

**NOTAS**

**LIDERANÇAS DO PARTIDO DOS TRABALHADORES  
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL**



**PT NO CONGRESSO**

**A REFORMA DA PREVIDÊNCIA  
DO GOVERNO BOLSONARO**

**Análise da PEC nº 06, de 2019, no marco  
constitucional da Seguridade Social**

**Assessoria da Liderança do PT na Câmara dos  
Deputados**

Eneida Vinhaes Dultra - Pedro Noblat

**Assessoria da Liderança do PT no Senado**

Bruno Moretti - Maia Sprandel - Marcos Rogério

Brasília, 08 de Março de 2019

## ÍNDICE

APRESENTAÇÃO .....	4
Parte I – REFORMA DA PREVIDÊNCIA: O QUE ESPERAR DO GOVERNO BOLSONARO?.....	6
1.1. O DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA .....	6
1. 2. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA PEC nº 6, de 2019 .....	7
1.2.1. Quebra da unidade do Sistema de Seguridade Social .....	8
1.2.2. Regime financeiro de capitalização.....	9
1.2.3. Desconstitucionalização das normas de previdência social .....	11
1.2.4. Regra para trabalhadores do setor privado (RGPS) .....	12
1.2.5. Regra Permanente para assalariados rurais .....	15
1.2.6. Fim da aposentadoria especial de produtores familiares.....	16
1.2.7. Aposentadoria especial do magistério.....	18
1.2.8. Regra para servidores públicos (RPPS).....	19
1.2.9. Redução no valor dos benefícios dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado .....	20
1.2.10. Regras de transição: trabalhadores do setor privado - RGPS.....	22
1.2.11. Regras de transição: servidores públicos (RPPS).....	24
1.2.12 Servidores com regras de transição diferenciadas.....	25
1.2.13. Aposentadoria por incapacidade permanente (não mais invalidez) .....	26
1.2.14. Pensão por morte .....	27
1.2.15. Fim do Benefício de Prestação Continuada (BPC) .....	28
1.2.16. Acumulação de benefícios.....	29
1.2.17. Aposentadoria de políticos .....	31
1.2.18. Alíquotas de contribuição na proposta de Reforma da Previdência.....	31
1.2.19. Elevação da contribuição dos servidores públicos estaduais e municipais .....	33
1.2.20. Redução do abono salarial.....	33
1.2.21. Desoneração para os patrões (FGTS de aposentados e remuneração abaixo do SM).....	34
1.2.22. Anistiados políticos .....	35
1.2.23. Aposentadoria compulsória.....	35
1.2.24. Exclusão das Forças Armadas, policiais militares e bombeiros militares.....	35
1.2.25. Outras alterações .....	36
1.3. OS 13 PRINCIPAIS RETROCESSOS DA PEC .....	38

Parte II – TEXTOS PARA APROFUNDAMENTO DO DEBATE .....	44
2.1 A SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....	44
Os argumentos convencionais fiscalistas .....	44
A necessária separação entre aspectos conjunturais e estruturais .....	46
As projeções de longo prazo revelam a necessidade de um ajuste na previdência apenas pelo lado da despesa? .....	48
As mudanças no RPPS nos governos do PT e seus efeitos de curto, médio e longo prazos.....	50
O orçamento da seguridade social como comando constitucional .....	51
Conclusão .....	53
2.2. SEGURIDADE SOCIAL E REGIMES PREVIDENCIÁRIOS: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E LEGAIS .....	55
A modelagem brasileira da Previdência Social - amparo constitucional e legal no ordenamento jurídico.....	56
Os Regimes Previdenciários.....	58
O Regime Geral.....	60
O Regime Próprio dos Servidores Públicos .....	63
O Regime dos Militares.....	64

## APRESENTAÇÃO

A PEC nº 6, de 2019, proposta de reforma da previdência do governo Bolsonaro, analisada neste documento, precisa ser entendida no contexto da retomada das ideias neoliberais no Brasil, marcado pela desconstrução do sistema de proteção social, pelo regime fiscal que diminui despesas públicas (teto de gastos), pelas privatizações, por um regime tributário regressivo e por uma flexibilização das regras trabalhistas que afeta a principal base contributiva da previdência social. Ao regularizar formas precárias de inserção ocupacional (como trabalho intermitente, jornada em tempo parcial, ampliação da terceirização, entre outros), a reforma trabalhista levará, por consequência, a uma diminuição da base de incidência das contribuições relativas ao financiamento do sistema de proteção social (RGPS, FGTS, FAT etc.). Além disso, o mercado de trabalho brasileiro já opera com metade dos ocupados na informalidade e com 12,7 milhões de desempregados, gerando impactos sobre a inclusão e arrecadação previdenciária.

O mote maior da proposição é a exclusão previdenciária, destruindo o modelo da seguridade social concebido na Constituição de 1988. Tal sistema, baseado no princípio da solidariedade social, será substituído, para os entrantes, por um regime de capitalização em que a aposentadoria fica vinculada à capacidade de poupança individual. Seu caráter profundamente excludente se traduz igualmente na definição de novas exigências nas regras de acesso à proteção social, que não conseguirão ser atendidas plenamente pela maioria da classe trabalhadora.

Além disso, o custo de transição para a capitalização é elevadíssimo. Os que já estão no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) seguirão recebendo benefícios sem o financiamento dos trabalhadores que atualmente contribuem, conforme o modelo de solidariedade geracional, de modo que o custo será arcado pelo Tesouro Nacional. A proposta de Bolsonaro, portanto, produz enorme rombo fiscal para abrir o mercado de capitalização ao setor financeiro.

Por outro lado, a proposição é um ataque ao direito dos trabalhadores que já estão no mercado de trabalho, criando regras que impedem o acesso dos mais pobres à proteção social e reduzindo expressivamente o valor dos benefícios.

Para melhor compreensão e atuação das bancadas do PT na Câmara e no Senado, os principais dispositivos da PEC serão detalhados neste documento, de forma a mostrar como ela representa um verdadeiro desmonte da previdência pública.

Em uma segunda parte desse estudo, são apresentados dois textos de aprofundamento. No primeiro deles, é realizada uma análise do cenário econômico e fiscal da previdência. Mostra-se que o discurso do déficit previdenciário não leva em conta a conjuntura econômica atual, marcada por desemprego, informalidade e queda do número de contribuintes. O discurso oficial não segrega efeitos conjunturais e estruturais, omitindo que a previdência urbana foi superavitária até 2015. Também não são apontados os efeitos da sonegação e das desonerações, que afetam as contas da seguridade. Portanto, ao contrário do que diz o governo, a proposta não combate privilégios. Seu objetivo é destruir o sistema público de seguridade social, estimulando o regime de capitalização e impedindo a inclusão previdenciária.

No segundo texto de aprofundamento, é apresentado o resgate da conceituação e das finalidades da Previdência Social, a partir do modelo instituído na Constituição Federal e legislações posteriores, que criaram e solidificaram um sistema da Seguridade Social vinculado aos direitos sociais fundamentais.

Diante do discurso de que de que é imprescindível uma “Reforma da Previdência”, o texto resgata noções fundamentais e aponta para as alterações realizadas ao longo dos últimos governos. Trata-se de resgate importante para a análise de qualquer proposta de reforma, como a encaminhada pelo Governo Federal, pois impede que percamos de vista o modelo constitucional que atende aos princípios de proteção da sociedade, sempre levando em consideração a complexidade de elementos que compõem a modelagem da Previdência Social brasileira.

O percurso sombrio que se vislumbra com a inovação legislativa encaminhada pelo atual governo pode marcar um tempo de intensa dissociação da conquistada materialização dos direitos individuais e sociais desde a Constituinte. A precarização das normas de proteção afetas às relações de trabalho e o empobrecimento da classe trabalhadora poderá resultar, em um futuro não muito distante, no colapso do sistema previdenciário público e universal.

## Parte I – REFORMA DA PREVIDÊNCIA: O QUE ESPERAR DO GOVERNO BOLSONARO?

### 1.1. O DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA

No dia 20 de fevereiro de 2019, o governo Bolsonaro encaminhou ao Congresso Nacional sua proposta de Reforma da Previdência - PEC nº 6, de 2019. A intenção do governo é aprová-la ainda no primeiro semestre de 2019. Para isso, cogita usar de artifícios regimentais para acelerar o processo legislativo nas duas casas do Congresso Nacional.

A propaganda oficial diz que a PEC traduz “uma nova previdência”. Na prática, porém, a proposta demonstra claramente que a intenção do Governo Bolsonaro não é aprimorar a Previdência pública brasileira, mas implodir o sistema de proteção social criado pela Constituição Federal de 1988, quando o Brasil deixou de ter uma “Previdência” para iniciar a construção de um efetivo Sistema de Seguridade Social, por meio do qual o Estado protege o cidadão do nascimento até a morte<sup>1</sup>.

A PEC nº 6, de 2019, na verdade, é uma das expressões mais cruéis do ultraliberalismo econômico que hegemoniza o governo federal desde o Golpe de 2016. Está em sintonia com a Emenda Constitucional 95, que congelou os gastos públicos até 2036, e com a reforma trabalhista, ambas do governo Temer, demonstrando que os dois governos são faces da mesma moeda.

A adoção de uma postura financista sobre a Seguridade Social torna, *a priori*, a proposta em análise inadequada e distante do papel proteção social da Previdência. Uma reforma justa precisa necessariamente levar em consideração princípios e objetivos, a dinâmica de composição das fontes de custeio e a natureza das despesas previdenciárias, elementos que se mobilizam no tempo e respondem às condições reais da sociedade, especialmente sob os efeitos do crescimento econômico e da variação do mercado de trabalho.

A PEC encaminhada pelo atual governo, parcialmente semelhante àquela do governo Temer (concretizada pela PEC nº 287/16), impõe sobre os segurados o ônus da restrição de acesso a direitos e extingue benefícios, como consequência da adoção de rigorosas mudanças nas regras e o estabelecimento do retrocesso social em proporções gigantescas. Portanto, modo diverso da alegação de trato do *déficit* e de combate a privilégios que justificariam uma reforma previdenciária.

---

<sup>1</sup> Nesse modelo, a Previdência Social, ao lado da Saúde e da Assistência Social, compõe o tripé da Seguridade Social. A Saúde é direito de todos, portanto, de acesso universal (CF/88, art. 196). A Assistência Social destina-se a quem dela necessitar (CF, art. 203). Já a Previdência, diferentemente, é organizada em caráter prioritariamente contributivo e de filiação obrigatória (CF, arts. 201 e 202 c/c o art. 40).

Sabe-se que o salário mínimo responde por cerca de 40% da queda da desigualdade entre 2002 e 2013<sup>2</sup>. Nesse contexto, os benefícios assistenciais e previdenciários, cujo piso é o salário mínimo, são centrais à melhoria dos índices sociais no Brasil. A formulação de uma reforma não poderia vir apartada da garantia de direitos decorridos das normas constitucionais e legais, construídas ao longo do período democrático do país, além da necessidade de um verdadeiro diagnóstico atuarial da Seguridade Social.

A Medida Provisória 871, editada no dia 18 de janeiro, em tramitação no Congresso Nacional<sup>3</sup>, que trata de programas especiais para fiscalização dos benefícios previdenciários (que atingirão duramente idosos, deficientes e trabalhadores rurais), já sinalizou que o Poder Executivo não irá enfrentar as verdadeiras questões, como é o caso da revisão da execução das fontes de custeio (renúncias, isenções, substituição contributiva patronal), medidas de combate a fraudes e sonegações perpetradas pelo setor empresarial e efetiva cobrança das dívidas previdenciárias.

Diante do desequilíbrio crescente da relação capital/trabalho em favor dos patrões; da diminuição significativa de investimentos públicos e de políticas sociais, especialmente nas áreas de educação e saúde; do crescimento do desemprego e da informalidade; da redução da renda do trabalho; da crescente paralisação da economia e do agravamento da crise social, em que pobres, trabalhadores e suas entidades de representação sindical e política são os grandes alvos, a defesa do sistema de proteção social previsto na Constituição de 1988 constitui-se em elemento nuclear da luta pela democracia e pelos direitos das classes trabalhadoras.

## **1. 2. ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA PEC nº 6, de 2019**

A PEC nº 6, de 2019, que promove mudanças estruturais no Sistema de Seguridade Social, será complementada por projetos de lei e/ou medidas provisórias, incluindo a MPV 871/2019, já referida.

O objetivo da PEC, como veremos, não é resolver os problemas da previdência e nem mesmo o déficit existente nos regimes previdenciários. Seu verdadeiro propósito é promover ajuste fiscal em detrimento dos direitos sociais<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> [http://www.ie.ufrj.br/images/grupo\\_cede/publica%C3%A7%C3%B5es/discuss%C3%A3o/2018/132\\_a75cc.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/grupo_cede/publica%C3%A7%C3%B5es/discuss%C3%A3o/2018/132_a75cc.pdf)

<sup>3</sup> Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019 - Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências.

<sup>4</sup> Na Exposição de Motivos o governo prevê uma economia de recursos de R\$ 189 bi em 4 anos e R\$ 1.164,7 tri em 10 anos, mas não há abertura da memória de cálculo para acompanhar esse resultado, além da utilização de dados variáveis como se fossem definitivos os seus efeitos.

O quadro abaixo apresenta apontamentos críticos do discurso do governo:

DIZ O GOVERNO	A REALIDADE
<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema justo e igualitário (rico se aposentará na idade do pobre)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Regras iguais para desiguais é injustiça – os mais pobres não conseguirão se aposentar pelas regras que dificultam atingir o tempo mínimo de contribuição e pela situação da economia, além das consequências da reforma trabalhista. Também não revê privilégios de militares e de setores econômicos beneficiados por desonerações.</b> Ricos seguirão pagando pouco imposto e a exclusão previdenciária servirá ao cumprimento do teto de gastos.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Quem ganha menos paga menos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todos, sobretudo os mais pobres, <b>terão a exigência de mais tempo de contribuição, com a redução nos valores dos benefícios</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantir a sustentabilidade do sistema</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Com a substituição do regime público pela capitalização, a previdência brasileira será demolida, para alegria dos bancos. O custo fiscal de transição para a capitalização será gigantesco (não haverá contribuintes suficientes para o RGPS) e será pago pelo Estado.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior proteção social ao idoso: assistência física</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fim do BPC e esmola para os mais pobres no valor de 400 reais. <b>Redução do valor para quem não tem 70 anos e outras restrições de acesso ao benefício</b></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantir direitos adquiridos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>É cláusula pétrea constitucional, não é favor</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Separação entre Assistência e Previdência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Destruição do sentido da Seguridade Social que unifica a proteção social cidadã – ataca a solidariedade</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Opção pela Capitalização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interesse do mercado financeiro e alto custo de transição para o Estado. É o fim da previdência pública</li> </ul>

Para facilitar a compreensão da matéria, listamos a seguir alguns aspectos que consideramos fundamentais na PEC nº 6, de 2019:

### 1.2.1. Quebra da unidade do Sistema de Seguridade Social

A CF/1988 estabelece que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (art. 194), com orçamento próprio, de forma a não misturar as receitas e despesas da seguridade com as de outras áreas de governo.

Não é por outro motivo que o Orçamento da União se divide em Orçamento Fiscal, de Investimentos e da Seguridade Social.

A PEC nº 6, de 2019, em linha com o discurso neoliberal do atual governo, pretende fragmentar a Seguridade Social, rompendo com a ideia de Sistema regido por critérios de universalidade, solidariedade, equivalência de benefícios e distributividade. A proposta modifica o art. 194 da CF para dizer que a Seguridade será organizada, entre outros, pelo princípio da “diversidade da base de financiamento, com segregação contábil dos orçamentos da saúde, previdência e assistência social, preservado o caráter contributivo da previdência social” (inciso VI, Parágrafo único, Art. 194).

A PEC funda uma previdência social sem qualquer critério de solidariedade, baseada apenas na capacidade contributiva e com segregação dos orçamentos. É preciso lembrar que nosso sistema de proteção social pré-Constituição já se organizou exclusiva ou predominantemente sob a lógica contributiva, tendo como resultado o reforço das desigualdades sociais. As políticas só alcançavam trabalhadores formais, excluindo os demais (informais, domésticos, rurais), frequentemente em condição de pobreza. Romper com a ideia de seguridade social nos fará voltar a este cenário, o que significará um imenso retrocesso.

### **1.2.2. Regime financeiro de capitalização**

A PEC nº 6, de 2019, muda estruturalmente a Previdência brasileira ao autorizar a adoção de regime financeiro de capitalização individual, tanto para servidores públicos como para trabalhadores do setor privado. A capitalização, com contas individuais, será adotada nos termos de Lei Complementar, com algumas diretrizes pré-determinadas no texto constitucional, a exemplo da opção pelo regime de contribuição definida. O regime de capitalização valerá para os novos ingressantes no sistema previdenciário.

Na parte permanente da Constituição, o art. 40, § 6º, e art. 201-A estabelecem que a capitalização é obrigatória para quem aderir. Ademais, o art. 115 das disposições transitórias dispõe que o novo regime de capitalização será implementado alternativamente ao regime geral e aos regimes próprios. A leitura combinada dos dispositivos demonstra que a intenção do governo é acabar com o RGPS e o RPPS, de modo que a capitalização substitua os regimes atuais. Do contrário, a capitalização seria complementar, conforme acontece, atualmente, com o RPPS e a Funpresp, para citar um exemplo.

A substituição dos regimes atuais pela capitalização é o cenário mais provável, diante do risco concreto de novos empregos serem ofertados apenas se o trabalhador aderir à

capitalização. Se o trabalhador aderir ao regime, não poderá voltar ao RGPS ou RPPS. Para que haja estímulos a tal substituição, o novo regime deverá contar com menores contribuições. Por exemplo, é possível depreender da leitura do inciso VII do art. 115 que as contribuições patronais não serão obrigatórias, estimulando, inclusive, a demissão dos empregados filiados ao RGPS, para que as novas contratações já se deem mediante a capitalização. Portanto, a capitalização deverá ser a porta de entrada para a anunciada “carteira verde e amarela”, que não contará com direitos trabalhistas. Conclui-se que há uma conexão estreita entre a capitalização e a precarização ainda mais intensa do mercado de trabalho.

Como lembra o professor e ex-ministro Nelson Barbosa<sup>5</sup>, uma leitura superficial da PEC leva a supor que o trabalhador terá escolha entre a repartição e a capitalização. No entanto, tal escolha não existirá, pois os empregadores só deverão oferecer novos empregos na capitalização.

Como não haverá entrantes no regime público, o custo fiscal para o Estado é gigantesco. Ou seja, o Estado financia o mercado, induzindo um regime excludente, baseado na capacidade individual de poupar, que segregará ainda mais pessoas, diante do grau de desigualdade existente na sociedade brasileira.

O inciso II do art. 115 das disposições transitórias estabelece fundo solidário no regime de capitalização, assegurando o piso de um salário mínimo. Com o novo regime, portanto, o Estado não assegura mais, observadas as contribuições, valor corresponde ao atual teto do RGPS (R\$ 5.839,45), mas apenas o salário mínimo (que tende a perder poder de compra, diante da já anunciada contrariedade do atual governo em manter a política de valorização do salário mínimo). Novamente, o ex-ministro Nelson Barbosa, em artigo já citado, lembra que se trata de um arrocho sem precedentes, na medida em que a nova regra garante um valor menor do que 20% do teto atual do RGPS.

Note-se ainda que o regime atual estabelecido no art. 201 da CF inclui o atendimento nos casos de idade avançada, invalidez, incapacidade temporária ou permanente, na maternidade, pensão por morte e também proteção em caso de desemprego involuntário (o seguro-desemprego é financiado pelo FAT), o salário família e o auxílio-reclusão. Essas três últimas coberturas não constam dos tipos de benefício a serem cobertos por esse “novo regime de previdência” (§2º, art. 115 ADCT). Prevê ainda que o trabalhador poderá escolher a entidade ou modalidade de gestão das reservas, com portabilidade. O inciso III desse novo art.

---

<sup>5</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/nelson-barbosa/2019/03/bode-jabuti-e-cavalo-de-troia.shtml>.

115 da ADCT revela a intenção central do governo Bolsonaro que é presentear os Bancos privados, que passarão a administrar os recursos bilionários.

A previdência brasileira sempre foi organizada pelo regime de repartição, e não de capitalização individual. Em seus primórdios, quando o sistema era jovem e havia mais gente contribuindo do que em gozo de benefícios, havia o que se pode chamar de embrião de capitalização coletiva, mas na modalidade de benefício definido, nunca contribuição definida, como proposto agora pelo governo. A característica fundamental da repartição é a solidariedade entre os segurados, de modo que os da ativa contribuem para o pagamento dos benefícios dos segurados em inatividade. Não há contas individualizadas, mas transferência entre gerações. Para simplificar: taxa-se a renda do mais jovem de hoje para financiar a aposentadoria dos idosos.

No regime de capitalização individual, o segurado contribui para o seu próprio benefício futuro, devendo haver uma correspondência entre o valor pago e o valor do benefício de cada um. A característica central é a individualidade. É uma poupança individual, em que o segurado recebe benefícios de acordo com sua capacidade contributiva e com o rendimento das aplicações de suas contribuições, administradas por bancos privados. A experiência internacional revela que a capitalização tem produzido exclusão previdenciária e rebaixamento de benefícios. O fracasso pode ser observado em países como Chile, Colômbia, México e Peru<sup>6</sup>.

### **1.2.3. Desconstitucionalização das normas de previdência social**

A PEC retira da Constituição diversas regras que regulam a previdência dos regimes próprios e geral. Haverá uma Lei Complementar dispendo sobre a organização e funcionamento dos regimes, contemplando, entre outros aspectos, os critérios de acesso aos benefícios e seus requisitos para fruição, o modelo de financiamento, arrecadação, aplicação e utilização dos recursos e fiscalização (CF, art. 40, § 1º, e art. 201, § 1º).

A desconstitucionalização oferece insegurança jurídica para a sociedade na medida em que a definição das regras poderá ser mais facilmente alterada, já que a lei complementar

---

<sup>6</sup> No Chile, primeiro país do mundo a privatizar o sistema de previdência, o regime de capitalização foi introduzido no início da década de 1980, no governo do ditador Augusto Pinochet. Cada trabalhador passou a fazer a própria poupança, que é depositada em uma conta individual e é administrado por empresas privadas, que podem investir no mercado financeiro. Trinta e cinco anos depois, porém, o país vive uma situação insustentável, em função do baixo valor recebido pelos aposentados. De acordo com a Fundação Sol, em 2015, 90,9% recebem menos de 149.435 pesos (cerca de R\$ 694,08). O salário mínimo do Chile é era de 264 mil pesos (cerca de R\$ 1.226,20). A Fundação Sol, organização independente chilena que analisa economia e trabalho, fez os cálculos com base em informações da Superintendência de Pensões do governo.

exige apenas maioria absoluta para aprovação (50% + 1 dos membros de cada casa), ao passo que a PEC exige 3/5 dos votos de cada Casa, em dois turnos de votação. Essa mudança representa risco de retrocesso social, posto que direitos fundamentais (aqui compreendidos os direitos sociais<sup>7</sup>) são tutelados no plano jurídico constitucional brasileiro e internacional pelo dever de progressividade.

#### **1.2.4. Regra para trabalhadores do setor privado (RGPS)**

A PEC dispõe que lei complementar irá definir as regras permanentes para a previdência. No entanto, até que essa legislação seja aprovada, institui regras de transição para quem já é segurado, e disposições transitórias para quem se vincular ao regime geral no período entre a promulgação da Emenda e a edição da nova Lei.

Conforme as disposições transitórias, fica estabelecida a idade mínima para a aposentadoria de 62 para mulheres e 65 para homens como regra geral, com contribuição obrigatória mínima de 20 anos. Para os que já contribuem com a Previdência, a proposta prevê regras de transição que serão tratadas adiante. Essa idade mínima aumentará de acordo com o aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira (CF, art. 201, § 7º, §3º, art. 40, e art. 24, § 3º da PEC 6 de 2019).

Na prática, a PEC acaba com a aposentadoria por tempo de contribuição (que valerá apenas nas regras de transição). Para se aposentar, o trabalhador deverá apresentar a idade mínima e comprovar o tempo mínimo de contribuição (com valor distinto, conforme cálculo do benefício que será tratado adiante). Notadamente, as mulheres são as mais prejudicadas, já que a idade mínima se eleva de 60 para 62 anos.

---

<sup>7</sup> Está pacificado o entendimento de que os direitos sociais devem ser compreendidos como direitos fundamentais, e conseqüentemente como Cláusulas Pétreas. Não só aqueles que estão previstos no Art. 5º de nossa Constituição, mas todos aqueles que são necessários para assegurar a liberdade, a vida em sociedade e a dignidade humana, aí entendendo-se os direitos sociais insculpidos em variados dispositivos que, no caso sob análise, são especificamente expressos nos arts. 6º e nos demais constantes do Título II (Da Ordem Social), mais especificamente no seu Capítulo II (Da Seguridade Social) da Carta Constitucional.

## Nova Regra Geral (RGPS)

53% das pessoas se aposentam por idade, 95% ganham menos de 2 salários mínimos  
As mulheres se aposentam por idade, em média, com 61,5 anos, e os homens com 65,5 anos

Regra Geral - hoje		Regra Geral - proposta									
Aposentadoria por idade											
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #808080; color: white;">Idade Mínima</th> <th style="background-color: #808080; color: white;">Contribuição Mínima</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">                      60 65 anos                 </td> <td style="text-align: center;">                      15 anos                 </td> </tr> </tbody> </table>	Idade Mínima	Contribuição Mínima	60 65 anos	15 anos			<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #4CAF50; color: white;">Idade Mínima</th> <th style="background-color: #4CAF50; color: white;">Contribuição Mínima</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">                      62 65 anos                 </td> <td style="text-align: center;">                      20 anos                 </td> </tr> </tbody> </table>	Idade Mínima	Contribuição Mínima	62 65 anos	20 anos
Idade Mínima	Contribuição Mínima										
60 65 anos	15 anos										
Idade Mínima	Contribuição Mínima										
62 65 anos	20 anos										
OU											
Aposentadoria por tempo de contribuição											
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #808080; color: white;">Idade Mínima</th> <th style="background-color: #808080; color: white;">Tempo de Contribuição</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">Não há</td> <td style="text-align: center;">                      30 35 anos                 </td> </tr> </tbody> </table>	Idade Mínima	Tempo de Contribuição	Não há	30 35 anos			<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #4CAF50; color: white;">Idade Mínima</th> <th style="background-color: #4CAF50; color: white;">Tempo de Contribuição</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">Não há</td> </tr> </tbody> </table>	Idade Mínima	Tempo de Contribuição	Não há	
Idade Mínima	Tempo de Contribuição										
Não há	30 35 anos										
Idade Mínima	Tempo de Contribuição										
Não há											

Ao elevar de 15 para 20 anos a contribuição obrigatória mínima para que ter acesso à aposentadoria, a PEC agravará as desigualdades sociais. Isso porque a dificuldade para completar o tempo mínimo de contribuição de 20 anos deverá excluir muitos trabalhadores da Previdência, especialmente os de menores rendimentos, que são aqueles que mais sofrem com a informalidade e com a instabilidade no mercado de trabalho, agravados com a reforma trabalhista recentemente implantada.

Poucos trabalhadores conseguem alcançar o tempo de contribuição exigido quando chegam à idade mínima atual. Em 2014, mais de 60% dos trabalhadores urbanos que se aposentaram por idade não teriam direito à aposentadoria caso fossem exigidos 20 anos de contribuição<sup>8</sup>. Os dados da PNAD 2015 apontam que 9,1 milhões de brasileiros com 55 anos ou mais de idade não conseguem ocupar um posto de trabalho formal e não estão habilitados para um benefício de aposentadoria porque não mantiveram constante sua contribuição. Desses, 8,0 milhões estão no meio urbano e 1,1 milhões estão no meio rural (o que representa 34,4% da população rural).

A Reforma Trabalhista incentiva o contrato intermitente ou em regime de tempo parcial que não pagam o salário mínimo mensal e a classe trabalhadora não terá capacidade de efetivar pagamento de contribuição previdenciária. Além de não terem condições mínimas de subsistência ainda sofrerão severa exclusão na proteção social: ficarão sem previdência social!

Os impactos socioculturais são determinantes para a modelagem legislativa que diferencia a idade entre homens e mulheres. A batalha é o reconhecimento das condições adversas das mulheres nas relações de trabalho e no acesso a equipamentos urbanos que lhes reduzam o tempo com afazeres domésticos. A diferença de idade entre mulheres e homens é

<sup>8</sup> Informações a partir de microdados do INSS/RGPS de 2014, elaborado pelo Boletim Legislativo 65, de junho de 2017, da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Autores: Joana Mostafa e Mário Theodoro.

amparada no princípio da igualdade. Na PNAD Contínua 2017, dedicada à análise de afazeres domésticos, a taxa de realização foi de 92,6% para as mulheres e de 78,7% entre os homens. A jornada média com afazeres domésticos das mulheres é de 21 horas semanais enquanto dos homens é de 10,8 horas/semanais. Com base em séries históricas de 1995 a 2015 da PNAD/IBGE, um estudo do IPEA sinalizou que na soma da jornada das mulheres, considerando trabalho remunerado e os afazeres domésticos, o total semanal era de 53,6 horas para as mulheres e de 46,1 para os homens<sup>9</sup>.

É preciso reconhecer as diversas formas de discriminação profissional contra a mulher, como é o caso da diferença salarial: as mulheres recebem 76,5% do rendimento dos homens, mesmo desenvolvidas iguais funções ou atividades, mantendo uma sequência histórica dessa discriminação<sup>10</sup>.

Uma pesquisa da *Social Security Agency* dos Estados Unidos da América, “*Social Security Programs Throughout the World*”, com dados de 2014-2015, aponta alguns países com a diferença de idade de aposentadoria entre mulheres e homens<sup>11</sup>. Sem levar em consideração todos os elementos motivadores da distinção operada pela modelagem da seguridade social adotada em cada país, em um comparado simples, 23 dos 34 países integrantes da OCDE têm diferença na idade de aposentadoria e em oito Estados, com variações em até 5 anos.

A única forma de reconhecimento do Estado pelo efetivo tempo de trabalho das mulheres na responsabilidade social pela reprodução, afazeres domésticos e cuidados familiares é a distinção na contagem do tempo de contribuição e idade entre homens e mulheres na Previdência Social. O tempo com a reprodução humana não tem sido contabilizado para a organização social e econômica do trabalho porque foi naturalizado como inerente do sexo feminino e dessa forma, também tem sido dificultada a repercussão previdenciária desse tempo despendido.

O argumento trazido pelo governo de que as mulheres vivem mais e oneram por mais tempo a Previdência é fortemente contestado pelas pesquisas realizadas, valendo realçar

---

<sup>9</sup> *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29526](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29526)

<sup>10</sup> Além disso, as mulheres representavam 52,4% da população maior de 14 anos, mas são apenas 43,9% da população ocupada. Representam também 52% da população desocupada, tendo a taxa de desocupação de 13,5%, acima da média. 64,7% da população fora da força de trabalho é feminina. Dados da PNADC, referente ao 4º trimestre de 2018.

<sup>11</sup> Apenas para apresentar dados referentes a essa questão, constam nas tabelas anexas o comparado de alguns países (escolhidos entre aqueles em desenvolvimento, alguns da região América do Sul e também alguns que integram o BRISCS) e com a lista de países que tem modelo de proteção social distinguindo a aposentadoria de mulheres e homens.

aquela feita e apresentada por Joana Mustafá (pesquisadora do IPEA), que demonstra que a diferença de expectativa de vida entre homens e mulheres cai desde 2000, com projeção de queda ainda maior em 2060. Também realça que no comparado com outros países, apenas nos europeus há uma tendência de equiparação das idades mínimas de aposentadoria entre ambos os sexos. Isso porque há um conjunto de políticas de Estado voltado a estimular condições mais equitativas do trabalho reprodutivo.

A PEC do governo quer instituir uma idade mais próxima para homens e mulheres (igual para professoras e professores, para trabalhadoras rurais ou mesmo policiais ou ainda para pessoas que exercem atividades prejudiciais à saúde e que dependem de condições especiais para aposentar-se), inviabilizando a própria igualdade que constitui cláusula pétrea, ofendendo os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

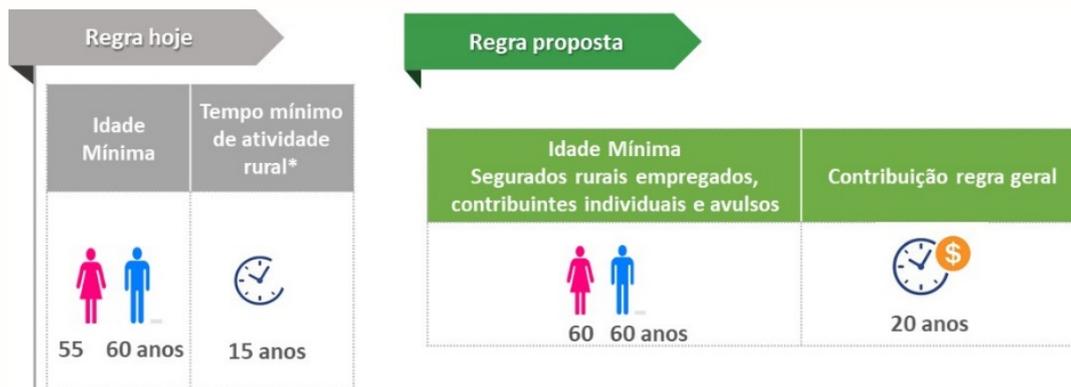
A igualdade material exige do Poder Público a atuação não apenas negativa de combate contra as discriminações existentes no âmbito da sociedade, mas também exige a atuação positiva no sentido de implementar políticas públicas e leis que estabeleçam um padrão de igualdade real e não apenas abstrata entre indivíduos. A igualdade, nesse caso, para se viabilizar constitucionalmente impõe critérios diferentes para desiguais condições, posto que a mera igualdade formal representa uma sobrecarga ainda maior às mulheres para alcançarem, de forma geral, o benefício previdenciário.

Por tudo isso, a proposta precisa definir condições para acesso à aposentadoria para homens e mulheres pressupondo a distinção de idade e de tempo de contribuição de maneira compatível com as condições materiais de vida entre as pessoas de diferentes sexos – que em apenas 3 anos não é capaz de corresponder à materialidade da isonomia-, conforme insculpido no inciso III do Art. 40 e §7º do Art. 201 da Constituição Federal.

#### **1.2.5. Regra Permanente para assalariados rurais**

A PEC eleva de 55 para 60 anos a idade mínima para aposentadoria das mulheres e mantém a de 60 anos para homens, desprezando a dupla jornada da trabalhadora.

Ademais, a exigência de 20 anos de contribuição obrigatória mínima representa um obstáculo difícil de ser superado pelos rurais, que, em regra, trabalham sem registro em carteira ou como safristas, cumprindo apenas alguns meses de vinculação como empregados. Pode significar uma exclusão quase que total dos assalariados rurais.



### 1.2.6. Fim da aposentadoria especial de produtores familiares

A PEC acabará com a aposentadoria especial ao exigir a efetiva prova de contribuição para assegurar o direito de aposentadoria aos agricultores familiares, pescadores artesanais e extrativistas, cujo detalhamento será definido por lei complementar (CF, art. 195, §§ 8º e 8ºA, e art. 201, § 7º). Atualmente, o segurado precisa comprovar o tempo pela demonstração do efetivo exercício da atividade em regime de economia familiar, regra que a PEC pretende extinguir.

A proposta exige que seja recolhido um valor para a Previdência até completar 20 anos de contribuição para cada integrante da família para fazer jus ao benefício<sup>12</sup>. A contribuição incidirá sobre a “comercialização da produção rural, observado o valor mínimo anual previsto em lei” e atenderá a todo o grupo familiar. Se não houver comercialização, cada segurado deverá recolher diretamente o valor das contribuições previdenciárias sob pena de perder a condição de segurado.

Como regra transitória, enquanto não for promulgada a Lei definindo o valor mínimo de contribuição do segurado especial, a PEC fixa em R\$ 600,00 por ano a contribuição do grupo familiar. Valor que pode ser de difícil obtenção em uma atividade de muito risco, onde rendas líquidas são mínimas. A PEC não prevê, por exemplo, regras para situações de calamidade.

<sup>12</sup> O §8º do artigo 195 da Constituição elenca as condições diferenciadas de inclusão desses segurados, inclusive as relativas à idade e ao tempo de contribuição, decorrentes do reconhecimento, pelo constituinte originário, das peculiaridades relativas às suas atividades laborais – o desgaste físico mais acentuado, que se reflete inclusive nas faixas etárias de mortalidade em patamar inferior ao da média nacional. A especial proteção social a essa parcela de trabalhadoras/es justifica-se ainda por questões culturais e circunstanciais que tornam particularmente difícil a regularidade das contribuições ao regime previdenciário, justificando-se assim a diferenciação no atendimento aos princípios da solidariedade, da universalidade e da inclusividade na cobertura previdenciária, nos termos postos pelo Art. 195 e 201 da Carta Constitucional.



Além de exigir a prova da contribuição, a PEC eleva a contribuição mínima de 15 para 20 anos, o que certamente significará exclusão previdenciária. O quadro é ainda mais agravado pela MPV nº 871, de 2019, que permite o cancelamento de benefícios. A MP cria obrigação da inclusão dos segurados especiais no cadastro nacional de informações sociais – CNIS, que a partir de 2020 servirá como **único meio para comprovar o tempo de trabalho rural em regime de economia familiar**. Esse cadastro dos segurados especiais no CNIS que será gerido pelo Ministério da Economia, que poderá firmar acordo de cooperação com o MAPA e com outros órgãos da administração pública federal, estadual, distrital e municipal para a manutenção e a gestão do sistema.

Enquanto isso, integrantes das famílias em regime de economia familiar terão substituída a declaração de sua condição de segurado especial, atualmente feita pelos sindicatos rurais, por um documento expedido por entidades do Pronater (Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária).

Isso deverá **dificultar o acesso a aposentadoria rural para os segurados especiais, principalmente as mulheres, que são pouco visibilizadas nas relações da economia familiar rural**. Muitas vezes, pelo fato de não serem as titulares da terra, nem protagonistas das relações decorrentes da comercialização da produção, da compra de materiais ou de celebração dos contratos de assistência técnica, as mulheres do campo deixam de constar nos registros oficiais de instituições ou organizações públicas.

Embora a PEC fixe uma idade para aposentadoria inferior à faixa etária mínima em relação aos urbanos (60 anos para homens e mulheres rurais, versus 65 anos para homens e 62 anos para mulheres urbanos), houve um aumento de cinco anos na idade de aposentadoria para as trabalhadoras rurais.

Vale lembrar que integrantes da família agricultora, mineradora ou pescadora em regime de economia familiar sobrevivem quase que exclusivamente de sua produção e comercialização, sendo esse o parâmetro construído para sua contribuição previdenciária. A sazonalidade que envolve períodos de plantio, de colheita, de pesca e defeso ou de safra,

dificulta sobremaneira a individualização contributiva. Além disso, os pagamentos dos benefícios da previdência, especialmente rural, são um importante componente da renda dos municípios mais pobres do Brasil.

As alterações propostas pela PEC são preocupantes, ainda mais que não existe estimativa da quantidade de famílias que atuam em regime de economia familiar que não conseguirão efetivar uma contribuição individual e prefixada, desassociada da produção, para ter acesso à aposentadoria. A realidade do campo e as incertezas enfrentadas pelos produtores familiares, como secas, enchentes, preços baixos de comercialização, muitas vezes os **impedem de conseguir renda para manter a regular contribuição**. Por tudo isso, esse reconhecimento está hoje na Constituição. Não se pode deixar de registrar, além disso, a **alta relevância que a agricultura familiar para o país**: 70% dos alimentos que vão à mesa do brasileiro, são oriundos da produção familiar.

### 1.2.7. Aposentadoria especial do magistério

Atualmente, as professoras da educação infantil e no ensino fundamental e médio do setor privado têm direito à aposentadoria após 25 anos de contribuição no efetivo exercício da docência, enquanto os professores podem se aposentar após 30 anos, não havendo idade mínima fixada, desde que sejam vinculados ao Regime Geral da Previdência Social.

No caso dos servidores públicos, as professoras da educação básica têm direito à aposentadoria após 25 anos de contribuição e idade mínima de 50 anos, enquanto os homens podem se aposentar após 30 anos de contribuição e idade mínima de 55 anos.

A PEC exige 30 anos de contribuição e 60 anos de idade mínima para a aposentadoria, sem distinção entre mulheres e homens, exigidos os mesmos 10 anos de serviço público e 5 anos de tempo no cargo, como os demais servidores.

Para acesso à aposentadoria integral, as professoras e professores também precisarão trabalhar e contribuir durante 40 anos.

Longe de ser um privilégio, a aposentadoria especial do magistério da educação básica se deve às dificuldades impostas às professoras e aos professores no exercício de sua profissão, dificuldades essas que caracterizam o exercício da docência como atividade penosa. Professoras e professores da educação básica possuem remuneração média muito inferior à remuneração média das demais categorias com escolaridade equivalente. Ademais, o exercício da docência em escolas sem infraestrutura adequada, o excesso de alunos por sala de aula e a violência nas escolas expõe os profissionais da educação a elevados níveis de

estresse, sobrecarga psicológica e doenças variadas decorrentes da atividade profissional, como doenças psiquiátricas, neurológicas, calos nas cordas vocais, doenças cardiovasculares, problemas de coluna e alergias na pele e vias respiratórias provocadas pelo pó de giz. Trata-se de características inerentes ao exercício da atividade, que não podem ser mitigados por equipamentos de proteção individual ou medidas de prevenção, que, como alegam muitos dos que defendem o fim do direito à aposentadoria especial, são questões “trabalhistas” e não “previdenciárias”.

As professoras serão muito mais oneradas a permanecerem no exercício da carreira e terão uma significativa perda financeira ao aposentar-se pelo tempo e idade mínima. Acrescentando-se que um grande percentual é afastado do trabalho por adoecimento – físico e psicológico – os impactos da PEC serão devastadores para elas.

Trata-se de mais um duro golpe contra a educação brasileira.

#### **1.2.8. Regra para servidores públicos (RPPS)**

A PEC fixa, como disposição transitória até que advenha a lei complementar que definirá regras definitivas, a idade mínima para a aposentadoria voluntária dos servidores públicos da União, Estados, DF e Municípios em 62 anos para mulheres e 65 para homens como regra geral, com contribuição obrigatória mínima de 25 anos (10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se aposentar). A regra valerá para os ingressantes no serviço público após a Emenda. Para os que já contribuem com a Previdência, a proposta prevê regras de transição. A idade mínima, porém, aumentará de acordo com a expectativa de sobrevida da população (CF, art. 40, § 1º, art. 201, § 7º, e art. 24, § 3º da PEC).

# Nova Regra Geral RPPS

Regra hoje					Regra proposta				
	Idade Mínima	Tempo mínimo de atividade	Tempo Serviço Público	Tempo Cargo		Idade Mínima	Tempo de Contribuição	Tempo Serviço Público	Tempo Cargo
ATC	 55/60 anos	 30/35 anos	10 anos	5 anos		 62/65 anos	25 anos	10 anos	5 anos
Idade	60/65 anos	não há	10 anos	5 anos		PROFESSOR			
	50/55	25/30 anos	10 anos	5 anos		60/60	30 anos	10 anos	5 anos

**Regra de cálculo:** mesmo critério do RGPS

### Aposentadoria Compulsória (mudança apenas na regra de cálculo)

	Idade Máxima	Regra de Cálculo - Compulsória
	75 anos	Critério do RGPS x proporcional ao tempo de contribuição

Na prática, conforme as regras vigentes, com o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, a idade mínima aumentará em vários anos para as mulheres e em alguns para os homens, a depender das opções de acesso. No caso das professoras, por exemplo, ao menos 10 pontos (5 anos de aumento da idade e 5 anos de contribuição).

O governo desconsidera a Emenda Constitucional n.º 41/2003, de autoria do governo do Presidente Lula, que já promoveu alterações constitucionais relativas aos regimes próprios de previdência que asseguram sua higidez fiscal e atuarial, ao instituir, entre outras coisas, o fim da paridade de remuneração entre servidores ativos e inativos, a sujeição de aposentadorias e pensões ao teto de remuneração do funcionalismo público e a contribuição dos servidores inativos.

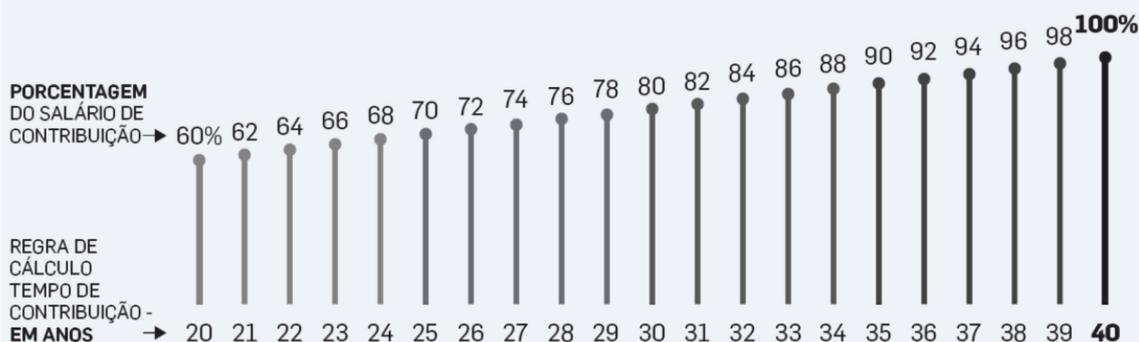
### 1.2.9. Redução no valor dos benefícios dos servidores públicos e dos trabalhadores do setor privado

A PEC prevê uma redução drástica no valor das aposentadorias nos regimes geral e próprios. O valor será 60% da média de todos os salário-de-contribuição, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar com 100% da média, os trabalhadores e servidores devem contribuir durante 40 anos. Porém, em decorrência da informalidade e da alta rotatividade no mercado de trabalho brasileiro - que não são enfrentadas em nenhuma das medidas do atual governo – alcançar essa meta será inacessível

para a maioria, condenando a classe trabalhadora ao empobrecimento, especialmente quando idosos.

### Regra de cálculo do benefício

Quem se aposentar pela idade mínima de 62 e 65 anos poderá ter benefício acima de 100%, caso a contribuição seja superior a 40 anos



O valor do benefício não pode ser inferior a 1 salário mínimo (R\$ 998,00) ou superior ao Teto do INSS (em 2019 - R\$ 5.839,45). Ou seja, para manter o tempo mínimo de contribuição, o governo impõe uma alta penalidade, a redução do valor do benefício, o que causará um maior empobrecimento da classe trabalhadora.

Conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017, cerca de 52% dos trabalhadores se aposentavam por idade com a média de R\$ 1.119,22. Enquanto 41% dos aposentados recebem valor entre 2 e 3 pisos. Com essa proposta de alteração no valor das aposentadorias, a consequência será de aproximação de todos com achatamento da renda geral aproximada ao do piso.

A definição de 20 anos de tempo mínimo de contribuição associado a idade mínima para a aposentadoria para que o trabalhador alcance uma renda equivalente a apenas 60% do salário-de-contribuição inviabiliza, na prática, que a população tenha acesso aos benefícios quando de seu envelhecimento. Isso atingirá especialmente as mulheres, os trabalhadores rurais e a população de menor renda, mais suscetíveis à alta rotatividade no mercado de trabalho, o que dificulta a estabilidade contributiva para a Previdência Social.

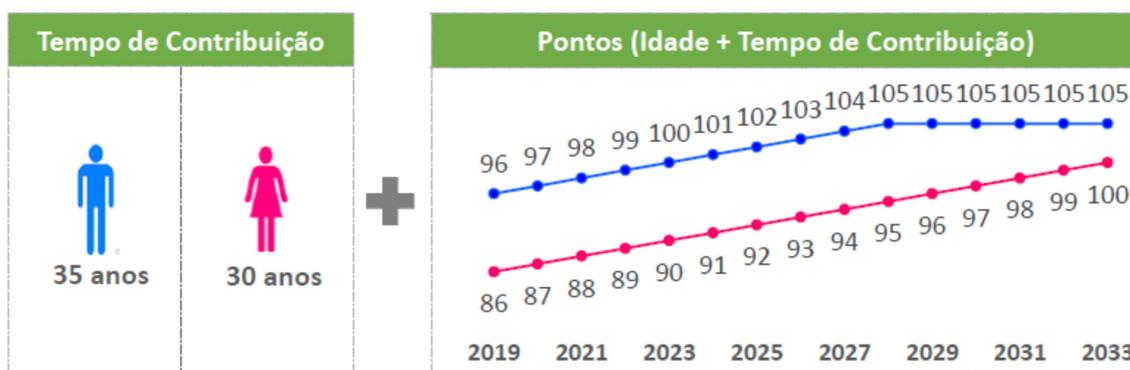
O regime pretendido pela PEC 6/2019 impossibilita que boa parte dos segurados contribuintes obtenha os requisitos necessários para aposentadoria e, conseqüentemente, recebam benefícios. Trata-se de injusta frustração de sua basilar e legítima expectativa de fruição do direito, decorrente de sua participação no sistema.

### 1.2.10. Regras de transição: trabalhadores do setor privado - RGPS

A PEC prevê três regras de transição para os atuais trabalhadores do setor privado. É a situação concreta de cada trabalhador que informará qual a mais benéfica. São elas:

#### a) Fórmula 86/96 – critérios para acesso

Essa regra de transição soma o tempo de contribuição com a idade e passa a ser regra de acesso à aposentadoria para os atuais contribuintes, desde que cumpridos o mínimo de 30 anos de contribuição para mulheres e 35 para os homens. A partir de 2020, a somatória será acrescida de um ponto para cada ano, até atingir o limite de 105 pontos para os homens e 100 anos para as mulheres em 2033 (art. 18 da PEC).



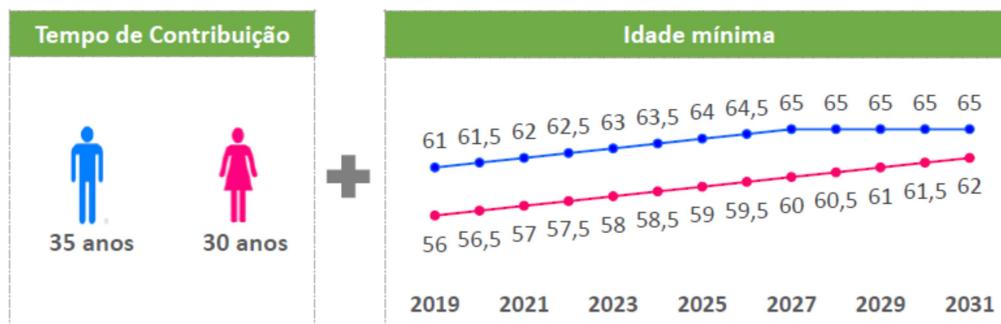
Os professores terão redução (bônus) de cinco pontos: a soma do tempo de contribuição com a idade se inicia, em 2019, com 81 pontos para mulheres e 91 para homens, desde que comprove, exclusivamente, tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação básica. Os pontos sobem até atingir 95 pontos para professoras, e 100 pontos para professores.

O valor do benefício será 60% da média do salário de todas as contribuições, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar com 100% devem contribuir durante pelo menos 40 anos.

#### b) Aposentadoria por tempo de contribuição, desde que atingida a idade mínima

Por essa regra de transição o segurado pode se aposentar por tempo de contribuição, desde que comprove 35 anos, se homem, e 30 anos, se mulher. Além disso, deve atender ao requisito de idade mínima de 61 anos para o homem e de 56 para a mulher – menor, portanto, que as disposições transitórias. A idade mínima aumentará progressivamente a partir de 2020 até atingir 65 anos, se homem, e 62, se mulher, em 2031.

**CONGRESSO NACIONAL  
PARTIDO DOS TRABALHADORES  
LIDERANÇAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS E NO SENADO FEDERAL**



Os professores terão redução (bônus) de 5 anos na idade, desde que comprovem, exclusivamente, tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação básica. As idades sobem até 60 anos, para ambos os sexos, uma vez mais prejudicando as professoras.

O valor do benefício será 60% da média do salário de contribuições, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar com 100% os segurados devem contribuir durante 40 anos.

**c) Pedágio de 50%**

Segundo a PEC, quem está a dois anos de cumprir o tempo de contribuição mínimo para aposentadoria – 30 anos, se mulher, e 35, se homem – poderá optar pela aposentadoria sem idade mínima, aplicando-se o Fator Previdenciário, após cumprir pedágio de 50% sobre o tempo faltante na data de promulgação da Emenda. Assim, uma mulher com 29 anos de contribuição poderá se aposentar pelo Fator Previdenciário se contribuir mais um ano e meio. O fator reduz sensivelmente o valor do benefício.

Uma simulação feita pelo DIEESE, aplicando as hipóteses de regras de transição de aposentadoria, demonstram o quanto a renda de segurado aposentado será reduzida:

**Critério de cálculo do valor da aposentadoria em 2022**

	R\$	%
Salário em julho/1994	194,37	
Salário projetado para dezembro/2022	1.438,59	100%
Salário de benefício com média de 264 contribuições (80% do período)	1.329,57	92,4%
Salário de benefício com média de 330 contribuições (100% do período)	1.298,28	90,2%
Valor da aposentadoria pelas regras atuais	1.329,57	92,4%
Aposentadoria pela proposta A – pontos – aposenta-se em 2023	1.094,96	76,1%
Aposentadoria pela proposta B – idade – aposenta-se em 2023	1.094,96	76,1%
Aposentadoria pela proposta C – fator – aposenta-se em 2022 c/ SM	998,00	69,4%

Fonte: texto-síntese e comentários: PEC 06/2019 – DIEESE, 26/02/2019.

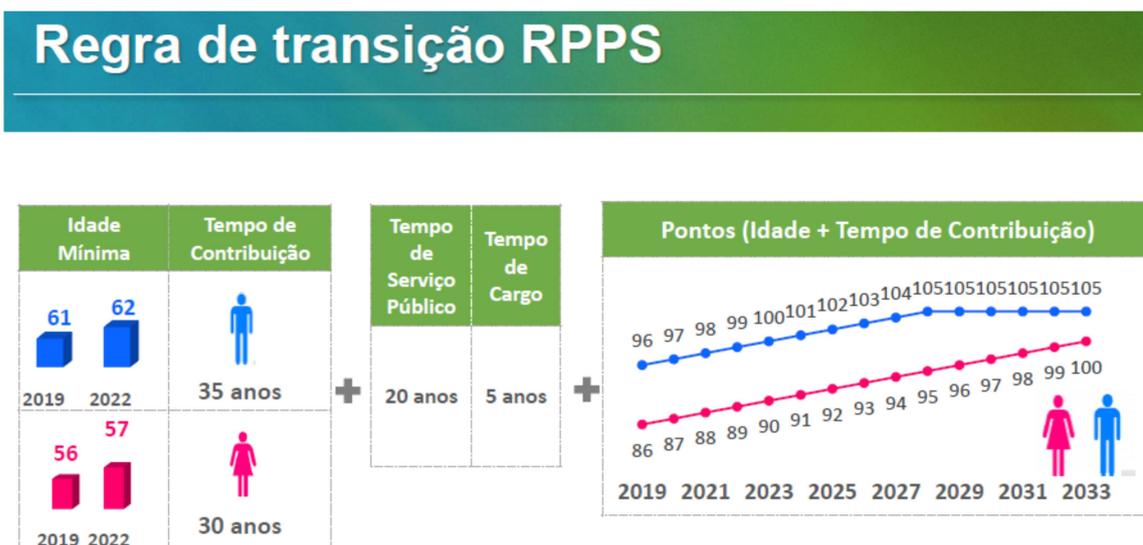
### 1.2.11. Regras de transição: servidores públicos (RPPS)

Para os atuais servidores públicos, a PEC prevê como regra de transição principal a Fórmula 86/96, aplicável a todos os entes federativos, em que se somam a idade e tempo de contribuição, desde que obedecidos os limites mínimos desses requisitos (art. 3º da PEC).

Além da soma dos pontos, o servidor deve comprovar, cumulativamente:

- a) idade mínima, de 56 anos em 2019 e 57 anos em 2022, se mulher, e de 61 anos em 2019 e 62 anos em 2022, se homem;
- b) tempo de contribuição, que permanece em 30 anos, se mulher, e 35 anos, se homem;
- c) tempo de efetivo exercício no serviço público, que passa de 10 para 20 anos.
- d) A partir de 2020, a somatória será acrescida de um ponto para cada ano, até atingir o limite de 105 pontos para os homens, em 2027 e 100 para as mulheres em 2033

O gráfico abaixo ilustra as mudanças:



Para a definição das regras de cálculo das aposentadorias, observar-se-á a data de ingresso do servidor no cargo. Para os que ingressaram até 31/12/2003, e não optaram pelo regime de previdência complementar, será assegurada a integralidade da remuneração, desde que, adicionalmente, cumpram a idade mínima de 62 anos para mulher e 65 anos para o homem, mantida a paridade com a última remuneração do cargo para fins de reajuste dos benefícios. Quem se achava, por exemplo, a um ano de completar a idade mínima exigida pela EC 41 – 55 anos para a mulher e 60 anos para o homem – precisará trabalhar mais 7 anos, se mulher ou mais 5 anos, se homem, para ter o direito à aposentadoria integral.

Para os atuais servidores que não quiserem se sujeitar a essas regras, especialmente aqueles que ingressaram a partir de 2004, o valor do benefício será 60% da média do salário de contribuições que abrangerão 100% do período contributivo, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar com 100% da média, os servidores devem contribuir durante 40 anos. Essa mudança certamente terá grande impacto no valor das aposentadorias dos servidores públicos.

Foi estabelecida também regra de transição de pensão por morte para os dependentes do atual servidor que ingressou antes do regime de previdência complementar ou não fez a opção por esse regime. A pensão utilizará um sistema de cotas familiar e individual, com regras específicas conforme o falecimento ocorra em atividade ou na aposentadoria.

### **1.2.12 Servidores com regras de transição diferenciadas**

**Professores:** os requisitos de idade e tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos em relação à regra geral de transição para os servidores públicos.

**Servidores com deficiência:** não apresenta idade mínima. O servidor deve comprovar 35 anos de contribuição, para deficiência considerada leve; 30 anos de contribuição para deficiência moderada; 25 anos de contribuição para deficiência grave; 20 anos de efetivo exercício no serviço público; e 5 anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria. Terá direito ao benefício integral para quem ingressou até 31/12/2003 e de 100% da média geral das contribuições para os demais.

**Policiais civis** (aplica-se também ao policial da polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícia legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal): idade mínima de 55 anos para ambos os sexos; 25 anos de contribuição, se mulher, e 30, se homem; 15 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher, e 20 anos, se homem (a partir de 2020, essa exigência de atividade será acrescida em um ano a cada dois anos de efetivo exercício, até atingir 20 anos para a mulher e 25 para o homem). O valor será integral para quem ingressou antes da implementação de regime de previdência complementar no âmbito do ente federativo onde está vinculado ou, se não existir, antes da promulgação da Emenda. Seguirá a regra geral de cálculo para os demais. Registre-se que a PEC equipara à atividade policial o tempo prestado em atividade nas Forças Armadas, em polícias militares ou de bombeiros militares (§6º, art. 4º, PEC).

**Agentes penitenciários ou socioeducativos:** mesma regra dos policiais civis para idade e tempo de contribuição; e 20 anos de exercício em cargo de agente penitenciário ou

socioeducativo, para ambos os sexos (a partir de 2020, esse limite será acrescido em um ano a cada dois anos de efetivo exercício, até atingir 25 para ambos os sexos, igual ao tempo mínimo de contribuição dos demais servidores públicos). O valor dos proventos tem o cálculo semelhante ao dos policiais.

**Servidores que exercem atividades em condições especiais prejudiciais à saúde ou enquadrados em periculosidade:** somatório da idade e do tempo de contribuição equivalente a 86 pontos para ambos os sexos (aumento de 1 ponto a cada ano a partir de 2020, até atingir 99 pontos, se sujeito a 25 anos de efetiva exposição); e 20 anos de efetivo exercício no serviço público; 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria. O valor da aposentadoria será integral para aqueles que ingressaram até 31/12/2003 e que alcancem 60 anos (ambos os sexos). Para os demais, a regra geral é de 60% pelo tempo mínimo de 20 anos, acrescidos de 2% por ano que exceder.

### 1.2.13. Aposentadoria por incapacidade permanente (não mais invalidez)

A PEC modifica, de modo perverso, o formato da aposentadoria por invalidez, ao alterar a sua denominação para “aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho”, excluindo do texto constitucional a condição de invalidez que decorre de moléstia profissional ou de doença grave, contagiosa ou incurável elencadas em lei.

Em substituição, a PEC inaugura uma concepção pela qual o objeto da proteção não é mais a saúde dos segurados, mas tão somente a situação de comprovado dano, na qual o indivíduo não possa mais ser habilitado para qualquer outro trabalho.

Neste aspecto da análise, não se pode esquecer que a situação de invalidez deve ser tutelada por si mesma, e não em função da maior ou menor gravidade da enfermidade da qual tenha resultado. A incapacidade para o trabalho configura restrição que demanda a proteção do Estado para quem dela padece<sup>13</sup>. Além disso, o Estado, obrigado a atuar para dar satisfação ao direito da aposentadoria especial ou por invalidez, está impedido de instituir regras excludentes de acesso ou mais restritivas de permanência.

Exigir que profissionais doentes para o exercício das atividades para as quais tiveram formação/qualificação, obrigando-os a permanecer trabalhando para cumprir exigências

---

<sup>13</sup> O princípio isonômico, que se desdobra tanto em igualdade para os assemelhados quanto em tratamento diferenciado para situações díspares, é o que fundamenta o abrigo a essas situações especiais, cujo custeio será equalizado nos termos de um modelo solidário de previdência social

formais de acesso à aposentadoria até que um dano efetivo lhe ocorra e que obrigue a um afastamento definitivo das suas atividades, colide com os compromissos de proteção à cidadania, à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho previstos na Constituição.

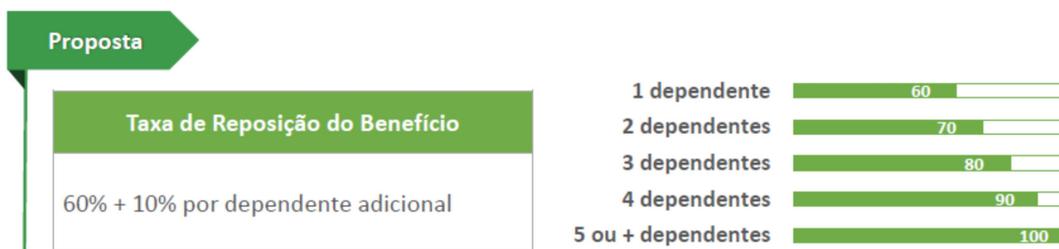
Atualmente o valor do benefício do trabalhador ou servidor que se aposenta por incapacidade permanente é de 100% da média do salário de contribuição, mesmo quando a causa da invalidez decorra de doenças não relacionadas à atividade profissional. Pela PEC, o valor será 60% do salário, acrescido de 2% para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. Para se aposentar por invalidez com 100% o trabalhador deve contribuir durante 40 anos. A regra não se aplica em caso de acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho. Nesses casos, o valor da aposentadoria será de 100% da média salarial, como é atualmente.

#### 1.2.14. Pensão por morte

Atualmente, o valor do benefício da pensão por morte corresponde a:

- a) Regime geral (trabalhadores privados): 100% do benefício do segurado falecido, respeitando o teto do RGPS.
- b) Regime Próprio (servidores públicos): 100% do benefício do segurado falecido até o teto do RGPS + 70% da parcela que superar o teto do RGPS.

A PEC reduz o valor da pensão a 60% do valor do benefício do segurado falecido, acrescido de 10% por dependente adicional e tal percentual incidirá sobre a média de todas as contribuições vertidas para o regime (não mais dispensadas as 20% menores):



Essa regra não se aplica em caso de acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho. Nesse caso, o valor da pensão será de 100% do valor do benefício.

As pensões já concedidas terão seus valores mantidos.

A PEC acaba também com a reversibilidade das cotas dos dependentes, no caso da perda de tal qualidade.

Para se ter uma ideia do conjunto de famílias que serão atingidas cruelmente pela proposta aqui analisada, basta considerar que o benefício da pensão por morte, no RGPS, é a segunda maior em número de beneficiários (26,6% ou 7,54 milhões de pessoas) e a terceira em despesa, 24,6% ou R\$ 8,08 milhões.

Constou da apresentação do governo sua explícita referência à desvinculação do valor da pensão ao salário mínimo. Isso decorre da supressão do texto constitucional, da remissão, ao final do inciso V do art. 201, da expressão “observado o disposto no § 2º”. O § 2º do art. 201 da Constituição, que não é alterado pela PEC 6, prevê que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo”. Sem essa remissão, e como a pensão não tem essas funções, mas a de assegurar o sustento dos dependentes, não haverá mais essa garantia.

Desse modo, é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem à desvinculação da pensão por morte do valor da remuneração do segurado e do fim da reversibilidade das quotas dos dependentes pensionistas são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados na proteção à família, a crianças e adolescentes (arts. 5º, 195, 226 e 227 da Constituição Federal).

### **1.2.15. Fim do Benefício de Prestação Continuada (BPC)**

A proposta retira da Constituição a referência ao benefício assistencial de um salário-mínimo (BPC), criando as seguintes modalidades de renda mínima para pessoas em situação de miserabilidade, vedada sua acumulação com outros benefícios assistenciais ou previdenciários:

- a) a pessoa idosa entre 60 e 69 anos terá assegurada renda mensal de R\$ 400 (regra transitória);
- b) a pessoa idosa com mais de 70 terá assegurada renda mensal de um salário mínimo (restringe a regra atual, que estipula a idade de 65 anos);
- c) a pessoa com deficiência submetida a avaliação biopsicossocial terá assegurada renda mensal de um salário mínimo.

As regras para recebimento do benefício foram endurecidas. Impõe a limitação no acesso aos benefícios assistenciais em razão do cálculo do valor da renda *per capita* mensal

familiar que passará a considerar a integralidade de todas as fontes renda da família. Para pessoa com deficiência o BPC ficará suspenso quando sobrevier qualquer atividade remunerada (a LOAS já estabelece isso, exceto para aprendiz por 2 anos), podendo receber 10% do benefício conforme situações a serem definidas em lei (§2º, art. 203, PEC).

Nas regras transitórias, até que sejam fixadas as condições da renda para a pessoa idosa miserável, a PEC cria uma renda de R\$400,00 para maiores de 60 anos de idade, nessas condições. Além disso, fixa condições de miserabilidade, exigindo a comprovação de patrimônio familiar inferior a R\$ 98 mil e determinando que quaisquer fontes de renda dos membros do grupo familiar sejam computadas, diferentemente da regra atual, que permite a exclusão de benefícios recebidos por outros membros.

Importante: a desvinculação do salário mínimo dessa renda transitória, para os idosos com menos de 70 anos, deve ser entendida à luz de outra proposta, o aumento do tempo de contribuição mínimo para 20 anos, que gerará exclusão previdenciária em massa.

Dados do INSS mostram que entre o total das pessoas que se aposenta por idade, apenas cerca de 30% o faz com a idade mínima atual (60 anos para mulher, 65 para homem). Isto é, diante da imensa precariedade e rotatividade do mercado de trabalho, as pessoas (sobretudo os mais pobres) não conseguirão alcançar 20 anos de contribuição para aposentadoria, e menos ainda com idades avançadas.

Ou seja, com o aumento do tempo de contribuição para 20 anos, haverá forte exclusão previdenciária<sup>14</sup>. Diante dessa realidade, o que faz o governo? Aumenta as exigências para acesso à Assistência Social, o que jogará milhões de idosos e pessoas com deficiência miseráveis em situação de desproteção social.

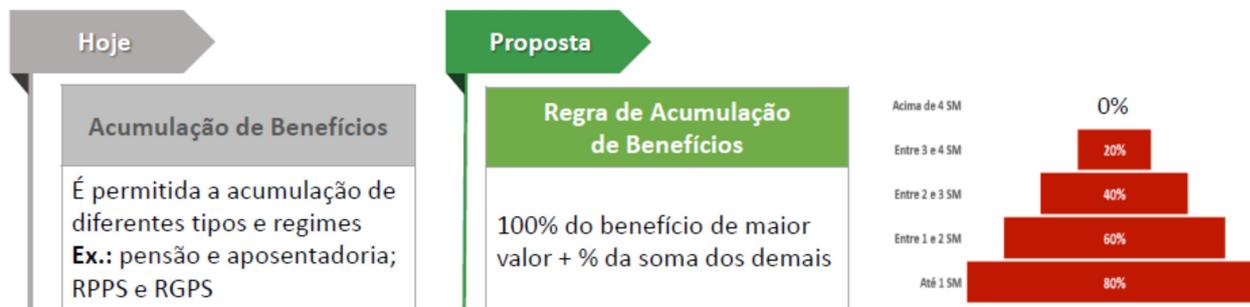
### **1.2.16. Acumulação de benefícios**

A acumulação de benefícios é a possibilidade de o cidadão, que já possui um benefício ativo, ter direito e requerer outro tipo de benefício, caso tenha contribuído para tanto, no caso da aposentadoria, ou que decorra da sua condição de dependente, no caso da pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, por exemplo.

---

<sup>14</sup> O que é mais grave diante do quadro do mercado de trabalho brasileiro: a PNAD-Contínua (IBGE) referente ao trimestre que encerrou em janeiro/2019 indica taxa de desocupação que somado ao percentual de desalentados de 4,3% (27,5 milhões), à taxa de subutilização de 24,3% (27,5 milhões de pessoas) e ao contingente de 11,3 milhões de empregados sem carteira assinada mostram o retrato do mercado de trabalho desastroso em que vivemos. Acrescente-se que os dados dessa mesma pesquisa mostram o crescimento dos trabalhadores por conta própria que já alcançam 23,9 milhões de pessoas (Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com\\_mediaibge/arquivos/c660ec7241f55bb424d4be529bf7dc9d.pdf](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/c660ec7241f55bb424d4be529bf7dc9d.pdf))

A PEC altera a regra atual, que permite a acumulação, para prever que o cidadão pode optar pelo benefício maior, acrescido de um percentual dos demais benefícios e passa a vedar a acumulação de mais de uma aposentadoria ou de mais de uma pensão do RGPS (PEC, art. 30).



Assim, se uma mulher receber pensão por morte do marido no valor de 2 SM e quiser se aposentar com benefício no valor de 1 SM, deverá optar pela pensão do marido acrescido de 80% do valor da sua aposentadoria.

As profissões que podem acumular cargos não se submetem a essa regra, tais como professores, médicos e aposentadorias de regimes diferentes.

A acumulação de cada benefício adicional será limitada por um cálculo progressivo, conforme o valor do benefício a ser acumulado. A fórmula só considera, para esse fim, o valor até quatro salários mínimos.

Firmar no texto constitucional, como pretende a PEC, a impossibilidade da cumulação, por exemplo, de pensão por morte de um cônjuge com a própria aposentadoria, sabendo-se que para cada benefício foram vertidas contribuição ao regime de modo diverso, ou mesmo a cumulatividade de aposentadorias de uma mesma pessoa que contribuiu para dois distintos regimes e alcançou as condições para o usufruto de tal direito previdenciário, é uma contrariedade ao conjunto de princípios e normas constitucionais assecuratórias dos direitos individuais e sociais.

A acumulação de benefícios de aposentadorias – por diferentes vínculos e natureza contributiva diversa - e de pensão é, portanto, não uma expectativa de direito, mas a legítima expectativa consolidada que decorre de direito materializado e de responsabilidade contratualizada com o regime previdenciário quando fez os devidos descontos em seu favor. Os dispositivos da PEC que se referem ao impedimento da cumulatividade de benefícios são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios – em especial da proporcionalidade e da razoabilidade - e dos direitos tratados no Art. 40, 194, 195 e 201 da Constituição Federal.

### **1.2.17. Aposentadoria de políticos**

A PEC acaba com a aposentadoria especial dos futuros titulares de mandatos eletivos . Eles ficarão vinculados ao Regime Geral. Os regimes especiais serão extintos, sendo admitida a reinscrição do ex-segurado do regime de previdência especial que vier a ser titular de novo mandato.

Os atuais titulares de mandato eletivo poderão permanecer vinculados aos regimes de previdência que já tenham instituídos pelas casas parlamentares, devendo cumprir tempo de contribuição adicional (pedágio de 30%) para aquisição da aposentadoria e idade mínima de 62 anos, se mulher, e 65 anos, se homem (atualmente, a idade mínima é de 60 anos para ambos os sexos e a aposentadoria é de 1/35 do subsídio de parlamentar para cada ano de contribuição como parlamentar).

### **1.2.18. Alíquotas de contribuição na proposta de Reforma da Previdência**

A PEC unifica as alíquotas do Regime Geral (trabalhadores privados) e do Regime Próprio (servidores públicos). Cria faixas de remuneração para aplicação das novas alíquotas aos 2 regimes, de forma escalonada:

⇒ Para quem ganha SM – reduz de 8% para 7,5%

⇒ Acima de 1 SM até 2000 – 9%

Acima de 2000 até 3000 – 12%

Acima de 3000 até o teto do RGPS – aumenta dos atuais 11% para 14%

⇒ Para servidores ganhem além teto do RGPS, ingressados até a implementação do regime de previdência complementar – aumenta de forma escalonada. A última faixa será de 22%

⇒ São aplicadas distintas alíquotas, conforme a faixa de salário-de-contribuição, de forma escalonada e progressiva sobre a remuneração das pessoas.

**Alíquotas progressivas de contribuição  
Dos servidores ao RPPS da União**

Faixa Salarial	Valor inicial (R\$)	Valor final (R\$)	Alíquota (%)
1	-	998,00	7,5
2	998,01	2.000,00	9,0
3	2.000,01	3.000,00	12,0
4	3.000,01	5.839,45	14,0
5	5.839,46	10.000,00	14,5
6	10.000,01	20.000,00	16,5
7	20.000,01	39.000,00	19,0
8	39.000,01	-	22,0

Fonte: texto-síntese e comentários: PEC 06/2019 – DIEESE, 26/02/2019.

Na prática, houve redução da alíquota da parcela do rendimento que vai até 1 SM (era 8% e vai a 7,5%). Os servidores públicos não optantes do Funpresp com salário superior ao teto do INSS sofrerão sensível elevação nas alíquotas, que poderão saltar dos atuais 11% para 22%. Ocorre que, como a aplicação é conforme cada faixa remuneratória, então o cálculo deve considerar a chamada alíquota efetiva (calculada sobre todo o salário) que varia de 7,5% a 11,68% para os vinculados ao RGPS e servidores públicos que contribuem até o teto do INSS. Para os servidores públicos que recebem acima do teto, as alíquotas efetivas poderão chegar a mais de 16,79% (para quem ganha acima de R\$ 39 mil).

Demonstração abaixo mostra a aplicação das alíquotas nas faixas da remuneração (“alíquota efetiva”):

**Proposta**

Salário	Alíquota Progressiva	Contribuição
R\$ 5.839,45	<b>11,68%</b> Alíquota Efetiva	R\$ 682,54
=		
R\$ 2.839,44	14%	R\$ 397,52
+		
R\$ 999,99	12%	R\$ 119,99
+		
R\$ 1.001,99	9%	R\$ 90,17
+		
R\$ 998,00	7,5%	R\$ 74,85

**Proposta**

Salário	Alíquota Progressiva	Contribuição
<b>R\$30 mil</b>	<b>16,11%</b> Alíquota Efetiva	<b>R\$4.835,83</b>
=		
R\$10.000,04	19%	R\$1.900,00
+		
R\$9.999,99	16,5%	R\$1.649,99
+		
R\$4.160,55	14,5%	R\$603,27
+		
R\$2.389,44	14%	R\$397,52
+		
R\$999,99	12%	R\$119,99
+		
R\$1.001,99	9%	R\$90,17
+		
R\$998,00	7,5%	R\$74,75

O governo estima que a alteração nas alíquotas do Regime Geral gere perda de R\$ 27,6 bilhões (parte substantiva dos trabalhadores tem rendimento até 1 SM, sendo contemplados com redução da alíquota). Esse valor seria compensado com as mudanças no Regime Próprio, onde a estimativa é de aumento de receita de R\$ 29,3 bilhões, tendo em vista a forte majoração de alíquotas para rendimentos acima do teto.

#### **1.2.19. Elevação da contribuição dos servidores públicos estaduais e municipais**

A PEC propõe a elevação da contribuição ordinária dos servidores dos Estados, DF e Municípios ao regime próprio para 14%, com redutores e acréscimos por faixa salarial, aplicado imediatamente, até que entre em vigor a lei que altere o plano de custeio do regime próprio de previdência social da União. Assegura-se, porém, a progressividade das alíquotas impostas, que serão escalonadas entre 7,5% e 22%.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de 180 dias, adequar as alíquotas de contribuição devida por seus servidores ao respectivo regime próprio de previdência social, podendo adotar o escalonamento e a progressividade de apuração das alíquotas (entre 7,5% e 22%). Caso não o façam nesse período, a alíquota definida pela PEC será definitivamente aplicada aos respectivos servidores.

#### **1.2.20. Redução do abono salarial**

A PEC reduz drasticamente o abono salarial, atualmente pago a quem trabalhou com carteira assinada por ao menos trinta dias no ano anterior, ganhou, em média, até dois salários mínimos por mês e está inscrito no PIS/PASEP há cinco anos ou mais.

Vale mencionar que a Lei 13.134/2015 já havia estabelecido o valor proporcional ao tempo de efetivo vínculo de emprego no ano anterior, reduzindo os gastos com o pagamento desse abono.

Com a proposta, o benefício passaria a ser pago apenas a quem recebe até um salário mínimo mensal, o que poderá afetar a renda de mais de 20 milhões de pessoas. Com a exclusão desse contingente do abono salarial, as pessoas terão menos renda disponível, afetando ainda mais as possibilidades de recuperação da economia.

### 1.2.21. Desoneração para os patrões (FGTS de aposentados e remuneração abaixo do SM)

A PEC reduz quantidades e valores de benefícios previdenciários, jogando a conta do ajuste sobre o trabalhador. Por outro lado, premia patrões, desonerando-os em relação à obrigatoriedade de pagamento da multa rescisória de 40% do FGTS quando vier a demitir empregado já aposentado. A PEC ainda propõe que o patrão não mais recolha o FGTS dos seus empregados aposentados pela Previdência Social. Atualmente, a proposta atinge 1,2 milhão de trabalhadores, número que tende a aumentar diante do envelhecimento populacional e da redução do valor dos benefícios proposta.

O trabalhador, ao solicitar aposentadoria e manter um vínculo de emprego, muitas vezes pelas condições adversas de renda, será penalizado, pois já não contará com o FGTS e a multa rescisória. Percebe-se que a PEC avança na precarização do mercado de trabalho, agora aplicada a trabalhadores geralmente idosos, que perderão direitos trabalhistas relacionados ao FGTS. O risco com esse novo dispositivo é de que seja ampliada essa restrição de acesso ao FGTS para qualquer aposentado que retorne ao mercado de trabalho

Uma outra face do beneficiamento incontestado do governo aos empresários é a **regulamentação da contribuição de segurados abaixo do piso**. Considerando as consequências da Reforma Trabalhista que admite modalidade de contratação com remuneração abaixo do SM (a exemplo do contrato intermitente ou zero hora e de jornada em regime de tempo parcial com remuneração proporcional, além de outras novidades que poderão aparecer, como a anunciada substituição da Carteira de Trabalho pela denominada “carteira verde-amarela”), a PEC estabelece que, quando o segurado tiver contribuição abaixo da mínima, terá possibilidade de complementar o recolhimento daquele período utilizando o excedente do valor de contribuição de outra competência ou agrupando contribuições inferiores ao mínimo para compor algum período válido de contagem de tempo de contribuição.

A inserção desses novos parágrafos no texto permanente da Constituição (§§14 e 15, art. 195) é uma aberração, pois trabalhadores com baixo poder remuneratório não reunirão as condições para acesso à previdência, tendo em vista o disposto na PEC.

### **1.2.22. Anistiados políticos**

A PEC prevê que os anistiados políticos contribuirão nos termos do aposentado e pensionista do RPPS da União. Assim, deverão pagar entre 7,5% e 22%, dependendo do valor que recebam, nos mesmos termos de aposentado ou pensionista do regime próprio de servidores públicos. Além disso, há proposta de proibir o acúmulo do valor recebido pelo anistiado com a aposentadoria, devendo-se optar pelo benefício de maior valor.

Fixa o teto do RGPS para a concessão de novas reparações mensais (§9º, art. 8º, ADCT).

### **1.2.23. Aposentadoria compulsória**

A proposta prevê que lei complementar definirá idade máxima para aposentadoria compulsória dos servidores públicos. A idade atual é de 75 anos. Uma interpretação do dispositivo admite que haveria permissão do governo Bolsonaro indicar mais membros aos tribunais superiores, especialmente STF, se aprovada a proposta e a nova lei fixar idade inferior. Essa tese é controversa e será alvo de questionamentos judiciais. Na prática, o risco é de Bolsonaro poder indicar quatro ministros do STF.

### **1.2.24. Exclusão das Forças Armadas, policiais militares e bombeiros militares**

Os militares da União, Estados, DF e Municípios foram excluídos da PEC nº 6, de 2019.

Os policiais e bombeiros militares terão as mesmas regras das Forças Armadas e também estão fora da PEC. Ademais, os militares na Reserva passam a poder trabalhar em atividades civis.

A exclusão dos militares da PEC mostra o engodo do discurso do governo Bolsonaro em relação ao combate aos privilégios. Os militares respondem por um déficit previdenciário (reservas, reformas e pensões) de R\$ 43,9 bilhões (2018), para um contingente de cerca de 340 mil inativos e pensionsitas. Segundo o TCU, em 2016, a despesa média anual com cada beneficiário militar inativo ou pensionista foi de R\$ 97,6 mil.

### 1.2.25. Outras alterações

- a) **Competência da União para definir regras de organização das polícias e bombeiros militares** - a PEC altera parágrafos do art. 42 e o inciso XXI do art. 22 da CF para usurpar competência dos entes federados legislar sobre prerrogativas de PMs e bombeiros. O maior risco consta na autorização de contratação de uma figura denominada “militares temporários” que poderá ter regras flexíveis e menos exigentes de qualificação para o exercício dessas funções, eliminando gradativamente a realização de concursos para efetivos dessas corporações.
- b) **Impõe aos demais entes a instituição do regime de previdência complementar** – essa alteração do §14 do art. 40 da CF interessa a governadores e prefeito que não conseguiram implementar tais regimes por resistência das corporações locais.
- c) **Privatização da previdência complementar dos servidores** - mantida a abertura para mercado privado, pois retira a natureza pública da entidade fechada e prevê a contratação de planos, via licitação, ou seja, na iniciativa privada. (§15 do art. 40). Além disso, outro objetivo dessa “reforma” seria ampliar o mercado para os planos privados de previdência. A construção de tamanhos obstáculos para acesso à previdência pública torna o sistema desacreditado para a população, desmotivando a vinculação e a contribuição, conduzindo-a para os produtos de consumo de previdência privada, destinados à parcela da população com capacidade de poupança, condenando a maioria dos demais brasileiros à desproteção social.
- d) **Competência da justiça federal para julgar causas previdenciárias** - exclui a explícita previsão de serem processadas na justiça estadual, o que poderia facilitar a vida dos segurados do interior. Até que se edite lei para autorizá-las a seguirem para a Justiça Federal, a justiça estadual processará e julgará as causas previdenciárias, acidentárias ou não, ajuizadas pelos segurados ou por seus dependentes, quando a comarca de domicílio do segurado distar mais de cem quilômetros da sede de vara do juízo federal.
- e) **Redução do auxílio reclusão** – atualmente o auxílio-reclusão **só vigora para quem é considerado de baixa renda**, conforme texto constitucional. Esse benefício é o que representa menor impacto no RGPS, porque as regras já são bastante limitadas. Ele se destina apenas aos dependentes do segurado que, por estar preso em regime fechado (antes da edição da MP 871/2019 também atendia o semiaberto), durante o período de

reclusão ou detenção, se não estiver recebendo salário de empresa nem outro benefício do INSS (auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço). O regulamento considera alcançado por esse benefício o dependente do preso que recebia remuneração de até R\$ 1.319,18 (em 2018). Portanto, ao contrário do discurso preconceituoso em relação à pessoa condenada, as restrições de acesso a esse benefício **atingem as famílias do preso pobre que não podem sofrer, ainda que indiretamente, as consequências punitivas decorrentes da prisão de seu familiar.** A MP 871 restringe a concessão do auxílio-reclusão às famílias de presos em regime fechado, excluindo os dependentes dos presos em regime semiaberto, que somam, segundo a estatística oficial do Infopen/MJ o total de 15% do sistema carcerário no último levantamento, feito em julho de 2016. Além disso alterou-se o cálculo do benefício. Atacar o benefício que é pago a dependentes, além de fragilizá-los, permite que organizações criminosas se fortaleçam por meio do assédio econômico aos presos e seus familiares ainda mais vulneráveis pela falta de recursos para subsistência.

- f) **Limitação do salário-família** - a PEC altera a previsão atual de garantir esse benefício a ‘segurados de baixa renda’ por ‘segurados com rendimento mensal de até um salário mínimo’. Na transição, estabelece o valor de R\$ 46,54 por filho. Atualmente, tem direito quem tem filho até 14 anos ou com deficiência e o valor é variável a depender da remuneração que não pode exceder 1.319,18 (2018).
- g) **Abono de permanência** - Atualmente, o pagamento do abono pecuniário é concedido aos servidores que, reunindo os requisitos exigidos para a aposentadoria, continuam em atividade. A flexibilização do direito ao abono de permanência proposto pela PEC constitui frustração da legítima expectativa, na medida em que o exercício do direito pelo servidor – ou seja, a fruição, o gozo, o usufruto - seria alterado pela imposição da redução remuneratória.
- h) **Revogação do sistema especial de inclusão previdenciária** de que tratam o §§ 12 e 13 do art. 201 da CF – tais dispositivos estabelecem que Lei regulamentará a inclusão na Previdência Social dos trabalhadores/as de baixa renda e sem renda própria, que se dediquem ao trabalho em suas residências, com alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do Regime Geral. A retirada desses parágrafos do texto da Constituição poderá representar uma destruição do modelo atual de inclusão, posto que a lei futura poderá mascarar esse sistema e excluir ainda mais a proteção. A partir do texto constitucional foram incluídos milhares de microempreendedores

individuais – MEI e as donas de casa de baixa renda, pelo reconhecimento do valor do trabalho desempenhado, de forma a recompor a sua histórica exclusão da Previdência Social. Esse reconhecimento social foi proveniente de governo Lula que definiu a alíquota de 5% para a contribuição das donas de casa, sendo inserida a alínea “b” ao inciso II do §2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 1991, bem como a inserção do §4º ao art. 21 da mesma lei, para conceituar como família de baixa renda aquela inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, cuja renda mensal seja de até dois salários mínimos.

### 1.3. OS 13 PRINCIPAIS RETROCESSOS DA PEC

Em síntese, listamos os 13 pontos principais que demonstram a opção do governo de destruir a seguridade social e prejudicar trabalhadores, pobres e mulheres:

- 1) **Capitalização:** o regime de capitalização, descrito na PEC como alternativa ao regime público, produzirá exclusão social e é o anúncio do fim da previdência no modelo atual. Os empregadores só empregarão por meio da capitalização, que deverá ser a porta de entrada para empregos ainda mais precários (carteira “verde & amarela”). Como não haverá entrantes no regime público, o custo fiscal para o Estado é gigantesco. Ou seja, o Estado financia o mercado, induzindo um regime excludente, baseado na capacidade individual de poupar, que segregará ainda mais pessoas, diante do grau de desigualdade;
- 2) **Elevação da carência de 15 para 20 anos:** o tempo de contribuição exigido excluirá sobretudo os trabalhadores mais pobres, de vínculo mais precário e maior rotatividade, já que eles não conseguirão alcançar 20 anos. Além disso, caso consigam se aposentar, será necessário trabalhar 40 anos para ter aposentadoria integral. A reforma trabalhista piora o quadro aqui descrito, com estímulo a relações de trabalho mal remuneradas que não permitem contribuições à previdência (intermitente, parcial, pejotização)<sup>15</sup>.
- 3) **Aposentadoria rural:** A PEC acabará com a aposentadoria especial ao exigir a efetiva prova de contribuição para assegurar o direito de aposentadoria aos agricultores familiares, pescadores artesanais e extrativistas. Atualmente, o segurado precisa comprovar o tempo pela demonstração do efetivo exercício da atividade em regime de economia familiar, regra que a PEC pretende extinguir. Como regra

<sup>15</sup> Rossi et al (2018) estimam uma perda anual de R\$ 1,5 bilhão para o RGPS com a pejotização, demonstrando os efeitos negativos da reforma trabalhista sobre o RGPS.

transitória, a PEC fixa em R\$ 600 por ano a contribuição do grupo familiar, o que pode gerar enorme exclusão social, tendo em vista se tratar de atividade de risco, na qual rendas líquidas são mínimas. Além de exigir a prova da contribuição, a PEC eleva a contribuição mínima de 15 para 20 anos (o que também vale para os assalariados rurais), o que certamente significará exclusão previdenciária, êxodo rural e maior pobreza no campo, tendo em vista a dificuldade de contribuir de forma permanente no setor. Por fim, a PEC aumenta cinco anos na idade de aposentadoria para as trabalhadoras rurais, igualando-a à idade do trabalhador rural.

- 4) **Benefício de Prestação Continuada:** O BPC foi desfigurado. Para os idosos em situação de miséria, o direito ao benefício só virá aos 70 anos (atualmente, são 65 anos). Entre 60 e 70 anos, o idoso contará com R\$ 400, renda inferior a meio salário mínimo atual. De um lado, as novas regras impedem a inclusão previdenciária, o que vai gerar uma legião de idosos muito pobres (situação residual no Brasil atual). De outro, garante uma renda básica de valor baixíssimo, focada no idoso em situação de miséria. Materializa-se a substituição do conceito de seguridade pelo de assistência focalizada nos miseráveis, excluídos do sistema previdenciário;
- 5) **Desigualdade de gênero:** A proposta é particularmente negativa para todas as mulheres. No caso das professoras e trabalhadoras rurais, equipara-se a idade mínima da mulher à do homem (60 anos de idade). A professora terá que trabalhar dentro da sala de aula por 40 anos para receber o valor da aposentadoria que teria direito hoje trabalhando por 25 anos, e terá que completar 60 anos de idade nessa mesma atividade. É necessário reconhecer as diversas formas de discriminação profissional contra as mulheres, como é o caso da diferença salarial, mesmo quando desenvolvida igual função ou atividade, o tempo gasto com a reprodução humana, com afazeres domésticos e familiares para a organização social e econômica do trabalho, a ausência de condições públicas para as mães assegurarem cuidado com filhas/os (déficit de creches e pré-escolas, além de hospitais infantis), a falta de equipamentos urbanos para redução da jornada doméstica (lavanderias públicas), todos fatores naturalizados como inerente do sexo feminino e dessa forma, dificultando a sua repercussão na inserção igualitária diante das normas previdenciárias. A única forma de reconhecimento do Estado pelo efetivo tempo de trabalho das mulheres na responsabilidade social pela reprodução, afazeres domésticos e de cuidados familiares é a distinção na contagem do tempo de

contribuição e idade entre homens e mulheres na Previdência Social. É isso que a reforma pretende minimizar até acabar. A autonomia social passa pela garantia da autonomia das mulheres. A igualdade, nesse caso, para se viabilizar constitucionalmente, impõe critérios diferentes para desiguais condições, posto que uma igualdade formal representa uma sobrecarga ainda maior às mulheres para alcançarem, de forma geral, o benefício previdenciário.

- 6) **Ausência de real combate aos privilégios:** A proposta não combate privilégios. Não traz medidas concretas para os militares, cujo déficit, considerando reservas, reformas e pensões, foi de R\$ 43,9 bilhões em 2018. Não revê desonerações, que, no governo federal, alcançam 4% do PIB em 2019. Não enfrenta o problema da aposentadoria compulsória de magistrados como “pena disciplinar” em casos de conduta manifestadamente negligente no cumprimento dos deveres do cargo, de procedimento incompatível com a dignidade, a honra e o decoro de suas funções, ou de escassa ou insuficiente capacidade de trabalho. Não combate os grandes sonegadores, que produz perdas anuais de R\$ 500 bilhões aos cofres públicos. Não traz novas fontes de financiamento para a seguridade, mantendo sistema tributário regressivo que não taxa renda e patrimônio (por exemplo, alíquota de 20% sobre lucros e dividendos geraria receita anual superior a R\$ 50 bilhões).
- 7) **Pensão por morte:** com as regras propostas pelo governo, a pensão por morte deixa de corresponder a 100% do benefício (RGPS) e poderá ter valor abaixo do salário mínimo. Quando houver um dependente e o tempo de contribuição for de 20 anos, o benefício será de apenas 60% do valor. Por exemplo, sob as condições citadas, para um benefício de valor igual a 1 salário mínimo, a pensão seria inferior a R\$ 600, prejudicando fortemente o bem-estar dos pensionistas e impactando no empobrecimento de toda a sociedade, na medida em que o rendimento da previdência mobiliza a economia da maioria dos municípios brasileiros.
- 8) **Aposentadoria por incapacidade permanente (invalidez):** o valor dos benefícios da aposentadoria por invalidez não mais corresponderá a 100% das contribuições, conforme regra vigente. Pela proposta, quando não decorrente de acidente de trabalho (atualmente, é o caso de 90% das aposentadorias por invalidez), o valor será de apenas 60% da média dos salários de contribuição, quando o tempo de contribuição for de 20 anos, assegurado um salário mínimo.

- 9) **Redução do valor dos benefícios:** A proposta do governo retira a possibilidade do valor do benefício ser da média aritmética dos maiores salários-de-contribuição, dispensando as menores contribuições correspondentes a 20% do período contributivo. Agora, o valor será da média de TODO o período que contribuiu, rebaixando o valor das aposentadorias. Isso se trabalhar por 40 anos. Se contribuir por 20 anos, o valor será de 60% dessa média total, já desatualizada. Portanto, a PEC achatará o valor dos benefícios, além de determinar 40 anos de contribuição para receber o valor integral.
- 10) **Abono salarial e FGTS:** a extinção do direito ao abono salarial para quem ganha mais de 1 SM até 2 SM atingirá mais de 20 milhões de pessoas, que deixarão de receber até 1 SM de abono, deixando de circular importantes recursos para a economia. No caso do FGTS, enquanto trabalhadores pagam a conta da previdência, patrões deixam de recolher FGTS e de pagar multa rescisória relativa aos seus empregados que se aposentarem. É mais um passo na precarização do trabalho e redução de direitos, de modo que o empregado aposentado que quiser continuar no emprego terá que aceitar essa perda. Caso peça demissão, além de perder o direito à multa sobre o valor já acumulado do FGTS, terá que arriscar-se no mercado de trabalho, competindo com os mais jovens em busca de inserção, reduzindo direitos dos trabalhadores aposentados que voltam ao mercado de trabalho;
- 11) **Desconstitucionalização das regras previdenciárias e o fim da proteção social universal e inclusiva:** a PEC remete à Lei Complementar a regulamentação da Previdência, o que permitirá introduzir mudanças estruturais com um quórum de aprovação mais fácil. Esse tipo de lei precisa de 257 votos para ser aprovada, contra os atuais 308 exigidos para se alterar a Constituição. Ademais, os projetos de lei complementar podem ser apreciados em regime de urgência, ao contrário de PECs, que possuem um rito de tramitação mais rígido. Na prática, essa alteração facilita sobremaneira a realização de novas reformas no sistema da Seguridade Social. Até que essa lei seja publicada com as novas regras permanentes, a proposta traz as regras de transição.
- 12) **Idade mínima de 62 anos para mulher e 65 para homem:** Atualmente, é possível se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para homem, 30 para mulher). Para que não incida o fator previdenciário (redução do valor), foi criada no governo Dilma a regra 85/95, elevada em 2019 para 86/96. A regra permite que o trabalhador

se aposente com tempo de contribuição de 30 anos (mulher) ou 35 anos (homem) caso a soma da idade e tempo de contribuição seja de 85 pontos (mulher) ou 95 pontos (homem). Até 2027, a pontuação será 90/100. Prever apenas aposentadoria por idade mínima prejudicará quem começa a trabalhar e a contribuir cedo, que precisará trabalhar por até mais 14 anos. Além disso, a proposta desconsidera a desigualdade de gênero, aproximando idade mínima da mulher (62 anos) e do homem (65 anos). A situação se torna ainda mais grave, em razão do curtíssimo tempo de transição (de 12 anos), que faz com que grande parte dos trabalhadores que já estão no mercado de trabalho se enquadre nas novas regras. Para se ter uma ideia, a reforma da previdência de Temer, que já era muito draconiana, previa transição de vinte e um anos.

- 13) **Fim da regra constitucional de reposição da inflação para os benefícios acima de 1 SM:** Atualmente, a Constituição assegura o reajuste dos benefícios previdenciários com a finalidade de preservar seu valor real. Por exemplo, em 2018, houve reajuste de 3,43% nos benefícios acima de um salário mínimo, baseado no INPC. A PEC retira da Constituição esta regra, que passaria a ser definida por Lei Complementar. A mudança poderá significar que todos os benefícios acima de 1 SM sequer serão reajustados para manter seu poder de compra. Em 20 anos, a ausência de reposição da inflação poderia causar uma perda superior a 50% no valor dos benefícios, prejudicando milhões de aposentados e pensionistas.

\*\*\*

De modo geral a proposta de emenda apresentada não visa aperfeiçoar as normas da Previdência Social nem garantir sua sustentabilidade a longo prazo. Em nossa opinião, o propósito **recai sobre dois objetivos**, ambos ligados aos interesses do setor financeiro e em detrimento da maioria da população.

O primeiro, consiste na diminuição das despesas decorrentes da Seguridade Social para adequá-las aos ditames da Emenda Constitucional 95, que limita o crescimento das despesas primárias da União à variação anual da inflação nos próximos 20 anos. A proposta comprime o valor das aposentadorias e pensões, mesmo para quem está às vésperas de se aposentar ou para quem contribuiu, por anos, na expectativa de alcançar para si e sua família (em caso de seu falecimento) determinado nível de vida, além de retardar a aposentadoria dos segurados e impedir que milhões de pessoas consigam efetivamente obter o benefício previdenciário, em especial os mais pobres e os mais vulneráveis nas relações de trabalho;

O segundo objetivo dessa “reforma” seria ampliar o mercado para os planos privados de previdência. A construção de tamanhos obstáculos para acesso à previdência pública torna o sistema desacreditado para a população, desmotivando a vinculação e a contribuição, conduzindo-a para os produtos de consumo de previdência privada, além de indicar a criação de um modelo de previdência pelo regime de capitalização individual, condenando a maioria dos demais brasileiros à desproteção social e à miséria excludente à luz do ocorrido em países que experimentaram o mesmo. Além disso, a capitalização geraria um custo de transição gigantesco para o Tesouro Nacional, onerando os cofres públicos para que o mercado de capitalização seja promovido.

## Parte II – TEXTOS PARA APROFUNDAMENTO DO DEBATE

### 2.1 A SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

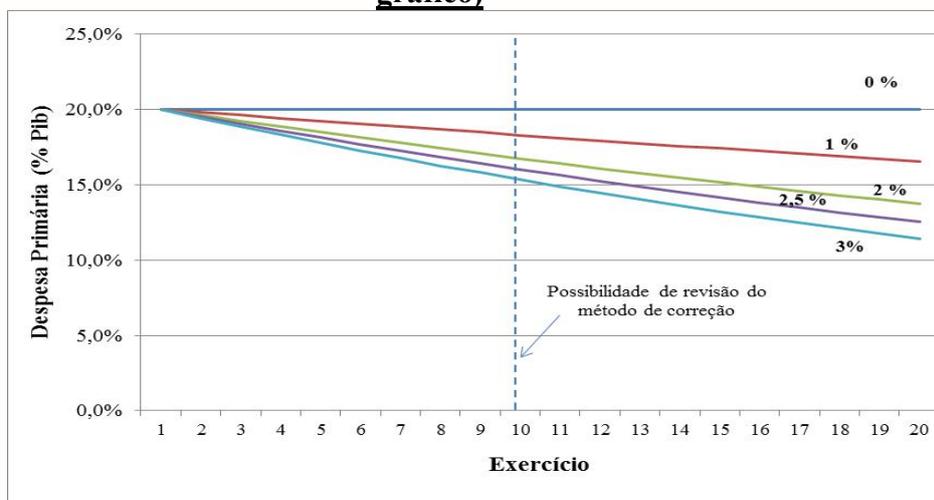
Este tópico contextualiza, debate e traz dados relativos à questão da sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro.

#### Os argumentos convencionais fiscalistas

Inicialmente é importante contextualizar a proposta sob o enfoque fiscal,. Ela se encontra sob a égide da Emenda Constitucional (EC) nº 95 (teto dos gastos) que congelou o gasto público federal em termos reais até 2036.

O gráfico a seguir identifica cenários da evolução, ou melhor, da involução da despesa primária em relação ao PIB, a partir de hipóteses de crescimento para os próximos 20 anos. Mostra que quanto maior for o crescimento da economia, menor será a participação da despesa primária em relação à renda nacional.

#### Tendência da Despesa Primária (em % PIB) x Taxa de Crescimento (inserir os anos no gráfico)



Fonte: Câmara dos Deputados - Consultoria de Orçamento Estudo Técnico nº 12/2016

Em um cenário realista - crescimento médio real do PIB de 2,5% ao ano – que nos dá uma dimensão da possível trajetória das despesas primárias nos 20 anos de vigência da EC nº 95, o gasto do Governo Federal sairia de cerca de 20% do PIB, em 2016, para 12,5% em 2036.

A área econômica do Governo foi mais ousada na sua previsão. Calculou a redução da despesa primária entre 0,5 % e 0,6% do PIB anualmente<sup>16</sup>. Se esta estimativa se configurar, o gasto para financiar as políticas públicas do Governo Federal cairá ainda mais – para cerca de 10% do PIB no final de 2036, ou seja, para a metade da atual.

Considerando a participação do orçamento federal no gasto do setor público consolidado que envolve as três esferas de governo, a Emenda em vigor tem potencial para diminuir, em 20 anos, cerca de 1/3 da atual participação do Estado na economia.

Ao se manter a EC nº 95 será inexorável o ajuste fiscal em despesas obrigatórias que já representam 93% dos orçamentos da União.

Associar a função alocativa do Estado, unicamente a um indexador de inflação, por um prazo tão extenso, sem considerar a capacidade de arrecadação nem as demandas de bens e serviços públicos, não tem paralelo nas regras que regem a política fiscal adotadas no mundo, ou seja, nenhum país adotou para si tamanha restrição fiscal.

É esse cenário de restrição que baliza o argumento do pensamento fiscalista em defesa da Reforma da Previdência que costuma focalizar exclusivamente o aspecto das despesas, desconsiderando a dinâmica das receitas previdenciárias como potencial de financiar o sistema. Usualmente, defende-se que o sistema previdenciário brasileiro é excessivamente generoso, quando comparado em perspectiva internacional. Ademais, aponta-se para uma relação de causalidade entre ajuste fiscal e crescimento econômico, tendo em vista o efeito positivo que a melhora dos indicadores fiscais teria sobre a confiança dos investidores. Nesse sentido, o argumento poderia ser sintetizado na fórmula “ajustar para crescer”.

A proposta apresentada pelo governo Bolsonaro traz, entre outros aspectos, o fim da aposentadoria por tempo de contribuição e o aumento da idade mínima, com período de transição muito pequeno, prejudicando, em particular, os trabalhadores que começaram a contribuir mais cedo. Tais propostas, voltadas exclusivamente à redução dos gastos, são justificadas, principalmente, pela evolução do déficit previdenciário. Segundo informações do Tesouro Nacional, o déficit de 2018<sup>17</sup> foi o maior da série histórica, tendo somado mais de R\$ 290 bilhões (considerando RGPS, RPPS e militares), o que explicaria a urgência de uma reforma da previdência. Ademais, as projeções oficiais (LDO 2019) apontam que, diante de

---

<sup>16</sup> Segundo declaração do Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – Jornal Valor econômico 21/09/2016 pag. A3.

<sup>17</sup> A área econômica do Governo calcula o déficit da previdência como diferença entre a arrecadação líquida e as despesas com os benefícios dos regimes, considerando exclusivamente as contribuições dos empregados e empregadores e desconsiderando as demais receitas da seguridade social, passíveis de financiar o sistema previdenciário, conforme definido na Constituição de 1998.

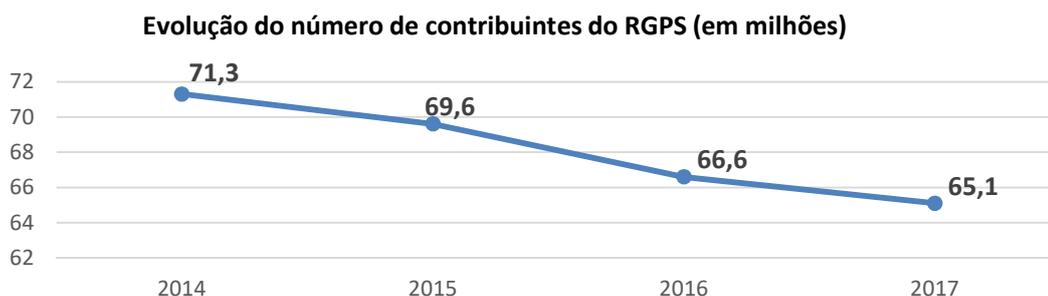
fatores como a transição demográfica, a necessidade de financiamento do RGPS passaria de 2,84% do PIB em 2019 para 11,4% do PIB em 2060, reforçando a necessidade da reforma da previdência.

Entretanto, os dados oficiais omitem diversos aspectos relevantes. Entre eles, o fato de que cerca de 60% do que o governo nomeia como déficit do RGPS se refere à previdência rural, política central para a redução da pobreza e inclusão social no campo que garante benefícios, quase sempre de 1 salário mínimo, para 9,5 milhões de pessoas. Já a previdência urbana, foi superavitária até 2015 (resultado fiscal de 0,1% do PIB). Esse superávit se deu em função principalmente do aumento da massa salarial no mercado de trabalho formal, fruto da dinâmica econômica do período. A partir de 2015, o resultado sofreu de forma mais intensa os efeitos da crise econômica com queda real de arrecadação.

É fundamental que o equilíbrio da previdência social seja observado em um contexto mais amplo, associando-o à arquitetura de um sistema de proteção capaz de promover inclusão social em tempos de mudanças econômicas e demográficas. Para tanto, é necessário considerar diversos aspectos, elencados a seguir.

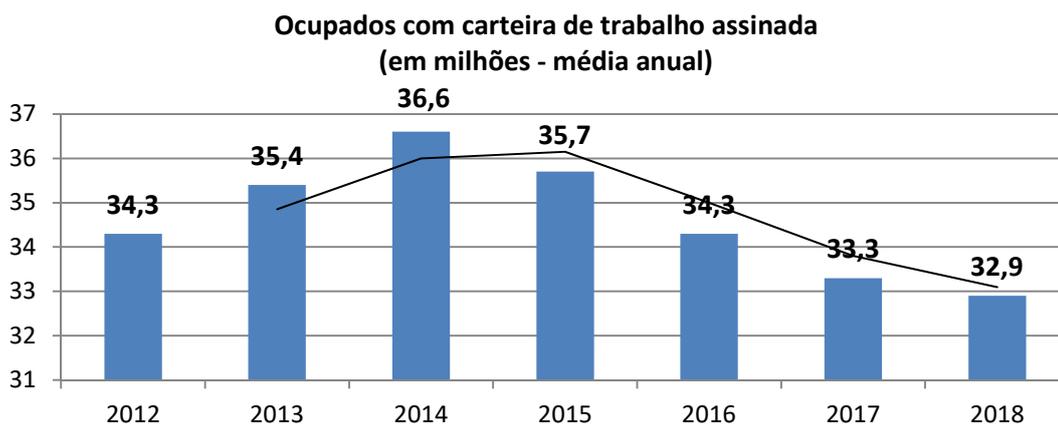
### **A necessária separação entre aspectos conjunturais e estruturais**

O debate sobre o déficit da previdência social não pode ser feito sem remissão à questão da conjuntura econômica. A queda na atividade econômica foi responsável pela redução de 6,2 milhões de contribuintes do RGPS.



Fonte: AEPS 2017. Elaboração própria.

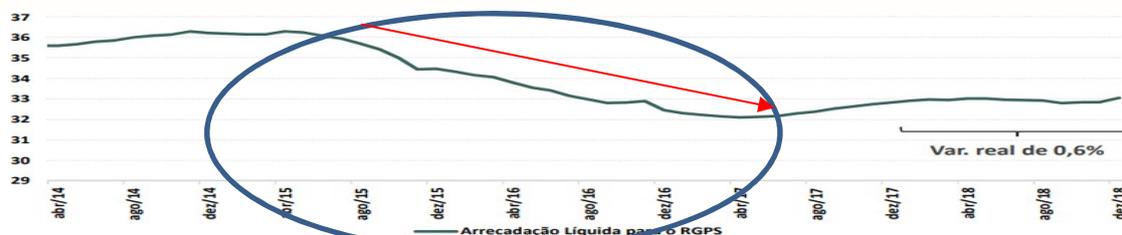
A queda de contribuintes para o RGPS reflete a piora do mercado de trabalho nos últimos anos. Conforme os dados da PnadC, considerando as médias anuais entre 2014 e 2018, o número de desocupados cresceu em 6,1 milhões. Além disso, o número de ocupados formais foi o menor da série histórica, com queda de 3,7 milhões entre 2014 e 2018.



Fonte: PnadC. Elaboração própria.

Os dados revelam uma estreita ligação entre mercado de trabalho e previdência. O aumento do déficit previdenciário, nos termos apresentados pelo governo, é função, sobretudo, de dois aspectos combinados: a retração da economia (2015 e 2016) ou seu fraco crescimento (2017) fazendo com que a despesa cresça em relação ao PIB. De outro lado, a arrecadação previdenciária se reduz com a crise, espelhando a situação do mercado de trabalho. O gráfico abaixo demonstra a queda da arrecadação do RGPS no período da crise econômica.

#### Arrecadação líquida para o RGPS\*



Fonte: Tesouro Nacional. Média móvel de 12 meses. R\$ bilhões – a preços de 2018 (IPCA)

Até 2014, o que o governo considera como déficit da previdência estava em queda. Ele só cresce sistematicamente a partir de 2015, diante da retração do PIB e do aumento do desemprego.

### Necessidade de financiamento do setor público - INSS fluxo acumulado de 12 meses - % do PIB



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Portanto, é falacioso o argumento de que o déficit da previdência cresceu ininterruptamente, como resultante de um problema estrutural. Na verdade, é a partir de 2015, em razão da crise, que ele se acelera. Os números atestam que o debate sobre eventual reforma da previdência deve segregar os fatores estruturais e conjunturais, sob pena destes últimos contaminarem a análise da sustentabilidade previdenciária.

Também é necessário lembrar que políticas recessivas, como o congelamento de gastos da EC nº 95/2016, que levaram o investimento público federal ao menor nível em dez anos, impactam a atividade econômica e agravam o quadro das contas públicas em função da queda de arrecadação, repercutindo sobre o equilíbrio da previdência social. Além disso, a reforma trabalhista, realizada na gestão Temer, tende a piorar a situação, pois a precarização do mercado de trabalho dificulta as contribuições previdenciárias (menores remunerações, maior rotatividade, pejetização, entre outros).

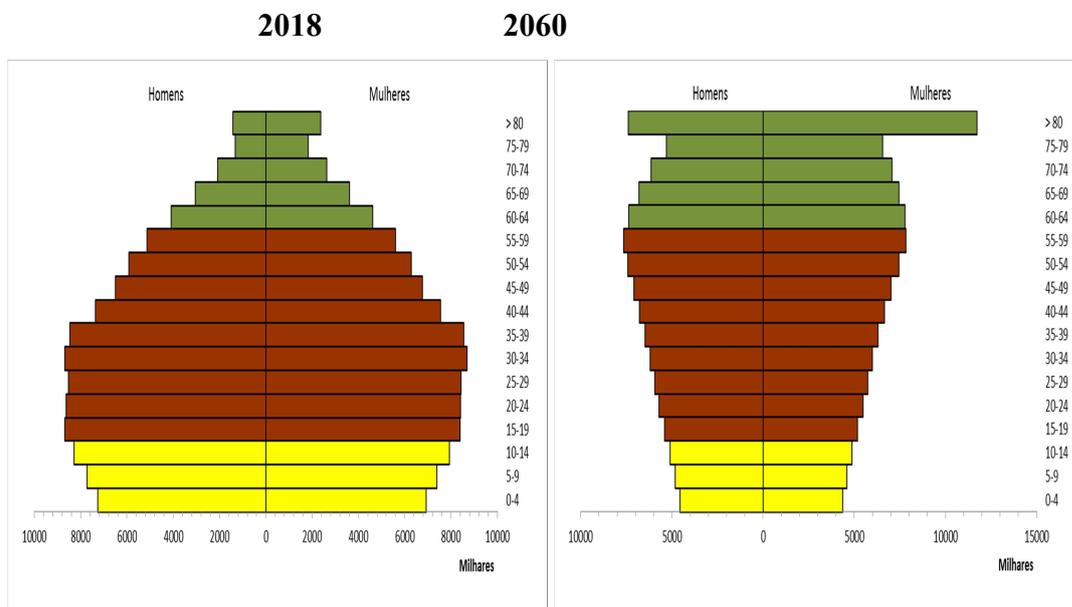
Diante do exoposto, é necessário inverter a máxima fiscalista “ajustar para crescer”, transformando-a em “crescer para ajustar”. Esta é uma condição para sustentabilidade da previdência pública no Brasil.

#### **As projeções de longo prazo revelam a necessidade de um ajuste na previdência apenas pelo lado da despesa?**

A reforma da previdência não pode ter foco exclusivo em redução do valor e quantidade de benefícios assistenciais e previdenciários, sob pena de afetar especialmente os mais pobres. É fato que a situação demográfica no Brasil está se alterando e sofrerá grandes

mudanças ao longo das próximas décadas, conforme os gráficos a seguir, o que impõe desafios para a previdência social.

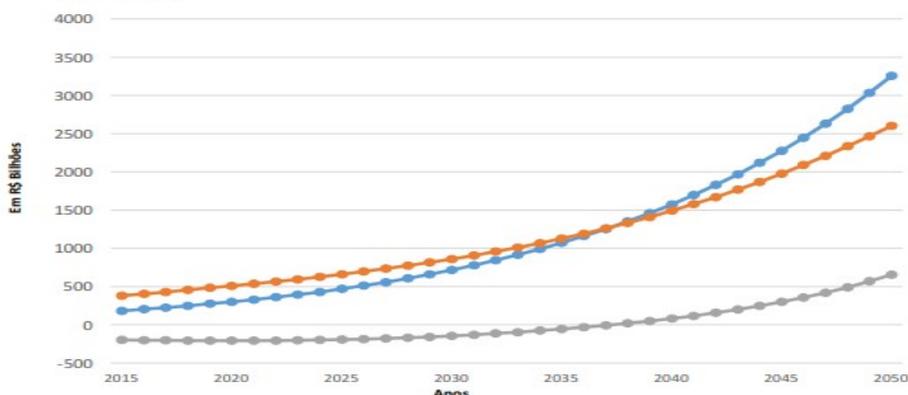
### Pirâmide populacional brasileira



Fonte: LDO 2019

Mas esses desafios devem ser avaliados de maneira mais completa, sem omitir aspectos centrais para o equilíbrio financeiro da previdência. Gentil *et al* (2017) constroem cenários das contas do RGPS, considerando o crescimento da produtividade, da receita e do emprego formal. No cenário do governo, o déficit do RGPS alcançará R\$ 1.447 bilhões em 2050. No entanto, em um cenário moderado (com crescimento médio de 2,5% da produtividade, 1% da receita e 1% do emprego formal), as simulações dos autores demonstram que seria possível obter superávit atuarial a partir de 2038 (linha cinza do gráfico), consideradas apenas as contribuições previdenciárias advindas de empregados e empregadores.

**FIGURA 7 CENÁRIO MODERADO – RESULTADO FINANCEIRO DO RGPS BRASIL (2015-2050)**



Fonte: Elaboração própria

A simulação demonstra que o equilíbrio das contas previdenciárias não pode focar apenas em corte de despesas; é necessário tomar medidas que ampliem a produtividade do trabalho, as receitas previdenciárias e a formalização do trabalho. No primeiro caso, são fundamentais políticas voltadas à educação, à ciência e tecnologia e aos investimentos. No entanto, o ajuste fiscal em curso (sobretudo com a EC nº 95) vai no sentido oposto, reduzindo despesas primárias em relação ao PIB até 2036.

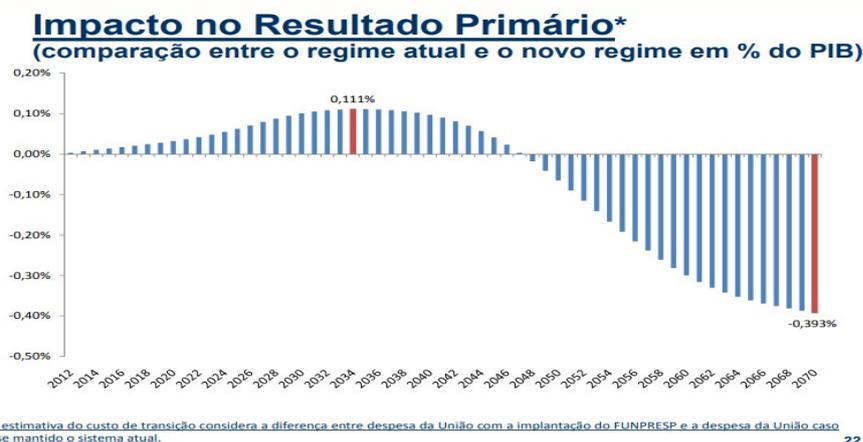
Por seu turno, a elevação da arrecadação previdenciária pode ser resultado de diversas medidas, entre elas, a revisão de isenções fiscais (segundo a Receita Federal, as desonerações superam 4% do PIB, que equivale a mais de 20% de toda a arrecadação), a regulamentação de parcelamentos especiais (o último Refis, de Temer, perdoou R\$ 47 bilhões em dívidas tributárias), a recuperação de dívidas previdenciárias e a reversão de desvinculações de receitas. Esgotar o debate do equilíbrio financeiro da previdência na despesa é jogar todo o peso do ajuste na conta dos trabalhadores e dos mais pobres.

### **As mudanças no RPPS nos governos do PT e seus efeitos de curto, médio e longo prazos**

Um aspecto que não pode ser negligenciado no debate da sustentabilidade da previdência são as reformas conduzidas pelos governos do PT, especialmente a referente ao Regime Próprio dos Servidores Públicos, com a criação da Funpresp. Todos os servidores que ingressaram no serviço público federal a partir de 2013 passam a estar submetidos ao teto do RGPS (convergência dos regimes), contando, caso adiram, com a previdência complementar para a parcela salarial que exceda o teto.

No curto prazo, a reforma tem impacto fiscal negativo sobre as contas do RPPS, pois os novos servidores passam a contribuir até o teto e a União contribui paritariamente para a

conta do servidor que aderiu ao regime complementar, até certo limite (atualmente, até 8,5% do salário de participação). No entanto, no médio e longo prazos, o resultado fiscal é positivo, conforme projeções do Ministério da Fazenda, reproduzidas a seguir, segundo as quais o impacto fiscal do novo regime decresce a partir da década de 2030 e se torna positivo por volta de 2050.



Fonte: Ministério da Fazenda

Portanto, o debate sobre a sustentabilidade da previdência, quando referida ao RPPS, não pode desconsiderar que a Funpresp tem efeito negativo no curto prazo, mas produzirá ganho fiscal no longo prazo, tendo em vista a convergência dos regimes próprio e geral pela observância do teto do INSS. Este dado é sistematicamente omitido por aqueles que defendem uma reforma da previdência focada apenas na redução da quantidade e valor dos benefícios.

Um aspecto fundamental é induzir os entes federados que ainda não avançaram nesta direção a adotar o regime de previdência complementar, o que terá consequências positivas em termos de equidade, mas também de sustentabilidade financeira da previdência.

### **O orçamento da seguridade social como comando constitucional**

Quando se discute o equilíbrio financeiro da previdência, não se pode esquecer que ela está inscrita, nos termos da Constituição, no sistema de seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos de previdência, saúde e assistência social.

Para garantir a efetividade da seguridade social, a Constituição prevê que ela será financiada por toda a sociedade, considerando um conjunto diversificado de fontes de financiamento da seguridade, para além das contribuições sobre a folha de pagamento. Seguindo o comando constitucional, é necessário analisar o equilíbrio da previdência à luz das

contas da seguridade social. Segundo a ANFIP, a seguridade social foi superavitária até 2015. Entre 2005 e 2017, foi gerado pela seguridade social um superávit médio de R\$ 43 bilhões<sup>18</sup>.

Quando observados os países da OCDE, percebe-se que é usual o modelo tripartite de financiamento da seguridade. Na Alemanha, por exemplo, o governo financia 33,6% da seguridade; o empregador, 30,9%; o trabalhador, 36,5%; outras fontes, 13,5%. Em países como a Dinamarca, o governo chega a financiar 75,6% da seguridade; o empregador, 11,5%; o trabalhador, 8%; outras fontes, 4,8%.

Não faz sentido, sobretudo diante do profundo impacto das mudanças produtivas no mundo do trabalho, que a previdência seja financiada exclusivamente por contribuições advindas dos trabalhadores e empregadores. Nesse sentido, cabe não apenas, conforme já mencionado, adotar medidas pelo lado da receita como revisão de desonerações, desvinculações e combate à sonegação, mas também discutir novas fontes de financiamento da seguridade e previdência social.

O exposto vale, sobretudo, para o caso brasileiro, cujo sistema tributário é profundamente regressivo, inclinado à taxação do consumo, e não da renda e do patrimônio. Para dar apenas um exemplo, caso se revogasse a isenção tributária concedida à distribuição de lucros e dividendos, aplicando-se alíquota de 20%, estima-se, com base nos dados do IRPF, ganho anual superior a R\$ 50 bilhões.

As receitas não-tributárias seriam também centrais numa estratégia voltada a garantir o equilíbrio financeiro da seguridade social no longo prazo. Especialmente, o pré-sal teria um papel central, financiando a seguridade direta ou indiretamente, via políticas que têm impacto sobre ela (como o caso da educação, conforme citado anteriormente).

Sob determinadas condições, pode-se estimar uma participação governamental de R\$ 3,8 trilhões em todo o pré-sal<sup>19</sup> ao longo de algumas décadas. Contudo, as medidas fiscais recentes demonstram mais uma vez o ímpeto governamental em cortar despesas e renunciar a receitas estratégicas para financiar o sistema de proteção social. No caso do pré-sal, a Lei nº13.586/2017 permite o abatimento das importâncias aplicadas pelas petroleiras da base de cálculo do lucro real e da CSLL. Apenas considerando o abatimento dos royalties, há uma perda (novamente, sem trazer a valor presente) superior a R\$ 1 trilhão ao longo do período de exploração da área.

---

<sup>18</sup> Os números da ANFIP diferem consideravelmente dos oficiais, tendo em vista diferenças metodológicas. De modo geral, pode-se dizer que a ANFIP procura traduzir em suas estatísticas o conceito de seguridade, nos termos da Constituição.

<sup>19</sup> Considerando 100 bilhões de barris de petróleo a US\$ 70 cada, custo de produção de US\$ 9, royalties de 15%, excedente em óleo da União de 60%, IRPJ de 25%, CSLL de 9%.

Ademais, diante da EC 95, a ampliação da receita é esterilizada pelo teto de gastos. Portanto, como a despesa já está programada no teto, o aumento de arrecadação não pode reverter em ampliação das bases de financiamento da seguridade social até 2036.

A combinação de renúncias tributárias e redução da despesas em relação ao PIB (teto de gastos) é ilustrativa da maneira como a questão da sustentabilidade da seguridade social é tratada desde a gestão Temer. No receituário neoliberal, a questão central não é discutir os ajustes necessários para assegurar uma base de financiamento compatível com um sistema de proteção social inclusivo. O ponto é desconstruir a seguridade e suas políticas (entre elas, a previdência) para reduzir as despesas sociais, excluindo parcela substantiva da população, especialmente aquela que não dispõe de capacidade contributiva, e ampliando desigualdades.

### **Conclusão**

Uma reforma da previdência baseada apenas em corte de despesas gerará maior desigualdade. Os dados aqui apresentados mostram que a sustentabilidade previdenciária (e, de forma mais geral, da seguridade) não requer apenas um viés de redução do valor e quantidade dos benefícios.

Os regimes previdenciários sofreram diversas alterações no Brasil. Nos governos do PT, procedeu-se à equiparação dos regimes próprios e geral para os servidores federais que ingressaram no Estado a partir de 2013.

Ademais, adotou-se a fórmula 85/95 como critério de cálculo do valor da aposentadoria (sem incidir o fator previdenciário), prevendo-se sua evolução gradativa até 2027, quando alcançará 90/100. Somando-se a idade e o tempo de contribuição, será necessário que o homem atinja 90 pontos e a mulher, 100.

Em 2019, a regra já progrediu para 86/96. Por exemplo, para um homem com 35 anos de contribuição, sua idade requerida será de 61 anos. Nesse sentido, pode-se dizer que já há uma idade mínima implícita para a aposentadoria. Ademais, as aposentadorias por idade mínima já são mais de 50% do total, o que tende a se ampliar, tendo em vista a situação do mercado de trabalho (marcado pela precarização, rotatividade e desemprego), que impede que se alcance o tempo exigido de contribuição. Parcela dos trabalhadores mais pobres, dada sua inserção precária no mercado de trabalho, aposenta-se por idade, muitas vezes com idades acima da mínima (65 para homens, 60 para mulheres), pois levam mais tempo para obter o tempo mínimo de contribuição (15 anos).

No cenário descrito, reformas guiadas pelo ideário neoliberal, como a apresentada em 2016 e agora, visam sobretudo reduzir despesas atingindo os mais pobres, gerando exclusão

previdenciária de modo que as despesas primárias possam caber no teto de gastos. Alternativamente, a sustentabilidade financeira da previdência e da seguridade deve ser discutida à luz de seu papel de garantir inclusão. O envelhecimento populacional não determina a necessidade de exclusão do acesso à proteção social. Pelo contrário, eventuais ajustes devem ser integrados a uma estratégia de sustentabilidade para tornar o sistema mais igualitário.

Para tanto, os fatores aqui elencados devem ser levados em conta no debate previdenciário, especialmente: os impactos do mercado de trabalho sobre a previdência, segregando-se aspectos conjunturais e estruturais; a revisão das políticas de renúncia, parcelamentos especiais e combate à sonegação; a diversificação das bases de financiamento da seguridade; os impactos das reformas já realizadas; o combate a privilégios; e os efeitos da austeridade fiscal sobre a inclusão previdenciária.

Nenhuma dessas questões é incorporada aos cenários de déficit da previdência elaborados pelo governo. Portanto, os números oficiais não revelam a necessidade de uma reforma da previdência focada apenas em redução de quantidades e valores de benefícios, mas uma escolha política de transferir a conta do ajuste para os trabalhadores e os mais pobres, gerando exclusão do sistema de proteção social.

## 2.2. SEGURIDADE SOCIAL E REGIMES PREVIDENCIÁRIOS: ASPECTOS HISTÓRICOS, CONCEITUAIS E LEGAIS

A Seguridade Social, demanda dos movimentos sociais pré-constituente de 1987-88<sup>20</sup>, foi concretizada no texto constitucional como um eficiente sistema de proteção social, estruturada sob três pilares, sendo a Saúde e Assistência universais e gratuitas e a Previdência, universal e contributiva. O inciso V do art. 203 da Constituição, ao tratar da Assistência Social, garante uma renda mínima (salário mínimo) para idosos e pessoa com deficiência que não possuem meios de prover sua manutenção nem por sua família<sup>21</sup>.

Seus objetivos - constante do Art. 194 - primam pela universalidade, inclusão e distributividade na prestação dos serviços, como marca da solidariedade basilar desse sistema:

“Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

Note-se que o conceito do direito à seguridade social e a um padrão de vida adequado já constava na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 22 e 25), de 1948, e também no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (que entrou em vigor em 1976). Todo o acervo do Estado do bem-estar social desenvolvido no Século XX tinha atenção para a criação de garantias voltadas à proteção da classe trabalhadora quando envolvida em circunstâncias de vulnerabilidade ou afastamento das condições de prover a própria subsistência, cada país estabelecendo a sua formatação, inclusive quanto aos tipos de benefícios, com caráter contributivo ou não.

<sup>20</sup> A ideia de sistema reunindo previdência, saúde e assistência social constou na Lei 6.439, de 1977, ao instituir o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), reunindo o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) com o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas) e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), já criado em 1966 e que respondia pela análise e concessão dos benefícios.

<sup>21</sup> Vale destacar que as despesas com benefícios assistenciais (BPC/RMV) corresponderam a apenas 3,9% no orçamento de 2016, 3,13% em 2017 e para 2019 a previsão é de 3,1% da LOA.

Esse sistema vem sofrendo ataques sucessivos dos neoliberais que desejam transformá-lo em produto para venda no mercado, repetindo sempre a mesma cantilena de que ele é inviável e vai levar o Brasil à falência. Nosso sistema já se provou viável e efetivo no combate à pobreza e às desigualdades sociais, e por isso deve ser aperfeiçoado e fortalecido. Os gastos sociais não podem ser vistos como inimigos do crescimento econômico, como pretendeu firmar entendimento o Fundo Monetário Internacional – FMI que, desde a década de 1970, criou mecanismos de ingerência nos Estados-nação, na perspectiva de desmobilizar os recursos voltados à seguridade social.

No caso brasileiro, a evidente associação entre os investimentos sociais de retirada da população da miséria e o desenvolvimento econômico associado às melhores condições sociais, protagonizado a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores, contribuiu para viabilizar o conjunto normativo constitucional concebido desde 1988.

De 2003 a 2014, essa estrutura foi aprimorada e alcançou níveis de proteção social nunca antes experimentados no Brasil. No entanto, apesar de aumentar a proteção e incluir socialmente milhões de cidadãos, não discutimos a estrutura de financiamento da Seguridade Social. Na verdade, essa discussão passaria obrigatoriamente por um processo mais amplo, qual seja, a reforma de todo o nosso sistema tributário, trazendo para a realidade atual do mercado de trabalho e da estrutura das empresas uma forma de tributação mais justa.

### **A modelagem brasileira da Previdência Social - amparo constitucional e legal no ordenamento jurídico**

Nosso modelo de proteção social segue o exemplo da maioria dos países nos quais a sociedade, direta ou indiretamente, de forma solidária, financia seu custeio e define, através da participação social em seus conselhos, seu funcionamento e forma da prestação dos serviços, além da disposição de orçamento próprio, conforme art. 194 e 195 da Constituição.

O perfil inclusivo da Previdência Social tem determinação em norma constitucional e com seu orçamento, assim como a lógica de composição das fontes de custeio decorrem de arrecadação variável e com estreita relação com o mercado de trabalho. Portanto, com uma dinâmica atuarial, diante do movimento de inclusão contributiva e demandas de despesas variáveis, o discurso do déficit da Previdência precisa ser melhor contextualizado em todos os casos e momentos – inclusive quando inseridas despesas assistenciais, o que é um erro primário e de má-fé.

A previsão constitucional do *Art. 201 da CF/88* define que a *”previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória,*

*observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial*”. Aí está alcançada toda a dimensão previdenciária daqueles que não possuem vinculação efetiva com um dos entes estatais que possuem regimes próprios de Previdência (via concurso público). Para esses, a normatização está prevista no *art. 40* da mesma CF/88.

Ainda é importante trazer a separação dos regimes considerando as peculiaridades sob as quais foram constituídos e considerando a diversidade compositiva do passivo financeiro existente hoje em relação a cada um deles. Alterações para a aproximação das regras não poderá descuidar das regras de transição, para serem justas. Em relação aos militares, o regime restou intocado por décadas e a contribuição dos beneficiários é bastante inferior aos benefícios concedidos.

A instituição de diferentes benefícios previdenciários tem foco, objetivo e beneficiários distintos, preservando os parâmetros do ordenamento jurídico que estabelece, conforme **os arts. 40 e 201** da Constituição Federal, a cobertura de eventos diversos, referentes a: aposentadoria, pensão por morte, benefícios em decorrência de doença, incapacidade para o trabalho e deficiência. Também são assegurados benefícios para situações específicas como: maternidade, auxílio para dependentes de segurados presos, acidente, auxílio-família. É assegurado o equivalente ao décimo-terceiro (gratificação natalina) para os que recebem benefício previdenciário (§6º do art. 201, CF/88).

Quanto à organização e à natureza contributiva, o RGPS dispõe das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, que aprovam, respectivamente, os Planos de Custeio e de Benefícios da Previdência Social e suas posteriores atualizações. Nesses principais marcos legislativos há o detalhamento e a operacionalidade da arrecadação e as regras de acesso aos direitos previdenciários<sup>22</sup>. O regime dispõe de um Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 (com posteriores atualizações), que orienta, a partir dos dispositivos legais, como o órgão operador do regime deve analisar as

---

<sup>22</sup> Registre-se que a primeira lei brasileira que trouxe elementos de organização da previdência foi de 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves (Decreto 4682/24-01-1923), quando criou a caixa de aposentadoria e pensões dos ferroviários. Outras categorias seguiram suas próprias definições até que, o Decreto-lei 72, de 21 de novembro de 1966 foram unificados os Institutos de Aposentadoria e Pensões sob a denominação de Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Acesso em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/De10072.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/De10072.htm)

demandas e providenciar a materialidade dos direitos para os segurados. Atualmente, tal órgão é o INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social, criado pelo Decreto 99.350, de 1990<sup>23</sup>.

Já a Lei 8.112, conhecida por ser o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União, normatiza direitos do regime previdenciário do regime próprio, em que pese, nas últimas décadas, os sucessivos governos promoveram mudanças nas regras previdenciárias diretamente no texto da Constituição, como será visto adiante, no histórico das reformas realizadas tornando a normatização quanto ao regime próprio com maior enquadramento normativo constitucional.

Para os militares, os marcos legais são distintos: a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960 (e suas alterações) e a Lei 4.340 de 13 de junho de 1964 (extensão de detalhes do montepio militar). Também constam disposições previdenciárias no Estatuto dos Militares (Lei 6.880, de 09 de dezembro de 1980) e alterações dispostas na Medida Provisória 2215, de 31 de agosto de 2001. Ainda consta o Decreto-lei 8.794, de 23 de janeiro de 1946, que se refere a direitos para herdeiros dos integrantes da Força Expedicionária Brasileira destacada, em 1944-1945, nas operações da 2ª Guerra Mundial na Itália.

As referências estratégicas do modelo de previdência social defendidas pelo Partido dos Trabalhadores sempre se pautaram pelo modelo de previdência solidário, de repartição simples, de caráter contributivo e com orçamento decorrente de contribuições plurais, respeitando os ditames constitucionais.

### **Os Regimes Previdenciários**

O RGPS recebeu contribuições em 2017, **de 50,65 milhões (média) de pessoas**<sup>24</sup> e aproximadamente **33 milhões de beneficiários**<sup>25</sup>. O RPPS tem mais de 700 mil aposentados e pensionistas. Em relação aos militares inativos e pensionistas, são quase 380 mil, tendo a despesa, em 2019, de R\$ 47 bilhões.

Partindo da matriz contributiva e da solidariedade geracional que modulam a Previdência no Brasil, **os regimes dispõem de benefícios semelhantes, em linha geral,**

<sup>23</sup> Registre-se que antes do INSS outros institutos responderam por essa atribuição, por categorias profissionais até a centralização no INPS, citado acima. Trata-se de autarquia vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS no seu nascimento e depois tornando-se órgão vinculado aos Ministérios que sucederam o antigo MPAS.

<sup>24</sup> Em 2017 foram registrados 65,09 milhões de contribuintes que realizam ao menos um recolhimento ao Regime. Queda em relação a 2016 que recebeu 66,65 milhões de pessoas e maior ainda em relação a 2015, que teve recolhimento de 69,64 milhões de pessoas.

<sup>25</sup> Desse total de 2017, 56,7% eram mulheres e 43,3%, homens. Maior participação feminina em razão de benefícios como salário-maternidade e por serem as mulheres maioria como pensionistas.

**distinguindo, eminentemente, nas normas de concessão**, em especial de aposentadoria e pensão por morte, que representam os direitos previdenciários de maior acesso pelos segurados e dependentes, que decorre da relação mais direta de trabalho e da vida do indivíduo.

Considerando que são **bastante distintas as condições de trabalho a depender do vínculo** justificou-se a definição distinta também das regras de acesso gerais a direitos e todo o seu detalhamento em legislação específica, pois: os servidores ingressam no regime pela via do concurso público, possuem estabilidade no vínculo; enquanto a classe trabalhadora que atua nas relações privadas de trabalho enfrenta alto índice de rotatividade e convivem com a autorização da demissão sem justa causa, além de possuírem média salarial, significativamente inferiores.

Note-se, no entanto, que os esforços de aproximação das regras gerais foi um propósito, inclusive fortemente executado nos governos do Partido dos Trabalhadores, deixando a distinção naqueles aspectos mais voltados para as exigências de idade, diante das diferenças na expectativa de vida e condições de sobrevivência que os servidores têm, com elevada qualidade em comparação com a parte majoritária dos demais trabalhadores da iniciativa privada.

Para os militares as regras do jogo são específicas, inclusive quanto à própria linguagem, com distinção maior sobre a natureza contributiva em que se funda e a habilitação de pensionistas, que são bastante distintas dos demais regimes. O inativo é tratado como “da reserva”, “reformado” e beneficiado de “pensão militar”. Também há distinções para o caso de ex-combatentes (das várias batalhas nas quais o Brasil teve participação) e pensionistas. De modo geral as alíquotas de contribuição são menores, comparada às dos regimes civis, bem como as regras de habilitação de pensionistas são mais amplas e vantajosas.

Ainda vale ressaltar **o caráter sinalagmático da contribuição previdenciária** – contribuiu e tem acesso a benefício – que é estruturante dessa organização. A restituição dos valores decorrentes da contribuição com o pagamento dos benefícios devidos em razão do cumprimento dos requisitos e condições de acesso encerra a garantia constitucional que constitui o conjunto dos direitos fundamentais que não podem ser objeto de alteração constitucional pelo legislador ordinário.

Desse modo, a vinculação ao regime convive com a permissão de acumulação de benefícios, por exemplo, de aposentadorias – por diferentes vínculos e natureza contributiva diversas - e de pensão com aposentadoria. Nesses casos, não há uma expectativa de direito, mas a legítima expectativa consolidada que decorre de direito materializado e de

responsabilidade contratualizada (prevista em lei) com o regime previdenciário desde que vertidas as devidas contribuições em seu favor.

Considerando que direitos instituídos são decorrentes de uma relação jurídica perfeita, geradora de responsabilidades entre as partes e da legítima expectativa de acesso a esses direitos estão presentes os elementos conformadores de proteções diversas do/a segurado/a da previdência. Atendidas as exigências específicas para acesso a cada direito previdenciário, não há que se falar em impedimentos posteriores. O que se pode dispor em lei é de regras que modulem o acesso aos benefícios, sem impedi-los, inclusive da acumulação, sempre preservando o caráter sinalagmático das contribuições.

### **O Regime Geral**

O RGPS, nos termos dispostos no art. 201 da CF/88 fixa seus padrões para atender a população trabalhadora que se vincula a relações de trabalho urbana, rural e em condições especiais. A vinculação ao regime é obrigatória para qualquer forma de trabalho remunerado. Há hipóteses de vinculação como segurados facultativos.

A CF/88 assegurou que **nenhum benefício poderá ser inferior ao salário mínimo** (§2º do art. 201) e que os valores da contribuição serão atualizados, tanto para o cálculo do benefício, quanto para o reajustamento desses, para quem é beneficiário (§§3º e 4º).

Como alertado anteriormente, a aposentadoria representa o benefício mais acessado e de maior impacto financeiro em cada regime. Tal benefício se estabelece em 4 formas diferentes:

- por idade - 60 anos/mulher e 65 anos/homem – reduzidos em 5 anos para rurais. Exigido tempo mínimo de 180 contribuições mensais (15 anos). Para contribuintes segurados especiais rurais que atuam em regime de economia familiar, considerando as distintas formas de contribuição, o valor do benefício é de salário mínimo;
- por tempo de contribuição – 30 anos/mulher e 35 anos/homem. O valor será equivalente à média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, corrigidos, dispensadas as 20% piores contribuições, multiplicada pelo fator previdenciário. O fator é uma equação complicada, que leva em consideração a idade e a expectativa de sobrevida (de toda a população brasileira) e o tempo de contribuição vertido. Por inovação legislativa do governo do PT, há possibilidade de optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo de sua

aposentadoria, desde que a soma decorrente do tempo de contribuição com a idade da pessoa atinja determinada pontuação definida em lei (iniciado em 85/mulher e 95/homem, em 2015 e majorado em 1 ponto a partir de janeiro de 2019 e assim a cada 2 anos até atingir 90/100);

- aposentadoria especial – para aqueles segurados que exercem suas atividades em condições reconhecidamente prejudiciais à sua saúde ou integridade física ou em situação de risco. Há previsão explícita da redução de 5 anos (no tempo de contribuição e na idade) para professoras/es de magistério na educação infantil, fundamental e médio.
- aposentadoria por invalidez – benefício será concedido a quem adquirir condição incapacitante para o labor e por essa razão tem condições específicas para aposentadoria.

A maior parte dos segurados vinculados ao RGPS-urbano tem enquadramento como contribuinte-empregado. Sua contribuição vai de 8% a 11% sobre o denominado salário-de-contribuição, descontado na sua remuneração mensal, além da contribuição devida pelo empregador.

O regime especial rural é o reconhecimento do exercício das atividades como trabalho como são os agricultores familiares, seringueiros, pescador artesanal e seus familiares que atuam na produção familiar e da necessária proteção social desses conjuntos de trabalhadoras/es que, muitas vezes, enfrentam questões culturais e circunstanciais para realizar as regulares contribuições previdenciárias e por essa razão são atendidos pelos princípios da Seguridade Social que determinam a universalidade na cobertura e a solidariedade para garantia inclusiva previdenciária.

O § 8º do artigo 195 da Constituição elenca as condições diferenciadas de inclusão desses segurados relativas à idade e ao tempo de contribuição, decorrentes do reconhecimento, pelo constituinte originário, das peculiaridades relativas às suas atividades laborais – o desgaste físico mais acentuado, que se reflete inclusive nas faixas etárias de mortalidade em patamar inferior ao da média nacional.

Esse regime especial obedece, assim, os princípios da Seguridade Social que determinam a universalidade na cobertura e a solidariedade para garantia inclusiva previdenciária.

Integrantes da família agricultora, mineradora ou pescadora em regime de economia familiar sobrevivem exclusivamente de sua produção e comercialização, sendo esse o parâmetro construído para sua contribuição previdenciária. Também a sazonalidade que envolve períodos de plantio, de colheita, de pesca e defeso ou de safra, a depender da forma de organização do trabalho, impedem a individualização contributiva.

Vale ressaltar um elemento de alto impacto para a vida no interior do país que poderá ser mudado com maior empobrecimento de regiões do país. Os pagamentos dos benefícios da previdência, especialmente rural, são um importante componente da renda dos municípios mais pobres do Brasil.

O §1º do art. 201 indica que regras distintas para aposentadoria serão admitidas em razão das condições especiais que prejudiquem a saúde e a integridade dos trabalhadores, bem como dos indivíduos com deficiência.

A prevenção dos males à saúde em decorrência do exercício das atividades em condições especiais e prejudiciais é o objeto da proteção social, sem exigência de que os danos à saúde sejam efetivos e comprovados. Assim, criam-se as condições, por exemplo, para profissionais da saúde (que atuam com insalubridade), da educação que exercem o magistério na educação infantil e fundamental - que são majoritariamente aposentados em condições especiais. Outras atividades específicas identificadas com categorias – como trabalhadores da mineração - possuem baixíssima expectativa de vida por sua atividade extremamente insalubre/periculosa, e que passam a ter acesso ao benefício da aposentadoria após tempo reduzido de trabalho.

Os §§ 12 e 13 do Art. 201 da Constituição também trazem a referência para o sistema especial de inclusão previdenciária, destinado a trabalhadores de baixa renda e que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico não remunerado. Esse sistema prevê prazos de carência e alíquotas contributivas específicas e benefícios sob o patamar de salário mínimo.

Em 2014, dos vinculados ao RGPS, 28% possuíam menos de 06 contribuições por ano, 42% apresentavam, em média, 4,9 contribuições anuais. Isso se justifica não por culpa da classe trabalhadora, mas decorre da alta rotatividade que não é enfrentada em nenhuma das medidas do atual governo para o mercado de trabalho.

As regras de cada benefício estão detalhadamente estabelecidas na legislação de referência, não sendo este o objeto do presente estudo.

## O Regime Próprio dos Servidores Públicos

A definição constitucional:

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

No caso do Regime Próprio do serviço público este respondeu por parcela de “déficit” previdenciário anunciado, inclusive pela absorção de um contingente de beneficiários de décadas passadas sem correspondente contribuição – ainda que apresente consistente inversão dessa condição deficitária por causa da metodologia contributiva implantada nas últimas décadas e das recentes alterações nas regras para os servidores públicos, desde 1998 (Emendas Constitucionais 20, 41, 45, 47) já apontando para uma estabilidade atuarial em pouco tempo futuro.”

Foram instituídos recentemente, pois até 1993, não havia a exigência de um regime de previdência para o servidor. Foram institucionalizados a partir a edição da Emenda Constitucional nº 3 de 1993 e consolidados pelas Emendas Constitucionais nº 20 de 1998; e 41, de 2003; e 47, de 2005. Carregam um passivo considerável tendo em vista não terem sido historicamente organizados com caráter contributivo, tripartite e de preservação de equilíbrio atuarial.

A partir da Constituição de 1988, servidores celetistas que contribuíam para o Regime Geral, principalmente das Autarquias e Fundações Públicas, puderam se tornar estatutários e, portanto, entraram no Regime Próprio com direito a paridade e integralidade das aposentadorias. Esse e outros passivos associados aos Regimes Próprios, nas três esferas de Governo, motivam o *déficit* atual.

Desde as alterações ocorridas nas regras do regime, há tendência no médio e longo prazos a um equilíbrio atuarial, especialmente pelas regras de entrada dos novos servidores a partir de 2013: para os próximos 43 anos, saindo de 1,1% do PIB em 2016 para 0,43% do PIB em 2060 (conforme projeção do PLOA 2017).

Ainda vale mencionar que o discurso do déficit vem servido de um leque de medidas para desidratar o Estado, o que inclui impedimento de admissão e de reajustes nas remunerações no serviço público, entre outros itens afetos ao funcionalismo. Diversas ações voltadas à privatização de setores e serviços, bem como do uso da terceirização em substituição do pessoal também nos órgãos e instituições públicas.

### **O Regime dos Militares**

A regra geral é de que o militar vai para a reserva com 30 anos de contribuição, sem distinção de sexo e sem idade mínima.

São quatro pontos polêmicos que envolve o regime previdenciário dos militares:

- 1º) a alíquota de contribuição – que é de 7,5%, inferior se comparado às aplicadas para os servidores civis e incapaz de prover os benefícios pagos efetivamente;
- 2º) o tempo de contribuição – que é de 30 anos e inferior aos demais segurados dos outros regimes, sem distinção do exercício em atividades de risco que justifiquem o redutor;
- 3º) pagamento de pensão para parentes – a Lei de 1960 admitia o pagamento para qualquer herdeiro e em qualquer idade ou estado civil. Em 1991, a regra passou a permitir apenas para filhas solteiras de militar falecido, independentemente da idade. No entanto, questionada a lei perante o Supremo Tribunal Federal, sua decisão, em 1993 assegurou que as filhas casadas voltassem a fazer jus ao benefício. A edição da Lei de 2000, nova alteração legal e a pensão passou a ser garantida apenas a filhos ou enteados de até 21 anos, ou 24 anos, se forem estudantes universitários. No entanto, foi garantida a continuidade do benefício das filhas que já recebiam nas regras anteriores e foi criada uma regra que manteria tal direito às filhas dos militares que ingressaram nas Forças até aquela data, mediante o acréscimo de 1,5% na contribuição.

O jornal O Globo publicou informações obtidas após insistente uso da Lei de Acesso à Informação que solicitava descritivos sobre os valores das pensões pagas a dependentes/familiares de militares das 3 Forças Armadas<sup>26</sup>. Na ocasião o jornal informa que há cerca de 110 mil filhas pensionistas nas três forças. No Exército, são 31.630 filhas casadas que recebem ao todo quase R\$ 200 milhões por mês; na Aeronáutica são 6.162, uma despesa de cerca de R\$ 35 milhões por mês.

Há na Aeronáutica e no Exército pelo menos 281 mulheres acumulando duas pensões, que custam aos cofres públicos mais de R\$ 5 milhões por mês, pois a média do benefício é de

<sup>26</sup> <https://oglobo.globo.com/brasil/2019/02/17/3046-pensionistas-de-militares-ganham-ate-58-mil-por-mes>

quase R\$ 19 mil mensais cada uma. Na Marinha, elas são 345, mas não houve resposta aos requerimentos de informações solicitados via LAI para essa Força.

No caso das mulheres que recebem mais de uma pensão, são 221 na Aeronáutica e 61 no Exército. Os maiores valores são pagos a uma pensionista nascida em 1935. Em 1993, ela obteve da Aeronáutica o direito a uma pensão de R\$ 27.254,45. Em 2016, conseguiu outra de R\$ 30.999,62, fazendo com que seus vencimentos superem os R\$ 58 mil. No Exército, a campeã de rendimentos nasceu em março de 1935, recebendo mais de R\$ 52 mil por mês.

Sobre o gasto previdenciário geral com o regime dos militares, em 2018 foi de R\$ 46,21 bilhões enquanto a receita foi R\$ 2,36 bilhões, perfazendo o déficit em R\$ 43,85 bilhões. Em 2017, o déficit foi de R\$ 38,85 bilhões. Considerando o contingente de militares em comparação ao número de segurados do RGPS, é proporcionalmente muito maior, bem como se comparado com os servidores civis federais. Estima-se, para os militares reformados, um déficit per capita de R\$ 127,7 mil e, para as pensões militares, de R\$ 99,2 mil.

Algumas propostas de alterações legislativas que circulam visam o aumento do valor da contribuição dos militares; a equiparação das pensionistas que recebem acima do teto do RGPS, tal qual foi promovida contribuição para o serviço público civil e ainda a discussão do aumento da própria contribuição e do tempo dos militares antes da aposentadoria.

## REDES SOCIAIS



Visite nosso site  
<http://ptnacamara.org.br/>



Visite nosso site  
<https://ptnosenado.org.br/#>



Curta nossa página no Facebook  
<https://www.facebook.com/ptnacamara>



Curta nossa página no Facebook  
<https://www.facebook.com/PTnoSenado/>



Inscreva-se em nosso canal no YouTube  
[youtube.com/ptnacamara](https://youtube.com/ptnacamara)



Inscreva-se em nosso canal no YouTube  
<https://www.youtube.com/ptnosenado>



Siga-nos no Twitter  
[twitter.com/ptnacamara](https://twitter.com/ptnacamara)



Siga-nos no Twitter  
<https://twitter.com/ptnosenado>