

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 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 falecido 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, quando 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 provisória, 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. E essa contribuição extraordinária poderá ser exigida pelo prazo máximo de 20 anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal.

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

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 servidores 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**.

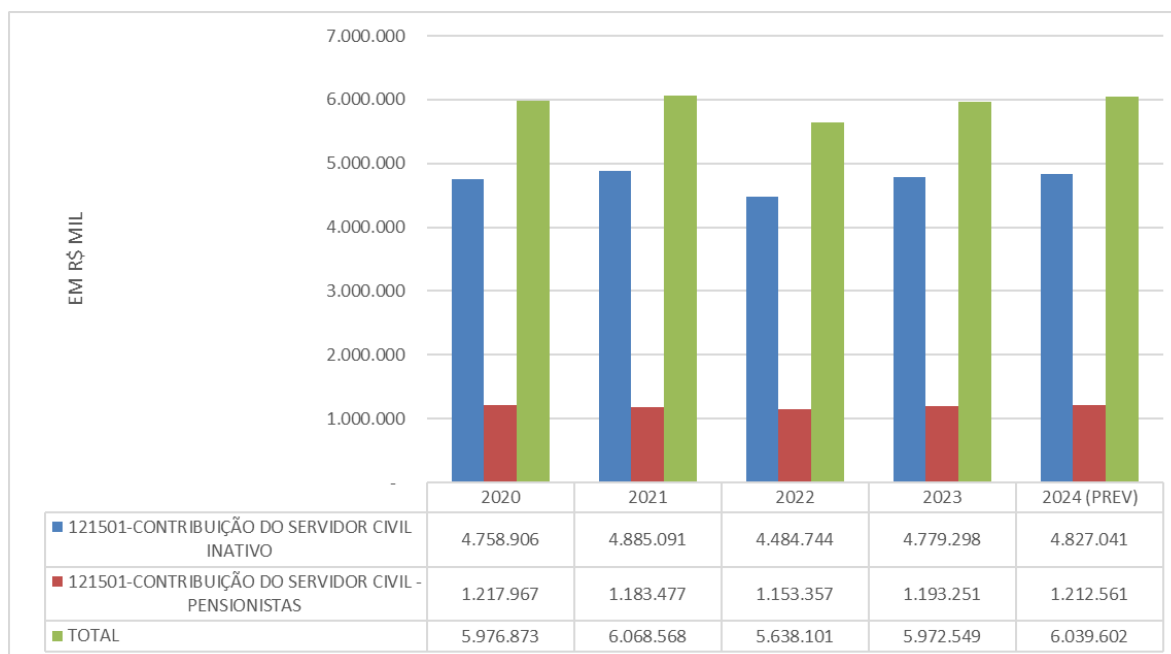
A extinção dessa tributação, total ou parcial, contudo, implicará em renúncia de receita para os entes federativos.

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 por nós realizado a pedido do 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:

ARRECADAÇÃO 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

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

Fonte: MGISP. Elaboração: Diálogo Institucional.

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

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

Sinteticamente, portanto, aplicando-se a proporcionalidade 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

² Os dados apresentados pelo MGISP omitem a idade de

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 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 R\$ 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 consideramos 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 apensamento 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 pensamento.

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, representam 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.

Em 11 de março de 2024.

INSTITUTO MOSAP

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS

Consultor – Advogado