

### ALÍQUOTA DECRESCENTE NOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL<sup>1</sup>

Pedro Fernando Nery<sup>2</sup>

Neste texto, discutimos a possibilidade de aplicação de alíquota decrescente à idade nos regimes próprios de previdência social. Em ofensa ao *caput* do art. 40 da Constituição, estes regimes ostentam sucessivos desequilíbrios financeiros e um enorme desequilíbrio atuarial. Contudo, os instrumentos existentes para os entes subnacionais lidarem com o descumprimento são muito limitados, vez que critérios de idade e tempo de contribuição e regra de cálculo dos benefícios possuem *status* constitucional. Argumentamos que, a fim de preservar a proteção às próximas gerações e às gerações atuais, prevista no *caput* do art. 40, é cabível a diferenciação da contribuição previdenciária do servidor inativo de acordo com sua idade, de forma decrescente.

#### 1 Introdução: o *caput* do art. 40 da Constituição como proteção às gerações atuais e futuras

Estabelece o *caput* do art. 40 da Constituição (negritos nossos):

**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.

<sup>1</sup> O autor agradece os comentários de Felipe Derbli e João Trindade Cavalcante Filho.

<sup>2</sup> Consultor Legislativo para Economia do Trabalho, Renda e Previdência. E-mail: [pfnery@senado.leg.br](mailto:pfnery@senado.leg.br)

Em que pesem os sucessivos déficits financeiros e o desequilíbrio atuarial de diversos regimes próprios – notadamente os dos Estados –, a situação não parece ser admitida pelo texto constitucional. Ao exigir a observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, ele protege tanto as gerações atuais quanto as gerações futuras.

Isso porque esses desequilíbrios exigem aportes que serão pagos diretamente pelo contribuinte ou por meio de cortes em outras despesas do orçamento – como há muito já vem acontecendo. Longe de ser um fim em si mesma, a proteção do *caput* do art. 40 preserva o financiamento de outras políticas que concretizam direitos constitucionais, como os direitos à educação, à saúde, ao transporte; e a proteção à infância e a assistência aos desamparados.

No caso dos contribuintes (inclusive os das próximas gerações, quando o desequilíbrio for custeado por dívida), a proteção contra os desequilíbrios financeiro e atuarial se relaciona com as próprias limitações ao poder de tributar. Frise-se que estes cidadãos financiam um regime a que não têm acesso, enquanto usufruem do Regime Geral de Previdência Social, com regras menos generosas, especialmente em relação ao cálculo da aposentadoria (no caso do fator previdenciário que incide sobre a aposentadoria por tempo de contribuição) e em relação à idade mínima (no caso da aposentadoria por idade). A proteção do *caput* do art. 40 resguarda direitos fundamentais à propriedade e à igualdade dos contribuintes.

Observe-se, ainda, que também a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que regula os regimes próprios, não trata como regra a presença dos déficits. A responsabilidade do ente na cobertura dos déficits é associada à sua ocorrência *eventual*. É o seguinte o teor do § 1º de seu art. 2º (negritos nossos):

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de **eventuais insuficiências financeiras** do respectivo regime próprio, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários.

Neste texto, concentramos nossa análise nos Estados, que vivem a crise previdenciária de forma mais grave.

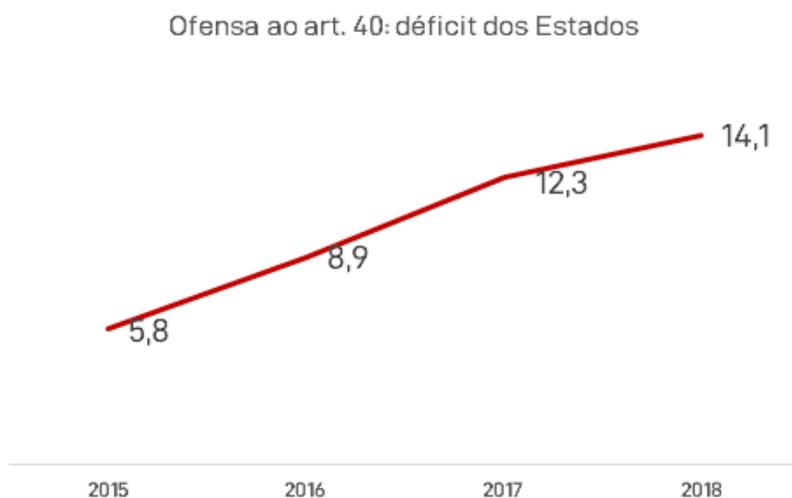
## 2 Ofensa ao art. 40: o desequilíbrio financeiro

Em 2017, o déficit previdenciário do conjunto dos Estados foi equivalente a mais de 12% da Receita Corrente Líquida (RCL). A situação varia entre as regiões do país de acordo com a idade média da força de trabalho, influenciada também pelas datas de realização de concursos públicos no passado.

Em 2018, até agosto, o déficit em relação à RCL era de 14,1%. O déficit foi pior no Sul, em que 19% da RCL foi usada para cobrir os desequilíbrios, e no Nordeste (14,9%) e Sudeste (12,1%). No Centro-Oeste foi de 7,9% e, no Norte, com RPPS mais jovem, de 4,8%.

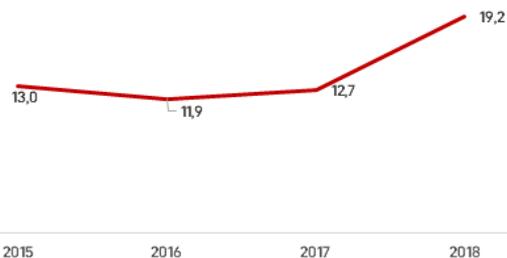
Os Gráficos 1 a 5 apresentam a trajetória do déficit entre 2015 e 2018, em proporção da Receita Corrente Líquida, segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI), com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

### Gráficos 1 a 6 – Déficit dos RPPS estaduais – 2015 a 2018<sup>3</sup> – Em % da receita (RCL)

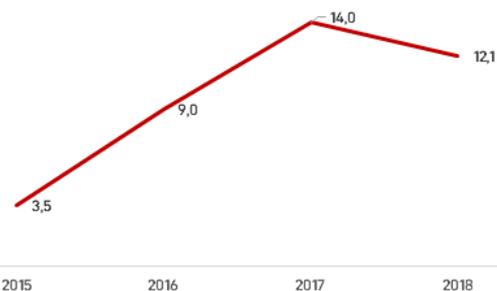


<sup>3</sup> Até agosto.

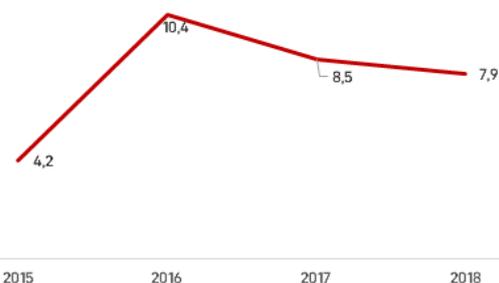
Ofensa ao art. 40: déficit dos Estados - SUDESTE



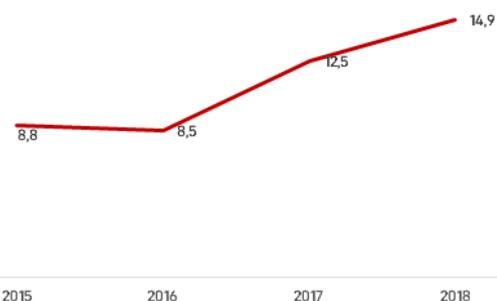
Ofensa ao art. 40: déficit dos Estados - SUDESTE



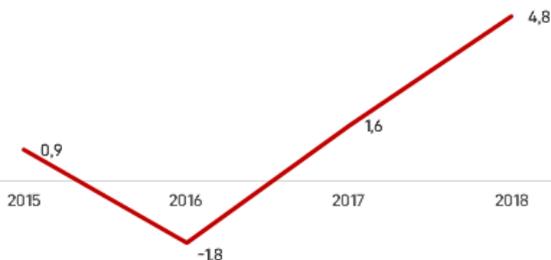
Ofensa ao art. 40: déficit dos Estados - CENTRO-OESTE



Ofensa ao art. 40: déficit dos Estados - NORDESTE



Ofensa ao art. 40: déficit dos Estados - NORTE

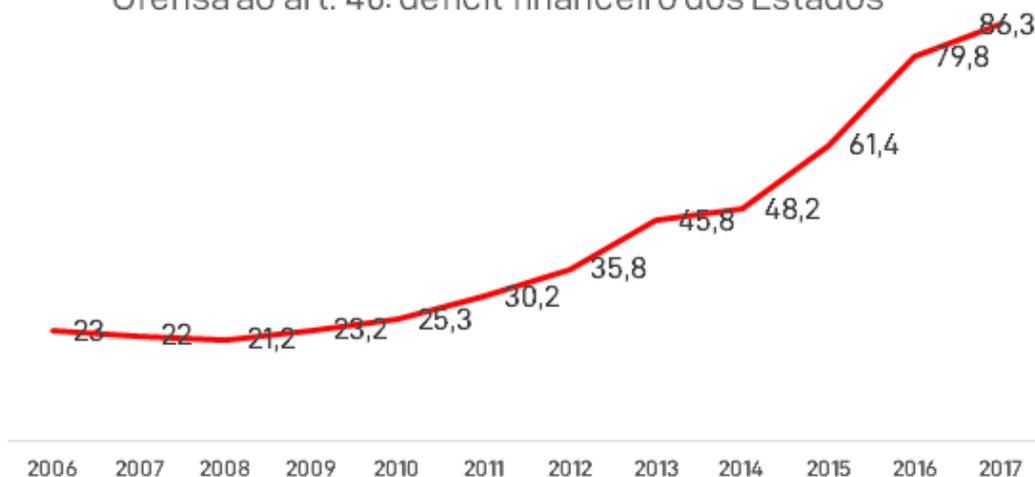


Fonte: IFI, STN.

Nas contas do economista Raul Velloso, apresentadas no Gráfico 7, em termos absolutos o déficit foi superior a R\$ 86 bilhões, em 2017. Além de sua magnitude, equivalente ao próprio Fundo de Participação dos Estados (FPE), impressiona a taxa de crescimento. O crescimento do déficit previdenciário dos Estados nesta década foi de quase 20% ao ano.

## Gráfico 7 – Déficit dos RPPS – Em R\$ bilhões

Ofensa ao art. 40: déficit financeiro dos Estados



Fonte: Raul Velloso.

Na União, o déficit do RPPS em 2017 foi de cerca de R\$ 49 bilhões. Assim, União e Estados naquele ano mobilizaram cerca de R\$ 135 bilhões para cobrir o desequilíbrio financeiro dos RPPS. Não é valor tão distante do déficit do Regime Geral (R\$ 166 bilhões), com a notável diferença de que este paga cerca de 35 milhões de benefícios.

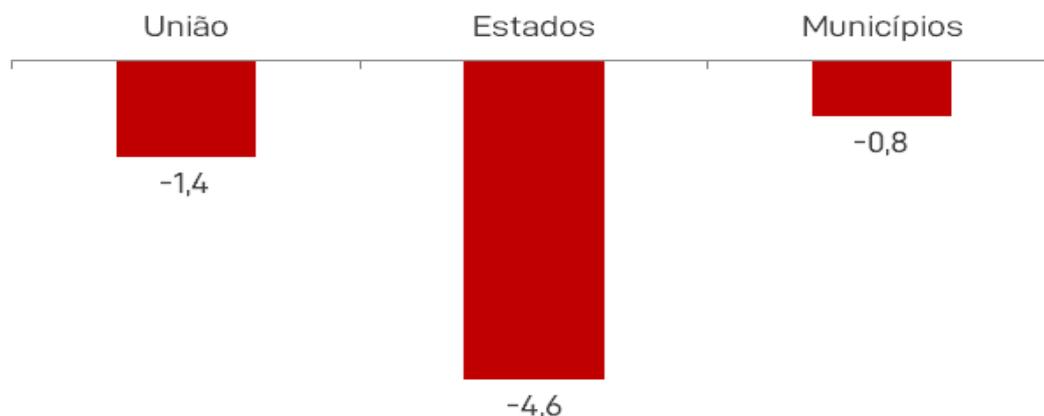
### 3 Ofensa ao art. 40: o desequilíbrio atuarial

Ainda mais preocupante do que o desequilíbrio financeiro é o desequilíbrio atuarial. Isto é, os déficits futuros trazidos a valor presente. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional<sup>4</sup>, o RPPS da União tem déficit atuarial de cerca de R\$ 1 trilhão e 500 bilhões –, apesar das reformas que criaram a previdência complementar do servidor, com impactos no futuro.

Nos Estados, a situação é muito dramática: o déficit atuarial chega a quase R\$ 5 trilhões. Nos Municípios, é de R\$ 800 bilhões. O total é um déficit atuarial de quase R\$ 7 trilhões para os regimes próprios.

<sup>4</sup> Secretaria do Tesouro Nacional. *Aspectos Fiscais da Seguridade Social*. 2017.

**Gráfico 8 – Déficit atuarial dos RPPS – Em R\$ trilhões – 2018 a 2060**



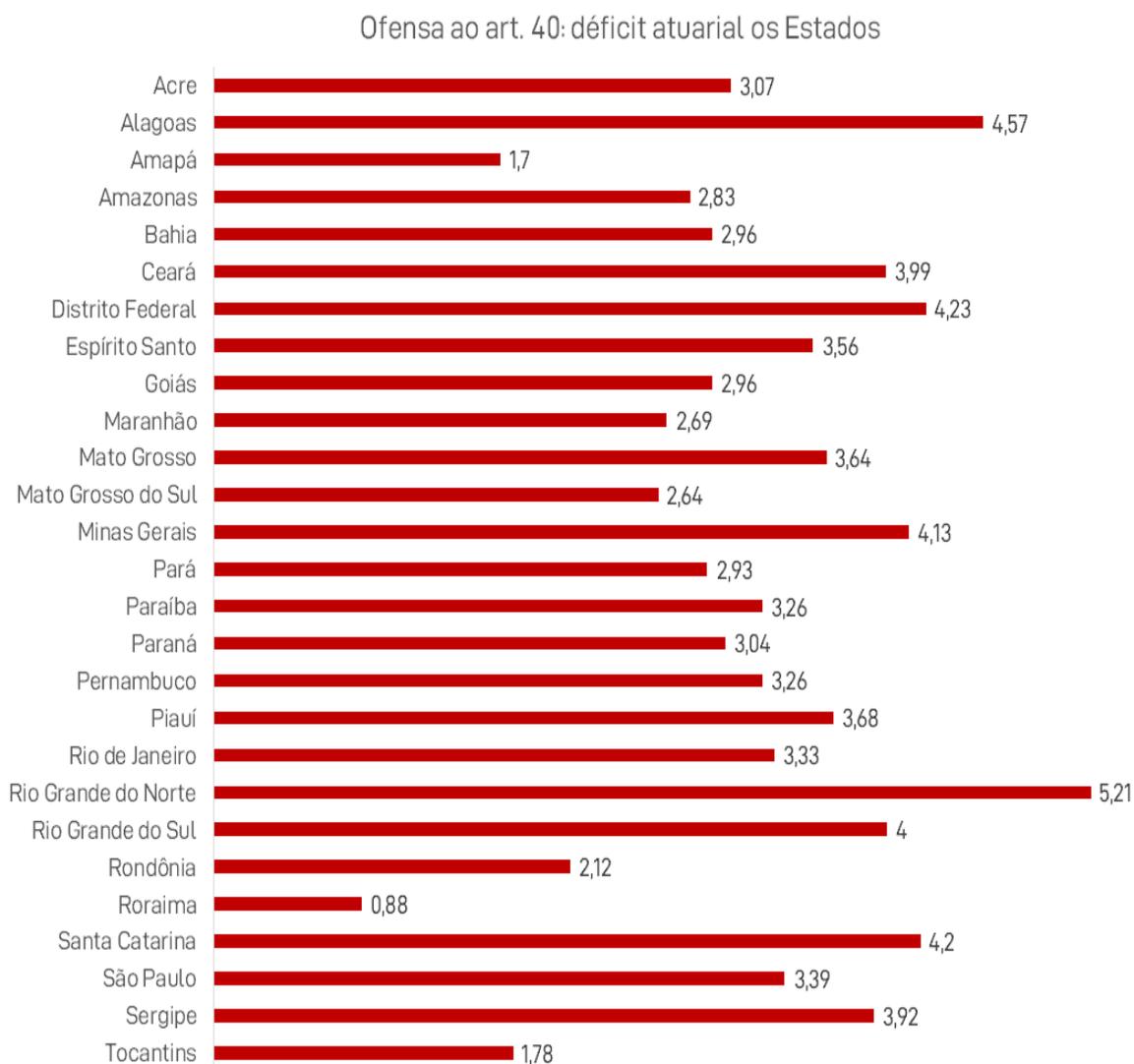
Fonte: *Elaboração própria* a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Trata-se de quantia vultosa. Se o déficit financeiro em 2017 nos regimes próprios representou um custo de R\$ 600 por brasileiro – homem, mulher ou criança –, o déficit atuarial representa uma dívida de R\$ 30 mil por cidadão.

É evidente que o descumprimento do *caput* do art. 40 tem e terá um custo altíssimo para a sociedade na forma de colapso da prestação de serviços públicos (porque despesas terão de ser cortadas para cobrir o déficit) e de elevação da carga tributária. Há, ainda, uma consequência perversa no combate à pobreza, pois o aumento de impostos e dos juros (por conta do crescimento da dívida) sufocam a própria geração de emprego.

Ainda em relação ao desequilíbrio atuarial, o Gráfico 9 o apresenta sob outro prisma. O déficit atuarial é apresentado para cada Estado e o DF de acordo com o seu Produto Interno Bruto (PIB). O cálculo é do economista Raul Velloso e mostra que, em quase todos os Estados, a conta da previdência é equivalente a, pelo menos, um ano inteiro de toda a geração de riquezas local. Em muitos, corresponde a vários anos!

**Gráfico 9 – Déficit atuarial dos RPPS – Em relação ao PIB<sup>5</sup>**



Não é razoável que vários anos de toda a geração de renda dos Estados seja despendida apenas com aposentadorias e pensões de funcionários públicos. Não é crível que a ordem do *caput* do art. 40 pela observância de critérios que preservem o equilíbrio atuarial se refira a situações mais dramáticas do que essas. Fica patente que a Constituição respalda medidas no sentido de reverter tal quadro.

<sup>5</sup> Neste e no Gráfico anterior a taxa de desconto usada é de 6% ao ano.

#### 4 A competência dos Estados e do Distrito Federal sobre Previdência

Conforme o art. 24, XII, da Constituição, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social. A previsão é natural, já que esta é uma parcela relevante do orçamento desses entes e integra a própria política de pessoal.

Entretanto, os instrumentos à disposição dos Governadores e das Assembleias são limitados. Com a exceção dos militares, as principais regras referentes às previdências estaduais constam da própria Constituição, necessitando de emenda aprovada pelo Congresso Nacional para serem alteradas. Isso inclui:

- Idade mínima para aposentadoria;
- Tempo mínimo de contribuição;
- Forma de cálculo de aposentadorias, incluindo a integralidade;
- Forma de reajuste dos benefícios, incluindo a paridade;
- Requisitos especiais para professores.

Por isso, as finanças estaduais se beneficiaram de emendas constitucionais com reformas no passado, mas também foram prejudicadas pelas suas longas regras de transição e a impossibilidade de deliberar sobre elas. A extinção da integralidade e da paridade, por exemplo, fonte de elevado custo para os entes e de desigualdade em relação ao Regime Geral, só ocorrerá de fato em décadas. A maior parte dos servidores que se aposentam na atualidade e nos próximos anos ainda fará jus a esses direitos.

Dessa forma, apesar da crise fiscal e do caos administrativo nos Estados, estes entes seguem sem poder repactuar critérios básicos de seus regimes de previdência. Como vimos, o desequilíbrio financeiro é a regra, mas é mais acentuado em alguns entes do que em outros, por razões demográficas e históricas. Todavia, são todos basicamente regidos pelas mesmas previsões.

Observa-se que não é assim em outras federações, como os Estados Unidos e a Argentina, em que há maior autonomia para os estados/províncias legislarem sobre o regime previdenciário de seus funcionários.

Resta portanto, como principal mecanismo infraconstitucional de endereçar o descumprimento do *caput* do art. 40 nos Estados, a alíquota da contribuição do servidor.

Antes de apresentar a lógica da Alíquota Decrescente à Idade para o servidor inativo, introduzimos a discussão sobre constitucionalidade quanto à própria contribuição do inativo e também quanto à majoração da alíquota de contribuição.

## **5 Constitucionalidade da contribuição do servidor inativo**

No julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade nºs 3.105 e 3.128, referentes à reforma da Previdência do Governo Lula (Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro 2003), entendeu o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) que a criação da contribuição do servidor inativo e do pensionista não ofendia o direito adquirido:

não há, em nosso ordenamento, nenhuma norma jurídica válida que, como efeito específico do fato jurídico da aposentadoria, lhe imunize os proventos e as pensões, de modo absoluto, à tributação de ordem constitucional, qualquer que seja a modalidade do tributo eleito, donde não haver, a respeito, direito adquirido com o aposentamento.

A contribuição seria “instrumento da atuação do Estado na área da previdência social” e obedeceria justamente ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial (e ao princípio da solidariedade). Não foram acatados, portanto, os argumentos de confisco ou bitributação.

Contudo, o STF limitou a sua incidência aos valores acima do teto do Regime Geral (RGPS, hoje em R\$ 5.839,45). A EC originalmente concedia esta limitação somente a quem receberia os benefícios no futuro. Para os aposentados e pensionistas na data da promulgação, a incidência seria mais ampla: sobre valores superiores a 50% do teto do RGPS (entes subnacionais) e 60% do teto do RGPS (União). Neste ponto, a Emenda ofenderia o princípio da isonomia tributária, “que é particularização do princípio fundamental da igualdade”. Com a decisão, em qualquer caso a incidência ficou somente sobre os valores acima do teto do RGPS.

Especificamente em relação ao argumento de ofensa ao direito adquirido, violando cláusula pétrea, chama atenção o voto do ministro Joaquim Barbosa – que anos depois relataria ações referentes à contribuição previdenciária (como veremos adiante). O voto é crítico da “aplicação irrefletida da teoria das cláusulas pétreas em uma sociedade com as características da nossa, que se singulariza pela desigualdade e pelas iniquidades de toda sorte”.

A teoria das cláusulas pétreas seria uma construção intelectual conservadora e antidemocrática, de propensão oportunista, e ignoraria outros valores protegidos pela Constituição: “a teoria das cláusulas pétreas terá como consequência a perpetuação de nossa desigualdade”. Enquanto a Carta de 1988 teria como meta fundamental transformar de forma profunda o quadro social, as cláusulas pétreas seriam instrumento de perenização de alguns traços de nossa sociedade.

Em relação à contribuição previdenciária do servidor inativo e pensionista, a aplicação da tese seria “absolutamente desarrazoada e antijurídica”:

não faz sentido querer isentar de contribuição previdenciária solidária os milhares de pessoas que se aproveitaram de um sistema iníquo de privilégios, de normas frouxas e excessivamente generosas que permitiram a jubilação precoce de pessoas no ápice de sua capacidade produtiva, muitas delas mal entradas nos quarenta anos de vida.

## 6 Constitucionalidade da *elevação* da contribuição do servidor

Com o agravamento da crise fiscal nos Estados – como vimos, uma crise essencialmente previdenciária –, a contribuição do servidor inativo e do pensionista não se mostrou suficiente enquanto esforço reformador. Diversos entes – dada a limitação em legislar sobre suas previdências – passaram, em anos recentes, a buscar a majoração da contribuição dos servidores em atividade e dos inativos a fim de atenuar os desequilíbrios financeiro e atuarial e minimizar o comprometimento de serviços públicos e investimentos.

Assim, o Supremo Tribunal Federal foi novamente chamado a decidir sobre a constitucionalidade das medidas, provocado pelo *lobby* do funcionalismo ou pelos próprios governos estaduais, quando os tribunais de justiça locais bloquearam as medidas (diante também de pleito de grupos de interesse, incluindo associações da magistratura).

Na Suspensão de Liminar (SL) nº 563, de 2012, o Ministro Joaquim Barbosa decidiu pela manutenção da contribuição de 14% no Rio Grande do Sul, suspendendo liminar em sentido contrário do Tribunal de Justiça do Estado. O TJ baseou sua decisão nos princípios constitucionais da vedação a confisco, da correlação, da finalidade e, curiosamente, do equilíbrio financeiro e atuarial.

O Estado apontou que as finanças do Rio Grande do Sul se encontravam “em estado lastimável” e careciam “desesperadamente dos recursos advindos do aumento da alíquota da contribuição previdenciária”. Sem a elevação, não seria possível alcançar os equilíbrios financeiro e atuarial exigidos pelo art. 40. A contribuição dos servidores cobria menos que 10% da despesa com benefícios.

O Ministro Joaquim Barbosa afirmou, justamente, que se o Estado não pode reduzir o déficit da previdência dos servidores com a solidariedade deles, a diferença será cobrada de toda a sociedade (negritos nossos):

Dentre outros motivos, o desequilíbrio atuarial contemporâneo do RPPS é agravado pela falta de proporcionalidade entre as fontes de custeio e os benefícios concedidos. (...) **Se o servidor público não deveria responder pelos supostos erros do Estado na condução de sua política previdenciária, muito menos legitimado estaria o cidadão comum a ser chamado para contribuir com benefícios que nunca lhe foram, nem serão concedidos.**

Na concepção do Ministro, a tese pela suspensão da contribuição constante do acórdão do TJ gaúcho teria como tese central a lógica de que a contribuição só poderia ser aumentada se também houvesse aumento do benefício. Não sendo assim, haveria criação de contribuição sem causa.

Em sua decisão, Joaquim Barbosa contempla o “risco social” associado à medida: “entendo que adotar a retributividade linear ou isométrica como fundamento de validade das contribuições sociais pode desestabilizar perigosamente o erário”. A tese da retributividade isométrica estrita teria sido rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal no próprio julgamento das ADIs nºs 3.105 e 3.128, em que foi discutida a criação da contribuição do servidor inativo e pensionista.

Frisamos que associar a majoração da contribuição à majoração de benefício implica supor que o sistema estaria inicialmente em condição de equilíbrio – o que sabemos não ser o caso.

Entendimento semelhante do Ministro constou da Suspensão de Liminar nº 700, de 2013, referente à elevação a 13,25% no Estado de Goiás. O Tribunal de Justiça local também decidiu contra a majoração com base nos exatos mesmos princípios do

Tribunal do Rio Grande do Sul: vedação a confisco, da correlação, da finalidade e do equilíbrio financeiro e atuarial. O Estado apontou risco de crise social e ruptura institucional.

A liminar do TJ foi suspensa por Barbosa (negritos nossos):

a diminuição das forças da fonte de custeio de responsabilidade do servidor forçará o estado-requerente a impor aos contribuintes privados uma carga tributária que lhes é absolutamente estranha. **De fato, os segurados facultativos e obrigatórios do RGPS não obtêm qualquer benefício do RPPS e, portanto, “partilhar” o déficit com as pessoas naturais e jurídicas privadas é injusto e abusivo.**

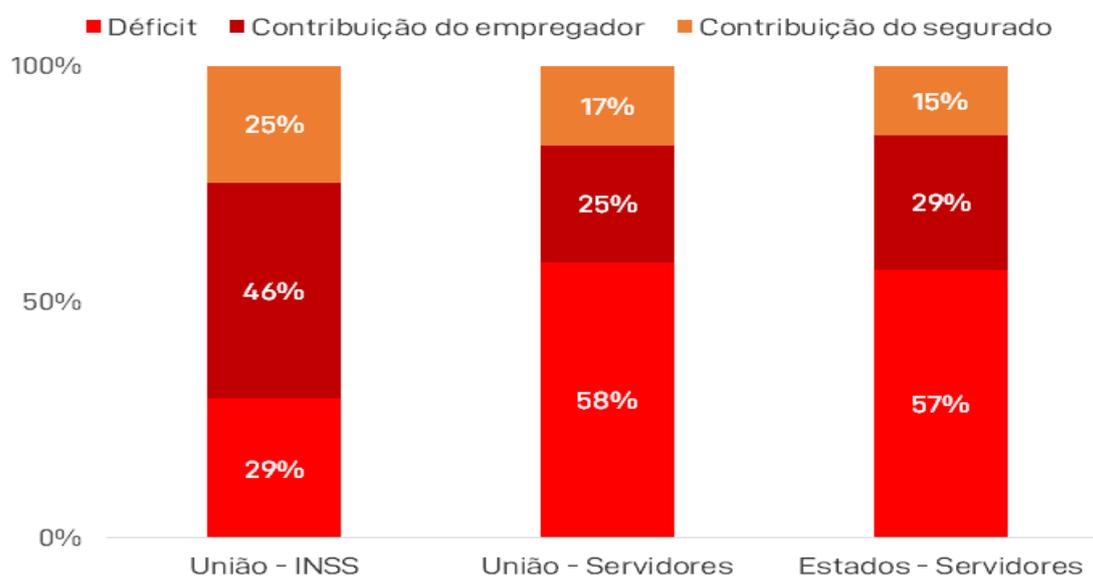
Acata-se, assim, o argumento do Estado de Goiás: “se não é o próprio servidor que financia sua aposentadoria, quem então assume o ônus por este custeio? Resposta simples: A SOCIEDADE”.

Entretanto, na SL nº 563, Joaquim Barbosa destaca que a mera adoção do modelo solidário de custeio de previdência não é suficiente para justificar qualquer majoração da contribuição. Devem, em consequência, estar presentes os seguintes requisitos quanto à finalidade da arrecadação:

- a) A contribuição social deve ser motivada em uma causa de interesse público, comprovada e atual (necessidade);
- b) A atividade, programa ou iniciativa custeados devem ser teoricamente capazes de enfrentar essa causa pública (utilidade-abstrata);
- c) Desvios de finalidade dos recursos ou das atividades custeadas minam o fundamento constitucional da exação (utilidade-concreta);
- e) Independentemente da necessidade e da utilidade, a exação deve ser proporcional, não atentar contra outros princípios ou regras constitucionais e não ter efeito confiscatório.

Tal entendimento legitima aumento da contribuição previdenciária do servidor na maioria dos entes subnacionais e, talvez, em todos os Estados. No Gráfico 8 apresentamos a parcela da despesa paga com as contribuições do segurado, do empregador e pelo Tesouro (déficit), tanto nos regimes próprios quanto no Regime Geral (INSS).

**Gráfico 8 – Participação na despesa das contribuições do empregado e empregador do déficit – Por regime – 2016**



Fonte: *Elaboração própria* a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Observe-se que, em 2016, a contribuição do servidor era responsável por apenas 15% da despesa, no caso dos Estados, e 17% no caso federal. Em ambos, mais de 80% das despesas é paga pelo próprio contribuinte – muito embora não tenha acesso ao regime.

A controvérsia do Estado de Goiás volta ao Supremo depois da suspensão de liminar, quando a Corte Especial do TJ de fato declara inconstitucional a majoração em face da Constituição do Estado. Por não ter apresentado adequado cálculo atuarial no projeto de lei posteriormente aprovado e sancionado, o aumento da contribuição teria sido confiscatório. Feriria também os princípios da moralidade, da proporcionalidade, da razoabilidade, da motivação, da correlação, da finalidade, do equilíbrio financeiro e atuarial, e da igualdade.

A discussão seguiu no Recurso Extraordinário com Agravo nº 875.958, que tem a repercussão geral conhecida em 2017, sob relatoria do Ministro Roberto Barroso:

Constitui questão constitucional saber quais são as balizas impostas pela Constituição de 1988 a leis que elevam as alíquotas das contribuições previdenciárias incidentes sobre servidores públicos, especialmente à luz do caráter contributivo do regime previdenciário e dos princípios do equilíbrio financeiro e atuarial, da vedação ao confisco e da razoabilidade.

Tem-se, portanto, o Tema 933 com repercussão geral: “Balizas constitucionais para a majoração de alíquota de contribuição previdenciária de regime próprio de previdência social”. Foram suspensos, em decorrência, todos os processos judiciais pendentes no País sobre a questão.

Em 2018, a Procuradoria-Geral da República (PGR) opina de maneira contrária à lei goiana e pela fixação da seguinte tese no Tema 933:

É inconstitucional a majoração da contribuição previdenciária dos servidores públicos quando não são apresentados estudos que comprovem a observância a critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

Não detalha a PGR em que tempo os estudos devem ser apresentados. Ainda que não tenha se manifestado no mesmo sentido do ex-Ministro Joaquim Barbosa, que externava de forma mais eloquente a preocupação com os efeitos do desequilíbrio previdenciário sobre a sociedade, a visão conservadora dos tribunais de justiça e dos servidores não parece ser acatada.

Prosperando a tese da PGR, para o Tema 933 haveria amplo espaço para a elevação da contribuição dos servidores, tão monumentais são os desequilíbrios financeiro e atuarial. Como visto, o déficit atuarial do conjunto dos Estados é medido em trilhões de reais (em termos absolutos), e para muitos deles o déficit é medido em várias vezes o respectivo Produto Interno Bruto (em termos relativos). Bastaria, assim, a apresentação dos referidos estudos demonstrando a necessidade da elevação da contribuição para a preservação dos equilíbrios financeiro e atuarial.

Todavia, o estabelecimento de faixas diferentes de alíquota de acordo com a remuneração – como as três faixas que existem no Regime Geral – tem enfrentado resistência na PGR e no STF.

Entende-se que o Tema 933 não alcançou a majoração de contribuição previdenciária na União. A Medida Provisória (MP) nº 805, de 30 de outubro de 2017, elevou a contribuição do servidor federal de 11% para 14% sobre valores acima do teto do Regime Geral. Em decisão liminar e monocrática, o ministro Ricardo Lewandowski suspendeu a eficácia da MP, no âmbito da ADI nº 5.809, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL).

A PGR deu parecer favorável à ADI, destacando a “feição contributiva-retributiva” do regime de previdência dos servidores. Logo, o aumento da contribuição sem elevação nos benefícios teria fim somente de arrecadação. O aumento também teria natureza confiscatória porque as alíquotas seriam progressivas (pois o aumento só valeria para os valores acima do teto do Regime Geral). Dessa forma, contrariaria a jurisprudência do STF quanto à necessidade de autorização constitucional expressa para a progressividade nas alíquotas de tributos.

Na decisão do ministro Ricardo Lewandowski, porém, o termo “atuarial” sequer é mencionado, e o mandamento pela observância dos critérios que preservem o equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial foi absolutamente ignorado – contrastando com a discussão do Tema 933.

## **7 A Alíquota Decrescente à Idade**

### **7.1. Quanto maior a idade, menor a contribuição**

Propomos a instituição da Alíquota Decrescente à Idade para o servidor inativo, que se motiva:

- Pelos agressivos déficits financeiros e déficits atuariais dos regimes próprios;
- Pelo mandamento constitucional do *caput* do art. 40 pela observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial;
- Pela impossibilidade de os Estados legislarem sobre requisitos de idade e de tempo de contribuição e forma de cálculo das aposentadorias dos seus regimes próprios;
- Pela constitucionalidade da elevação da contribuição previdenciária do servidor, em face dos desequilíbrios financeiro e atuarial, desde que as alíquotas não sejam progressivas com a renda.

Esta nova forma de contribuição se insere na competência concorrente para legislar sobre previdência social.

Diante do elevado número de aposentadorias precoces nos regimes próprios, particularmente dos entes subnacionais, a contribuição vai no sentido de preservação dos equilíbrios financeiro e atuarial ao exigir esforço contributivo maior daqueles que usufruem mais do regime. Também serve ao propósito de desestimular as aposentadorias em idades baixas.

A título de ilustração, supomos quatro faixas para a Alíquota Decrescente do servidor inativo. Considere-se uma alíquota máxima, que denominamos  $a_{máx}$ . Ela incidiria sobre a faixa etária mais jovem, por exemplo, inferior a 50 anos.

Essa alíquota decresceria linearmente nas faixas seguintes até chegar à alíquota regular,  $a_{reg}$  em uma determinada idade de referência. Por alíquota regular entende-se a atual alíquota, que é no mínimo de 11% (mas chega a mais de 14% em alguns Estados). Suponha-se a idade de referência 65 anos. Com quatro faixas, teríamos o seguinte esquema para alíquota de contribuição do servidor inativo:

- $a_{máx}$ , se o inativo possui até 49 anos;
- $a_{reg} + 3x \frac{(a_{máx} - a_{reg})}{4}$ , se o inativo possui mais de 49 e até 54 anos;
- $a_{reg} + 2x \frac{(a_{máx} - a_{reg})}{4}$ , se o inativo possui mais de 54 e até 59 anos;
- $a_{reg} + 1x \frac{(a_{máx} - a_{reg})}{4}$ , se o inativo possui mais de 59 e até 64 anos;
- $a_{reg}$ , se o inativo possui mais de 64 anos.

Ainda neste exemplo de quatro faixas, suponha que a alíquota regular seja de 11%, a e alíquota máxima seja de 19%. Assim,  $\frac{(a_{máx} - a_{reg})}{4}$  equivale a 2%, sendo esta a diferença entre as faixas:

- 19%, se o inativo possui até 49 anos;
- 17%, se o inativo possui mais de 49 e até 54 anos;
- 15%, se o inativo possui mais de 54 e até 59 anos;
- 13%, se o inativo possui mais de 59 e até 64 anos;
- 11%, se o inativo possui mais de 64 anos.

Observe-se que a Alíquota Decrescente à Idade independe de várias escolhas feitas no exemplo: o número de faixas (4), a idade de referência (65 anos) ou alíquota máxima.

Ela, idealmente, deveria ser acompanhada de uma cuidadosa regulamentação do instituto da reversão, já que tem condão não só para adiar pedidos de aposentadoria como também de gerar pedidos de retorno dos servidores aposentados.

Em ambos os casos, considerando satisfeitos os requisitos para a aposentadoria, o servidor faria jus ao abono permanência se em atividade, mas na inatividade teria a incidência da Alíquota Decrescente. A diferença relativa nos valores recebidos nos dois casos tem o potencial de desestimular a aposentadoria, em benefício da preservação do equilíbrio financeiro e do equilíbrio atuarial.

A Alíquota Decrescente à Idade será mais efetiva se estiver presente um esforço em informar os servidores sobre o direito adquirido de quem cumpre os requisitos para aposentar segundo as regras vigentes e segue na atividade, que é equivalente aos do que escolhem por se aposentar.

## **7.2. Constitucionalidade**

A medida enfrentaria, por óbvio, questionamentos referentes à constitucionalidade. Contudo, ela é consoante à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para a contribuição do servidor inativo. Em especial, se adapta aos entendimentos quanto a ofensa ao direito adquirido ou progressividade tributária.

São menos claros os possíveis entendimentos quanto aos argumentos de confisco, ofensa a isonomia e descumprimento das Emendas Constitucionais nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e nº 47, de 5 de julho de 2005, que fixaram regras de transição para a extinção da integralidade.

Resta claro, porém, que esses argumentos deverão ser cotejados com o mandamento do *caput* do art. 40, diante dos violentos déficits financeiros e atuariais dos regimes próprios, que ameaçam a própria consecução de outros objetivos constitucionais – como a concretização de direitos por meio de políticas públicas.

Efetivamente, o déficit financeiro e o déficit atuarial constituem e constituirão verdadeiros *confiscos* no orçamento público, subtraindo recursos das famílias via tributos ou precarizando serviços públicos a que elas têm direito.

Cumpra ressaltar que o próprio conhecimento da repercussão geral da questão da elevação das alíquotas foi motivado pela escassez de recursos. Conforme o Ministro Roberto Barroso:

a matéria possui relevância econômica, porque, de um lado, está o interesse da Administração Pública dos Estados da Federação, que têm vivido notório agravamento de suas crises fiscais e econômicas, reconhecendo a necessidade de incremento nas fontes de custeio de suas previdências.

Considerações sobre isonomia merecem ser vistas à luz das regras previdenciárias dos demais brasileiros no Regime Geral de Previdência Social e dos próprios servidores públicos que ingressaram após 2003 no serviço público. Eles não possuem direito à aposentadoria em idades tão precoces no valor integral do último salário (integralidade).

Os servidores que ingressam após 2003, não obstante terem a mesma alíquota de contribuição, estão sujeitos à idade mínima de 60 anos (homem) e 55 (mulher), e ao cálculo da aposentadoria pela média salarial das contribuições, não pelo último salário.

No caso do INSS, o cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição se dá tipicamente pelo fator previdenciário, que também considera a média salarial, mas a reduz de acordo com a expectativa de sobrevivência do segurado. Já no caso da aposentadoria por idade, exige-se 65 anos (homem) e 60 (mulher) como idade mínima, com benefícios médios pouco acima do salário mínimo.

Há ainda milhões de brasileiros que, não tendo obtido êxito em completar os 15 anos de contribuição mínimos exigidos pelo INSS, se “aposentam” pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC). Esse benefício assistencial possui idade mínima de 65 anos inclusive para mulheres, que aliás são a maioria das beneficiárias –, consequência natural da maior incidência de desemprego e informalidade nesse grupo.

Portanto, não há mérito em questionar com base no princípio da isonomia um esforço contributivo maior de servidores inativos que se aposentam em idades precoces em regimes amplamente subsidiados pelo contribuinte. Ao contrário, é o próprio princípio da isonomia que exige providências nesse sentido, especialmente diante do descumprimento claro do *caput* do art. 40 e suas consequências extremamente deletérias para as gerações atuais e futuras.

Essa conclusão é, porém, condicional à escolha das alíquotas, que devem obedecer à razoabilidade. A apresentação de estudos técnicos demonstrando a importância das novas alíquotas para o equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio parece ser suficiente nesse sentido.

Quanto ao possível argumento “descumprimento das Emendas Constitucionais nºs 41/2003 e 47/2005”, que asseguram o direito à integralidade para os servidores que ingressaram até 2003 no serviço público e satisfazem outras condições, é preciso esclarecer que a Alíquota Decrescente tem como essência a transitoriedade. Após a idade de referência (65 anos no exemplo), a alíquota de contribuição retorna ao seu valor regular. Assim, o aposentado nas condições das Emendas nºs 41 e 47 continuaria tendo provento muito mais vantajoso do que um servidor aposentado fora dessas condições (por exemplo, pela média salarial).

Em verdade, diante de tal iniquidade, é até desejável que a Alíquota Decrescente à Idade alcance apenas os aposentados na forma das Emendas Constitucionais nºs 41 e 47.

Observe-se, ainda, que este servidor não só continua tendo acesso à integralidade, como também continua podendo se aposentar em idades mais jovens – que não estão disponíveis para os segurados do Regime Geral ou mesmo para os servidores que não se aposentam ou não se aposentarão conforme as Emendas 41 e 47. A mudança seria apenas no valor da sua contribuição.

Este tipo de ajuste, aliás, tem sido em feito em alguns dos sistemas previdenciários mais modernos do mundo, que não adotam idades mínimas altas, mas permitem liberdade na escolha da data da aposentadoria – com consequente ajuste no valor do benefício. É o caso dos chamados sistemas de contas virtuais (nacionais). Apesar de terem uma das expectativas de sobrevida mais altas do mundo, a idade mínima na Suécia é de somente 61 anos. Fica a critério do segurado decidir quando se aposentar, sabendo que o valor líquido que receberá será maior se contribuir por mais tempo.

Novamente, cabe observar que o parâmetro fundamental neste debate de constitucionalidade é a exigência do *caput* do art. 40 da Constituição de equilíbrio financeiro e do equilíbrio atuarial dos regimes, muito longe de ser observada em vários regimes.

A escolha por concentrar o ajuste nas aposentadorias precoces, em vez de distribuí-lo com um aumento uniforme da alíquota, traz a vantagem de preservar os proventos dos aposentados que de fato são idosos – com capacidade menor de adaptação à mudança. Em um extremo, o Estado do Rio de Janeiro chegou a discutir uma alíquota de 30% incidindo também sobre os idosos. Medidas mais traumáticas como essa são evitadas com a Alíquota Decrescente.

### 7.3. Base de tributação

Por fim, há duas possibilidades de base de tributação desta alíquota. Uma é a já existente: conforme o § 18 do art. 40 da Constituição, só paga obrigatoriamente contribuição na inatividade o servidor que recebe mais do que o teto do regime geral (R\$ 5.839,45 em 2019) e somente sobre o valor excedente.

A segunda possibilidade é a incidência também sobre os valores inferiores a este teto. O número de servidores afetados aumentaria bastante, especialmente nos entes subnacionais.

É preciso ressaltar que a Constituição não veda a incidência de contribuição sobre valores abaixo do teto do Regime Geral para o servidor inativo, somente a obriga para valores superiores. É este o teor do dispositivo:

§ 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.

Trata-se, portanto, de uma obrigação de tributar sobre valores acima, não de uma imunidade dos valores abaixo. A competência concorrente para legislar sobre previdência permite que os Estados e o DF institua contribuição sobre esta base. Mais uma vez, a medida iria ao encontro do *caput* do art. 40 a fim de minimizar o desequilíbrio financeiro e o desequilíbrio atuarial.

Tampouco a incidência sobre valores abaixo do teto do Regime Geral foi vedada pelo Supremo Tribunal Federal. Nas ADIs nºs 3.105 e 3.128 o que a Corte considerou inconstitucional foi a distinção que havia para servidores inativos e pensionistas da União e para os inativos e pensionistas dos entes subnacionais que já recebiam

benefícios na data de publicação da Emenda 41. Para eles, a Emenda previa que seriam tributados valores equivalentes a 50% e 60%, respectivamente, do teto do Regime Geral.

A incidência sobre valores inferiores ao teto do Regime Geral ampliaria a efetividade da Alíquota Decrescente, tanto ao desestimular aposentadorias precoces quanto ao exigir esforço contributivo maior daqueles que mais recebem do sistema (no caso dos que se aposentaram conforme as Emendas 41 e 47).

Tal incidência permitiria também que as próprias alíquotas fossem menores, visto que a base da tributação será maior. Iria ao encontro da própria restrição da jurisprudência quanto à progressividade em relação à renda nas alíquotas da contribuição previdenciária.

## 8 Considerações finais

Os critérios que regem a maioria dos regimes próprios de previdência hoje no Brasil são inconstitucionais. A Constituição é seguidamente descumprida quando déficits financeiros estão longe de ser excepcionais, mas ocorrem em todo País, ano após ano, e em valores impressionantes. Os déficits atuariais dos regimes próprios são mensurados em trilhões de reais ou em muitos anos dos PIBs locais!

A proteção do *caput* do art. 40 às gerações atuais e futuras é desobedecida, provocando desmonte do investimento público e das políticas públicas que deveriam assegurar a concretização dos direitos individuais e sociais previstos pela própria Carta Magna. Adicionalmente, as famílias são pressionadas pela elevação da carga tributária e do endividamento público.

Os Estados e o DF possuem competência concorrente para legislar sobre previdência social, apesar de os principais critérios dos regimes próprios só poderem ser alterados pela União. Essa competência concorrente permite que a contribuição previdenciária do servidor seja usada para alcançar os fins previstos no *caput* do art. 40.

Por isso, apresentamos neste texto proposta de instituição de alíquota decrescente à idade do servidor inativo. Ela seria transitória e possuiria um valor máximo para os aposentados em idades muito jovens, se reduzindo à medida que

envelhecem e alcançam uma idade de referência. Aposentados idosos não são alcançados pela medida.

Quanto maior a idade, menor a contribuição.

Com potencial para minimizar os desequilíbrios financeiro e atuarial dos Estados, ao desestimular aposentadorias precoces e ao exigir esforço contributivo maior de quem mais se beneficia do sistema, ela idealmente deveria ser acompanhada por uma reforma no instituto da reversão e, ainda, por campanhas informando quanto ao direito adquirido do servidor que escolhe permanecer em atividade quando já pode se aposentar.

Diante do fértil debate sobre constitucionalidade da majoração das alíquotas de contribuição dos servidores, argumentamos que a Alíquota Decrescente vai ao encontro da jurisprudência constitucional quanto ao direito adquirido e à impossibilidade de progressividade em relação à renda nessas alíquotas. Ela está consoante, também, com o entendimento de que a majoração das alíquotas é cabível diante da apresentação de estudos que comprovem o desequilíbrio atuarial.

O novo modelo de alíquota não ofende o princípio da isonomia, ao contrário, o prestigia; e obedece aos ditames das Emendas 41 e 47, vez que a alíquota é temporária e os aposentados nas condições dessas Emendas continuariam tendo proventos mais generosos do que os servidores aposentados em outras condições –, especialmente após alcançada a idade de referência, em que a alíquota passa a ser mínima.

Fundamentalmente, entendemos que a Alíquota Decrescente está amparada no *caput* do art. 40 da Constituição Federal, diante de déficits financeiros e atuarias tão ameaçadores, talvez não plenamente conhecidos pela opinião pública e pelo próprio Poder Judiciário.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

NERY, P. F. Alíquota Decrescente nos Regimes Próprios de Previdência Social. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro/2019 (**Boletim Legislativo nº 75, de 2019**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

