



NOTA TÉCNICA CONJUNTA

Projeto de Lei n.º 2.440/16

Aumento da Alíquota de Contribuição Previdenciária de 11% para 14%

Senhor Deputado, a Associação dos Procuradores, a Associação dos Magistrados, a Associação do Ministério Público e a Associação dos Defensores Públicos, todas elas do Estado do Rio de Janeiro, vêm apresentar a Vossa Excelência nota técnica.

Foi encaminhada mensagem pelo Governador do Estado, que originou o projeto de lei 2.440/16, que “**ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI Nº 3.189, DE 22 DE FEVEREIRO DE 1999, E DA OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”, cujo objetivo é o de aumentar a alíquota de contribuição previdenciária dos servidores públicos civis e militares ativos e inativos do Estado do Rio de Janeiro, dos três poderes, **de 11% para 14%**.

Consideramos, contudo, que o **projeto não deve ser aprovado por essa Casa de Leis**, por conter **violações constitucionais e infraconstitucionais**, bem como por **motivos de ordem fática**.

1) Da ausência total e absoluta de cálculos atuariais que respaldem minimamente a necessidade de majoração da alíquota de contribuição previdenciária de 11% para 14%.

Da leitura da mensagem encaminhada pelo Executivo estadual ao Legislativo, verifica-se que não há nenhum cálculo atuarial que demonstre a necessidade da majoração da alíquota de contribuição previdenciária de 11% para 14%.

Daí, pergunta-se: Por que o aumento de 11% para 14%? E por que não para 16%? Ou 18%? Ou 12%? Ou 13,25%? Por qual razão foi definido o número cabalístico de 14%?

A verdade é que não há resposta para tanto!

Nesse ponto, importante registrar que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, já decidiu, em Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Ministério Público local, em questão praticamente idêntica, que envolvia a validade da majoração da alíquota previdenciária de 11% para 13,25% no seguinte sentido:



*“A contribuição previdenciária, por força de sua natureza de tributo, **subordina-se aos princípios constitucionais gerais de direito tributário** e em especial aos princípios da **correlação** (art. 195, §5º, da CF), da **finalidade** (art. 149, §1º, da CF), do **equilíbrio financeiro e atuarial** (art. 40 da CF) e **da vedação ao confisco** (art. 150, inciso IV, da CF).*

*Por se subordinar a tais princípios constitucionais, **a majoração da alíquota da contribuição previdenciária deve vir amparada em minucioso cálculo atuarial.***

*Os cálculos atuariais **existentes nos autos, no entanto, a par de intempestivos, porquanto elaborados após a edição e sanção das leis complementares inquinadas, aparentemente trazem severas inconsistências que, em princípio, retiram a legitimação da majoração da alíquota da contribuição previdenciária no Estado.**”* (TJRS - ADI 7005129778 - Trecho da ementa do acórdão que deferiu medida liminar pela inconstitucionalidade da norma. Julgado em 12/11/2012.)

Naquele caso, ainda havia cálculos a subsidiar o projeto legislativo. Aqui, nada! Uma singela **justificativa de meia lauda, que em momento algum, demonstra a real necessidade da majoração da alíquota de 11% para 14%**. E, principalmente, das razões que levaram a fixação em 14% e não outro percentual.

A fundamentação diz apenas que o PL tem o *objetivo de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (RPPS)* e que *ainda sim, somente com esta mudança não será possível equalizar o déficit financeiro e atuarial apresentado*. E nada mais. Não apresenta um mísero demonstrativo.

Em outro trecho do mesmo acórdão, foi destacado pelo Desembargador julgador:

*“...O estudo atuarial, como se sabe, dentre outras funções, **serve para verificar quando uma determinada instituição** (no caso dos autos, o Estado do Rio Grande do Sul, em especial a Previdência Pública Estadual) **gastará com os encargos previdenciários de seus servidores. Sem o estudo atuarial não há como saber a quantidade de recursos necessários para manter o sistema previdenciário** e, conseqüentemente, o pagamento dos benefícios e encargos. **Por isso a exigência constitucional do estudo. É questão de planejamento.** Mas não só isso. **Mais do que uma exigência legal e constitucional, é também uma exigência moral, ética.** Não fosse assim, ficaria muito fácil ao legislador (em especial, ao Executivo), com total discricionariedade, elaborar leis para atender a outros fins que não o da manutenção do sistema previdenciário que visa atender a um direito (e garantia) fundamental do servidor: o direito ao recebimento da aposentadoria.”* (TJRS - ADI 7005129778 - Julgado em 12/11/2012.)



Em outro precedente, agora do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, também em Ação Direta de Inconstitucionalidade, agora ajuizada pela Associação dos Magistrados do Estado de Goiás, onde igualmente se apreciava tentativa de majoração de alíquota previdenciária, restou decidido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE . LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 100/2012. MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DE GOIÁS. AUSÊNCIA DO ESTUDO ATUARIAL. JUSTIFICATIVA NA REDUÇÃO DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, DA VEDAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DE TRIBUTOS PARA EFEITO DE CONFISCO (ARTS. 92 E 102, IV, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL) E DA CORRELAÇÃO. LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. EX NUNC.

I - A contribuição previdenciária, por força de sua natureza de tributo, subordina-se aos princípios constitucionais gerais de direito tributário e em especial aos princípios da correlação (art. 195 , § 5º , da CF), da finalidade (art. 149 , § 1º , da CF), do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da CF) e da vedação ao confisco (art. 150 , inciso IV , da CF). E, por ser assim, a majoração da alíquota da contribuição previdenciária deve vir amparada em cálculo atuarial, o que não foi observado no caso em comento ocorrendo aí o vício formal.

II - Ademais, a exposição de motivos e os argumentos apresentados pelo Sr. Governador do Estado, que acompanharam o Projeto de Lei, abalam a norma legal, porquanto, além de ter deixado de observar os critérios que preservam o equilíbrio financeiro e atuarial, ofendem os arts. 92 e 102, IV, da Constituição Estadual, uma vez que a alegação de redução do déficit previdenciário para a formação de recursos outros que não a proteção à seguridade social, tem caráter de confisco, o que é vedado constitucionalmente pelos princípios da razoabilidade e da vedação da utilização de tributos para efeito de confisco.

III - Sem causa suficiente e não observada a apresentação do cálculo atuarial para fins de vinculação da contribuição, não se justifica a majoração da alíquota de contribuição de seguridade social, uma vez que no regime de previdência de caráter contributivo e solidário, deve haver correlação entre custo e benefício, conforme já assentou o STF na ADI 8 MC/DF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.” DATA: 23/04/2014 (ADI 92447-30.2013.8.09.0000 - 201390924475)

Assim, a primeira razão para que o projeto de lei sequer continue a tramitar na Assembléia e, caso tenha seguimento, seja rejeitado por flagrante vício de constitucionalidade.



2) Do caráter confiscatório da medida. Violação ao artigo 150, IV da CRFB. Jurisprudência de Tribunais estaduais. Inexistência de alíquota de 14% nos outros 25 estados e no DF.

Em outra decisão do TJRS, que agora trata da mesmíssima situação apresentada no PL 2.440/16, qual seja, a majoração da alíquota previdenciária de 11% para 14%, restou decidido que há de ser analisado o caráter confiscatório do tributo, considerando, para tanto, todos aqueles outros tributos que já são ordinariamente pagos pelo servidor contribuinte. Vejamos a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade:

“III - O caráter confiscatório do tributo há de ser avaliado em função do sistema, ou seja, deve ser levada em consideração toda a carga tributária incidente sobre o contribuinte. Além dos descontos efetuados na folha salarial (contribuição previdenciária e IR), anualmente, paga-se IPTU e IPVA, além dos repasses indiretos de ICMS, II, IPI, IOF, PIS, COFINS, CSL, CIDE, COSIP, ISS e outros tributos incidentes sobre produtos, mercadorias, bens e serviços.

IV - O aumento da exação tributária deve observar padrões de razoabilidade e ser estabelecido em bases moderadas, o que não ocorre no caso em apreço, já que não demonstrada a efetiva necessidade da elevação para o percentual de 14% para os servidores civis e militares integrantes do Regime Financeiro de Repartição Simples.” (ADI 70045262581, julgada em 19/12/11.)

Diante da decisão do Tribunal de Justiça local, o Governo do Estado, à época, recuou da tentativa de majoração de 11% para 14% e enviou outro projeto de lei que fixava a contribuição em 13,25%, sendo este o percentual atualmente cobrado naquele estado.

E mais. Verifica-se que o aumento proposto pelo executivo estadual é inovador e não encontra respaldo em nenhum outro estado da federação ou no Distrito Federal, sendo certo que, naqueles onde se tentou um aumento de tal monta, a tentativa restou rechaçada.

Temos, é fato, estados como Goiás e Rio Grande do Sul, onde são cobradas alíquotas 13,25% e, Piauí e Bahia, onde a alíquota é de 11%. Mas, de 14% em nenhum outro estado.

Essa, portanto, a segunda razão pela qual deve ser rechaçado o projeto de lei - o caráter confiscatório da medida proposta que, repita-se, não encontra precedente em nenhum outro estado do Brasil.



3) Da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - ADI 2010 - Violação ao artigo 150, IV da CRFB - Princípio do não confisco.

Prosseguindo na análise do caráter confiscatório do tributo, trazemos paradigmático acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2010), ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, sendo certo que o STF já decidiu inúmeras vezes pela inconstitucionalidade de tributo com caráter confiscatório:

“... A TRIBUTAÇÃO CONFISCATÓRIA É VEDADA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de a Corte examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não-confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da Constituição.

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.



*RAZÕES DE ESTADO NÃO PODEM SER INVOCADAS PARA LEGITIMAR O DESRESPEITO À SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. - **A invocação das razões de Estado - além de deslegitimar-se como fundamento idôneo de justificação de medidas legislativas - representa, por efeito das gravíssimas conseqüências provocadas por seu eventual acolhimento, uma ameaça inadmissível às liberdades públicas, à supremacia da ordem constitucional e aos valores democráticos que a informam, culminando por introduzir, no sistema de direito positivo, um preocupante fator de ruptura e de desestabilização político-jurídica.** Nada compensa a ruptura da ordem constitucional. Nada recompõe os gravíssimos efeitos que derivam do gesto de infidelidade ao texto da Lei Fundamental. A defesa da Constituição não se expõe, nem deve submeter-se, a qualquer juízo de oportunidade ou de conveniência, muito menos a avaliações discricionárias fundadas em razões de pragmatismo governamental. A relação do Poder e de seus agentes, com a Constituição, há de ser, necessariamente, uma relação de respeito. Se, em determinado momento histórico, circunstâncias de fato ou de direito reclamarem a alteração da Constituição, em ordem a conferir-lhe um sentido de maior contemporaneidade, para ajustá-la, desse modo, às novas exigências ditadas por necessidades políticas, sociais ou econômicas, impor-se-á a prévia modificação do texto da Lei Fundamental, com estrita observância das limitações e do processo de reforma estabelecidos na própria Carta Política” (ADI 2010 / DF - DISTRITO FEDERAL - DJ 12-04-2002)*

Estas as considerações que as Associações representativas do Poder Judiciário estadual e das Funções Essenciais à Justiça tinham a fazer, esperando que o projeto de lei n.º 2.440/16 sequer continue a tramitar na Assembléia Legislativa e, caso tenha seguimento, que seja rejeitado em sua totalidade pelos votos dos Deputados fluminenses.

Rio de Janeiro, 09 de novembro de 2016.

LUCIANO OLIVEIRA MATTOS DE SOUZA
Presidente da **AMPERJ**

BRUNO HAZAN
Presidente da **APERJ**

RENATA GIL
Presidente da **AMAERJ**

JULIANA BASTOS LINTZ
Presidente da **ADPERJ**