

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.384.562 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

I. CONHECIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

1. Dispensio o parecer da Procuradoria-Geral da República, por já haver manifestação sobre o mérito do presente recurso nas ADIs 6.254, 6.255, 6.258 e 6.367.

2. A recorrida aduz que o presente recurso extraordinário não deve ser conhecido por não terem sido prequestionados os dispositivos constitucionais tidos por violados e porque a análise da matéria pressuporia o reexame de prova. Rejeito, no entanto, ambas as alegações.

3. Em primeiro lugar, o acórdão recorrido pronunciou-se expressamente sobre a questão constitucional debatida aqui: a (in)compatibilidade da progressividade de alíquotas da contribuição previdenciária do Regime Próprio de Previdência Social da União com os princípios da vedação ao confisco, da contrapartida e da isonomia. A decisão cita, inclusive, o art. 11 da Emenda Constitucional nº 103/2019, que dispõe sobre o tema. Houve, assim, o necessário prequestionamento.

4. Em segundo lugar, a análise da questão constitucional posta no recurso não depende do reexame de prova. Cuida-se de saber se as alíquotas da contribuição previdenciária dos servidores públicos titulares de cargo efetivo podem ser progressivas, isto é, se elas podem aumentar conforme se eleve a remuneração do segurado. Tal indagação está devidamente exposta em tese no recurso, não sendo necessário examinar especificamente a situação da servidora recorrida. Além disso,

ao reconhecer a repercussão geral à matéria debatida nos autos, esta Corte também entendeu que a questão possuía natureza constitucional, o que afasta, por óbvio, a alegação de que a sua análise esbarraria no revolvimento de provas.

5. Assim sendo, o recurso merece ser conhecido.

II. MÉRITO

II.1. O CONTEXTO DA NOVA REFORMA DA PREVIDÊNCIA: ALGUNS DADOS SOCIAIS, JURÍDICOS E ECONÔMICOS RELEVANTES

6. A compreensão do contexto em que foi aprovada a recente Reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 103/2019) perpassa pela análise de alguns *dados sociais, jurídicos e econômicos* relevantes. Para os fins aqui propostos, os *dados sociais* se referem às mudanças demográficas verificadas no Brasil nos últimos anos[1]. Os *dados jurídicos*, a seu turno, dizem respeito a um regime normativo favorecido que vigorou por muito tempo no país, principalmente para os servidores públicos. Os *dados econômicos*, por fim, expressam a relação entre receitas e despesas da Previdência Social, a proporção desses gastos em relação ao Produto Interno Bruto – PIB e no orçamento público e os impactos macroeconômicos do déficit previdenciário.

7. Vejamos, primeiramente, os *dados sociais*. A população brasileira está vivendo mais. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a *expectativa de vida ao nascer*, em 2018, alcançou 76,3 anos. Em 1940, era de apenas 45,5 anos. Um incremento, portanto, de mais de 30 anos nesse período[2]. Em paralelo, os idosos também estão vivendo mais no Brasil. O tempo médio de vida para uma pessoa com certa idade – a chamada *expectativa de sobrevida* – costuma ser mais elevado do que para quem acabou de nascer. Isso se deve às taxas de mortalidade infantil no país, que ainda são aterradoras. Alguém que hoje

conte com 60 anos de idade deve viver até os 82,6 anos[3]. E, de acordo com projeções da Organização das Nações Unidas – ONU, em 2100, o brasileiro que chegar aos 60 anos viverá, em média, até os 90. A essa altura, o Brasil será o 10º país do mundo em maior proporção de idosos, que representarão 39% do total da população[4]. É a chamada *inversão da pirâmide etária*[5]. Sem dúvida, esses são números a celebrar. Colocam, todavia, novos desafios, estando um deles na Previdência Social. Viver mais significa receber benefícios por um período maior, o que demanda ainda mais recursos financeiros.

8. Além disso, ao longo dos anos, as famílias brasileiras vêm encolhendo. As mulheres vêm decidindo ter menos filhos. Em 1940, a média de filhos por mulher era de 6,16. Em 2016, essa taxa caiu para 1,69[6]. E, desde 2005, já era inferior à taxa de reposição da população, que é de 2,1. Dito de forma mais simples: se o cenário se mantiver assim, a população no Brasil parará de crescer em 2048[7]. A expressiva queda na taxa de fecundidade impacta diretamente a Previdência Social. Como é intuitivo, quando essa taxa se reduz, a população em idade ativa também diminui. No Brasil, a Previdência Social segue o regime de financiamento de repartição simples, em que os mais jovens arcam com os benefícios dos mais idosos. O descompasso entre as contribuições dos mais novos, que decrescem, e os gastos com as aposentadorias, que só sobem, é uma das maiores causas de desequilíbrio[8].

9. Ao lado desses fatores gerais para o grave déficit na Previdência Social, é possível listar razões mais específicas em relação aos regimes próprios de previdência social, que serão chamadas aqui de *dados jurídicos*: (i) requisitos pouco rigorosos para a aposentadoria, exigindo-se, até a Emenda Constitucional nº 20/1998, apenas tempo de serviço mínimo para a aposentadoria voluntária, sem a necessidade de conjugá-lo com a idade avançada[9]; (ii) critérios generosos de cálculo e revisão de proventos de aposentadoria e pensão (integralidade e paridade com servidores ativos), que só foram revogados pela Emenda

RE 1384562 / RS

Constitucional nº 41/2003; (iii) aposentadorias especiais para diversas categorias, com requisitos ainda mais brandos para a passagem à inatividade; e (iv) a ausência, até a Emenda Constitucional nº 3/1993, no âmbito da União, e até a Emenda nº 20/1998, nos Estados e Municípios, de obrigatoriedade de contribuir para a aposentadoria, que era tida como um prêmio ao servidor depois de trabalhar por determinado período para o ente público. Esse rol se amplia, ainda, se forem incluídas práticas ilícitas, como desvios de recursos públicos, concessão de benefícios sem fonte de custeio, entre outras[10].

10. Esse conjunto de elementos sociais e jurídicos formam um cenário preocupante, que pode ser dimensionado pelos *dados econômicos*. O déficit da Previdência Social no Brasil é incontestável. Tanto o regime geral de previdência social (RGPS), relativo aos trabalhadores da iniciativa privada, quanto os regimes próprios (RPPS), dos servidores públicos efetivos, vêm enfrentando sérias dificuldades para manter ou restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial. De acordo com o Ministério da Economia, no final de 2019, o regime geral apresentou déficit de R\$ 213,3 bilhões, os regimes dos servidores públicos civis da União, de R\$ 53 bilhões, e o dos militares, de R\$ 47 bilhões[11]. Para fins de comparação, no final de 2004, após duas reformas abrangentes feitas pelas EC nº 20/1998 e 41/2003, esses números eram de R\$ 28,5 bilhões, no RGPS, e de R\$ 32,4 bilhões, nos regimes dos servidores públicos civis e militares da União[12]. Como se vê, a piora foi significativa. As Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003 se mostraram insuficientes para reverter esse quadro. A existência de inúmeras regras de transição, com uma disciplina mais favorável para servidores que ingressaram no serviço público até 2003, diluiu de forma excessiva no tempo os efeitos das mudanças na Constituição.

11. Em 2017, os dispêndios com benefícios previdenciários apenas na União consumiram 10% do PIB[13]. Para traçar um paralelo, em 2015, a média de gasto com aposentadorias e pensões nos países da

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE foi de 8%[14]. O Brasil, que ainda tem uma população considerada jovem, gasta quase a mesma proporção do PIB que países como Alemanha e Japão, cujo número de idosos é significativamente superior[15]. Nos anos de 2016 e 2017, nações como o México e o Chile, com patamar etário mais próximo ao da população brasileira, despenderam 2,6% e 2,8% do PIB, respectivamente.

12. Ademais, os gastos previdenciários constituem uma fatia expressiva do orçamento da União. Em 2018, representaram 31,91% do total das despesas liquidadas. De outra parte, os desembolsos com saúde e educação foram de 5,05% e 3,91%, respectivamente[16]. Não obstante a relevância do direito à previdência social, a desproporção é muito acentuada. É preciso reconhecer que algo está errado nessa distribuição dos recursos públicos. Outra constatação fundamental é a de que o crescimento das *despesas obrigatórias* – que decorrem de obrigações constitucionais ou legais, como é o caso dos gastos com a Previdência Social – comprime, cada vez mais, o espaço das *despesas discricionárias*, isto é, aquelas que o Poder Executivo tem algum grau de liberdade decisória quanto a fazer ou não fazer. De acordo com o Ministério da Economia, entre 2010 e 2020, o valor das despesas discricionárias caiu quase 60%[17]. A conclusão é que tem sobrado muito pouco para novos investimentos em obras, serviços e políticas públicas.

13. Uma última observação deve ser feita ainda neste tópico. Reformas na Previdência Social voltadas a combater o déficit produzem *impactos macroeconômicos positivos* que não podem ser ignorados[18]. Um efeito atribuído ao aumento da idade mínima para a aposentadoria, por exemplo, é o de que o trabalhador, ao ter a vida laboral prolongada, tende a fazer menos poupança e a consumir mais[19]. Isso incentiva as empresas a incrementarem a sua capacidade produtiva, o que aquece a economia e gera mais empregos. Por outro lado, o aumento desenfreado do déficit na Previdência Social afeta a capacidade de investimento

público, compromete a credibilidade do Governo e faz subir a taxa básica de juros. Juros altos são uma barreira para o crescimento da atividade econômica, por restringirem o crédito e desestimularem o consumo e a produção. Se a economia sofre retração ou fica estagnada, menos impostos são arrecadados, o que agrava a situação fiscal do Estado[20]. Em estudo realizado por economistas do Fundo Monetário Internacional – abrangendo Estados Unidos, União Europeia, Japão e países emergentes da Ásia –, constatou-se que o aumento de dois anos na idade mínima para a aposentadoria teria o potencial de elevar o PIB em quase 1%, em curto a médio prazo, e em 4,5%, em longo prazo[21].

14. Esses são, portanto, alguns dados que considero relevantes para situar o debate sobre a nova Reforma da Previdência.

II.2. A PROGRESSIVIDADE DAS ALÍQUOTAS DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES VINCULADOS AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DA UNIÃO

15. A recorrente defende que (i) a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária foi necessária em razão do déficit na Previdência Social; (ii) foi apresentado estudo atuarial, por meio da Nota Técnica nº 15.278/2017-MP, que justificou o aumento da tributação; (iii) segundo a jurisprudência desta Corte, não há direito adquirido a não sofrer majoração da carga tributária; (iv) a progressividade atende ao princípio da capacidade contributiva (CF, art. 145, § 1º) e da igualdade no âmbito fiscal; e (v) o STF tem aplicado o princípio da vedação ao confisco notadamente às multas e, apesar de tê-lo estendido a contribuições previdenciárias nos AI 701.192 AgR e AI 676.442 AgR, não chegou a apreciar o mérito da controvérsia, pois as ações perderam objeto. Por outro lado, a recorrida sustenta a inconstitucionalidade da progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos, alegando em síntese: (i) o caráter confiscatório do tributo; (ii) a ausência de repercussão do aumento da

contribuição no cálculo da aposentadoria dos servidores (art. 201, § 11, da Constituição), que implicaria afronta ao princípio da contrapartida e ao direito de propriedade; e (iii) a ofensa ao princípio da isonomia, quando comparada a situação dos servidores públicos com os segurados do regime geral de previdência social. Enfrento, a seguir, os argumentos postos pelas partes.

(a) A alegação de ofensa à vedação ao confisco

16. Antes de tudo, é preciso reconhecer que o tema em debate não é inteiramente novo para o Supremo Tribunal Federal. Esta Corte já havia declarado a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 9.783/1999 que fixavam alíquotas progressivas de contribuição previdenciária para servidores federais. Trata-se do julgamento, por este Plenário, em 1999, das medidas cautelares na ADI 2.010 e na ADC 8, sob a relatoria do Min. Celso de Mello, de que extraio o seguinte trecho:

“(…) CONTRIBUIÇÃO DE SEGURIDADE SOCIAL - SERVIDORES EM ATIVIDADE - ESTRUTURA PROGRESSIVA DAS ALÍQUOTAS: A PROGRESSIVIDADE EM MATÉRIA TRIBUTÁRIA SUPÕE EXPRESSA AUTORIZAÇÃO CONSTITUCIONAL. RELEVO JURÍDICO DA TESE. - Relevo jurídico da tese segundo a qual o legislador comum, fora das hipóteses taxativamente indicadas no texto da Carta Política, não pode valer-se da progressividade na definição das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social devida por servidores públicos em atividade. Tratando-se de matéria sujeita a estrita previsão constitucional - CF, art. 153, § 2º, I; art. 153, § 4º; art. 156, § 1º; art. 182, § 4º, II; art. 195, § 9º (contribuição social devida pelo empregador) - inexistente espaço de liberdade decisória para o Congresso Nacional, em tema de progressividade tributária, instituir alíquotas progressivas em situações não autorizadas pelo texto da Constituição. (...)

A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. (...) - A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público. Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte. - O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade"[22]-[23]. (grifos acrescidos)

17. A questão debatida nos autos, porém, é distinta. Nos precedentes, o Supremo Tribunal Federal afirmou que o legislador não poderia estabelecer a progressividade de alíquotas de um tributo fora das hipóteses taxativamente previstas no texto constitucional. Por outro lado,

na espécie, o escalonamento das alíquotas da contribuição previdenciária, de acordo com a capacidade contributiva dos servidores públicos, foi autorizado por *emenda à Constituição*, e não por simples diploma legal. A possibilidade de se cobrarem alíquotas progressivas, num e noutro caso, foi veiculada por normas de hierarquias diversas. A sua previsão por emenda constitucional não está infensa a controle de constitucionalidade, mas impõe, como visto, a violação a uma cláusula pétrea. Assim, quanto à espécie normativa, acertou o Poder Legislativo ao impor *status* de emenda constitucional à regra que fundamenta a instituição da progressividade.

18. É certo que, naqueles mesmos julgados, esta Corte também considerou que a progressividade de alíquotas, tal como prevista na legislação federal, afrontava o princípio da vedação ao confisco. Essa conclusão, todavia, não implica dizer que qualquer gradação de carga tributária no âmbito das contribuições previdenciárias seja atentatória a direitos fundamentais do contribuinte. A constatação de ofensa àquele princípio constitucional pressupõe uma avaliação caso a caso, voltada a apurar se a tributação importa em comprometimento do patrimônio e da renda do contribuinte em patamar incompatível com o atendimento de necessidades primordiais a uma vida com dignidade.

19. Note-se que, na ADI 2.010-MC e na ADC 8-MC, estava em discussão a constitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.783/1999[24], que aplicava à alíquota-base de 11% um adicional de: (i) 9% sobre a parcela da remuneração que estivesse entre R\$ 1.200,00 e R\$ 2.500,00; e (ii) 14% sobre a parcela da remuneração que superasse R\$ 2.500,00. Por outro lado, as normas questionadas neste processo buscam realizar o princípio da capacidade contributiva, na linha de precedentes desta Corte[25]-[26]. Estabelecem deduções na alíquota-base de 14% para as faixas remuneratórias abaixo de R\$ 3.000,00. Tanto é assim que, para aos servidores que recebem menos de R\$ 4.499,00, a contribuição previdenciária – que era fixa, de 11% – não sofreu aumento a partir da nova emenda, mas, sim, decréscimo. Além disso, a progressividade por

RE 1384562 / RS

ela instituída resulta numa alíquota efetiva, para ganhos de até R\$ 5.839,45 (equivalente ao teto do RGPS em 2019), que não excede a 11,68%. A alíquota máxima, que é de 22%, recai apenas sobre a fatia da remuneração acima de R\$ 39.000,00, isto é, sobre o que extrapola o próprio limite fixado no art. 37, XI, da Constituição[27]. A comparação entre uma e outra previsão normativa já permite visualizar que a carga tributária decorrente da norma declarada inconstitucional era significativamente mais gravosa que a imposta pelo art. 11 da Emenda Constitucional nº 103/2019. Confira-se o quadro abaixo (valores originais):

Contribuição previdenciária (art. 11 da EC nº 103/2019)		
Faixas de valor ¹	Alíquotas nominais	Alíquotas efetivas
1 salário-mínimo (R\$ 998,00)	7,50%	7,50%
De R\$ 998,01 até R\$ 2.000,00	9,00%	7,5% a 8,25%
De R\$ 2.000,01 até R\$ 3.000,00	12,00%	8,25% a 9,5%
De R\$ 3.000,01 até R\$ 5.839,45	14,00%	9,5% a 11,68%
De R\$ 5.839,46 a R\$ 10.000,00	14,50%	11,68% a 12,86%
De R\$ 10.000,01 a R\$ 20.000,00	16,50%	12,86% a 14,68%
De R\$ 20.000,01 a R\$ 39.000,00	19,00%	14,68% a 16,78%
Acima de R\$ 39.000,00	22,00%	acima de 16,78%

20. Em complemento a isso, o art. 11, § 3º, da EC nº 103/2019[28] determina que as faixas de valores originalmente estipuladas na emenda sejam reajustadas na mesma data e pelo mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral de previdência social. Diferentemente das faixas do imposto de renda, que permanecem por longo período sem qualquer correção[29], as da contribuição previdenciária se sujeitam a revisões anuais. E, em atenção ao art. 11, § 3º, da EC nº 103/2019, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia editou a Portaria nº SEPRT 2.963, de 3 de fevereiro de 2020[30], que atualizou as faixas de valores que sofrem a incidência das alíquotas progressivas de contribuição da seguinte

RE 1384562 / RS

maneira:

Contribuição previdenciária (art. 11 da EC nº 103/2019 c/c Portaria SEPRT nº 2.963/2020)		
Faixas de valor	Alíquotas nominais	Alíquotas efetivas
1 salário-mínimo (R\$ 1.045,00)	7,50%	7,50%
De R\$ 1.045,01 até R\$ 2.089,60	9,00%	7,5% a 8,25%
De R\$ 2.089,61 até R\$ 3.134,40	12,00%	8,25% a 9,5%
De R\$ 3.134,41 até R\$ 6.101,07	14,00%	9,5% a 11,68%
De R\$ 6.101,08 a R\$ 10.448,00	14,50%	11,68% a 12,86%
De R\$ 10.448,01 a R\$ 20.896,00	16,50%	12,86% a 14,68%
De R\$ 20.896,01 a R\$ 40.747,20	19,00%	14,68% a 16,78%
Acima de R\$ 40.747,20	22,00%	acima de 16,78%

21. Não é difícil perceber que, a cada atualização dessas faixas de valores, o peso da contribuição previdenciária para cada servidor diminuirá, uma vez que as alíquotas mais elevadas incidirão a partir de patamares cada vez maiores. Por exemplo: de acordo com planilha de cálculos elaborada pelo setor de Auditoria Interna desta Corte, a alíquota efetiva para quem tinha remuneração de R\$ 39.000,00 à época da entrada em vigor da EC nº 103/2019 era de 16,79%. Com os reajustes efetuados pela Portaria SEPRT nº 2.963/2020, ela passou a ser de 16,68%[31]. Da mesma forma, para quem recebia R\$ 10.000,00, a alíquota efetiva caiu de 12,86% para 12,78%[32].

22. Ademais, ainda que seja plausível o argumento de que a vedação ao confisco deva levar em consideração *toda* a carga tributária – e não apenas o peso de um tributo específico –, é preciso lembrar que o valor correspondente à contribuição previdenciária deve ser deduzido da base de cálculo do imposto de renda – IR[33]. Desse modo, se o servidor sofre um aumento na tributação dos seus rendimentos pela contribuição previdenciária, também se beneficia de uma redução do montante pago a título de imposto de renda. Tal circunstância, aliada ao fato de que as alíquotas progressivas em ambos os tributos incidem por faixas de valor, já é capaz de demonstrar que a operação matemática a ser feita para se aferir a carga tributária global não consiste em mera soma das alíquotas máximas dessas duas exações. No caso do imposto de renda, há, ainda, as

exclusões e deduções legais da base de cálculo. É incorreto dizer, portanto, que esses dois tributos consomem quase metade da remuneração de quem está no topo da pirâmide do serviço público no Brasil.

23. É relevante pontuar também que, desde janeiro/1999, a alíquota-base da contribuição previdenciária dos servidores federais não havia sofrido nenhum aumento, mantendo-se no patamar de 11% por mais de 20 anos. Como visto, a maior alíquota efetiva prevista originalmente na EC nº 103/2019 (desprezando-se aqui quem ganha verbas remuneratórias acima do teto remuneratório, por se tratar de distorção) era de 16,78%. Disso se conclui que, em 20 anos, a majoração de alíquota para quem pertence às carreiras públicas mais bem pagas no país foi de apenas 5,78% (16,78% - 11%).

24. Observe-se, ainda, que esse aumento alcança tão somente os servidores federais que ingressaram no serviço público antes da instituição do regime de previdência complementar previsto na Lei nº 12.618/2012 e não optaram pela migração de regime facultada pelo art. 40, § 16, da Constituição[34]. Aqueles que ingressaram depois desse marco ou escolheram migrar terão impactos ínfimos após a reforma, tendo em vista que, nesse caso, a base de cálculo da contribuição previdenciária se limita ao valor máximo dos benefícios do regime geral de previdência social.

25. Para deixar ainda mais clara a ausência de efeito confiscatório na progressividade ora analisada, vejamos alguns exemplos de remuneração com a respectiva tributação pela contribuição previdenciária (CP) e pelo imposto de renda retido na fonte (IRRF).

26. De acordo com planilha de cálculos elaborada pelo setor de Auditoria Interna desta Corte[35], tomando-se por base a maior remuneração bruta no serviço público (subsídio dos Ministros do

RE 1384562 / RS

Supremo Tribunal Federal), R\$ 39.200,00, a majoração referente à contribuição previdenciária somada à alíquota efetiva de imposto de renda será de 4,13%:

Regime Próprio de Previdência Social			
Remuneração de R\$ 39.200,00			
	Regime anterior	Regime novo (EC 103/2019)	Diferença entre os dois regimes
Alíquota efetiva da contribuição previdenciária	11,00%	16,70%	5,70%
Alíquota efetiva mensal do Imposto de Renda sem deduções pessoais	22,26%	20,69%	-1,57%
Valor total mensal dos tributos	R\$ 13.036,83	R\$ 14.655,81	R\$ 1.618,98
Alíquota efetiva mensal total de tributos	33,26%	37,39%	4,13%

27. Um servidor com remuneração bruta de R\$ 25.000,00, por sua vez, estará submetido atualmente a uma alíquota efetiva total de contribuição previdenciária e imposto de renda de 35,18% (desconsiderando-se eventuais deduções a serem feitas no ajuste anual, momento em que pode haver direito, inclusive, à restituição de imposto de renda). Sob o regime anterior à EC 103/2019, a alíquota efetiva seria de 32%, ou seja, um acréscimo de 3,18%, que representa R\$ 795,38, a serem pagos a mais de carga tributária total incidente sobre a renda (CP + IRPF) em comparação com o regime anterior. Confira-se:

RE 1384562 / RS

Regime Próprio de Previdência Social			
Remuneração de R\$ 25.000,00			
	Regime anterior	Regime novo (EC 103/2019)	Diferença entre os dois regimes
Alíquota efetiva da contribuição previdenciária	11,00%	15,39%	5,70%
Alíquota efetiva mensal do Imposto de Renda sem deduções pessoais	21,00%	19,79%	-1,21%
Valor total mensal dos tributos	R\$ 7.999,38	R\$ 8.794,76	R\$ 795,38
Alíquota efetiva mensal total de tributos	32,00%	35,18%	3,18%

28. Para servidores com remuneração bruta de R\$ 10.000,00, o aumento das alíquotas de IRRF e contribuição previdenciária, somados, será de 1,3%:

Regime Próprio de Previdência Social			
Remuneração de R\$ 10.000,00			
	Regime anterior	Regime novo (EC 103/2019)	Diferença entre os dois regimes
Alíquota efetiva da contribuição previdenciária	11,00%	12,78%	5,70%
Alíquota efetiva mensal do Imposto de Renda sem deduções pessoais	15,78%	15,29%	-0,49%
Valor total mensal dos tributos	R\$ 2.678,13	R\$ 2.807,50	R\$ 129,37
Alíquota efetiva mensal total de tributos	26,78%	28,08%	1,30%

29. De todo o exposto até aqui, vê-se que a carga tributária incidente sobre a remuneração dos servidores teve aumento global que só

RE 1384562 / RS

chega a 5% se o servidor receber remuneração acima de R\$ 52.000,00. Por outro lado, para diversos servidores, significará diminuição nos valores a serem pagos, uma vez que 20% dos funcionários do governo federal, por exemplo, ganham até R\$ 5.000,00[36].

30. Essa mesma análise pode ser empregada para se aferir a constitucionalidade do § 4º do art. 11 da EC nº 103/2019, que determina a incidência das alíquotas progressivas sobre a parcela dos proventos recebidos pelos servidores inativos e pensionistas que superar o limite máximo dos benefícios do RGPS. *In verbis*:

“§ 4º A alíquota de contribuição de que trata o **caput**, com a redução ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º, será devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, e incidirá sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e de pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, hipótese em que será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis”.

31. Ao afirmar que “será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis”, o dispositivo constitucional estabelece que os valores de aposentadoria e pensão que superem o teto do RGPS serão tributados a partir da alíquota de 14,5%, aplicando-se, a depender do montante total, as alíquotas seguintes a cada uma das respectivas faixas de valor.

32. Por exemplo: se um servidor inativo recebe proventos de R\$ 15.000,00, será tributado pelas alíquotas nominais de 14,5% e 16,5% (art. 11, § 1º, incisos V e VI) sobre o que exceda o teto do RGPS[37]. Ou seja, a tributação incidirá sobre o valor de R\$ 8.898,93. Como se pode ver na tabela abaixo, o acréscimo de carga tributária em relação ao regime anterior, considerando-se contribuição e imposto de renda, é de apenas

RE 1384562 / RS

1,94% (ou R\$ 291,82):

Regime Próprio de Previdência Social - Servidor inativo			
Proventos de aposentadoria de R\$ 15.000,00			
	Regime anterior	Regime novo (EC 103/2019)	Diferença entre os dois regimes
Alíquota efetiva da contribuição previdenciária	6,53%	9,21%	2,68%
Alíquota efetiva mensal do Imposto de Renda sem deduções pessoais	19,91%	19,17%	-0,74%
Valor total mensal dos tributos	R\$ 3.965,32	R\$ 4.257,14	R\$ 291,82
Alíquota efetiva mensal total de tributos	26,44%	28,38%	1,94%

33. Adotando-se a mesma sistemática de cálculo, tem-se que: (i) um servidor inativo que aufera mensalmente R\$ 7.000,00 a título de aposentadoria, arcará com majoração de 0,33%, ou seja, R\$ 22,81; (ii) um servidor aposentado que receba proventos mensais de R\$ 25.000,00 terá o acréscimo de 3,06% ou R\$ 764,95.

34. Nas ADIs, 3.105 e 3.128[38], o Plenário desta Corte validou a contribuição de inativos e pensionistas prevista pela EC nº 41/2003, de modo que, com a instituição da progressividade, afigura-se justificável a sua extensão a essa categoria de servidores. Não há que se falar em confisco, uma vez que a majoração da carga global efetiva incidente sobre os proventos de inativos e pensões (imposto de renda e contribuição previdenciária) apenas chegará a 4% quando o seu valor for de R\$ 39.000,00.

35. Note-se, por fim, que, recentemente, esta Corte reconheceu a constitucionalidade da alíquota de 13,25% fixada pelo Estado de Goiás para custeio do seu Regime Próprio de Previdência Social. Confira-se o

trecho pertinente da ementa do julgado:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, TRIBUTÁRIO E PREVIDENCIÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. LEI ESTADUAL QUE AUMENTA AS ALÍQUOTAS DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS.

1. Recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que declarou a inconstitucionalidade de lei estadual que majorava a alíquota da contribuição previdenciária dos servidores vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social de 11% para 13,25%.

(...)

5. Alegada ausência de estudo atuarial prévio à edição da lei impugnada. A alegação de que o projeto de lei não fora acompanhado por estudo atuarial não implica vício de inconstitucionalidade, por três razões: (a) há uma obrigação legal de realização de avaliações atuariais periódicas nos regimes próprios de previdência social (art. 1º, I, da Lei nº 9.717/1998; e art. 4º, § 2º, IV, a, da LRF), não tendo sido comprovado nos autos o seu descumprimento; (b) o que a Constituição exige como pressuposto para o aumento da contribuição previdenciária é a necessidade de fazer frente ao custeio das despesas do respectivo regime (art. 149, § 1º); e (c) o estudo atuarial de 2012, apresentado pelo Governador do Estado, revelou o grave comprometimento financeiro e atuarial do RPPS, o que configurava fundamento idôneo para a majoração do tributo.

6. Razoabilidade e vedação ao confisco. A constatação de ofensa aos princípios da razoabilidade/proporcionalidade e da vedação ao confisco pressupõe uma avaliação caso a caso, voltada a apurar se (a) o aumento da carga tributária se deu na exata medida necessária para fazer frente às despesas (vedação ao excesso) e se (b) a tributação importou comprometimento do patrimônio e da renda do contribuinte em patamar incompatível com o atendimento de necessidades primordiais a uma vida com dignidade. No caso, não houve afronta a tais

princípios. Primeiro, porque, conforme os dados estatísticos de 2020, o déficit atuarial do regime próprio estadual continuou a existir mesmo após o aumento da contribuição para 13,25%, a demonstrar que a majoração não extrapolou o estritamente necessário para restabelecer o equilíbrio. Segundo, porque o acréscimo de 2,25% na exação, cujo impacto é reduzido pela dedução da base de cálculo do imposto de renda, não parece comprometer a sobrevivência digna dos servidores públicos.

7. Recurso extraordinário provido, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “1. A ausência de estudo atuarial específico e prévio à edição de lei que aumente a contribuição previdenciária dos servidores públicos não implica vício de inconstitucionalidade, mas mera irregularidade que pode ser sanada pela demonstração do déficit financeiro ou atuarial que justificava a medida. 2. A majoração da alíquota da contribuição previdenciária do servidor público para 13,25% não afronta os princípios da razoabilidade e da vedação ao confisco”[39].

36. Diante disso, entendo que as alíquotas instituídas nos incisos do § 1º do art. 11 da EC nº 103/2019 não são confiscatórias.

(b) A ausência de repercussão do aumento da contribuição no valor da aposentadoria

37. A recorrida alega também a inconstitucionalidade da progressividade das alíquotas por ausência de repercussão, no cálculo da aposentadoria dos servidores, dos valores a mais a serem pagos a título de contribuição previdenciária. Afirma que a contribuição é um tributo vinculado, de modo que o que é pago pelos contribuintes deve se refletir necessariamente no montante dos proventos.

38. O argumento, porém, não prospera. A EC nº 41/2003 alterou o *caput* do art. 40 da Constituição para instituir, de forma expressa, o princípio da solidariedade como característica dos regimes próprios de previdência social. Um dos objetivos primordiais foi

possibilitar o recolhimento de contribuição por inativos e pensionistas, uma vez que, no julgamento das medidas cautelares na ADI 2.010 e na ADC 8, esta Corte havia declarado a inconstitucionalidade de lei ordinária que previa essa incidência. Em 2004, no julgamento das ADIs 3.105 e 3.128[40], esta Corte invocou a solidariedade do regime próprio de previdência para declarar a constitucionalidade da cobrança, conforme se verifica em trechos do voto do redator para os acórdãos, Min. Cezar Peluso:

“O regime previdenciário público tem por escopo garantir condições de subsistência, independência e dignidade pessoais ao servidor idoso, mediante o pagamento de proventos de aposentadoria durante a velhice, e, conforme o artigo 195 da Constituição, deve ser custeado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, o que bem poderia chamar-se de princípio estrutural da solidariedade.

Diferentemente do Chile, cujo ordenamento optou por regime essencialmente contributivo e capitalizador, em que cada cidadão financia a própria aposentadoria contribuindo para uma espécie de fundo de capitalização, administrado por empresas privadas, com fins lucrativos, nosso constituinte adotou um regime público de solidariedade, em cuja organização as contribuições são destinadas ao custeio geral do sistema, e não, a compor fundo privado com contas individuais.

(...)

A previdência social, como conjunto de prestações sociais (art. 7º, XXIV), exerce relevante papel no cumprimento desses objetivos e, nos claros termos do art. 195, caput, deve ser financiada por toda a sociedade, de forma equitativa (art. 194, § único, V). De modo que, quando o sujeito passivo paga a contribuição previdenciária, não está apenas subvencionando, em parte, a própria aposentadoria, senão concorrendo também, como membro da sociedade, para a alimentação do sistema, só cuja subsistência, aliás, permitirá que, preenchidas as condições, venha a receber proventos vitalícios ao aposentar-se.

Não quero com isso, é óbvio, sugerir que o valor da

contribuição seja de todo alheio à dimensão do benefício, pois o caráter contributivo, o equilíbrio atuarial, a regra de contrapartida e a equidade na repartição dos custos do sistema impedem se exijam ao sujeito passivo valores desarrazoados ou desproporcionais ao benefício por receber, enfim de qualquer modo confiscatórios. Os limites estão postos no sistema e devem analisados em conjunto”.

39. Outro marco jurisprudencial sobre a aplicação da solidariedade como fundamento do sistema previdenciário ocorreu mais recentemente no julgamento dos recursos extraordinários que versavam sobre a possibilidade de reaposentação/desaposentação de aposentados pelo regime geral que continuam empregados, uma vez que a eles também é imposta a retenção da contribuição previdenciária. O voto vencedor, do Ministro Dias Toffoli, fundou-se no caráter solidário do regime para afirmar a inexistência de inconstitucionalidade na vedação legal à percepção de novo benefício pelo aposentado que permaneça em atividade[41].

40. Como se vê, o Supremo Tribunal Federal já assentou que não há a obrigatoriedade de exata equivalência entre o montante contribuído e os proventos de aposentadoria, tendo em vista que a previdência do servidor público é regida pelo *princípio da solidariedade* (art. 40, *caput*, da CF/1988). Esse princípio significa que, de modo geral, os indivíduos não contribuem para o custeio de sua própria aposentadoria, mas para a solvabilidade do sistema como um todo. Isso se evidencia, sobretudo, na técnica de financiamento do sistema previdenciário público: o *regime de repartição simples*, no qual os segurados vertem suas contribuições para um *mesmo fundo*, do qual saem os recursos para pagamento dos benefícios de todos.

41. As contribuições previdenciárias, sejam elas ao RPPS ou RGPS, são subespécie de contribuições especiais, exações próprias para o financiamento da proteção social ou intervenção indireta na economia,

conforme o disposto no art. 149 da Constituição. Elas se justificam constitucionalmente por *dois objetivos*. O primeiro, de ordem valorativa, é não impor sobre toda a sociedade o encargo financeiro que somente visa ao benefício de alguns. O custeio é exigido do grupo que se favorece do modelo existente. Trata-se de financiamento baseado na *solidariedade de grupo*, e não na solidariedade geral, que é típica dos impostos e onera toda a coletividade. Cabe, portanto, precipuamente aos servidores públicos arcarem com o déficit de seu próprio regime[42]. O maior esforço dos que detêm maior capacidade contributiva deve ser visto como uma forma de proteger todos os membros do grupo.

42. O segundo objetivo, de ordem pragmática, é superar os descontentamentos gerados por aumentos de tributos tradicionais, mostrando à sociedade que a nova exação tem fundamento específico e arrecadação vinculada a determinado fim, sem possibilidade de desvio para outras ações do Estado. E, aqui, avulta o *caráter vinculado* das contribuições previdenciárias. É preciso esclarecer que essa característica não impõe um dever sinalagmático ao Estado. Ou seja, a vinculação não significa que o valor da aposentadoria a ser recebida pelo servidor deva guardar relação direta com a sua contribuição. Quer dizer, em verdade, que a receita arrecadada a título de contribuição previdenciária deve ser afetada ao custeio do regime próprio do servidor.

43. Isso não significa que o valor do benefício seja totalmente indiferente às contribuições arrecadadas. O princípio da contributividade (art. 40, *caput*, da CF/1988) faz o devido contraponto à solidariedade, impedindo excessos de exação, como, por exemplo, a incidência de contribuição sobre parcelas de natureza indenizatória, conforme assentado por esta Corte em recurso extraordinário julgado sob a minha relatoria[43].

44. Esta Corte já reconheceu a possibilidade de se instituírem contribuições para a seguridade social com alíquotas diferenciadas ou

RE 1384562 / RS

majoradas com base na capacidade contributiva. Confirmam-se os seguintes precedentes: RE 578.846, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 06.02.2019; RE 598.572, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 09.08.2016; e RE 656.089, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 11.12.2019.

45. Desse modo, o caráter vinculado da contribuição previdenciária e a ausência de repercussão do aumento das alíquotas sobre o valor da aposentadoria não são suficientes para se declarar a inconstitucionalidade das normas que instituíram a progressividade.

(c) A garantia de irredutibilidade de vencimentos

46. A majoração da carga tributária, na espécie, tampouco implica afronta ao art. 37, XV, da Constituição, que impõe a irredutibilidade de vencimentos dos servidores públicos. O argumento provaria demais. Se assim fosse, a carga tributária incidente sobre a folha de pagamento do serviço público seria imutável desde as suas origens, isto é, desde a admissão dos primeiros servidores pelo Estado ou, ao menos, desde a previsão daquela garantia em sede constitucional, o que não apresenta a mínima razoabilidade. Este Tribunal já decidiu que o aumento de tributo não representa violação à irredutibilidade. Confirmam-se os seguintes precedentes: ADI 2.010-MC e ADC 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.04.2002; e RE 262.673, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 24.02.2006.

(d) A isonomia entre servidores de diferentes entes federados e entre segurados do RPPS e do RGPS

47. Por fim, o fato de a progressividade das alíquotas de contribuição previdenciária ter sido efetivamente implementada, pela norma impugnada, apenas no âmbito da União não implica afronta à isonomia com servidores pertencentes a outros entes federados. O art. 149, § 1º, da Constituição confere à União, Estados, Distrito Federal e

Municípios a competência para instituir esse tributo como forma de custeio de seus respectivos regimes de previdência. Cada ente político detém, assim, autonomia para legislar sobre a matéria. Ninguém dirá, por exemplo, que a existência de alíquotas diferentes de ICMS em cada Estado-membro constitui ofensa à isonomia entre as diferentes empresas que vendem mercadorias. A variação do IPTU de Município para Município tampouco representa ofensa a esse princípio. Não há de ser diferente com a contribuição previdenciária. De toda sorte, o art. 9º, § 4º, da EC nº 103/2019[44] proibiu que os entes menores fixem alíquota inferior à dos servidores federais, ressalvando apenas a hipótese de ausência de déficit atuarial, caso em que a alíquota não poderá ser inferior às aplicáveis ao RGPS.

48. Também não há violação à isonomia entre segurados do RPPS e do RGPS. Na realidade, a EC nº 103/2019 aproximou ainda mais esses dois regimes. Um servidor federal titular de cargo efetivo e um trabalhador da iniciativa privada que recebam a mesma quantia pelo exercício de sua atividade laboral pagarão o mesmo valor de contribuição previdenciária. As alíquotas do RPPS federal se diferenciam apenas quanto às faixas de valores que ultrapassam o limite máximo dos benefícios do RGPS. E, nesse ponto, não existe afronta à igualdade, pois os proventos de aposentadoria desse servidor que contribuiu sobre o que excede ao teto do RGPS não estarão limitados a esse valor, o que o coloca em situação diferente – e mais vantajosa – em relação ao trabalhador da iniciativa privada.

III. CONCLUSÃO

49. Diante do exposto, **conheço do recurso extraordinário e dou-lhe provimento** para reformar o acórdão recorrido e julgar improcedentes os pedidos autorais.

50. Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “É

constitucional a progressividade de alíquotas de contribuição previdenciária instituída pela Emenda Constitucional nº 103/2019 para o Regime Próprio de Previdência Social da União, não havendo ofensa à regra da irredutibilidade de vencimentos, nem aos princípios da vedação ao confisco, da contrapartida e da isonomia”.

É como voto.

[1] Gabriel Mendes Borges, Marden Barbosa de Campos e Luciano Gonçalves de Castro e Silva, Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas, In: Leila Regina Ervatti, Gabriel Mendes Borges e Antonio de Ponte Jardim (orgs.), *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população*, 2015, p. 139: “O processo de transição demográfica ou transição vital é uma das principais transformações pelas quais vem passando a sociedade moderna. Ele caracteriza-se pela passagem de um regime com altas taxas de mortalidade e fecundidade/natalidade para outro regime, em que ambas as taxas situam-se em níveis relativamente mais baixos”.

[2] EM 2018, expectativa de vida era de 76,3 anos. Agência de Notícias IBGE, 28.11.2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/26104-em-2018-expectativa-de-vida-era-de-76-3-anos>. Acesso em 23.03.2020.

[3] EXPECTATIVA de vida dos brasileiros aumenta para 76,3 anos em 2018. Agência de Notícias IBGE, 28.11.2019. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/26103-expectativa-de-vida-dos-brasileiros-aumenta-para-76-3-anos-em-2018>. Acesso em: 23.03.2020.

[4] United Nations – Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects 2019* (Standard projections, Population data),

2019. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>. Acesso em: 23.03.2020. V. tb. ENTENDA a reforma da Previdência em 10 infográficos. Insper, 14.02.2019. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/conhecimento/conjuntura-economica/reforma-previdencia-brasil-em-graficos/>. Acesso em: 23.03.2020. Cf., ainda, BRASIL é o 4º país em que expectativa de sobrevida aos 60 anos mais cresce. Folha de S. Paulo, 23.03.2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/brasil-e-4o-pais-em-que-expectativa-de-sobrevida-aos-60-anos-mais-cresce.shtml>. Acesso em: 23.03.2020.

[5] Gabriel Mendes Borges, Marden Barbosa de Campos e Luciano Gonçalves de Castro e Silva, Transição da estrutura etária no Brasil: oportunidades e desafios para a sociedade nas próximas décadas, In: Leila Regina Ervatti, Gabriel Mendes Borges e Antonio de Ponte Jardim (orgs.), *Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI: subsídios para as projeções da população*, 2015, p. 142: “(...) o Brasil insere-se no grupo de países que experimentou uma transição demográfica acelerada, principalmente devido à queda acentuada dos níveis de fecundidade. Isso vem provocando mudanças significativas na estrutura etária da população. O formato triangular da pirâmide populacional, com uma base larga, vem dando lugar a uma pirâmide etária típica de uma população envelhecida, com a redução da participação relativa de crianças e jovens e o aumento proporcional de adultos e idosos”.

[6] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, *Séries históricas e estatísticas*. Disponível em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=POP264&t=taxa-fecundidade-total>. Acesso em: 23.03.2020.

[7] Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, *População – Projeção da população do Brasil e das unidades da federação*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>. Acesso em: 30.06.2022.

[8] Vejam-se os dados do regime próprio dos servidores civis da União: no Poder Executivo federal, em 1995, existiam 630.763 servidores ativos para 510.605 inativos e pensionistas. Ou seja: para cada aposentado/pensionista, havia 1,24 servidores em atividade. Em 2016, a quantidade de inativos e pensionistas já havia superado a de servidores ativos. Existiam 632.485 servidores ativos para 633.390 aposentados e pensionistas, isto é, o equivalente a 0,99 servidor ativo para cada inativo/pensionista. Cf. Ministério da Economia, *Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais* nº 249, v. 21, jan. 2017, p. 65-7. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>. Acesso em: 24.03.2020.

[9] Esta razão não é específica dos regimes próprios, porque, no regime geral, a aposentadoria por tempo de contribuição, independentemente da idade do trabalhador, manteve-se vigente até 12.11.2019 (CF/1988, art. 201, § 7º, I).

[10] Luís Roberto Barroso, Constitucionalidade e legitimidade da Reforma da Previdência (ascensão e queda de um regime de erros e privilégios), *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado* nº 20, dez./jan./fev. 2009/2010, p. 8-10.

[11] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2019, p. 38. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12>. Acesso em: 24.03.2020. Em maio de 2022, pouco mais de dois anos após a promulgação da EC 103/2019, o déficit do RGPS já havia caído para R\$ 149,8 bilhões, o do RPPS da União para R\$ 19,2 bilhões e o dos militares para R\$ 18 bilhões. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2022/5>. Acesso em: 30.06.2022.

[12] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2004, p. 32. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2004/12?ano_selecionado=2004. Acesso em: 24.03.2020.

RE 1384562 / RS

[13] DÉFICIT da seguridade social alcança 4,4% do PIB em 2017, Ministério da Economia, 08.03.2018. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/deficit-da-seguridade-social-alcanca-4-4-do-pib-em-2017>. Acesso em: 24.03.2020.

[14] Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, *Pension spending*. Disponível em: <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm>. Acesso em: 24.03.2020.

[15] Tesouro Nacional, *Aspectos fiscais da seguridade social no Brasil*, nov. 2017, p. 10. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/aspectos-fiscais-da-seguridade-social-no-brasil/2017/26>. Acesso em: 24.03.2020.

[16] Tesouro Nacional, *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e outros Demonstrativos*, dez. 2019, p. 50-2. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2019/12>. Acesso em: 24.03.2020.

[17] Ministério da Economia, *Muito além da Previdência: a economia nos primeiros nove meses de governo*, out. 2019, p. 4. Disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/notas-informativas/2019/191017_nota-9-meses-de-governo-spe.pdf. Acesso em: 24.03.2020.

[18] Carolin Nerlich e Joachim Schroth, The economic impact of population ageing and pension reforms, *ECB Economic Bulletin* nº 2:85-109, 2018, p. 101 e ss. Disponível em: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ebart201802_02.en.pdf. Acesso em: 25.03.2020.

[19] Philippe Karam, Dirk Muir, Joana Pereira e Anita Tuladhar, Macroeconomic effects of public pension reforms, *IMF Working Papers* nº 10/297, dez. 2010, p. 14-6. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf>. Acesso em: 25.03.2020.

[20] Ministério da Economia, *Nota Informativa - Efeito da reforma da previdência no crescimento do PIB*, fev. 2019. Disponível em:

<http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/conjuntura-economica/estudos-economicos/2019/nova-previdencia/ni-reforma-da-previdencia.pdf/view>.

Acesso em: 25.03.2020.

[21] Philippe Karam, Dirk Muir, Joana Pereira e Anita Tuladhar, Macroeconomic effects of public pension reforms, *IMF Working Papers* n^o 10/297, dez. 2010, p. 14. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10297.pdf>. Acesso em: 25.03.2020.

[22] ADI 2.010-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12.04.2002.

[23] ADC 8-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 04.04.2003.

[24] Lei n^o 9.783/1999, art. 2^o. A contribuição de que trata o artigo anterior fica acrescida dos seguintes adicionais: (Revogado pela Lei 9.988, de 2000)

I - nove pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), até o limite de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais); (Revogado pela Lei 9.988, de 2000)

II - catorze pontos percentuais incidentes sobre a parcela da remuneração, do provento ou da pensão que exceder a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). (Revogado pela Lei 9.988, de 2000)

[25] RE 598.572, Rel. Min. Edson Fachin, DJe 09.08.2016.

[26] RE 656.089, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe 11.12.2019.

[27] CF/1988, art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n^o 19, de 1998) (...)

XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie

RE 1384562 / RS

remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

[28] EC nº 103/2019, art. 11, § 3º. Os valores previstos no § 1º serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e com o mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário-mínimo, aos quais se aplica a legislação específica

[29] O último reajuste ocorreu em 2015, com a Medida Provisória nº 670/2015, que foi convertida na Lei nº 13.149/2015. Essa lei alterou o art. 1º da Lei nº 11.482/2007, que passou a dispor o seguinte:

Art. 1º. O imposto de renda incidente sobre os rendimentos de pessoas físicas será calculado de acordo com as seguintes tabelas progressivas mensais, em reais: (...)

IX - a partir do mês de abril do ano-calendário de 2015:

[30] As faixas de valores já foram atualizadas mais duas vezes desde então, pela Portaria SEPRT/ME nº 636, de 13 de janeiro de 2021, pela Portaria Interministerial MTE/ME nº 12, de 17 de janeiro de 2022, e pela Portaria Interministerial MPS/MF nº 26, de 10 de janeiro de 2023.

[31] Em 2022, a alíquota efetiva para quem recebe R\$ 39.000,00 é de 16,31%.

RE 1384562 / RS

[32] Em 2022, a alíquota efetiva para quem recebe R\$ 10.000,00, é de 12,5%.

[33] Lei nº 8.134/1990, art. 7º. Na determinação da base de cálculo sujeita à incidência mensal do imposto de renda, poderão ser deduzidas: (...) II - as contribuições para a Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

[34] CF/1988, art. 40. § 14 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98)

[35] Planilha que considera os valores atualizados após a Portaria nº 2.963, de 3 de fevereiro de 2020.

[36] Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/10/10/salario-medio-do-servidor-federal-e-o-dobro-do-setor-privado.ghtml>. Acesso em: mar. 2020.

[37] O equivalente a R\$ 6.101,07, a partir de 03.02.2020. Em 2023, o teto do RGPS passou a corresponder a R\$ 7.507,49.

[38] ADIs 3.105 e 3.108, Rel. Min. Ellen Gracie, Red. p/ o acórdão

RE 1384562 / RS

Min. Cezar Peluso, DJ 18.02.2005.

[39] ARE 875.958, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 18.10.2021.

[40] ADIs 3.105 e 3.108, Rel. Min. Ellen Gracie, Red. p/ o acórdão Min. Cezar Peluso, DJ 18.02.2005.

[41] RE 661.256 e RE 827.833, sob minha relatoria, Red. p/ o acórdão Min. Dias Toffoli, DJe 28.09.2017.

[42] Fábio Zambitte, *Curso de direito previdenciário*, 2016, p. 64: “Sem dúvida, é o princípio securitário de maior importância, pois traduz o verdadeiro espírito da previdência social: a proteção coletiva, na qual as pequenas contribuições individuais geram recursos suficientes para a criação de um manto protetor sobre todos, viabilizando a concessão de prestações previdenciárias em decorrência de eventos preestabelecidos. Se as pessoas optassem pela proteção individual, sendo cada um responsável por si mesmo, não teriam segurança alguma a curto e médio prazos, pois não haveria tempo satisfatório para compor um fundo financeiro suficiente para seu sustento. (...) A solidariedade impede a adoção de um sistema de capitalização pura em todos os segmentos da previdência social, em especial no que diz respeito aos benefícios não programados, pois o mais afortunado deve contribuir com mais, tendo em vista a escassez de recursos e contribuições de outros. (...) Não há como se demandar do Poder Público a completa implantação das premissas do estado social. A sociedade deve atuar também, diretamente, de modo que os objetivos da Constituição não sejam perdidos”. V. tb. Marco Aurélio Greco, *Solidariedade e tributação*, In: Marco Aurélio Greco e Marciano Seabra de Godoi (coords.), *Solidariedade social e tributação*, 2005, p.181.

[43] RE 593.068, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. em 11.10.2018.

[44] EC nº 103/2019, art. 9º, § 4º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui **déficit** atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

Cópia