

PEC 006/2024

NOTAS TÉCNICAS

- **IMPACTOS FISCAIS E
ORÇAMENTÁRIOS**

- **BENEFÍCIOS PARA A
ECONOMIA E PARA
A SOCIEDADE**

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Abril de 2024

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

Redação

Luis Alberto dos Santos (Consultor Advogado)

Revisão

Vilson Antonio Romero (Jornalista - DRT/RS 8236 e Auditor Fiscal,
Pública Central do Servidor)

Colaboração

Hugo Pimenta (Jornalista - MTB 8600 e Advogado)

Planejamento Gráfico

Avangard Marketing e Comunicação

Índice

- **IMPACTOS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIOS** Página 2
- **BENEFÍCIOS PARA A ECONOMIA PARA A SOCIEDADE** Página 25

PEC Social 006/24

IMPACTOS FISCAIS E ORÇAMENTÁRIOS

Abril de 2024

NOTA TÉCNICA

Assunto: Proposta de Emenda à Constituição nº 555, de 2006 e Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2024. Contribuição de inativos e pensionistas para o Regime Próprio de Previdência Social. Impactos fiscais.

Tramita, na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 555, de 2006, de autoria do ex-Deputado Federal Carlos Motta e outros, que “revoga o art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003”. A PEC nº 555/2006 foi aprovada na forma de Substitutivo pela Comissão Especial constituída para o seu exame em 14 de julho de 2010, e, desde então, acha-se pronta para a Ordem do Dia e votação pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Além dessa PEC, tramita, ainda, a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2024, de autoria do Deputado Cleber Verde e outros, que “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”. A PEC nº 6/2024, que foi formalizada no dia 5 de março de 2024, e ainda aguarda despacho do Presidente da Câmara. Simultaneamente à sua apresentação, o Deputado Cleber Verde protocolizou o Requerimento nº 624/2024, solicitando o apensamento da PEC 6/2024 à PEC 555/2006.

Ambas as propostas buscam afastar a cobrança da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas para o Regime Próprio de Previdência Social.

A contribuição de aposentados e pensionistas foi instituída, no plano constitucional, pela EC 41, de 2003 e regulamentada pela Lei nº 10.887, de 2004. Em maio de 2024, completam-se 20 anos dessa cobrança.

A contribuição estabelecida pela EC 41/2003, que foi a conclusão de uma sucessão de iniciativas com essa finalidade adotadas ainda em 1990, incide sobre proventos de aposentadoria e pensão. Na esfera federal, ela incide apenas sobre a parcela acima do teto do Regime Geral do INSS (R\$ 7.786,02). A EC 103, de 2019, a “Reforma da Previdência” do Governo Bolsonaro, autorizou

também a cobrança sobre a parcela acima de 1 salário-mínimo em caso de déficit atuarial, mas poucos entes federativos implementaram essa cobrança.

Em sua formulação inicial, a PEC 555, de 2006, tentou afastar a cobrança, mediante a revogação do art. 4º da EC 41/2003, e com efeitos retroativos.

Em 2010, a Comissão Especial da Câmara aprovou substitutivo, segundo o qual 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 do Vencido – o saudoso Dep. Arnaldo Faria de Sá - 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 pelo Relator original, o também já falecido Deputado Luiz Alberto (PT-BA), que previa desconto gradativo a partir do sexagésimo primeiro aniversário, até alcançar setenta anos, e que foi rejeitado pela Comissão.

Desde então, algumas alterações relevantes ocorreram, tanto no plano constitucional, quanto no que se refere aos dados demográficos da população brasileira. Por exemplo, em 2015 a EC 88/2015 aumentou a idade de aposentadoria compulsória para 75 anos.

Entre 2010 e 2022, segundo o IBGE, a expectativa de vida ao nascer para os brasileiros e aos 55, 60, 65, 70 e 75 anos apresentava os seguintes valores:

EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER E POR IDADES A PARTIR DE 55 ANOS (2010 E 2022)

Idade	Homem		Mulher		Ambos os sexos	
	2010	2022	2010	2022	2010	2022
0	69,73	72,00	77,32	79,00	73,48	75,50
55	23,16	23,80	27,00	27,80	25,16	25,90
60	19,63	20,00	22,97	23,50	21,39	21,90
65	16,37	16,50	19,19	19,50	17,87	18,10
70	13,43	13,40	15,71	15,80	14,66	14,70
75	10,96	10,50	12,63	12,40	11,89	11,60

Fonte: IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9126-tabuas-completas-de-mortalidade.html?edicao=18026>

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, quanto para limitar o gozo de pensões por morte, tanto nos RPPS quanto no RGPS. Embora entre 2010 e 2021 tenha havido crescimento relevante das expectativas de sobrevida, entre 2022 e 2021, houve redução nesse indicador, resultante do aumento da mortalidade provocada pela Covid-19.

Com apoio em elementos dessa ordem, a 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:

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.

A EC 103 fixou idades mínimas para a aposentadoria que, em 2024, são de 62 anos para a mulher e 65 para o homem, com regras de transição para quem ingressou até 2019.

Segundo a regra do art. 4º, em 2024 a idade mínima é de 57 anos para a mulher e 62 para o homem, mas, para se aposentar com essa idade, o tempo de contribuição tem que ser de, no mínimo, 29 anos para a mulher, e 34 para o homem, em 2024, e esse requisito vai aumentando 1 ano a cada ano, até que a soma de idade com contribuição chegue a 92 para a mulher e 100 para o homem. Em 2028, o homem terá que ter pelo menos 38 anos de contribuição para se aposentar com 62 anos de idade, e a mulher, em 2031, terá que ter pelo menos 35 anos de contribuição.

E 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.

Para os que se achavam ainda em fase de aquisição de direitos, 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.

A idades mínimas fixadas para o RPPS, elevadas, são as mesmas fixadas para o RGPS, mas, no RGPS, não há contribuição de inativos e pensionistas.

A exigência da contribuição de inativos, que tem aplicação apenas para os filiados ao RPPS, não obedece ao princípio de que para haver benefício, tem que haver contribuição, e vice-versa: a contribuição tem que estar lastreada num benefício futuro.

Quando foi instituída a CPSS dos aposentados, havia o argumento de que com a implementação do regime jurídico único pela CF 88, e particularmente em 1990, no caso da União, muitos servidores passaram a ter direito à aposentadoria integral, sem haver contribuído sobre a totalidade da remuneração, ou contribuíram por pouco tempo.

Mas desde 1993 com a EC 3, passou a ser cobrada a contribuição sobre a totalidade da remuneração, em percentuais de cerca de 11%. Ao longo do período de 1993 a 1999, chegou a ser cobrada, com base em medida pro-

visória, a contribuição de aposentados e pensionistas, no âmbito da União, mas foi apenas com a EC 41/2003 que essa possibilidade passou a ter guarida constitucional.

A cobrança de contribuição de inativos, validada constitucionalmente pela EC 41, de 2003, e implementada em 2004, portanto, já cumpriu o seu papel de “compensar” a mudança do regime jurídico.

No entanto, a EC 103/2019 não apenas 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 razão da EC 103, de 2019, vigoram alíquotas nominais de contribuição elevadas, que no caso de inativos e pensionistas, podem chegar a 22%. Contudo, como a faixa de renda até o teto do RGPS é isenta de contribuição, a alíquota progressiva, efetiva, oscila entre 6% e 15% dos proventos.

E a EC 103 também permite, nos termos da redação dada aos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C, que se demonstrada a insuficiência da cobrança sobre a parcela acima de um salário-mínimo, para equacionar o déficit atuarial, seja instituída contribuição extraordinária, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas. Essa contribuição extraordinária poderá ser exigida pelo prazo máximo de 20 anos. 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.

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. 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 servido-

res ativos, aposentados e pensionistas, contribuições confiscatórias, e que, vigentes há cerca de 20 anos, já perderam a sua razão de existir.

Esses temas não foram objeto da PEC 555 ou seu substitutivo, o que evidencia não ser a mesma suficiente ou adequada, redacionalmente, para solucionar os problemas hoje existentes.

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.

Em 2023, a despesa com proventos de aposentadoria e pensão dos servidores civis da União alcançou R\$ 94 bilhões, ou 7,6% da Receita Corrente Líquida do Exercício. Esse montante corresponde a apenas 0,86% do PIB de 2023.

Nesse contexto, não se pode atribuir à despesa com inativos e pensionistas civis, 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.

A PEC 6/2024, portanto, atualiza o objetivo da PEC 555, mas não propõe a extinção imediata da contribuição sobre aposentadoras e pensões para todos, nos 3 níveis de governo.

Em 2023, havia os seguintes quantitativos de servidores civis ativos, no Poder Executivo da União:

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.

Dos 530.884 ativos considerados, 140.816 já não fazem jus à aposentadoria integral pelo RPPS, pois ingressaram após a implementação do regime complementar e estão sujeitos ao teto do RGPS.

Mas os demais, que venham a fazer jus a proventos do RPPS acima do teto do RGPS, estão sujeitos à contribuição de inativos.

Temos assim, do total de 530.884 servidores, cerca de 172 mil que ingressaram até o final de 2003, outros 340 mil servidores que ingressaram entre 2003 e 2019. Excluindo-se os 141 mil que são sujeitos ao teto do RGPS, são 390 mil servidores que ainda estarão sujeitos à contribuição de inativos, quando se aposentarem.

Quanto aos que ainda estão em gozo de benefícios de aposentadoria ou pensão, passados cerca de 20 anos desde que essa cobrança foi constitucionalizada e admitida pelo Supremo Tribunal Federal, e estabelecida em lei, não subsiste, mais, razão para que continuem a ser taxados, como não há razão para que os atuais ativos, que contribuem sobre a totalidade da remuneração desde 1993 venham a sofrer contribuição previdenciária sobre os proventos quando passarem à inatividade.

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

O impacto fiscal da não-incidência dessa contribuição, visto que já se acha em vigor e integra as receitas tributárias, 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.”

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 a LOA 2024:

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 LOA 2024. Elaboração: Diálogo Institucional.

Segundo dados apurados em estudo realizado pelo MOSAP – Movimento dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas¹, com base em dados dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária da União e dos Estados e DF, e dados disponibilizados pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos e Ministério da Previdência Social, 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, segundo dados divulgados pelos Estados nos respectivos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária até agosto de 2023, a receita total prevista de contribuições de aposentados e pensionistas, para o ano, era de R\$ 16,653 bilhões.

¹ MOSAP. Contribuição de Aposentados e Pensionistas para os RPPS. PEC 555/2006. Conteúdo e Impactos Fiscais e Alternativas. Outubro de 2023.

Nos Municípios, considerados 2.113 Municípios que mantêm regime próprio, e segundo dados relativos ao ano de 2022 disponibilizados pela Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social, com base em dados de 1.829 regimes próprios municipais, tem-se uma previsão de receitas anual da ordem de R\$ 2,373 bilhões. Atualizando-se esse valor pelo IPCA em julho de 2023 ele corresponde 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.

Nos Municípios, dado que as médias de valores de remunerações proventos são muito baixas (R\$ 1.804,71 em 2022) uma grande maioria de inativos e pensionistas vinculados a regimes próprios se acham dentro da faixa de não incidência da contribuição.

Mesmos entre os Estados e DF, que têm médias mais elevadas, a média remuneratória em 2022 é de apenas R\$ 5.271,55 para aposentados e R\$ 4.467,93 para pensionistas.

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

Essa renúncia, porém, só ocorreria no caso de extinção total da cobrança da contribuição de inativos e pensionistas, como previa, inicialmente, a PEC 555/2006.

Todavia, o texto do Substitutivo 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 65 anos.

No âmbito da União, a despesa com aposentadorias e pensões civis, executada em 2022, foi da ordem de R\$ 115,297 bilhões. Desse total, 86,31% corresponderam ao Poder Executivo, e 13,69% aos demais poderes.

No Poder Executivo da União, segundo dados fornecidos pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos havia, em 2023, 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.

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.

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

Há, ainda, um total de 86.035 aposentados com mais de 65 anos, e outros 36.571 pensionistas, que fariam jus, também à isenção nos termos da PEC 555. A renúncia fiscal anual na União desses dois grupos seria de R\$ 606.055.978 para aposentados e R\$ 106.668.080 para pensionistas, totalizando R\$ 712.724.058 anuais.

Tem-se, ainda, contingente de 44.002 indivíduos, aposentados voluntariamente ou na categoria "outros", com idades a partir de 61 anos que 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. Entre os aposentados a partir de 61 anos, 46.844 fariam jus à redução de 1/5 por ano a partir dos 61 anos e outros 104.087 fariam jus à isenção automática por terem mais do que 65 anos.

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

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 de receita anual.

Com a aplicação do Substitutivo da PEC 555/2006, haveria, portanto, de imediato, renúncia de receita de R\$ 606,055 milhões/ano, 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 passassem 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 etária² e a receita correspondente é a seguinte:

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES – PENSIONISTAS SEGUNDO IDADES

ID	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 de 80% da renúncia para o Poder Executivo e 20% para os demais Poderes (cujas médias remuneratórias são mais elevadas) tem-se, na esfera da União:

PEC 555/2006 – SUBSTITUTIVO – 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.

No caso dos municípios, frente à baixa remuneração dos servidores, em regra, e dos proventos de aposentadoria, os impactos seriam bastante reduzidos.

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, 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.

Assim, a PEC 555/2006, nos termos aprovados pela Comissão Especial, teria efeitos consideráveis em termos de renúncia de receita.

Para facilitar a aprovação da matéria, o MOSAP promoveu debates entre as entidades filiadas, e concluiu pela necessidade de apresentação de uma proposta alternativa, atualizada, e com menor impacto fiscal imediato.

Dessa forma, a PEC 6/2024 propõe que a contribuição para os RPPS:

- a) não será exigida na hipótese de a aposentadoria do titular do respectivo direito for decorrente de incapacidade permanente para o trabalho;
- b) não será exigida na hipótese de o titular do benefício de aposentadoria, na forma da lei, for portador de doença incapacitante;
- c) 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.
- d) 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.

Considerando 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, e isenção para todos em razão da idade, a partir de 75 anos de idade, os impactos anualizados imediatos seriam de 1.779.546.046, no Poder Executivo.

Em 2023, tinha-se no Poder Executivo Federal 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.

A renúncia anual de 1/10 desse valor alcançaria, portanto, R\$ 107.794.070 primeiro ano de vigência da isenção.

A isenção de aposentados por incapacidade e invalidez, teria impacto de R\$ 129.897.332 anuais.

Projetando-se esse impacto para os 3 Poderes, tem-se o impacto total de R\$ 2,159 bilhões, assim distribuído:

PEC 6/2024 – 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 PENSI 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 na União.

Projetando-se esse impacto para Estados e DF, ter-se-ia impacto de R\$ 6.276.873.615 para esses entes.

E, nos Municípios, se considerarmos a proporção de aposentados e pensionistas com idades maiores que 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.

De forma sintética, temos as seguintes renúncias fiscais estimadas, decorrentes da presente proposta, com base nos dados disponíveis, em valores de 2023:

PEC 6/2024 - 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

Além disso, embora calcada nas melhores intenções, a PEC nº 555, de 2006, assim como seu Substitutivo, mostram-se defasados, frente às alterações constitucionais ocorridas desde a sua apresentação.

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 555 na forma aprovada pela Comissão Especial 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 suprimidas da ordem constitucional.

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.

A PEC 6/2024, por outro lado, terá efeitos apenas a partir do exercício subsequente ao de sua promulgação, o que evitará impactos orçamentários imediatos decorrentes da renúncia fiscal.

Visto que 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, e não sendo cabíveis emendas de Plenário em caso de vir a ser colocada na Ordem do Dia da Câmara dos Deputados, mostra-se necessário o apensamento da PEC 6/2024 à PEC 555, nos termos do Requerimento já apresentado pelo seu Autor ao Presidente da Câmara dos Deputados.

Esse pensamento possibilitaria a aprovação do texto mediante requerimento de preferência, ou mesmo por meio de emenda aglutinativa.

Na Questões de Ordem nº 237/2022, essa possibilidade já foi examinada e admitida. 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. Recentemente, a PEC 45/2019, ao retornar do Senado Federal, foi igualmente apensada à PEC 293/2004, o que dispensou, inclusive o exame da admissibilidade da PEC 45/2019 (que retornava do Senado) e permitiu sua apreciação em Plenário.

Dessa forma, tratando-se de propostas que visam o mesmo fim, com conteúdos correlatos, seria possível esse apensamento.

Não é o objetivo nem do Substitutivo da PEC 555/2006, nem da PEC 6/2024, a revogação integral da cobrança da contribuição de aposentados e pensionistas, mas sim aplicar a esse tributo critérios de razoabilidade, evitando que seja exigida a partir de determinadas idades e em determinadas situações, claramente delimitadas.

Porém, a PEC 6/2024 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.

A apreciação da PEC 6/2024 pelo Plenário e sua aprovação, permitirão superar um quadro constitucional adverso e extremamente perverso aos aposentados e pensionistas dos regimes próprios de previdência social, com efeitos financeiros reduzidos e plenamente suportáveis pelos entes federativos.

Para que essa aprovação ocorra, porém, será necessário um amplo esforço de convencimento e superação de entraves políticos e fiscais, visto que, atualmente, a União acha-se submetida ao “Novo Regime Fiscal Sustentável”, que remete à Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecer uma “meta” de resultado primário plurianual. Nos termos do art. 2º da Lei Complementar nº 200, de 2023:

“Art. 2º A lei de diretrizes orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública.

...”

Para tal fim, a LDO 2024 (Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023), prevê que, em 2024, a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, admitido intervalo de tolerância com limite superior equivalente a superavit primário de R\$ 28,756 bilhões e limite inferior equivalente a déficit primário de R\$ 28,756 bilhões.

O PLDO a ser enviado ao Congresso em 30 de abril de 2024 fixará as metas para 2025, 2026 e 2027 e, caso mantida a lógica de “zerar” o déficit primário, haverá grandes resistências à redução de receitas, pelo Governo Federal.

Contudo, como demonstrado, os impactos fiscais são suportáveis, representando percentual pequeno da Receita Corrente Líquida da União (0,86% em 2023) e, ademais, a própria cobrança de contribuição de aposentados e pensionistas já perdeu a sua finalidade original, que era a de compensar desajustes fiscais promovidos pela adoção do RJU na esfera federal. O mesmo se pode dizer da cobrança de contribuição no âmbito dos Estados e do DF.

Por fim, as atuais regras constitucionais e legais quanto aos requisitos para a aquisição do direito à aposentadoria e cálculo dos proventos – que, nos RPPS, não poderão ultrapassar o limite de benefícios do RGPS – implica em que, para os servidores ingressados a partir de 2020, não haverá despesas previdenciárias que justifiquem essa contribuição, e, menos ainda, contribuições extraordinárias ou sobre a parcela acima de um salário mínimo, temas que, nos termos propostos pela PEC 6/2024, também precisam ser revistos pelo Congresso Nacional.

Brasília, abril de 2024.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Consultor – Advogado

PEC Social 006/24

BENEFÍCIOS PARA A ECONOMIA E A SOCIEDADE

Abril de 2024

NOTA TÉCNICA

Assunto: PEC Social. Viabilidade orçamentária e financeira. Medidas compensatórias e efeito multiplicador da renúncia fiscal decorrente.

O objetivo da presente Nota Técnica é abordar a viabilidade orçamentária e financeira e os instrumentos fiscais para a compensação dos impactos fiscais e orçamentários da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/2024 sobre as receitas públicas e os seus efeitos positivos sobre a economia, em caso de sua aprovação pelo Congresso Nacional.

A PEC nº 6/2024, também conhecida por “PEC Social”, cujo primeiro signatário é o Deputado Cleber Verde (MDB/MA), propõe, em substituição à PEC nº 555/2006, alterações ao texto constitucional para assegurar a isenção de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensão por incapacidade permanente ou no caso de ser o beneficiário portador de doença incapacitante, ou maior de 75 anos, e assegurar a redução de 1/10 por ano da contribuição devida, a partir da data em que completar 66 anos de idade, se homem, ou 63 anos de idade, se mulher.

Nos termos propostos, segundo estudo realizado pelo Movimento dos Servidores Aposentados e Pensionistas (MOSAP), a PEC Social teria impactos em termos de renúncia fiscal estimados nos seguintes montantes, em valores de 2023:

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
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

Fonte: MOSAP. Elaboração: Diálogo Institucional.

Esses valores foram apurados a partir de dados fornecidos pelo Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, Ministério da Previdência Social e Secretarias de Fazenda dos Estados e do DF, e, embora não sejam totalmente precisos – dada a indisponibilidade de dados sobre a composição da despesa com aposentados e pensionistas e suas contribuições no nível de detalhamento necessário – permitem uma idéia bastante aproximada dos impactos da aprovação da PEC, na forma apresentada.

Como se observa, os valores de renúncia fiscal imediata, no âmbito da União, são bastante reduzidos (R\$ 2,158 bilhões), e correspondem a apenas 37,7% da receita realizada, em 2023, com a contribuição de aposentados e pensionistas da União. A cada ano, essa renúncia seria acrescida de cerca de R\$ 310 milhões, e, no segundo ano de sua aplicação, atingiria em torno de 41,5% da receita realizada em 2023. No âmbito dos Estados e do DF, a redução de receita imediata é de menos de 21% do total recolhido à conta da contribuição de inativos e pensionistas. Nos Municípios, ela é ainda menor: cerca de 20%.

A título informativo, estima-se, com base na proporção de renúncia fiscal prevista para a União em relação à receita total com a contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas, os seguintes valores de redução imediata de arrecadação por Estado e DF, com base em valores totais estimados de contribuição previdenciária para o ano de 2023, segundo os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária de cada ente federativo:

RECEITA ESTIMADA DE CPSS DE INATIVOS E PENSIONISTAS POR ESTADOS E DF E RENÚNCIA FISCAL IMEDIATA – 2023 (EM R\$)

UF	RECEITA ESTIMADA DA CONTRIBUIÇÃO DE INATIVOS E PENSIONISTAS			RENÚNCIA ESTIMADA
	APOSENTADOS	PENSIONISTAS	TOTAL	TOTAL
AC	19.432.357	4.496.051	23.928.408	9.018.617
AL	28.687.002	14.253.200	42.940.202	16.184.162
AM	76.419.000	29.844.000	106.263.000	40.050.525
AP	7.405.692	1.280.565	8.686.257	3.273.850
BA	395.795.000	53.053.000	448.848.000	169.170.811
CE	257.413.542	57.411.447	314.824.989	118.657.538
DF	634.477.806	101.352.969	735.830.775	277.334.619
ES	71.657.150	18.876.000	90.533.150	34.121.944
GO	410.895.000	78.091.000	488.986.000	184.298.823
MA	74.163.000	31.742.000	105.905.000	39.915.595
MG	1.085.400.276	252.642.459	1.338.042.735	504.308.307
MS	362.534.287	55.536.231	418.070.518	157.570.778
MT	481.153.430	97.694.857	578.848.287	218.167.919
PA	231.999.122	42.024.661	274.023.783	103.279.564
PB	67.300.000	24.060.000	91.360.000	34.433.584
PE	188.105.000	70.550.000	258.655.000	97.487.070
PI	197.860.268	60.239.037	258.099.305	97.277.628
PR	665.558.976	116.218.408	781.777.384	294.651.896
RJ	1.165.535.616	241.932.012	1.407.467.628	530.474.549
RN	261.082.000	57.824.000	318.906.000	120.195.671
RO	66.209.826	9.701.168	75.910.993	28.610.853
RR	2.007.056	262.833	2.269.889	855.521
RS	1.786.360.940	423.291.805	2.209.652.745	832.818.120
SC	633.182.771	120.048.482	753.231.253	283.892.859
SE	47.990.833	12.769.190	60.760.023	22.900.453
SP	4.097.391.000	1.308.114.000	5.405.505.000	2.037.334.835
TO	49.243.000	8.579.000	57.822.000	21.793.112
TOTAL	13.365.259.950	3.291.888.375	16.657.148.325	6.278.079.204

FONTE: SEFAZ dos Estados e DF - RREO - DEZ 2023 ou mais recente. Elaboração Diálogo Institucional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 14, prevê que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo 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.

Para esse fim, o § 1º do art. 14 define que “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”.

É questionável a aplicação dessas normas, emanadas de lei complementar – e não da própria Constituição – ao poder constituinte derivado, inclusive porque, sendo a Emenda Constitucional aprovada e promulgada, ela se acha em patamar hierárquico superior ao de uma lei complementar.

Exemplo desse entendimento é a promulgação da EC 132, de 2023 – Reforma Tributária, que, entre outros benefícios fiscais, cujo impacto não foi objeto de medida compensatória expressa, prevê vedação à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de instituírem impostos sobre entidades religiosas, inclusive suas organizações assistenciais e beneficentes, ampliando a imunidade já prevista no art. 150, VI, “b”, que assegurava essa imunidade apenas para os templos religiosos. No mesmo sentido, não houve a referida “compensação” quando da apresentação da PEC pelo seu autor ou mesmo durante a sua apreciação pelo Congresso, no que se refere à garantia de alíquota zero para os produtos destinados à alimentação humana que comporão a Cesta Básica Nacional de Alimentos, a serem definidos em lei complementar.

Ademais, mesmo leis ordinárias não têm observado, rigorosamente, o disposto no art. 14 da LRF. Por exemplo, a Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024, que “Institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020”, o chamado “Programa Pé de Meia”, originada do Projeto de Lei nº 52, de 2021, da Deputada Tabata Amaral, foi instruída, apenas, com a estimativa de impactos orçamentários. Segundo a Justificação do Projeto de Lei, o custo projetado para o programa era de R\$ 1,2 bilhões para 2023, conforme estimativa realizada pela Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados. Nos termos do Parecer da Comissão de Finanças e Tributação, apresentado em Plenário, contudo, esse impacto foi estimado em R\$ 6 bilhões em 2023, R\$ 7 bilhões em 2024, e de R\$ 7 bilhões em 2025, e foi autorizada a utilização de recursos de superávits do Fundo Social para o custeio da despesa, até o limite de R\$ 13 bilhões.

Medidas legais recentes, como a Medida Provisória nº 1.205, de 30 de dezembro de 2023, que “Institui o Programa Mobilidade Verde e Inovação - Programa MOVER” e a Medida Provisória 1.206, de 6 de fevereiro de 2024, que “Altera os valores da tabela progressiva mensal do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física de que trata o art. 1º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007”, não observaram, estritamente, o art. 14 da LRF.

No caso da MPV 1.205, o Poder Executivo apenas estimou a redução de receitas em 2024 (R\$ 3,03 bilhões) e em 2025 (R\$ 3,53 bilhões) e em 2026 (R\$ 3,77 bilhões), sem prever a referida compensação. E a MPV 1.206, ao estimar a renúncia fiscal de 2024 em R\$ 3,50 bilhões; de 2025 em R\$ 4,00 bilhões; e de 2026 em R\$ 4,25 bilhões, limitou-se a prever que a Lei Orçamentária para 2024 previa a renúncia tributária de R\$ 2,924 bilhões associada ao Programa MOVER, e que o montante restante (R\$ 576 milhões) será compensado por meio do aumento de receita decorrente da elevação das alíquotas do Imposto de Importação incidentes sobre os veículos eletrificados estabelecida pela Resolução Gecex nº 532/2023 (R\$ 396 milhões), e da elevação das alíquotas do Imposto de Importação sobre painéis fotovoltaicos, aprovado na reunião do Comitê-Executivo da Camex ocorrida em 12 de dezembro de 2023 (R\$ 180 milhões).

Contudo, superando o requisito de constitucionalidade, a EC 95, de 2016, introduziu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) o art. 113, que reza:

“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.”

Observe-se que o art. 113 do ADCT não exige que a proposição seja acompanhada de medida de compensação, mas, apenas a demonstração de seu impacto.

Por isso, a PEC nº 6 de 2024, para ser aprovada, requer dessa demonstração, e o MOSAP, que é a entidade que promoveu a elaboração da proposta, patrocinada pelo Parlamentar, apresentou completa estimativa de impactos para tal fim, inclusive com detalhada memória de cálculo. Assim, a estimativa de impactos acha-se à disposição dos membros da Câmara dos Deputados, cumprindo-se o requerido pelo art. 113.

Demonstrados, nos termos do documento amplamente divulgado pelo MOSAP, os impactos orçamentários e financeiros da PEC Social, e sintetizados acima, cabe examinar se, sendo exigível a compensação referida no art. 14 da LRF, ela se mostra viável, do ponto de vista orçamentário e financeiro

Sob esse prisma, há que se salientar que o Poder Executivo deverá, proximamente, encaminhar ao Congresso Nacional projetos de lei de regulamentação da EC 132, de 2023 – a “Reforma Tributária”.

Entre as novas fontes de receita, está a tributação pela União da produção, extração, comercialização ou importação de bens e serviços prejudiciais à saúde ou ao meio ambiente – o “imposto do pecado” -, nos termos de lei complementar. A Contribuição sobre Bens e Serviços, que substituirá o IPI e a COFINS, será disciplinada em lei complementar, com efeitos a partir de 2027.

Nos termos do art. 18 da EC 132, o Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional:

- I - em até 90 (noventa) dias após a promulgação da Emenda Constitucional, projeto de lei que reforme a tributação da renda, acompanhado das correspondentes estimativas e estudos de impactos orçamentários e financeiros;
- II - em até 180 (cento e oitenta) dias após a promulgação desta Emenda Constitucional, os projetos de lei referidos na Emenda Constitucional; e

III - em até 90 (noventa) dias após a promulgação da Emenda Constitucional, projeto de lei que reforme a tributação da folha de salários.

Ademais, o art. 4º da EC 109 estabelece que o Congresso Nacional deverá aprovar “plano de redução gradual de incentivos e benefícios federais de natureza tributária”, a ser apresentado pelo Poder Executivo, acompanhado das correspondentes proposições legislativas e das estimativas dos respectivos impactos orçamentários e financeiros. Essas proposições devem propiciar, em conjunto, redução do montante total dos incentivos e benefícios tributários de pelo menos 10% (dez por cento) no primeiro ano, e redução progressiva dos benefícios, de modo que o montante dos gastos tributários, no prazo de até 8 (oito) anos, não ultrapasse 2% (dois por cento) do produto interno bruto.

Segundo o Anexo IV.10 - Renúncia de Receita Administrada pela RFB e Previdência do PLDO 2024, a União concede benefícios fiscais, a cada ano, da ordem de R\$ 486,15 bilhões. Nesse montante, R\$ 6,23 bilhões referem-se a benefícios fiscais relativos a embarcações e aeronaves, outros R\$ 6,54 bilhões a benefícios fiscais ao setor automotivo, além de muitos outros cuja revisão poderia assegurar ingresso de recursos em volume muito superior ao resultante da PEC Social. Ou seja, apenas a revisão desses benefícios fiscais, ainda que parcial, compensaria a perda de receita decorrente da PEC Social.

No âmbito dos Estados, a EC 132/2023 prevê que passará a incidir, de forma geral, o imposto sobre a propriedade de veículos automotores terrestres, aquáticos e aéreos, excetuados, apenas:

- a) aeronaves agrícolas e de operador certificado para prestar serviços aéreos a terceiros;
- b) embarcações de pessoa jurídica que detenha outorga para prestar serviços de transporte aquaviário ou de pessoa física ou jurídica que pratique pesca industrial, artesanal, científica ou de subsistência;
- c) plataformas suscetíveis de se locomoverem na água por meios próprios, inclusive aquelas cuja finalidade principal seja a exploração de atividades econômicas em águas territoriais e na zona econômica exclusiva e embarcações que tenham essa mesma finalidade principal;

d) tratores e máquinas agrícolas.

Há, assim, amplo espaço para que, na regulamentação da reforma tributária, sejam ampliadas receitas em patamar suficiente para a cobertura da renúncia fiscal resultante, nos três níveis da Federação.

A incorporação dessas receitas, no prazo de apreciação e implementação da PEC Social, mostra-se plenamente factível e justificável, tanto mais que os efeitos da PEC se iniciariam apenas no exercício financeiro subsequente ao de sua promulgação, o que permitiria que a Lei Orçamentária de cada ente promovesse os ajustes necessários para sua implementação. Ademais, na esfera da União, como já ocorreu nos exemplos citados, a Lei Orçamentária poderá definir a fonte de recursos para a compensação, caso se entenda que seja necessária essa previsão no caso da PEC Social.

Além dessas possibilidades de compensação, é necessário registrar que, com a redução ou isenção da contribuição previdenciária, os servidores aposentados e pensionistas, que são tributados em alíquotas efetivas que vão de 6% a 15,03% sobre a totalidade dos proventos, passarão a recolher mais imposto de renda. A contribuição previdenciária, nos termos do art. 4º, IV da Lei nº9.250, de 26 de dezembro de 1995, é deduzida da base de cálculo do Imposto de Renda da Pessoa Física. Portanto, com a supressão ou redução do tributo, haverá aumento da base de cálculo do IRPF e, conseqüentemente, da arrecadação com esse tributo. No caso do Imposto de Renda Retido na Fonte, a receita pertence, diretamente, ao ente a que é recolhida, o que reduzirá, portanto, a renúncia fiscal da União, Estados, DF e Municípios acima estimada.

Além de viável financeira e orçamentariamente, a aprovação da PEC Social justifica-se pelas externalidades que poderá trazer para o conjunto da economia, em especial o seu efeito multiplicador.

O efeito multiplicador na economia da redução de tributos incidentes sobre a renda pode ser explicado pelo aumento do poder de compra dos consumidores e pelo estímulo ao investimento por parte das empresas.

O multiplicador fiscal representa o efeito que uma mudança nos gastos ou na receita do governo tem sobre o produto nacional. É uma medida que indica quanto o PIB aumenta em resposta a um aumento nos gastos do governo. Esse valor pode variar dependendo de vários fatores, como a propensão marginal ao consumo dos beneficiários, a eficiência dos programas

de redistribuição de renda e a situação geral da economia. Um multiplicador típico para gastos do governo com transferências diretas, como aposentadorias, pode estar na faixa de 0,5 a 1,5.

Uma redução na contribuição previdenciária dos servidores públicos aposentados e pensionistas no Brasil poderia ter alguns efeitos multiplicadores na economia e sobre as próprias receitas governamentais, conforme estudos que apontam a existência desses efeitos¹.

No caso brasileiro, isso pode ter os seguintes impactos:

1- Aumento do consumo: Quando os tributos sobre a renda são reduzidos, as pessoas têm mais dinheiro disponível para gastar em bens e serviços. Isso pode estimular o consumo, pois as famílias tendem a gastar uma parte do dinheiro extra em produtos diversos. O aumento do consumo leva, por sua vez, a um aumento na demanda por bens e serviços, o que pode gerar um efeito multiplicador na economia, à medida que as empresas respondem a demanda aumentada contratando mais trabalhadores e produzindo mais. Muitos aposentados dependem de suas pensões como principal fonte de renda, então uma redução na contribuição previdenciária poderia aumentar significativamente seu poder de compra. Isso poderia levar a um aumento no consumo de bens e serviços. Dessa forma, se os aposentados e pensionistas do serviço público deixarem de contribuir para o custeio do RPPS, eles terão mais renda disponível para gastar em bens e serviços. Isso poderá levar a um aumento no consumo, especialmente em setores como saúde, lazer, alimentação e outros produtos de consumo básico.

2- Redução da pressão sobre os orçamentos das famílias: Muitas famílias têm aposentados como parte significativa de sua renda. Ao reduzir ou eliminar a contribuição de inativos, essas famílias podem enfrentar menos pressão financeira, reduzindo a necessidade de endividamento e aumentando sua estabilidade financeira geral.

¹ Ver IPEA, Perspectivas da política social no Brasil. Brasília: Ipea, 2010 e ABRAHAO, J; MOSTAFA, J; HERCULANO, P. Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda. Comunicado do IPEA nº 75, 03 de fevereiro de 2011. Brasília: IPEA, 2011, disponível em https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110203_comunicadoipea75.pdf

- 3- **Estímulo ao investimento:** Empresas também se beneficiam da redução dos tributos sobre a renda, pois isso significa que elas têm mais recursos para reinvestir em seus negócios. Isso pode levar a um aumento nos investimentos em capital fixo, como máquinas e equipamentos, ou em pesquisa e desenvolvimento. O aumento dos investimentos pode resultar em um aumento na produtividade e na capacidade de produção das empresas, o que pode alimentar ainda mais o crescimento econômico. Parte do montante do aumento da renda no caso de isenção ou redução da CPSS poderia ser direcionada para investimentos, como poupança, aplicações financeiras ou até mesmo investimento em empreendimentos próprios. Isso poderia aumentar a disponibilidade de capital no sistema financeiro e potencialmente estimular o investimento privado em diversos setores da economia.
- 4- **Estímulo ao mercado imobiliário:** Muitos aposentados brasileiros investem em imóveis como forma de garantir sua segurança financeira a longo prazo. Com mais renda disponível, poderia haver um aumento na demanda por imóveis, especialmente em áreas destinadas à aposentadoria. Isso poderia estimular o mercado imobiliário, levando a um aumento na construção de novas unidades habitacionais e a valorização dos imóveis existentes.
- 5- **Criação de empregos:** Com mais consumo e mais investimento, a demanda por bens e serviços aumenta. Para atender a essa demanda crescente, as empresas muitas vezes precisam contratar mais trabalhadores. Isso pode levar a uma redução da taxa de desemprego e a um aumento da renda disponível das famílias, o que por sua vez alimenta ainda mais o consumo.
- 6- **Estímulo à atividade econômica:** O aumento do consumo, do investimento e da criação de empregos pode gerar um ciclo virtuoso de crescimento econômico. A medida que a atividade econômica aumenta, isso pode levar a uma maior arrecadação tributária para o governo, compensando em parte a redução inicial dos tributos sobre a renda.

- 7- **Impacto sobre o comércio local:** Muitos aposentados e pensionistas tendem a gastar sua renda em suas comunidades locais, o que pode beneficiar diretamente pequenas empresas e comércios, contribuindo para a criação de empregos e o crescimento dessas empresas.
- 8- **Possível aumento da arrecadação em outros tributos:** O aumento do consumo e do investimento resultante da isenção da contribuição de aposentados e pensionistas do serviço público poderia levar a um aumento na arrecadação de outros tributos, como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), ou IBS e CBS, que sucederão esses tributos nos termos da EC 132, à medida que a atividade econômica se expande.
- 9- **Estímulo ao investimento privado:** Com mais recursos disponíveis para o consumo e potencialmente mais investimentos do governo em infraestrutura e serviços públicos, poderia haver um aumento na confiança dos investidores privados. Isso poderia levar a um aumento nos investimentos privados em diversos setores da economia, o que poderia contribuir para o crescimento econômico e a geração de empregos.

Para calcular o efeito multiplicador sobre o PIB (Produto Interno Bruto) de uma redução anual de R\$ 6 bilhões na receita de contribuições sociais sobre proventos de aposentadoria e pensão, que é o montante aproximado nos 3 níveis de Governo, podemos usar uma abordagem simplificada.

No caso das aposentadorias, podemos usar um multiplicador fiscal médio de cerca de 1,5. Isso significa que cada R\$ 1 de redução na receita governamental pode potencialmente gerar um aumento de R\$ 1,50 no PIB.

Com base nesse multiplicador, o impacto no PIB seria aproximadamente $R\$ 6 \text{ bilhões} \times 1,5 = R\$ 9 \text{ bilhões}$.

Esses números representam o potencial aumento do PIB como resultado do efeito multiplicador da redução na receita de contribuições sociais sobre proventos de aposentadoria e pensão e o conseqüente aumento da renda dos aposentados e pensionistas.

No entanto, é importante ressaltar que esses são apenas números estimados e o impacto real pode variar dependendo de uma série de fatores, como a eficácia das políticas fiscais complementares, a sensibilidade da economia às mudanças na demanda agregada e outras condições econômicas e políticas.

Assim, não há obstáculos fiscais à aprovação da PEC 6/2024, que promove justiça fiscal ao afastar uma tributação de caráter confiscatório, e cuja justificção empregada para a sua implementação já se acha superada, em vista do longo período de cerca de vinte anos decorridos desde o início de sua exigibilidade. Evidenciam-se, também, os ganhos para o conjunto da economia e da sociedade, decorrentes da aprovação e implementação da PEC Social.

Por fim, há que se lembrar que, com a EC 103, de 2019, os aposentados e pensionistas vinculados aos Regimes Próprios passarão a, progressivamente, deixar de ser sujeitos a essa tributação, visto que os que ingressaram na União, desde 2013, ou que optaram pelo regime complementar, não perceberão, dos RPPS, benefícios sujeitos a contribuição previdenciária. Com a redução de aposentados e pensionistas com direitos a proventos acima do teto do RGPS, ao longo dos anos, e notadamente no horizonte de cerca de 30 anos, a própria receita atual oriunda dessa taxaço sofrerá redução gradual, até sua extinção.

A contribuição de aposentados e pensionistas para o custeio dos regimes próprios, como já destacado, foi justificada como uma medida para promover uma compensação em razão da conversão de regimes operada a partir da Constituição de 1988, quando milhares de servidores, que eram até a implementação do regime jurídico único, estatutários, regidos pela CLT, e vinculados ao regime geral de previdência social, passaram a fazer jus, na inatividade, a proventos integrais, sem sujeição ao teto de contribuição do RGPS. Ocorre que, passados vinte anos da instituição, em nível constitucional, dessa contribuição, exauriu-se a causa – por definição transitória – dessa cobrança.

A PEC nº 6/2024, portanto, de forma razoável e fiscalmente responsável, apenas restabelece o status quo ante, mas de forma gradual e limitada. Ela não extingue a contribuição totalmente para todos os aposentados e pensionistas, mas a extingue em algumas situações específicas, em razão da idade do beneficiário do provento ou pensão (75 anos), ou condição de inatividade (incapacidade permanente), ou a reduz em um décimo por ano, a partir dos 63 ou 66 anos, visto que 62 ou 65 anos são as idades de aposentadoria estabelecidas pela EC 103, de modo que apenas aos 72 anos a mulher e 75 anos o homem atingirão a total isenção.

Brasília, abril de 2024.

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Advogado-Consultor

