

Alíquotas progressivas, confisco e retrocesso

28/02/2020



De acordo com a EC 103/19, que veiculou a reforma previdenciária, foi inserida na Constituição Federal de 1988 alíquota de contribuição previdenciária de 14% que, todavia, será progressiva de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, percentual que pode chegar até 19%, aplicando-se tanto a servidores públicos civis em atividade, quanto aposentados.

Na linha do que tem sido objeto de impugnação em todas as ações diretas de inconstitucionalidade aforadas por entidades de classe que representam servidores públicos, a instituição de tais alíquotas progressivas viola a regra (garantia) constitucional da proibição da instituição de tributo de natureza confiscatória, sendo, ademais disso, manifestamente proporcional, de modo a constituir uma afronta aos limites materiais de reforma constitucional e ao princípio da proibição de retrocesso social.

Mais uma vez — como já foi o caso da coluna anterior — é de se sufragar a tese da ilegitimidade constitucional da reforma previdenciária, desta feita, contudo, em relação a outro tópico e em grande medida por outras razões.

Nesse sentido, é preciso recordar que, de acordo com doutrina e jurisprudência de há muito firmada, as contribuições previdenciárias, modalidade do gênero contribuições, constituem espécie de tributo, juntamente com os impostos e as taxas, tratando-se, ademais disso, de tributo de natureza retributiva e vinculado ao princípio da capacidade contributiva^[1]. Assim, tratando-se de espécie de tributo, aplicável a proibição de confisco acima referida.

Note-se que, também de acordo com a jurisprudência do STF, o direito/garantia consagrado no artigo 150, inciso IV, CF, a teor do qual “sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) IV — utilizar tributo com efeito de confisco, assume a condição de direito e garantia fundamental individual do contribuinte e é, nesse sentido, objeto de proteção das assim chamadas “cláusulas pétreas”, que limitam a ação do poder de reforma constitucional^[2].

Também de acordo com a prática decisória do STF — o que aqui deve ser enfatizado dada a relevância para o presente texto — a instituição de alíquotas progressivas na esfera previdenciária pode, sem prejuízo da ilegitimidade decorrente já da diferença entre contribuições sociais e tributos, ter efeito confiscatório^[3], o que, por sua vez, somente pode ser aferido com mais precisão no caso concreto, sempre levando em conta a remuneração global do contribuinte, igualmente como já decidido pela nossa corte suprema em caso similar — mais

antigo — relativo à majoração das contribuições dos inativos[4].

Nesse contexto, é de ressaltar, que a análise do impacto da tributação sobre o patrimônio do contribuinte deve ser levada a efeito de modo global, levando em conta a totalidade da carga tributária, o que inclui, no caso brasileiro (e aqui não apenas afetando o setor público), os elevados níveis de tributação indireta, IPI, ICMS, etc., bem como outros tributos diretos (IPTU, IPVA), tudo somado à ausência de serviços públicos eficientes (e gratuitos ou pelo menos adequadamente subsidiados) de saúde, educação, transporte, saneamento, rede elétrica, dentre outros, que igualmente comprometem, no somatório, o real poder aquisitivo.

Outrossim, para além de sua ilegitimidade constitucional por violação da regra proibitiva de tributação de natureza confiscatória, também resta configurada ofensa frontal aos parâmetros dos testes de proporcionalidade e de razoabilidade, posição igualmente já assentada pelo STF. Nesse sentido, segue transcrição de trecho do voto do Ministro Celso de Mello, proferido no RE 754.554, julgado em 22.10.2013, do qual foi relator, onde foi reconhecido o efeito confiscatório de multa tributária então questionada:

*(...) 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 — trate-se de tributos não vinculados ou cuide-se de tributos vinculados (ou respectivas multas) —, 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, a prática de atividade profissional lícita e a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). **O Poder Público, especialmente em sede de tributação, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade...Neste sentido, o princípio do não-confisco se nos parece mais com um princípio da razoabilidade da tributação (grifo nosso)".***

Argumento adicional, que guarda relação direta com as razões que sustentam o cunho confiscatório da progressividade das alíquotas, é o da vedação constitucional da irredutibilidade dos vencimentos dos servidores públicos, prevista no artigo 37, XIV, CF, com a redação dada pela EC 103/19. Nada obstante se possa objetar que a maior ou menor carga tributária não altera em si o valor total e ordinário dos proventos dos servidores públicos, também é verdade que, mediante uma interpretação sistemática, é possível sustentar, s.m.j., que os percentuais das alíquotas progressivas fixadas, acabam, ao fim e ao cabo, reduzindo de modo draconiano e manifestamente desproporcional e desarrazoado o efetivo poder aquisitivo, e, portanto, equivalem a uma redução fática dos proventos, de tal sorte que, por via indireta, violada a regra da irredutibilidade.

Nessa senda, convém referir julgado do STF que, não apenas reconheceu a aplicabilidade imediata da regra da irredutibilidade contida no artigo 37, XIV, CF, como também proclamando que, embora inexistia direito adquirido a determinado regime jurídico quanto ao modo de

composição dos vencimentos dos servidores públicos, há que assegurar a sua irredutibilidade[5].

À vista do exposto, não há porque se deixar dominar pela timidez, mas sim, afirmar de modo enfático que a instituição de alíquotas progressivas para as contribuições dos servidores ativos e inativos mediante a reforma da previdência, é manifestamente inconstitucional, ofendendo a regra constitucional da proibição de tributo de natureza confiscatória (e mesmo da irredutibilidade salarial), simultaneamente estando em frontal desacordo com os limites materiais à reforma constitucional e — nessa perspectiva — também das exigências do princípio da proibição de retrocesso.

[1] Cf. RE 598572, Relator Ministro Edson Fachin, julgado em 30.03.2016, destacando que o princípio da capacidade contributiva é aplicável a todas as espécies tributárias.

[2] Cf., por exemplo, a decisão proferida na ADI 4.628, relatoria do Ministro Luiz Fux, julgada em 17.09.2014.

[3] Cf. dão conta os julgamentos do AI 701.192 AgR., relatado pela Ministra Cármen Lúcia e julgado em 19.05.2009, e do AI 676.442 AgR, julgado em 19.10.2010, tendo como relator o Ministro Ricardo Lewandowski.

[4] Cf., em especial, a ADI 2010/DF, relator Ministro Celso de Mello, julgada em 30/9/1999.

[5] RE 563.708, rel. min. Cármen Lúcia, P, j. 6-2-2013, DJE 81 de 2-5-2013

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2020-fev-28/direitos-fundamentais-aliquotas-progressivas-confisco-retrocesso/>