

PEC 555/2006: cenários relativos à sua apreciação no Congresso Nacional e eventuais impactos nas necessidades de financiamento dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 555/2006, de autoria do ex-Deputado Carlos Mota, a qual tem como objetivo precípuo revogar dispositivos introduzidos no texto constitucional pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003 e que permitiram, definitivamente, a introdução de legislação impondo a cobrança de contribuição para o custeio dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) sobre os proventos de aposentadoria e pensão de servidores estatutários e seus dependentes.

Em sua tramitação em Comissão Especial constituída pela Câmara dos Deputados para sua apreciação, foi aprovado o Parecer do Relator, Dep. Arnaldo Faria de Sá, que, em suma, propõe alteração ao art. 40 da Constituição, introduzindo novo parágrafo que: a) isenta de contribuição os aposentados por invalidez permanente; b) determina a redução, à base de um quinto por ano, a partir do 60º aniversário do beneficiário (aposentado ou pensionista), totalizando a isenção, assim, a partir do 65º aniversário; c) isenta da contribuição os beneficiários a partir dos 65 anos de idade. Ademais, introduz no art. 4º da EC 41/2003 novo parágrafo para assegurar tais regras em caráter geral aos já em gozo de benefício. Finalmente, veda a aplicação retroativa dessas isenções.

Desde o início de sua tramitação, a PEC nº 555/2006 vem enfrentando forte resistência do Poder Executivo, não somente por ser essencial ao equilíbrio das contas públicas do Governo Central essa tributação, mas em função dos efeitos que tem nas contas dos entes subnacionais.

De fato, na esfera Federal, o impacto da referida isenção seria o de tornar indisponível, num horizonte máximo de 5 anos, cerca de R\$ 3,18 bilhões a cada ano, oriundos do recolhimento atual sobre aposentadorias e pensões.

Segundo as estimativas de receita computadas na Proposta Orçamentária para o ano de 2015 em tramitação no Congresso Nacional, são os seguintes os valores a serem arrecadados no exercício:

Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor Público		
1210.29.09	Contribuição do Servidor Inativo Civil para o Regime Próprio	R\$ 2.397.159.173,00
1210.29.11	Contribuição de Pensionista Civil para o Regime Próprio	R\$ 699.142.981,00
1210.29.18	Receita de Recolhimento da Contribuição do Servidor Inativo Civil, oriunda do Pagamento de Sentenças Judiciais	R\$ 49.299.835,00
1210.29.19	Receita de Recolhimento da Contribuição do Pensionista Civil, oriunda do Pagamento de Sentenças Judiciais	R\$ 33.117.887,00

Fonte: PLOA 2015.

Em favor da proposta, milita o fato de que não se estaria estabelecendo isenção total, pois os aposentados “precocemente”, atuais ou futuros, continuariam a ser tributados. De qualquer sorte, muitos daqueles que, quando da entrada em vigor da contribuição, em maio de 2004, tinham idades inferiores a 65 anos, já estariam, a partir da sua eventual promulgação, isentados integralmente, visto já terem se passado mais de dez anos desde então.

Considerando-se a idade média dos servidores federais do Poder Executivo na data da concessão de suas aposentadorias, tem-se que, em junho de 2014, tais idades são de 61 anos para homens e 59 anos para mulheres, no caso de aposentadorias integrais. Essas idades tem sofrido elevação desde 1999, quando eram de 58 e 56 anos, respectivamente. Em 2004, eram de 58 e 56 anos^[1].

Já a massa de aposentados, segundo do Poder Executivo, apresenta a seguinte configuração:

Aposentados	Masculino	Feminino	Total
Quantidade	158.738	163.717	322.455
Provento R\$ (média)	7.044,66	6.098,03	6.564,04
Idade média (anos)	71,30	68,27	69,76

Pensionistas			
Quantidade	27.888	315.981	343.869
Provento R\$ (média)	4.969,69	5.893,22	5.818,32
Idade média (anos)	54,70	72,56	71,11

Fonte: MPS/MPOG-SOF. PLDO 2015 – Anexo IV - PROJEÇÕES ATUARIAIS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO COM REPOSIÇÃO DE SERVIDORES. Data Base: Dezembro/2013.

Assim, o impacto da PEC seria progressivo, mas parcela significativa da atual massa de aposentados e pensionistas – precisamente aqueles que, por não terem contribuído no passado para o custeio de suas aposentadorias, foram a razão principal da aprovação da nova tributação, que já vinha sendo perseguida pela legislação ordinária desde 1996, com a edição da Medida Provisória nº 1.415, de 29 de abril de 1996 – deixariam de sofrer de imediato a tributação em razão do implemento da idade.

Já os que vierem a se aposentar futuramente, beneficiados pelas regras de transição das Emendas Constitucionais nº 20, 41 e 47, ou mesmo aqueles que tenham ingressado no serviço público federal a partir da promulgação da EC nº 20/1998 e até a data da implementação do Plano de Benefícios da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo – FUNPRESP e que não optem pelo novo regime (e que somente poderão aposentar-se a partir dos 60 ou 55 anos), seriam beneficiados de forma proporcional ao tempo remanescente até o implemento da idade de 65 anos, quando, então, fariam jus à isenção integral.

De qualquer sorte, em relação aos servidores que ingressaram a partir de fevereiro de 2013, e aos quais às futuras aposentadorias já se aplica o teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, tal questão é indiferente, vez que já estarão isento da contribuição.

Por essas razões, a atual imposição tributária sobre os proventos de aposentadoria e pensão perde relevância como instrumento da política previdenciária, sendo, sobretudo, um instrumento de ajuste fiscal e compensação de despesas com benefícios que, em regime de caixa, contribui para reduzir o dispêndio mensal com aposentadorias e pensões e mitigar as necessidades de financiamento dos RPPS. Em 2015, essa necessidade é

estimada, na União, em 1,23% do PIB, mas se reduzirá progressivamente com a plena vigência do novo regime previdenciário:

EXERCÍCIO	RECEITA R\$ MI	RECEITA /PIB	DESPESA R\$ MI	DESPESA R\$ PIB	/NEC. FIN MI	R\$NEC. /PIB	FIN. PIB R\$ MI
2015	29.202,16	0,51%	94.179,72	1,64%	-64.977,57	1,13%	5.733.440,00
2020	32.828,69	0,39%	122.771,15	1,44%	-89.942,45	1,06%	8.498.090,00
2025	36.464,48	0,30%	150.884,01	1,25%	-114.419,53	0,95%	12.105.085,00
2030	40.831,42	0,24%	179.809,11	1,07%	-138.977,69	0,83%	16.758.919,00
2035	44.861,27	0,20%	213.786,13	0,95%	-168.924,86	0,75%	22.549.459,00
2040	48.707,84	0,16%	250.513,27	0,84%	-201.805,43	0,68%	29.704.708,00
2045	53.325,89	0,14%	285.206,12	0,74%	-231.880,23	0,60%	38.602.568,00
2050	58.772,25	0,12%	319.292,53	0,65%	-260.520,28	0,53%	49.429.763,00

Fonte: MPS/MPOG-SOF. PLDO 2015 – Anexo IV - PROJEÇÕES ATUARIAIS DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO COM REPOSIÇÃO DE SERVIDORES. Data Base: Dezembro/2013.

Apesar de serem elevadas essas necessidades de financiamento, pode-se facilmente concluir que a atual contribuição de inativos e pensionistas, no âmbito do RPPS da União, responde por apenas 4,89% do seu valor total em 2015.

Ainda que, no âmbito dos Estados – cujas necessidades de financiamento totais em 2015, são da ordem de R\$ 60,11 bilhões, segundo dados da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados^[2] - essa participação fosse idêntica (embora tenda a ser menor, dada a composição da força de trabalho e remunerações e proventos com valores inferiores à média da União) – ela não seria, igualmente, tão elevada a ponto de, com a redução gradual dessa fonte de custeio, vir a ocasionar uma severa crise nas contas públicas.

Por isso, não se vislumbram, a princípio, do ponto de vista fiscal, óbices insuperáveis à aprovação da PEC nº 555, de 2006, na forma de seu substitutivo aprovado pela Comissão.

Existe, por certo, algum risco de que, de imediato, servidores que vem adiando as suas aposentadorias em função do benefício da isenção de contribuição previdenciária a partir da data em que adquirem direito à aposentadoria (o chamado “abono de permanência”) poderiam perder esse incentivo, exercendo de imediato esse direito.

De fato, existem no Poder Executivo Federal, atualmente, cerca de 122.000 servidores ativos mais de 56 anos, dos quais cerca de 50.000 com mais de 60 anos e, portanto, imediatamente “aposentáveis”^[3]. Esse dado, porém, não permite, por si só, afirmar que a totalidade desses servidores estaria apta a aposentar-se com proventos integrais ou mesmo proporcionais, ou que, afastada a tributação, exerceriam o direito já adquirido, embora não seja desprezível o eventual impacto das respectivas antecipações de aposentadoria. No entanto, a formulação ora em exame igualmente não asseguraria a isenção total de forma imediata, mas progressiva, diluindo no tempo esse impacto.

Há, ademais, um ambiente favorável, no âmbito das bancadas partidárias no Congresso Nacional, inclusive as que integram a base de sustentação do Governo, à sua aprovação, o que permite avaliar como positivas as chances de que venha a ser submetida à deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Contudo, o encerramento da atual legislatura não parece propiciar oportunidades efetivas para que essa deliberação venha a ocorrer. A exiguidade do calendário legislativo, prejudicado pelo calendário eleitoral, torna bastante improvável que um consenso sobre a matéria possa ser estabelecido no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Dessa forma, eventual deliberação sobre a matéria deverá ocorrer, apenas, na próxima legislatura. Porém, haverá, certamente, forte pressão dos governadores eleitos pela manutenção da regra atual. Essa oposição exigirá ações articuladas e intensas do conjunto das entidades representativas dos servidores públicos e parlamentares comprometidos com a matéria para que

sejam superados os entraves políticos à sua inclusão na Ordem do Dia da Câmara dos Deputados e aprovação em Plenário.

Em 19 de setembro de 2014.