

A POLÊMICA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS NOS RPPS

Junho de 2026

DIIESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS



A polêmica contribuição previdenciária de aposentados e pensionistas nos RPPS

Luciano Fazio*

A contribuição previdenciária sobre os benefícios concedidos dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) permanece como um dos temas mais controversos do debate jurídico e político brasileiro. Para seus defensores, trata-se de medida necessária à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial desses sistemas. Para seus críticos, porém, ela representa redução indevida do benefício já concedido. Sem dúvida, a contribuição visa transferir parte do custo de sustentabilidade do RPPS aos próprios servidores. Este artigo apresenta considerações destinadas a promover reflexão mais aprofundada sobre o tema.

I - A política de convergência de regras entre Regimes Próprios e Regime Geral

Até 1993, a previdência dos servidores públicos vinculados aos RPPS tinha caráter não contributivo. Ou seja, o servidor fazia jus ao benefício previdenciário independentemente do recolhimento de contribuições previdenciárias, pois o regime era custeado integralmente pelo ente federativo instituidor, sendo a aposentadoria considerada continuidade da contraprestação pelo trabalho prestado.

*Consultor do DIEESE. Especialista em previdência pela Fundação Getúlio Vargas. Autor do livro **O que é Previdência do Servidor Público**, Loyola, 2020. E-mail: fazio.consult@gmail.com



Esse tratamento diferia substancialmente do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos trabalhadores da iniciativa privada, em que os benefícios estavam condicionados à prévia realização de contribuições do trabalhador e do empregador.

A Emenda Constitucional nº 3, de 1993, de iniciativa do governo de Itamar Franco, deu início a uma série de reformas constitucionais promovidas por diferentes governos que - conforme discurso oficial - buscariam aproximar os RPPS e o RGPS. Essa diretriz político-legislativa passou a ser conhecida como “política de convergência” das regras previdenciárias.

Por meio da EC 3/1993, a previdência dos servidores passou a ter caráter contributivo, “nos termos da lei”. Assim, a contribuição passou a depender de regulamentação na legislação, tornando-se obrigatória após sua instituição legal.

Em 2003, a Emenda Constitucional nº 41/2003 (EC 41), entre outras medidas, instituiu a cobrança de aposentados e pensionistas dos RPPS, calculada sobre as parcelas dos proventos que excedessem o teto de benefícios do RGPS (R\$ 8.475,55, em 2026), sob o fundamento do caráter solidário dos RPPS.

A partir da Emenda Constitucional nº 103/2019 (EC 103), no RPPS da União passaram a vigorar alíquotas progressivas entre 7,5% e 22%, mantida a incidência da contribuição apenas sobre a parcela do benefício superior ao teto do RGPS. A título ilustrativo, hoje, sobre o provento mensal de R\$ 15.000, a contribuição corresponde a R\$ 714,94, equivalente a uma alíquota efetiva de 4,77%. Já no provento mensal de R\$ 22.000, a contribuição alcança R\$ 1.720,18, com alíquota efetiva de 7,82%.

Nos RPPS com déficit atuarial, a EC 103 também facultou a contribuição incidente sobre a parcela do benefício que exceder o salário mínimo (R\$ 1.621, em 2026), além de estabelecer a alíquota mínima de 14,0%, quando não forem adotadas alíquotas progressivas. O município de São Paulo, da mesma forma que diversos outros entes federativos subnacionais, adota essa sistemática. Assim, por exemplo, sobre o provento mensal de R\$ 5.000, a contribuição é de R\$ 473,06, com alíquota efetiva de 9,46%; para os que recebem R\$ 11.000 ao mês, a contribuição é de R\$ 1.313,06, ou 11,94% do benefício.



A contribuição sobre benefícios dos RPPS não encontra correspondência no RGPS, regime em que essa possibilidade é vedada pelo art. 201 da Constituição. Assim, o processo de convergência entre regimes acabou incorporando aos RPPS os aspectos mais restritivos do RGPS, sem que, na mesma medida, fossem estendidos mecanismos mais protetivos aos segurados.

II - Questionamentos sobre a contribuição previdenciária dos aposentados

A principal crítica da cobrança dos aposentados diz respeito à redução do benefício líquido percebido, em suposto descumprimento de um pacto previdenciário preexistente - baseado, entre outros princípios, na irredutibilidade do benefício em manutenção e na cessação do dever contributivo após a aposentadoria.

Observe-se que para o segurado em atividade cada contribuição implica, ao menos potencialmente, melhoria futura no valor do benefício. Já para o aposentado, ela representa mera redução de renda, sem contrapartida correspondente, em uma fase da vida em que ele já não dispõe de outros meios de subsistência.

Do ponto de vista estritamente jurídico, os críticos reconhecem que, no sistema previdenciário brasileiro, as regras aplicáveis ao segurado em atividade - relativas tanto aos requisitos de elegibilidade quanto ao cálculo e ao reajuste dos proventos - configuram meras expectativas de direito, passíveis de alteração pelo legislador. Contudo, defendem a tese, rejeitada pelo Supremo Tribunal Federal, pela qual o benefício concedido, por ser direito adquirido, impediria a incidência de contribuições previdenciárias sobre ele. Alegam que, embora o valor nominal do provento permaneça inalterado, a incidência da contribuição reduz o montante líquido efetivamente percebido, aspecto economicamente relevante para o aposentado. Nessa perspectiva, o RPPS deixaria de cumprir integralmente sua finalidade material - consistente no pagamento pleno do benefício, com preservação de seu poder aquisitivo - transferindo ao aposentado parcela do ônus de financiamento do regime para desonerar, ainda que parcialmente, o ente federativo de sua correspondente obrigação.



Consolidando tais críticas, em 2004, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105 questionou a contribuição incidente sobre as aposentadorias e pensões dos RPPS.

No julgamento da matéria, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que a base de cálculo da contribuição dos inativos deveria ser limitada à parcela do benefício acima do teto do RGPS, afastando a incidência sobre faixas inferiores. A Corte entendeu que a adoção de limites diferenciados violaria a isonomia tributária entre os segurados dos Regimes Próprios e do RGPS, no qual não há contribuição sobre os benefícios concedidos, embora esses estejam sujeitos a teto máximo.

Com a EC 103, contudo, a Constituição passou a autorizar, em caso de déficit atuarial do RPPS, a ampliação da base de incidência da contribuição sobre aposentadorias e pensões até a parcela que exceder o salário mínimo. Resta observar como o STF interpretará essa alteração constitucional, especialmente diante do entendimento firmado na ADI nº 3.105, no qual a Corte afastou a incidência da contribuição sobre parcelas inferiores ao teto do RGPS.

Além disso, em 2004, o STF rejeitou a tese de que a contribuição seria incompatível com o direito adquirido ao benefício ou com a garantia da irredutibilidade dos vencimentos. Para o Tribunal, aposentados e pensionistas não possuem direito adquirido à imutabilidade do regime jurídico-tributário incidente sobre seus proventos. Assentou-se, ainda, que a contribuição previdenciária dos inativos possui natureza tributária - por se tratar de contribuição social -, não configurando redução do benefício previdenciário concedido.

De um lado, a decisão do STF foi relevante ao afirmar que o sistema tributário admite a instituição de novos tributos, sem que isso configure, por si só, redução dos proventos de aposentadoria. De outro lado, o Supremo considerou a lógica geral do sistema tributário nacional, sem aprofundar as especificidades dos RPPS. Isso porque a contribuição do segurado vinculado ao regime próprio possui características particulares em relação aos demais tributos, especialmente por possuir destinação específica. Essa contribuição tem como finalidade exclusiva o financiamento do próprio regime previdenciário, cujos benefícios, em razão da exigência constitucional de



equilíbrio atuarial, deveriam estar cobertos por reservas financeiras constituídas antes da concessão do benefício. Quando essa condição não se verifica, caracteriza-se déficit atuarial, cuja amortização é de responsabilidade do ente instituidor do regime. Nesse contexto, permanecem presentes, para seus críticos, os questionamentos acerca da contribuição incidente sobre benefícios já concedidos, especialmente após a ampliação promovida pela EC 103.

No debate político e jurídico, os críticos dessa contribuição frequentemente a qualificam como uma forma de “confisco”. Essa interpretação introduz novo elemento ao debate, ao remeter à vedação constitucional da utilização de tributos com efeito confiscatório:

Art. 150 da Constituição Federal. 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.

De um lado, a Constituição pretende impedir que o poder estatal de tributar se transforme - na prática - em punição, expropriação indireta ou destruição da capacidade econômica do cidadão. De outro lado, a legislação brasileira não estabelece critérios objetivos que permitam identificar quando determinado tributo assume caráter confiscatório. Em especial, não existem percentuais máximos ou limites gerais previamente estabelecidos.

Diante dessa indefinição normativa, chamado a decidir a questão, o STF tem evitado fixar percentuais rígidos, optando por julgamentos caso a caso. Sem desconsiderar a legitimidade dessa opção, é possível reconhecer que ela amplia a margem para incidência de pressões políticas sobre as decisões da Corte.

Além dos questionamentos estritamente jurídicos, a cobrança dos inativos suscita debates distributivos relevantes acerca da repartição dos custos das reformas previdenciárias entre diferentes gerações de servidores.



III - A contribuição dos aposentados e a solidariedade intergeracional

A legislação brasileira atribui ao ente instituidor a responsabilidade pela amortização dos déficits financeiro e atuarial do RPPS. Essa, contudo, não é a única alternativa possível para sanar esses desequilíbrios, podendo também ser adotadas medidas como a elevação das alíquotas contributivas dos segurados ou reformas que alterem as regras de acesso e de cálculo dos benefícios futuros.

As reformas previdenciárias sucessivas à Constituição de 1988 têm distribuído esses ônus entre os segurados de forma não uniforme.

De acordo com a legislação, as novas regras de benefícios deveriam alcançar todos os servidores ainda não elegíveis à aposentadoria, bem como os futuros pensionistas. Contudo, a EC 41 - ao alterar o cálculo da renda mensal inicial das aposentadorias e os critérios de reajuste dos benefícios - preservou a integralidade e a paridade para os servidores titulares de cargo efetivo ingressados até 31/12/2003, inclusive para aqueles que ainda não haviam adquirido direito à aposentadoria.

Essa opção legislativa de resguardar as expectativas de direito apenas dos servidores ingressados até 2003 foi reiterada pela EC 103 e reproduzida nas reformas dos RPPS promovidas posteriormente por diversos entes subnacionais. Além disso, os servidores que ingressaram após a instituição do Regime de Previdência Complementar pelo ente federativo, que a EC 103 tornou obrigatória, passaram a ter os futuros proventos limitados ao teto do RGPS, o que tende a tornar a vinculação ao Regime Próprio economicamente menos vantajosa em comparação ao regime administrado pelo INSS.

Como consequência, nas últimas décadas, o universo de segurados dos RPPS tornou-se progressivamente mais fragmentado. Embora esses regimes sejam estruturados em bases mutualistas, sem contas individuais para receber as contribuições do segurado e do ente público, já que os benefícios são definidos em lei e custeados por um fundo coletivo, a dinâmica resultante das sucessivas reformas aproxima-se mais da ideia de “solidariedade assimétrica”. Isso porque os ônus mais



gravosos passaram a recair sobre as gerações mais recentes de servidores, submetidas a regras de concessão mais restritivas, benefícios de menor valor e contribuições mais elevadas, especialmente nos RPPS com alíquotas contributivas lineares.

Nesse contexto, o encargo previdenciário incidente sobre os aposentados pode ser compreendido como mecanismo de mitigação parcial dos ônus que as reformas trouxeram para os benefícios ainda não concedidos, na medida em que a geração já aposentada também passa a participar do esforço de sustentabilidade do sistema. Ainda assim, o potencial alívio proporcionado ao segmento do funcionalismo ativo deve ser relativizado, pois esses servidores também estarão, futuramente, sujeitos à incidência da contribuição sobre os próprios benefícios previdenciários concedidos.

IV – Sustentabilidade dos RPPS e transferência de ônus aos segurados

A contribuição previdenciária incidente sobre benefícios já concedidos representa uma das medidas de maior impacto para os servidores vinculados aos RPPS. Em sentido diverso dos objetivos declarados de “convergência de regras”, a medida amplia as diferenças entre os Regimes Próprios e o Regime Geral, ao estabelecer para o funcionalismo público condições menos favoráveis. Seus efeitos alcançam tanto aposentados e pensionistas quanto, de forma prospectiva, os servidores em atividade.

Em contrapartida, a cobrança sobre aposentados e pensionistas favorece o ente instituidor ao reduzir a necessidade de aportes destinados à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, na medida em que essa contribuição reduz o valor líquido percebido pelo segurado.

Apesar do reconhecimento de sua constitucionalidade pelo STF em 2004, a cobrança dos inativos permanece objeto de controvérsias. Atualmente, o debate é intensificado pela ampliação da base de incidência contributiva promovida pela EC 103 nos casos de déficit atuarial do RPPS, especialmente diante do entendimento anteriormente firmado pelo próprio Tribunal em favor da isonomia tributária entre os diferentes regimes previdenciários.



A discussão não é estritamente técnica, envolvendo também temas como equidade intergeracional, justiça distributiva, credibilidade institucional, previsibilidade normativa e segurança jurídica.

Nesse contexto, a contribuição dos aposentados e pensionistas constitui uma das medidas voltadas ao enfrentamento dos inegáveis desafios de sustentabilidade dos Regimes Próprios. Ao mesmo tempo, evidencia que parcela relevante do custo de equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS passou a ser compartilhada com os próprios servidores públicos, ativos e inativos, alterando condições que historicamente integravam as expectativas associadas ao ingresso no serviço público.

Escritório Nacional: Rua Aurora, 957 – 1º andar
CEP 05001-900 São Paulo, SP
Telefone (11) 3874-5366
E-mail: en@dieese.org.br
www.dieese.org.br

Presidente: José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciários de São Paulo – SP

Vice-Presidente: Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos de Saúde do Estado de São Paulo – SP

Secretário Nacional: Paulo Roberto Dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo: Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Ednilson Rossato

Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos - SP

Diretor Executivo: Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretor Executivo: Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

Diretor Executivo: José Carlos Santos Oliveira

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretora Executiva: Maria Helena de Oliveira

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva: Marta Soares dos Santos

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

Diretora Executiva: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

Direção Técnica

Adriana Marcolino – Diretora Técnica

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Victor Pagani – Diretor Adjunto

Eliana Elias – Diretora da Escola DIEESE de Ciências do Trabalho

Revisão técnica

Patrícia Pelatieri

Victor Pagani