED 1/5 APOSENTADOS 61/65 = 1º ano	66.688.740	16.672.185,05	83.360.925
RED 1/5 PENS 61/65 – 1º ano	13.215.470	3.303.867,61	16.519.338
APOSENTADOS POR INVALIDEZ/ INCAPACIDADE	129.887.332	32.471.832,90	162.359.165
TOTAL	3.095.410.246	773.852.562	3.869.262.808

Elaboração: Diálogo Institucional.

Essa renúncia imediata, portanto, corresponde a cerca de 67,55% da receita anual da contribuição de aposentados e pensionistas projetada para o ano de 2023.

Caso aplicado o mesmo percentual para os Estados e o DF, a renúncia fiscal imediata seria da ordem de cerca de R\$ 11,25 bilhões, mas trata-se de uma suposição que somente poderia ser confirmada a partir de um exame acurados de dados detalhados sobre a composição da folha de pagamentos e composição dos quantitativos de aposentados e pensionistas em cada ente, o que se mostra inviável no momento face à indisponibilidade de dados consolidados no âmbito do órgão responsável pelo acompanhamento dos RPPS estaduais e a exiguidade do prazo disponível para a elaboração deste Estudo.

A insuficiência de dados para um cálculo mais acurado e preciso não permite estimativa categórica e diferenciada por entes federativos de nível municipal.

Contudo, frente à baixa remuneração dos servidores, em regra, e dos proventos de aposentadoria, os impactos seriam bastante reduzidos, frente ao dimensionado para os demais níveis da Federação.

Isso porque, embora responsáveis pela maioria da força de trabalho do serviço público no Brasil, os municípios brasileiros vêm adotando, desde 1999, nos termos da Lei nº 9.717, regras rígidas que levaram muitos deles a extinguir seus regimes próprios. E os que nele permaneceram – e que são minoria – têm em sua força de trabalho enormes contingentes de servidores com remunerações baixas: professores, técnicos de enfermagem, guardas municipais, pessoal administrativo, pessoal da limpeza urbana e outras categorias que, embora exerçam funções importantes para o atendimento à população, percebem remunerações muito baixas e, em consequência, proventos igualmente baixos.

Ademais, assim como os Estados, DF e a União, os Municípios já se acham sob as regras da Reforma da Previdência de 2019, que fixou, para novos servidores, a extinção da paridade e integralidade, com a aplicação compulsória, em todos os casos, do teto do RGPS.

No Cenário 1, se considerarmos aplicáveis as mesmas proporções de aposentados e pensionistas com idades maiores que 70 anos, e sua distribuição nas faixas etárias de 61 a 70 anos, verificada na União, aplicada a regra prevista na PEC nº 555, de 2006, e com base na média dos proventos de aposentadoria e pensão, a perda de receita imediata seria de R\$ 1.653.696.568, para cerca de 2.000 municípios brasileiros.

2.2 - CENÁRIO 2

O Cenário 2 considera, alternativamente, a redução da contribuição na proporção de 1/10 a partir dos 66 anos de idade e isenção no caso de aposentados por invalidez ou incapacidade permanente ou com mais de 75 anos. A isenção somente seria alcançada, em razão da idade, a partir de 75 anos de idade.

Nesse cenário, tem-se 169.314 aposentados com idade a partir de 75 anos, cuja receita de contribuições anualizada é de R\$ 1.015.710.744.

Desses, porém, 10.173 são aposentados por invalidez ou incapacidade, e que já fariam jus à isenção em razão dessa condição

Entre os demais, aposentados compulsoriamente, ou voluntariamente, que totalizam 159.094, a receita total de contribuições anual é de R\$ 971.467.761

Em gozo de pensão por morte, tem-se 123.107 com mais de 75 anos, cuja receita total é de R\$ 497.025.240.

Na faixa etária a partir de 66 anos e menos de 75, tem-se 148.122 aposentados e 65.907 pensionistas. A receita de CPSS de aposentados nessa faixa é de R\$ 1.077.940.701, e de R\$ 209.586.833 de pensionistas, totalizando R\$ 1.287.527.534.

A renúncia anual de 1/10 desse valor alcançaria, portanto, R\$ 128.752.753 primeiro ano de vigência da isenção. No segundo ano, ela seria de R\$ 248.752.927, no Poder Executivo Federal, quando os situados na faixa de 74 a 74,99 anos atingissem a isenção total.

Assim, somado impacto da isenção de aposentados por incapacidade e invalidez, de R\$ 129.887.332 anuais, ter-se-ia renúncia fiscal imediata de R\$ 1.779.546.046, no Poder Executivo.

Projetando-se esse impacto para os 3 Poderes, tem-se o impacto total de **R\$ 2.158.916.734**, assim distribuído:

24) CENÁRIO 2 – ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL – RPPS DA UNIÃO

SITUAÇÃO	PODER EXECUTIVO	DEMAIS PODERES E ORGÃOS	TOTAL
APOSENTADOS >75	971.467.761	242.866.940,36	1.214.334.702
PENSIONISTAS >75	497.025.541	124.256.385,14	621.281.926
RED 1/10 APOSENTADOS 66/74,99 = 1º ano	107.794.070	26.948.517,52	134.742.588
RED 1/10 PENS 66/74,99– 1º ano	20.958.683	5.239.670,83	26.198.354
APOSENTADOS POR INVALIDEZ/ INCAPACIDADE	129.887.332	32.471.832,90	162.359.165
TOTAL	1.727.133.387	431.783.347	2.158.916.734

Elaboração: Diálogo Institucional.

Esse impacto representa uma redução de 37,69% da receita anual da contribuição de aposentados e pensionistas. Projetando-se esse impacto para Estados e DF, ter-se-ia impacto de R\$ 6.276.873.615 para esses entes.

No caso dos Municípios, se consideramos a proporção de aposentados e pensionistas com idades a partir de 75 anos e com idades entre 65 e 75, a perda imediata de receita seria de apenas R\$ 922.691.690, ou, em média, R\$ 461.346 por município.

2.3- CENÁRIO 3

O Cenário 3 considera a possibilidade de redução de 1/5 da contribuição a partir dos 63 anos para a mulher ou 66 anos de idade para o homem. Assim, a partir dos 71 anos os homens estariam isentos, e as mulheres a partir dos 68 anos.

A isenção seria automática e imediata no caso de aposentados por invalidez ou incapacidade permanente ou com mais de 70 anos.

A receita total para homens na faixa etária a partir de 66 a 70,99 anos é de R\$ 335.371.906. A renúncia fiscal no primeiro ano de 1/5 desse valor seria de R\$ 67.074.381. No caso das mulheres entre 63 e 67,99 anos, a receita total é de R\$ 263.125.367 e a renúncia no primeiro ano seria de R\$ 52.625.073.

No caso das pensões por morte, a receita de pensões concedidas a mulheres é de R\$ 86.550.617 e a de pensões concedidas a homens é de R\$ 9.972.222, e a renúncia no primeiro ano seria, respectivamente, de R\$ 17.310.123 e R\$ 1.994.444.

A tabela demonstra o valor da renúncia total, de R\$ 1.682.765.138 no Poder Executivo. Projetando-se para os demais poderes, a renúncia seria de R\$ 2.983.957.692, ou 52,10% da receita total com a CPSS de inativos e pensionistas estimada para 2023.

Nesse cenário, a renúncia total seria seguinte:

25) CENÁRIO 3 – ESTIMATIVA DE RENÚNCIA FISCAL – RPPS DA UNIÃO

RENÚNCIA FISCAL			
	PODER EXECUTIVO	DEMAIS PODERES E ORGÃOS	TOTAL
APOSENTADOS >70	1.553.965.821	388.491.455,17	1.942.457.276
PENSIONISTAS >70	618.928.497	154.732.124,20	773.660.621
RED 1/5 APOSENTADOS H 66 a 70,99 = 1º ano	67.074.381	16.768.595,32	83.842.977
RED 1/5 APOSENTADOS M 63 a 67,99 = 1º ano	17.310.123	4.327.530,86	21.637.654
APOSENTADOS POR INVALIDEZ/ INCAPACIDADE	129.887.332	32.471.832,90	162.359.165
TOTAL	2.387.166.154	596.791.538	2.983.957.692

Elaboração: Diálogo Institucional.

Projetando-se a proporção sobre a receita dos Estados e DF, a renúncia fiscal estimada desses entes é de R\$ 8.676.707.757.

Para os Municípios, adotadas as mesmas premissas e a proporcionalidade verificada na União, em relação à receita total, a renúncia fiscal seria de R\$ 1.275.463.971.

3 - CONCLUSÃO - ALTERNATIVAS À PEC 555/2006

Embora calcada nas melhores intenções, a PEC nº 555, de 2006, mostra-se defasada, frente às alterações constitucionais ocorridas desde a sua apresentação.

Observe-se que não é o objetivo nem da PEC 555/2006, nem das alternativas apresentadas pelo MOSAP a revogação integral da cobrança da contribuição de aposentados e pensionistas, mas de aplicar a esse tributo critérios de razoabilidade, evitando que seja exigida a partir de determinadas idades e em determinadas situações, claramente delimitadas.

Sob o prisma formal, o teor do Substitutivo da PEC 555 altera o § 21 do art. 40 da CF, o qual assegurava ao portador de doença incapacitante a incidência da contribuição apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência. Esse dispositivo, porém, acha-se revogado pela EC 103, de 2019.

Além disso, o texto da PEC na forma aprovada pela Comissão Especial e que se acha à espera de apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, não considera, especialmente, as alterações contidas nos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição, que, autorizam, em caso de **déficit** atuarial, que a contribuição ordinária dos aposentados e pensionistas passe a incidir sobre o valor dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o salário-mínimo, e a instituição de contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, em caso de déficit atuarial, por prazo determinado. E o art. 9º, § 8º que prevê que por meio de lei poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal. Também não altera o inciso X do § 22 do art. 40 da CF, que prevê que lei complementar estabelecerá “parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.”

Trata-se de normas que implicam em elevados riscos de exação excessiva e confiscatória, que devem ser rechaçadas e suprimidas da ordem constitucional.

Ademais, embora, com fundamento no decidido pelo STF na ADI 3.143, altere o art. 4º da EC 41, com o fim de assegurar que a CPSS incida apenas sobre a parcela de proventos acima do “teto” do RGPS, ela não considera o fato de que, ao dispor sobre as alíquotas de contribuição vigentes desde março de 2020, já trata do mesmo tema, e com o mesmo objetivo, embora não afaste o disposto nos supramencionados dispositivos.

Outro aspecto digno de nota é que a PEC 555/2006 prevê, em seu art. 3º, que as isenções e reduções de contribuições propostas aplicam-se imediatamente à totalidade das contribuições previdenciárias incidentes sobre proventos e pensões instituídas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vedada a atribuição de efeitos retroativos. Essa solução levaria à necessidade de reformulações orçamentárias, nos três

níveis da Federação, o que poderia dificultar enormemente a sua aprovação e implementação.

Desse modo, embora os impactos fiscais, nos três níveis federativos, sejam suportáveis e compensáveis por meio de outras fontes de custeio das despesas com pessoal e encargos, mostra-se conveniente e necessário examinar alternativa à solução proposta pela PEC 555/2006.

Alterações ao Substitutivo da PEC nº 555/2006, no entanto, não são mais possíveis, dado que se trata de PEC cuja apreciação já foi concluída pela Comissão Especial, não sendo cabíveis emendas de Plenário em caso de vir a ser colocada na Ordem do Dia da Câmara dos Deputados.

Assim, a correção do texto somente seria viabilizada mediante a apresentação de nova PEC, que poderia ser objeto de apensamento à PEC nº 555, de 2006, com fundamento no decidido na Questões de Ordem nº 237/2022.

Nessa questão de ordem, o Presidente da Câmara dos Deputados considerou que, havendo afinidade temática, a Mesa Diretora pode acatar pedido de apensamento, ou determinar o apensamento, de propostas de emenda à constituição, e, nos termos do art. 142 do Regimento Interno, para que a apensação seja possível, basta que as proposições sejam da mesma espécie, regulem matéria idêntica ou correlata e não tenham entrado na Ordem do Dia do Plenário.

No caso examinado pela Questão de Ordem, questionava-se o apensamento de PECs em estágios diferentes de tramitação, uma delas já tendo sido admitida pela CCJC, e a outra já sob exame de comissão especial, e esgotado o prazo para o seu emendamento.

Ao decidir, o Presidente da Câmara destacou, ainda, o decidido nas Questões de Ordem nºs 90, de 2007, e 218, de 2022, concluindo que não há óbice à apensação de PECs quando, em fases diferentes de tramitação, as proposições tratem de matérias correlatas, citando, ainda, como precedentes de apensação de PECs que se encontravam em estados distintos de tramitação as PEC 183/99, PEC 507/10, PEC 327/17, PEC 77/03, PEC 1/02 e PEC 15/22.

Dessa forma, tratando-se de propostas que visam o mesmo fim, com conteúdos correlatos, seria possível esse apensamento, servindo a PEC a ser apresentada como meio para superar as omissões apontadas.

E, durante a apreciação em plenário, seria possível o requerimento de preferência para o novo texto a ser apresentado.

Desse modo, opinamos no sentido de apresentação de nova PEC, na forma de anexo a esta Nota, materializando o teor do **Cenário 2** abordado nesse estudo, que asseguraria melhor e mais completo tratamento do tema, absorvendo, ainda, o conteúdo do Substitutivo da PEC 555/2006, e fixando-se a sua eficácia plena a partir do exercício financeiro subsequente à sua promulgação.

De forma sintética, temos as seguintes renúncias fiscais estimadas, decorrentes do Cenário 2, com base nos dados disponíveis, em valores de 2023:

26) RENÚNCIA FISCAL ESTIMADA – R\$ - 2023

ISENÇÃO TOTAL IMEDIATA				
	UNIÃO	ESTADOS E DF	MUNICÍPIOS	TOTAL
APOSENTADOS A PARTIR DE 75 ANOS	1.214.334.702	1.833.635.439	269.541.859	3.317.511.999
PENSIONISTAS A PARTIR DE 75 ANOS	621.281.926	938.130.612	137.903.895	1.697.316.432
APOSENTADOS POR INVALIDEZ/INC.	162.359.165	245.161.007	36.038.327	443.558.498
SUBTOTAL 1	1.997.975.792	3.016.927.057	443.484.081	5.458.386.929
REDUÇÃO GRADUAL DA CONTRIBUIÇÃO				
	UNIÃO	ESTADOS E DF	MUNICÍPIOS	TOTAL
RENUNCIA A PARTIR DO 1º ANO				
APOSENTADOS	134.742.588	203.460.202	29.908.367	368.111.156
PENSIONISTAS	26.198.354	39.559.300	5.815.162	71.572.816
SUBTOTAL 2	160.940.942	243.019.502	35.723.529	439.683.972
TOTAL 1+2	2.158.916.734	3.259.946.559	479.207.609	5.898.070.902
	UNIÃO	ESTADOS E DF	MUNICÍPIOS	TOTAL
RENÚNCIA A PARTIR DO 2º ANO				
APOSENTADOS	255.230.982	385.396.689	56.652.777	697.280.448
PENSIONISTAS	55.710.177	84.121.911	12.365.804	152.197.892
TOTAL A PARTIR DO 2º ANO	310.941.159	469.518.599	69.018.581	849.478.339

Elaboração: Diálogo Institucional.

Com essa alternativa, consideramos que será facilitada a tramitação e aprovação da PEC, superando-se um quadro constitucional adverso e extremamente perverso aos aposentados e pensionistas dos regimes próprios de previdência social.

ANEXO
MINUTA DE PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

Altera o inciso X do § 22 e insere o § 21-A no art. 40 da Constituição, altera o art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 e revoga os §§ 1º-A, 1º-B e § 1º-C do art. 149 da Constituição e o § 8º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O inciso X do § 22 do art. 40 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 40.

.....

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

.....

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições.” (NR)

Art. 2º O art. 40 da Constituição passa a vigorar acrescido do seguinte § 21-A:

“Art. 40.

§ 21-A. A contribuição de que trata o § 18 deste artigo:

I - não será exigida na hipótese de a aposentadoria do titular do respectivo for decorrente de incapacidade permanente para o trabalho.

II - não será exigida na hipótese de o titular do benefício de aposentadoria, na forma da lei, for portador de doença incapacitante;

III - terá o seu valor reduzido em um décimo a cada ano, a partir da data em que o titular do benefício atingir sessenta e seis anos de idade, se homem, e sessenta e três anos de idade, se mulher.

IV - deixará de ser exigida, em qualquer hipótese, quando o titular do benefício de aposentadoria ou pensão por morte atingir setenta e cinco anos de idade.” (NR)

Art. 3º O art. 11 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, passa a vigorar acrescido do seguinte § 4º-A:

“Art. 11.

.....

§4º- A contribuição de que trata o § 4º deste artigo:

I - Não será exigida na hipótese de a aposentadoria do titular do respectivo for decorrente de incapacidade permanente para o trabalho.

II - Não será exigida na hipótese de o titular do benefício de aposentadoria, na forma da lei, for portador de doença incapacitante;

III - terá o seu valor reduzido em um decimo a cada ano, a partir da data em que o titular do benefício atingir sessenta e seis anos de idade.

IV - deixará de ser exigida, em qualquer hipótese, quando o titular do benefício de aposentadoria ou pensão por morte atingir setenta e cinco anos de idade.” (NR)

Art. 4º Ficam revogados:

I - os §§ 1º-A, 1º-B e § 1º-C do art. 149 da Constituição.

II - o § 8º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor em 1º de janeiro do ano subsequente ao da sua promulgação.



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PERITOS CRIMINAIS FEDERAIS

