

ANÁLISE TÉCNICA

**PROPOSTA DE EMENDA
À CONSTITUIÇÃO
nº 6/2019**

A “NOVA PREVIDÊNCIA”



ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS

2019



PRESIDENTE:

Jayme Martins de Oliveira Neto – APAMAGIS/SP

VICE-PRESIDENTES:

Francisco Borges Ferreira Neto – AMERON/RO
Heyder Tavares da Silva Ferreira – AMEPA/PA
Jerson Moacir Gubert – AJURIS/RS
José Arimatéa Neves Costa – AMAM/MT
Julianne Freire Marques – ASMETO/TO
Maria Isabel da Silva – AMAGIS/DF
Maurício Pizarro Drummond – juiz do trabalho/RJ
Nelson Missias de Moraes – AMAGIS/MG
Paulo César Alves das Neves – ASMEGO/GO
Paulo Sérgio Barbosa de Oliveira – AMAB/BA
Renata Gil de Alcantara Videira – AMAERJ/RJ

COORDENADORES:

Justiça Estadual:
Frederico Mendes Júnior – AMAPAR/PR

Justiça do Trabalho:
Diego Petacci – AMATRA 2/SP

Justiça Federal:
Renata Lotufo – AJUFE/SP

Justiça Militar:
Paulo Adib Casseb – AMAJME/SP

Aposentados:
Alemer Ferraz Moulin – AMAGES/ES

CONSELHO FISCAL:

Helvécio de Brito Maia Neto – ASMETO/TO
José Anselmo de Oliveira – AMASE/SE
Maria de Fátima dos Santos Gomes
Muniz de Oliveira – APAMAGIS/SP

SECRETÁRIO-GERAL:

Átila Naves Amaral – ASMEGO/GO

SECRETÁRIO-GERAL ADJUNTO:

Ricardo Silveira Dourado - ASMEGO/GO

TESOUREIRO:

Márcio José Tokars – AMAPAR/PR

TESOUREIROS-ADJUNTOS:

Rafael Sandi – AMC/SC
Maria Rita Manzarra - AMATRA 21/RN

COMISSÃO DE ESTUDOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

**VICE-PRESIDENTE DE PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO, PREVIDÊNCIA
E ASSUNTOS JURÍDICOS:**

Nelson Missias de Moraes – MG

COORDENADOR:

Jorge Franklin Alves Felipe – MG

MEMBROS:

Marcos Antonio da Cunha Araujo – PR
Paulo Eduardo Huergo Farah – SC
Rosimeire Graças do Couto – MG

**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO
E PREVIDÊNCIA**

Secretária: Rosimere Graças do Couto – MG
Secretária-adjunta: Maria Isabel Pereira da Costa – RS

MEMBROS:

Angelo Galvão Zamorano – RJ
Inês Moreira da Costa – RO
Jederson Suzin – PR
João Batista Rebouças – RN
João Luís Fischer Dias – DF
Luciano Carrasco Falavinha Souza – PR
Marcos Antonio da Cunha Araújo – PR
Paulo Eduardo Huergo Farah – SC
Ricardo Henrique Ferreira Jentzsch – PR

Índice

Apresentação	5
I - Introdução	7
II - Síntese da PEC 6, de 2019	15
1. Desconstitucionalização dos Regimes Previdenciários	15
2. Regras Relativas ao Custeio	19
2.1. Natureza Confiscatória da Progressividade das Alíquotas	20
2.1. Segregação Contábil dos Orçamentos da Saúde, Assistência Social e Previdência	25
3. Regime de Capitalização	26
4. Regras de Transição (a serem aplicadas aos atuais segurados)	30
5. Regras para novos ingressos até edição da lei complementar	34
6. Pensão por morte	36
7. Acumulação de Pensão e Aposentadoria	36
8. Benefício de Prestação Continuada	37
9. Regras sobre titulares de Mandato Eletivo	38
10. Abono salarial, salário família e auxílio-reclusão	39
11. Outros itens	40
III - Conclusão	43
1. Tramitação da PEC nº 6/2019	49
2. Propostas de Emendamento	50



Associação dos
Magistrados
Brasileiros



Apresentação

A proposta da “nova Previdência” encaminhada ao Congresso Nacional, consubstanciada na Proposta de Emenda à Constituição PEC 06/2019, merece exame aprofundado, crítico e sem paixões.

Diante do vulto da proposta, optou a AMB por contratar um estudo especializado, sob os cuidados do escritório “Calhao Advogados” e o resultado é o que ora se apresenta.

Ninguém discute a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de previdência social, até mesmo porque isso é natural e próprio de todas as democracias.

Nada obstante, imperioso que se faça exame detalhado e amplo debate público sobre o que se pretende fazer, como por exemplo, desconstitucionalização, substituição do regime de solidariedade pelo regime de capitalização, alíquotas com natureza de confisco, e penalização severa dos mais humildes, entre outras questões.

Tivemos o cuidado, ainda, de realizar recente visita ao Chile, para conhecer mais de perto o sistema previdenciário chileno, na medida em que esse sistema tem servido de modelo ao que aqui foi proposto. Em conversas com dois especialistas, a professora Cláudia Sanhueza, economista e PhD pela Universidade de Cambridge; e o professor Andreas Uthof, economista e doutor pela Universidade de Berkeley, verificou-se que o sistema gerou extrema desigualdade e penúria, na medida em que 79% dos chilenos hoje recebem menos de um salário mínimo, enquanto 44% deles valores abaixo da linha da pobreza. Todo o dinheiro poupado pelo trabalhador chileno está concentrado nos seis grupos seguradores do Chile e representam mais de 80% do PIB local. Os dados exigem reflexão.

De igual sorte, cerca de 60% dos países que optaram pela capitalização já retornaram total ou parcialmente ao regime de solidariedade.

Há que se destacar também a campanha de desmoralização do serviço público, com a demonização dos servidores, como se eles fossem os responsáveis pelas mazelas da administração pública ou pelas contas da previdência, ignorando escolhas legais e constitucionais que, agora, querem suprimir.

Há que se trabalhar para uma reforma necessária, que preserve as regras de transição e crie modelo que não gere arrependimento futuro, com gastos elevados aos cofres públicos. Nesse sentido, espera-se que o estudo ora apresentado sirva como um dos elementos a esse importante debate.

Jayme de Oliveira
Presidente da AMB



Publicações anteriores lançadas pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) com foco na Previdência

I

Introdução

O Presidente Jair Bolsonaro enviou ao Congresso Nacional, em 20 de fevereiro de 2019, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, que “modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências”.

A proposta dá prosseguimento aos debates iniciados em dezembro de 2016, quando foi encaminhada ao Congresso a PEC nº 287, de 2016, mas que, apesar de aprovada na forma de Substitutivo pela Comissão Especial encarregada de sua análise, não teve a sua tramitação concluída e não foi apreciada em Plenário pela Câmara dos Deputados.

Incorporando algumas das premissas, o diagnóstico e parte do conteúdo daquela proposta, a PEC nº 6/2019 aprofunda as modificações a serem, se aprovadas, incorporadas à ordem constitucional, afetando os regimes previdenciários dos servidores públicos, magistrados, membros do Ministério Público e dos segurados do Regime Geral da Previdência Social (rurais e urbanos).

Ela, porém, introduz elementos novos no debate, apresentando formulação extremamente complexa e retomando, com quase 30 anos de diferença, a ideia de que se mostra necessária uma ampla “desconstitucionalização” das regras da previdência social, de modo a “*devolver ao sistema de previdência social os princípios da boa técnica e boa doutrina previdenciária, remetendo para a legislação complementar o estabelecimento de regras que dependam de análise de viabilidade atuarial*”¹. A PEC nº 6/2019 segue na mesma linha, sob o argumento de que ela “demonstra desnecessária a definição de regras de elegibilidade na carta magna, aprimorando a estrutura legal constitucional, adotando a forma sintética semelhante às Constituições da maioria dos países e, por exemplo, os Estados Unidos”².

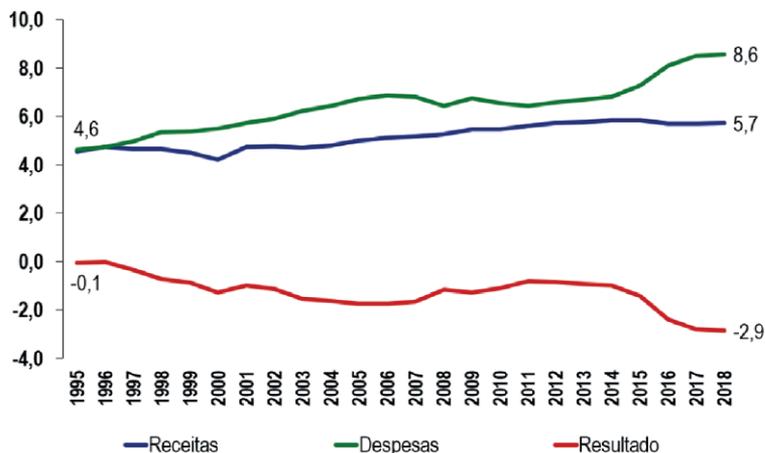
A proposta é sustentada, essencialmente, no diagnóstico de que o envelhecimento da população, o aumento da expectativa de sobrevida da população, a redução da taxa de fertilidade, o elevado número de benefícios a serem concedidos em ambos os regimes, os seus valores e tempos de gozo, acarretarão, a médio prazo, a insustentabilidade da previdência social, assim como da assistência social.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 0029/2019, do Ministro da Economia, de 1995 a 2018 as despesas com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) aumentaram de 4,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1995 (antes, portanto, da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que promoveu a “reforma da previdência” do Governo Fernando Henrique Cardoso), para 8,6% do PIB em 2018, com expressiva elevação verificada a partir do início da crise fiscal em 2015. Tal evolução, demonstrada no Gráfico a seguir, elevou o “déficit” do RGPS em 2018 para 2,9% do PIB, ou 29 vezes o verificado em 1995.

1 Cfe. Exposição de Motivos nº 22/MPAS (conjunta), de 10 de março de 2019.

2 Cfe. Exposição de Motivos nº 29/2019/ME, de 20 de fevereiro de 2019.

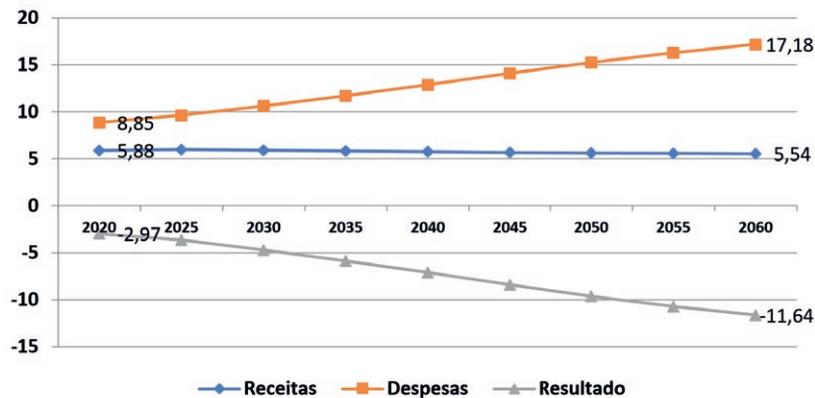
Gráfico 1 – Evolução da Despesa, Receita e Resultado do RGPS em % do PIB (1995-2018)



Fonte: Elaboração da Secretaria de Previdência

Segundo as projeções oficiais do Governo, explicitadas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) relativo a dezembro de 2018, sem a implementação da “Nova Previdência”, as necessidades de financiamento do RGPS – sem considerar os regimes próprios da União (civil e militar), serão elevadas, até 2060, para 11,64% do PIB:

Gráfico 2 – Estimativa de Evolução da Despesa, Receita e Resultado do RGPS em % do PIB (2020-2060)

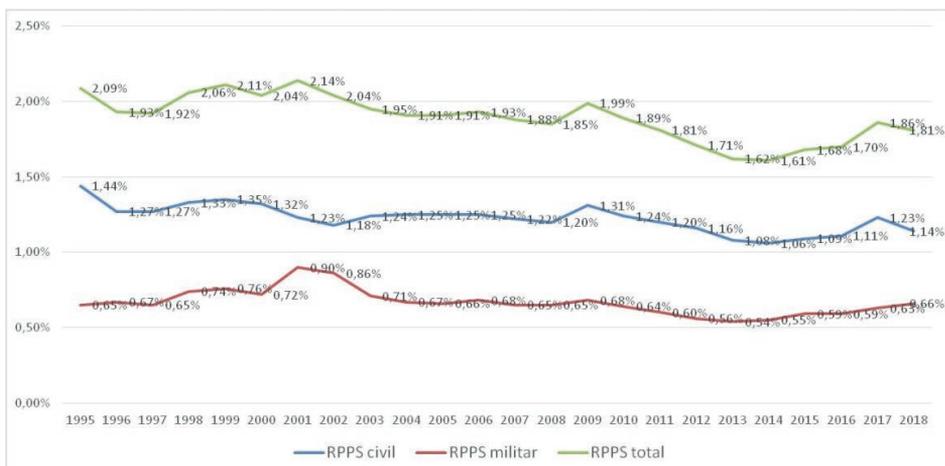


Fonte: Ministério da Economia/Secretaria do Tesouro Nacional.

No caso dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs), o Governo aponta que as dificuldades em relação à sustentabilidade financeira e atuarial, tanto da União quanto dos Estados e parte dos Municípios, demandam ajustes, em face da não formação de reservas para que os entes arquem com as despesas atuais e futuras com os benefícios. Esse fato, ainda, é agravado, segundo a EM nº0029/2019, em face da existência de regras que garantem benefícios de valores médios bastante elevados e de regras de aposentadorias especiais que possibilitam concessões antecipadas de benefícios, principalmente no caso dos RPPS dos Estados.

Em relação ao RPPS da União, a evolução de suas despesas, em relação ao PIB, no período 1995-2018 aponta uma situação com a seguinte configuração:

Gráfico 3 – Despesas dos Regimes Próprios Civil e Militar da União em % do PIB (1995-2018)



Fonte: Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Assim, nota-se que, em face das reformas implementadas em 1998 e 2003, pelas Emendas Constitucionais nº 20 e 41, e sua posterior regulamentação, no âmbito Federal, verificou-se uma relativa estabilidade e, até mesmo, uma situação de contenção dessas despesas, em relação ao PIB, posto que o valor verificado em 2018 (1,81%) é inferior à média do período (1,89%), e 15% inferior ao percentual máximo verificado (2,14% em 2001).

Contudo, observa-se que, de 2016 a 2018, houve uma elevação nas necessidades de financiamento, em Reais, de cerca de R\$ 7,6 bilhões, no RPPS civil, e outros R\$ 9,8 bilhões, no Regime Próprio de Previdência (RPP) dos militares, como aponta a Tabela a seguir:

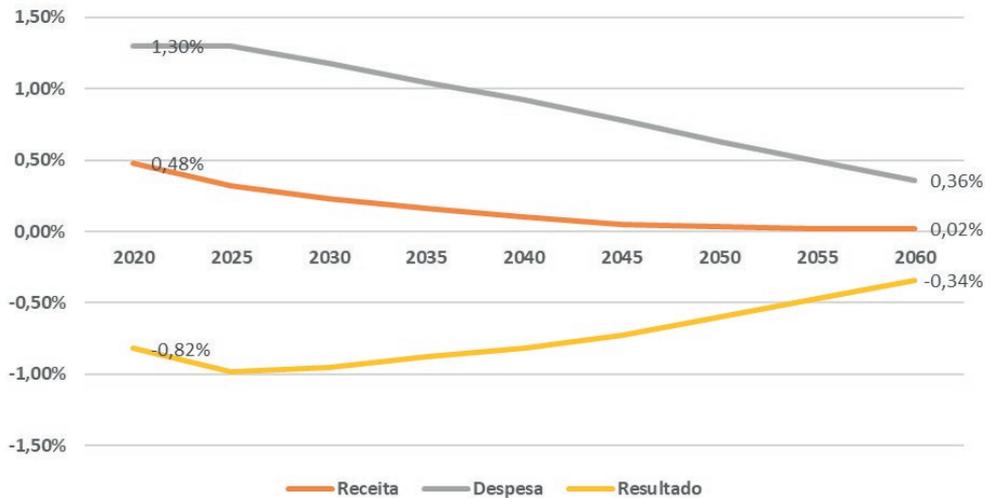
Tabela 1 – Receitas e Despesas dos Regimes Próprios da União (2016-2016)

	2016	2017	2018
Civis			
Receita segurados	12.442.788	13.631.656	13.699.335
Receita patronal	18.253.615	19.836.847	19.711.557
Despesa benefícios	69.525.078	78.105.856	79.850.311
RESULTADO	-38.828.675	-44.637.353	-46.439.419
Militares			
Receitas	2.929.514	2.172.823	2.360.050
Despesas	36.998.811	46.210.299	46.210.299
RESULTADO	-34.069.297	-41.026.959	-43.850.249
FONTE	RREO DEZ 2017	RREO DEZ 2018	RREO DEZ 2018

Fonte: Ministério da Economia/Secretaria do Tesouro Nacional.

Para os anos vindouros, até 2060, contudo, os dados da Secretaria do Tesouro Nacional apontam que o RPPS dos servidores civis já foi impactado pela implantação, na esfera federal, do Regime de Previdência Complementar (Funpresp-Exe e Funpresp-Jud), observando-se a tendência para uma elevação das necessidades de financiamento, até 2027, quando começaria a ocorrer redução da despesa a ser coberta pelo Tesouro, chegando as necessidades de financiamento desse regime, em 2060, a apenas 0,34% do PIB:

Gráfico 4 – Estimativa de Evolução da Despesa, Receita e Resultado do RPPS Civil da União em % do PIB (2020-2060)



Fonte: Ministério da Economia/Secretaria do Tesouro Nacional.

No âmbito dos Estados e Municípios não existem dados completos que permitam uma análise acurada. Dados do Ministério da Economia, porém, apontam os seguintes “déficits” no período 2014 a 2016:

Tabela 2 – “Déficit” previdenciário dos RPPS em R\$ bilhões nominais (2014 a 2016)

ANO	Estados	Municípios	Total R\$ Bilhões
2014	-73,75	-4,93	-145,63
2015	-77,39	-6,23	-155,91
2016	-85,00	-8,69	-170,78

Fonte: Ministério da Economia.

Contudo, tendo em vista que **dezoito** Estados³ já aprovaram leis autorizativas e implementaram regimes de previdência complementar e que as principais capitais já atuam nesse sentido, é provável que efeitos semelhantes aos da União sejam alcançados, em horizonte de tempo similar.

No entanto, as projeções do Ministério da Economia, tanto para o RGPS quanto para os RPPSs, são questionáveis à luz das premissas adotadas em relação ao comportamento do PIB, à evolução demográfica e composição da força de trabalho, e mesmo quanto à elevação da despesa, por serem subestimadas ou mesmo não serem internamente consistentes. Segundo estudos apresentados à CPI da Previdência em 2017, as estimativas do Governo superestimam as despesas, subestimam as receitas, adotam premissas distorcidas do crescimento populacional, levando a projeções equivocadas das necessidades de financiamento futuras. As projeções, assim, são “sistematicamente viesadas no curto prazo” e “apresentam erros consideráveis que as tornam indeterminadas no longo prazo”. As projeções de crescimento do PIB são pessimistas no longo prazo, e os efeitos de ganhos de produtividade e formalização na economia são desconsiderados. Assim, as projeções oficiais, que são enviadas anualmente ao Congresso com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e revisadas nos Relatórios de Execução Orçamentária, não podem ser tomadas como verdades inquestionáveis.

Orientada, assim, a reduzir a despesa com benefícios tanto no RGPS, quanto no RPPS civil – já que não aborda o regime dos militares, que não é considerado parte da previdência – a proposta fixa, como meta a ser alcançada, em dez anos a contar de sua vigência, o resultado fiscal de R\$ 1,1 trilhão. Em 20 anos, o resultado fiscal estimado é de R\$ 4,5 trilhões, assim detalhado por item alcançado pela PEC nº 6/2019:

Tabela 3 – Economia Estimada – PEC nº 6/2019

Economia (R\$ bi de 2019)	4 anos	10 anos	20 anos
Reforma do RGPS	82,5	715	3.449,40
Reforma no RPPS da União	336	173,5	413,5
Alteração nas alíquotas do RGPS	-10,3	-27,6	45,2
Mudanças das alíquotas do RPPS da União	13,8	29,3	-61,9
Assistência fásica e focalização do abono	41,4	182,2	651,2
TOTAL DA PEC DA NOVA PREVIDÊNCIA	161	1.072,40	4.497,40
Inatividade e pensões das Forças Armadas*	28	92,3	
TOTAL	189	1.164,70	

Fonte: EM nº29/2019 – Min. da Economia.

3 São Paulo (2011); Rio de Janeiro (2012); Pernambuco (2013); Rondônia (2013); Espírito Santo (2013); Minas Gerais (2014); Rio Grande do Sul (2015); Santa Catarina (2015); Bahia (2015); Goiás (2015); Pará (2016); Piauí (2016); Sergipe (2017); DF (2017); Alagoas (2017); Ceará (2018); Rio Grande do Norte (2018); Mato Grosso do Sul (2018). O Estado do Paraná aprovou lei em 2014 autorizando a instituição do Regime Complementar, mas ainda não o implementou. Projeto de Lei para tanto foi enviado à Assembleia Legislativa em 2015, mas retirado em seguida pelo Governador. No RS, liminar deferida pelo TJRS em setembro de 2016 em ADI ajuizada pela Associação de Juizes do RS suspendeu a aplicação do regime complementar aos magistrados, sob alegação de ofensa à separação de poderes, mas em janeiro de 2018 o STF suspendeu a decisão do TRJS.

O principal argumento que a sustenta é a crise fiscal, que atinge a União, os Estados e Municípios, e as crescentes necessidades de financiamento da Previdência Social, notadamente no RGPS, e nos regimes próprios dos Estados, já sufocados pela crise da dívida e recessão econômica.

A elevação do número de beneficiários de aposentadorias e pensões, decorrente da transição demográfica, aponta para uma redução drástica da proporção de trabalhadores em atividade *versus* aposentados, que, segundo a mencionada EM nº 29/2019, elevará a razão de dependência de cerca de 10,8% em 2010 para 42,6% em 2060. Segundo a EM, entre 2018 e 2060 a população total e o grupo de 15 a 64 anos terão, respectivamente, crescimento de 0,2% a.a. e -0,1% a.a., enquanto que os idosos de 65 a 80 anos ou mais aumentarão, respectivamente, de 2,7% a.a. para 3,7% a.a.. Com tal evolução, as pessoas de 60 anos ou mais serão cerca de um 1/3 da população brasileira em 2060.

A necessidade de aprovação da PEC nº 6/2019 decorre, ainda, dos limites ao crescimento da despesa primária estabelecidos pela Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016 – o “Novo Regime Fiscal”. Segundo essa PEC, que vigorará até 2037, haverá forte constrangimento ao aumento das despesas correntes, que só poderão aumentar, ano a ano, por vinte anos, a partir de 2017, no máximo, segundo a variação da inflação medida pelo IPCA no ano anterior. Assim, em face de tais limites, sem a “Nova Previdência”, haveria uma absorção gradual dos limites fiscais pela elevação da despesa previdenciária e assistencial, levando ao descumprimento da EC 95/2016 e inviabilização de despesas com outras necessidades, ainda que ocorra recuperação econômica e aumento da arrecadação.

Na política de comunicação social da PEC 6/2019 o Governo argumenta que quer promover um “Sistema justo e igualitário (rico se aposentará na idade do pobre)” na Previdência Social, acabando com privilégios.

Para esse fim, optou por demonizar os servidores públicos, como se fossem os detentores de facilidades que colocam em risco o equilíbrio do sistema previdenciário, tentando criar uma verdadeira cizânia entre trabalhadores dos setores públicos e privados. No entanto, essa postura subliminar, mas objetiva, não guarda correlação com a realidade.

Com efeito, o RPPS dos servidores públicos já tem regras muito mais rígidas para obtenção do benefício do que o RGPS. A bem da verdade, é preciso explicitar que, desde 1998, com a EC 20, os servidores já têm idade mínima para aposentadoria – 55 anos mulher e 60 anos homem, sendo que tal requisito não existe no RGPS.

Por seu turno, a EC 41, de 2003, extinguiu a paridade e a integralidade da aposentadoria do servidor, sendo estabelecido, inicialmente, que o benefício é calculado com base na média dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a, no mínimo, oitenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, aliás, a mesma regra do RGPS.

No entanto, a partir de 2013, com a implantação do Regime de Previdência Complementar, por meio da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (Funpresp), em âmbito Federal, e das entidades já criadas em 18 Estados, algumas ainda em fase de implantação, o servidor passou a ter direito a aposentadoria apenas até o teto do limite do RGPS (atualmente R\$ 5.839,45), ficando a eventual complementação sujeita à adesão à citada Funpresp e o benefício sendo calculado de acordo com as reservas que forem constituídos ao longo da sua vida laboral.

Além disso, para se aposentar o servidor deve ter o tempo de 20 anos de efetivo exercício no serviço público, 10 na carreira e 5 de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria, o que também é superior ao tempo de contribuição para o RGPS (15 anos).

Ou seja, desde 1999 as condições para a aposentadoria do servidor público são mais restritivas do que as do RGPS, isso sem falar sobre a contribuição com a alíquota de 11% sobre a integralidade da sua remuneração e a contribuição para a previdência da parcela da aposentadoria que ultrapassar o valor do teto do RGPS, porém, sem ter direito ao Fundo de Garantia por Prestação de Serviço (FGTS), devido ao direito à sempre também questionada “estabilidade”.

No entanto, ao contrariamente ao Governo, não se considera que as atuais regras do RGPS possam caracterizar o trabalhador celetista como privilegiado. Assim como o RPPS, o RGPS também deve ser permanentemente aperfeiçoado, por serem regimes dinâmicos, que dependem de diversas variáveis, como a situação econômica e do nível de emprego, a rentabilidade da aplicação das contribuições arrecadadas e aplicadas em fundos, a taxa de natalidade e a sobrevida após a aposentadoria.

Ao apresentar a sua proposta, o Governo a intitulou como “Nova Previdência”, visando dissociá-la da “Reforma da Previdência” do Governo Temer, que, embora não aprovada, acabou marcada como uma proposta de cunho fiscalista e onerosa aos segmentos mais pobres da sociedade. Assim como a Emenda do Teto de Gastos foi denominada de “Novo Regime Fiscal”, a PEC nº 6/2019 tenta contornar o fato de que “reforma”, no Brasil, nos últimos 25 anos em especial, tornou-se sinônimo de desmonte, retirada de direitos, privatização e ajuste fiscal.

Ainda que com essa “denominação” a PEC nº 6/2019 tem o mesmo caráter, e orienta-se para uma profunda alteração nas regras de aquisição de direitos, assim como nos valores dos benefícios previdenciários e assistenciais, além de tratar de diversas outras questões, algumas delas inéditas e sem qualquer vinculação com os seus objetivos centrais, conforme detalhamento que será apresentado na síntese da proposta, apresentada no item II deste Estudo.

A economia projetada pela PEC nº 6/2019 pode, a grosso modo, ser assim traduzida: o montante que o Governo pretende deixar de gastar com tais medidas representa, em número de salários mínimos, em dez anos, o equivalente a **1,16 bilhões de mensalidades**. Considerando o que ganha um aposentado rural por mês, é o equivalente a **deixar de conceder e pagar benefícios a quase 9 milhões de trabalhadores, durante anos**. Se considerarmos o benefício médio do RGPS em dezembro de 2018 (R\$ 1,26 mil), equivale a deixar de conceder e pagar aposentadorias a 7 milhões de trabalhadores, durante dez anos.

Assim, o Governo Bolsonaro tem urgência máxima na aprovação da “Nova Previdência”, de forma que a despesa pública com a previdência e assistência social seja comprimida e reduzida, ainda que isso implique numa expressiva redução da renda dos assalariados, aposentados, pensionistas, pessoas com deficiência e idosos carentes, na transferência de receitas para o setor segurador privado, em face da concepção privatista dessa proposta e da priorização do pagamento de despesas da dívida pública.

O conjunto de alterações na esfera constitucional é bastante ousado e abrangente, arquitetado de forma complexa, o que dificulta tanto a sua compreensão quanto a sua discussão e questionamento. Esse grau de dificuldade pode complicar a tramitação da matéria, mas pode, também, obstaculizar o debate de temas importantes, que passarão despercebidos no enorme conjunto de modificações promovidas.

A proposta, em síntese, promove a supressão de direitos em larga medida, configurando-se como uma verdadeira “operação-desmonte” do Estado de Bem Estar Social e da seguridade social erigidos pela Carta de 1988, que acaba de completar 30 anos de sua vigência, e cuja implementação sequer se deu, ainda, de forma a atender satisfatoriamente as necessidades da sociedade.

Para facilitar a compreensão da proposta, apresenta-se a síntese a seguir, que, como se percebe, é bastante extensa, em face da própria complexidade da proposta e seus desdobramentos em 47 artigos, além de um Anexo Quadro Comparativo entre a CF e a PEC nº 6/2019.

II

Síntese da PEC 6, de 2019

1. Desconstitucionalização dos Regimes Previdenciários

O primeiro pilar da Reforma é a Desconstitucionalização

A PEC nº 6/2019 promove, de forma inédita, uma radical desconstitucionalização das regras permanentes da Carta Magna, que disciplinam os RPPSs e o RGPS.

Não é a primeira vez que se tenta algo nessa direção: em 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso a PEC nº 33/1995, que tinha a mesma orientação: desconstitucionalização das regras dos regimes previdenciários e sua regulamentação total por lei complementar.

Essa proposta, porém, foi rechaçada pela sociedade e pelo Legislativo.

A PEC nº 6/2019 dá nova redação aos arts. 40 e 201 da Constituição, mantendo no corpo permanente apenas parâmetros gerais a serem observados pela sua regulamentação, por meio de lei complementar.

Trata-se de um retrocesso de mais de 30 anos no caso do RGPS, e de mais de 70 anos no caso dos direitos de servidores públicos, da magistratura e membros do Ministério Público, visto que desde 1946, a garantia de aposentadoria por tempo de serviço, por idade e compulsória desses agentes públicos tem assento constitucional.

Em lugar de assegurar direitos com base em critérios claramente definidos – idade, tempo

de contribuição e tempo de serviço público, regras e cálculo e reajuste de benefícios e demais direitos previdenciários – ela contempla, apenas, parâmetros gerais.

Notadamente quanto aos direitos dos servidores públicos, lei complementar de iniciativa do Chefe do Poder Executivo disporá sobre as normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos RPPSs e contemplará modelo de apuração dos compromissos e seu financiamento, de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos, dos benefícios, da fiscalização pela União e do controle externo e social. Essa Lei Complementar estabelecerá, dentre outros, os seguintes critérios e parâmetros:

I - quanto aos benefícios previdenciários:

- a) rol taxativo de benefícios;
- b) requisitos de elegibilidade para aposentadoria, que contemplará as idades, os tempos de contribuição, de serviço público, de cargo e de atividade específica;
- c) regras para o:
 - 1. cálculo dos benefícios, assegurada a atualização das remunerações e dos salários de contribuição utilizados;
 - 2. reajustamento dos benefícios;
- d) forma de apuração da remuneração no cargo efetivo, para fins de cálculo dos benefícios;
- e) possibilidade de idade mínima e de tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria, exclusivamente em favor de servidores públicos:
 - 1. titulares do cargo de professor que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio;
 - 2. policiais dos órgãos de que tratam o inciso IV do **caput** do art. 51, o inciso XIII do **caput** do art. 52 e os incisos I a IV do **caput** do art. 144;
 - 3. agentes penitenciários e socioeducativos;
 - 4. cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação e enquadramento por periculosidade; e
 - 5. com deficiência, previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; e
- f) regras e condições para acumulação de benefícios previdenciários;

II - requisitos para a sua instituição e a sua extinção, a serem avaliados por meio de estudo de viabilidade administrativa, financeira e atuarial, vedada a instituição de novo regime próprio de previdência social sem o atendimento desses requisitos, hipótese em que será aplicado o Regime Geral de Previdência Social aos servidores públicos do respectivo ente federativo;

III - forma de apuração da base de cálculo e de definição da alíquota das contribuições ordinária e extraordinária do ente federativo, dos servidores públicos, dos aposentados e dos pensionistas;

IV - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza destinados a assegurar recursos para o pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões;

V - medidas de prevenção, identificação e tratamento de riscos atuariais, incluídos aqueles relacionados com a política de gestão de pessoal;

VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial e de tratamento de eventual superávit;

VII - estruturação, organização e natureza jurídica da entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência, e admitida a adesão a consórcio público; e

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime.

No § 2º do art. 40, são definidas as seguintes hipóteses de aposentadoria dos servidores públicos (aplicável, também, aos magistrados e membros do Ministério Público, por força do art. 93, V da Constituição⁴), observado o disposto na lei complementar:

“§ 2º Os servidores públicos abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, observado o disposto na lei complementar a que se refere o § 1º:

I - voluntariamente, desde que observados a idade mínima e os demais requisitos previstos na nova lei complementar de que trata o § 1º;

II - por incapacidade permanente para o trabalho, no cargo em que estiver investido, quando insuscetível de readaptação, hipótese em que será obrigatória a realização de avaliações periódicas para verificação da continuidade das condições que ensejaram a concessão da aposentadoria;
ou

III - compulsoriamente, ao atingir a idade máxima prevista na nova lei complementar de que trata o § 1º.”

⁴ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;

Assim, o texto constitucional remeterá, em sua quase totalidade, a lei complementar a disciplina da forma de aquisição e gozo de direitos, sem qualquer garantia *a priori*, inclusive quanto ao reajustamento dos benefícios, embora permaneça sem alteração, por ora, o art. 37, X da Carta Magna, que, contudo, somente se dirige à garantia da revisão geral anual da remuneração e subsídio dos servidores públicos.

A nova redação dada ao § 8º do art. 40 **afasta a garantia de que**, mesmo para os servidores que não farão jus à paridade entre ativos e nativos, **deve ser assegurado o reajustamento dos benefícios** para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

Também **é suprimida**, em favor da ampla flexibilização de direitos, **a garantia de que a pensão por morte não poderá ser inferior ao salário mínimo**. Essa garantia só é mantida para benefícios que substituam o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho, ou seja, a própria aposentadoria.

A própria idade mínima – um dos elementos essenciais do novo regime a ser implantado -, ainda que, inicialmente, definida em lei complementar, **poderá ser alterada**, a partir dessa regulamentação, **sem, sequer, a necessidade de nova lei**, com base no critério previsto na PEC: o aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira. Assim, sempre e quando houver aumento da expectativa de sobrevida, segundo os critérios que a lei complementar estabelecer, a própria idade mínima será elevada, de forma automática, como atualmente ocorre com o “Fator Previdenciário” aplicado para o cálculo de benefícios do RGPS.

A previsão de que a matéria será objeto de lei complementar, assim, **submete a um quórum de maioria absoluta – e não mais de três quintos dos parlamentares** – a aprovação das regras disciplinadoras da previdência. Em contrapartida, essa regulamentação (que poderá alcançar praticamente todos os aspectos do regime) não poderá ser veiculada por medida provisória, em face do disposto no art. 62, § 1º, III da Constituição⁵.

A disposição contida na nova redação dada ao § 14 do art. 40 torna compulsória, para os entes federativos, a adoção do regime complementar, com a consequente aplicação do teto do RGPS os servidores públicos que venham a ser futuramente nomeados, ou que, tendo sido nomeados antes da sua implementação, venham a optar por aderirem a ele.

Assim, para o futuro, nenhum ente federativo concederá, para os seus agentes públicos, benefícios superiores ao teto do RGPS. Atualmente, tal teto é de R\$ 5.839,45, mas a mesma lei complementar poderá fixar teto inferior a esse valor, para o futuro.

Ademais, é alterado o § 15 do at. 40, excluindo-se a obrigatoriedade de que o regime complementar do servidor público seja assegurado por entidade de natureza pública, além de passar a ser permitido o patrocínio de plano administrado por entidade fechada de previdência complementar não instituída pelo ente federativo ou por entidade aberta de previdência complementar.

Ainda no âmbito dos RPPSs, a nova redação dada ao § 17 do art. 40 prevê que, além da vedação da existência de mais de um regime próprio de previdência social aplicável a servidores públicos titulares de cargo efetivo e de mais de uma entidade gestora desse

⁵ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (...) III - reservada a lei complementar; (...).”

regime em cada ente federativo, deverão ser abrangidos pela *entidade gestora única* todos os poderes, os órgãos e as entidades autárquicas e fundacionais. Ao referir-se a “entidade gestora” fica pressuposta a criação de uma *autarquia* para exercer a função de gestor do regime próprio, em cada ente.

Ao remeter à lei complementar a fixação das regras para aquisição de direitos, a PEC nº 6/2019, antecipando as críticas que poderiam advir da unificação absoluta de regras, conforme era a intenção da PEC nº 287/2016, prevê que poderão ser estabelecidas idades mínimas e tempos de contribuição diferenciados apenas para o professor na educação infantil e no ensino fundamental e médio; a pessoa com deficiência; e que exerça atividades exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e enquadramento por periculosidade. Ainda assim, as condições para acesso ao direito são dificultadas, seja pela imposição de idade mínima ou tempos de contribuição elevados, seja pela supressão de tratamento diferenciado entre gêneros. Assegura-se, ainda, a diferenciação para os policiais civis e militares e os agentes penitenciários e socioeducativos.

No RGPS é também admitida a diferença de requisitos para os trabalhadores rurais. Atualmente, esses trabalhadores podem aposentar-se, percebendo um salário mínimo, aos 55 ou 60 anos, mulher e homem, mas sem a necessidade de comprovar o recolhimento de contribuição, mas apenas o exercício da atividade rural.

Com a PEC nº 6/2019, a **aposentadoria do trabalhador rural** em regime de economia familiar, no valor de um salário mínimo, **será condicionada, definitivamente, ao recolhimento de contribuição sobre a produção comercializada**, observado o valor mínimo anual, fixado em lei. Mesmo na hipótese de não haver produção, ele deverá recolher a contribuição, sob pena de não computar o tempo de atividade rural a partir da nova Emenda para fins de aposentadoria. Até que a lei fixe o novo valor dessa contribuição, o valor mínimo anual de contribuição previdenciária do grupo familiar será de R\$ 600,00 (seiscentos reais).

Ainda que essa contribuição mínima seja, no caso de uma família composta por 4 membros, equivalente a pouco mais de R\$ 12,50 mensais por membro da família, tratam-se de recursos que, em verdade, farão enorme falta àqueles grupos familiares que, por força de situações até mesmo fora de seu controle, não poderão recolher essa quantia e, com isso, deixarão de fazer jus ao benefício.

2. Regras Relativas ao Custeio

Além de reduzir direitos, a PEC nº 6/2019 também aumenta as contribuições a serem recolhidas para o custeio dos regimes próprios e do RGPS, por meio de medidas que, **além de não estarem respaldadas em cálculos atuariais transparentes**, desrespeitam princípios básicos da ordem tributária, desnaturam as contribuições sociais quanto ao seu caráter de vinculação a uma prestação específica e promovem confisco e bitributação da renda.

A fim de conferir aos entes federativos e à própria União meios para enfrentar os respectivos “déficits” em seus regimes próprios, a PEC nº 6/2019 introduz regras permanentes e transitórias que buscam, simultaneamente, afastar a inexistência de permissão constitucional para a cobrança de alíquotas de contribuição previdenciária progressivas, e obrigar os entes a observarem alíquotas definidas pela União como *mínimas*, além de fixar alíquotas mais elevadas ou mesmo *extraordinárias*.

2.1. Natureza Confiscatória da Progressividade das Alíquotas

Quanto à progressividade, a constitucionalização de sua aplicação às contribuições, como ocorre no Imposto de Renda, converte a contribuição social que já é proporcional ao valor do benefício futuro, por si mesma, em **tributo com natureza confiscatória**. Isto por que aquele que pagar mais do que, proporcionalmente, irá receber, estará abrindo mão de parcela de sua remuneração, reduzindo o seu consumo e a sua capacidade de poupança, em favor da solução de um problema que, resultado de múltiplos fatores, como o “déficit” dos regimes previdenciários, que deveria ser solucionado por meio de outras fontes de receitas e respectivos aportes de recursos dos Tesouros públicos, como atualmente prevê a Constituição.

A possibilidade de se aplicar ou não a progressividade como forma de aferição da capacidade contributiva somente se apresenta quando se trata de impostos **não vinculados**. Não há que se falar em capacidade contributiva em matéria de tributos **vinculados**, que são decretados em razão de uma atividade específica do Estado e não em relação a características do contribuinte ou de um fato econômico a ele relacionado.

A contribuição para a previdência, tanto nos RPPSs quanto no RGPS, é tributo vinculado à prestação de benefícios previdenciários. Não tem qualquer correlação com redistribuição de renda. Não é redistributivista, e sim retributivista.

São oportuníssimas as palavras do saudoso GERALDO ATALIBA, em sua obra “Hipótese de Incidência Tributária”, 5ª ed., Ed. Malheiros, 1980, pág. 171:

“Pode-se dizer que - da noção financeira de contribuição - é universal o asserto no sentido de que se trata de um tributo diferente do imposto e da taxa e que, por outro lado, de seus princípios informadores, fica sendo mais importante o que afasta, de um lado, a capacidade contributiva (salvo a adoção da h.i. típica e exclusiva de imposto) e, doutro, a estrita remunerabilidade ou comutatividade relativamente à atuação estatal (traço típico da taxa).

Outro traço essencial da figura da contribuição, que parece ser encampado - pela universalidade de seu reconhecimento e pela sua importância, na configuração da entidade - está na circunstância de relacionar-se com uma especial despesa, ou especial vantagem referidas aos seus sujeitos passivos (contribuintes). Daí as designações doutrinárias special assessment, contributo speciale, tributo speciale, etc.

Em outras palavras, **se o imposto é informado pelo princípio da capacidade contributiva** e a taxa informada pelo princípio da remuneração, **as contribuições serão informadas por princípio diverso**. Melhor se compreende isto, quando se considera que é da própria noção de contribuição - tal como universalmente entendida - que os sujeitos passivos serão pessoas cuja situação jurídica tenha relação, direta ou indireta, com uma despesa especial, a ela respeitante, ou alguém que **receba da ação estatal um reflexo que possa ser qualificado como ‘especial’.**”

Essa contribuição, por natureza, é vinculada a uma contrapartida. Não tem qualquer correlação com a capacidade contributiva do segurado e sim com os benefícios que podem ser auferidos em retorno. **Se os benefícios não são progressivos, ipso facto se entende que também a contribuição não o deva ser.** As aposentadorias e pensões guardam paridade com os vencimentos dos agentes públicos em atividade, sendo revistos na mesma data em que estes se modificam. No RGPS, são reajustadas, em caráter permanente, para a preservação de seu valor real.

Não se trata, portanto, de simplesmente carrear dinheiro aos cofres públicos em proporção à capacidade contributiva, **mas de arrecadar contribuição com finalidade específica**, vinculada ao seu fato gerador: o pagamento de benefício previdenciário a quem para tanto contribuiu.

No caso de contribuição dos servidores públicos federais, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou, ainda que indiretamente, pela impossibilidade constitucional de se imporem alíquotas diferenciadas.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n.º 790-4 DF, proposta pelo Procurador-Geral da República, discutiu-se a inconstitucionalidade do § 1º do art. 231 da Lei n.º 8.112, de 11.12.90, do seguinte teor:

“§ 1º A contribuição do servidor, diferenciada em função da remuneração mensal, bem como dos órgãos e entidades, será fixada em lei.”

Na inicial e no parecer, o Procurador-Geral da República pugnou pela inconstitucionalidade do dispositivo, vez que o montante da contribuição deve atender à relação custo-benefício, sendo que estes não são progressivos, mas proporcionais à remuneração do contribuinte. A progressividade, segundo ele, implica o desvirtuamento da natureza da contribuição social, passando-se a ter verdadeiro adicional sobre a renda, contrariando-se, assim, os artigos 149 e 153, III, da Constituição Federal (CF).

A mesma tese foi defendida pelo MPF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.809:

“o caráter solidário do regime previdenciário dos servidores públicos não afasta a feição contributiva-retributiva desse regime. O aumento de contribuição previdenciária sem qualquer repercussão em benefícios previdenciários e com fim meramente arrecadatório desvirtua a exação com destinação constitucional específica e desconsidera a natureza retributiva própria dos regimes de previdência.” (Parecer PRG ADI 5809)

A mera progressividade, ainda que autorizada constitucionalmente, como propõe a PEC nº 6/2019, pode configurar descaracterização da natureza do tributo, restando configurado confisco apenas por essa razão, como apontado pelo STF nos julgados a seguir:

“(…) O STF, em casos análogos, decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação de utilização de qualquer tributo com efeito confiscatório, nos termos do art. 150, IV, da Constituição da República.

[[AI 701.192 AgR](#), voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 19-5-2009, 1ª T, DJE de 26-6-2009.]

[AI 676.442 AgR](#), rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-10-2010, 1ª T, DJE de 16-11-2010

“A instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária de servidores públicos é inconstitucional, porquanto além de ofender o princípio da vedação da utilização de qualquer tributo com efeito confiscatório (artigo 150, VI, da CF), a adoção de alíquotas progressivas depende de autorização expressa da Constituição Federal.” RECURSO EXTRAORDINÁRIO 396.509, Rel. Min. Luiz Fux, 19.12.2011.

No julgamento da ADI 2.010, o STF acatou a tese da vedação de efeito de confisco, na forma da Ementa a seguir:

“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.” (STF, ADI 2010 – Plenário. Rel. Min. Celso de Mello, 30.09.1999)

Nos termos da PEC, em ambos os regimes, a alíquota básica de contribuição passa a ser de 14%, mas haverá acréscimos e reduções, conforme as faixas de renda, que nas regras de transição ficam assim estabelecidas:

Tabela 4 – Alíquotas Nominais e Efetivas de Contribuição ao RGPS e RPPS

FAIXA DE RENDA		ALÍQUOTA	
		NOMINAL	EFETIVA
Até	R\$998,00	7,5%	7,5%
de R\$ 998,01 até	R\$2.000,00	9,0%	7,5 a 8,25%
de R\$ 2.000,01 até	R\$3.000,00	12,0%	8,25 a 9,5%
de R\$ 3.000,01 até	R\$5.839,45	14,0%	9,5 a 11,68%
de R\$ 5.839,46 até	R\$10.000,00	14,5%	11,68 a 12,86%
de R\$ 10.000,01 até	R\$20.000,00	16,5%	12,86 a 14,68%
de R\$ 20.000,01 até	R\$39.000,00	19,0%	14,68 a 16,79%
acima de R\$ 39.000,00		22,0%	16,79 a 22%

Em termos do RGPS haverá, para os trabalhadores com renda de até um salário mínimo, redução da alíquota mínima de 8% para 7,5%; já os trabalhadores que percebem, atualmente, mais de R\$ 1.751,82 e menos de R\$ 2.919,72, e que recolhem 9%, passarão a recolher entre 8,25% e 9,5%. Os que percebem acima de R\$ 2.919,72, e que recolhem 11%, passarão a recolher 11,68. Dada a conformação da renda dos trabalhadores no Brasil, essa regra implicará, segundo o Governo, em perda de arrecadação da ordem de R\$ 27,6 bilhões para o RGPS em dez anos e de R\$ 45,2 bilhões, em 20 anos, a qual, todavia, será largamente compensada pela redução na despesa com benefícios no mesmo período (R\$ 715 bi e R\$ 3,45 bilhões, respectivamente).

A alíquota base de 14% passa a ser aplicada imediatamente aos entes federativos. Caso o ente não aprove lei no prazo de 180 dias, adotando as alíquotas previstas em caráter transitório para os servidores da União, fica automaticamente tornada definitiva a alíquota de 14%. Contudo, o ente poderá, por meio de lei, aprovar novas alíquotas, e não poderá fixá-las em patamar inferior ao da União, exceto se comprovar a sustentabilidade do regime próprio.

No caso do RPPS da União, as novas alíquotas viabilizarão ao Governo Federal um acréscimo de receitas da ordem de R\$ 29,3 bilhões em dez anos e R\$ 61,9 bilhões em 20 anos.

Além de serem aplicadas sobre os proventos de inatividade, essas alíquotas poderão ser ainda mais elevadas se, nos termos propostos para o art. 149 da CF, o ente estabelecer contribuição extraordinária, que dependerá da comprovação da existência de **déficit** atuarial e será estabelecida exclusivamente para promover seu equacionamento, por prazo determinado, e em conjunto com outras medidas para equacionamento dessa deficiência. Essa contribuição poderá ter alíquotas diferenciadas com base em critérios como a condição de servidor público ativo, aposentado ou pensionista; o histórico contributivo ao regime próprio de previdência social; a regra de cálculo do benefício de aposentadoria ou de pensão implementado; e o valor da base de contribuição ou do benefício recebido.

Assim, por exemplo, no caso dos servidores federais que tenham sido oriundos de outros regimes previdenciários anteriormente à implementação do Regime Jurídico Único em 1993, e que passaram a fazer jus a proventos integrais após 1988, poderão ser obrigados a pagar *mais* do que aqueles que, desde antes, já estavam sob o RPPS. Ademais, a lei que a estabelecer poderá, inclusive, por prazo determinado, aplicar tal contribuição sobre a parcela acima de um salário mínimo e até o teto do RGPS, **que atualmente tem imunidade assegurada pela Constituição**.

Trata-se de situação que **ofende, diretamente, o art. 150, II, que é cláusula pétrea**. **Esse dispositivo** veda a instituição de tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, *“proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”*.

A questão já foi enfrentada pelo STF, quando do julgamento da ADI 3.105, ao apreciar a EC 41/2003, a considerou **inconstitucional** por permitir a cobrança, pelos Estados e Municípios, de contribuição sobre a parcela de proventos e pensões acima de 50% do teto do Regime Geral de Previdência Social.

Por sua vez, dada a composição dos quadros de pessoal dos entes federativos, que compõe uma *massa fechada*, em que a força de trabalho não observa obrigatoriamente o aumento da população, nem segue necessariamente o seu perfil demográfico em termos de idades ou perfis profissionais, é virtualmente *impossível* que não haja “déficit atuarial”, quando consideradas as obrigações futuras e suas fontes de custeio específicas. Assim, **estará se conferindo**, na prática, a tais entes federativos **uma prerrogativa ampla de sobretaxação de seus servidores ativos, aposentados e pensionistas**.

A soma de fatores – progressividade, alíquotas elevadas e contribuição extraordinária – **configura clara ofensa ao disposto no art. 150, IV da Carta Magna, cláusula pétrea**, insuscetível de mitigação mesmo por emenda à Constituição, que veda a utilização de tributo com efeito de confisco.

Como já decidido pelo STF e Tribunais de Justiça em mais de uma oportunidade (e.g. ADI 2.010 – STF, ADI 100/2012 TJ/GO), 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 a alíquota a ser cobrada, ainda que presente a solidariedade no regime, além de dever ser amparada em cálculo atuarial, não pode ultrapassar patamar que, somado aos demais tributos (e.g. imposto de renda) acarrete redução significativa da remuneração.

Deve ser ressaltado que, no caso do Governo Federal, a progressividade das alíquotas será aplicada apenas a um restrito número de servidores públicos. Somente aqueles que ingressaram no serviço público federal até a criação da Funpresp/Regime de Previdência Complementar é que poderão ser alcançados pelas alíquotas aplicáveis para valores que superarem o teto dos benefícios do RGPS.

Isto é, estão colocando nos ombros de uma parcela de servidores que até aqui vem cumprindo com seus compromissos, contribuindo com a alíquota de 11% sobre a integralidade de sua remuneração, parcela relevante da economia que seria obtida com a “Nova Previdência”, haja vista que os servidores que ingressaram no serviço público após 14/10/2013 (data de criação da Funpresp) contribuem apenas até ao mencionado teto do RGPS.

2.2. Segregação Contábil dos Orçamentos da Saúde, Assistência Social e Previdência

Haverá, ainda, segregação contábil dos orçamentos da Saúde, Assistência e Previdência. Assim, os recursos das contribuições sociais terão que ter destinações específicas e as demais receitas da seguridade social (eventualmente vinculadas à saúde ou assistência) não poderão ser empregados para custeio da previdência, ou seja, justificando medidas de ajuste ainda maior nas alíquotas de contribuição.

Trata-se de solução inadequada, pois se tal segregação é possível sob o prisma da despesa, não o é sob o prisma da receita, posto que a totalidade das receitas da seguridade, notadamente a COFINS, pode ser empregada para custeio da previdência, enquanto apenas as receitas de contribuições sobre a folha e dos empregadores são vinculada apenas à previdência. Tal segregação vem na linha de tentar inviabilizar repasses do Tesouro para cobrir os eventuais “déficits” da seguridade e seus componentes, ignorando o fato de que o custeio da seguridade não é *exclusivamente* a partir das fontes relacionadas no art. 195 da CF.

Desde 1998, já há segregação de contas com as contribuições previdenciárias no RGPS, que não podem ser usadas para outras finalidades. Da mesma forma, por meio de alteração ao art. 167, XII da Constituição, as contribuições dos servidores passam, da mesma forma, a ser de uso exclusivo no pagamento dos benefícios dos respectivos regimes próprios.

3. Regime de Capitalização

O segundo pilar da “Nova Previdência” é a previsão de que lei complementar instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em **sistema de capitalização**, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício.

Esse novo regime será implementado alternativamente ao RGPS e com ele coexistirá, mas, com efeito, tende a suplantá-lo e transformá-lo em regime em extinção.

A lei complementar poderá definir os segurados obrigatórios do novo regime, estabelecendo critérios para essa definição, como o ano de nascimento, ou de ingresso no mercado de trabalho, ou, ainda, excluindo os trabalhadores rurais e domésticos. Trata-se de uma conceituação conflitante com a de que o regime será **alternativo** ao RGPS ou RPPS, já que “segurado obrigatório” é aquele que, queira ou não, deve contribuir para o regime previdenciário.

Esse novo regime de previdência social atenderá, essencialmente, aos mesmos benefícios do RGPS: I - benefício programado de idade avançada; II- benefícios não programados, garantidas as coberturas mínimas para: a) maternidade; b) incapacidade temporária ou permanente; e c) morte do segurado; e III- risco de longevidade do beneficiário.

Todavia, por se tratar de benefícios na modalidade Contribuição Definida (CD), seus valores não serão definidos com base em idade e tempo de contribuição, mas em com base nos valores das reservas acumuladas. Em certa medida, eles se assemelham a benefícios assegurados pela previdência complementar, e, assim, com a sua implementação haverá um “esvaziamento” das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) já existentes, em particular no serviço público, posto que não haverá razão para que o segurado seja filiado a duas entidades que concorrerão para o mesmo fim.

A PEC nº 6/2019 define as seguintes diretrizes a serem observadas pela lei complementar que regulamentará esse novo regime: I - capitalização em regime de contribuição definida, admitido o sistema de contas nocionais; II - garantia de piso básico, não inferior ao salário-mínimo para benefícios que substituam o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho, por meio de fundo solidário; III - gestão das reservas por entidades de previdência públicas e privadas, habilitadas por órgão regulador; IV - livre escolha, pelo trabalhador, da entidade ou da modalidade de gestão das reservas, assegurada a portabilidade; V - impenhorabilidade, exceto para pagamento de obrigações alimentares; VI - impossibilidade de qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo; e VII - possibilidade de contribuições patronais e do trabalhador, dos entes federativos e do servidor, vedada a transferência de recursos públicos.

Como se percebe do item VII, nesse regime **não haverá, a priori, obrigação de contribuição patronal**, mas apenas do empregado ou servidor. A “possibilidade” de contribuições patronais e dos trabalhadores tem dois sentidos. Um deles é tornar facultativa a contribuição do empregador, ou seja, a lei complementar poderá ou não prever essa contribuição, o que poderá comprometer gravemente a capacidade de acumulação das reservas indivi-

duais, em favor da “desoneração” das empresas. A segunda é afastar a hipótese de aportes de entes públicos que não sejam exclusivamente decorrentes de suas obrigações com empregador. Assim, sem haver comprovação de prejuízos ou déficits, não haverá hipótese de aportes extraordinários, como ocorre nos fundos de pensão.

A gestão das reservas no novo regime poderá ser feita por entidades de previdência públicas ou privadas. Assim, o ente estatal poderá até mesmo contratar seguradoras privadas para gerir o novo regime, ou manter um ente gestor, seja o INSS ou autarquia criada para gerir o regime próprio, ou mesmo uma entidade de previdência complementar fechada ou aberta. Todas as possibilidades estão em aberto.

Ao prever a possibilidade de livre escolha pelo trabalhador da entidade e modalidade de gestão de suas reservas, o novo regime será alvo de disputas no mercado. Mesmo que haja um ente público para gerir as reservas, qualquer trabalhador, individualmente, poderá escolher onde alocar os seus recursos. A ausência de previsão expressa de contribuição do empregador facilita essa “mobilidade” ou portabilidade e livre escolha, em busca de promessas de melhores rendimentos, mas, também, sujeitando o segurado aos riscos inerentes a tais aplicações financeiras.

A previsão de impossibilidade de uso “compulsório” dos recursos por parte de ente federativo visa impedir que haja apropriação das reservas e seu uso sem que o trabalhador firme autorização prévia. Essa garantia é positiva, mas não tem o poder suficiente para impedir – como ocorre no FGTS e no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – que recursos que pertencem ao trabalhador sejam mal aplicados e com retorno insuficiente.

A admissão do sistema de *contas nocionais*, que objetiva reduzir os custos de transição desse regime, permitirá que o ente estatal continue a arrecadar contribuições e aplicá-las em suas necessidades, desde que, na forma que vier a ser fixada em lei, cada filiado ao regime tenha em sua conta individual registradas e remuneradas ou atualizadas as respectivas contribuições, de forma a que, quando tiver direito a aposentar-se, o valor contabilizado nessa conta “nocial” ou virtual seja suficiente para garantir-lhe um determinado valor de aposentadoria.

Contudo, para que tal sistema funcione dessa forma, deverá haver algum meio pelo qual o servidor autorize o ente estatal a utilizar seus recursos, por exemplo, mediante aplicação em títulos públicos, condicionada à garantia de resgate ou pagamento do benefício apurado. Essa garantia, porém, dependerá da capacidade efetiva do ente de honrar o compromisso assumido.

Em qualquer caso, porém, o benefício dependerá de por quanto tempo haverá contribuições, em que valores, para que a reserva individual seja suficiente para cobrir o benefício por determinado período de tempo. Para tal fim, o servidor ou trabalhador terá três alternativas: contribuir por mais tempo, contribuir com valor mensal maior, ou postergar o gozo do seu benefício. O tempo de gozo será, também, determinante e é da essência dessa modalidade de regime que, a cada ano, o benefício seja recalculado com base na idade e expectativa de sobrevivência do segurado, sob pena de esgotamento das reservas acumuladas.

O Regime de Capitalização deverá, nos termos propostos para o art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), garantir um piso de benefício de aposentadoria não inferior ao salário mínimo, de forma a substituir integralmente o regime de repartição simples nessa faixa de renda, que hoje alcança 46% do total dos benefícios emitidos pelo

RGPS⁶, sendo que perfaz 43% dos benefícios urbanos e 99% dos benefícios rurais. Esse “pisso” deverá ser coberto por fundo solidário, e, portanto, reduzirá o volume de reservas individuais dos segurados, mimetizando, assim, o regime de repartição simples.

O seu sistema de financiamento, porém, dar-se-á nos termos de lei complementar, não se sujeitando ao art. 195 da Constituição. Dessa forma, haverá perda de receitas para a seguridade em favor de um regime que poderá desonerar os empregadores quase que totalmente. Por ser, dessa forma, um regime menos oneroso aos empregadores, a “opção” pela adesão a ele deverá, na prática, **converter-se em “imposição”**, como condição ao próprio estabelecimento de vínculo empregatício.

Uma vez instituído, esse sistema colocará o regime solidário criado em 1998 em obsolescência programada. Ao longo do tempo o RGPS será integralmente sepultado pelo novo sistema.

O regime de repartição, em que tanto pode haver a capitalização coletiva e a constituição de reservas para benefícios futuros, como podem os trabalhadores atuais contribuir para o custeio dos benefícios já concedidos, tendo a certeza de que os seus benefícios serão igualmente assegurados no futuro (“pacto entre gerações”), será substituído por um regime de capitalização individual, em que cada indivíduo custeará apenas o seu próprio benefício.

Ele não será, porém, um regime apenas para cobertura de um salário mínimo, e absorverá a totalidade das contribuições dos trabalhadores, que deixarão de recolher para o RGPS. Não há explicitação do que ocorrerá com a atual contribuição dos empregadores para o RGPS, quando tal sistema vier a ser adotado, mas a tendência é que haja desoneração de contribuições, com a não obrigatoriedade *a priori* de recolhimento de contribuição do empregador.

Contudo, seria um contrassenso afastar essa obrigatoriedade, que já existe no regime de previdência complementar fechada, que tem caráter facultativo, onde a contribuição do *participante* tem a contrapartida obrigatória de, pelo menos, o recolhimento de mesmo valor pelo *patrocinador*.

Como é de sua natureza, o novo Regime de Capitalização acarretará enorme incerteza sobre o valor do benefício a que o trabalhador fará jus em sua aposentadoria, com possíveis efeitos semelhantes aos verificados em países como Chile, e México, na América Latina, que adotaram esse regime. Nesses países a experiência demonstrou que persiste um baixo número de segurados (menos de 60%) que efetivamente conseguem contribuir para a previdência, e com irregularidade contributiva (menos de 50% do tempo total da vida ativa). Apenas o Peru, que adotou em 2010 um sistema que permite optar entre um regime público baseado na repartição e benefícios definidos (BD) ou um regime de contribuição definida administrado pelo setor privado, apresenta níveis de reposição de renda, conciliando regimes público (BD) e regime privado (CD), comparáveis aos verificados no Brasil, em relação à renda média. Chile e México apresentam taxas de reposição bastante baixas em relação à renda média: 46,7 e 29,6% para homens, respectivamente.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE (2014), no Chile e no México cerca de 83% e 72% da aposentadoria são gerados pelo

6 Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2018.

componente de CD. Outros países como Costa Rica e Uruguai registram valores de 19% e 3%, respectivamente.

No Chile, os trabalhadores contribuem obrigatoriamente para o sistema privado com 10% de seus salários, até o teto de cerca de 8 salários mínimos, e mais 1,55% para custeio administrativo e 1,49% do seu rendimento para o prêmio do seguro de invalidez e sobrevivência. A taxa de reposição é muito baixa. Segundo a Fundação SOL, 50% das pessoas que recebiam em 2017 pensões contributivas recebiam menos de \$ 170.000 (63% do salário mínimo então em vigor, de \$270.000). Excluindo os benefícios por invalidez, 90% dos pensionistas das Administradoras de Fundos de Pensões (AFP) recebiam até 160.000 pesos, ou 59% do salário mínimo. Enquanto nos países da OCDE, 58,2 % das contribuições totais são pagas pelos empregadores, no Chile são de apenas 12% do total. No Brasil, a contribuição sobre a folha de pagamentos, recolhida pelas empresas, corresponde a cerca de 2/3 do total de contribuições previdenciárias arrecadadas.

No México, a contribuição total (trabalhador e empregador) para a conta de aposentadoria é de **6,275% do salário (mais 0,225% do Governo)**, contra a média de 18,4% da OCDE.

Com tais contribuições, e considerando a composição do benefício em regime de repartição e capitalização, a taxa de reposição no México, ou seja, o valor do benefício, chega a 29,6% para quem ganha a renda média, e a 57% para quem ganha 50% da renda média, ou seja, metade do que se verifica no Brasil, onde corresponde a 58% da renda média. E, daquele patamar médio, 72% do benefício são oriundos do regime privado.

Naquele país, apenas 34% das mulheres são filiadas à previdência (16 p.p abaixo da média da AL), o que agrava a pobreza feminina na velhice. Há elevada rotatividade no mercado de trabalho, o que leva a que, em média, 25% dos trabalhadores, em cada ano, alternem posições entre mercado formal e informal ou trabalho precário. Assim, ao cabo, menos de 40% dos trabalhadores contribuem para a previdência. Em media, os trabalhadores contribuem por cerca de 47% de toda a vida laboral.

Em face de tais condições, a taxa de pobreza entre idosos, no México, é de 18%, ou seja, mais do que o triplo atualmente verificado no Brasil (5%). O percentual de idosos entre os 40% mais pobres que recebem aposentadoria é de apenas 15%, contra 70% no Brasil.

Assim, nota-se que um regime dessa ordem não é capaz de garantir quer a renda adequada na velhice, quer a cobertura universal, quer a superação de desigualdades de gênero, contribuindo, ao contrario, para agravar esses problemas.

A sua implementação, ademais, no caso de substituição de um regime de repartição já estabelecido, com obrigações a serem cumpridas por décadas à frente, implica em elevados custos de transição. No Brasil, esses **custos de transição** são estimados em mais de R\$ 540 bilhões, no horizonte de 30 anos até 2050, ou o equivalente a 4,1% do Produto Interno Bruto (PIB)⁷ por ano.

Conforme estudo publicado em 2018 pela Organização Internacional do Trabalho⁸ (OIT), os problemas derivados da implementação de regimes de capitalização levaram, dos 30

7 Ver

<https://economia.estadiao.com.br/noticias/geral,propostas-de-candidatos-para-inss-custariam-mais-de-r-300-bi-em-2040,70002543011>

8 Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America /International Labour Office – Geneva: ILO, 2018.

países que implementaram regimes de capitalização ou previdência privada entre 1981 e 2014, pelo menos 18 tiveram que restabelecer regimes públicos ou pilares sociais para segurados de menor renda e reverteram total ou parcialmente a privatização. A maioria adotou essas medidas após 2008 quando ficaram evidentes os impactos sociais e econômicos negativos da privatização.

Segundo o estudo, as lições aprendidas da privatização envolvem a redução do direito à aposentadoria em razão da redução ou estagnação das taxas de cobertura, a deterioração dos valores dos benefícios, em razão da adoção da modalidade CD, com a perda de renda na aposentadoria, o aumento da desigualdade de gênero e renda, com a redução de direitos das mulheres e dos mais pobres e a redução da contribuição dos empresários. Os altos custos de transição criaram pressões fiscais: os países tiveram que passar a arcar sozinhos o custeio para as despesas do antigo regime. Os custos administrativos elevados, com a cobranças e taxas e lucro dos seguradores, reduziu o valor dos benefícios. Estruturas de governança frágeis permitiram a captura das funções de regulação e supervisão do setor financeiro e segurador, e houve redução da participação dos trabalhadores no controle e fortalecimento dos agentes econômicos. Houve concentração no setor de seguros privados e cada vez menos empresas passaram a dominar o setor segurador.

Assim, concluiu a OIT, quem se beneficiou das poupanças de aposentadoria das pessoas foi, sem dúvida, o setor financeiro. Ademais, o efeito do crescimento do mercado de capitais, resultante dessa financeirização, foi limitado, nos países em desenvolvimento. Por fim, os riscos demográficos e demográficos e do mercado financeiro foram transferidos para os indivíduos e houve uma deterioração do diálogo social. As reformas privatizantes foram implementadas sem negociação com os cidadãos afetados, e os canais de diálogo e participação, como a gestão tripartite ou quadripartite da previdência, foram prejudicados ou eliminados.

4. Regras de Transição (a serem aplicadas aos atuais segurados)

Enquanto não sobrevier a lei complementar, ficam recepcionadas, como tal, as regras contidas na legislação vigente na data de promulgação desta Emenda à Constituição, em especial quanto ao disposto na Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e na Lei nº 8.213, de 1991. Não obstante, afastando a abrangência dessa regra, são fixadas, na forma de *regras de transição* e *disposições transitórias*, regras a serem observadas pelos atuais segurados ou por aqueles que venham a ingressar como segurados em ambos os regimes até a edição da referida lei complementar.

Embora o texto permanente não fixe as idades mínimas (que serão estabelecidas em lei complementar), são fixadas idades mínimas como regra de transição e nas disposições transitórias.

Todas essas idades, inclusive a que será futuramente fixada, serão obrigatoriamente ajustadas conforme aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos.

Para os servidores públicos será imediatamente exigida a idade mínima de 61 anos, para homens (H), e 56, para mulheres (M), a ser elevada em 2022 para 62/57. O tempo de contribuição mínimo permanece em 30 ou 35 anos, assim como a exigência de 20 anos de serviço público e 5 anos no cargo. A regra determina ainda que a soma de idade e tempo de Contribuição não poderá ser inferior a 86M/96H, a ser elevada a partir de 2020 até chegar a 105/99.

Os atuais professores da rede pública deverão cumprir 51/56 anos de idade, e 25/30 anos de contribuição (M/H), não podendo a soma de idade e tempo de contribuição ser inferior a 81/91, com elevação a partir de 2020 até atingir 95/100.

Os policiais deverão cumprir 55 anos de idade (com elevação a cada 4 anos, conforme aumento da expectativa de sobrevida), 25/30 anos de contribuição e 15/20 anos de atividade estritamente policial (com elevação a partir de 2022 de 1 ano a cada 2 anos até alcançar 20/25). Regras semelhantes são estabelecidas para agentes penitenciários, com 50 anos de idade e 20 anos de atividade **para ambos os sexos**, com 30 anos de atividade de risco.

O servidor cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes poderá aposentar-se quando a soma de idade e do tempo de contribuição for de 86 pontos, para ambos os sexos, com 25 anos de efetiva exposição e contribuição; 20 anos de efetivo exercício no serviço público; e 5 cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Essa pontuação será elevada a partir de 2020 em um ponto a cada ano, até atingir 99 pontos e 25 anos de efetiva exposição e contribuição.

No serviço público, o cálculo dos proventos variará de acordo com algumas situações.

Para os servidores que ingressaram até 31.12.2003, a integralidade/paridade serão asseguradas ao atingirem 62/65 anos, ou 60, se professor, policial etc. Atualmente, o servidor que ingressou até 2003 tem direito à integralidade com paridade aos 55 ou 60 anos; quem ingressou até dezembro de 1998 pode se aposentar com proventos integrais e paridade com idade menor, desde que tenha mais de 30 ou 35 anos de contribuição. Como todas as regras de transição anteriores serão revogadas, o servidor que estiver às vésperas de adquirir o direito terá que cumprir a nova regra, adiando a sua aposentadoria.

Se não for cumprida a idade de 62/65, ou o servidor houver ingressado a partir de 2004, o benefício corresponderá a 60% da média de todo período contributivo, acrescido de 2% por ano que exceder a 20 anos de contribuição. Assim, para fazer jus a 100% da média, o servidor terá que computar 40 anos de contribuição, seja homem ou mulher. O reajuste será nos termos do RGPS.

Para quem ingressou após 2013 na União ou após a data da implantação da previdência complementar, nos Estados/Municípios, o cálculo será feito a partir de 60% da média, acrescido de 2% por ano que exceder a 20 anos de contribuição, observado o teto do RGPS. O reajuste será nos termos do RGPS.

Para os policiais, é assegurada a aposentadoria integral para quem ingressou até implantação da previdência complementar (2013 na União) e 60% da média + 2% a.a acima de 20 anos, para os que ingressaram após a implantação do regime complementar.

O texto da PEC parece evidenciar incongruência, pois não prevê, para os policiais, a aplicação do teto do RGPS nesse caso, que é inerente à implementação da previdência complementar.

O cálculo dos proventos, para fins de aposentadoria integral, considerará apenas as parcelas permanente e os adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes e levará em conta a carga horária média dos dez anos anteriores ao benefício. No caso de parcelas variáveis, em função de indicadores de desempenho, produtividade ou situação similar, será computada a média aritmética simples do indicador nos dez anos anteriores à concessão do benefício, aplicada sobre o valor atual de referência das vantagens pecuniárias permanentes variáveis. Já nas vantagens pessoais permanentes ou os adicionais de caráter individual originados de incorporação à remuneração de parcelas temporárias ou exercício de cargo em comissão ou função de confiança, o valor a ser computado para a aposentadoria observará proporção de 1/30 avos a cada ano completo de recebimento e contribuição, contínuo ou intercalado. Assim, para que essa vantagem seja incorporada integralmente ao provento, terá que ter sido recebida por pelo menos 30 anos.

O abono de permanência, atualmente devido ao servidor com direito a se aposentar e que permanece em atividade, é mantido como direito para os atuais servidores que o estejam percebendo. Para quem não tiver o direito já adquirido ao seu gozo, ele *poderá* ser concedido pelo ente público, e o seu valor poderá ser reduzido. Assim, acaba a garantia de que seu valor será igual à contribuição previdenciária, podendo ser fixado valor inferior.

No âmbito do RGPS, as regras de transição são bastante complexas.

Para os atuais segurados do RGPS, a aposentadoria será concedida a quem atingir idade mínima de 56/61 anos, e cumprir 30 ou 35 de contribuição (M/H), com elevação progressiva da idade mínima até 62/65 para 2031/2027.

Contudo, o segurado não precisará cumprir a idade mínima, desse que tenha 30 anos de contribuição, se mulher, e 35, se homem; e o somatório da idade e do tempo de contribuição seja equivalente a 86/96 pontos, i.e., 30+56 ou 35+61, p. ex., no caso da mulher ou homem.

Essa fórmula será elevada a partir de 2020 até atingir 100/105, ou seja, 40 TC+65 de idade ou 45 TC+60 de idade etc. Assim, em 2028, a soma será de 105 pontos para o homem, e em 2033 de 100 pontos para a mulher. Na prática, para poder aposentar-se com idade menor do que 60 anos, o trabalhador terá que ter contribuído, ininterruptamente, desde antes dos 24 anos de idade. Quem houver ingressado no mercado de trabalho aos 18 anos, terá, pela PEC nº 6/2019, que contribuir por mais 8 anos, em relação à situação atual.

O professor terá que cumprir a soma de idade mais tempo de contribuição de 81/91 pontos, acrescentando-se a partir de 2020, 1 ponto a cada ano. Os pontos sobem a partir de 2020 até atingir 95 pontos, para professoras, e 100 pontos, para professores.

O trabalhador com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, poderá aposentar-se quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva

exposição forem, respectivamente, de: I – 66 pontos e 15 anos de efetiva exposição; II – 76 pontos e 20 de efetiva exposição; e III – 86 pontos e 25 anos de efetiva exposição. A partir 2020, as pontuações serão acrescidas de um ponto a cada ano para o homem e para a mulher, até atingir, respectivamente, 89 pontos, 93 pontos e 99 pontos. Alternativamente, será permitida a aposentadoria se, com 30/35 anos de contribuição, o segurado tiver 56/61 anos.

Também poderá se aposentar sem idade mínima o trabalhador que estiver na data da promulgação da Emenda a dois anos de cumprir 30 anos, se mulher, e 35, se homem, de contribuição. Ele terá, porém, que cumprir um “pedágio” de 50% sobre o tempo faltante, totalizando, assim, 36 ou 37 anos de contribuição, se homem, ou 31 ou 32, se mulher. Mas, nesse caso, terá que aceitar a aplicação sobre a sua “média” de contribuições do Fator Previdenciário, o que acarretará uma elevada perda financeira.

Por fim, é mantida a aposentadoria por idade aos 65 anos para o homem, e 60 para a mulher, mas a idade da mulher aumentará até 62 anos em 2023. Para esse benefício, a carência passará de 15 anos para 20 anos em 2029. No RGPS, essa elevação poderá ter graves impactos: implicará em enorme dificuldade para grande número de cidadãos, que atualmente já tem grande dificuldade de alcançar 15 anos de contribuição. Particularmente as mulheres: segundo estudo elaborado⁹ em 2014, a partir de dados da Previdência Social, pelo menos 55% das mulheres empregadas não conseguem, aos 60 anos, comprovar 20 anos de contribuição.

O trabalhador rural terá redução de 5 anos na idade para rurais, mas a ele será também aplicada a elevação de tempo de contribuição mínimo, que passará para 20 anos.

Em todos os casos, a idade mínima aumentará conforme o aumento na expectativa de sobrevida da população aos 65 anos, conforme o disposto em lei complementar.

O cálculo dos benefícios seguirá a mesma regra já comentada: 60% da média de todo o período contributivo após 1994, crescendo-se 2% a cada ano acima de 20 anos de contribuição. Serão necessários 40 anos para benefício de 100% da média.

As idades mínimas propostas impactarão em particular os segurados do RGPS, visto que os servidores públicos já têm a citada idade mínima a ser observada desde 1998. No RGPS, a aposentadoria pode se dar por tempo de contribuição, sem idade mínima, embora, para o trabalhador que tenha idade menor do que 60 anos e apenas o tempo mínimo de contribuição exigido (35 anos), fica sujeito à redução no valor do benefício, em face da aplicação do Fator Previdenciário, instituído em 1999 pela Lei nº 9.876. No RGPS, um segurado com 60 anos de idade e 35 anos de contribuição sofre perda de **17% em seu benefício**.

Com a alteração introduzida pela Lei nº 13.183, de 2015, é possível afastar a perda desde que o segurado tenha soma de idade e tempo de contribuição equivalente, em 2019, a 86, no caso da mulher e 96, no caso do homem. Caso ele tenha, aos 60 anos, 36 anos de contribuição, não sofre a perda; se não fosse essa lei, ele teria que contar, aos 60 anos, com 42 anos de contribuição, ou aguardar até os 62 anos de idade para compensar a perda.

9 MOSTAFA, Joana & THEODORO, Mário. (Des)proteção Social: Impactos da Reforma da Previdência no Contexto Urbano. Boletim Legislativo Nº 65, Jun 2017, CONLEG/SF.

Em dezembro de 2018, no RGPS, foram concedidas 66.343 aposentadorias. Dessas, **apenas 36% foram por tempo de contribuição**. Assim, com as idades mínimas, cerca de pouco mais de um terço dos atuais aposentados teria sido impedido de gozar o benefício. Do total de aposentadorias por tempo de contribuição, 63% foram concedidas a homens, o que evidencia a **maior dificuldade das mulheres de cumprir o requisito de tempo de contribuição**, mesmo sendo ele 5 anos inferior ao dos homens. Para aqueles que conseguiram cumprir o requisito, as idades médias foram de aproximadamente 55,6 anos para homens, e 52,9 anos para as mulheres.

Com as novas regras, portanto, um homem que tenha, atualmente, 55 anos e 35 anos de contribuição, teria que contribuir, ininterruptamente, em média, até os 61 anos, e somente em 2023 poderia aposentar-se, computando um total de 41 anos de contribuição e 61 anos de idade. Isso porque a soma de idade e o tempo de contribuição mínimo exigidos irá se elevando progressivamente, e, mesmo que a soma de tempo de idade e contribuição se eleve **dois pontos a cada ano**, ele só atingirá o mínimo exigido, a partir de 2020, com idade menor que 61 anos se tiver, aos 55 anos, mais do que 35 anos de contribuição.

5. Regras para novos ingressos até edição da lei complementar

Para os novos segurados, até que venha a ser editada a nova lei complementar, serão aplicadas se “disposições transitórias” em cada regime.

Em relação aos servidores públicos, a idade mínima será de 62 ou 65 anos, com 25 anos de contribuição, 10 anos no serviço público e 5 no cargo. A “carência” no serviço público, assim, será mais elevada do que no RGPS, o que não se justifica, à luz da aproximação de regras entre esses regimes, notadamente com a implementação obrigatória do regime complementar no serviço público. Além do mais, essa discrepância de critérios joga por terra um dos “princípios” alegados pelo Governo ao propor a PEC nº 6: “Sistema justo e igualitário”.

A aposentadoria compulsória é mantida aos 75 anos de idade, mas sem qualquer hipótese de excepcionalidade. Assim, a “Emenda da Bengala”, promulgada em 2015, que permitiu idades entre 70 e 75 anos, na forma de lei complementar, é derogada, mas **a lei complementar futura poderá estabelecer idades distintas para a aposentadoria compulsória**.

O professor da rede pública poderá se aposentar aos 60 anos, **sem diferença entre homem e mulher**, com 30 anos de contribuição, 10 anos no serviço público e cinco no cargo.

O policial e o agente penitenciário poderão aposentar-se aos 55 anos, com 30 anos de contribuição e 25 em cargo policial. Também **não haverá diferença de tratamento entre gêneros**.

Nas atividades exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, a aposentadoria somente será deferida a partir de 60 anos de idade, com 25 de exposição a condições de trabalho, 10 no serviço público e 5 no cargo.

O servidor com deficiência deverá cumprir: 10 anos de efetivo exercício no serviço público e 5 anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria e tempos de contribuição de 20 a 35 anos, conforme o grau de deficiência, sem idade mínima.

Em qualquer caso, será adotado o limite do benefício equivalente ao teto do RGPS.

Observado o limite, o cálculo do benefício considerará a média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição de toda a vida.

Para segurados em geral, cálculo com base em 60% da média, mais 2% por ano excedente a 20 anos de contribuição. No caso de aposentadoria por invalidez decorrente de acidente de trabalho, acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho ou de pessoa com deficiência (PCD), o benefício será de 100% da média.

O reajuste dos benefícios será segundo as regras do RGPS. Atualmente, os benefícios são reajustados em janeiro de cada ano pela variação do INPC no ano anterior, assegurada a preservação em caráter permanente do valor real. Mas **essa garantia dependerá, no futuro, do que dispuser a lei complementar**. Até lá, vigorará, para os benefícios já concedidos ou a conceder, o disposto no art. 41-A da Lei nº 8.213, de 1991¹⁰, recepcionado com força de lei complementar pelo art. 37 da PEC nº 6/2019.

Os regimes próprios dos Estados e Municípios deverão se adequar no prazo de 2 anos, inclusive instituindo o regime complementar para seus servidores.

No caso do RGPS, além da extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, é fixada a idade mínima de 62/65 anos. Os trabalhadores rurais poderão aposentar-se aos 57/60 anos.

O professor da rede privada deverá atingir 60 anos, desde que computados 30 anos de contribuição. Não haverá diferença entre homens e mulheres.

A carência é fixada, de imediato, em 20 anos de contribuição, para todos os benefícios.

O cálculo da aposentadoria será feito considerando-se todo o tempo de contribuição. O benefício será de 60% da média aos 20 anos, mais 2% a.a. Serão necessários 40 anos para integralizar 100% da média.

A idade mínima será elevada em 2024 e a cada 4 anos, quando o aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, com base em 75% da elevação da expectativa de sobrevida apurada no ano de promulgação da Emenda à Constituição. Assim, no horizonte de 20 anos, se a expectativa de sobrevida aos 65 anos aumentar em 4 anos, repetindo o que ocorreu nos últimos 20 anos, poderá haver a elevação de pelo menos 3 anos nas idades mínimas fixadas, caso a lei complementar não estabeleça, antes disso, idades diversas.

Para fins de aposentadoria, somente será permitida a conversão do tempo especial em comum relativamente ao tempo trabalhado até a promulgação da PEC nº 6/2019. Assim, no futuro, o tempo de atividade sujeita a agentes nocivos somente será computado como tempo normal a menos que a aposentadoria se dê em atividade especial.

10 Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

6. Pensão por morte

A PEC nº 6 estabelece regras muito restritivas para a pensão por morte.

Ressalvado o direito adquirido, tanto nos RPPS, quanto no RGPS, acaba a pensão “integral”. A pensão será devida com base no número de dependentes. A cota familiar corresponderá a 50% do valor da aposentadoria, mais 10% por dependente, sendo, portanto, de no mínimo 60% daquele valor.

A cota da pensão será extinta com a perda da condição de dependente, e.g. com a maioria dos filhos ou falecimento. Assim, uma família com a viúva e 4 filhos, que inicialmente receberá 100% do valor base da pensão, terá a pensão progressivamente reduzida à medida que os filhos atinjam a maioria, até restarem apenas 60% do valor base.

O valor base, porém, será calculado com base no provento do aposentado, ou no valor a que faria jus se aposentado por invalidez. Caso a morte tenha decorrido de acidente de trabalho ou doença profissional, o valor base será de 60% da média, mais 2% ao ano acima de 20 anos de contribuição. A PEC não esclarece como será calculado o valor se o falecimento ocorrer antes de atingidos 20 anos de contribuição. No caso de um falecimento com 20 anos de atividade, a pensão de 60%, sobre o valor base de 60% da média, resultará num valor equivalente a apenas 36% da média. Apenas no caso de morte decorrente de acidente de trabalho ou doença profissional, o benefício será calculado com base em 100% da média.

Em ambos os regimes previdenciários é suprimida a garantia de que a pensão não será inferior ao salário mínimo (art. 201, V). Assim, em princípio, a menor pensão poderá ser de apenas **R\$ 600,00**. Isso porque, mesmo que o segurado só faça jus a 60% de sua média, há a garantia de que não poderá ganhar menos que o SM, e é sobre esse valor, então, que vai incidir a pensão de 60%. A conta 60% de 60% (36%) vale para valores acima do SM.

Ainda assim, ela somente será devida nas condições já previstas em lei, ou seja, dependerá da idade do beneficiário. É constitucionalizada a previsão de que lei definirá o tempo de duração da pensão, convalidando assim o que já está previsto na Lei nº 13.135/2015, que fixou prazos de pagamento da pensão conforme a idade do cônjuge e tempo de matrimônio ou união estável.

7. Acumulação de Pensão e Aposentadoria

A PEC nº 6/2019 agride de forma direta a expectativa de direito a benefícios para os quais o segurado contribuiu por longo período e que integram a renda familiar, sob a perspectiva de que toda e qualquer acumulação de benefícios previdenciários configura um “privilegio”, e que, no caso de morte, havendo outro benefício (seja de aposentadoria ou pensão), um segundo benefício não é necessário para assegurar a

manutenção de um nível de vida adequado¹¹.

É vedada acumulação de mais de uma aposentadoria ou pensão no mesmo regime, assegurado o recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso e de uma parte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as seguintes faixas: a) 80% (oitenta por cento) do valor igual ou inferior a um salário mínimo; e b) 60% (sessenta por cento) do valor que exceder um salário mínimo, até o limite de 2 (dois) salários mínimos; e c) 40% (quarenta por cento) do valor que exceder 2 (dois) salários mínimos, até o limite de 3 (três) salários mínimos; e d) 20% (vinte por cento) do valor que exceder 3 (três) salários mínimos, até o limite de 4 (quatro) salários mínimos.

O resultado dessa conta é que a parcela a ser acumulada com o benefício de maior valor **não poderá ultrapassar a dois salários mínimos**. Essa parcela será aplicada sobre cada um dos benefícios acumuláveis (e.g. pensão por morte de mais de um cônjuge).

Essas vedações não se aplicam no caso de aposentadorias decorrentes de cargos acumuláveis (e.g professor, médico, professor e cargo técnico etc.).

8. Benefício de Prestação Continuada

As regras do Benefício de Prestação Continuada (BPC) são profundamente alteradas, com impactos em camadas da população que dependem de forma crítica desse direito.

O BPC será mantido em 1 salário mínimo (SM), mas apenas no caso de pessoa com deficiência e idosos com mais de **70 anos**.

Para o idoso com 60 anos ou mais, o benefício será reduzido para R\$ 400,00, com elevação conforme a idade, a ser definida em lei complementar. Atualmente, o benefício é de um salário mínimo e devido a partir dos **65 anos**.

O BPC será devido apenas aos idosos e PCD em condição de “miserabilidade”, que será definida com base na renda familiar total (1/4 do SM per capita) e **patrimônio inferior a R\$ 98 mil**. Fica vedada a acumulação com outros benefícios previdenciários ou assistenciais.

As regras de transição preveem que, até regulamentação do direito ao benefício, será assegurado à pessoa idosa com mais de 60 anos nessa condição um benefício no valor de R\$ 400,00; ao completar 70 anos fará jus a um salário mínimo.

Essas idades serão ser ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevivência da população brasileira.

Como mencionado será vedada a acumulação do BPC com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria ou pensão por morte dos regimes de previdência social.

¹¹ Segundo a OCDE (2018), na Noruega, por exemplo, a pensão por morte só é devida até que o segurado passe a fazer gozo de sua aposentadoria. Assim, não há acumulação de nenhuma pensão por morte com aposentadoria.

É explicitado que quem recebe BPC **não faz jus a abono anual** (13º), de forma a contornar decisões judiciais ou mesmo impedir iniciativas legislativas que busquem assegurar tal direito. Atualmente, o Governo tem como compromisso instituir o abono anual para os beneficiários do Bolsa Família, que também tem caráter assistência e é voltado para pessoas de baixa renda.

A economia estimada pelo Governo na EM 29/2019 especificamente com essa medida não é detalhada, sendo somada ao impacto da redução do direito ao abono salarial. Contudo, cálculos da Instituição Fiscal Independente do Senado Federal¹² apontam que a concessão do benefício a partir dos 60 anos no valor de R\$ 400,00, e a protelação do direito ao benefício integral a partir de 70 anos, elevariam as despesas com o BPC nos primeiros anos, mas geraria economias crescentes no período seguinte, somando economia de R\$ 28,7 bilhões em dez anos.

Essa estimativa, contudo, não considera o efeito das restrições à concessão do benefício, com a vedação de que os dois membros de um casal de idosos percebam, como atualmente, o benefício assistencial, pois a renda de um deles, dividida pelo casal, já superará o máximo permitido (1/4 do salário mínimo).

9. Regras sobre titulares de Mandato Eletivo

As atuais regras sobre a aposentadoria de titulares de mandato eletivo são estabelecidas em lei ordinária, no âmbito Federal, e em normas específicas dos entes federativos.

No âmbito da União, o regime é disciplinado pela Lei nº 9.506, de 30 de outubro de 1997, em vigor desde 1º de fevereiro de 1999. Trata-se de um plano de previdência parlamentar de participação facultativa, ou seja, o parlamentar pode permanecer vinculado ao plano de origem, ou aderir ao PSSC – Plano de Seguridade Social dos Congressistas.

Os atuais segurados de regime de previdência aplicável aos titulares de mandato eletivo instituído até 31 de dezembro de 2018 poderão permanecer nos regimes previdenciários aos quais se encontrem vinculados, vedadas a adesão de novos segurados e a instituição de novos regimes dessa natureza.

Para ter o direito nas condições atuais, em que o cálculo do benefício permite que, com 35 anos de mandato, o provento seja integral, os segurados parlamentares deverão cumprir período adicional (pedágio) correspondente a 30% do tempo de contribuição que faltaria para aquisição do direito à aposentadoria na data de promulgação da Emenda.

Ainda assim, somente poderão se aposentar a partir dos sessenta e dois anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem. Atualmente, nos termos da Lei nº 9.506, a idade exigida é de 60 anos.

12 NOTA TÉCNICA Nº 28, de 28 DE FEVEREIRO DE 2019. Impactos fiscais da PEC nº 6/2019: o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Autores: Alexandre Andrade, Daniel Couri e Rafael Bacciotti.

Caso não faça a opção, o parlamentar fará jus à contagem do tempo de contribuição como parlamentar para aposentadoria no regime de previdência de origem (RPPS ou RGPS).

Será admitida a reinscrição do ex-segurado de regime de previdência parlamentar quando assumir novo mandato, ou a concessão de aposentadoria, quando cumpridos os requisitos exigidos na legislação em vigor na data de promulgação da Emenda. Assim, se ele já tiver o tempo de contribuição, mas não a idade, poderá continuar a requerê-la ao atingir a idade, mesmo não estando no mandato.

10. Abono salarial, salário família e auxílio-reclusão

A fim de contribuir para o “ajuste fiscal” pretendido, a PEC nº 6/2019 promove alteração profunda no direito de acesso ao abono salarial, ao salário-família e ao auxílio-reclusão.

Haverá redução do direito a esses benefícios: somente segurados com renda de até 1 SM farão jus a eles.

Ao limitar do direito ao salário família e ao auxílio reclusão para quem receba até um salário mínimo, reduzindo ainda mais a clientela (desde a EC 20, o direito é restrito ao segurado de “baixa renda”), a PEC acaba por cometer grosseira exclusão, com impactos na renda das famílias e na economia dos entes federativos.

Em face da Lei Complementar nº 103, de 2000, cinco estados que fixaram salário mínimo regional acima do salário mínimo nacional, com os seguintes valores: Santa Catarina (R\$ R\$ 1.078); São Paulo (R\$ 1.108,38); Paraná (R\$ 1.223,30); Rio de Janeiro (R\$ 1.136,53) e Rio Grande do Sul (R\$ 1.175,15).

Segundo a Portaria do Ministério da Economia nº 09, de 15 de janeiro de 2019, fazem jus ao salário família:

- a) quem ganha até R\$ 907,77: R\$ 46,54 por filho;
- b) quem ganha de R\$ 907,78 a R\$ 1.364,43: R\$ 32,80 por filho.

Assim, em todos esses Estados, um expressivo contingente de trabalhadores de baixa renda – mas que percebem ligeiramente acima do salário mínimo nacional – deixarão de fazer jus ao salário família, ainda que na sua cota de menor valor.

Em São Paulo, segundo o IBGE, há 5,6 milhões de pessoas ocupadas; a renda média dos trabalhadores formais é de R\$ 4,2 SM. Considerando-se que 20% (1,12 milhão) dessa força de trabalho receba o piso salarial do Estado, e que desses 50% (560 mil) tenham 2 filhos, seriam 1,12 milhão de benefícios. Por ano, cada trabalhador faz jus, atualmente, a R\$ 32,80 x 2 = 63,60 x 13 = R\$ 852,80. Com a mudança, apenas em SP R\$ 478 milhões por ano deixariam de ser pagos. Em dez anos, a perda de renda no Estado seria de R\$ 4,78 bilhões – apenas em função da perda desse direito.

Situações equivalentes ocorrerão nos demais estados.

Quanto ao abono salarial, a proposta da PEC nº 6/219 é reduzir a despesa com o benefício, restringindo ainda mais o direito.

Atualmente, todo trabalhador com renda de mensal de até 2 SM faz jus ao abono, no valor de um salário-mínimo anual. A Lei 13.134, de 2015, já fixou regras restritivas: o valor do abono será devido a quem estiver cadastrado há pelo menos 5 anos no PIS-PASEP, e o valor do benefício é proporcional ao número de meses trabalhados no ano anterior.

A PEC nº 6/2019 não apenas constitucionaliza tais requisitos, como reduz o universo de beneficiários, pois só fara jus ao abono quem ganhar até 1 SM. Isso poderá excluir grandes contingentes nos Estados onde o salário mínimo é maior que o salário mínimo nacional. Estima-se, ademais, que no Brasil, em 2017, 21,3 milhões de trabalhadores percebiam mais de 1 e até 2 salários mínimos.

Em 2017, as despesas com o abono salarial alcançaram R\$ 16,2 bilhões¹³ e a estimativa de despesas em 2018 apontava para gastos de R\$ 17,4 bilhões. Segundo a Instituição Fiscal Independente do Senado Federal¹⁴, em 2017 e 2018, o benefício médio estimado foi de R\$ 714 e R\$ 743, inferior ao salário mínimo de R\$ 937 e R\$ 954, respectivamente.

Considerando-se o valor do benefício médio e a exclusão de 90% dos que a ele fazem jus, o resultado, segundo a IFI, é uma despesa de pouco menos de R\$ 2 bilhões por ano, o que permitirá ao Governo uma economia imediata de R\$ 15 bilhões anuais, aproximadamente, com impacto direto no consumo das famílias e na arrecadação dos entes federativos. Apenas esse item assegurará ao Governo, em 10 anos, R\$ 150 bilhões de ganho fiscal – 15% do total estimado pela EM 29/2019.

11. Outros itens

Além das profundas modificações nas regras de benefício dos RPPS e do RGPS, do abono salarial, do salário família e do auxílio-reclusão, a PEC nº 6/2019 traz ainda alterações relativas a outros temas:

- a) estabelece que será aplicada a aposentadoria compulsória para empregados de estatais. Esses trabalhadores são sujeitos ao RGPS, onde inexistente esse instituto;
- b) determina que os anistiados políticos e seus dependentes contribuirão para a seguridade social por meio da aplicação de alíquota sobre o valor da reparação mensal de natureza econômica a que fizerem jus, na forma estabelecida para a contribuição de aposentado e pensionista do regime

13 PLDO 2018 - Nota Técnica no 339/2018- CGFAT/SPOA/MTE- Avaliação Financeira do F A T

14 NOTA TÉCNICA Nº 29 - 1 DE MARÇO DE 2019. Impactos fiscais da PEC nº 6/2019: o caso do Abono Salarial.

Autor: Gabriel Leal de Barros.

próprio de previdência social da União, sem prejuízo das demais contribuições sociais exigidas dos segurados obrigatórios da previdência social. Na hipótese de anistiado que perceba a reparação na forma de benefício mensal e continue exercendo atividade como segurado obrigatório, continuará contribuindo para o respectivo regime. É vedada a percepção mensal simultânea da reparação mensal com proventos de aposentadoria, hipótese em que o anistiado poderá, nos termos previstos em lei, optar pelo benefício previdenciário ou pela reparação mensal de natureza econômica mais vantajoso, respeitados os casos de direito adquirido até o início da vigência dessa vedação. A inclusão dos novos parágrafos no art. 8º do ADCT é um “jabuti” que somente pode ser atribuído a uma noção de que a reparação econômica dos anistiados é um direito ilegítimo. Seria, assim, uma “vendeta” contra os que obtiveram tais reparações por terem sido afetados por atos de exceção que prejudicaram suas atividades profissionais durante os regimes anteriores a 1988. A EC 20, de 1998, já havia submetido tais benefícios de anistiados ao teto de remuneração no serviço público (art. 3º, § 3º). Agora, eles passarão a contribuir para a seguridade social, como inativos, independentemente do valor do benefício, nas mesmas alíquotas dos servidores públicos, e não poderão perceber, simultaneamente, a reparação mensal e os proventos cujo direito tenham adquirido em razão da idade ou tempo de contribuição, ressalvado o direito já adquirido.

c) no caso dos segurados do RGPS, caso se aposente e continue em atividade, não haverá indenização compensatória em caso de demissão por iniciativa do empregador, e tampouco fará jus ao depósito do fundo de garantia do tempo de serviço devido a partir da concessão da aposentadoria. Ou seja, se o trabalhador for demitido após a sua aposentadoria, não haverá o pagamento da multa de 40% sobre o saldo da conta vinculada já acumulado, visto que essa multa é, nos termos do art. 10, I, do ADCT, substitutiva da indenização compensatória no caso de despedida sem justa causa, prevista no art. 7º, I da CF. Trata-se de medida passível de questionamento à luz do princípio da isonomia, pois apenas e somente o trabalhador *que se aposente e continue trabalhando na mesma empresa* será prejudicado; caso ele se aposente, seja demitido, mas, a seguir seja contratado em outra empresa, fará jus ao depósito na conta vinculada e à multa rescisória, em caso de futura demissão;

d) a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que permite que sejam desvinculadas de suas finalidades obrigatórias contribuições sociais diversas e outras fontes de recursos, não mais será aplicada às receitas da seguridade previstas no art. 195 da Constituição. Trata-se de medida correta, adotada em resposta às críticas formuladas durante a discussão da PEC nº 287/2016 e na CPI da Previdência no Senado Federal em 2017. Desde a sua criação, a DRU desviou da seguridade social mais de R\$ 1,4 trilhão, em valores correntes, até 2017. Os “déficits” recentes evidenciaram que essas receitas não estão mais disponíveis, embora, recentemente, o Presidente da República tenha lançado mão de R\$ 606 milhões de recursos da seguridade para despesas financeiras

da União¹⁵. Com a vedação, operações dessa natureza não ocorrerão;

e) ficam vedados, além da concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais sobre a folha de pagamentos ou das contribuições que a substituam, a moratória e o parcelamento de dívidas em prazo superior a sessenta meses, bem como a utilização de prejuízo fiscal ou base de cálculo negativa para quitação dessas contribuições ou a sua compensação com tributos de natureza diversa, admitida a compensação se houver o repasse dos valores compensados ao RGPS. Trata-se de uma satisfação às críticas ao Governo que sempre se mostrou generoso com os programas de regularização fiscal, de que são exemplos o PERT o REFIS Rural do Governo Temer, responsáveis pela renúncia a mais de R\$ 50 bilhões em receitas previdenciárias;

f) fica afastada a não incidência de contribuições sociais sobre receitas decorrentes de exportação de que trata o § 2º, I do art. 149, que substituam a contribuição sobre a folha de pagamentos destinada à Previdência Social. Assim como previa a PEC nº 287, o dispositivo afasta os efeitos da imunidade instituída pela EC nº 33/2001, particularmente no caso do agronegócio, que afasta a incidência de contribuições sociais sobre a receita decorrente de exportação. Trata-se de uma das poucas medidas contidas na PEC nº 6/2019 que ataca o problema do custeio da seguridade e suas renúncias fiscais;

g) é vedado o tratamento favorecido para contribuintes, por meio da concessão de isenção, da redução de alíquota ou de base de cálculo das contribuições sociais sobre a folha, exceto nas hipóteses previstas na Constituição, ressalvadas as isenções, reduções de alíquota ou diferenciação de base de cálculo previstas na legislação anterior à data de promulgação da Emenda à Constituição. Tal medida impediria, por exemplo, a “desoneração” por setores de atividade e outros benefícios setoriais que impliquem perda de receita previdenciária, instituída a partir de 2012 pela Lei nº 12.546, que acarretou grandes perdas à previdência, compensadas pelo Tesouro. Apenas entre 2015 e 2018, a renúncia fiscal previdenciária com esse benefício foi de R\$ 65,6 bilhões, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional. Em 2017, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 774, que pretendia reduzir essas renúncias em R\$ 4,75 bilhões em 2017 e R\$ 12,55 bilhões em 2018, mas a proposta não foi sequer votada pelo Congresso. As renúncias tem previsão de vigência até 31.12.2020, e a PEC nº 6/2019 assegura a sua continuidade até lá: o seu art. 38 estipula que não se aplica às isenções, às reduções de alíquota ou à diferenciação de base de cálculo previstas na legislação anterior à data de promulgação da Emenda a vedação mencionada;

h) os entes federativos poderão vincular receitas de impostos para a prestação de garantia ou contragarantia pelos entes federativos à União ou para pagamento de débitos que tenham a favor desta; e o pagamento das contribuições devidas e dos débitos do ente federativo com o regime próprio de previdência social de que trata o art. 40;

15 Diz o Decreto 9.699, de 08.02.2019: “Art. 1º Ficam transferidas, para diversos órgãos do Poder Executivo federal, para encargos financeiros da União e para transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, dotações orçamentárias constantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União (Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019), no valor de R\$ 606.056.926.691,00 (seiscentos e seis bilhões, cinquenta e seis milhões, novecentos e vinte e seis mil, seiscentos e noventa e um reais), conforme indicado nos Anexos I e II”.

i) é reduzida de 40% para 28% a destinação obrigatória da arrecadação decorrente das contribuições para o PIS-PASEP para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A receita total de 2018 nessa fonte, segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB)¹⁶, foi de 64,5 bilhões. Assim, a aplicação desse novo limite implicaria uma redução de pelo menos R\$ 7,5 bilhões nos recursos a serem aplicados pelo BNDES. A redução da destinação ao BNDES, contudo, está relacionada ao fato de que, com o fim da aplicação da DRU (30%) sobre as receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), haveria um acréscimo de R\$ 5,4 bilhões naquela destinação. Para evitar que haja esse acréscimo na destinação de recursos ao BNDES, é, então, reduzida a participação na forma proposta. Assim, a redução de 40 para 28% (12 p.p.) visa apenas manter o mesmo patamar de destinação estimado (R\$ 18,06 bilhões), ou seja, o excedente será destinado às demais despesas do FAT.

III

Conclusão

A PEC nº 6/2019, pela sua abrangência e complexidade, estrutura e conteúdo, não é passível de acatamento ou apoio em sua integridade.

Pelo contrário, uma solução adequada seria que uma ampla discussão fosse travada sobre a estrutura de financiamento não somente da Seguridade Social e da Previdência, mas de todos os encargos do Estado Brasileiro, e materializada numa Proposta de Reforma Tributária que, aí sim, poderia revisar inteiramente o sistema de custeio de modo a afastar situações como as que vêm sendo apuradas e denunciadas há anos por entidades como a ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, e que foram confirmadas pelo Relatório Final da CPI da Previdência, realizada no Senado em 2017.

Como demonstra a ANFIP em seu estudo “Análise da Seguridade Social em 2017”, divulgado em novembro de 2018, as renúncias totais de receitas da Seguridade Social, inclusive de contribuições previdenciárias, alcançaram R\$ 150 bilhões em 2018, ou seja, 19% do total das receitas. Desse total, apenas as renúncias decorrentes do Simples Nacional e da desoneração sobre a folha foram restituídos aos cofres da Seguridade.

¹⁶ <http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/relatorios-do-resultado-da-arrecadacao/arrecadacao-2018/dezembro2018/apresentacao-arrecadacao-dez-2018.pdf>

**Tabela 5 - Renúncias Tributárias em Contribuições Sociais
(em R\$ milhões correntes)**

FONTE	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (EST).
Contribuição para a Previdência Social	44.769	57.956	65.068	56.551	57.117	61.502
COFINS	54.767	59.866	62.322	59.912	61.839	65.368
CSLL	9.046	9.857	9.070	9.493	9.917	10.546
Contribuição Social para o PIS-PASEP	10.870	11.887	12.489	11.929	12.304	13.000
Soma das renúncias nessas contribuições sociais	119.452	139.566	148.948	137.884	141.177	150.415
% Renúncias sobre as receitas de Contribuições Sociais	19	21	22	20	19	nd

Fonte: ANFIP - Análise da Seguridade Social em 2017.

A gravidade e complexidade das mudanças propostas traz grande dificuldade para sua compreensão e enfrentamento.

Além das inconstitucionalidades evidentes, há sérios problemas de natureza fiscal – a “Reforma” travestida de “Nova Previdência” é apontada como essencial para a recuperação da economia –, e não a recuperação da economia é vista como o meio para restabelecer o equilíbrio das contas públicas e da previdência.

Em estudo divulgado 1º de março de 2019, afirma a Secretário de Política Econômica do Ministério da Economia¹⁷:

17 Nota Técnica – Modelo macro-fiscal - Efeito da reforma da previdência no crescimento do PIB. Secretaria de Política Econômica/Ministério da Economia, 1º/03/2019

“(…) a aprovação da reforma constitui uma variação exógena na trajetória das despesas primárias, que tende a melhorar o resultado primário e reduzir a dívida pública. *Ceteris paribus*, esse “choque” implica melhora da percepção do risco, redução da taxa de juros e aquecimento da atividade econômica, relativamente a um cenário sem reforma. O aumento do PIB se traduz em aumento da arrecadação e melhora no resultado primário e na dívida pública, que gera um novo ciclo de redução da taxa de juros, elevação do nível de atividade e melhora nos indicadores fiscais. Este processo continua até a convergência.”

No entanto, o viés *fiscalista* da PEC nº 6/2019 **ignora princípios elementares da Ordem Social.**

As regras a serem fixadas para a “reforma” da previdência devem ser razoáveis e proporcionais, e não podem configurar mero retrocesso social, ou extinção de garantias que a Constituição em vigor estabeleceu para superar a pobreza e garantir a dignidade dos cidadãos.

Essa é uma das principais fragilidades da PEC nº 6/2019. Ela desconsidera o patamar de proteção social já alcançado pelo Brasil, ao estabelecer as regras que sustentam os direitos à proteção social na Constituição e em sua regulamentação.

A doutrina constitucional da vedação do retrocesso social não admite tal situação. Segundo a doutrina, lançada desde 1955 por G. Balladore Pallieri, e referida pela primeira vez no Brasil por José Afonso da Silva, uma vez alcançado determinado patamar, **o direito social não pode ser diminuído** e, portanto, não pode o legislador ordinário (ou o constituinte derivado, no caso) retornar à situação anterior.

Também o jurista alemão Konrad Hesse, em 1978, abordou o tema, ao desenvolver a sua “**Teoria da Irreversibilidade**”, segundo a qual o Estado ficaria vinculado à cláusula do Estado Social previsto na Constituição alemã “relativas à interpretação da legislação existente, à determinação de tratamento diferenciado de certas situações em prol da igualdade e à limitação ao Poder Legislativo.”¹⁸

A doutrina constitucional portuguesa, a partir de Joaquim José Gomes Canotilho, tem igualmente defendido a aplicação do princípio. Para esse renomado constitucionalista,¹⁹

“O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social.

A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contra-revolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A ‘proibição de retrocesso social’

18 Citado por NETTO, Luísa Cristina Pinto e. O princípio de proibição de retrocesso social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101.

19 CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1998, p. 320/321;

nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. (...)

A violação no núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente aniquiladoras da chamada justiça social. Assim, por ex., será inconstitucional uma lei que extinga o direito a subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionadamente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma (...)."

Para Canotilho, as eventuais modificações das Leis devem observar os princípios do Estado de Direito vinculativos da atividade legislativa e o núcleo essencial dos direitos sociais. Segundo o Constitucionalista, são inconstitucionais quaisquer medidas estatais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática numa "anulação", "revogação" ou "aniquilação" pura e simples desse núcleo essencial.

No âmbito da doutrina brasileira, Ingo Wolfgang Sarlet em seu livro "Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988", defende a sua aplicação, à luz da Constituição vigente. Segundo o autor, **não se pode falar em protecção à dignidade da pessoa humana em meio a instabilidade jurídica:**

"... eventuais medidas supressivas ou restritivas de prestações sociais implementadas (e, portanto, retrocessivas em matéria de conquistas sociais) pelo legislador haverá de ser considerada inconstitucional por violação do princípio da proibição de retrocesso, sempre que com isso restar afetado o núcleo essencial legislativamente concretizado dos direitos fundamentais, especialmente e acima de tudo nas hipóteses em que resultar uma afetação da dignidade da pessoa humana (já que também aqui não há identidade necessária entre as noções de conteúdo essencial e conteúdo em dignidade) no sentido de um comprometimento das condições materiais indispensáveis para uma vida com dignidade, no contexto daquilo que tem sido batizado como mínimo existencial."²⁰

Trata-se de preservar o núcleo essencial do direito, sem o qual ele se torna nulo, preservando o respeito à dignidade da pessoa humana, e, ainda, respeitando o princípio da confiança e da segurança dos cidadãos em âmbito social, económico e cultural, ou seja, a certeza de que a dinâmica legislativa não poderá suprimir direitos historicamente conquistados. Conforme lembra o Ministro Celso de Mello, em seu voto na Suspensão de Tutela Antecipada 175, reiterando a teses por ele defendida no julgamento da ADI 3.105, em 2004, em que se discutia a constitucionalidade da cobrança de contribuição dos servidores aposentados:

20 SARLET, Ingo Wolfgang Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 9ª ed. revista e atualizada; 2012.

“...a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em conseqüência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses — de todo incorrente na espécie — em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.

Lapidar, sob todos os aspectos, o magistério de J. J. GOMES CANOTILHO, cuja lição, a propósito do tema, estimula as seguintes reflexões. (...)

Bem por isso, o Tribunal Constitucional português (Acórdão nº 39/84), ao invocar a cláusula da proibição do retrocesso, reconheceu a inconstitucionalidade de ato estatal que revogara garantias já conquistadas em tema de saúde pública, vindo a proferir decisão assim resumida pelo ilustre Relator da causa, Conselheiro VITAL MOREIRA, em douto voto de que extraio o seguinte fragmento (“Acórdãos do Tribunal Constitucional”, vol. 3/95-131, 117-118, 1984, Imprensa Nacional, Lisboa):

‘Que o Estado não dê a devida realização às tarefas constitucionais, concretas e determinadas, que lhe estão cometidas, isso só poderá ser objecto de censura constitucional em sede de inconstitucionalidade por omissão. Mas quando desfaz o que já havia sido realizado para cumprir essa tarefa, e com isso atinge uma garantia de um direito fundamental, então a censura constitucional já se coloca no plano da própria inconstitucionalidade por acção.

Se a Constituição impõe ao Estado a realização de uma determinada tarefa - a criação de uma certa instituição, uma determinada alteração na ordem jurídica -, então, quando ela seja levada a cabo, o resultado passa a ter a protecção directa da Constituição. O Estado não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu, não pode tornar a colocar-se na situação de devedor. (...) Se o fizesse, incorreria em violação positiva (...) da Constituição.

.....”²¹

Naquela ocasião do julgamento da ADI 3.105, o Min. Gilmar Mendes abordou, entre outros aspectos, a mudança constitucional e seu impacto sobre a expectativa de direito, à luz do princípio da segurança jurídica:

“(...) o princípio da segurança jurídica traduz a protecção da confiança que se deposita na subsistência de um dado modelo legal (Schutz des Vertrauens). A ideia da segurança jurídica tornaria imperativa a adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto

21 STF, Suspensão de Tutela Antecipada 175, Voto do Min. Celso de Mello. Julgada em 17.03.2010.

jurídico. Daí por que se considera, em muitos sistemas jurídicos, que, em casos de mudança de regime jurídico, a ausência de cláusulas de transição configura uma omissão inconstitucional.”²²

Segundo o ex-Ministro do STF, Carlos Ayres Britto,

“No campo social, estou com a doutrina e a jurisprudência da corte constitucional de Portugal. Quanto se conquista socialmente uma posição, encurtando distâncias sociais, é viagem sem volta. A conquista, aquele direito, passa a ter, logicamente, não cronologicamente, a mesma dada da Constituição. Quando o Estado paga o seu débito para com os mais pobres, ele não pode voltar a ser devedor. Então, o avanço no campo social é insuscetível de recuo. É o que se chama de proibição de retrocesso. Não pode haver retrocesso. Eu tiro da Constituição brasileira. A Constituição brasileira faz da redução das desigualdades regionais e da erradicação da pobreza e da miséria um princípio fundamental da República, permanente. Está lá no art. 3º, inciso III, que coloca nas competências materiais comuns dos Estados, da União, dos Municípios, um postulado panfederativo, essa obrigatoriedade da redução, do encurtamento das distâncias sociais. Você só combate a desigualdade e só promove a igualdade combatendo os fatores de desigualdade.”²³

Da forma como está estruturada, a PEC nº 6/2019 não somente **destrói os alicerces da Segurança Social**, fragilizando a Previdência e a Assistência Social, como remete a cada um, individualmente, e às famílias, a responsabilidade pela satisfação de direitos que contam com instrumentos públicos - benefícios previdenciários e assistenciais. Instrumentos que são resultado de um longo processo de lutas e conquistas não somente do povo brasileiro, mas de todo o mundo.

22 STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105. Voto do Min. Gilmar Mendes. Julgada em 18.08.2004.

23 Entrevista a Mário Sergio Conti. Diálogos. Globonews, 23.03.2017.

1. Tramitação da PEC nº 6/2019

Em sua tramitação legislativa, a PEC nº 6/2019 deverá ser inicialmente apreciada, quanto à sua admissibilidade, pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara (CCJC), no prazo de 5 sessões. Essa comissão, na forma do parecer do Relator a ser designado, poderá aprovar emendas apenas para o fim de sanear inconstitucionalidades, podem as mesmas ser de alteração de texto ou supressivas. Estima-se que essa discussão ocorra até 31 de março na CCJC.

Em seguida, ela será submetida a uma Comissão Especial, com novo relator, que dará o parecer sobre o mérito da proposição, e sobre a constitucionalidade e mérito das emendas que poderão ser apresentadas em suas dez sessões iniciais.

Assim que a Comissão for instalada, começa a correr o prazo para emendas, que deverá encerrar-se por volta de 15 dias após a sua instalação.

A partir desse momento, o Relator poderá apresentar o seu Parecer, que deverá ser apreciado no prazo de 40 sessões a contar da instalação da Comissão. Em caso de não observância desse prazo, o Presidente da Câmara poderá extinguir a comissão e remeter a apresentação do Parecer ao Plenário, como ocorreu durante a tramitação da PEC nº 33/1995.

Em seu Parecer, o Relator poderá acatar o texto original, sem alterações, ou modificá-lo aprovando emendas entre as que forem apresentadas pelos parlamentares (com o apoio de no mínimo de 171 assinaturas), apresentar emendas de sua própria autoria (sem necessidade de apoio) ou mesmo um Substitutivo integral, incorporando alterações inclusive não contidas em emendas, mas objeto de sugestões formuladas durante as discussões.

Caso ele apresente substitutivo, haverá ainda a oportunidade para, no seu processo de discussão, serem apresentadas sugestões pelos membros da Comissão, e um novo parecer pode ser apresentado, se elas forem acolhidas.

Aprovado pela Comissão, o parecer terá preferência em Plenário e não poderão ser apresentadas novas emendas, exceto *emendas aglutinativas*, baseadas no texto original e emendas a ele apresentadas que estejam pendentes de apreciação (destacadas para votação em separado). Essas emendas aglutinativas deverão objetivar a aproximação de objetos contidos nas propostas “aglutinadas”, ou seja, não poderão veicular *matéria nova*.

A aprovação da PEC na Câmara dos Deputados dependerá da aprovação em dois turnos de votação em plenário, por 308 votos de deputados, antes que seja apreciada pelo Senado Federal. No segundo turno de votação somente se admite a supressão de partes do texto, mediante a votação de Destaques.

2. Propostas de Emendamento

Para que se tenha um resultado satisfatório desse processo, portanto, é fundamental que sejam apresentadas emendas no prazo regimental de dez sessões a contar da instalação da Comissão Especial, o que demandará grande esforço de elaboração, organização, negociação e convencimento dos Parlamentares, para que a PEC nº 6/2019 seja escoimada de seus diversos defeitos de formulação e concepção.

Entre os pontos que demandam atenção e possibilidades preliminares de emendamento, elencamos preliminarmente:

- 1 Manter regras gerais na CF, preservando no texto constitucional as disposições sobre direitos previdenciários e aquisição de direitos;

- 2 Suprimir o regime de capitalização como alternativa ao RGPS, mantendo o regime de repartição na modalidade de benefício definido;

- 3 Admitir o regime de capitalização como complementação ao regime público, com contribuição facultativa sobre remuneração acima do teto do RGPS;

- 4 Equiparar, tanto quanto possível, as regras dos regimes previdenciários (RGPS e RPPS), inclusive o militar, em consonância com o princípio do próprio Governo: "Sistema justo e igualitário (rico se aposentará na idade do pobre)";

- 5 Incorporar, no âmbito do RGPS, idade mínima para aposentadoria, de forma equivalente à fixada para os RPPSs pela EC 20/98, a ser adotada para os futuros segurados. Para os atuais segurados, deve ser estendida a regra já adotada nos RPPSs: a idade mínima de 55/60 será reduzida para aqueles que tenham mais do que 30/35 anos de contribuição, sem perda no valor do benefício;

- 6 Manter as regras de transição dos servidores públicos, fixadas pelas Emendas 41 e 47, preservando a estabilidade das relações jurídicas e expectativas de direito;

- 7 Manter as regras para a aposentadoria por idade em ambos os regimes aos 60/65 anos, com proventos proporcionais, e com regras para antecipação no caso de professores/policiais etc.;

- 8 Manter no texto constitucional a aposentadoria compulsória aos 70 ou 75 anos, nos termos de lei complementar, restrita aos titulares de cargos efetivos;

- 9 Manter a diferenciação para os segurados especiais (trabalhadores rurais), com aposentadoria aos 55/60 para os atuais segurados;

- 10 Estabelecer, no texto constitucional, a possibilidade de elevação futura de idades mínimas de aposentadoria, com base na elevação da expectativa de sobrevida, no máximo equivalente a 75% do aumento da expectativa de sobrevida aos 65 observada em 2019, por lei complementar;

- 11 Manter a natureza pública obrigatória do regime complementar no serviço público e assegurar o direito à opção para atuais servidores; com preservação de benefício proporcional diferido;

- 12 Suprimir previsão de contribuições progressivas, contribuição extraordinária e elevação de alíquotas no RGPS e RPPS;
-
- 13 Suprimir regras de cálculo do benefício no RGPS (matéria de lei ordinária) ou alterar regra cálculo do benefício a ser incorporada à CF para afastar prejuízo à mulher, prevendo-se:
- a) 65% da média de contribuições para homem e 70% para a mulher, mais 1% por ano de contribuição efetiva, de forma a permitir 100% da média aos 35 anos para o homem e 30 para a mulher;
 - b) Assegurar o cálculo da aposentadoria por idade em 70% da média, mais 1% por ano de contribuição efetiva;
 - c) Assegurar benefício no caso de invalidez em 100% da média em todos os casos;
-
- 14 Suprimir alteração no período básico de cálculo e manter com base nas melhores contribuições correspondentes a 80% do tempo de contribuição;
-
- 15 Suprimir irreversibilidade da cota da pensão para atuais segurados;
-
- 16 Assegurar pensão mínima de 70% + 10 por dependente para futuros segurados;
-
- 17 Suprimir redução de benefício em caso de acumulação (e.g. aposentadoria + pensão);
-
- 18 Assegurar pensão em valor mínimo de 1 SM e reajuste anual;
-
- 19 Suprimir contribuição mínima do trabalho rural para acesso ao benefício da aposentadoria por idade;
-
- 20 Suprimir alterações nas regras do Benefício de Prestação Continuada, abono, salário família e auxílio-reclusão;
-
- 21 Suprimir penalização do aposentado que continua trabalhando (FGTS e multa rescisória);
-
- 22 Suprimir redução do abono de permanência para manter direto à restituição da integralidade da contribuição;
-
- 23 Suprimir a elevação da carência de 15 para 20 anos para atuais segurados E permitir a ampliação da carência para novos segurados, de forma progressiva, para 18 ou 20 anos;
-
- 24 Manter fim da DRU na seguridade;
-
- 25 Fixar decadência de contribuições em período igual ao da carência, de modo a assegurar melhores condições para recuperação da dívida ativa;
-
- 26 Manter as regras relativas à proibição de parcelamentos e renúncias fiscais;
-
- 27 Elevar o teto de contribuição e benefícios do RGPS, de forma a que voltem a corresponder a 10 SM (e.g. EC 20 e EC 41).

Em 15 de março de 2019.



Análise Técnica encomendada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) a

Luiz Alberto dos Santos

CALHAO ADVOGADOS