



Número 203  
Março 2019

## PEC 06/2019: a desconstrução da Seguridade Social

**DI ESE**  
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE  
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

## PEC 06/2019: a desconstrução da Seguridade Social

A Proposta de Emenda Constitucional que trata da reforma da Previdência e da Assistência Social (PEC 06/2019) foi apresentada pelo governo federal ao Congresso Nacional e à sociedade no dia 20 de fevereiro. A proposta contém mais de 60 artigos que alteram o texto constitucional - suprimindo, modificando ou incluindo dispositivos -, o que ilustra sua amplitude. A abrangência e os efeitos dessas mudanças no presente e no futuro colocam a proposta de reforma no topo da lista de temas de interesse público e, em especial, da classe trabalhadora.

A PEC modifica tanto o Regime Geral de Previdência Social (RGPS<sup>1</sup>) quanto os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs<sup>2</sup>), segundo três eixos: remissão a futuras leis complementares que regularão a Previdência, aliada à constitucionalização de alguns princípios e regramentos; definição de disposições transitórias até a vigência das leis complementares; e regras de transição. Altera, também, normas da Assistência Social e de alguns direitos trabalhistas. Não trata, porém, de regras para reforma e pensão de militares, policiais militares e bombeiros.

Segundo o governo, as medidas propostas têm objetivo fiscal, de reequilíbrio entre receitas e despesas públicas no longo prazo, de sustentabilidade do sistema previdenciário e de promoção do crescimento econômico. Entretanto, uma análise detalhada da PEC revela a intenção de provocar completa transformação nos fundamentos da Seguridade Social inscritos na Constituição Federal de 1988. As mudanças ameaçam substituir os princípios de solidariedade, universalidade e provimento público de proteção social, que hoje alicerçam o sistema, por princípios baseados no individualismo, na focalização das políticas públicas e na privatização da previdência.

Esta nota apresenta uma avaliação da PEC 06/2019, com vistas a contribuir para o debate em torno da proposta. Para efeitos expositivos, as medidas que a compõem serão analisadas em três tópicos:

- mudanças estruturais na Seguridade Social e privatização da Previdência;
- reestruturação dos RPPS de estados e municípios; e
- mudanças paramétricas que reduzem despesas previdenciárias e aumentam receitas, tanto dos Regimes Próprios, quanto do Regime Geral.

---

<sup>1</sup> RGPS é o sistema previdenciário que protege trabalhadores e trabalhadoras vinculados à iniciativa privada e servidores e servidoras de municípios que não contam com regimes próprios.

<sup>2</sup> RPPS refere-se à previdência de servidores e servidoras públicas de entes que contam com sistema previdenciário próprio. No Brasil, a União, todos os estados e muitos municípios - em geral, os maiores -, contam com regimes próprios.

## **Mudanças nas definições de Seguridade Social e a privatização da Previdência**

A proposta contida na PEC 06/2019 articula duas grandes mudanças nos princípios gerais sobre as quais foi organizado o sistema de proteção social inscrito na Constituição Federal de 1988 (CF-88): a redefinição do conceito de Seguridade Social e a ampliação do espaço de participação da iniciativa privada na Previdência Social.

### **a. Mudança do conceito de Seguridade Social**

A Seguridade Social é um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos sociais à saúde, assistência e previdência, conforme prevê o artigo 194 da CF, e conta com múltiplas fontes de financiamento, definidas no artigo 195. No que tange à Previdência, esses direitos foram organizados na forma de um Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de natureza universal e obrigatória, sob responsabilidade do Estado e com custeio baseado em um sistema de repartição simples. A este RGPS estão filiados assalariados urbanos e rurais, trabalhadores autônomos na condição de segurados facultativos, trabalhadores da agricultura familiar, microempreendedores individuais e donas de casa, além de servidores públicos de mais de 3.400 municípios que não instituíram regimes próprios de previdência. Ainda que se observe melhoria na taxa de cobertura previdenciária proporcionada pelos regimes Geral e Próprio na última década - que chegou a atingir 72% dos ocupados em idade ativa em 2016 -, falta muito para que a previdência seja efetivamente universal<sup>3</sup>.

Para sustentar o RGPS, as ações relativas à saúde pública e à assistência, a Constituição definiu fontes próprias de receita de contribuições e de tributos gerais. Aos aportes dos trabalhadores e dos empregadores, somam-se recursos da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), da Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas (CSLL), do PIS-Pasep e de recursos de loterias, além de recursos orçamentários. O orçamento composto por essas receitas não é segregado para cada uma das três áreas que compõem a Seguridade, à exceção das contribuições de empregadores e de trabalhadores, que são exclusivas da Previdência, e do PIS-Pasep, que se destina especificamente ao seguro-desemprego e ao pagamento do abono salarial.

Entre 2000 e 2015, pelo menos, esse sistema se mostrou superavitário e contribuiu positivamente para a formação do resultado primário das contas do governo central. Em 2009, por exemplo, as receitas das fontes da Seguridade superaram as despesas em R\$ 34 bilhões, e,

---

<sup>3</sup> O Anuário Estatístico da Previdência Social de 2017 anota aproximadamente 60 milhões de pessoas protegidas e 23,1 milhões de pessoas desprotegidas entre os ocupados com idades entre 16 e 59 anos.

em 2012, em R\$ 83,9 bilhões<sup>4</sup>. Mesmo em 2015, quando se iniciou o ciclo recessivo, esse resultado foi positivo, correspondendo a R\$ 13,4 bilhões. Nos dois anos seguintes (2016 e 2017), porém, registraram-se resultados negativos - em R\$ 54,5 e 56,9 bilhões, respectivamente. Nesses números, são considerados receitas da Seguridade todos os recursos arrecadados nas fontes previstas na CF, incluindo aqueles sujeitos à DRU (Desvinculação de Receitas da União), mas não são computadas as renúncias fiscais, que foram estimadas em R\$ 141 bilhões para 2017<sup>5</sup>.

Entretanto, esses resultados não são aceitos por alguns analistas e pelo governo, que afirmam haver déficits crescentes e reiterados na Previdência e na Seguridade. Uma das razões para essa conclusão é a inclusão, no orçamento da Seguridade Social, das receitas e despesas do RPPS dos servidores da União, apesar desse regime não ser universal e ser definido como parte das despesas de pessoal no capítulo da administração pública.

Consoante com a visão oficial, a PEC altera o arranjo original da Seguridade, jogando para dentro do seu orçamento a previdência dos servidores, o que, em 2019, acrescentaria mais R\$ 127 bilhões em despesas, contra R\$ 39,5 bilhões em receitas. Nessa operação, o déficit de mais de R\$ 88 bilhões do RPPS da União passaria a compor o resultado da Seguridade.

Essa mudança no orçamento da Seguridade anula, em grande medida, os possíveis efeitos da proposta de exclusão da incidência da DRU sobre as receitas da Seguridade. A desvinculação diminui em 30% a arrecadação de contribuições sociais (exceto as contribuições de empregadores e de trabalhadores) destinadas à Seguridade, o que representa, em 2019, cerca de R\$ 115 bilhões de perdas<sup>6</sup>.

Além disso, na PEC, o orçamento da seguridade é segregado nas suas três áreas, reforçando a ideia de que a previdência social se limite às contribuições de empregados e empregadores. Isso fragiliza o aspecto distributivo e solidário da Previdência.

## **b. O regime de capitalização em contas individuais e a privatização da Previdência**

A PEC 06/2019 determina que, por meio de lei complementar, será implantado um regime previdenciário no modelo de capitalização em contas individuais, como alternativa ao

---

<sup>4</sup> ANFIP/FAETS. Análise da Seguridade Social 2017. Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2018, p. 87.

<sup>5</sup> Idem, p. 58.

<sup>6</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. Raio X do Orçamento 2019 (autógrafo). Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Ver: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/raio-x-do-orcamento-2019-autografo>. Visitado em 11/03/2019.

Regime Geral e aos Regimes Próprios. Embora as regras de funcionamento desse novo regime sejam desconhecidas, algumas diretrizes são indicadas, tais como: a obrigatoriedade do regime para quem aderir; a contribuição definida - em que o valor dos benefícios varia conforme as contribuições - e o rendimento da aplicação dos recursos em conta, com possibilidade de uso do sistema de contas nocionais<sup>7</sup>. O novo sistema garantiria um piso básico equivalente a um salário mínimo e seria financiado por fundo solidário gerido por entidades públicas ou privadas de livre escolha do trabalhador, com a possibilidade de contribuições do empregador e do empregado ou do ente público e do servidor, sem aporte de recursos públicos.

A proposta de um regime de capitalização individual obrigatório, que concorrerá com o RGPS e os RPPSs, difere da complementaridade existente atualmente no Brasil e em muitos outros países. Atualmente, os regimes de capitalização são complementares aos regimes de repartição da previdência pública, tanto no setor privado quanto no setor público<sup>8</sup>. Nos RPPSs, sua cobertura se dá na parcela que excede o teto de benefícios do Regime Geral, que foi fixado em R\$ 5.839,45 em 1º de janeiro de 2019.

A proposta, portanto, difere do esquema de complementaridade que é adotado por muitos países, com a capitalização se sobrepondo a um pilar de benefícios universais e outro pilar contributivo, em sistema de repartição. Nesse sistema, os vários pilares ou camadas contemplam os diferentes públicos que se distinguem pela capacidade de contribuição, garantindo aos que têm baixa renda proteção adequada e não suscetível aos riscos inerentes a um modelo de capitalização. Desprovida da característica de complementariedade, a capitalização adotada na PEC não favorece a ampla cobertura, não garante um nível de proteção desejável e transfere todos os riscos para os trabalhadores. Com o regime de capitalização, a previdência poderá se tornar um mero negócio para os que puderem pagar.

É razoável supor, ainda, que esse regime de capitalização poderá ser vinculado a contratos de trabalho do tipo “carteira de trabalho verde-amarela”, desprovidos de direitos da CLT e da contratação coletiva, com menores encargos sociais e livres da contribuição patronal para a Previdência, como a PEC autoriza. Coloca-se, então, a preocupação de que os

---

<sup>7</sup> Basicamente, no sistema de contas nocionais, os fundos acumulados são remunerados por uma taxa de juros virtual, o que o difere de um sistema de capitalização estrito, em que a remuneração dos fundos é gerada pelos juros advindos das aplicações dos recursos. Para os fins da PEC 06, esses fundos têm caráter previdenciário, ou seja, os recursos são acessados em situações de ocorrência dos riscos previdenciários (aposentadoria, licença doença, maternidade etc.). No sistema de contas nocionais, a taxa de juros estipulada tem grande impacto sobre o fundo previdenciário gerado.

<sup>8</sup> A previdência complementar pode ser administrada pelos fundos de pensão (ou “Entidades Fechadas de Previdência Complementar”, como a Previ, Funcef ou Fundação Itaú-Unibanco) ou por sociedades com fins lucrativos que oferecem planos de previdência complementar (ou “Entidades Abertas de Previdência Complementar”, que comercializam os planos VGBL e PGBL). No caso do RPPS da União, a previdência complementar é oferecida pelo Funpresp,

empresários passem a contratar empregados exclusivamente nesse sistema, o que obrigaria os trabalhadores a romperem seu vínculo com o Regime Geral, que perderia receitas até se inviabilizar. O regime de fluxo do modelo de repartição teria cada vez menos recursos para o pagamento dos benefícios, uma vez que as contribuições não acompanhariam o aumento, mesmo que vegetativo, dos beneficiários do regime geral. Em essência, a substituição de um regime de repartição com benefícios definidos por regime de capitalização na modalidade de contribuição definida transfere o risco econômico do Estado para o segurado. A aposentadoria ficará exposta aos humores do mercado financeiro, pois seu valor dependerá da taxa de juros especificada (no caso do sistema nocional) ou da remuneração dos ativos nos quais vierem a ser aplicados os recursos recolhidos em contribuições. Ademais, caso não haja contribuição patronal, a contribuição individual teria que ser muito elevada para gerar um fundo proporcional à remuneração do contribuinte, de modo a sustentar, na aposentadoria, o nível de vida que tinha na ativa.

A adoção de um regime de capitalização privatizado, em contas individuais e com benefícios de contribuição definida, suprime características básicas e bem-sucedidas da política de proteção previdenciária de cunho solidário, hoje existente no país. A experiência dos países latino-americanos e do leste europeu que adotaram esse tipo de sistema resultou em aumento da pobreza entre a população idosa, a ponto de impor a necessidade de reforma do modelo<sup>9</sup>. O sistema de contas individuais e mantidas por entidades privadas cria terreno propício para a transferência da gestão da Previdência Social a bancos e seguradoras, ou seja, para a privatização dessa política social.

O resultado só será observado em prazo muito longo, como no Chile, que adotou a capitalização em contas individuais em 1981 e foi obrigado a reformá-la em 2008<sup>10</sup>. Nesse país, a implantação da capitalização privatizada provocou queda no percentual de trabalhadores com proteção previdenciária, de 73%, em 1973, para 58%, em 2006<sup>11</sup>. Antes da reforma de 2008, apenas 45% dos trabalhadores chilenos tinham capacidade para autofinanciar algum benefício; os demais 55% eram dependentes de benefícios solidários e financiados pelo estado. Acresça-se a isso, os baixos valores dos benefícios: 79% das aposentadorias têm valor inferior ao do salário mínimo, o que inclui os 44% que nem sequer alcançam a linha de pobreza daquele país.

---

<sup>9</sup> ILO. Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America. International Labour Office – Geneva: ILO, 2018. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_648574.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf). Visitado em 16/03/2019.

<sup>10</sup> Promovida pelo governo de Michelle Bachelet, por meio da incorporação de um pilar solidário para aqueles que nunca haviam trabalhado com carteira assinada, como as donas de casa.

<sup>11</sup> Mesa-Lago, Carmelo. La re-reforma de pensiones em Chile. Trabajo, Año 7, Nº 10, julio-diciembre de 2013, tercera época, p. 57.

Com isso, o Chile se destaca pelo alto percentual de idosos em situação de pobreza em comparação a outros países da região<sup>12</sup>.

## **A Reestruturação dos RPPSs**

A PEC da reforma também reestrutura os RPPSs dos servidores públicos. O impacto dessa reestruturação recai, sobretudo, sobre os estados e municípios. Além das mudanças paramétricas para a concessão de benefícios previdenciários aos atuais e futuros servidores, que serão expostas na próxima seção, há um conjunto de medidas de grande relevância dirigidas à organização e funcionamento desses regimes. Entre outras determinações, a proposta obriga estados e municípios a seguirem as regras federais, a resolverem os déficits atuariais de seus regimes previdenciários e a implantarem a previdência complementar.

Embora a PEC 06/2019 proponha a desconstitucionalização de diversas regras e parâmetros dos RPPSs, remetendo-as a definições por leis complementares, essas irão valer também para estados e municípios.

A criação de regimes de previdência complementar para os servidores, que atualmente é apenas facultativa aos entes públicos, passa a ser obrigatória e deve ser cumprida no prazo máximo de dois anos após a publicação da emenda. Quando isso ocorrer, será aplicado o teto do RGPS aos benefícios da previdência dos servidores. Essa medida terá repercussão principalmente sobre estados e municípios com RPPS que ainda não tenham instituído previdência complementar.

Se, no longo prazo, a instituição de previdência complementar é considerada parte da solução para o desequilíbrio dos regimes próprios, uma vez que limita as despesas ao teto do RGPS; no curto e no médio prazo, seu custo de implantação é considerável. Isso porque, além de efetuar contribuições para o novo regime, que são destinadas a fundo específico, o ente público deve manter o pagamento de benefícios já emitidos e aqueles que, durante muitos anos, serão concedidos sob as regras anteriores e aos quais não se aplica o teto de benefícios. Esse problema deveria ser equacionado nas regras de transição, que determinam em que medida e sob quais condições as regras anteriores serão aplicáveis aos atuais servidores. Coloca-se, então a questão de como os estados e municípios irão arcar com esses custos, especialmente diante da frágil situação fiscal em que a maioria deles se encontra.

---

<sup>12</sup> UTHOF, Andras. La reforma chilena de pensiones. Seminário “Estamos aqui. E agora, para onde vamos? A reforma da previdência, a experiência chilena e o medo do futuro no Brasil”. Crivelli Advogados. Apresentação em 04 de dezembro de 2018.

Segundo o Anuário Estatístico da Previdência, em 2017, o déficit financeiro<sup>13</sup> dos RPPSs dos estados foi estimado em R\$ 93,4 bilhões, enquanto o das capitais era de R\$ 7,3 bilhões. Já os demais municípios alcançaram superávit de R\$ 8,7 bilhões. Isso significa que esses três grupos de entes públicos totalizaram um déficit de R\$ 92,0 bilhões. Embora o Anuário não disponibilize série estatística do déficit financeiro, o resultado previdenciário, que é parte daquele déficit, cresceu aceleradamente entre 2007 e 2013, passando de R\$ 20,8 bilhões, em 2007, para R\$ 41,3 bilhões, em 2013, e para R\$ 76,9 bilhões em 2016. Enquanto isso, o déficit atuarial<sup>14</sup> dos RPPSs dos estados passou de R\$ 1,3 trilhão, em 2011, para R\$ 5,2 trilhões, em 2017; e o dos municípios, de R\$ 308 bilhões para R\$ 1,0 trilhão nesses mesmos anos.

Para lidar com esse problema, a solução apontada pela PEC é a criação de fundos previdenciários; a elevação das contribuições dos servidores ativos, aposentados e pensionistas; e a imposição de mudanças paramétricas que reduzam as despesas de forma abrupta. Os fundos deverão ser constituídos por ativos de propriedade do governo local, que, provavelmente, serão utilizados para a privatização, bem como pela vinculação de receitas tributárias, em detrimento da destinação a serviços públicos e a investimentos. Mas grande parte do esforço para equacionar esses déficits recai sobre os servidores, por meio da elevação das contribuições para 14% e em escala progressiva. Os entes públicos ficam também autorizados a cobrar contribuições extraordinárias para o equacionamento dos déficits atuariais, com prazo máximo de vigência de 20 anos. Nesse sentido, a PEC não estabelece limite para o aumento das contribuições no futuro, tampouco define a relação contributiva entre os aportes dos segurados e do ente público, seu empregador (por exemplo, um por um, dois por um).

Ademais, a PEC obriga a instituição do regime de previdência de capitalização individual para cada ente público, seguindo as diretrizes e a lei complementar relativas ao regime geral, como visto anteriormente. A potencial privatização da previdência dos servidores se coloca tanto por essa medida quanto pela possibilidade de que o regime de previdência complementar seja também mantido por instituição privada e aberta, e não mais obrigatoriamente por entidade fechada de direito público.

---

<sup>13</sup> O déficit financeiro é entendido como a diferença entre a arrecadação com contribuições (de empregados e entidades empregadoras) e as despesas com pagamento de benefícios em um determinado exercício financeiro.

<sup>14</sup> O déficit atuarial corresponde aos recursos que faltam para cobrir todos os compromissos gerados no futuro pelo plano de benefícios. Esse déficit é apurado por estudo atuarial que projeta a arrecadação e os dispêndios ao longo do tempo, com base em cálculos de probabilidade (de ingresso em gozo de benefício – aposentadoria, pensão, licença de saúde -, de duração do benefício, do valor etc).



## **Mudanças paramétricas que reduzem despesas previdenciárias e aumentam receitas**

As mudanças propostas pela PEC 06/2019 impactam os trabalhadores de forma mais imediata, por meio dos novos parâmetros que serão observados em cada segurado no momento da concessão de benefícios previdenciários. Essas alterações são ainda mais amplas, profundas e duras do que as contidas na PEC 287/2018, apresentada pelo governo anterior.

À exceção dos militares, as medidas atingem todos os brasileiros que dependem de renda do trabalho ou de benefícios previdenciários e assistenciais para viver, incluindo atuais aposentados e pensionistas, e futuros trabalhadores. Com os novos parâmetros, esses passarão a se aposentar mais tarde, contribuir por mais tempo; pagar mais; receber benefícios menores e sem garantia de correção automática pela inflação anual.

### **a. Aposentadoria mais distante e com valor menor**

Para o acesso à aposentadoria, a PEC propõe a combinação de requisitos mínimos de idade e de tempo de contribuição para todos os casos, com exceção da aposentadoria de pessoas com deficiência (PCD).

#### **a.1. Idade mínima aumenta para muitos**

A imposição de idade mínima para a aposentadoria e, em outros casos, sua elevação, é um dos pontos mais comentados da reforma. No Regime Geral, essa medida é imposta a todos os trabalhadores filiados (exceto as PCD), eliminando a possibilidade de aposentadoria por tempo de contribuição. A idade mínima aumenta de 60 para 62 anos, para as mulheres, em geral; e de 55 para 60 anos, para trabalhadoras rurais e as professoras da educação básica<sup>15</sup>. Nos RPPSs dos servidores, também há elevação em cinco anos da idade mínima para a aposentadoria voluntária, sendo ainda maior o aumento para as professoras da rede pública de ensino: de 50 para 60 anos de idade, ou seja, 10 anos a mais. As carreiras policiais do serviço público passam a ter de cumprir idade mínima de 55 anos, inferior à dos demais servidores.

Além disso, a partir de 2024, as idades mínimas para aposentadoria, nas diversas modalidades, serão elevadas automaticamente a cada quatro anos. A redação da PEC não é suficientemente detalhada em relação ao critério que norteará essa elevação, mas sugere que será considerado o aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos de idade, que é o que determina o tempo médio de duração das aposentadorias e pensões e tem

---

<sup>15</sup> Compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

forte correlação com o custo do plano de benefícios. Entretanto, com a regra automática, a fixação de novos parâmetros não será debatida pela sociedade, nem submetida à deliberação do parlamento. A decisão sobre uma questão dessa magnitude e que afeta a vida de toda a população, não pode prescindir da participação democrática da sociedade e deve ser tratada em todos os aspectos que a envolvem, como as condições de saúde e de inserção no mercado de trabalho na fase avançada da vida ativa.

A idade média dos segurados no momento da concessão das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, no RGPS, em 2018, foi de 58,6 anos<sup>16</sup>. A média de idade na concessão de aposentadoria por tempo de contribuição correspondeu a 54,2 anos, contra 61,0 anos nas aposentadorias por idade. Para justificar a elevação das idades mínimas, o governo e os defensores da reforma argumentam que os atuais requisitos estão aquém da sobrevida da população na idade de aposentadoria. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE estima que os brasileiros que chegam aos 65 anos de idade vivem, em média, por mais 18,7 anos e que essa sobrevida irá se elevar ainda mais<sup>17</sup>. Assim, segundo o argumento, aposentadorias muito precoces acarretam despesas elevadas pela grande duração do período de concessão dos benefícios.

Se a questão da longevidade é um fato, muitos críticos da reforma ponderam que a expectativa de vida e de sobrevida, por serem indicadores de média, ocultam desigualdades sociais e regionais acentuadas. Segundo o IBGE, a expectativa média de sobrevida na faixa etária entre 65 e 69 anos de idade varia de 16,2 anos, em Rondônia, a 20,5 anos, no Espírito Santo, sendo inferior à taxa nacional em todos os estados do Norte e do Nordeste. Infelizmente, não há desagregação desse indicador para que se verifiquem as variações decorrentes de características que definem a qualidade de vida dos diversos segmentos populacionais, como situação socioeconômica das diferentes classes sociais e as condições da população rural e urbana.

A extinção da aposentadoria por tempo de contribuição no Regime Geral é justificada pelo fato de que esta modalidade beneficia, em maior proporção, os trabalhadores melhor posicionados no mercado de trabalho, com contratos de mais longa duração, melhor remunerados e pouco atingidos pelo desemprego, o que nem sempre se verifica. Essa modalidade de aposentadoria aplica-se também aos casos de trabalhadores que conseguem

---

<sup>16</sup> Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 23 Nº 12. Dezembro de 2018. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/boletins-estatisticos-da-previdencia-social/>. Visitado em 14/03/2019.

<sup>17</sup> IBGE. Tábuas Completas de Mortalidade 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/populacao/9126-tabuas-completas-de-mortalidade.html?=&t=resultados>. Visitado em 14/03/2019.

cumprir a carência contributiva, exercendo atividades desgastantes física ou mentalmente, que lhes reduz ou retira a capacidade laboral ou sua “empregabilidade” relativamente cedo. Nesses casos, a imposição da aposentadoria aos 62 ou 65 anos pode representar um período de desproteção na inatividade em que a pessoa, já tendo cumprido o requisito de tempo de contribuição, teria que aguardar atingir o limite de idade sem dispor de renda do trabalho ou de benefício previdenciário.

Como já citado anteriormente, a elevação do requisito de idade mínima é maior para as mulheres do que para os homens, desconsiderando o fato de que as mulheres sofrem discriminação no mercado de trabalho e sua inserção no trabalho formal cai dramaticamente à medida que a idade avança. Ainda não se pode deixar de mencionar o desgaste causado pela dupla ou tripla jornada desempenhada pelas mulheres e que, apesar de sua longevidade superior à dos homens, também são acometidas de doenças crônicas que afetam sua capacidade de trabalho.

Enfim, a proposta de reforma não permite aposentadorias antecipadas bem como não utiliza sistema de pontos para acesso ao benefício, como ocorre em outros sistemas previdenciários no mundo, que oferecem a possibilidade de se adquirir a aposentadoria em idade inferior à idade padrão. No Brasil, a ideia de combinar idade com tempo de contribuição foi explorada no regime de previdência dos servidores públicos e, também, na definição do valor da aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS, com a fórmula 85/95 progressiva.

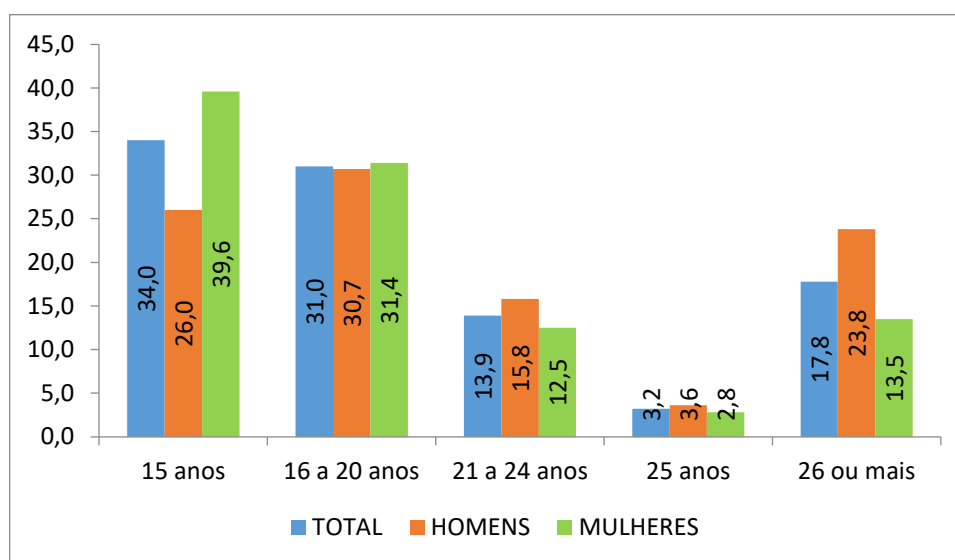
## **a.2. Maior exigência de tempo de contribuição**

A PEC eleva - de 15 para 20 anos - o tempo mínimo exigido para a aposentadoria do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Essa é a medida com maior impacto sobre a população no acesso ao benefício, pois grande parcela de trabalhadores tem dificuldade em acumular esse tempo mínimo de contribuição, em razão de características estruturais do mercado de trabalho brasileiro, como altas taxas de desemprego; acelerada rotatividade; curta duração dos vínculos de emprego formal; e elevada informalidade, pelo descumprimento da lei trabalhista que obriga o registro dos contratos de trabalhos e consequente recolhimento de contribuições previdenciárias. A reforma trabalhista recentemente implantada provavelmente irá aprofundar essas características e dificultar ainda mais o alcance do mínimo de 20 anos de contribuição.

Os dados sobre o tempo de contribuição no momento da concessão da aposentadoria não estão disponíveis. Entretanto, o jornal Folha de São Paulo publicou, em 2017, dados

fornecidos pela Secretaria de Previdência, do então Ministério da Fazenda, mostrando que, em 2015, 65% dos aposentados por idade não tinha ultrapassado 20 anos de contribuição, percentual ainda maior no caso das mulheres (Gráfico 1). Esses dados são um indício da dificuldade que representará a elevação desse requisito proposto pela PEC.

**GRÁFICO 1**  
**Distribuição das aposentadorias por idade, segundo faixas de tempo de contribuição (%)**



Fonte: Folha de S. Paulo, 20/02/2017. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1858004-exigencia-de-25-anos-de-contribuicao-pegaria-79-de-aposentados-por-idade.shtml>.

Em estudo publicado em 2017, Joana Mostafa e Mário Theodoro<sup>18</sup> revelam que, em 2014, registrou-se a média de 19,3 anos de contribuição na concessão da aposentadoria por idade, sendo maior entre os homens - 21,0 anos – que entre as mulheres - 18,2 anos. Os autores refutam a tese de que o trabalhador faz “uma conta de chegada” para completar a carência mínima exatamente na idade exigida para a aposentadoria e que, se os requisitos fossem elevados, esses trabalhadores iriam contribuir mais. O estudo demonstra que, na maioria dos casos, mas sobretudo entre os trabalhadores autônomos que podem fazer essa escolha mais livremente, a carência contributiva é atingida após as idades mínimas de 60 ou 65 anos. Isso é particularmente verdade entre as mulheres que trabalham por conta própria e que se aposentam por idade, entre as quais 60% completam o tempo de contribuição em idade superior à mínima exigida para a obtenção do benefício.

<sup>18</sup> MOSTAFA, Joana e THEODORO, Mário. (Des)Proteção social: impactos da reforma da Previdência no contexto urbano. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Boletim Legislativo, nº 65, junho/2017.

Isso significa que a exigência de maior tempo de contribuição poderá não ser atendida por grande parcela dos trabalhadores, justamente os mais vulneráveis, o que resultará em agravamento da desproteção na velhice.

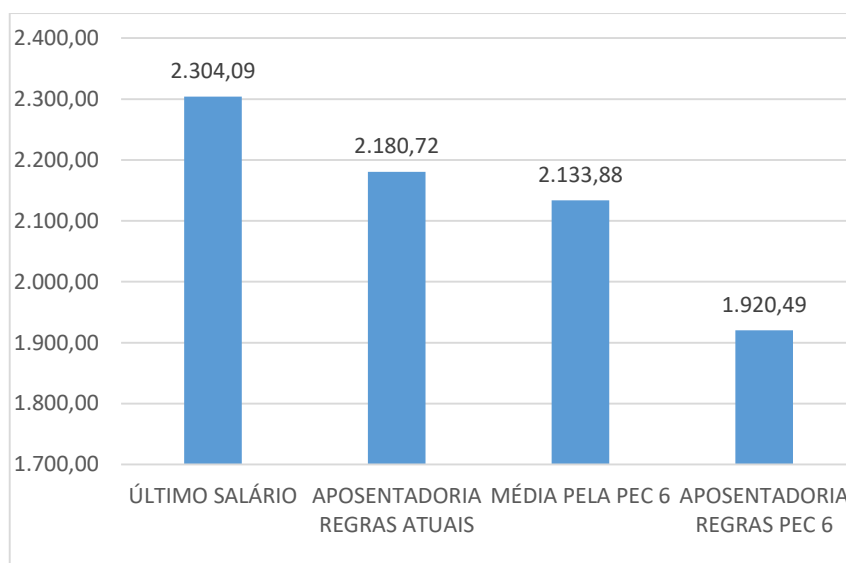
### **a. 3. Valor da aposentadoria será menor para o mesmo tempo de contribuição**

A PEC estabelece que, para 20 anos de contribuição, o valor do benefício será de 60% da média das contribuições, com aumento de 2% dessa média para cada ano adicional de contribuição. Isso significa que a aposentadoria dita “integral”, com valor equivalente a 100% da média dos salários de contribuição, passaria a exigir 40 anos de contribuição, o que, pela dificuldade, terá o efeito prático de reduzir o valor dos benefícios em relação aos parâmetros atuais. Hoje, a aposentadoria por tempo de contribuição proporciona valor “integral” aos 30 anos de contribuição, se mulher, ou aos 35 anos, se homem, condicionada também a 86 pontos na soma de idade e tempo de contribuição, se mulher, e 96 pontos, se homem.

Um exemplo ilustra o efeito dessas novas regras para o cálculo do valor da aposentadoria. Um trabalhador cujo salário era equivalente a cinco salários mínimos em julho de 1994 e que foi reajustado pela inflação mais 1% de aumento real ao ano, sempre no mês de julho, chegou a janeiro de 2019 recebendo R\$ 2.304,90. Se, nesse momento, tivesse completado 35 anos de contribuição e 65 anos de idade, poderia se aposentar recebendo proventos de R\$ 2.180,72, o que corresponde a 100% da média dos 80% maiores salários de contribuição. Se a PEC 06/2019 estivesse em vigor, entretanto, a média dos salários de contribuição seria menor, de R\$ 2.133,88, pois o cálculo consideraria os 20% menores salários. Além disso, seu provento de aposentadoria iria ser de R\$ 1.920,49, correspondendo a 90% da média rebaixada. Ou seja, neste caso, o benefício seria 12% menor do que sob as regras atualmente em vigor.

**GRÁFICO 2**  
**Valor da aposentadoria nas regras atuais e nas regras da PEC 06/2019**

(em R\$)



Fonte: DIEESE

Obs.: Exemplo de trabalhador com salário equivalente a cinco salários mínimos em julho de 1994 e que tenha sido reajustado, em julho de cada ano, segundo o INPC anual mais 1% ao ano. Completou 65 anos de idade e 35 anos de contribuição em janeiro de 2019.

A eliminação da diferença de tempo de contribuição entre os sexos gera impacto maior sobre as mulheres, que, segundo as regras atuais, obtêm 100% da média das contribuições ao alcançarem 30 anos de contribuição e 56 anos de idade (fórmula 86/96). De acordo com as regras gerais da PEC, isso só será possível aos 62 anos de idade e 40 anos de contribuição.

Além disso, atualmente, a aposentadoria por idade proporciona um mínimo de 85% da média dos salários de contribuições para trabalhadores que cumprem 15 anos de contribuição e critérios de idade (60 anos, se mulher, e 65 anos, se homem). Já a PEC determina que o valor mínimo de aposentadoria nessas idades será de apenas 60%, mediante cinco anos a mais nas contribuições.

Por fim, o valor da aposentadoria será menor, porque o cálculo da média dos salários de contribuição, na proposta, deixará de descartar os 20% menores valores como ocorre atualmente. Com isso, a média utilizada para a fixação do valor do benefício será reduzida.

Embora a proposta de reforma mantenha o piso das aposentadorias vinculado ao salário mínimo, a forma de cálculo do benefício vai reduzir a taxa de reposição, ou seja, a relação entre o valor da aposentadoria e o salário de contribuição. Em 2014, a taxa de reposição das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição no RGPS era de 80,6%, em média. Defensores da reforma argumentam que essa taxa supera o padrão internacional. O argumento desconsidera, porém, o fato de que a grande maioria dos valores dos benefícios pagos no Brasil é igual ou muito próxima do salário mínimo, que é o padrão salarial dos trabalhadores ativos.

Assim, é natural que a taxa de reposição seja relativamente alta, o que não deveria induzir ao erro de avaliação de que os benefícios são elevados ou excessivos e menos ainda à necessidade de rebaixá-los.

#### **b. O valor das pensões será menor e a acumulação de benefícios mais restrita**

A PEC reduz o valor das pensões, desvinculando-as do piso de um salário mínimo e adotando a sistemática de cotas familiar de 60% e 10% por dependente adicional. A proposta ainda define a não reversão das cotas, isto é, quando alguém da família perde a condição de dependente, sua cota na pensão não reverte para os demais. Além disso, como o valor da aposentadoria será reduzido, essa redução irá se refletir no provento de pensão.

A proposta também veda acúmulo de mais de uma aposentadoria ou de mais de uma pensão de mesmo regime previdenciário (ex. duas aposentadorias do RPPS, ou duas pensões do RGPS) e reduz o valor recebido quando se acumulam benefícios de tipos diferentes (ex. uma aposentadoria e uma ou mais pensões). Nos casos em que a acumulação é permitida, um dos benefícios tem o valor integral mantido, mas os demais são pagos parcialmente até o limite de dois salários mínimos.

Embora atualmente haja casos de acumulação de benefícios de alto valor, a medida vai ter impacto bastante amplo, atingindo majoritariamente trabalhadores pobres, que, na velhice, contam com benefícios de aposentadoria e pensão. No Regime Geral, em 2014, para cerca de 82,5% dos beneficiários que recebiam mais de um benefício, o valor acumulado não ultrapassava três salários mínimos<sup>19</sup>.

A partir da PEC, essa situação muda. Como exemplo, tome-se um trabalhador rural que se aposente com proventos iguais ao piso previdenciário e deixe para sua viúva uma pensão de 60% do salário mínimo. Ao se aposentar, a viúva passa a receber um salário mínimo como aposentadoria, porém sua pensão cai para 48% do mínimo.

#### **c. Alíquotas de contribuição são elevadas**

A proposta altera a tabela de contribuição dos trabalhadores e dos servidores públicos, adotando alíquotas progressivas, escalonadas por faixas de valor da remuneração. Para os segurados do INSS, a alíquota mínima diminui de 8% para 7,5%, e a máxima sobe, de 11%

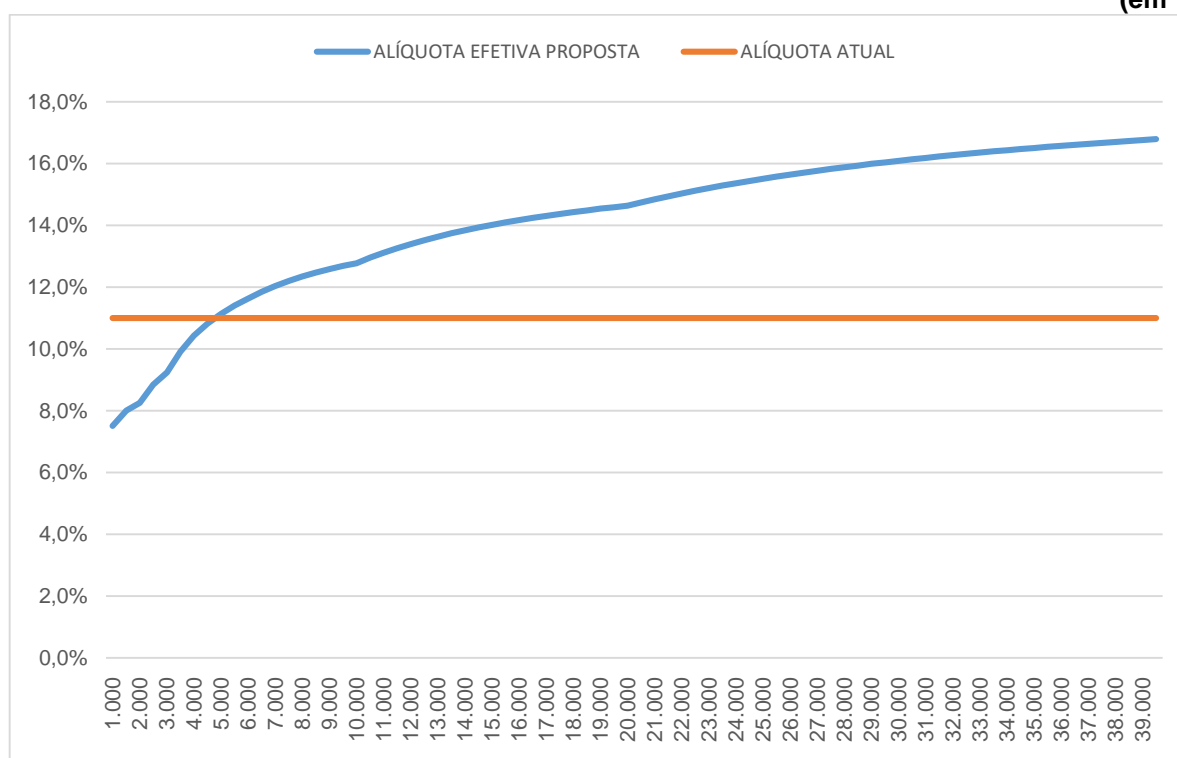
---

<sup>19</sup> Dados obtidos do Infologo da Previdência Social para o ano de 2014. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>

para 14%. Para os servidores públicos da União, as alíquotas vão de 7,5% até 22%, de acordo com faixas de salário, contra os atuais 11% lineares. No caso de RPPSs de estados e municípios, a alíquota de contribuição passa automaticamente a 14% lineares (isto é, sobre todo o salário); e, com eventual adequação em lei no prazo de 180 dias, podem ser instituídas alíquotas escalonadas como as do RPPS da União.

Os Gráficos 3 e 4 mostram as alíquotas efetivas, segundo a remuneração do servidor ou do trabalhador do setor privado, respectivamente. No setor público, a alíquota máxima correspondente ao teto constitucional de remuneração, equivalente a R\$ 39.200,00, atinge os 16,8% (Gráfico 3). Para os trabalhadores do setor privado e servidores submetidos ao teto do RGPS, a alíquota contributiva alcança 11,7% para remuneração igual ao teto do salário de contribuição de R\$ 5.839,45 (Gráfico 4).

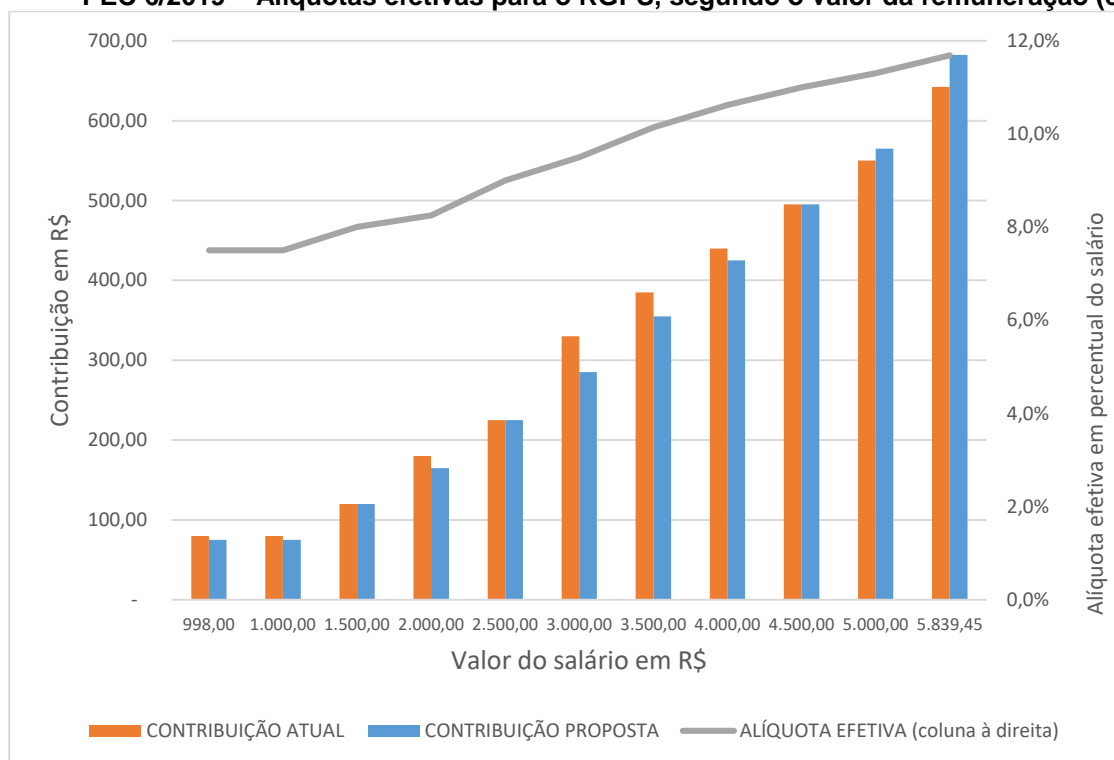
**GRÁFICO 3**  
**PEC 6/2019 – Alíquotas efetivas para o RPPS da União, segundo o valor da remuneração (em %)**



Fonte: DIEESE



**GRÁFICO 4**  
**PEC 6/2019 – Alíquotas efetivas para o RGPS, segundo o valor da remuneração (em %)**



Fonte: DIEESE

Estimativas apresentadas pelo governo, sem detalhamento, indicam que as novas alíquotas irão diminuir em R\$ 27,6 bilhões a arrecadação de contribuições dos segurados do setor privado, nos próximos 10 anos. Em relação aos servidores da União, os dados divulgados apontam para aumento de arrecadação, no mesmo período, de R\$ 29,3 bilhões<sup>20</sup>.

A progressividade nas alíquotas contributivas tem o mérito de distribuir a carga do ajuste fiscal de acordo com a capacidade contributiva. Entretanto, em relação ao setor privado, donas de casa e contribuintes facultativos beneficiados por programas de inclusão previdenciária, que hoje pagam 5% sobre o salário mínimo, terão aumento de 50% em suas contribuições, posto que a alíquota passa a ser de 7,5%. Essa medida pode reduzir a cobertura da previdência em segmentos vulneráveis e impulsionar a informalidade.

Vale notar que a proposta altera apenas as contribuições dos trabalhadores e servidores, livrando os empregadores de qualquer alteração.

<sup>20</sup> [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/02/20/internas\\_economia,738665/impacto-da-reforma-em-10-anos-e-de-r-1-164-tri-ministerio-da-economia.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/02/20/internas_economia,738665/impacto-da-reforma-em-10-anos-e-de-r-1-164-tri-ministerio-da-economia.shtml)

#### **d. A aposentadoria dos trabalhadores rurais**

Com a eventual aprovação da PEC, as regras para a aposentadoria dos trabalhadores rurais, tanto assalariados quanto da agricultura familiar, sofrerão várias mudanças. Para os trabalhadores assalariados rurais, a PEC eleva - de 15 para 20 anos - o tempo de contribuição para a aposentadoria. Para a trabalhadora rural, a idade de aposentadoria sobe dos atuais 55 anos para 60 anos.

Em relação à idade, é importante lembrar que 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres ocupadas em atividades rurais começaram a trabalhar antes dos 15 anos, contra proporções de 45,3% e 34,0%, respectivamente, no meio urbano<sup>21</sup>. E, embora não estejam disponíveis as estimativas de sobrevivência da população rural, é plausível supor que essa seja inferior à da população urbana, o que justifica um limite de idade menor para a aposentadoria. Ademais, outra justificativa é de que as condições de trabalho na agricultura são muito extenuantes.

Para os trabalhadores da agricultura familiar, bem como da silvicultura ou da pesca artesanal, acaba a possibilidade de aposentadoria mediante comprovação de 15 anos na atividade. A PEC passa a exigir contribuições anuais de R\$ 600,00, por família, para a contagem do tempo para a aposentadoria desses segurados especiais, o que é extremamente preocupante. Hoje, a contribuição se realiza como percentual sobre a venda dos produtos agrícolas e não é um requisito para a concessão da aposentadoria. Com a PEC, se o valor mínimo exigido não for alcançado pelas contribuições sobre a venda da produção, a família terá que complementá-las com pagamentos diretos. Em 2006, 50% dos estabelecimentos da agricultura familiar tiveram, em média, renda monetária líquida de R\$ 255,00 por mês, valor inferior ao salário mínimo da época, que era de R\$ 350,00<sup>22</sup>. A PEC também não prevê salvaguardas aos agricultores afetados por secas, enchentes e outros eventos naturais que afetam a produção e podem inviabilizar a contribuição previdenciária.

#### **e. Regra de transição será para poucos e desconsidera a expectativa de direito**

A PEC prevê regras de transição para a concessão de aposentadoria aos trabalhadores e servidores filiados a regimes de previdência. Segundo essas normas, poderá ser concedida a

---

<sup>21</sup> VALADARES, Alexandre Arbex, e GALIZA, Marcelo. Previdência rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. IPEA. Nota Técnica nº 25, Brasília, maio de 2016, p. 22.

<sup>22</sup> Guanziroli, Carlos Enrique, Buainain, Antonio Marcio, e Di Sabbato, Alberto. Dez Anos de Evolução da Agricultura Familiar no Brasil: (1996 e 2006). RESR, Piracicaba-SP, Vol. 50, Nº 2, p. 351-370, Abr/Jun 2012 – Impressa em maio de 2012.

aposentadoria a segurado do RGPS com idade inferior a 62 anos, se mulher, ou a 65 anos, se homem, desde que atendida a carência contributiva e demais condições de uma das seguintes alternativas:

- a) soma de pontos entre idade e tempo de contribuição em uma escala crescente;
- b) idade prevista em uma escala crescente, que começa em 56 anos, se mulher, ou 61 anos, se homem; ou
- c) tendo, na data da publicação da emenda, ao menos 28 anos de contribuição, a mulher, ou 33 anos, o homem, e pagar um pedágio de 50% a mais sobre o tempo que falta para atingir a atual carência contributiva e aceitar o desconto no valor do benefício segundo a tabela do fator previdenciário.

Na prática, a regra de transição só terá validade para trabalhadores que tenham uma soma muito alta de idade e tempo de contribuição. Por exemplo, mulheres com 50 anos de idade só terão vantagens nessa regra se tiverem acumulado 25 anos de contribuição. E para os homens de 55 anos, só se aplica se tiverem 30 anos de contribuição. Embora não haja uma estimativa precisa do alcance das regras de transição, pois essa depende da combinação dos dois fatores, é possível acreditar que não ultrapasse 20% do total de segurados do RGPS.

No RPPS, a transição está condicionada à idade de 56 anos, se mulher, e de 61 anos, se homem; a um mínimo de 30 anos ou 35 anos de contribuição, respectivamente; e a um número crescente de pontos na soma desses dois parâmetros que tem início em 86 e 96 pontos. Essa regra praticamente restringe a regra de transição a servidores (exceto professores da rede básica de ensino e policiais) que tenham, pelo menos, 50 anos de idade e 25 anos de contribuição. Todos os demais cairão na regra de idade de validade geral.

Além da limitada abrangência para o acesso à aposentadoria, para o cálculo do valor do benefício não há regra de transição. Em qualquer caso, a aposentadoria integral no regime geral, requererá 40 anos de contribuição. Ou seja, há perda no valor dos benefícios em relação ao que seria possível obter nas regras atuais, conforme já demonstrado anteriormente no Gráfico 2.

Nos RPPSs, a aposentadoria com valor igual à da última remuneração (a chamada integralidade) para quem ingressou no serviço público antes da EC 41/2003 é condicionada às idades previstas nas regras da PEC, além do cumprimento dos requisitos de tempo de serviço público e tempo de cargo. O alcance da integralidade se dá com a aposentadoria aos 62 anos, se mulher, e aos 65 anos, se homem; no caso dos professores, aos 60 anos; e no caso dos policiais civis, aos 55. Para os demais servidores, o valor do benefício será calculado pela regra geral. Essas medidas não atingem apenas os salários das carreiras mais bem remuneradas no serviço público, mas todos os servidores e revogam as regras de transição das reformas

constitucionais de 2003 e 2005, aprovadas por maioria absoluta do Congresso, que garantiram a integralidade ou 100% da média das remunerações.

#### **f. Com BPC dos idosos “fásico”, perdas maiores do que ganhos**

A PEC 06/2019 propõe a adoção de um sistema “em fases” para o Benefício de Prestação Continuada, segundo o qual o valor será de R\$ 400,00 para idosos extremamente pobres, com idades entre 60 e 69 anos, e de um salário mínimo a partir daí. Isso representa, em relação à regra vigente, uma redução do valor do benefício para menos da metade do valor atual devido a idosos com idades entre 65 e 70 anos e extensão desse valor, diminuído, para idosos com 60 anos a 65 anos, que hoje não fazem jus a esse benefício da Assistência Social.

O que se pode esperar dessa medida é a redução do dispêndio com benefícios, pois o período de concessão do valor pleno é encurtado, já que idosos nessa condição socioeconômica normalmente têm saúde mais debilitada por agravos que diminuem a sua longevidade. A possível ampliação da cobertura à população idosa pobre, a partir de 60 anos de idade, pode não compensar a restrição no valor, pois a PEC introduz exigências mais rigorosas quanto à comprovação de renda familiar e à acumulação de benefícios, além de incluir um novo requisito, referente ao patrimônio familiar máximo de R\$ 98.000,00. Não se dispõe de avaliação do impacto potencial dessa medida em limitar a cobertura assistencial.

#### **g. O fim da garantia de manutenção do valor real dos benefícios**

Um aspecto pouco destacado nas apresentações oficiais da reforma é o dispositivo que retira da Constituição a garantia de que o valor real dos benefícios será preservado no futuro, por meio de reajustes periódicos. A PEC 06/2019 substitui, por outros temas, os atuais parágrafos 6º do art. 40 (que trata dos RPPSs) e 4º do art. 201 (que regula o RGPS). Ambos os parágrafos estabelecem que “É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei”.

A sistemática de reajuste será definida em lei complementar, o que representa uma grande incerteza para os segurados quanto ao retorno futuro de suas contribuições. Vale chamar a atenção para o fato de que esta medida afetará inclusive os atuais aposentados e pensionistas.

#### **h. Abono do PIS/Pasep**

Pela PEC, o abono salarial, que hoje é de um salário mínimo por ano para o trabalhador empregado com carteira que recebe até dois salários mínimos mensais, passa a ser concedido aos que recebem apenas um salário mínimo mensal. Considerando-se que a Relação Anual de

Informações Sociais (Rais) registrava, em 2017, cerca de 39,1 milhões de trabalhadores que recebiam até dois salários mínimos e que apenas 11,5% desse contingente auferiam até um salário mínimo mensal, constata-se que essa medida prejudica um conjunto expressivo de trabalhadores. Se essa proporção se refletir na quantidade de trabalhadores que deixarão de receber esse direito, o dispêndio anual com o abono que, em 2018, foi de R\$ 17,2 bilhões cairia para aproximadamente R\$ 2,0 bilhões.

#### **i. Trabalhadores aposentados perdem o depósito do FGTS**

A PEC, estranhamente, inclui dispositivos referentes às relações de trabalho do setor privado. Hoje, o trabalhador que se aposenta pode sacar imediatamente o total de depósitos realizados pelo empregador em sua conta vinculada no FGTS e, se for demitido por iniciativa do empregador, tem direito à multa rescisória de 40% sobre todos os depósitos realizados em sua conta no FGTS<sup>23</sup>.

Com a proposta, se o contrato de trabalho for mantido no momento da concessão da aposentadoria, o empregador é eximido de efetuar os depósitos na conta do FGTS, bem como de pagar a multa rescisória no momento em que tomar a iniciativa de demitir o trabalhador. A medida irá reduzir os rendimentos do aposentado que trabalha, estabelecendo um diferencial com o trabalhador não aposentado. E, simultaneamente, rebaixará os custos para os empregadores, tanto na manutenção dos vínculos, quanto nos custos de demissão.

No caso de aprovação da PEC, essas alterações, que afetarão as condições de oferta e demanda por trabalho, poderão provocar reações por parte de ambos os agentes dessa transação. A demanda dos empresários pode se dirigir mais aos trabalhadores aposentados, dados os menores custos relativos. Os trabalhadores, por outro lado, podem ser estimulados a provocar sua própria demissão ao se aproximar o momento da aposentadoria, de modo a assegurar o pagamento da multa rescisória. Ou, então, adiar a aposentadoria, a fim de não perder os depósitos na conta vinculada e a multa na demissão.

#### **Sobre quem recairá o ajuste fiscal?**

Na exposição de motivos que acompanha a PEC 06/2019, o governo a justifica por razões fiscais, econômicas e de justiça social. Com base no diagnóstico da existência de um desequilíbrio entre receitas e despesas previdenciárias, que se ampliará devido a fatores que incluem o acelerado processo de envelhecimento da população e a “benevolência” das regras

---

<sup>23</sup> No caso de demissão por comum acordo, a multa rescisória é de 20%.

de concessão de benefícios, alega-se que a reforma visa o reequilíbrio dessas contas e a sustentabilidade do sistema previdenciário no longo prazo. A estimativa de economia da ordem de R\$ 1,1 trilhão, em 10 anos, corresponde ao que se espera deixar de gastar com a aprovação da reforma.

A narrativa oficial atribui o baixo crescimento econômico a um nó fiscal cuja raiz, única, é a despesa previdenciária. Sem desatar esse nó, o governo projeta aumento da dívida pública a níveis asfixiantes, com consequente elevação das taxas de juros que encareceriam ainda mais o custo do crédito e deprimiriam a competitividade das empresas. Além de seus efeitos na dinâmica dívida-juros, a reforma é justificada pela necessidade de elevação da poupança interna, que poderia alavancar investimentos e, em consequência, impulsionar o crescimento econômico.

Sobre a questão fiscal, a trajetória das receitas e das despesas da Seguridade Social mostra que a necessidade de financiamento foi gerada, sobretudo, pelos efeitos da recessão econômica a partir de 2015, com queda no valor real da arrecadação. Por isso, a principal solução para essa questão fiscal passa pela retomada da economia, que pode ter como um dos fatores impulsionadores a revisão das desonerações e isenções fiscais, que representam perda substancial de recursos para o financiamento das políticas sociais. Especificamente em relação ao financiamento da aposentadoria rural, deve-se considerar que essa política tem efeitos positivos na permanência dos trabalhadores no campo, especialmente dos jovens, o que é necessário para aumentar a oferta de alimentos e evitar maior êxodo rural. No que diz respeito ao RPPS da União, o problema é transitório, posto que a implementação da previdência complementar já criou um cenário de longo prazo em que haverá a eliminação do déficit como indicam as projeções oficiais. Ainda assim, vale dizer que as políticas de enxugamento de pessoal e de terceirização acabaram contribuindo para a redução da relação entre servidores ativos e aposentados, essencial para um regime de repartição.

Ademais, ainda na perspectiva da exposição de motivos da PEC, na vigência da Emenda Constitucional nº 95, que congelou o valor real do gasto público no nível de 2017, o aumento das despesas previdenciárias reduz os recursos para as demais políticas públicas em áreas sociais e em investimentos. Assim, a única possibilidade de atender a outras prioridades é conter o gasto previdenciário.

A expectativa de que a estratégia baseada em forte ajuste fiscal provocasse uma reação econômica no curto prazo tem sido frustrante, mesmo após anos de profunda recessão e mais dois de estagnação. Não há força de empuxo para a retomada do crescimento. Uma reforma da previdência que combina menor gasto com benefícios e maior arrecadação de contribuições

afetará negativamente o gasto das famílias, que poderia cumprir esse papel. Não bastasse isso, esse arrocho sobre as famílias não será compensado por gastos públicos, uma vez que eventuais ganhos fiscais de curto e médio prazos teriam que ser destinados ao pagamento de dívida em virtude da Emenda Constitucional 95.

A respeito dos efeitos fiscais, vale notar que a introdução obrigatória da previdência complementar (nos RPPS) e do pilar de capitalização (nos RPPS e no RGPS) geram custo fiscal adicional no curto prazo, pois encolhem a base de arrecadação de contribuições, que ajudam a financiar as despesas previdenciárias correntes.

Na exposição de motivos da PEC, o governo ainda anuncia que a reforma nas regras de concessão de benefícios é apenas um dos pilares de sua estratégia, à qual se junta o combate às fraudes e redução da judicialização, cobrança da dívida, contribuições progressivas, inclusão dos militares e a criação de um regime de capitalização. Na visão governamental, o combate às fraudes estaria contemplado na Medida Provisória nº 871/2019, que promove uma revisão completa nos benefícios em concessão, alegadamente visando interromper o pagamento daqueles que forem considerados indevidos. A MP está centrada nas despesas, ameaça deixar de reconhecer a comprovação de atividade rural e ataca o papel que exercem os sindicatos de trabalhadores rurais. A estratégia do governo parece não dar a mesma prioridade ao aumento da receita, por meio de esforços de combate à sonegação das contribuições patronais, o que seria muito importante, em um momento de aumento na contratação irregular no mercado de trabalho.

Outro argumento apresentado em prol da reforma é a necessidade de dotar o sistema de maior equidade e justiça social, pois, na visão do governo, os parâmetros de idade e tempo de contribuição para a aposentadoria favorecem mais a camada mais rica da sociedade e os servidores públicos, o que pioraria a distribuição de renda no país. Reconhecendo os méritos da rede de proteção social criada no país, tais como a erradicação da pobreza entre os idosos, o governo adverte para os elevados custos (mais da metade do orçamento da União), em detrimento das ações em saúde, educação, segurança e infraestrutura.

A PEC foi apresentada sem avaliação detalhada dos impactos fiscais e, sobretudo, sociais das medidas, essencial para que a sociedade e o Congresso possam debater o mérito das mudanças. Apenas o governo dispõe dos dados mais completos que permitiriam estimar os impactos e é de se esperar que se disponibilize aos congressistas e às organizações da sociedade civil a base de dados e o modelo de projeção previdenciária utilizados pelo governo.

Entretanto, segundo os poucos dados apresentados junto à PEC, sabe-se que 80% do efeito fiscal estimado pelo governo para os primeiros 10 anos de vigência virão dos

trabalhadores do setor privado (R\$ 690 bilhões) e dos benefícios assistenciais (R\$ 180 bilhões). Isso sugere que a reforma não extrai seus ganhos fiscais de um grupo de privilegiados, mas, sim, de trabalhadores e trabalhadoras e idosos pobres em geral.

A questão da desigualdade de renda é tratada de forma circunscrita aos rendimentos previdenciários. Mas essa perspectiva dos efeitos distributivos da reforma pode ser ampliada para englobar a camada social que está no topo da pirâmide de renda e riqueza. Esse grupo pouco ou nada depende da Previdência pública para assegurar rendimentos na velhice ou proteção a outros riscos sociais, já que sua renda advém da remuneração de ativos financeiros, lucros distribuídos, renda da terra etc. Trata-se de um grupo que não terá seus rendimentos negativamente afetados pela reforma. Ao contrário, serão os beneficiários de um ajuste que visa dar aos investidores e especuladores garantias de que irão receber integralmente os juros e seu capital investido em títulos públicos. Até o momento, o governo não anunciou medidas concretas para que o 1% do topo da pirâmide de renda contribua com o ajuste fiscal, o que poderia ser feito, por exemplo, por meio de uma reforma tributária progressiva que aliviasse a carga tributária sobre as classes sociais de menor renda, com ganhos de arrecadação sobre os socialmente privilegiados.

## **Considerações finais**

Esta Nota apresenta uma avaliação geral da PEC 06/2019, que é a peça central da reforma da Previdência pública proposta pelo governo federal. Não se trata de uma avaliação completa e definitiva, dada a amplitude e a complexidade da proposta. Ao contrário, será necessário dar continuidade à análise e aprofundá-la, de modo a dimensionar o sentido e a proporção de seus potenciais impactos.

Pôde-se, aqui, identificar que a proposta retira da Constituição diversas regras previdenciárias, que passariam a ser definidas em leis complementares, e introduz na CF um conjunto de outras normas. A PEC transfere, por exemplo, da Constituição para leis complementares os parâmetros previdenciários (idades de concessão, carências, formas de cálculo de valores e reajustes), mas introduz na Constituição a obrigação de que estados e municípios instituem regimes de previdência complementar para seus servidores, com a aplicação do teto de contribuição e de benefícios do regime geral. Isso se justifica pelo fato de uma lei complementar poder ser aprovada ou modificada com o voto de metade dos membros da Câmara, em dois turnos, e metade dos senadores, em uma votação. Por isso, sua tramitação



é mais fácil do que a de uma PEC, que requer 3/5 dos votos em cada casa, em dois turnos de votação e com prazos mais dilatados para discussão. Ou seja, a proposta de alteração no status jurídico das regras previdenciárias dificulta futuras mudanças nas exigências relativas à sustentabilidade dos regimes e facilita as referentes às condições de concessão de benefícios.

A proposta impõe diversos riscos e ônus à classe trabalhadora e ao país. A desconstitucionalização de parâmetros previdenciários gera insegurança nos segurados dos regimes próprio e geral em relação aos benefícios que advirão de suas contribuições.

A mudança no conceito de Seguridade Social, com a inclusão definitiva dos regimes próprios nesse sistema, distorce sua finalidade e legitima um discurso que exige cortes de gastos sociais para seu equilíbrio orçamentário.

A proposta de a criação do regime de capitalização faz crer que a PEC tem a intenção de esvaziar os Regimes Geral e Próprios, por repartição, ameaçando o caráter solidário do modelo que tem tido grande sucesso até o momento. Ademais, sem a obrigatoriedade da contribuição patronal e dadas as características do mercado de trabalho - baixos salários, informalidade, alta rotatividade -, as aposentadorias poderão se limitar a um salário mínimo para a grande maioria dos que serão obrigados a optar pelo novo sistema.

A PEC também exige um profundo e rápido ajuste nos regimes de previdência dos servidores estaduais e municipais, que se dará com base no aumento de contribuições e cortes de benefícios dos servidores. Imersos em uma situação fiscal bastante difícil, estados e municípios terão que adotar medidas com custos fiscais adicionais no curto e médio prazos.

As mudanças paramétricas propostas são bastante duras, principalmente sobre as mulheres e os trabalhadores de ambos os sexos com inserção mais precária e instável no mercado de trabalho. As propostas adiam a data de aposentadoria, exigem maior número de contribuições, reduzem valores de benefícios e restringem o acesso. Enfim, a adequação dos benefícios aos riscos sociais pode ficar comprometida sob os novos parâmetros. As regras de transição são muito restritas e não reconhecem devidamente a expectativa de direitos dos segurados no momento em que realizaram contribuições, especialmente no que diz respeito ao valor dos benefícios.

Se a reforma tem como objetivo viabilizar um ajuste fiscal profundo com a esperança de que isso se reverta em crescimento econômico e geração de empregos, o sucesso dessa estratégia é facilmente questionável. Basta que se parta do princípio de que a demanda agregada é o fator determinante dos investimentos. As Centrais Sindicais têm insistido na necessidade de que se adotem medidas de política econômica que promovam o crescimento e o aumento do

emprego formal, inclusive como forma de elevar as receitas previdenciárias e atingir o equilíbrio no orçamento da Seguridade.

Por fim, contrariando a ideia de que a reforma da previdência tem o dever moral de evitar injustiças e tratamentos privilegiados, a parte mais substancial do ajuste recairá sobre trabalhadores e idosos pobres em geral. As contribuições patronais não são alteradas, as isenções tributárias são mantidas (como as do agronegócio) e o setor financeiro ganha a possibilidade de expandir seus negócios com a capitalização e a previdência complementar. A efetiva justiça social no país não virá de cortes em benefícios previdenciários ou mesmo por contribuições previdenciárias progressivas, que incidem apenas sobre os que vivem do trabalho no setor público ou privado. Não parece correto exigir desses tal sacrifício enquanto os verdadeiramente ricos e privilegiados na sociedade, os que estão no topo da pirâmide de renda e riqueza, são poupados de qualquer contribuição para o ajuste fiscal.

Rua Aurora, 957 – 1º andar  
CEP 05001-900 São Paulo, SP  
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394  
E-mail: [en@dieese.org.br](mailto:en@dieese.org.br)  
[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)

**Presidente: Bernardino Jesus de Brito**

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

**Vice-presidente: Raquel Kacelnikas**

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

**Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva**

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva**

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

**Diretor Executivo: Antonio Francisco Da Silva**

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

**Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira**

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo – SP

**Diretora Executiva: Cibele Granito Santana**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas – SP

**Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo**

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco – PE

**Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes**

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

**Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior**

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

**Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa**

Sindicato dos Eletricitários da Bahia – BA

**Diretor Executivo: Sales José da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região – SP

**Diretora Executiva: Zenaide Honório**

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

**Direção Técnica**

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Fausto Augusto Júnior – Coordenador de Educação

José Silvestre Prado de Oliveira – Coordenador de Relações Sindicais

Patrícia Pelatieri – Coordenadora de Pesquisas e Tecnologia

Rosana de Freitas – Coordenadora Administrativa e Financeira

**Técnico Responsável**

Clóvis Scherer

**Equipe de Crítica**

Frederico Melo

Leandro Horie

Maria de Fátima Lage Guerra

Sandro Silva

**Revisão Técnica**

Luciano Fazio

Vera Gebrim