Câmara dos Deputados

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6, DE 2019

Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

EMENDA SUPRESSIVA

Art. 1º. Suprimam-se do art. 1º da PEC 6/2019 o art. 149 bem como todos os seus parágrafos, incisos e alíneas.

Art. 2º. Suprima-se do art. 1º da PEC 6/2019, o inciso II do art. 195 proposto.

Art. 3º. Suprimam-se o caput do art. 13 da PEC 6/2019 bem como os seus §§ 1º e 2º.

Art. 4º. Suprimam-se o caput do art. 14 da PEC 6/2019 bem como todos os seus parágrafos e incisos.

Art. 5º. Suprimam-se o caput do art. 15 da PEC 6/2019 bem como os seus §§ 1º e 2º.

Art. 6º. Suprima-se o art. 45 da PEC 6/2019.

JUSTIFICAÇÃO

A proposta dos §§ 1º, 1º-A, 1º-B, 1º-C e 1º-D do art. 149 da Constituição Federal é permitir que os entes federados possam instituir contribuições ordinárias

e extraordinárias com escalonamento para seus servidores públicos, aposentados e pensionistas, para custeio de seu regime próprio de previdência.

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.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já definiu na ADI 2010 que a natureza da contribuição previdenciária dos servidores é retributiva, o que coloca a exigência de que a contribuição, ou sua majoração, esteja associada ao respectivo benefício. A majoração de alíquotas para suprir eventual déficit oriundo do sistema de repartição, é, portanto, inconstitucional. Vejamos trecho da AD 2010:

> **Ementa:**
>
> O REGIME CONTRIBUTIVO É, POR ESSÊNCIA, UM REGIME DE CARÁTER EMINENTEMENTE RETRIBUTIVO. A QUESTÃO DO EQUILÍBRIO ATUARIAL (CF, ART. 195, § 5º). CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL SOBRE PENSÕES E PROVENTOS: AUSÊNCIA DE CAUSA SUFICIENTE. - Sem causa suficiente, não se justifica a instituição (ou a majoração) da contribuição de seguridade social, pois, no regime de previdência de caráter contributivo, deve haver, necessariamente, correlação entre custo e benefício. 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. Doutrina. Precedente do STF.
>
> **Voto:**
> [...] ainda assim assumiria relevo a tese de que a norma consubstanciada no art. 2º da Lei nº 9.783/99 teria incidido no vício de inconstitucionalidade material, pois o objetivo visado pelo Poder Público, com a vigência temporária das alíquotas progressivas, evidencia um claro desvio de finalidade quanto ao produto da arrecadação da contribuição de seguridade social, destinado, em grande parte, a cobrir déficit passado (financiamento dos atuais inativos, como expressamente reconhecido pelo Presidente da República [...]), circunstância esta que, por si só, basta para revelar a inaceitável descaracterização da função constitucional inerente a essa modalidade tributária."

Para demonstrar a desnecessidade da progressividade das alíquotas, é importante assinalar que o TCU (TC 001.040/2017) já apontou que o mencionado

déficit do RPPS está estável em relação ao PIB com tendência a desaparecer com o tempo. Vejamos a tabela a seguir extraída da manifestação do TCU:

Quadro 13 – Valores projetados para o RGPS, RPPS e pensões militares, conforme anexo do PLDO 2017, em relação ao PIB projetado.

	RPPS			PIB PROJETADO
ANO	RECEITA	DESPESA	RESULTADO	
2016	0,5%	1,6%	-1,1%	6.247
2017	0,5%	1,6%	-1,1%	6.788
2020	0,4%	1,5%	-1,1%	8.701
2030	0,3%	1,1%	-0,9%	17.171
2040	0,2%	0,9%	-0,7%	30.439
2050	0,1%	0,7%	-0,6%	50.649
2060	0,1%	0,5%	-0,4%	80.358

Reforça a desnecessidade da progressividade de alíquotas para a sustentabilidade das despesas previdenciárias o fato de referida progressividade ter resultado mínimo para o resultado final que a PEC pretende obter, conforme pode ser constatado observando-se a tabela que encerra a exposição de motivos da PEC 6/2019, a seguir transcrita:

IMPACTO LÍQUIDO (R$ BI DE 2019)	10 ANOS	20 ANOS
Reforma do RGPS	715	3.449,4
Reforma no RPPS da União	173,5	413,5
Mudanças das alíquotas no RPPS da União	29,3	45,2
Mudanças no RGPS	-27,6	-61,9
Assistência Fásica e Focalização do Abono Salarial	182	651,2
TOTAL	**1.072,4**	**4.497,4**

O que se evidencia é que as mudanças de alíquotas, considerando RPPS e RGPS em conjunto, resultam em apenas 1,7 bilhões em dez anos (29,3-27,6) e em vinte anos acabam por prejudicar o resultado dos ajustes com perdas de 16,7 bilhões (45,2-61,9).

O quadro reproduzido aponta para a constatação de que o governo propôs uma política social (diminuição das alíquotas do RGPS) pretendendo que tal política seja financiada por um conjunto restrito de contribuintes, os servidores públicos. Tal constatação comprova o desvio de finalidade e a consequente inconstitucionalidade da proposta, tendo em conta a referibilidade característica de tais contribuições, conforme já sacramentou o STF.

Descortinada a desnecessidade, emerge a inconstitucionalidade por violação do princípio da proporcionalidade, conforme as lições do direito constitucional asseguram.

Em adição, a vedação do confisco jamais pode ser ignorada, tendo em conta o peso total da carga tributária incidente sobre o benefício. Assim, é preciso somar às alíquotas previdenciárias a incidência, por exemplo, do imposto de renda. Ademais, quando se consideram os impostos indiretos (altamente regressivos), desnuda-se o estilo draconiano de versar sobre uma matéria eminentemente fiscal/tributária como se fosse tão-só de índole previdenciária. Ou seja, as fontes de custeio da previdência têm que dialogar com universal reforma tributária. Certamente, o Parlamento brasileiro tem a plena ciência de que a contribuição previdenciária é modalidade de tributo. Nessa condição, submete-se inescapavelmente à proibição encapsulada no art. 150, IV, da Carta (que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios utilizar o tributo com efeito de confisco), garantia que sequer uma Emenda Constitucional pode abolir, nos termos do art. 60, da CF.

Não custa evocar o assinalado pelo STF, a respeito da vedação de confisco (na ADC 8, MC/DF, Relator Min. Celso de Mello): "(...) A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não-confiscatoriedade, consagrado no art. 150, IV, da Constituição. (...) A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade,

à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ ou os rendimentos do contribuinte." Nada a acrescentar, no ponto.

Portanto, é essencial averbar categoricamente que, para fins da definição de alíquotas de contribuições previdenciárias - ordinárias e extraordinárias – do ente federativo, dos servidores públicos, dos aposentados e dos pensionistas, está vedado o caráter confiscatório. Mais: é de todo indeclinável consignar que a instituição das contribuições previdenciárias para o custeio do regime próprio de previdência de que trata o art. 40 tem que assegurar aos contribuintes a proteção contra a perda do poder aquisitivo real. Como assinalado, a progressividade em si não é inconstitucional, porém deve ser comedida e prevista na Carta. À evidência, não faz o menor sentido admitir a alíquota de contribuição previdenciária que alcance o patamar estratosférico de 22 por cento! Somando-se a outros tributos incidentes, caminha-se para a consumação, se o Congresso Nacional ou o Poder Judiciário não evitarem tempestivamente, do maior confisco na história republicana.

Desta forma, em respeito ao princípio da vedação ao confisco, propõe-se a supressão dos dispositivos que autorizam os entes federados instituir as contribuições extraordinárias e ordinárias previstas no texto da PEC 06/2019.

Partido/UF

EMENDA Nº , DE 2019
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 6, DE 2019
(Do Sr. Lincoln portela e outros)

Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

DEPUTADO	ASSINATURA	GABINETE

CD193337550810

EMENDA Nº , DE 2019
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 6, DE 2019
(Do Sr. Lincoln portela e outros)

Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

DEPUTADO	ASSINATURA	GABINETE

CD193337550810

EMENDA Nº , DE 2019
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 6, DE 2019
(Do Sr. Lincoln portela e outros)

Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

DEPUTADO	ASSINATURA	GABINETE

CD193337550810

EMENDA Nº , DE 2019
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 6, DE 2019
(Do Sr. Lincoln portela e outros)

Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

DEPUTADO	ASSINATURA	GABINETE

CD193337550810

EMENDA Nº , DE 2019
PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 6, DE 2019
(Do Sr. Lincoln portela e outros)

Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

DEPUTADO	ASSINATURA	GABINETE

CD193337550810