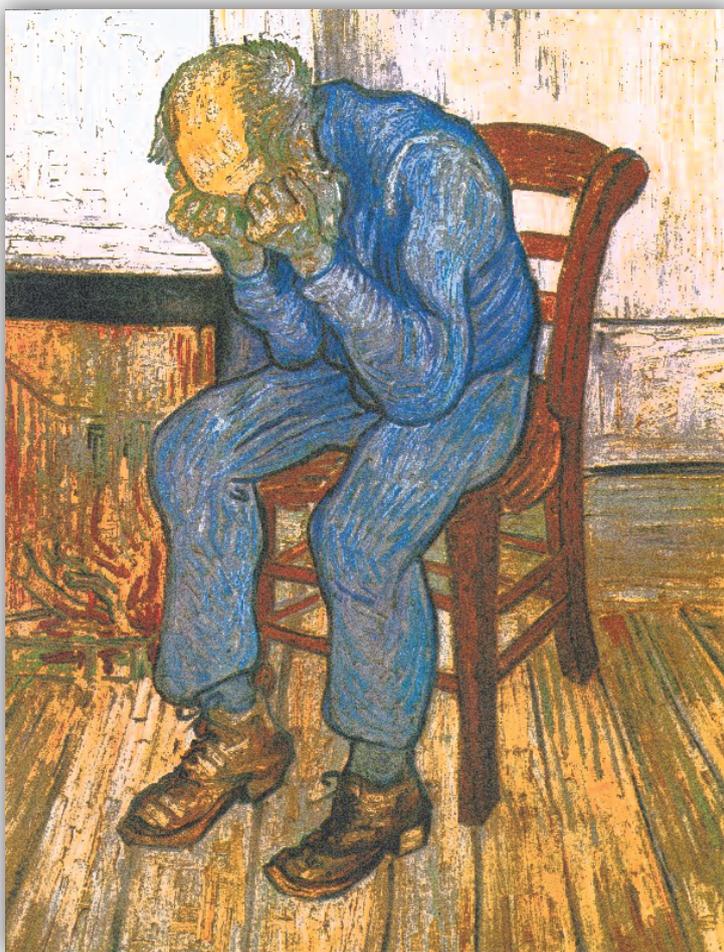




A PEC 287/16

TRABALHAR MAIS, GANHAR MENOS



*A APOSENTADORIA DO TRABALHADOR
E DO SERVIDOR PÚBLICO COM A
REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO GOVERNO TEMER*

LUIZ ALBERTO DOS SANTOS



A PEC 287/2016: TRABALHAR MAIS, GANHAR MENOS

A APOSENTADORIA DO TRABALHADOR E DO SERVIDOR
PÚBLICO COM A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DO
GOVERNO TEMER

Luiz Alberto dos Santos

Abril de 2017

Sumário

1.	A Nova “Reforma” da Previdência: a PEC 287/16.	6
2.	Uma reforma oportunista	6
3.	Mas, afinal, do que estamos falando? O que pretende a PEC 287/16?	7
4.	Quais as principais alterações que a PEC 287/16 promove na Previdência e Assistência Social?	7
5.	Quem está por trás dessa Reforma?	9
6.	O envelhecimento da população é realmente um problema?	10
7.	É possível fazer comparações com outros países?	15
8.	Como é o sistema contributivo no Brasil e em outros países?	18
9.	Qual o verdadeiro objetivo dessa reforma?	19
10.	Mas, afinal, existe déficit na Previdência Social?	20
11.	Como se dá a fabricação do “déficit” da Previdência e da Seguridade Social?	24
12.	Como a Reforma afeta os trabalhadores e servidores?	27
13.	Como fica a diferença entre homens e mulheres?	27
14.	Como serão calculados os benefícios?	29
15.	É verdade que o brasileiro vai ter que trabalhar até morrer?	33
16.	Como fica a aposentadoria por invalidez?	33
17.	O que muda para quem já está aposentado?	34
18.	Como fica o trabalhador rural na Reforma?	35
19.	A idade mínima ainda vai aumentar mais?	37
20.	Como a PEC 287/16 afeta os servidores públicos?	37
21.	Como fica a situação dos militares na Reforma?	41
22.	Como a PEC 287/16 atinge os Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social?	42
23.	Com a PEC 287/16, quais as alterações nas regras da pensão por morte?	43
24.	Como serão aplicadas as regras de transição?	44
25.	E as aposentadorias dos policiais e professores?	47
26.	E as aposentadorias especiais em atividades insalubres?	48
27.	O que muda na previdência complementar no serviço público?	49
28.	O Abono de Permanência será mantido?	50
29.	A aposentadoria dos Parlamentares e demais titulares de mandato eletivo também vai mudar?	51
30.	Mas, afinal, como será a tramitação da PEC e sua possibilidade de aprovação?	52
31.	Que modificações o Governo já aceitou fazer na PEC 287?	52
32.	Conclusão	54

FIGURAS E TABELAS

Figura 1 - Brasil – Esperança de Vida ao Nascer por UF - 2015	11
Figura 2 - Brasil – Esperança de Vida aos 65 anos por UF - 2015	12
Figura 3 – Idade mínima para aposentadoria (Homens) x Expectativa de vida ao nascer total e com saúde – Países Selecionados – 2015	12
Figura 4 - Despesa Previdenciária em % do PIB e PIB per capita - 2014 (OCDE)	14
Figura 5 – Renda média em USD PPP - 2014	16
Figura 6- Composição em % da Despesa Previdenciária da União (1995-2016)	21
Figura 7 - Evolução do Déficit do RPGS como % do PIB (2002-2016)	22
Figura 8 - Evolução do Déficit do RPPS como % do PIB (2002-2016)	23
Figura 9 - Evolução do Superávit da Seguridade Social – sem efeitos da Desvinculação de Recursos da União – 2001-2015 (em bilhões)	26
Figura 10 - Idade de aposentadoria em 2014 para quem entra no mercado de trabalho aos 20 anos	28
Figura 11-Anos de contribuição ou residência exigidos para aposentadoria básica	30
Tabela 1 – Idades Mínimas para Aposentadoria e Expectativas de Vida aos 65 anos (2014)	17
Tabela 2 - Alíquotas de contribuição previdenciária para trabalhadores e empregadores do setor privado	18
Tabela 3 - PEC 287/16 - Novas regras de cálculo das aposentadorias	30
Tabela 5 - PEC 287/16 - RGPS – % do Benefício Devido, por Tempo de Contribuição	32
Tabela 4 - PEC 287/16 - RGPS – Regras Gerais para Aposentadoria	32
Tabela 6 - PEC 287/16 – RPPS – Regras Gerais para Aposentadoria	40
Tabela 7 - PEC 287/16 – Regra de Cálculo da Aposentadoria Compulsória do Servidor	41

APRESENTAÇÃO

O Sinprofaz, a Anape e a Anafe têm o prazer de publicar e divulgar o presente Estudo, que aborda, de forma ampla e completa, a Reforma da Previdência do Governo Temer, ora em discussão no Congresso Nacional na forma da Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016.

Trata-se de um dos poucos documentos – senão o único – que aborda todos os aspectos do problema: legais e constitucionais, administrativos, financeiros e atuariais, em perspectiva nacional e internacional. Serve, assim, não somente como um instrumento de informação e esclarecimento, quer quanto ao conteúdo, quer quanto às motivações e propósitos, quer quanto aos potenciais impactos que essa “reforma” terá sobre os servidores públicos, os trabalhadores do setor privado e os beneficiários da assistência social, mas, também, como um meio de conscientização e mobilização dos que serão por ela afetados, hoje e no futuro.

O Autor, Professor Luiz Alberto dos Santos, tem larga experiência no estudo de temas sobre administração pública, direito constitucional e administrativo, previdência e assistência social. Consultor Legislativo do Senado Federal, Doutor em Ciências Sociais – Estudos Comparados, Mestre em Administração e Advogado, além do rigor técnico e analítico de quem possui a formação acadêmica exigida, tem a visão de quem, como formulador e analista de políticas públicas, compreende não somente os aspectos técnicos das opções governamentais, mas, sobretudo, os seus impactos e a sua adequação à realidade do País.

Ao aceitar o nosso convite para produzir este estudo, o Prof. Luiz Alberto dos Santos deixou claro, desde logo, que a tarefa era complexa e, sobretudo, marcada pela instabilidade do debate sobre a Reforma. O desfecho dessa discussão ainda está por vir, mas, devido à inadequação da PEC 287/2016 ao perfil da sociedade brasileira e seu estágio de desenvolvimento, já era possível desde logo antever que o resultado final não poderia ser a aprovação, tal como formulada, da proposta governamental.

Ainda assim, produziu, em curtíssimo prazo, uma síntese que serve tanto como base para uma análise criteriosa da PEC 287/2016, como um alerta para todos os cidadãos brasileiros: somente uma sociedade bem informada e participante é capaz de mudar os rumos desse processo, iniciado sem o debate prévio com os cidadãos brasileiros.

É com orgulho e satisfação, portanto, que o Sinprofaz, a Anape e a Anafe oferecem, aos seus filiados, aos membros do Congresso Nacional e ao público em geral esta publicação, que, estamos certos, em muito contribuirá para o esclarecimento de todos.

Brasília 12 de abril de 2017.

Achilles Linhares de Campos Frias

Presidente do Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional - SINPROFAZ

Marcello Terto e Silva

Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal - ANAFE

Marcelino Rodrigues

Presidente da Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais – ANAFE

O AUTOR



LUIZ ALBERTO DO SANTOS é Doutor em Ciências Sociais - Estudos Comparados sobre as Américas (2008) e Mestre em Administração (1996), ambos pela Universidade de Brasília; Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela Escola Nacional de Administração Pública (1990); Especialista em Teoria e Operação de Economias Modernas pela George Washington University (2000); Advogado, graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1989). Graduado em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (1983) e Universidade de Brasília (2006).

Foi Assessor Especial do Líder do Governo no Congresso Nacional (2014-2016) e Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República (2003-2014). Assessorou, de 1992 a 2002, a Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados.

Foi coordenador do Comitê Gestor do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação – PRO-REG (2007-2014). Foi representante do Governo brasileiro nos Comitês de Política Regulatória e de Governança Pública e na Rede de Oficiais Superiores de Centros de Governo da OCDE de 2007 a 2014.

Integrou, de 1990 a 2002, a Carreira de Gestores Governamentais do Governo Federal. A partir de agosto de 2002, passou a ocupar, em virtude de aprovação em concurso público, o cargo de Consultor Legislativo do Senado Federal para a área de Administração Pública.

Atualmente é Consultor Legislativo do Senado Federal – área de Administração Pública.

É Consultor e colaborador do DIAP - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar e Professor de Políticas Públicas da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV/RJ) e de Direito Regulatório da FGV Management (Brasília e São Paulo).

Tem larga atuação nos temas de Administração Pública, Direito Administrativo e Constitucional, Previdência Social, Políticas Públicas e Direito Regulatório.

email: luiz.alb.santos@gmail.com

1. A Nova “Reforma” da Previdência: a PEC 287/16

O Congresso Nacional está, pela terceira vez desde 1995, discutindo uma “Reforma da Previdência Social”, mas que também afeta a Assistência Social.

O Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em 6 de dezembro de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287, de 2016, destinada a introduzir profundas modificações no texto constitucional e nos direitos da população.

Essa proposta, elaborada sem qualquer debate com a sociedade, foi analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara (CCJC) a toque de caixa, ignorando todas as questões constitucionais relevantes. Desde 8 de fevereiro de 2017, está sob o exame de uma comissão especial, composta por 36 membros titulares e suplentes.

O Relator, Deputado Arthur Maia, e o Presidente, Deputado Carlos Marun, foram escolhidos a dedo, entre parlamentares fiéis ao Governo, para impedir que haja dificuldades na elaboração do parecer e sua aprovação.

A missão desses parlamentares é conduzir os trabalhos para que, no menor prazo possível, ela seja aprovada, e com o menor grau de concessões possível, para chegar ao Plenário da Câmara dos Deputados e, finalmente, aprovada em dois turnos de votação com 308 votos, no mínimo, e encaminhada ao Senado Federal.

2. Uma reforma oportunista

Mais uma vez, porém, o debate sobre a reforma da Previdência Social está posto de forma equivocada, porque parte de um momento de crise fiscal, que é consequência em grande parte da crise econômica atual, que afeta a arrecadação e o nível de emprego, para dizer que a previdência social do povo brasileiro é insustentável. É, por assim dizer, uma proposta de reforma “oportunista”, que se aproveita de uma situação momentânea de fragilidade do Estado para aprovar um duro pacote de medidas para reduzir o alcance da previdência social pública e da assistência social no Brasil.

A propaganda do Governo, que visa obter apoio à reforma, mas também constrições os membros do Poder Legislativo, tem sido nessa direção. Em vídeos divulgados na TV e Internet, o Governo aponta para um “déficit” entre o que a Previdência recebe e o que gasta com as aposentadorias e benefícios, e afirma que

“...se a reforma da Previdência não for feita para resolver esse rombo, que cresce a cada ano, não vai ter dinheiro para pagar as aposentadorias e benefícios. Não tem outro jeito: ou reforma a Previdência, ou ela quebra.”

A 1ª Vara da Justiça Federal de Porto Alegre, em 15.03.2017, suspendeu a veiculação da propaganda governamental, por considerar que ela é não tem caráter educativo, informativo ou de orientação social, como permite a Constituição no seu art. 37, § 1º, mas é apenas “publicidade de programa de reformas que o Partido político que ocupa o poder no governo federal pretende ver concretizadas”. Ou seja, essa propaganda serve apenas para que o governo angarie apoio às medidas propostas, mas é **financiada por recursos públicos**. Em 21 de março de 2017, o Presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região indeferiu o pedido de suspensão da liminar concedida, mantendo a decisão da Juíza da 1ª Vara Federal. Contudo, em 05.04.2017, a Presidente do Supremo Tribunal Federal liberou novamente a campanha, por considerar que a sua suspensão subtrai da Administração Pública “os meios necessários para divulgação da proposta de reforma, sua motivação e repercussões”.

Além do abuso no emprego de recursos públicos para defender essa “reforma”, apelando, inclusive, para a desinformação, há, de forma muito clara, um alarmismo e um senso de urgência artificial, criado em torno de um momento de crise, que existe, para justificar um conjunto de reformas que afeta profundamente os direitos dos cidadãos no âmbito da Seguridade Social e particularmente da previdência social.

Essa PEC é vinculada a uma outra medida do Governo para reduzir gastos públicos: a Emenda Constitucional 95, de 2016, resultante da PEC 241/16, a “PEC da Morte”. Ela trata do teto de gastos estabelecendo que por 20 anos o aumento anual da despesa total da União, exceto os juros e encargos da dívida, não pode ultrapassar a variação acumulada da inflação medida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA de um ano para outro. Não interessa o quanto a arrecadação cresça nesse período, se vier a crescer acima da inflação, não interessa qual será o comportamento da economia em termos de produto interno bruto, ou seja, se o país, como tudo indica, voltar a crescer e recuperar a sua capacidade de garantia e ampliação dos direitos sociais, nada disso importa.

O que importa, sob a perspectiva do ajuste fiscal a qualquer preço, para gerar mais e mais espaço fiscal para o pagamento de juros e encargos da dívida pública, é um limite físico que congela

o gasto público em termos reais e não permite o seu aumento de acordo com o crescimento da população ou a mudança do seu perfil em termos de envelhecimento ou de demandas por mais direitos, ou a implementação da própria Constituição.

Para cumprir esse congelamento de gastos públicos, as demais despesas terão que ser enquadradas e não crescer acima do IPCA. Como é natural que algumas despesas cresçam ao longo do tempo mais do que outras, isso significa dizer que **algumas despesas vão perder espaço no orçamento**. E a principal despesa que precisa reduzir o seu tamanho no orçamento, a partir dessa reforma, é a **despesa previdenciária**.

Entre 2002 e 2015, o gasto social do Governo Federal aumentou de 12,8% para 17,5% do Produto Interno Bruto - PIB¹. De todas essas despesas, a mais relevante é a despesa da previdência. Contudo, como foram implementadas políticas públicas importantes para promover o desenvolvimento inclusivo, em todas as áreas, com destaque para ações da assistência social (como o Bolsa Família), da educação (como o REUNI, o PROUNI e o PRONATEC), e do saneamento e habitação (como o Programa Minha Casa, Minha Vida), a despesa previdenciária, embora tenha aumentado bastante, até diminuiu a sua participação na despesa social total, desde 2002, passando de 63% do total dos gastos sociais, para 53,2%, em 2015.

Mas a prioridade atual é outra. É a despesa financeira.

Para isso, os gastos sociais deverão ser controlados e reduzidos, em relação ao PIB, nos próximos 20 anos. E, nesse contexto, o maior componente – a despesa previdenciária – é a variável de ajuste.

Ou seja, partindo da atual composição do gasto total, **se não houver uma forte redução da despesa com a previdência**, em relação ao PIB, as despesas “discricionárias” com investimento e custeio terão que ser drasticamente reduzidas. As despesas com saúde e educação também deverão sofrer redução percentual em relação ao PIB, ou seja, não haverá nenhum espaço para o aumento do gasto social no Brasil nos próximos 20 anos.

Esse é, assim, o sentido imediato da atual reforma da previdência social: **impedir o crescimento da despesa com benefícios previdenciários e assistenciais, e até mesmo obter a sua redução**.

¹ MF/STF. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Brasília: MF/STN, 2016.

3. Mas, afinal, do que estamos falando? O que pretende a PEC 287/16?

Quando falamos da atual reforma da previdência, o objetivo primeiro é a redução da despesa com a previdência social dos trabalhadores do setor privado, o Regime Geral da Previdência Social - RGPS, e a contenção do aumento de suas despesas.

Mas a PEC 287/16 atinge também os **Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS)**, que garantem as aposentadorias e pensões dos servidores públicos, e, ainda, os gastos assistenciais que têm a mesma função de substituição da renda para os carentes, como é o caso do **benefício de prestação continuada da assistência social (BPC)**.

A PEC 287/16 alcança todas essas questões: a **previdência dos trabalhadores do setor privado**, incluídos os urbanos e os rurais; a **previdência dos servidores públicos**, inclusive magistrados, procuradores do ministério público, defensores públicos, advogados públicos, professores, policiais civis e federais, os médicos, o pessoal administrativo, enfim, todos os que atuam nos órgãos públicos federais, estaduais e municipais. Mas, além deles, afeta os **benefícios dos idosos e deficientes físicos carentes**.

Segundo dados do Ministério da Fazenda, a economia total acumulada no RGPS entre 2018 e 2027 atingiria **R\$ 689,1 bilhões** em valor atual, e **R\$ 128,8 bilhões** com os benefícios assistenciais².

Trata-se de uma proposta abrangente, de grande complexidade e alto impacto sobre direitos em fase de aquisição dos atuais segurados, assim como dos futuros segurados, atingindo benefícios previdenciários e assistenciais, regras de custeio e gestão dos regimes previdenciários.

4. Quais as principais alterações que a PEC 287/16 promove na Previdência e Assistência Social?

Em grande medida, a PEC 287/16 promove uma aproximação significativa entre as regras aplicáveis ao RGPS e aos Regimes Próprios, estabelecendo **idade mínima para gozo da aposentadoria em ambos os regimes e extinguindo a aposentadoria por tempo de contribuição**, com

² Cfe. informações contidas na Nota CGEDA nº 06/2017, de 13.03.2017, da Secretaria de Previdência do MF, elaborada em resposta ao Requerimento de Informação nº 85/2017, do Senador Lindbergh Farias, e outros.

fixação de requisitos iguais para aposentadoria por idade em ambos os regimes.

Os atuais trabalhadores e servidores públicos civis são atingidos em diferentes graus, a partir de regras de transição que amenizam, mas não afastam, os seus impactos, acarretando graves prejuízos aos segurados do RGPS e regimes próprios, e em particular aos professores e trabalhadores rurais.

Apenas os militares das Forças Armadas e das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros são completamente excluídos dos efeitos da Reforma da Previdência.

Entre as principais alterações promovidas pela PEC, destacam-se:

1. Aumento da idade para aposentadoria do servidor civil (inclusive magistratura, ministério público e TCU) de 55 (mulher) ou 60 anos (homem) para **65 anos sem distinção de gênero**, com possibilidade de aumento dessa idade mínima com base na elevação da expectativa de sobrevida, sem necessidade de lei. Para fazer jus à aposentadoria pelo RPPS, o servidor deverá ter, ainda, 25 anos de contribuição, sendo pelo menos 10 no serviço público e 5 no cargo em que se dará a aposentadoria.

2. Fixação de idade mínima para aposentadoria no RGPS (65 anos de idade) para homens e mulheres, com fixação de carência mínima de 25 anos, com extinção do fator previdenciário e da fórmula 85/95 para cálculo do benefício. A idade mínima também poderá ser elevada sem necessidade de lei.

3. Fim da aposentadoria por tempo de contribuição tanto no RGPS quanto no RPPS, com **aposentadoria por idade com carência de 25 anos**. Para a aposentadoria por idade (65 anos para homem e mulher) o segurado deverá comprovar, no RGPS, 25 anos de contribuição, contra os 15 anos de contribuição atualmente exigidos.

4. Adoção obrigatória do limite de benefício do RGPS (R\$ 5.531,31) para o servidor civil, incluindo magistrados, membros do MP e TCU, com implementação obrigatória por todos os entes, no prazo de até 2 anos, de regime de previdência complementar

5. Nova regra para cálculo de benefício, considerando tempo de contribuição mínimo de 25 anos. O valor do benefício de aposentadoria com 65 anos e 25 anos de contribuição será equivalente a 76% da média das contribuições. Para receber 100% da média das contribuições o segurado do RGPS ou servidor terá que ter 49 anos de contribuição.

6. Fim da aposentadoria especial por atividade de risco **para policiais** e da **aposentadoria especial para o magistério** da educação infantil e do ensino fundamental e médio.

7. Limitação da redução da idade e contribuição para aposentadoria especial a 5 anos no tempo de contribuição e 10 anos na idade mínima.

8. Nova regra para cálculo de pensões, com base em cota familiar de 50% e 10% adicionais por dependente. Extinção da garantia de pensão não inferior ao salário mínimo. Constitucionalização das regras de temporalidade das pensões, baseadas na idade do cônjuge sobrevivente.

9. Proibição de acumulação de pensões e aposentadorias tanto no RGPS quanto no RPPS;

10. Fim do regime de contribuição do trabalhador rural com base na produção comercializada e unificação de regras de idade mínima e carência com os benefícios urbanos no RGPS (65 anos de idade para homem ou mulher com 25 anos de contribuição comprovada).

11. Fim do direito ao benefício assistencial (BPC) em valor igual a um salário mínimo para idosos e pessoas com deficiência carentes. O benefício é mantido, mas **o seu valor será fixado em lei**. A idade mínima para ter direito ao benefício assistencial do idoso será aumentada um ano a cada dois anos, até atingir **70 anos da idade**.

12. Fim da garantia do abono de permanência em valor igual ao da contribuição do servidor. O valor poderá ser igual ao da contribuição (atualmente ele deve ser igual).

13. Fim da possibilidade de carência diferenciada para sistema de inclusão previdenciária de trabalhador de baixa renda e donas de casa.

14. Alteração ao § 14 do art. 40 da CF, conferindo **caráter compulsório** à instituição de **regime de previdência complementar** para os servidores públicos. Os entes da Federação serão obrigados, no prazo de até dois anos, a implementar os respectivos regimes. Fim da exigência de que a previdência seja gerida por entidade fechada de previdência complementar de natureza pública, numa clara sinalização sobre a priorização da previdência privada.

As regras de transição são aplicáveis, apenas, nas seguintes situações:

1. Os servidores públicos com 45 anos, se mulher, ou 50 anos, se homem, na data da promulgação da Emenda, poderão se aposentar por tempo de contribuição aos 55/60 anos (M/H) desde que cumpram pedágio de 50% sobre o tempo

faltante para completar os requisitos de tempo de contribuição hoje exigidos para a aposentadoria (30/35 anos para aposentadoria por tempo de contribuição). Não há regra de transição para a aposentadoria por idade no serviço público.

2. A mesma regra de transição (idade de 45/50 anos na data da promulgação da PEC e pedágio) é aplicada para os segurados do RGPS, para a aposentadoria por tempo de contribuição e por idade. No caso de aposentadoria por tempo de contribuição, não será aplicada idade mínima. Para fazer jus a aposentadoria por idade (aos 60 ou 65 anos), o segurado deverá cumprir pedágio em relação ao tempo faltante para alcançar 180 contribuições. O benefício, porém, será apurado, em qualquer caso, com base nas novas regras permanentes (51% + 1% por ano de contribuição).

3. No caso dos servidores que atendam ao requisito de 45/50 anos, são fixadas novas regras de transição com base na data de ingresso, mantendo regras de paridade e integralidade ou cálculo pela média das remunerações. Para se aposentar por tempo de contribuição o servidor nessa condição deverá atender aos seguintes requisitos mínimos:

- a. sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;
- b. trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
- c. vinte anos de efetivo exercício no serviço público;
- d. cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; e
- e. período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo faltante para atingir o requisito do item “b”;

4. O servidor que cumpra os requisitos do item 3, e que houver ingressado no serviço público até 31.12.2003 poderá se aposentar com proventos integrais e direito à paridade.

5. O servidor que houver ingressado no serviço público até a data da EC 20/98 (16.12.1998) e que cumpra os requisitos do item 3, poderá, ainda, reduzir a idade mínima para se aposentar (55 ou 60 anos) na proporção do tempo excedente ao tempo mínimo de contribuição exigido.

6. É mantida, para os professores do serviço público com 45/50 anos na data da promulgação da Emenda, o direito à aposentadoria especial aos 50/55 anos com 25/30 de contribuição, desde que atendidos os demais requisitos.

7. Os professores da rede privada (segurados do RGPS) com 45/50 anos na data da promulgação da Emenda, poderão se aposentar com 25/30 anos de contribuição, desde que cumprido o pedágio. O benefício será calculado de acordo com as novas regras.

8. É mantido, para os policiais com 45/50 anos na data da promulgação da Emenda, o direito à aposentadoria especial aos 50/55 anos com 25/30 de contribuição, desde que atendidos os demais requisitos e comprovados pelo menos 20 anos de efetivo exercício em cargo de natureza estritamente policial.

O servidor que não tiver as idades mínimas exigidas pela regra de transição, e tiver ingressado até a data da promulgação da Emenda, deverá cumprir a idade mínima da regra permanente (65 anos para homem ou mulher), mas o seu benefício será calculado nos termos da EC 41/03 (média das contribuições), com a aplicação da regra 51%+1% por ano de contribuição, mas sem sujeição ao teto do RGPS, exceto se optante pela adesão ao Fundo de Pensão.

O servidor que ingressar a partir da data da promulgação da Emenda, porém, terá que cumprir idade mínima de 65 anos, 25 anos de contribuição total, tempo de serviço público mínimo de 10 anos e 5 anos no cargo, e sua aposentadoria será calculada com base nas novas regras (51% de provento base acrescido de 1% por ano de contribuição), e sujeito ao teto do RGPS.

Dessa forma, independentemente da data de ingresso no serviço público, ou do tempo de contribuição total a qualquer regime de previdência, quem tiver **idade inferior a 45 ou 50 anos** na data da promulgação da Emenda, ressalvadas as que já tenham direito adquirido, **será afetado pelas novas regras**, em diferentes medidas. Em todos os casos, os servidores e segurados do RGPS alcançados pela transição terão que cumprir **pedágio de 50%** sobre o tempo de contribuição que falta para adquirir direito na forma atual.

5. Quem está por trás dessa Reforma?

A inspiração para essa “reforma” é o que muitos países, em particular os mais ricos, vêm fazendo ao longo dos últimos anos, particularmente após a crise de 2008. Além disso, segue, mais uma vez, o “receituário” de instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Segundo a OCDE³, muitos países promoveram reformas desde 2012, essencialmente para atender necessidades de sustentabilidade fiscal, mas em alguns casos mantendo ou até melhorando o valor dos proventos para grupos vulneráveis, como no Canadá. Apenas os países mais severamente atingidos pela crise econômica e desequilíbrios fiscais recorreram a cortes nominais de benefícios, ainda que temporariamente, como o Japão e Portugal. Um número maior de países aumentou os impostos sobre o rendimento das pensões ou contribuições para os regimes públicos. A redução ou adiamento do reajuste dos benefícios foi também uma medida comum a vários países. Da mesma forma, muitos países aprovaram aumentos da idade para aposentadoria, em alguns casos a serem implementados no longo prazo, como o Reino Unido. Restrições à aposentadoria antecipada foram igualmente comuns em países como Canadá, Finlândia e Dinamarca, como forma de manter as pessoas no mercado de trabalho. Vários países aumentaram as contribuições obrigatórias para regimes de previdência complementar de contribuição definida, como o Canadá e a Finlândia.

Segundo o FMI, despesas relacionadas com a população idosa, tanto aposentadorias e benefícios assistenciais quanto gastos com saúde, alcançarão níveis “incompatíveis com a sustentabilidade fiscal na próxima década” no Brasil. Essas despesas representaram, segundo o FMI, metade do gasto público total em 2015 (16% do PIB) e se não for enfrentada a “generosidade” dos benefícios, deverá atingir 21% do PIB em 2025, e 40% em 2050. Assim,

“uma combinação de reformas para reduzir a elegibilidade aos benefícios é considerada e tem o potencial de conter futuros déficits da forma menos distorciva para os incentivos ao trabalho. Adiar a aposentadoria assegurará economias fiscais significativas, mas não apenas um ponto de partida”⁴.

Para o Banco Mundial, nos anos vindouros os regimes próprios de previdência, assim como o RGPS, terão déficits crescentes que precisarão ser financiados com receitas gerais, reduzindo o espaço fiscal para as políticas de inclusão social. Assim,

“a agenda da reforma das pensões está no centro da agenda política mais ampla de retomar o crescimento a longo prazo e aumentar a produtividade para a prosperidade partilhada no país. O governo brasileiro gasta aproximadamente 11% do PIB em pensões, o que só é comparável com

economias com populações envelhecidas na Europa. Estes números continuarão a aumentar para níveis insustentáveis na próxima década, a menos que reformas de pensões sejam implementadas para conter o regime de benefícios de pensão. Isto é crítico não apenas para a sustentabilidade do sistema de pensões, mas também para salvaguardar o espaço fiscal para despesas críticas de educação, saúde e assistência social.”⁵

E conclui:

“A maior poupança poderia ser feita se o sistema de pensões público fosse reformado para apertar os critérios de elegibilidade e reduzir a generosidade dos benefícios. Em 11,2% por cento do PIB, as despesas com pensões públicas são elevadas - cerca de cinco vezes mais elevadas do que as correspondentes despesas com pensões sociais para trabalhadores informais e trabalhadores rurais.”⁶

Fica evidente, assim, o quanto a PEC 287/16 está alinhada com o receituário dos organismos internacionais, que não levam em conta, em suas considerações, os impactos da reforma proposta sobre os que serão diretamente atingidos por ela.

6. O envelhecimento da população é realmente um problema?

Grande parte dos argumentos em defesa da reforma da previdência se baseia no envelhecimento da população brasileira.

Com o aumento de idosos, a despesa com aposentadorias e pensões vai aumentar, e é essa a despesa que precisa ser controlada e reduzida, sob a lógica do ajuste fiscal atual.

É um fato que as pessoas, hoje, vivem mais do que no passado, e vivem, em geral, em condições melhores. Essa é uma conquista da civilização que deve ser comemorada, mas está sendo vista, hoje, como um problema.

Assim como em outros países, a expectativa de vida ao nascer sofreu elevação expressiva no Brasil nos últimos 60 anos. A expectativa de vida ao nascer, no Brasil, **em 1950**, era de 45,3 anos para o homem, e de 50,8 anos para as mulheres; **em 2015**, ela passou para 71,9 anos para o homem, e 79,1 para a

3 OECD Pensions Outlook 2014, p. 54-55.

4 IMF Country Report No. 16/349, Outubro de 2016, p. 47. Tradução nossa.

5 WORLD BANK. Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability - Brazil Systematic Country Diagnostic. June, 2016 p. 186. Disponível em <http://documents.worldbank.org/curated/en/239741467991959045/pdf/106569-SCD-P151691-PUBLIC-non-board-version.pdf>. Tradução nossa.

6 Idem. p. 203/204

mulher – e 75,5 anos, considerados ambos os sexos⁷. A diferença reflete o fato de que homens e mulheres têm comportamentos diferentes, ocupações diferentes, e taxas de mortalidade diferentes.

Esse aumento decorre da melhoria das condições de vida da população – maior acesso a saúde pública, redução da fome e da pobreza, melhor acesso ao saneamento, melhoria das condições de moradia – mas ainda estamos longe da situação de países desenvolvidos.

A expectativa de vida ao nascer nos países desenvolvidos, é, ainda, bem superior à do Brasil, e diferente para homens e mulheres em todos eles.

Enquanto no Japão ela é de 86,9 anos para as mulheres e 80 anos para os homens, e na França de 85,1 anos para mulheres. A diferença entre o Brasil e os países ricos é elevada. A média da expectativa de vida de homens nos países da OCDE é de 9% superior à do Brasil. As mulheres têm a expectativa de vida 6,4% maior, na média, nos países da OCDE.

Se há diferença entre países, maior ainda é a diferença entre os Estados no Brasil, refletindo as enormes disparidades regionais nos quesitos riqueza, acesso a serviços de saúde, saneamento, e alimentação adequada.

Segundo o IBGE, apenas oito estados possuem esperanças de vida ao nascer superiores à média nacional, entre eles os Estados mais ricos, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul,

Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro. Para os homens e as mulheres as maiores expectativas de vida ao nascer estão no Estado de Santa Catarina, com 75,4 e 82,1 anos. No caso dos homens, a menor expectativa de vida foi encontrada em Alagoas (66,5 anos). Os Estados do Maranhão e Piauí possuem expectativas de vida masculina na casa dos 66,0 anos, muito inferiores à média nacional.

A expectativa de vida aos 65 anos de idade, porém, muda bastante. Ou seja, se a pessoa conseguir chegar até essa idade, a sua expectativa de vida individual é maior do que a que teria ao nascer.

No Brasil, para as mulheres, que vivem em geral mais do que os homens⁸, segundo dados do IBGE, relativos a 2015, a expectativa de vida aos 65 anos é de aproximadamente 19,8 anos; para os homens, ela é de 16,7 anos⁹.

Segundo dados de 2012 da Organização das Nações Unidas, estima-se que deverá chegar a 24,6 anos até 2065 para as mulheres. Mesmo assim, ela continuará 5% menor do que a dos países da OCDE, que será de praticamente 26 anos. Para os homens, também haverá essa elevação. A expectativa de vida aos 65 passará para 21 anos, mas ainda será bem menor do que a dos países mais ricos: a média da OCDE será, então, de 21,8 anos.

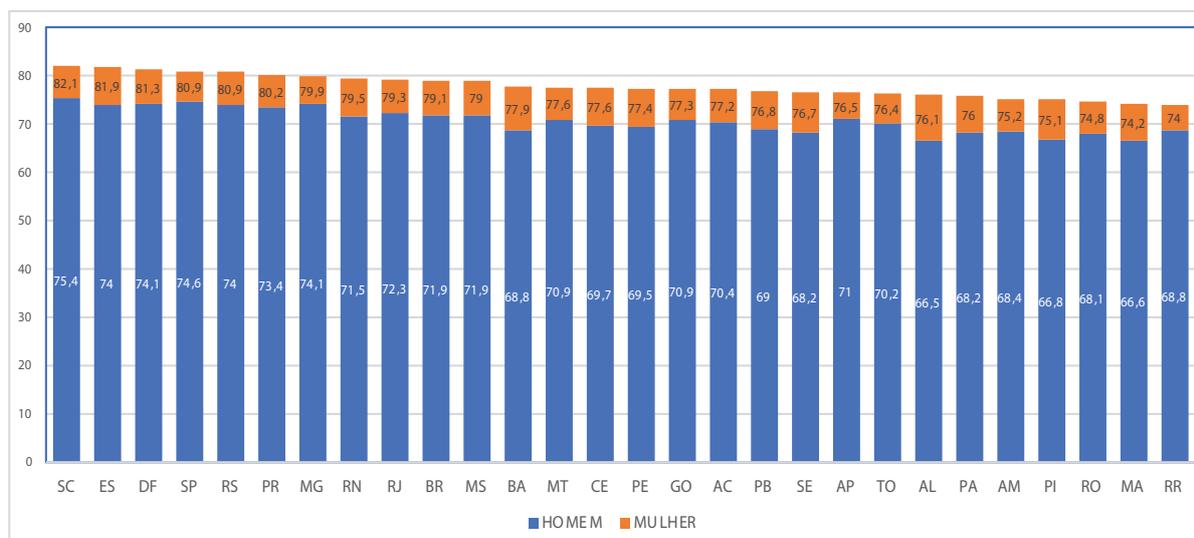
Quando examinamos a expectativa de sobrevida aos 65 anos de idade, por Estado, no

7 IBGE. Tábua Completa de Mortalidade para o Brasil 2015. Disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2015/tabua_de_mortalidade_analise.pdf

8 Segundo a Organização Mundial de Saúde, em média, as mulheres vivem mais do que os homens em todos os países do mundo (World Health Statistics 2016: Monitoring Health for the SDGs, Sustainable Development Goals, 2016).

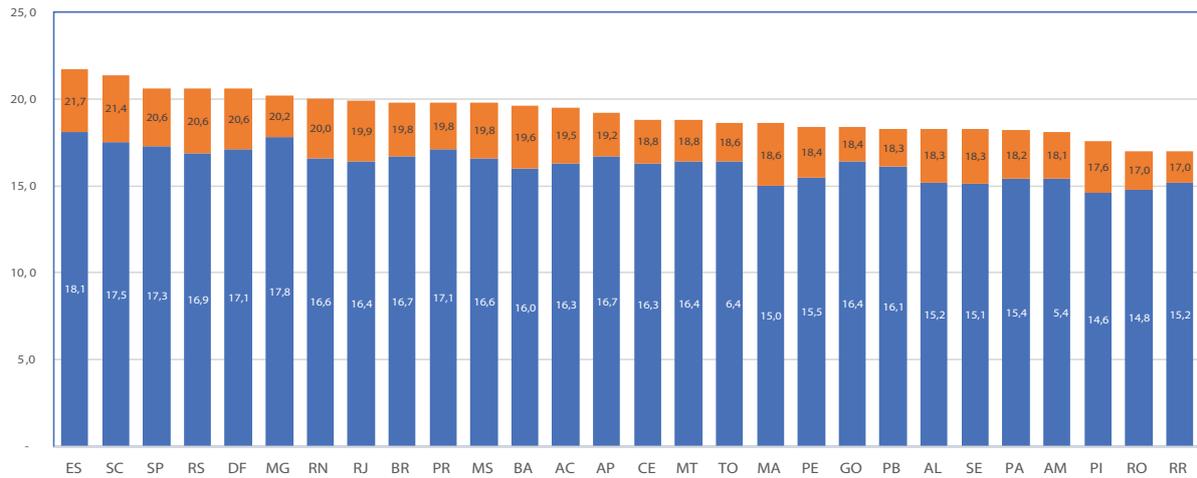
9 IBGE. Tábuas Completas de Mortalidade para o Brasil 2015.

Figura 1 - Brasil – Esperança de Vida ao Nascer por UF - 2015



Fonte: IBGE, Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2015

Figura 2 - Brasil – Esperança de Vida aos 65 anos por UF - 2015



Fonte: IBGE, Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2015

Brasil, vemos que há, também, diferenças marcantes. Enquanto ela pode chegar a mais de 20 anos para mulheres em sete Estados, na maior parte deles ela é inferior a 19 anos, e pode chegar a apenas 17 anos em Rondônia e Roraima. Para os homens, ela oscila entre 14,6 anos e 18,1 anos, mas a maioria dos Estados – notadamente os mais pobres – tem expectativas de sobrevida entre 15 e 17 anos (Figura 2, acima).

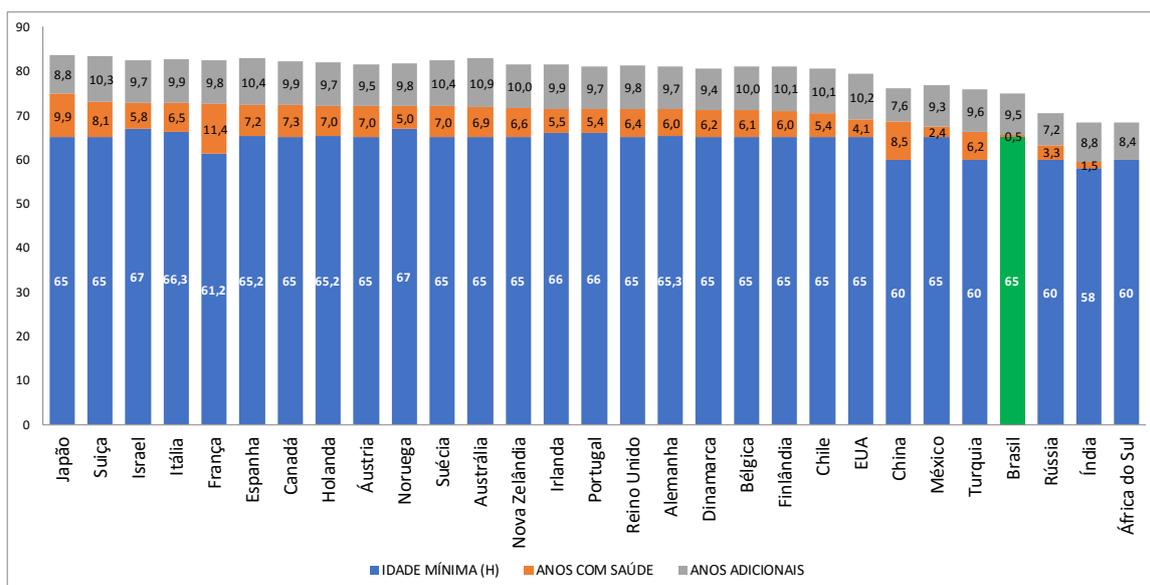
O dado que importa, porém, não é a mera expectativa de vida, ou mesmo a expectativa de vida aos 60 ou 65 anos. O que importa é o quanto, nessa idade, as pessoas terão saúde para uma vida produtiva e independente, ou seja, quantos anos de vida com saúde elas terão em cada contexto social.

E, nesse sentido, o Brasil deixa muito a desejar, hoje e no futuro.

Em todo o mundo, segundo a Organização Mundial de Saúde, a expectativa de vida com saúde, em 2015, era de 63,1 anos para ambos os sexos. Embora essa expectativa varie em cada país de forma próxima à da expectativa de vida total, ela é, em média, 11,7% menor, ou seja, as pessoas vivem com saúde, em média, 11,7% menos do que seu tempo total de vida.

Como demonstra o gráfico a seguir, a expectativa de vida com saúde varia enormemente, e, no Brasil, ela é 9 anos e meio menor do que a expectativa de vida total. Assim, se uma pessoa

Figura 3 – Idade mínima para aposentadoria (Homens) x Expectativa de vida ao nascer total e com saúde – Países Selecionados – 2015



Fonte: World Health Organization - World Health Statistics 2016. Elaboração nossa.

nascida em 2015 tem a expectativa de viver 75 anos, desse total 65,5 anos serão com saúde, e, nos demais anos de vida, ela enfrentará complicações de saúde, próprias da idade, mas que impedirão uma vida normal.

Já nos países desenvolvidos, o mesmo fenômeno ocorre, mas com idades bem mais avançadas. É o caso do Japão, em que, dos 83,7 anos de expectativa de vida, 74,9 são com saúde; ou do Reino Unido, que, dos 81,2 anos previstos, 71,4 serão com boa saúde.

Se considerarmos as idades mínimas para aposentadoria, em cada caso, e aquela que a PEC 287/16 quer estabelecer para o povo brasileiro como um todo, vemos que, entre todos os países do grupo da Figura 3, o Brasil será aquele em que as pessoas terão menos tempo de vida com saúde, após a aposentadoria. Enquanto em quase todos os países ricos o tempo de vida com saúde após a aposentadoria vai de 5 a 8 anos, com uma média no grupo considerado de 5,6 anos, no Brasil, esse tempo estimado é de apenas 6 meses...

Segundo alerta Marcelo Perruci, presidente do Conselho Fiscal da Funpresp-Exe (Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo),

“Isso significa que a PEC 287/16 tem o potencial de transformar o Brasil no pior país, dentre os analisados, para se aposentar. Em outras palavras: muitos brasileiros sequer irão se aposentar, enquanto outros irão se aposentar nas beiras de problemas sérios de saúde que os deixarão incapacitados de ter uma vida plena até morrerem.”¹⁰

Esse dado é fundamental para compreender o impacto que a fixação de um limite de idade tem para o gozo do direito à aposentadoria.

Se, nos países ricos, é um fato que muitos já adotam, atualmente, idades superiores a 60 ou até 65 anos para a aposentadoria, é preciso observar que, além da maior expectativa de vida nessas idades, e da expectativa de vida com saúde, a maioria desses países tem, também, rendas médias ao longo da vida laboral muito superiores, e redes de proteção social bem mais amplas, que impedem que o idoso fique em situação de miserabilidade.

Tanto a exposição de motivos da PEC 287/16 quanto a própria Mensagem Presidencial enviada em fevereiro de 2017 ao Congresso exploram muito

10 PERRUCCI, Marcelo. O que não te contaram sobre a reforma da previdência. Dezembro de 2016. Disponível em <https://trendr.com.br/o-que-n%C3%A3o-te-contaram-sobre-a-reforma-da-previd%C3%A2ncia-18ba4d34c23a#.ls2twq8em>

essa mudança drástica que está acontecendo no Brasil e vai acontecer pelos próximos 40 ou 50 anos, ou seja o aumento da participação de pessoas idosas em relação às pessoas economicamente ativas.

Quanto maior for a quantidade de pessoas acima de 65 anos em relação às que estão no mercado de trabalho, mais problemático se torna o custeio ou a manutenção da previdência social num regime de repartição, ou seja, onde os que estão em atividade custeiam os benefícios já concedidos, na medida em que serão menos pessoas contribuindo, ou potencialmente contribuintes, para custear um número maior de pessoas em fase de gozo de benefício e de gozo de direitos.

No Brasil, a “razão de dependência” atual¹¹(13,68), comparada com a despesa previdenciária total em relação ao PIB, é vista como muito elevada para os padrões internacionais. Segundo dados da OCDE, o Brasil gasta 7,8% do PIB com previdência, percentual que é próximo ao de países como EUA e Suécia, e da média da OCDE (7,9%), e maior do que o de países com maior proporção de idosos, como Canadá, Holanda e Reino Unido.

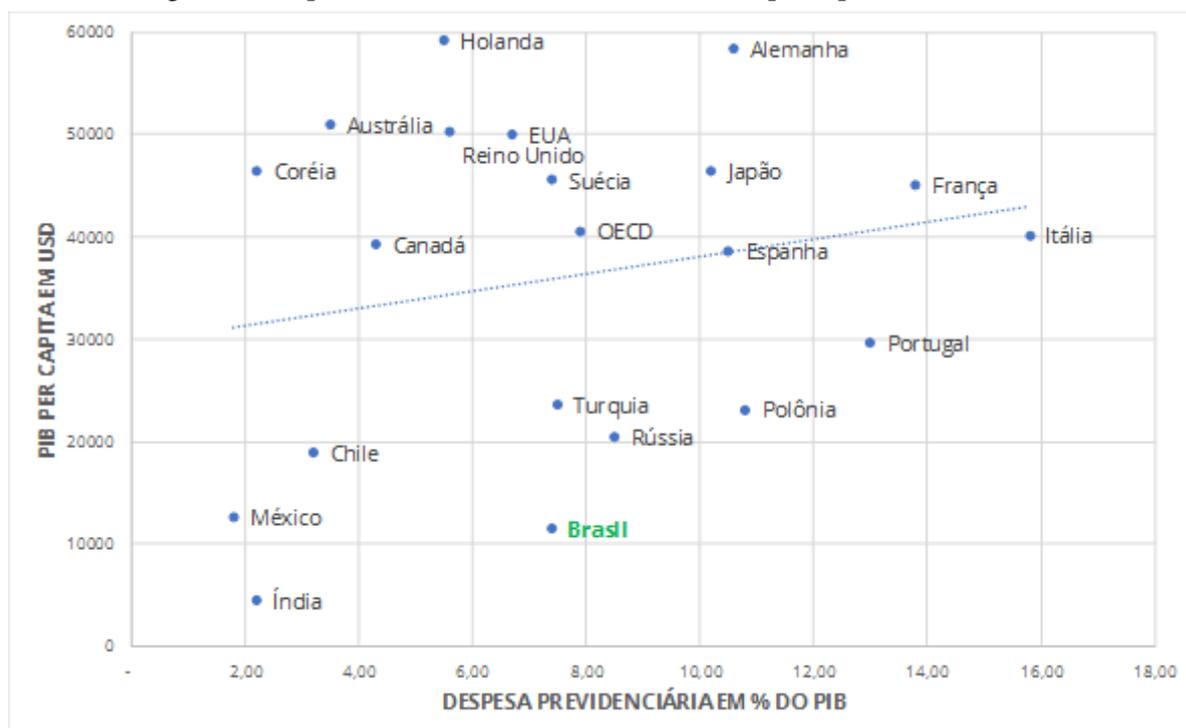
No entanto, quando comparamos a despesa em percentual do PIB e, ao mesmo tempo, a riqueza do país medida pelo PIB per capita (ajustado pela paridade do poder de compra), fica mais evidente o efeito da disparidade de rendas entre as populações e a “relatividade” da despesa previdenciária (Figura 4, a seguir).

Ou seja: países desenvolvidos dispõem de uma riqueza média muito mais alta, de modo que a despesa previdenciária, em percentual do PIB, resulta muito mais elevada, em termos reais, do que quando comparada com a de um país cujo PIB per capita é ainda muito baixo, como o Brasil, o que reflete a renda média de sua população.

Esses são dados importantes para demonstrar que a afirmação de que o Brasil é um “país jovem e pobre com gasto de país idoso e rico” não deve ser levada a sério. Embora, de fato, a proporção da despesa com previdência social seja superior à de países com a mesma proporção de idosos, quando considerado o tamanho do PIB, quando colocamos na equação o PIB per capita, ou a renda média da população, fica evidente o quanto, em termos reais, o gasto é menor. Se, na Suécia, a

11 A “razão de dependência” é a proporção de pessoas com 65 anos ou mais, em relação à população em idade ativa. O dado aqui considerado não computa a população até 14 anos de idade. O Anuário Estatístico da Previdência Social soma esse grupo ao de idosos com 65 anos ou mais, para apurar a razão de dependência, o que pode levar a engano na interpretação dos dados.

Figura 4 - Despesa Previdenciária em % do PIB e PIB per capita - 2014 (OCDE)



Fonte: OECD Pensions at a Glance 2015. Elaboração nossa.

despesa atual, em relação ao PIB, é igual à do Brasil, ao ponderarmos a despesa com o PIB per capita, a disparidade se mostra evidente.

Por fim, se fizermos uma comparação entre o PIB per capita e o número de idosos, fica muito claro que essa proporção de idosos aumenta com a riqueza do país. Ou seja: os países “ricos” têm mais idosos em relação à sua população, e o Brasil está muito longe de atingir tanto a mesma proporção de idosos, quanto o mesmo patamar de riqueza. Além disso, nos países “ricos”, a situação econômica permite às famílias e aos indivíduos compensar a menor taxa de reposição da renda que é assegurada pelos benefícios previdenciários diretos. Além disso, outros fatores precisam ser considerados, como o número de segurados em gozo de benefícios, que é resultado do maior ou menor grau de inclusão previdenciária, e que situa o Brasil em situação melhor do que a de países como o México e a Índia.

Mas o atual debate está muito centrado na questão “atuarial” e na mudança da taxa de fertilidade e das “razões de dependência”, e de que teremos no futuro um número de idosos extremamente elevado. Por isso, como defende o FMI, é preciso tornar o sistema previdenciário e a assistência social menos “generosos” e impedir que no futuro esses idosos tenham os mesmos direitos que os atuais.

Para isso, é preciso reduzir o tamanho desses direitos para reduzir a despesa previdenciária

e tornar as pessoas mais dependentes da sua própria poupança individual e da sua capacidade laborativa, para não dizer da própria família, embora, no atual contexto social, as famílias estejam mudando de perfil, e a quantidade de filhos por mulher - a taxa de fertilidade - venha diminuindo drasticamente em todo mundo, particularmente em países de renda média ou renda alta. Atualmente, essa taxa é de 1,75 filhos por mulher, e, segundo as estimativas, deverá se situar nesse patamar até 2060. Na maior parte dos países desenvolvidos, e também nos países em desenvolvimento, ela vai se situar na faixa de 1,7 a 2 filhos por mulher, o que é considerado inferior ao ideal para manter a população estável (2,1 filhos por mulher).

Essa situação já coloca, por si só, o quanto é inadequada a ideia de que deverá caber às famílias assegurar o sustento dos idosos, já que a previdência não cumprirá esse papel, segundo o modelo ora em discussão. A solução para esse problema, portanto, não está na redução de direitos, mas na própria forma como a sociedade vai resolver todos os demais problemas relacionados ao envelhecimento, como o aumento da demanda por serviços de saúde, cuidados paliativos, tecnologias assistivas, etc.

O envelhecimento da população é um fenômeno global, e atingirá quase todos os países, em maior ou menor grau.

Embora o crescimento dessa razão de dependência seja significativo no Brasil, superando a média dos países da América Latina, ela ainda vai estar, em 2050, em um patamar bem inferior de países desenvolvidos, como Reino Unido, Canadá, França, Espanha, Alemanha e Portugal.

Essa proporção tem-se alterado bastante ao longo dos anos, embora os números que temos para o futuro sejam sempre números prospectivos, e que podem estar errados. Segundo esses dados, o Brasil só terá a mesma proporção que países como França e Alemanha têm atualmente, daqui a 30 anos! Em 2050, segundo o IBGE, o percentual da população idosa em relação à população entre 14 e 65 anos será de 39% - ou seja, próxima à de hoje no Japão.

Contudo, daqui até lá poderão haver avanços que os estatísticos de hoje não podem medir e que serão capazes de resolver os eventuais impactos econômicos e fiscais decorrentes da redução da população em idade economicamente ativa.

Uma das questões colocadas é a da produtividade no âmbito da sociedade. Estudos elaborados há mais de 20 anos nos EUA demonstraram que projeções pessimistas, que indicavam que a previdência social estaria quebrada num futuro próximo, não se efetivaram, porque não consideraram fatores como crescimento da economia, produtividade e outros. Apesar do envelhecimento da sociedade, os que continuam no mercado de trabalho conseguem produzir mais e a economia dá conta dessa questão.

Como já ocorreu em outras épocas da história, o progresso econômico, científico e social é capaz de apresentar soluções para esse fato, e os países não estão condenados a passar décadas em situação de recessão econômica.

Há apenas 35 anos atrás, nenhum economista poderia ter previsto o impacto que inovações como a telefonia móvel e a internet teriam sobre a vida econômica e social dos dias de hoje. Hoje, esses avanços são parte essencial do nosso dia a dia, e das atividades econômicas, revolucionando setores importantes do comércio, indústria e serviços.

Assim, como aponta Phil Mullan no livro “The Imaginary Time Bomb”, o aumento do envelhecimento coexiste com uma variedade de experiências econômicas: expansões, recessões e depressões. A própria riqueza econômica tem no longo prazo se expandido muito mais rápido do que a velocidade do envelhecimento – cerca do dobro dessa taxa. Historicamente, tanto a flutuação

dos ciclos empresariais e as taxas de crescimento de longo prazo parecem não ser conectadas à tendência secular de envelhecimento¹². E, ainda, se países como Suécia e Japão conseguem sustentar, com o seu estágio atual de progresso, despesas com o Estado de Bem-Estar Social e com uma elevada razão de dependência, não há motivo para duvidar da capacidade de países como o Brasil de conseguirem o mesmo resultado, daqui a 20 ou 30 anos, quando estivermos em patamares mais elevados de desenvolvimento e riqueza.

A chave para a solução da “crise” gerada pelo envelhecimento, assim, não está na redução de direitos. A chave está na inclusão previdenciária, para que mais trabalhadores que estão no mercado informal passem a contribuir, na geração de empregos, para que os jovens possam ter inserção produtiva na economia, e na superação das barreiras educacional, digital e tecnológica, entre outras, que impedem ganhos de produtividade na economia do Brasil.

7. É possível fazer comparações com outros países?

Fazer comparações entre regimes previdenciários sem levar em conta o contexto socioeconômico pode levar a conclusões equivocadas, e mais ainda quando se descontextualiza o ambiente em que as “reformas” serão implementadas.

O Governo olha para os países em desenvolvimento que ainda não têm uma Seguridade Social bem desenvolvida, e para os países ricos, que a têm em diferentes patamares, para dizer que o Brasil tem um regime de previdência e assistência muito generoso, em que as pessoas recebem benefícios muito elevados em relação à renda média e que isso onera a sociedade de maneira desproporcional a nossa economia, de modo que o Brasil estaria pagando benefícios maiores, proporcionalmente, do que pagam os países de primeiro mundo.

Contudo, não podemos fazer comparações diretas com países como o México, que não tem um regime de previdência inclusivo, ou o Chile, que após uma fracassada reforma privatizante implementada nos anos 1980, acabou por ter que recriar, em 2008, um “pilar solidário” na previdência pública para garantir os proventos básicos dos trabalhadores de menor renda. Por causa disso, esses países gastam, proporcionalmente, muito pouco com aposentadorias e pensões, ou mesmo com assistência social, o que leva a maiores taxas de

12 MULLAN, Phil. The Imaginary Time Bomb. London: B. Tauris, 2000. p. 197. Tradução nossa.

pobreza entre os idosos. Segundo dados da OCDE, embora o Brasil tenha uma taxa de pobreza relativa total elevada, que só é menor do que a do Panamá e da Bolívia, na América Latina, quando olhamos a pobreza entre idosos, o Brasil tem a segunda menor proporção de pobres, pouco mais de 5%, e que só é maior do que a do Uruguai.

O Brasil graças aos avanços obtidos nos últimos 15 anos, deixou de ser um dos quatro ou cinco piores países em desigualdade de renda. Mas ainda temos um índice de desigualdade extremamente elevado, muito superior ao desses países com os quais tentam nos comparar, e, no âmbito dos BRICS¹³, só é menor do que o da África do Sul.

No Brasil, os benefícios previdenciários e assistenciais desempenham um papel redistributivo importante, e, com efeito, temos, em relação à renda média, uma taxa de reposição de renda que é substancialmente mais elevada do que a verificada em países como México, Chile e África do Sul, ou como EUA, Canadá, Austrália, Alemanha e Suécia, e próxima à de países como Islândia e Itália.

Mas o papel dos benefícios previdenciários ou assistências na redução da pobreza é relativo, em

13 Os BRICS são Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul, países cujas economias são consideradas “emergentes”, os quais têm grande potencial de crescimento econômico e liderança nas próximas décadas.

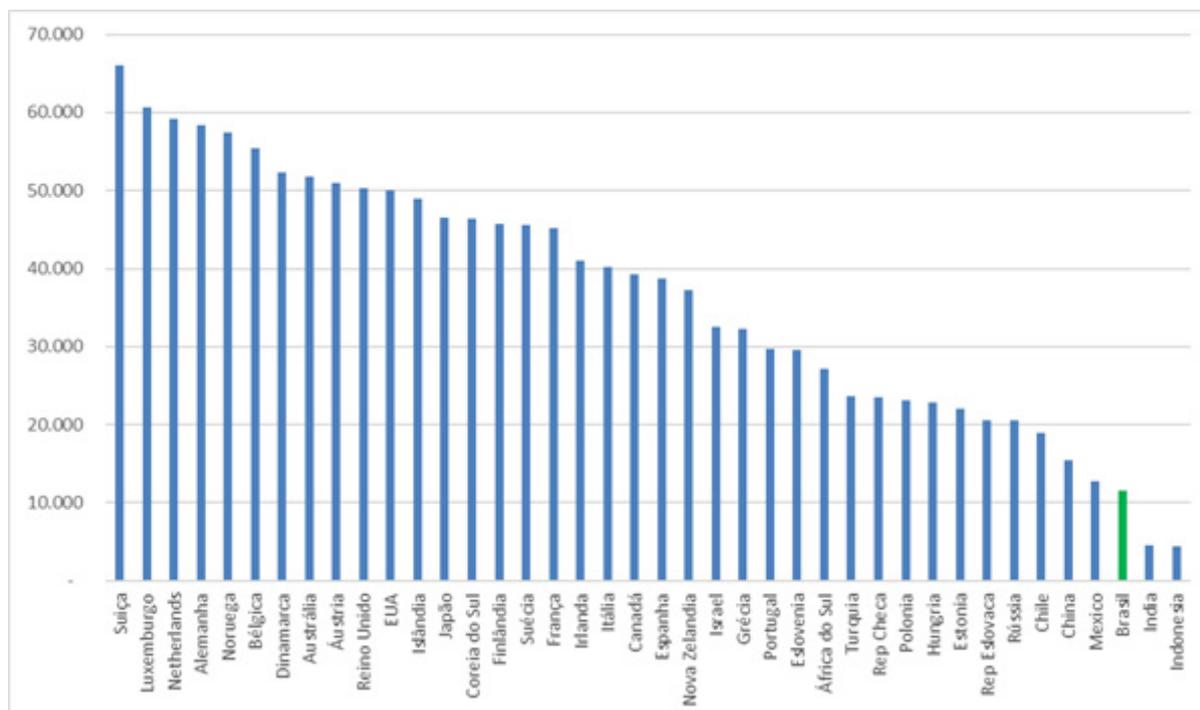
função da nossa já vista profunda desigualdade de renda. E, mais uma vez, não podemos comparar o Brasil com países cuja rede de proteção social é virtualmente inexistente. Por outro lado, muitos países ricos adotam sistemas obrigatórios de aposentadoria complementar, ou a cultura previdenciária já consolidada faz com que as empresas e sindicatos mantenham “fundos de pensão”, que permitem complementar a renda do aposentado e, assim, elevar a taxa de reposição real.

Se é fato que temos uma taxa de reposição da renda proporcionalmente mais elevada em relação à renda média da população pela Previdência Social em comparação com países ricos, é preciso levar em consideração a renda média desses países e a sua distribuição de renda. O gráfico 5 a seguir dá uma ideia dessa disparidade, em termos internacionais.

Se olharmos qual é a renda média da nossa população, vamos perceber que essa renda média é de pouco mais que dois salários mínimos, o que mostra o quanto nossos trabalhadores trabalham muito, mas ganham pouco. Até mesmo na China, um país até há pouco visto como abundante em mão-de-obra barata, o salário médio dos trabalhadores do setor industrial já superou os pagos no Brasil e no México, e se aproxima da renda média da força de trabalho em países como Grécia e Portugal¹⁴.

14 Disponível em <http://www.valor.com.br/internacional/4881644/salario-medio-da-industria-da->

Figura 5 – Renda média em USD PPP - 2014



Fonte: OECD Pensions at a Glance, 2015.

O mesmo raciocínio vale para os benefícios de prestação continuada. Segundo o Governo, o valor do benefício pago deve levar em conta a renda média da população de cada país. E afirma:

“Dessa forma, uma comparação mais adequada é calcular o valor pecuniário do benefício assistencial em relação ao PIB per capita de cada país. Nesse sentido, o valor do BPC em relação ao PIB per capita brasileiro é 33% enquanto que a média da OCDE é 19,2%, demonstrando que o Brasil se destaca por pagar valores mais elevados. Sendo assim, o valor pago pelo BPC deve ter alguma diferenciação do piso previdenciário, sobretudo quando o salário mínimo se encontra no pico da sua série histórica.”¹⁵

Esse raciocínio já mostra, por si mesmo, a sua fragilidade, pois compara o PIB per capita

brasileiro com PIBs per capita que, como vimos, são de 3 a 6 vezes superiores, mesmo considerando a paridade do poder de compra. No Brasil, o Benefício de Prestação Continuada, no valor de um salário mínimo, corresponde a 50% da renda média, e a aposentadoria de valor mínimo, da mesma forma. Como a renda média do brasileiro é muito baixa, isso implica num percentual “elevado” em relação à renda média. Mas, em outros países, de renda média muito mais alta, o benefício assistencial mínimo representa um percentual inferior a essa renda.

Da mesma forma, quando falamos da idade mínima para aposentadoria, estamos falando de realidades distintas, em que, como já vimos, a aposentadoria tardia pode se justificar num contexto social onde a renda média é mais alta, ou onde a expectativa de sobrevida com saúde, em especial, é mais alta. No entanto, não é isso o que vemos ao comparar o Brasil com outros países (Tabela 1).

china-supera-o-do-brasil-e-do-mexico
15Exposição de Motivos nº 140/2016 MF, de 5 de dezembro de 2016.

Tabela 1 – Idades Mínimas para Aposentadoria e Expectativas de Vida aos 65 anos (2014)

País	IDADE EXIGIDA		Expectativa de vida aos 65 anos	País	IDADE EXIGIDA		Expectativa de vida aos 65 anos
	Homem	Mulher			Homem	Mulher	
Islândia	67	67	80,2	Suíça	65	64	80,1
Noruega	67	67	79,3	Hungria	62,5	62,5	70,4
Irlanda	66	66	78,4	Itália	66,3	62,3	79,5
Portugal	66	66	76,8	Israel	67	62	79,8
Alemanha	65,3	65,3	78,2	Reino Unido	65	62	78,5
Holanda	65,2	65,2	78,9	Eslováquia	62	62	71,5
Espanha	65,2	65,2	78,8	Rep. Checa	62,7	61,3	74,5
Austrália	65	65	80,1	França	61,2	61,2	78,2
Bélgica	65	65	77,9	Estônia	63	61	68,9
Canadá	65	65	79,3	Áustria	65	60	78,5
Coreia do Sul	65	65	77,9	Chile	65	60	77
Dinamarca	65	65	77,2	Polônia	65	60	72,2
Finlândia	65	65	77,3	Argentina	65	60	72,5
Grécia	65	65	78,3	China	60	60	74
Japão	65	65	80	África do Sul	60	60	54,9
Luxemburgo	65	65	77,9	Turquia	60	58	71,7
México	65	65	74,9	Índia	58	58	64,6
Nova Zelândia	65	65	79,1	Rússia	60	55	61,7
Eslovênia	65	65	76,2	Arábia Saudita	60	55	73,8
Suécia	65	65	79,7	Indonésia	55	55	68,7
EUA	65	65	76,4	Brasil*	65	60	70,2
Brasil PEC 287	65	65	70,2	Média da OCDE	65	63,9	77,2

Fonte: OECD Pensions at a Glance, 2015. * Brasil: idades mínimas atuais para aposentadoria por velhice.

Como a tabela mostra, muitos países já adotam, hoje, idades mínimas de 60, 65 anos ou até mais para a aposentadoria, e com equiparação entre homens e mulheres. Em geral, porém, esses países têm expectativas de sobrevivência aos 65 anos muito mais altas que o Brasil, e, especialmente, expectativas de vida com saúde muito superiores. E, no tocante às mulheres, a estrutura social não somente é diferente há décadas, como as mulheres têm renda média mais próxima da dos homens, e inserção no mercado de trabalho mais equitativa. Assim, para esses países, soluções como as que ora estão sob debate são menos problemáticas, do ponto de vista dos impactos sociais.

Caso venha a ser adotada a idade mínima proposta pela PEC 287/16, o tempo de gozo dessas aposentadorias será drasticamente reduzido, e, em muitos casos, coincidirá com o período da vida das pessoas em que menores condições físicas terão de “gozar” suas aposentadorias, pois é a fase da vida em que conviverão com maiores limitações de mobilidade e de saúde física e mental.

Assim, ao fazermos essas comparações, são muitos os fatores a considerar, e isso tem que ser feito com cautela e especial atenção aos fatores da realidade brasileira.

8. Como é o sistema contributivo no Brasil e em outros países?

Outro aspecto a ser considerado, quando se fazem essas comparações, é o percentual de contribuição para o custeio do regime Previdenciário.

No Brasil, os trabalhadores e as empresas pagam percentuais de contribuição muito elevados em relação à renda. Até mesmo o FMI reconhece que, no Brasil, as contribuições dos segurados são extremamente elevadas, e exacerbadas pela contribuição do empregador, o que, para essa instituição, contribui para o alto nível de informalidade ainda existente no país.

O FMI destaca que, no Brasil, 46% da força de trabalho contribui para a aposentadoria, contra 86% nas economias avançadas¹⁶. Esse dado, porém, está, mais uma vez, equivocado, pois, a PNAD/IBGE, o número de pessoas com idades entre 16 e 59 anos protegidas pela Previdência Social, atingiu a marca de 64 milhões em 2013, o que totaliza uma cobertura previdenciária de 72,5%¹⁷. Ainda assim,

há muito a ser feito para assegurar maior inclusão previdenciária no Brasil.

Um trabalhador normal paga entre 8 e 11% de contribuição, e um servidor público paga, pelo menos, 11%, enquanto que a maioria dos países se situa entre 7 e 8%, como vemos na tabela a seguir:

Tabela 2 - Alíquotas de contribuição previdenciária para trabalhadores e empregadores do setor privado

PAÍS	% EMPREGADO	% EMPREGADOR	% TOTAL
México	2,00	6,90	8,90
Coréia	4,50	4,50	9,00
Austrália	0,00	9,50	9,50
Canadá	4,95	4,95	9,90
Irlanda	4,00	8,50	12,50
Dinamarca	0,54	12,82	13,36
EUA	7,65	7,65	15,30
Japão	8,74	8,99	17,72
Islândia	4,00	15,35	19,35
Argentina	11,00	10,17	21,17
Bélgica	8,65	12,54	21,19
Turquia	9,00	13,00	22,00
Rússia	0,00	22,00	22,00
Noruega	8,20	14,10	22,30
Holanda	18,50	5,70	24,20
Reino Unido	12,00	13,80	25,80
Finlândia	6,52	20,22	26,74
China	8,00	22,00	30,00
Espanha	4,70	25,58	30,28
Polônia	13,71	16,66	30,37
Suécia	7,00	23,98	30,98
Áustria	14,03	17,55	31,58
Alemanha	16,65	16,65	33,29
Portugal	11,00	23,75	34,75
Índia	13,75	21,25	35,00
Itália	9,19	26,99	36,18
França	11,00	28,19	39,19
Brasil	8% a 11%	21 a 23,5%	29% a 34,5%

Fonte: Social Security Programs Throughout the World. Social Security Administration (SSA) & International Social Security Association (ISSA). September 2016. Não computadas contribuições para seguro-desemprego e benefícios familiares, exceto pensão por morte.

As empresas, no Brasil, também contribuem em percentuais elevados, em comparação com outros

16 IMF Country Report No. 16/349, Outubro de 2016, p. 53.
17 Proteção previdenciária cresce no País e é a melhor desde 1992. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/01/protacao-previdenciaria-cresce-no-pais-e-e-a-melhor-desde-1992>

países. Em grande número de países desenvolvidos, as alíquotas situam-se entre 10 e 20%.

No Brasil, a folha de pagamento das empresas é onerada por contribuições que vão de 20% a 23,5% do seu total¹⁸, enquanto que na contribuição do empregado há um limite máximo que é o teto do RGPS, hoje de R\$ 5.531,30, ou seja, 5,9 salários mínimos.

Isso quer dizer que mesmo que o segurado ganhe R\$ 20 mil por mês, ele só contribuirá sobre a parcela até R\$ 5.531,30. Mas o empregador contribui sobre toda a remuneração, e essa diferença tem um componente solidário, que é o de ajudar a custear os benefícios dos que não contribuem, ou contribuem com alíquotas e bases menores, como os trabalhadores rurais, ou os que contribuem por muito menos tempo do que seria necessário para custear o benefício de longo prazo, como as aposentadorias por invalidez ou as aposentadorias por idade.

Se a pessoa pode se aposentar por idade, atualmente, contribuindo por apenas 15 anos, que é a carência mínima, e vai receber o benefício por 10, 15 ou 20 anos, é evidente que o seu benefício não poderá ser custeado por essa contribuição apenas. Então, o custeio desse benefício deve vir de outras fontes.

A estrutura de financiamento da proteção social é, em muitos países, majoritariamente coberta pelos recursos arrecadados mediante impostos, e não por contribuições específicas, como ocorre no Brasil. Mesmo em países em que as contribuições sociais específicas são importantes para o custeio total da proteção social, incluindo gastos com previdência, saúde, assistência social e seguro-desemprego – como ocorre no Brasil – a participação de fontes de receita oriundas de tributos gerais é muito importante, superando um terço dos gastos totais em grande parte dos países da Europa.

Por isso, a Constituição prevê no seu art. 195, que a Seguridade Social – da qual faz parte a previdência social – “será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das receitas específicas das contribuições sociais previstas nesse artigo” (entre elas, as contribuições dos trabalhadores e empregadores, destinadas exclusivamente ao custeio dos benefícios do regime geral de previdência social,

¹⁸ Segundo a Lei 8.213/91, as empresas recolhem a alíquota normal de 20% mais 1 a 3% conforme o fator acidentário. Bancos e instituições financeiras recolhem ainda um adicional de 2,5%.

nos termos do art. 167, inciso XI). Isso nada mais é do que a confirmação de que a previdência, como um dos pilares da Seguridade Social, deve ser financiada, em última análise, por toda a sociedade.

9. Qual o verdadeiro objetivo dessa reforma?

O atual Governo tem discutido a sua proposta de reforma da previdência sob a perspectiva da sua "inevitabilidade", ou seja, da necessidade de uma reforma drástica para viabilizá-la no futuro, reduzindo a despesa desde já, e tem um forte apoio dos meios de comunicação e do empresariado.

Não há praticamente nenhum veículo de comunicação que tenha se posicionado contra a reforma, embora tenha sido ampliado o grau de informação que chega aos cidadãos sobre os seus impactos.

Contudo, a “reforma” Temer tem um nítido componente de privatização, da mesma forma que tinha a reforma de Fernando Henrique Cardoso, enviada ao congresso em 1995.

A “reforma” fará com que as pessoas, sejam as de menor ou maior renda, não tenham interesse em contribuir para Previdência Social pública ou que busquem contribuir pelo mínimo indispensável, e façam uma poupança privada, especialmente por meio de planos de previdência privada vendidos pelas seguradoras privadas. Pretende, assim, “alavancar” a economia, sem que esse dinheiro passe pelos cofres públicos.

O Governo, agindo em favor do mercado financeiro, se declara incapaz de gerenciar um regime público e universal para prover, garantir e assegurar os benefícios das pessoas. Mas, ao mesmo tempo, cobra tributos e impõe a filiação a esse regime, o que leva, num segundo momento, a que haja uma “pressão” para que a própria filiação ao regime público deixe de ser obrigatória.

Ao estabelecer regras desproporcionais e que desestimulam a filiação aos regimes de previdência, a PEC 287/16 opera para enfraquecer e desmontar a previdência pública, retirando-lhe os seus alicerces fundamentais: o direito ao benefício, a solidariedade, e a correspondência entre o direito e a contribuição.

Assim, temos um ambiente e um movimento, e um quadro político complexo, que produz condições para a aprovação de uma “reforma” audaciosa, complexa e profundamente problemática do ponto de vista de suas repercussões

sobre os direitos em fase de aquisição e direitos futuros dos trabalhadores.

O seu real objetivo, porém, está muito longo do que é apregoado: é o de, efetivamente, reduzir a previdência social e ampliar o espaço ao seguro privado, que já vem crescendo expressivamente em nosso país.

Segundo dados da FenaPrevi (Federação Nacional de Previdência Privada e Vida), entidade que representa 68 seguradoras e entidades abertas de previdência complementar no país, a captação líquida em planos de previdência privada aumentou 35,85% entre 2015 e 2016¹⁹. Mais de 12,9 milhões de pessoas já contribuem para planos de previdência privada, e do total, 9,8 milhões são pessoas com planos individuais.

A carteira de recursos geridos pelas empresas de previdência aberta deverá superar o das entidades fechadas de previdência complementar já em 2019, e, para isso, é preciso, cada vez mais, reduzir a importância da previdência social na composição da renda na aposentadoria, e desconstruir o interesse e a confiança dos brasileiros na previdência pública.

Trata-se de um dos mais lucrativos – e menos arriscados – ramos de negócio no setor financeiro nos dias hoje, e que atrai os maiores conglomerados financeiros do mundo. Assegurar a essas empresas e ao setor segurador como um todo um espaço para o seu crescimento é objetivo principal da PEC 287/16.

10. Mas, afinal, existe déficit na Previdência Social?

Há todo um histórico na Previdência Social, que em parte responde a essa questão.

A atual geração de trabalhadores, em um regime de previdência de repartição simples, como é o RGPS, paga os benefícios da geração anterior de contribuintes, que agora está em gozo dos seus direitos, assim com estes pagaram os custos dos benefícios da geração anterior. Os recursos arrecadados hoje são dirigidos a custear os benefícios da geração anterior que está gozando os seus direitos, em regime de caixa.

Durante décadas a previdência social arrecadou mais do que gastava, e, no entanto, esses recursos não foram reservados ou capitalizados, mas foram utilizados para diferentes finalidades.

Até o começo da década de 1990, a previdência social era superavitária, e, nessa fase, não foi constituído o fundo previdenciário para

¹⁹ Balanço da Previdência Privada 11.2016. Disponível em <http://www.cnseg.org.br/fenaprevi/estatisticas/>

sustentar os seus compromissos futuros, e até 1993, havia a transferência regular de recursos da previdência para o custeio de despesas com saúde.

O “superávit” passado beneficiou, assim, toda a sociedade, e não somente a geração que estava em gozo dos benefícios.

Se, ao longo da sua história, a Previdência tivesse sido gerida como deveria, não haveria nenhum “déficit” atual, e as reservas seriam largamente suficientes para custear as suas despesas. Com os percentuais de contribuição de trabalhadores e empregadores, e a sua capitalização por meio de um fundo próprio, se não houvesse havido tantos desvios, sonegação, fraudes e má gestão, o saldo acumulado seria trilionário.

Em 1999, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou um estudo, identificando que, do início da década de 1960, quando ocorreu a unificação dos institutos de previdência, até 1996, a previdência social brasileira destinou mais de R\$ 400 bilhões a finalidades estranhas a sua função²⁰. Esse valor, corrigido pela IPCA, corresponderia, hoje, a pelo menos R\$ 1,42 trilhões.

Mas não foi assim e, infelizmente, hoje, devido à composição das despesas com benefícios previdenciários no RGPS e nos regimes próprios, há uma diferença entre o que se arrecada e o que se gasta, que o Governo trata como “déficit”, mas que reflete, tão somente, as suas necessidades de financiamento, que devem ser cobertas pelas fontes constitucionalmente previstas no art. 195 e pelos tributos em geral.

Atualmente, a situação da composição da despesa total com previdência indica que mais de 82% do gasto com aposentados e pensionistas se dá no regime geral da Previdência Social. Esse é, portanto, um componente muito forte no cômputo total do gasto com previdência.

Dos restantes 18%, 11,5% são gastos com aposentadorias e pensões dos servidores civis, e pouco mais de 6% são proventos de militares e seus dependentes.

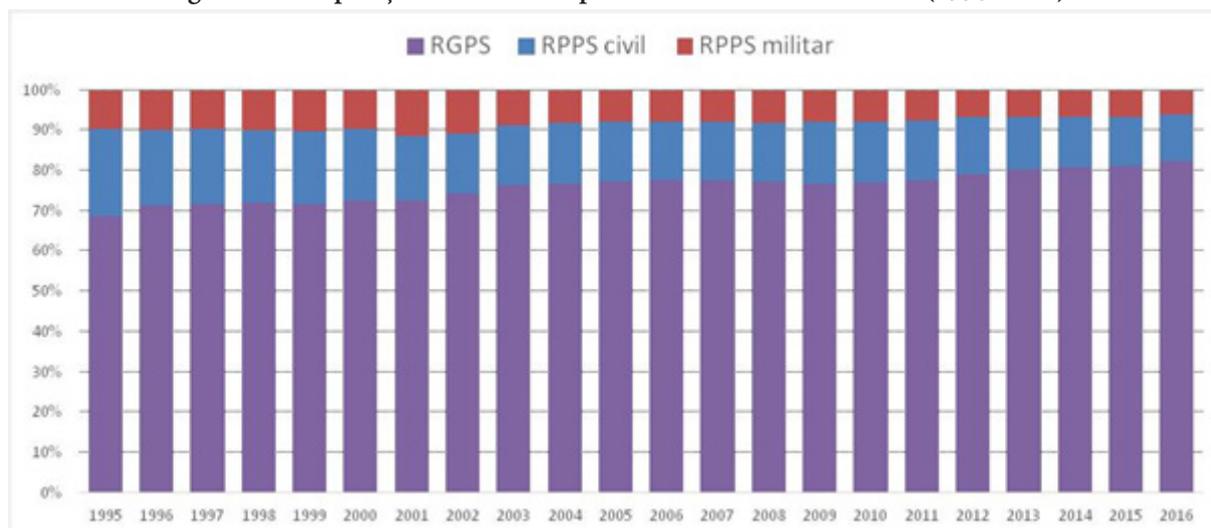
O gráfico 6 a seguir ilustra essa proporção:

Do ponto de vista da composição do gasto, o grande peso é o da previdência do RGPS. Mas essa é uma despesa da União, ou seja, do Governo Federal, e não afeta os Estados, o DF e os Municípios.

Os dados que o governo tem apresentado, anualmente, em relação à evolução da despesa da

²⁰ GOBETTI, Sérgio. História da Previdência: Desvios somam R\$ 400 bilhões em 33 anos. Zero Hora, 24.10.1999, p. 6.

Figura 6- Composição em % da Despesa Previdenciária da União (1995-2016)



Fonte: Conleg/SF – Gilberto Guerzoni Filho, com dados da STN/MF

Previdência nas próximas décadas são bastante preocupantes, em especial quanto ao RGPS, mas são dados que não podem ser aceitos sem questionamento.

Como resultado de diferentes fatores, como o envelhecimento da população, a maior inclusão previdenciária, e a própria crise econômica recente, a despesa previdenciária do Governo Federal vem aumentando.

Em valores de dezembro de 2016, a despesa previdenciária sofreu um aumento total, de 2003 até 2016, da ordem de 114%. A despesa com os benefícios do RGPS aumentou, nesse período, 132%, enquanto a despesa com a previdência dos servidores civis aumentou 65%, e a dos militares, 53%.

No caso do Regime Geral da Previdência Social, a arrecadação total de contribuições previdenciárias, em 2016, foi de R\$ 358,2 bilhões, e a despesa com benefícios de R\$ 510,7 bilhões, resultando num “déficit” de R\$ 149,8 bilhões.

Parte da elevação da despesa previdenciária, no caso do INSS, deve-se à política recente de valorização do salário mínimo com ganhos reais vinculados ao crescimento do PIB, de políticas de inclusão previdenciária, como o Microempreendedor Individual e a aposentadoria das donas de casa, a equiparação das empregadas domésticas aos trabalhadores urbanos, e, ainda, do maior número de benefícios concedidos por idade e tempo de contribuição, além do aumento da concessão de benefícios para as mulheres, em face da maior inserção no mercado de trabalho e outros efeitos que vão se projetando para o futuro.

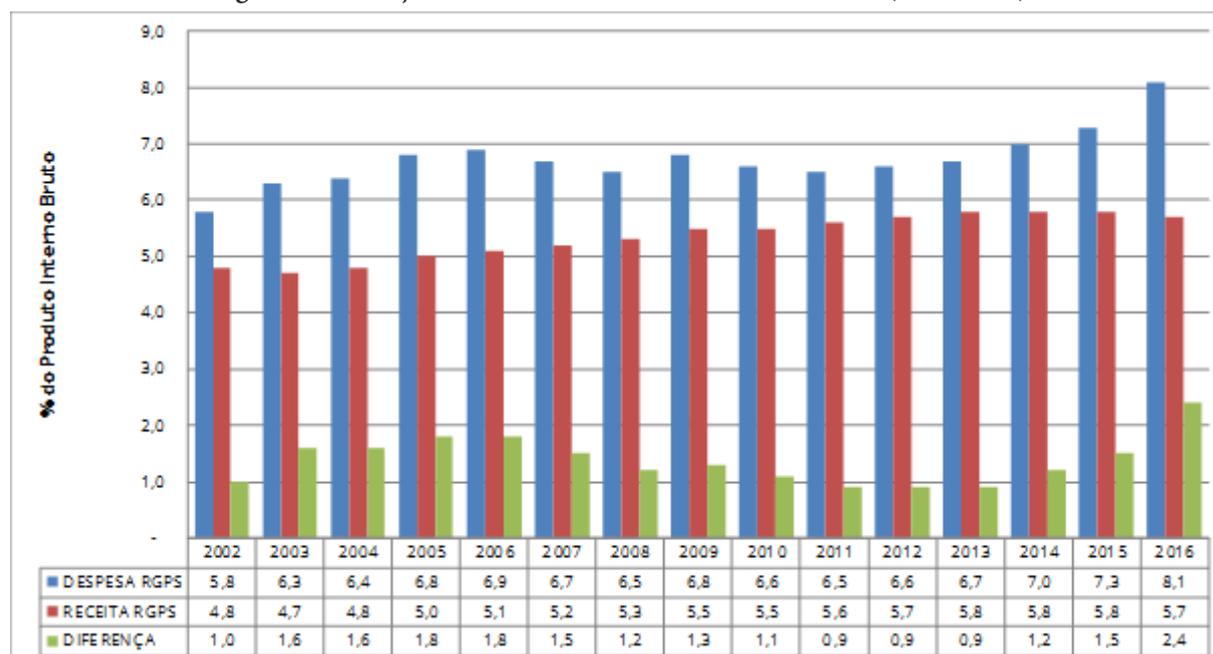
No caso dos servidores, parte do aumento verificado decorre, ainda, da política de recomposição de perdas remuneratórias e reestruturações de carreiras, que permitiu a todas as carreiras do Poder Executivo da União obterem ganhos reais no período.

No âmbito específico do RGPS, houve desde 2003 até 2016 um aumento de 51% no total de benefícios previdenciários, com acréscimo de 63% nas aposentadorias por idade. Já os benefícios assistenciais – que não são parte da despesa previdenciária – tiveram elevação maior (158%), como resultado, também, de políticas inclusivas adotadas no período, como o Estatuto do Idoso.

Quando comparado com o PIB, o aumento da despesa previdenciária é, igualmente, expressivo. Segundo os dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, entre 2002 e 2016 a despesa previdenciária passou de 5,8 para 8,1% do PIB, enquanto a receita aumentou de 4,8% para 5,7% do PIB. Assim, o “déficit” passou, no RGPS, de 1% para 2,4% do PIB nesse período, como mostra o Gráfico 7 a seguir.

Por outro lado, segundo estimativas “atuariais” apresentadas em 2016 pelo Governo ao Congresso Nacional, no horizonte de tempo até 2050, se nada for feito, e considerando as premissas adotadas sobre comportamento da economia e aumento da população economicamente ativa, e aumento de pessoas em gozo de benefícios, chegaríamos, em 2050, a uma despesa de 13,65% do PIB e a um “déficit” de 7,59% do PIB. Já no Relatório Resumido da Execução Orçamentária de Dezembro

Figura 7 - Evolução do “Déficit” do RGPS como % do PIB (2002-2016)



Fonte: MPDG, Balanço da Seguridade Social, março de 2017. Elaboração nossa.

de 2016, o Ministério da Fazenda aponta para um “déficit” em 2050 de 9,87% do PIB!

Esse é o dado mais crítico que o governo utiliza, em relação ao comportamento futuro da previdência, para justificar a sua “reforma”. O cálculo, porém, desconsidera, ao longo do tempo, a possibilidade de que haja, concomitantemente ao aumento da despesa, o aumento da renda dos trabalhadores, e o aumento das contribuições, tomando-os como valor constante no período em percentual do PIB.

No que se refere aos Regimes Próprios de Previdência, trata-se de regimes fechados e específicos no qual os servidores públicos civis e agentes públicos vitalícios são segurados obrigatórios, no âmbito de cada esfera de governo. Diferentemente do RGPS, não admitem a filiação facultativa. Não se enquadram, portanto, no objetivo da universalidade da cobertura, que é um dos objetivos básicos da Seguridade Social, conforme definida pelo art. 194 da Constituição Federal.

Historicamente, o regime próprio dos servidores civis da União teve um desenvolvimento diferenciado do ocorrido no RGPS. Enquanto no RGPS a filiação do trabalhador sempre teve caráter contributivo, no âmbito dos regimes próprios instituídos para os servidores “estatutários”, a aposentadoria era considerada com um “prêmio” deferido ao servidor público depois de cumpridos os requisitos para a aposentadoria, independentemente de recolhimento de contribuição.

Desde os anos 1940, e até 1993, mesmo tendo ocorrido mudanças na legislação, apenas os benefícios de pensão foram fundados em contribuições específicas, que no caso dos servidores federais eram de cerca de 6% sobre o total dos vencimentos. Inexistia, assim, contribuição destinada ao custeio das aposentadorias.

Foi somente com a promulgação da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, que se definiu, pela primeira vez, na Constituição, o caráter contributivo do regime próprio dos servidores civis. Essa Emenda Constitucional passou a prever, expressamente, a cobrança de contribuição para o custeio das aposentadorias do regime próprio dos servidores civis, embora essa previsão atingisse, somente a União, sem obrigatória aplicação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Em 2003, a Emenda Constitucional nº 41 passou a permitir, expressamente, a cobrança de contribuição dos inativos e pensionistas, em alíquotas iguais às dos ativos, mas incidente apenas sobre a parcela acima do teto do RGPS.

Na esfera federal, em 1990, segundo estimativas, cerca de 80% dos servidores em atividade em 1990 foram beneficiados pela conversão para o regime estatutário, totalizando cerca de 500.000 servidores. Segundo o ex-Ministro Waldeck Ornélas, entre janeiro de 1992 e dezembro de 1994, a União aposentou 250 mil servidores, que iriam se aposentar pelo INSS, mas que foram aposentados pelo regime próprio da União, com proventos integrais. Esse fato, segundo o Ministro, elevou de

24% para 41%, de imediato, a proporção da despesa com inativos no gasto de pessoal, à época, gerando um “grave déficit no setor público brasileiro”²¹.

Segundo dados da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, em 2015 a necessidade de financiamento dos regimes próprios de previdência da União, dos Estados, do DF e dos Municípios alcançou R\$ 131,9 bilhões, o que equivale a 2,23% do Produto Interno Bruto. Esse desequilíbrio entre receitas e despesas pressiona fortemente as finanças públicas, num cenário de crise fiscal aguda.

Em relação ao Regime Próprio da União, segundo dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a despesa era, em 2002, de 2,3% do PIB, com uma necessidade de financiamento da previdência dos servidores civis de cerca de 2,1% do PIB. Em 2016, essa diferença baixou para 0,9% do PIB, como resultado da redução da despesa e aumento da receita, em relação ao PIB, como mostra o gráfico 8 a seguir.

O prognóstico para o ano de 2050, segundo as estimativas apresentadas ao Congresso em 2016, aponta para uma situação igualmente distinta da do RGPS. Com a implantação do regime de previdência complementar ocorrida em 2013, a necessidade de financiamento do RPPS dos servidores civis em

relação ao PIB vai diminuir, e não aumentar: em 2050, será de 0,56% do PIB. Dados mais recentes, apresentados em dezembro de 2016, do Ministério da Fazenda, apontam outro cenário: em 2050, o déficit, ainda que decrescente, seria de 1,14% do PIB, e apenas em 2060 chegaria a 0,68% do PIB²².

Essa redução ocorrerá porque, além dos requisitos já fixados para a aposentadoria pelas reformas anteriores, como idade mínima e tempo mínimo de serviço público e no cargo, a criação do fundo de pensão dos servidores transferirá, progressivamente, do Tesouro para esse fundo a responsabilidade pelo pagamento das aposentadorias e pensões em valor acima do teto do INSS.

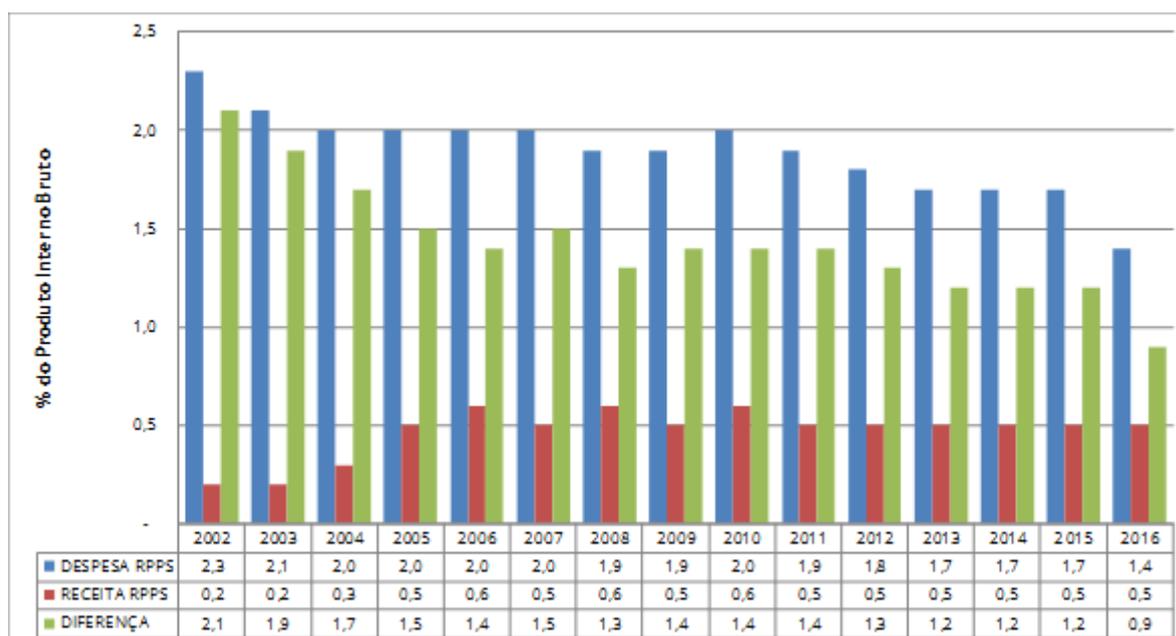
Assim, mesmo sem a atual “reforma”, o peso da despesa com servidores públicos em relação ao PIB irá diminuir, em consequência das medidas de ajuste já adotadas até o momento na esfera da União.

Portanto, no âmbito do serviço público federal, a situação atual é de estabilidade para decréscimo. Se observarmos o comportamento da despesa nos últimos 10 ou 15 anos, não houve crescimento da despesa em relação ao PIB, mas até mesmo a sua redução.

21 O Rombo na Previdência Social. Entrevista do Ministro Waldeck Ornélas. Zero Hora, 24.10.1999, p. 14.

22 Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. PORTARIA Nº 61 DE 27 DE JANEIRO DE 2017 Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Dez. 2016.

Figura 8 - Evolução do Déficit do RPPS como % do PIB (2002-2016)



Fonte: MPDG, Balanço da Seguridade Social, março de 2017. Elaboração nossa.

No âmbito dos Estados e Municípios, a situação é mais problemática, não somente por conta da má gestão que, historicamente, acarretou desequilíbrios em seus regimes próprios, mas em face da própria composição dos quadros de pessoal, em que categorias como professores e policiais militares, que fazem jus a aposentadorias especiais, pressionam fortemente as despesas previdenciárias.

Conforme o Anuário Estatístico da Previdência Social, em 2015, o montante da receita previdenciária do conjunto dos regimes próprios dos Estados e Municípios foi de R\$ 79,20 bilhões e o montante da despesa previdenciária foi de R\$ 128,32 bilhões, tendo, como resultado previdenciário o montante negativo de R\$ 49,12 bilhões.

Como parte do esforço para “equilibrar” as contas, vários Estados têm aprovado leis para aumentar a contribuição de seus servidores ativos e inativos. Nos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Pernambuco, Goiás, Sergipe, Piauí e Bahia, as contribuições foram fixadas entre 12 a 13,5%. No entanto, a contribuição dos entes estatais é, em 15 estados, inferior ao dobro da contribuição do servidor, aumentando, assim, o “déficit” sob a lógica contábil.

11. Como se dá a fabricação do “déficit” da Previdência e da Seguridade Social?

Quando o Governo fala em resultados da previdência e da Seguridade Social, sempre utiliza uma conta que desconsidera alguns conceitos críticos e essenciais da Constituição de 1988.

Com vimos antes, examinar o conjunto das despesas e receitas da Seguridade Social, sob a lógica do governo, leva à conclusão de que há um déficit na Seguridade Social, e que os recursos da Seguridade Social não comportam os gastos com saúde, previdência e assistência social, exigindo que o governo coloque mais do que arrecada com todas as fontes de financiamento da Seguridade Social.

Um dos erros básicos dessa conta é que o Governo inclui, nas despesas da Seguridade Social, a despesa com a previdência dos servidores públicos civis e militares.

Porém, é um erro crasso confundir benefícios que são dirigidos a todos os cidadãos, já que a Previdência, no âmbito da Seguridade, deve permitir a universalidade da cobertura, com os que são pagos em decorrência de condições peculiares e diferenciadas de atuação profissional, e custeados por fontes que não integram o orçamento da Seguridade

Social, como os benefícios previdenciários dos regimes próprios civis e militares.

Basta ver que, quanto à contribuição para o custeio dos regimes próprios de previdência, ela não integra o rol de receitas de que fala o art. 195 da Constituição, mas está referida nos art. 40 e 149 da Constituição, que permitem aos entes estatais instituir contribuição de seus servidores para o custeio específico desses regimes.

Essa é uma despesa, assim, totalmente separada e desvinculada do capítulo da Seguridade Social, ainda que, para facilitar a compreensão pelo público externo, se fale em “Seguridade Social dos servidores”.

Assim, misturar as contas e incluir no cálculo dos regimes de previdência de servidores públicos civis e militares é um grande equívoco, que leva a conclusões erradas sobre a sustentabilidade da Seguridade.

Outro aspecto é a desconsideração dos efeitos das renúncias fiscais, ou seja, receitas de que o próprio Governo abre mão, para beneficiar setores da economia.

Se observarmos essas renúncias de receitas da Seguridade Social, apenas em 2017, o valor total estimado é de R\$ 151 bilhões. São recursos da Seguridade, decorrentes de alíquotas de contribuição social definidas na Constituição, com finalidades específicas e separadas das demais fontes de tributos, e que o governo deixa de arrecadar. Nesse valor estão computados “gastos tributários” diversos, inclusive a renúncia fiscal com as entidades filantrópicas, o Simples Nacional, e incentivos setoriais diversos, ao lado de outros cujo benefícios não são tão visíveis para os cidadãos.

Desse total, R\$ 62,5 bilhões são renúncias de contribuições previdenciárias, nos quais estão computados R\$ 17 bilhões resultantes da política adotada ainda no Governo Lula, ampliada no Governo Dilma e que só recentemente passou a ser revista, de desonerar setores da contribuição sobre a folha de pagamentos, substituindo essa contribuição sobre uma contribuição sobre o faturamento.

Em 2015, o Governo abriu mão de R\$ 25 bilhões; e em 2016, devido à crise fiscal e a recessão econômica, a renúncia estimada foi de R\$ 20 bilhões.

Essa desoneração, porém, deveria ser compensada, e, a cada ano, são computados pela Previdência Social, como receitas compensatórias, montantes próximos do valor da renúncia estimada.

É, porém, um paradoxo, que o governo abra mão de receitas, mas ao mesmo tempo, a previdência

seja apontada como deficitária. O mesmo vale para o conjunto das receitas da Seguridade Social. Diante disso, em 30 de março de 2017 o Governo editou a Medida Provisória nº 774, que pretende revogar as desonerações concedidas a diversos setores, estimando, com isso, reduzir a renúncia fiscal previdenciária em R\$ 4,75 bilhões em 2017, e em R\$ 12,55 bilhões em 2018.

Outro fator que gera o “déficit” da Seguridade é a DRU- Desvinculação de Receitas da União, um mecanismo que foi criado para flexibilizar o orçamento e afastar vinculações entre receitas e despesas de ordem legal ou constitucional. Como grande parte das receitas, inclusive da Seguridade Social, são vinculadas, essa flexibilidade tem um grande impacto sobre os gastos públicos.

A EC 93/2016 permite desvincular 30% das receitas, e isso permite que em 2017 cerca de R\$ 119 bilhões possam ser livremente alocados. Desse total, cerca de R\$ 111 bilhões são receitas da Seguridade Social, e em tese o Governo pode usar esses recursos para outras finalidades. Mas, como o orçamento da Seguridade Social não tem folgas, e as necessidades da saúde, assistência e previdência são crescentes, o governo precisa “devolver” uma parte considerável, ou quase todo o valor desvinculado. Em 2017, as despesas da Seguridade que serão compensadas (ou seja, recursos que retornam após a aplicação da DRU) são de cerca de R\$ 104,7 bilhões, ou seja, há ainda a aplicação de recursos da Seguridade da ordem de R\$ 6,5 bilhões em outras finalidades.

Em 14 de março de 2017, o Governo apresentou o Balanço da Seguridade Social, relativo a 2016. Nesse Balanço, é apresentado um “déficit” da Seguridade da ordem de R\$ 258,7 bilhões.

Esse dado, porém, colide frontalmente com outras estimativas. Primeiro, porque contabiliza a receita sem os recursos que são desvinculados pela DRU. Assim, seriam, em 2016, pelo menos, mais R\$ 98,4 bilhões de receitas de contribuições sociais, a serem computadas.

A conta inclui, por outro lado, uma receita de R\$ 33 bilhões, vinculada ao RPPS da União, e uma despesa de R\$ 111 bilhões de benefícios de servidores civis e militares, que não deveriam ser considerados como receita ou despesa da Seguridade Social.

Assim, excluindo-se da conta o que NÃO é despesa ou receita da Seguridade, e acrescentando-se a receita que é “retirada” pela DRU, chegamos a um valor de aproximadamente R\$ 98,4 bilhões, que, com base nos dados usados pelo Governo, seria o “déficit” real da Seguridade Social em 2016.

Esse dado, porém, não leva em conta a elevada renúncia fiscal da Seguridade, que, se fosse compensada devidamente, geraria, na verdade, um superávit nas suas contas.

Um cálculo semelhante é elaborado, anualmente, pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal - ANFIP, quando divulga seus estudos sobre a Seguridade Social. A partir de dados das demonstrações da Secretaria do Tesouro Nacional, a entidade aponta um resultado da Seguridade Social, sem a aplicação da DRU, superavitário.

Observando-se a série desde 2001 até 2015, sem a aplicação da DRU, observa-se que os superávits acumulados – sem a devida atualização ou capitalização – atingem, em valores nominais, a fabulosa cifra de R\$ 788 bilhões (gráfico 9 a seguir). Dinheiro que, apesar da robustez das fontes de receita da Seguridade Social, não foi direcionado aos benefícios e direitos por ela garantidos.

A contabilidade oficial tampouco leva em conta o montante de R\$ 432,9 bilhões que integram a dívida ativa PREVIDENCIÁRIA, ou seja, contribuições para a previdência que não foram recolhidas, mas que já foram apuradas pela fiscalização tributária e pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN. Desse montante, apenas entre os 100 maiores devedores, a dívida exigível é da ordem de mais de R\$ 33 bilhões²³. Ainda que, da dívida total, se estime que R\$ 52 bilhões já estão garantidos ou parcelados, restando R\$ 380,9 bilhões com possibilidade de serem recuperados pela União, e que desse total cerca de 40% apenas sejam efetivamente recuperáveis, a receita daí oriunda ultrapassaria R\$ 152 bilhões – e estamos falando, apenas, da dívida ativa PREVIDENCIÁRIA.

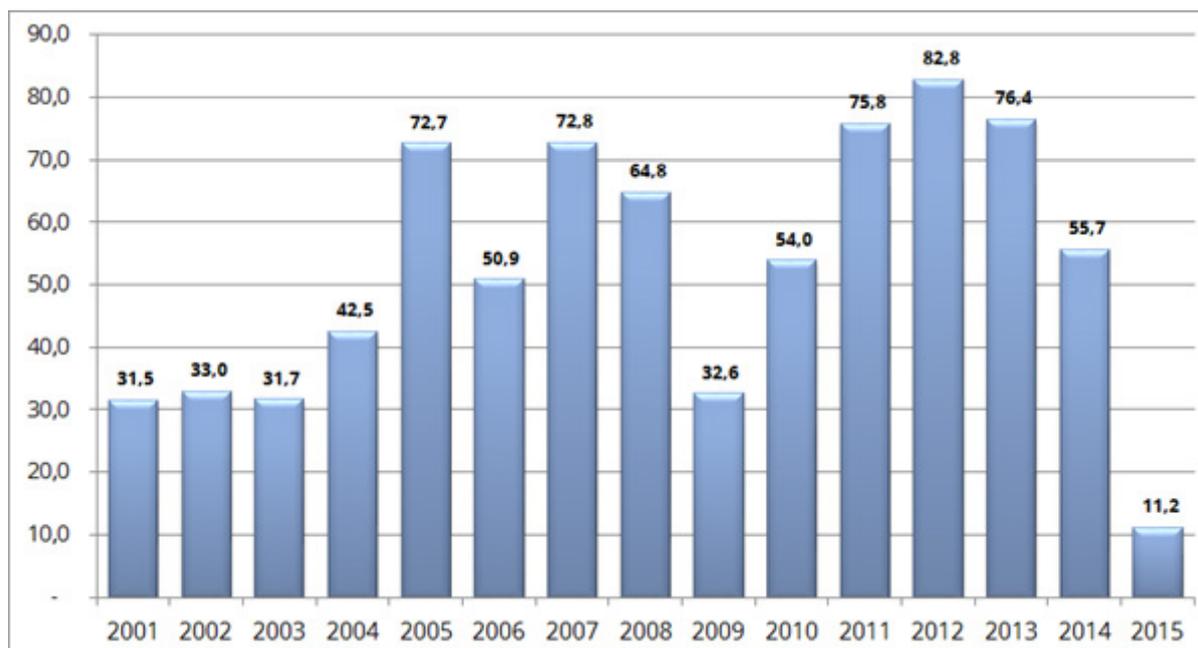
Essa execução, assim, deveria ser tratada como prioritária, sob pena de a União e a Previdência Social serem privadas de receitas que poderiam, em muito, contribuir para o seu equilíbrio financeiro.

Quanto a esse ponto, vale lembrar o alerta da Profa. Denise Gentil, em entrevista à Revista Carta Capital:

“Se a reforma tivesse a ver com ajuste fiscal, o governo tentaria aumentar as receitas da Seguridade Social. Ao invés disso, busca comprimir os gastos. O governo poderia, por exemplo, abrir mão das renúncias fiscais em favor de empresas que não dão nada em contrapartida ou cobrar a

23 PGFN recupera mais de R\$ 22 bilhões em créditos previdenciários. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2017/marco/pgfn-recupera-mais-de-r-22-bilhoes-em-creditos-previdenciarios>

Figura 9 - Evolução do Superávit da Seguridade Social – sem efeitos da Desvinculação de Recursos da União – 2001-2015 (em bilhões)



Fonte: TIBERTO, Bruno P. & DWECK, Ruth Helena. Previdência Social brasileira: análise financeira da década de 2000 e discussão sobre propostas de reformas. Texto para Discussão N° 31 – Março 2011. UFF; e ANFIP/DIEESE. Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira, fev. 2017.

dívida dos sonegadores da Previdência. Ou seja, a União não cobra das empresas sonegadas e ainda entrega a elas a possibilidade de pagarem menos tributos legalmente. Então, é o próprio Governo que provoca o déficit”.²⁴

A enorme disparidade entre os dados utilizados pelo Governo e seus métodos de contabilização, tanto do ponto de vista das receitas quanto das despesas, impede que se chegue a um consenso, o que demonstra ainda mais a necessidade de um estudo aprofundado sobre as contas da Previdência e da Seguridade Social. Por isso, a realização de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, nos termos requeridos em 21 de março de 2017 pelo Senador Paulo Paim, com o apoio de 61 Senadores, seria o melhor meio para superar esse impasse sobre as contas da Seguridade.

Devido a fragilidades como essas na demonstração da real situação financeira e atuarial da previdência social e da Seguridade Social, o Juiz Federal Substituto da 21ª Vara Federal do DF determinou, ao apreciar Ação Civil Pública ajuizada pela Federação Nacional dos Servidores do Poder

Judiciário – FENAJUFE²⁵, em 20 de março de 2017, que a União

- a) “esclareça e detalhe a metodologia utilizada para apurar o déficit previdenciário de até 140 bilhões de reais que tem intensamente divulgado nos últimos dias”;
- b) “demonstre, via documentação hábil, o total das receitas obtidas por meio das exações elencadas no art. 195 da Constituição Federal (separadas por grupos), bem como o efetivo destino a elas dado, ao longo do período de 2012 a 2016”;
- c) “demonstre, por meio de documentação, a divisão segmentada das despesas totais da Seguridade Social entre 2012 e 2016”;
- d) “relacione o montante total de renúncias fiscais operacionalizadas na área das contribuições sociais naquele mesmo período”;
- e) “detalhe o destino dado às receitas aplicadas sob o regime especial e transitório da DRU (Desvinculação de Receitas da União – art. 76 do ADCT) vigente entre 2012 a 2016;”
- f) “cesse, imediatamente, a divulgação e/ou a exploração de qualquer menção acerca da

²⁴ “É o próprio governo que provoca o déficit da Previdência”, alerta economista. Entrevista com Denise Gentil. Carta Capital, 27.01.2017.

²⁵ Processo N° 0011429-85.2017.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL. Disponível em <http://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2017/03/liminar-fenajufe-decisao21mar2017.pdf>

informação (ainda não confirmada) de que o sistema previdenciário brasileiro amargaria déficit anual bilionário”.

12. Como a Reforma afeta os trabalhadores e servidores?

A PEC 287/16 introduz mudanças significativas nas regras para adquirir direitos à aposentadoria e pensão, com graves prejuízos a todos os segurados do Regime Geral da Previdência Social - RPPS e dos Regimes Próprios.

O elemento principal dessa equiparação é a instituição de uma idade mínima que o governo propõe que seja de 65 anos tanto para homens quanto para mulheres.

De imediato, assim, qualquer que seja o direito a ser exercido, teremos uma oneração mais do que proporcional para as mulheres, porque, no regime atual, as mulheres podem se aposentar com 30 anos de contribuição e com 55 anos de idade, se for servidora pública, e não há idade mínima no RPPS.

Contudo, não se pode alegar que, no contexto brasileiro, as aposentadorias por tempo de contribuição sejam aposentadorias “precoces”, em sua maioria.

Considerando-se as aposentadorias normais por tempo de contribuição, a idade média das mulheres em janeiro de 2017 era de 53,25 anos e a dos homens 55,82. Assim, com a exigência de 65 anos, em média as mulheres terão que contribuir por mais 12 anos e 8 meses, e os homens por mais 9 anos e 2 meses.

No caso das aposentadorias por idade no meio urbano, os homens já se aposentam, hoje, com mais de 65 anos em média, e as mulheres com mais de 60 anos. Assim, com a elevação da idade mínima, as mulheres serão as mais atingidas.

No RPPS, essa idade é acompanhada de uma elevação da carência, que é o tempo de contribuição, mínimo que alguém precisa ter para constituir direito a algum benefício da Previdência Social no âmbito do regime geral de previdência social.

Atualmente, existem a aposentadoria por tempo de contribuição e a aposentadoria por idade, além da aposentadoria por invalidez, entre outros direitos. Cada um deles tem uma carência específica.

A aposentadoria por idade, aos 65 anos para homem e 60 anos para mulher, exigia, até 1991, no RPPS, uma carência de cinco anos de contribuição. Em 1991, a carência foi fixada, pela Lei nº 8.213, em

15 anos, mas essa elevação foi feita de forma gradual, e só vigorou plenamente, para quem já era segurado em 1991, a partir de 2011.

Então, as pessoas tiveram tempo suficiente para se adaptar à nova regra.

Com a PEC 287/16, essa carência passará para 25 anos, e sem qualquer gradualidade, ou seja, atingirá integralmente os atuais segurados que não sejam enquadrados na regra de transição. Não se aplica, assim, apenas para os futuros segurados, mas também para os atuais segurados. Homens e mulheres, assim, terão que comprovar dez anos a mais, pelo menos, de contribuição do que atualmente.

13. Como fica a diferença entre homens e mulheres?

Com a PEC 287, haverá uma equiparação plena de critérios para homens e mulheres, sem reconhecer quaisquer diferenciações quanto à carreira ou condições de permanência no mercado de trabalho.

Ao se passar a exigir os 65 anos, homem e mulher terão que ter não apenas o mesmo tempo de contribuição mínima, mas a mesma idade para se aposentar.

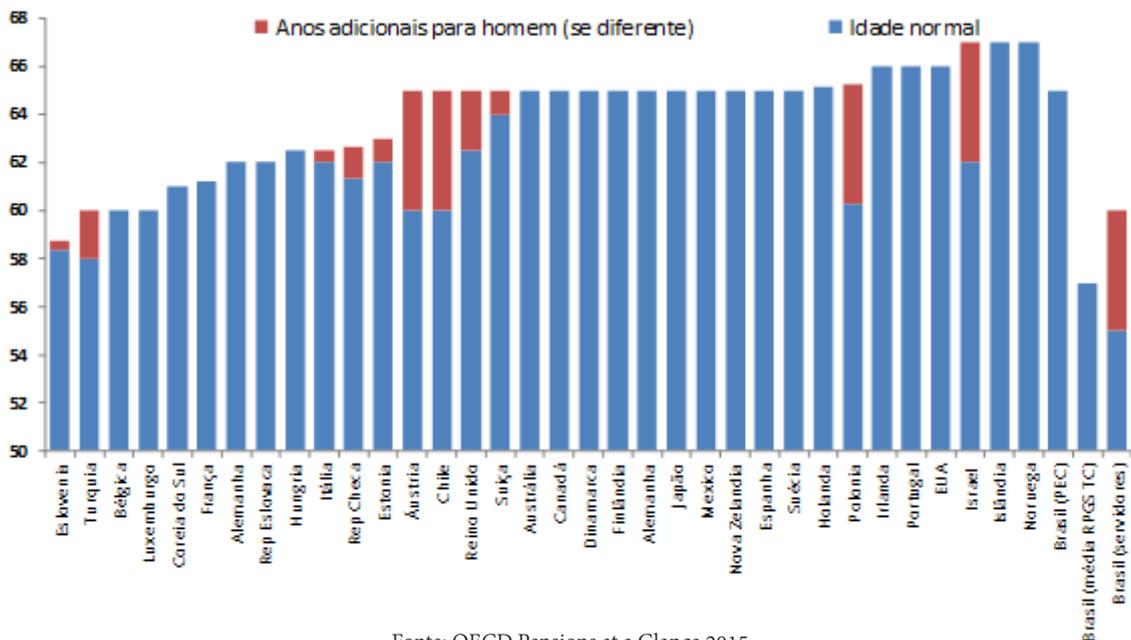
Observando-se a situação internacional, constata-se que diversos países ainda mantêm diferenças de idade para aposentadorias entre homens e mulheres, como mostra o gráfico 10 a seguir.

Essa diferenciação atende ao fato de que, em grande medida, as mulheres ainda são penalizadas, em suas trajetórias profissionais, por aspectos de gênero, culturais e sociais, entre eles a interrupção da carreira em função da maternidade ou o casamento, ou mesmo em função da necessidade de prestar apoio e cuidados a parentes em situação de doença. A maior parte dos países, porém, pretende, ao longo dos próximos 20 anos, eliminar a diferença de tratamento entre homens e mulheres.

Segundo a OCDE, uma parcela significativa de mulheres ainda se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico, e em quase todos os países emergentes, a participação masculina nessas atividades é próxima de zero²⁶. No Brasil, 34% das mulheres dedicam-se exclusivamente ao trabalho doméstico, e 48,9% a empregos remunerados. Enquanto isso, em países como a Índia, 58,4% das

²⁶ O Brasil, nesse aspecto, é uma exceção, pois os homens costumam dedicar 10h de trabalho semanais a trabalhos domésticos.

Figura 10 - Idade de aposentadoria em 2014 para quem entra no mercado de trabalho aos 20 anos



Fonte: OECD Pensions at a Glance 2015.

mulheres dedicam-se, exclusivamente, aos afazeres domésticos, enquanto, nos países da OCDE, a média é de 12%²⁷.

Em muitos países, como no Brasil, as mulheres ainda recebem, em média, salários menores do que os dos homens, e trabalham, mais frequentemente, em regime de tempo parcial²⁸, o que reduz, igualmente, os seus rendimentos e, conseqüentemente, futuros proventos. Segundo a OCDE, apesar da maior participação no mercado de trabalho, fenômeno que também ocorre no Brasil, onde as mulheres alcançaram a mesma taxa de cobertura previdenciária que os homens em 2014 (72,5%), as mulheres continuam tendo menor qualidade de rendimentos devido à menor remuneração média, trabalhando em ocupações e setores menos remunerados²⁹. O grau de informalidade é, também, maior entre as mulheres nos países emergentes: no Brasil, ele é de 23,7% para homens, e 25,6% para as mulheres; entre as mulheres que trabalham por conta própria, 65,3% não contribuem para a previdência, contra 60,6% dos homens³⁰. Da mesma forma, as mulheres têm empregos menos seguros que os homens, e

estão sujeitas, mais comumente, a situações de desemprego.

No Brasil, as mulheres ganhavam, em média, em 2014, 81,4% do salário-hora dos homens, segundo a PNAD/IBGE, patamar que é inferior ao observado na média da OCDE em 2013 (85,5), e substancialmente inferior ao de países como Nova Zelândia, Noruega e Espanha.

Além disso, as mulheres estão, em geral, sujeitas à “dupla jornada”, visto que os cuidados domésticos e com os filhos ainda são, em larga medida, tratados como obrigações das mulheres no âmbito familiar, tenham ou não uma ocupação profissional.

Segundo do Ministério do Trabalho e Previdência Social, em 2014, 49,2% dos homens ocupados trabalhavam de 40 a 44 horas por semana, em média, enquanto 42,5% das mulheres ocupadas trabalhavam a mesma faixa de horas. Em compensação, no mesmo ano, as mulheres declararam trabalhar cerca de 24 horas por semana em afazeres domésticos, enquanto homens declararam dedicar 10,5 horas por semana ao mesmo tipo de tarefa.

Estudo do IPEA, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2014, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considera que as mulheres acumulam, por ano, 66 dias de trabalho a mais que os homens, devido aos trabalhos domésticos. Ao

27 OECD Employment Outlook 2016, p. 188.

28 Em média, no Brasil, segundo a PNAD/IBGE, em 2014 28,5% das mulheres trabalharam de 15 a 39 horas semanais, e 9,6% até 14 horas semanais.

29 OECD Employment Outlook 2016, p. 185.

30 OECD Employment Outlook 2016, p. 182.

longo de 30 anos, essa carga implica num tempo extra correspondente a 5,4 anos³¹.

Não obstante, trata-se de trabalho não remunerado, e não computado para fins de apuração do PIB, ou da riqueza produzida no país.

Mas as mulheres assumem esse ônus e, para compensá-lo parcialmente, o Estado reconhece-lhes o direito a uma aposentadoria com idade e tempo de contribuição menores.

Não se trata, assim, de “paternalismo” ou “condescendência” do Estado, mas o cumprimento do postulado de que, para assegurar a igualdade entre homens e mulheres, prevista na Constituição, no tocante ao exercício do direito social à aposentadoria, é preciso promover a sua “equiparação” por meio da concessão de um tratamento diferenciado que supere, precisamente, o grau de desigualdade ainda presente nas relações sociais e econômicas.

14. Como serão calculados os benefícios?

Além de eliminar a diferença entre homens e mulheres, a PEC 287/16 estabelece novas regras para o cálculo dos benefícios, cujo valor básico será de 76% da média das contribuições, com no mínimo 25 anos de contribuição.

Essa carência é a “base” para o cálculo do benefício, pois, ao atingir os 25 anos de contribuição e os 65 anos de idade, o segurado terá o seu benefício calculado com base na soma de 51%, que será o valor básico, mais 1% por ano de contribuição, aplicado sobre a média dos salários de contribuição.

Os restantes 49% dependerão de quantos anos de contribuição o segurado tiver. Em qualquer dos casos, para atingir 100% da sua média, o segurado ou segurada terão que contribuir por 49 anos.

Uma mulher que consiga comprovar 30 anos de contribuição, quando se aposentar, desde que tenha 65 anos de idade, terá direito a 81% do benefício, que não é o último salário, mas a média de seus salários de contribuição apurados a partir de julho de 1994. Um homem, com 65 anos de idade e 35 anos de contribuição, terá 86% da sua média dos salários recebidos durante praticamente toda a sua vida, corrigidos monetariamente mês a mês.

Essa média, por si só, já representará uma perda em relação ao último salário, que é, em geral

mais elevado do que o salário de início ou do meio de sua carreira profissional. Atualmente, o salário de benefício corresponde à média das contribuições mais altas, correspondentes a 80% do período contributivo.

Hoje, a Constituição permite que a lei disponha sobre quais e quantos serão os salários de contribuição considerados para o cálculo do salário de benefício, o que permite que sejam excluídos do cálculo os menores salários de contribuição correspondentes a 20% do tempo total.

Com a PEC 287/16, serão considerados para o cálculo do valor das aposentadorias os salários de contribuição do segurado ao regime de previdência a que tenha sido filiado, ou seja, todos os salários de contribuição terão que ser considerados.

A partir do patamar básico de 51%, homens e mulheres terão que contribuir por 49 anos – num contexto em que as mulheres terão muito maior dificuldade que os homens – para obter um benefício “integral”, ou seja, de 100% de uma média contributiva que, para as mulheres, será menor do que a dos homens, pelas condições já mencionadas.

Essa cumulatividade de requisitos tornará o Brasil um país onde a aquisição de direitos, para homens e mulheres, se dará da forma mais rigorosa possível, quando comparada com outros países, como se observa no gráfico 11, a seguir.

Assim, embora a maioria dos países “ricos” exija, para a aposentadoria básica, entre 15 e 10 anos de contribuição ou residência, e períodos entre 30 e 40 anos para o direito a um benefício “integral”, observadas as idades mínimas em cada caso, o brasileiro, homem ou mulher, terá que contribuir por pelo menos 25 anos para o benefício básico, e pelo menos 49 anos para o benefício “integral”, que, no entanto, corresponderá a 100% de uma média apurada durante praticamente toda a vida profissional, e não o valor do último salário.

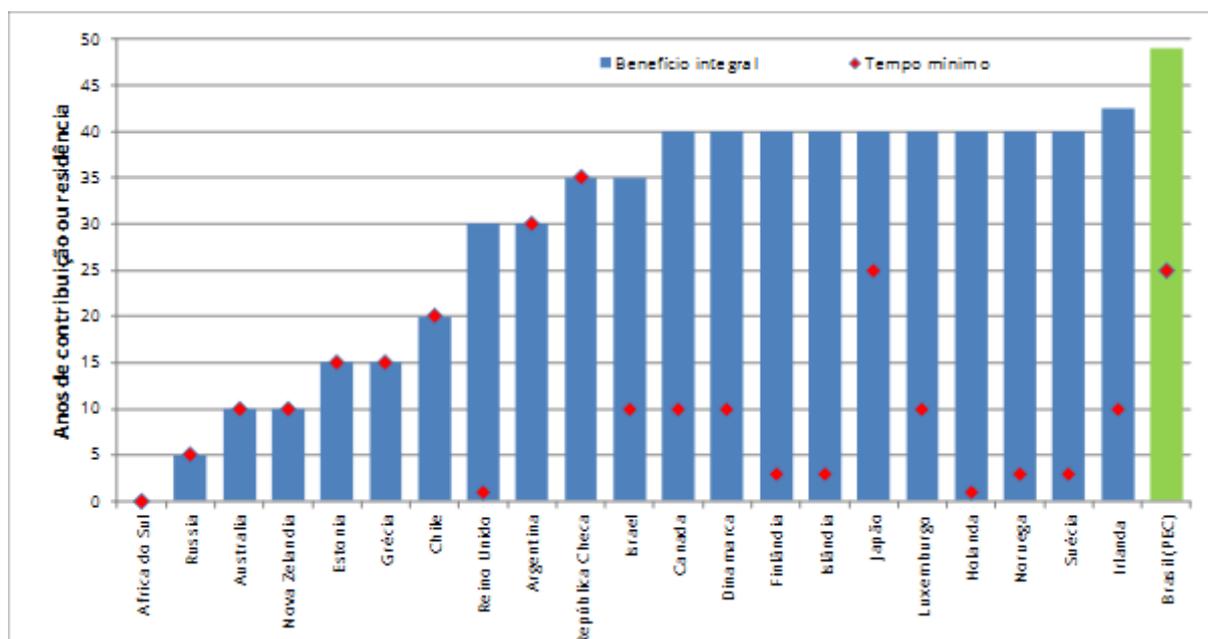
Na tabela 3 a seguir, temos um resumo do que a PEC 287/16 estabelece para o cálculo do benefício.

A nova regra de cálculo do benefício, partindo do valor básico de 51% mais 1% a cada ano de contribuição, resulta, na prática, muito pior do que o fator previdenciário, instituído em 1999, e que foi duramente criticado e questionado por força das perdas que acarretava aos segurados do INSS que se aposentassem por tempo de contribuição, mas com idades inferiores a 65 anos de idade.

Aos 65 anos de idade, com 25 anos de contribuição, o segurado faz jus, atualmente, a 95% do seu salário de benefício, pois se aposenta por

31 Gênero, Previdência e Trabalhos. Grupo de Trabalho do IPEA. Apresentação de Joana Mustafa no Seminário Dieese e Centrais, 7 e 8 de fevereiro de 2017. Disponível em <http://www.intersindicalcentral.com.br/joana-mustafa-ipea/>.

Figura 11 - Anos de contribuição ou residência exigidos para aposentadoria básica



Fonte: OECD Pensions at a Glance 2015.

Tabela 3 - PEC 287/16 - Novas regras de cálculo das aposentadorias

REGRA	RGPS	RPPS
BENEFÍCIO BÁSICO	51% DA MÉDIA	
CÁLCULO DO BENEFÍCIO	BÁSICO + 1% POR ANO DE CONTRIBUIÇÃO	
APLICAÇÃO	IMEDIATA	ATUAIS SERVIDORES COM MENOS DE 45 OU 50 ANOS FUTUROS SERVIDORES
PERÍODO DE CÁLCULO	“média dos salários de contribuição e das remunerações utilizadas como base para as contribuições do segurado aos regimes de previdência”	
FATOR PREVIDENCIÁRIO	ACABA	NÃO SE APLICA
FÓRMULA 85/95	ACABA	MANTIDA APENAS PARA QUEM INGRESSOU ATÉ 16.12.1998 E TEM 45/50 ANOS
REAJUSTE DOS BENEFÍCIOS	INFLAÇÃO	ATUAIS SERVIDORES COM MENOS DE 45 OU 50 ANOS E FUTUROS SERVIDORES: INFLAÇÃO
TETO	RGPS (R\$ 5.531)	ATUAIS SERVIDORES: MIN.STF FUTUROS: RGPS
PREVIDENCIA COMPLEMENTAR	FACULTATIVA PARA EMPREGADO E EMPREGADOR	PARA O SERVIDOR: FACULTATIVA PARA O ENTE: IMPLANTAÇÃO OBRIGATÓRIA EM 2 ANOS

Fonte: PEC 287/16. Elaboração nossa.

idade, e o cálculo do benefício é feito a partir do valor mínimo de 70%, mais 1% a cada 12 meses de contribuição. Assim, quem tem 25 anos, soma 95% da sua média. Com a PEC, passará a receber apenas 76% da média.

O segurado do INSS pode se aposentar, hoje, antes dos 60 ou 65 anos de idade, desde que tenha pelo menos 30 anos de contribuição, se mulher, ou 35, se homem. Mas, nesse caso, há uma perda, que depende da idade na data da aposentadoria.

Com o fator previdenciário, em 2017, se tiver 35 anos de contribuição, mas 60 anos de idade, a perda é de 16%; se tiver 55 anos de idade, a perda é de 30,7%.

Mas aos 65 anos de idade, com 35 de contribuição, com o fator previdenciário, o segurado faz jus a um benefício, hoje, de 103% da média de salários de contribuição.

Com a PEC, nessa condição, o benefício é de $51+35=86\%$ da média das contribuições, ou seja, a perda é de 14%.

Em 2015, a Lei nº 13.183 permitiu que, se o segurado homem tivesse 35 anos de contribuição e a mulher 30 anos, e sua idade somada ao tempo de contribuição atingisse 95, no caso do homem, ou 85, no caso da mulher, - a "Fórmula 85/95" - fizesse jus ao cálculo da aposentadoria com base em 100% da média de suas contribuições, sem a aplicação do "fator previdenciário", eliminando a perda para os que começaram a trabalhar mais cedo.

Assim, um trabalhador com 60 anos de idade, mas 35 anos de contribuição, poderia receber 100% da sua média, recuperando a perda de 16% decorrente do fator previdenciário.

Essa "fórmula" iria aumentar, mediante o acréscimo de um ponto, em 31 de dezembro de 2018 e também em 31 de dezembro de 2020, 2022, 2024 e 2026. Em 2027, portanto, a fórmula seria acrescida de cinco pontos para o homem e para a mulher, ou seja, a soma da idade com tempo de contribuição passaria a ser de 100 para o homem, e 90 para a mulher (Fórmula 90/100).

Mas a nova regra, que terá aplicação imediata no RGPS e para os servidores fora da regra de transição, consegue ser pior até mesmo que a Fórmula 90/100, prevista para o ano de 2026 - daqui a dez anos - para quem chegar aos 65 anos com apenas o tempo de 30 ou 35 anos de contribuição. Nesse caso, ao se aposentar, o homem receberia 14% a menos, e a mulher 19% a menos no seu benefício.

É claro que, para o segurado que ganha um salário mínimo, essa regra não será aplicada, pois continuará na Constituição a regra de que nenhuma aposentadoria poderá ser inferior ao salário mínimo. Assim, mesmo que o segurado aos 65 anos tenha apenas 25 anos de contribuição, ele não receberá 76% do salário mínimo, mas o seu valor integral.

O perfil de benefícios em manutenção, atualmente, pelo RGPS, reflete os problemas de baixa renda e concentração de riqueza no Brasil

Segundo os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, na área urbana, pelo menos 43%

dos benefícios pagos em janeiro de 2017 foram de até um salário mínimo, e 27% se situaram entre 1 e 2 salários mínimos. Apenas 14% se situaram entre 2 e 3 salários mínimos, e outros 9%, acima de 3 salários mínimos. Se consideramos também os benefícios rurais, 64% do total dos benefícios foram de até um salário mínimo. Na área rural, 99% dos benefícios previdenciários pagos foi no valor de um salário mínimo.

Esse cenário muda, porém, quando consideradas apenas as aposentadorias concedidas por tempo de contribuição. Em 2015, do total de aposentadorias por tempo de contribuição concedidas (319.000), 18% foram no valor de um salário mínimo, e 28% entre 1 e 2 salários. Outros 20% se situaram entre 2 e 3 salários mínimos, e 16% de 4 a 6 salários mínimos.

Esse quadro reflete a baixa renda na sociedade, e eleva, proporcionalmente, a chamada "taxa de reposição", que é o quanto, em média, a aposentadoria preserva do valor que o trabalhador ganhava em atividade.

Com a aplicação da PEC 287/16, é evidente que haverá um achatamento ainda maior dos valores dos proventos, pois será praticamente impossível atingir o valor maior que um salário mínimo. O nivelamento, assim, se dará "por baixo", mediante a supressão de parcelas expressivas da renda de segurados que, em média, já recebem proventos médios muito baixos, mas que refletem, também, a renda média dos brasileiros.

Assim, vai aumentar significativamente o número de aposentados que ganharão apenas o salário mínimo.

A seguir, vemos um resumo das regras, de acordo com a data de ingresso no RGPS, considerando o gênero (homem ou mulher), a idade mínima exigida, o tempo de contribuição mínimo exigido, o pedágio aplicável, e o cálculo do benefício (Tabela 4).

Na Tabela 5 a seguir, vemos a combinação de tempo de contribuição e idades, e o percentual da média a que cada segurado fará jus ao se aposentar.

Tabela 4 - PEC 287/16 - RGPS – Regras Gerais para Aposentadoria

Regras para Aposentadoria por Tempo de Contribuição

INGRESSO NO RGPS	GEN	IDADE NA DPE	IDADE MÍNIMA	TC MÍNIMO	PEDÁGIO	BENEFÍCIO	TETO
ATÉ A DATA DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA	H	50 OU +	NÃO SE APLICA	35	50%	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
	M	45 OU +	NÃO SE APLICA	30	50%	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
	H	MENOR QUE 50	65	25	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
	M	MENOR QUE 45	65	25	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
APÓS A DATA DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA	H	NÃO SE APLICA	65	25	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
	M	NÃO SE APLICA	65	25	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS

Regras para Aposentadoria por Idade

INGRESSO NO RGPS	GEN	IDADE NA DPE	IDADE MÍNIMA	TC MÍNIMO	PEDÁGIO	BENEFÍCIO	TETO
ATÉ A DATA DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA	H	50 OU +	65	15	50%	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
	M	45 OU +	60	15	50%	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
	H	MENOR QUE 50	65	25	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
	M	MENOR QUE 45	65	25	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
APÓS A DATA DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA	H	NÃO SE APLICA	65	25	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
	M	NÃO SE APLICA	65	25	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS

Fonte: PEC 287/16. Elaboração nossa.

Tabela 5 - PEC 287/16 - RGPS – % do Benefício Devido, por Tempo de Contribuição

Fonte: PEC 287/16. Elaboração nossa.

IDADE DE INGRESSO	TC AOS 65 ANOS	% BENEF AOS 65 ANOS	TC ADICIONAL	IDADE DE INGRESSO	TC AOS 65 ANOS	% BENEF AOS 65 ANOS	TC ADICIONAL
16	49	100	0	26	39	90	10
17	48	99	1	27	38	89	11
18	47	98	2	28	37	88	12
19	46	97	3	29	36	87	13
20	45	96	4	30	35	86	14
21	44	95	5	31	34	85	15
22	43	94	6	32	33	84	16
23	42	93	7	33	32	83	17
24	41	92	8	34	31	82	18
25	40	91	9	35	30	81	19

15. É verdade que o brasileiro vai ter que trabalhar até morrer?

Ao estabelecer uma regra de cálculo que reduz o valor do benefício, combinada com uma regra que reduz as chances de ter acesso ao benefício, a PEC torna praticamente inviável o gozo da aposentadoria. E, para os que chegarem a ele, o tempo de gozo, e o valor do benefício, serão muito menores.

Em 2015, segundo dados da Secretaria de Previdência Social do Ministério da Fazenda³² apenas 21% das pessoas que se aposentaram por idade comprovaram 25 anos ou mais de contribuição. E 34% conseguiram comprovar apenas os 15 anos mínimos atualmente exigidos. Assim, 8 em cada 10 trabalhadores que se aposentam hoje por idade contribuem para a Previdência menos tempo do que exigirá a PEC 287/16. Projetando isso para o futuro, o que se vê é que muito poucos dos que estão nas camadas mais pobres da sociedade – e que se aposentam, hoje, por idade – poderão se aposentar, pois não terão o tempo mínimo de contribuição exigido.

Analisando os dados do Anuário Estatístico da Previdência Social, relativo aos anos de 2013 a 2015, vemos que, do total de aposentadorias por tempo de contribuição urbanas concedidas, apenas 6,13% dos homens e apenas 0,53% das mulheres computaram, na data da concessão, mais do que 40 anos de contribuição. Já é muito difícil ao trabalhador brasileiro aposentar-se por tempo de contribuição, e os que o conseguem, em sua grande maioria (53% dos homens e 76% das mulheres) apenas conseguem comprovar o tempo mínimo exigido.

Assim, se as regras da PEC 287/16 já tivessem sido aplicadas, um contingente de apenas 4,2% dos que se aposentaram teriam computado mais do que 40 anos de contribuição. Certamente, um número ínfimo conseguiria comprovar 49 anos de contribuição, e, portanto, obteria o direito ao benefício integral.

De fato, se uma pessoa tiver começado a trabalhar aos 16 anos de idade, e contribuído religiosamente, sem interrupção, por 49 anos, ela conseguirá atingir os 100% da média aos 65 anos de idade. Mas, se ela tiver começado a trabalhar com registro em carteira, como é muito comum nos dias de hoje, em virtude da dificuldade de

ingresso no mercado de trabalho, ou por não haver concluído seus estudos, após os 20 ou 21 anos, ou mesmo aos 24 anos de idade, ela somente atingirá essa "integralidade" após os 70 anos de idade. Considerando o fato de que a grande maioria dos trabalhadores sofre períodos de desemprego e informalidade³³, será praticamente impossível atingir os 100% da média, qualquer que seja a idade de ingresso no mercado de trabalho; mas, quanto mais tarde se der esse ingresso, menor será a renda garantida pela aposentadoria.

Qualquer pessoa que, tendo 65 anos, queira se aposentar, terá que conformar-se com uma perda no valor de seu benefício, que poderá ser de até 26% do seu benefício.

A única solução para que esse trabalhador consiga recuperar o valor do benefício, caso consiga se manter no mercado de trabalho, será continuar trabalhando e contribuindo até o limite de suas forças, por muitos anos, e trabalhar, literalmente, até morrer...

Ao adiar a data da concessão do benefício, e o seu valor, o Governo pretende, assim, economizar um valor significativo, e reduzir o "déficit" da previdência, às custas dos direitos dos segurados.

16. Como fica a aposentadoria por invalidez?

A aposentadoria por invalidez, no serviço público, é devida, atualmente, de duas formas. Se a invalidez for permanente, os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição, exceto no caso de invalidez decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.

No RGPS, a Constituição não faz diferenciação entre as causas da invalidez, e, nos termos da Lei nº 8.213, uma vez cumprida a carência exigida – 12 contribuições mensais – será devida ao segurado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença, for considerado incapaz e insusceptível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência, e ser-lhe-á paga enquanto permanecer nesta condição. A aposentadoria por invalidez, inclusive a decorrente de acidente do trabalho, consistirá numa renda mensal correspondente a 100% (cem por cento) do

³³ Segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social 2015, entre os anos de 2013 e 2015, 49,6% dos segurados do INSS conseguiram comprovar 12 meses de contribuição no ano. Outros 25,8% conseguiram comprovar apenas entre 1 e 5 contribuições em cada ano, em média. Considerando a média dos 3 anos, cada trabalhador conseguiu comprovar 9,1 meses de contribuição.

32 In Exigência de 25 anos de contribuição pegaria 79% de aposentados por idade. Folha de São Paulo, 12.02.2017. 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>

salário-de-benefício, não estando sujeita ao “Fator Previdenciário”.

No que se refere ao servidor público, a PEC incorpora ao texto da Constituição o instituto da “readaptação”, ou seja, a invalidez dependerá da comprovação de que a perda da capacidade de trabalho é absoluta, e o servidor não pode ser readaptado para exercer outro cargo “cuja atribuições e responsabilidades sejam compatíveis com a limitação que tenha sofrido em sua capacidade física ou mental”, respeitados a habilitação e o nível de escolaridade exigidos para o exercício do cargo de destino e mantida a remuneração do cargo de origem.

Para tanto, de forma semelhante ao que a legislação ordinária já prevê, o servidor será submetido a perícia em saúde, que deverá aferir essa capacidade. No entanto, não está prevista a necessidade de que essa perícia seja feita por junta médica, de forma a impedir o juízo de um único indivíduo (o “perito”) como forma de negação da aposentadoria por invalidez, ou de “readaptação forçada”.

Assim, somente quando não houver possibilidade de readaptação, será declarada a invalidez, que passa a ser chamada “incapacidade permanente”.

No entanto, o valor do benefício será calculado de formas mais gravosas que as atuais. O direito a 100% do benefício só será assegurado se a aposentadoria por incapacidade permanente for decorrente exclusivamente de acidente do trabalho, ou seja, nem mesmo no caso de doença grave, contagiosa ou incurável, esse direito será assegurado.

Em todos os demais casos, assim, o cálculo será proporcional, levando em conta o tempo de contribuição na data da invalidez.

No caso do RGPS, será adotada, nesses casos, a regra geral, ou seja, o benefício será calculado a partir da “fórmula” 51%+1%, de modo que, se a invalidez ocorrer quando o segurado tiver, por exemplo, apenas 10 anos de contribuição, o seu benefício será de apenas 61% da sua média de contribuições. Se a invalidez ocorrer com apenas um ano de contribuição – cumprida a carência do benefício – poderá ser de somente 52% da média. Assim, quem tiver o infortúnio de se invalidar muito cedo, será punido duplamente.

O servidor que estiver aposentado por invalidez, em razão de doença incapacitante, perde, também, o direito à não incidência da contribuição previdenciária na parcela do provento até o dobro do teto do RGPS. Assim, quem estiver aposentado

ou vier a se aposentar por força dessas doenças pagará a contribuição da mesma forma que os demais inativos, ou seja, sobre a totalidade do valor que superar o benefício do RGPS.

No caso de morte do aposentado por invalidez, ou mesmo se a pensão por morte for concedida no caso de falecimento em razão de doença incapacitante ou outro caso que não seja o de acidente de trabalho, o valor da pensão sofrerá um duro golpe.

Ao incidir sobre um valor já rebaixado, a pensão por morte poderá chegar a apenas 30,6% da média das contribuições, ou seja, um valor ínfimo, e que aumentará, de forma cruel, o sofrimento dos familiares...

17. O que muda para quem já está aposentado?

Em princípio, para quem já está aposentado, ou já tem direito a se aposentar, nada muda, pois a Constituição assegura a proteção do direito adquirido, mesmo contra Emendas Constitucionais.

Mas apenas os direitos adquiridos, com efeito, estão preservados.

Ou seja, ninguém precisa, se já tem 30 ou 35 anos de contribuição, ou a idade de 60 ou 65 anos, com 15 de contribuição, correr e requerer a sua aposentadoria sob pena de perder o seu direito já conquistado.

Não se trata de nenhuma benesse, ou condescendência, mas apenas e tão somente o respeito ao que a Constituição estabelece como cláusula pétrea, imodificável: nem mesmo uma emenda à Constituição pode atingir o direito adquirido. Somente uma ditadura poderia ignorar essa garantia do cidadão de proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Mas o que está garantido é, apenas, o direito adquirido, e não a expectativa de direito, que é atropelada pela PEC 287/16.

Assim, qualquer direito “novo”, cujas condições ainda não foram implementadas, ou que dependa de condição futura para ser alcançado ou melhorado, terá que seguir as novas regras. O que está assegurado, portanto, é uma “fotografia” da situação que esteja constituída até a data da entrada em vigor da reforma da previdência.

Trabalhando a mais, isso não garante nenhum ganho adicional em relação ao que já está garantido. Aumentos salariais e sua inclusão no cálculo da média, não estão garantidos, sem sujeição

às novas regras, pois o que está assegurado é o benefício a que faria jus hoje.

Isso implica que, de fato, as pessoas vão ser levadas a exercer o seu direito, requerer a sua aposentadoria, receber o seu benefício, e continuar trabalhando, se tiverem saúde e emprego...

Nessa situação, quem tem direito já adquirido é incentivado a exercê-lo imediatamente, e o receio da perda e desconfiança no respeito às regras do jogo leva ao que se pode chamar de "efeito pânico", com a elevação do número de aposentadorias concedidas, tanto no RGPS quanto no serviço público.

Isso ocorreu em todas as vezes que o Congresso debateu emendas constitucionais, agravando, por culpa do medo que se espalha na sociedade e do desincentivo a permanecer em atividade, as condições financeiras da previdência social.

18. Como fica o trabalhador rural na Reforma?

Um dos grupos sociais que mais sofrerão com a PEC 287/16 são os trabalhadores rurais, em especial os que exercem a atividade em regime de economia familiar, os chamados "segurados especiais".

A Constituição de 1988 tratou os segurados especiais de duas formas.

A primeira, diferenciando os trabalhadores rurais em regime de economia familiar em relação às regras de contribuição. O trabalhador rural não contribui sobre o próprio salário quando ele trabalha em regime de economia familiar, mas contribui sobre a produção comercializada, com uma alíquota de 2,5%. Não há um valor mínimo, e essa contribuição pode, inclusive, ser rateada entre os membros do grupo familiar que atuam na mesma propriedade. Esse núcleo familiar, contribuindo sobre uma fração mínima do rendimento, ou apenas comprovando o exercício da atividade rural, pelo período de carência de 15 anos.

A segunda, quanto aos critérios para a aposentadoria.

Cumprido o requisito da comprovação da atividade por 15 anos, a Constituição garante a esses trabalhadores o direito a uma aposentadoria no valor de um salário mínimo, aos 55 anos para a mulher, e aos 60 anos para o homem.

O trabalhador rural não tem facilidades para obter essas comprovações. A legislação tem

sido modificada sucessivamente para tornar mais rígidos os controles, evitar fraudes e irregularidades – principalmente na contagem de tempo rural para a aposentadoria urbana – e, no dia a dia, muitos agricultores não conseguem comprovar que passaram pelo menos quinze anos nessa atividade.

Para facilitar a manutenção dessa condição e disciplinar a sua comprovação, a Lei nº 11.718, de 2008, flexibilizou os critérios para que o trabalhador rural possa explorar a sua propriedade, ou mesmo contratar ajudantes, ou exercer outra atividade remunerada no período de entressafra, sem perder a condição de segurado especial³⁴. Mesmo assim, a praxe é a previdência negar o benefício, quando houver dúvida sobre a comprovação do tempo rural. O resultado disso é que, em 2015, nada menos do que 30,2% dos 307.654 benefícios rurais foram concedidos mediante decisão judicial. Nada menos do que 58% das aposentadorias por invalidez no meio rural foram concedidas na Justiça.

Em janeiro de 2017, havia 5.750.000 aposentados, e 1.978.000 pensionistas rurais. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, a despesa total com esses benefícios foi de R\$ 97,7 bilhões no ano de 2016, o que corresponde a 20,1% da despesa com benefícios do RGPS.

Com a "reforma", o trabalhador rural terá que comprovar 25 anos - e não 15 - mas de contribuição, o que já terá um efeito drástico.

A idade mínima será igual à do trabalhador urbano: 65 anos, sem distinção entre a mulher e o homem.

A regra de transição permite, aos trabalhadores rurais com 45 anos, se mulher, ou 50 anos, se homem, o direito à aposentadoria no

34 Segundo a Lei, a comprovação do exercício de atividade rural será feita, alternativamente, por meio de contrato individual de trabalho ou Carteira de Trabalho e Previdência Social (para o trabalhador empregado), ou por meio de contrato de arrendamento, parceria ou comodato rural, declaração fundamentada de sindicato que represente o trabalhador rural desde que homologada pelo INSS, comprovante de cadastro do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, no caso de produtores em regime de economia familiar, bloco de notas do produtor rural, notas fiscais de entrada de mercadorias emitidas pela empresa adquirente da produção, documentos fiscais relativos a entrega de produção rural à cooperativa agrícola, entreposto de pescado ou outros, com indicação do segurado como vendedor ou consignante, ou comprovantes de recolhimento de contribuição à Previdência Social decorrentes da comercialização da produção, cópia da declaração de imposto de renda, com indicação de renda proveniente da comercialização de produção rural; ou licença de ocupação ou permissão outorgada pelo Incra.

valor de um salário mínimo aos 55 ou 60 anos, mas terá que comprovar o tempo de atividade rural correspondente a 180 meses, mais o “pedágio” de 50% sobre o tempo que estiver faltando na data da promulgação da Emenda. Assim, quem já tem 45 anos de idade, se mulher, terá que aguardar até os 55 anos, como é hoje. Se, porém, tiver hoje apenas 5 anos comprovados de atividade rural, precisará trabalhar não por mais 10 anos – mas por mais 15 anos.

E a contribuição passará a ser exigida em percentual sobre o salário de contribuição, de forma individualizada, na forma de uma lei que deverá ser aprovada em até um ano da vigência da reforma. Assim, cada um terá que recolher a sua própria contribuição, em percentual sobre o salário-mínimo, em alíquota que poderá ser menor do que a do trabalhador urbano, mas deverá situar-se próxima da atualmente exigida das donas de casa e microempreendedores individuais (5%).

O trabalhador rural, portanto, deverá contribuir mais, e terá uma idade mais elevada, e um tempo de atividade comprovada (mediante contribuição) maior, para fazer jus ao mesmo benefício - o salário mínimo.

O tempo de atividade rural exercido até a data de promulgação da Emenda, será comprovado na forma da legislação vigente na época do exercício da atividade, mas somente poderá ser computado se houver a manutenção da qualidade de segurado especial rural no período compreendido entre a entrada em vigor da Lei que vier a regulamentar o novo sistema contributivo e a implementação das condições necessárias para a obtenção do benefício. Ou seja, se o segurado que fizer jus à regra de transição vier a completar as condições a partir da promulgação da Emenda, mesmo que já tenha os 15 anos de contribuição hoje, terá que contribuir com base nas novas regras, até atingir a idade mínima exigida (55 ou 60 anos).

A equiparação de requisitos entre urbanos e rurais, assim, terá um efeito excludente, impedindo que milhões de trabalhadores rurais consigam atingir o direito, o que terá desastroso impacto sobre a economia dos pequenos municípios, em especial nas regiões mais pobres do País, como o Norte e Nordeste, onde a renda dos aposentados rurais tem um peso significativo na renda da população. Em 2015, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social, 57,8% dos benefícios rurais se concentravam nessas duas regiões³⁵. Do total de R\$ 86,15 bilhões destinados a esses benefícios, nada menos do que R\$ 48,55 bilhões foram destinados a essas regiões.

35 Anuário Estatístico da Previdência Social, p. 166.

No mesmo ano, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, os repasses do Fundo de Participação dos Municípios nessas duas regiões foi de R\$ 30,34 bilhões. Estudo realizado pelo site *Compara Brasil* para a Revista *Carta Capital* demonstra que em quase um terço das cidades brasileiras, o pagamento de aposentadorias, pensões e outros amparos assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada, superam a receita corrente das prefeituras³⁶.

Além disso, o aumento na dificuldade na aquisição do direito à aposentadoria rural terá um efeito deletério sobre o trabalho rural, que é o desestímulo à permanência na atividade, já, por definição, prejudicada pela elevada sujeição às intempéries, como enchentes ou secas, variações climáticas, pragas e outros imprevistos que geram ora a perdas de safra, ora uma quebra da renda rural, e outras situações de perda de renda que inviabilizam a regularidade contributiva.

Há, ainda, um grande risco de que essa mudança desarrazoada venha a incentivar a migração de trabalhadores rurais para os grandes centros urbanos e reduzir o interesse em permanecer na atividade, fragilizando a segurança alimentar do país e produzindo ainda mais desemprego ou subemprego na área urbana.

O caráter desses benefícios, como forma de promover a inclusão social de uma parcela do povo brasileiro que está na base da pirâmide social, precisa ser preservado, com tratamento diferenciado e favorecido, em relação à aposentadoria urbana, sustentado no princípio da solidariedade que baseia o conceito de Seguridade Social.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a incidência da extrema pobreza no meio rural, em 2014, era de 25,5%, quase cinco vezes mais do que no meio urbano (5,4%)³⁷. A melhoria da renda das famílias do campo foi um dos principais resultados da chegada das ações do Programa Brasil Sem Miséria aos mais pobres. Entre 2011 a 2014, a renda dos extremamente pobres subiu 88% e se considerada a população em situação de pobreza, com renda de até R\$ 154,00 per capita, o aumento verificado no mesmo período foi de 74%. Segundo estudo da Fundação Getúlio

36 MARTINS, Miguel e MARTINS, Rodrigo. A reforma da Previdência ameaça as economias locais. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/politica/a-reforma-da-previdencia-ameaca-as-economias-locais>. Acesso em março de 2017.

37 Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n° 23. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Setembro de 2015.

Vargas coordenado pelo ex-Ministro Marcelo Neri, a participação média da previdência rural na renda domiciliar per capita dos agricultores era, em 2009, de 82,11% ³⁸.

É fácil ver, assim, que sem a aposentadoria rural, a pobreza no meio rural voltará a crescer, gerando um grave problema social.

19. A idade mínima ainda vai aumentar mais?

A PEC 287/16, baseada na experiência adotada em outros países, como o Japão, pretende autorizar o Governo a aumentar a idade mínima que é fixada para a aposentadoria de todos os brasileiros.

Essa regra prevê que, se a expectativa de sobrevida aumentar em um ano, o Governo, sem qualquer participação do Congresso ou da sociedade, sem sequer ter que ouvir o Conselho Nacional de Previdência Social, poderá, por um simples ato administrativo, aumentar a idade mínima exigida, de imediato, ou seja, sem qualquer regra de transição.

Assim, sempre que verificado o incremento mínimo de 1 (um) ano inteiro na média nacional única correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira aos sessenta e cinco anos, para ambos os sexos, em comparação à média apurada no ano de promulgação da Emenda, as idades para a aposentadoria normal e compulsória (65 anos e 75 anos) serão majoradas em números inteiros, tanto no RGPS, quando nos regimes próprios dos servidores.

Esse mecanismo automático de elevação da idade mínima para a aposentadoria não impede, porém, que o aumento da idade mínima possa ser de mais do que um ano, pois o dispositivo não limita o acréscimo da idade mínima ao acréscimo na expectativa de sobrevida.

Em 2000, a expectativa de sobrevida aos 65 anos era de 14,3 anos. Em 2016, é de 18,4 anos. Se essa regra estivesse em vigor desde então, a idade mínima já teria passado de 65 para 69 anos, em 16 anos.

Na Itália, um dos países com maior expectativa de vida do mundo, a atual expectativa de sobrevida aos 65 anos é de 20,3 anos. Em 2000, essa expectativa era de 18,4 anos – igual à atual do Brasil.

38 NERI, Marcelo Côrtes, CARVALHAES, Luisa & COUTINHO DE MELO, Samanta dos Reis. Superação da pobreza e a nova classe média no campo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 312 p.

Assim, é possível projetar que em 16 anos, poderemos alcançar a mesma expectativa atual da Itália, ou seja, nesse intervalo – curto – haveria aumento de pelo menos 2 anos na expectativa de sobrevida e, conseqüentemente, na idade mínima exigida, que passaria para pelo menos 67 anos.

Trata-se, assim, de um cheque em branco, que confere ao Governo poderes inéditos, e que não permitirão qualquer debate político sobre a sua conveniência ou oportunidade.

20. Como a PEC 287/16 afeta os servidores públicos?

Ao falarmos dos servidores públicos, temos que separar dois grandes grupos: os servidores civis, e os militares.

Os servidores civis têm uma história em que o seu regime previdenciário foi tratado, até 1993, pelo menos, como um prêmio, recompensa ou garantia pelo exercício do cargo público após um determinado período.

Esse sistema gerou ao longo do tempo distorções e privilégios, como acumulações de benefícios ou proventos elevados em regime de "overnight", sem contribuição por tempo adequado, mas essas são coisas do passado, já resolvidas pelas reformas anteriores das EC 3/93, 20/98 e 41/03.

Contudo, ainda hoje esses exemplos são usados como argumento para desqualificar a previdência dos servidores e defender até mesmo a sua extinção. Fortalece essa postura a confusão que é feita quando se fala das regras do regime próprio de previdência, e, ao mesmo tempo, do desrespeito a princípios constitucionais, como a vedação da acumulação de cargos, ou mesmo a acumulação de remunerações e proventos, ou proventos de mais de um cargo, em valor superior ao "teto constitucional" que é a remuneração dos Ministros do STF.

São situações que, com efeito, devem ser enfrentadas e superadas, inclusive com a aprovação da legislação que regulamente o teto constitucional, mas que não podem justificar o desmonte da previdência dos servidores públicos.

A atual composição da força de trabalho na Administração Pública Federal indica que a idade média de homens em atividade é de 46 anos, e a das mulheres, de 44 anos. A distribuição do total de servidores ativos por faixa etária indica, ainda, que 34% da força de trabalho têm entre 51 e 65 anos, ou seja, acha-se na iminência de concluir os requisitos para a aposentadoria, e, com base nas regras atuais, adquirirá direitos em até 9 anos, o que acarretará

um grande volume de novos aposentados e sua substituição por novos servidores.

Além das mudanças já introduzidas com o propósito de afastar algumas distorções no âmbito dos regimes próprios e homogeneizar as regras aplicáveis aos regimes previdenciários, materializadas tanto na Lei nº 9.717/98 quanto nas EC nº 20/98 e 41/03³⁹, subsistem aspectos da questão que dizem respeito à própria natureza do regime previdenciário do serviço público, que, tanto quanto o RGPS, deve observar “critérios de equilíbrio financeiro e atuarial” para sua sustentação.

Como já vimos, as aposentadorias e pensões dos servidores públicos, de fato, tem um custo elevado para os cofres públicos. Segundo o Ministério da Fazenda, o volume desses das necessidades de financiamento atingiu em 2016 R\$ 43,1 bilhões⁴⁰ no regime próprio dos servidores civis da União.

Os seus valores médios são mais elevados do que os pagos pelo RGPS, e cabe aos respectivos Tesouros custear a diferença entre o que é arrecadado e o que é gasto em cada mês.

Essa situação, porém, reflete a própria composição do serviço público.

Enquanto no RGPS, em janeiro de 2017, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social⁴¹, o valor médio dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição urbana foi de R\$ 1.947,99, e de R\$ 1.130,67 para as aposentadorias por idade, no Poder Executivo da União, segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão⁴², a despesa média por aposentado em 2016 foi de R\$ 7.583,00; no Ministério Público, essa média foi de R\$ 18.053,00; no Judiciário, de R\$ 26.032,00; e no Legislativo, de R\$ 28.547,00.

Tais médias refletem, ainda, as disparidades salariais entre os Poderes, as estruturas dos respectivos planos de carreira e a heterogeneidade

dos quadros de pessoal, que é maior no Poder Executivo. Nesse Poder, ainda, verifica-se que cerca de 50% dos aposentados percebem proventos superiores ao teto do Regime Geral de Previdência Social, percentual que é ainda maior nos poderes Legislativo e Judiciário.

No entanto, em face das peculiaridades do Regime Próprio, essas médias não podem ser comparadas com as dos benefícios pagos pelo INSS. No serviço público pode-se considerar incluída parte expressiva da elite profissional do país. No RGPS, dada a sua cobertura, estão desde os trabalhadores mais qualificados do setor privado, mas que só recebem benefícios até R\$ 5.531,31, e os menos qualificados, até uma enorme quantidade de trabalhadores de baixa remuneração⁴³.

No RGPS acha-se reproduzido o nível de qualificação médio do trabalhador brasileiro, onde mais da metade (52%) da população brasileira de 25 anos de idade ou mais tem apenas o ensino fundamental completo, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015. No cômputo geral, apenas um quarto da população brasileira (26,4%) concluiu o ensino médio, enquanto 13,5% detém diploma do ensino superior⁴⁴.

Enquanto isso, no serviço público federal (Poder Executivo), 51% dos cargos efetivos ocupados em 2016 são de nível superior, e 25%, cargos de nível médio⁴⁵.

Da mesma forma, segundo a Pnad⁴⁶, o rendimento médio dos trabalhadores do setor privado (R\$ 1.195,00) é substantivamente menor do que o rendimento médio dos trabalhadores do setor público (R\$ 3.309,00) em sua totalidade, o que se reflete, necessariamente, sobre o valor médio dos benefícios.

39 Veja-se, com esse sentido, o fato de que o § 12 do art. 40 da CF, introduzido pela EC 20/98, prevê que “além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivo observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social.”

40 Cfe. Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos. Secretaria do Tesouro Nacional, dez. 2016. PORTARIA Nº 61 DE 27 DE JANEIRO DE 2017, p. 37.

41 Ministério da Fazenda. Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 22 nº 01, Janeiro de 2017.

42 Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais nº 247, novembro de 2016, p.41.

43 Com efeito, mais de 17,8 milhões de benefícios do RGPS são de 1 salário mínimo, dos quais mais de 9,34 milhões são de trabalhadores rurais, o que, de fato, promove um expressivo rebaixamento do valor do benefício médio nesse regime, segundo os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS, Vol 21, nº 12, dez2016).

44 Ver <http://oglobo.globo.com/economia/pnad-2015-mais-da-metade-da-populacao-so-tem-ensino-fundamental-20533885#ixzz4a0KY7Rck>. Acesso em fevereiro de 2017.

45 Ver Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais nº 247, novembro de 2016, p. 70.

46 IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua mensal – nov 2016 a jan 2017. Divulgado em 24.02.2017. Disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Tabelas/pnadc_201701_mensal.xls

Não é possível comparar um regime universal, como é o RGPS, em que temos uma massa de mais de 22 milhões de pessoas que recebem apenas um salário mínimo, que reflete a disparidade de renda na nossa sociedade, com uma grande concentração de segurados de baixa renda, com o serviço público onde temos carreiras como Magistrados, Procuradores, Delegados, Auditores Fiscais, Professores e Cientistas, e pessoal de carreiras administrativas das mais diferentes áreas e níveis de qualificação.

Mas esse debate é sempre feito para tentar classificar o regime do Servidor Público como um anacronismo ou fonte de privilégios, com vistas a sua extinção, e a PEC 287/16, de certa forma, consegue esse resultado ao estabelecer em caráter definitivo que, após a sua promulgação, qualquer servidor que vier a ingressar só poderá ter um benefício de até o teto do regime geral da Previdência Social.

Assim, aquilo que a PEC Paralela (EC 47/05) preservou, em relação aos servidores públicos nomeados até 1998 ou o que a EC 20 manteve em relação aos servidores nomeados até 2003⁴⁷, de terem o seu provento calculado com base na última remuneração, ou com base no tempo de tempo de contribuição a partir de uma média, mas sempre podendo chegar acima do teto do RGPS, exceto se o ente estabelecesse, facultativamente, o regime de previdência complementar para os seus servidores, acabará definitivamente.

Isso porque, com a PEC 287/16, os entes estatais que ainda não o fizeram estarão obrigados a implementar a previdência complementar. Eles serão obrigados a isso, pois a sua adoção deixa de ser uma faculdade, e terão o prazo de dois anos a partir da promulgação da emenda para concretizar o seu fundo de pensão.

Ademais, já tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.088, de 2016, do Poder Executivo, para permitir a adesão dos estados e municípios por meio de convênio à Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais - Funpresp-Exe, criada em 2013, para que essa entidade administre os planos de previdência patrocinados pelos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, se o Estado ou Município

47 A EC 47 assegurou esse direito aos que contribuíssem por mais de 30 ou 35 anos, com possibilidade de redução da idade mínima se a soma de idade e tempo de contribuição superasse 85 para a mulher, e 95 para o homem; a EC 20 assegurou a possibilidade de aposentadoria aos 55 ou 60 anos de idade, com a aposentadoria integral. A EC 41 permitiu a manutenção do provento, com base na média das contribuições, até o valor do salário na atividade.

não quiser criar a sua entidade de previdência complementar, ou não conseguir a aprovação do seu Poder Legislativo, bastará firmar um convênio com a Funpresp-Exe.

Com tal iniciativa, será facilitada a implementação, pelo conjunto dos Estados, da previdência complementar para os seus servidores, com a progressiva desoneração dos respectivos regimes próprios.

A integração ou alinhamento do regime previdenciário dos servidores públicos com as regras do regime geral propostas pela PEC 287 segue uma tendência observada nos países desenvolvidos. Contudo, países importantes, como EUA, Reino Unido e Canadá preservam de forma semelhante a que vem sendo implementada no Brasil, a possibilidade de uma aposentadoria complementar. E alguns países, como França e Alemanha, ainda mantêm sistemas separados, com regras distintas para os servidores públicos.

Ao promover a equiparação, porém, a “reforma” agrava os requisitos para a aposentadoria do servidor, gerando um problema de desincentivo ao ingresso no serviço público em função do tempo de contribuição ou da idade.

Desde 1998, existe a exigência, na Constituição de um tempo mínimo de dez anos de serviço público, e 5 anos no cargo, para o servidor poder se aposentar pelo regime próprio, no qual ele não está sujeito ao teto do RGPS, e faz jus ao benefício integral, ao atingir a idade mínima de 55 ou 60 anos, com 30 ou 35 anos de contribuição total, se homem ou mulher.

Com a EC 41, de 2003, o servidor passou a fazer jus a um provento calculado pela média de suas contribuições, apuradas desde 1994, a ambos os regimes, mas continuaria sem a sujeição ao teto do RGPS, exceto se o ente estatal implementasse a previdência complementar.

A exigência de dez anos de serviço público, assim, já deixaria de fazer sentido, na medida em que o direito diferenciado ao valor do provento deixaria de existir.

A PEC 287/16, ao tornar a equiparação definitiva, mantém essa exigência, o que acaba por penalizar quem ingresse no serviço público a partir de determinada idade, mas sem lhe oferecer nenhum benefício em troca.

Assim, onde deveria haver uma equiparação de regras, haverá, na verdade, o impedimento a quem já tenha mais do que 55 anos, de disputar, por meio de concurso público, um cargo público efetivo.

As novas regras atingem, diretamente, os servidores que não tiverem, na data da promulgação da Emenda Constitucional que vier a ser aprovada, 45 ou 50 anos, se homem ou mulher. Os que ficarem de fora das regras de transição já terão que cumprir a idade mínima de 65 anos para aposentadoria, e serão aposentados compulsoriamente aos 75 anos de idade. Ainda poderão receber provento acima do teto do RGPS, mas a fórmula de cálculo será baseada no tempo de contribuição. A partir do benefício base de 51% da sua média de contribuições correspondente ao período a partir de julho de 1994,

será somado o percentual correspondente ao tempo de contribuição total. Isso resultará na aplicação da mesma “fórmula” já mencionada na Tabela 5 (página 44).

A tabela 6 a seguir resume as novas regras para os servidores públicos, considerando a data de ingresso no serviço público, a idade na data da promulgação da Emenda (DPE), a idade exigida, o tempo de contribuição mínimo (TC), o tempo de serviço público exigido (TSP), o pedágio a cumprir, a regra de cálculo do benefício, a regra de reajuste do benefício, e o tempo aplicável ao benefício:

Tabela 6 - PEC 287/16 – RPPS – Regras Gerais para Aposentadoria

INGR. NO SP	GEN	IDADE NA DPE	INGRESSO	IDADE MÍNIMA	TC MÍNIMO	TSP	TEMPO NO CARGO	PEDÁGIO	REDUÇÃO DA IDADE	BENEFÍCIO	REAJUSTE DO BENEFÍCIO	TETO
ATÉ A DPE	H	50 OU +	ATÉ 16.12.98	60	35	20	5	50%	1 DIA A CADA DIA DE TC ADICIONAL	INTEGRAL	PARIDADE	MIN STF
	M	45 OU +		55	30	20	5	50%	1 DIA A CADA DIA DE TC ADICIONAL	INTEGRAL	PARIDADE	MIN STF
	H	50 OU +	DE 17.12.98 A 31.12.2003	60	35	20	5	50%	NÃO	INTEGRAL	PARIDADE	MIN STF
	M	45 OU +		55	30	20	5	50%	NÃO	INTEGRAL	PARIDADE	MIN STF
	H	50 OU +	A PARTIR DE 01.01.2004 ATÉ 03.02.2013	60	35	20	5	50%	NÃO	MÉDIA	RGPS	MIN STF
	M	45 OU +		55	30	20	5	50%	NÃO	MÉDIA	RGPS	MIN STF
	H	50 OU +	DE 04.02.2013 ATÉ DPE	60	35	20	5	50%	NÃO	MÉDIA	RGPS	RGPS
	M	45 OU +		55	30	20	5	50%	NÃO	MÉDIA	RGPS	RGPS
	H	MENOR QUE 50	ATÉ 03.02.2013	65	25	10	5	NÃO SE APLICA	NÃO	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS	MIN STF
	M	MENOR QUE 45	ATÉ 03.02.2013	65	25	10	5	NÃO SE APLICA	NÃO	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS	MIN STF
	H	MENOR QUE 50	DE 04.02.2013 ATÉ DPE	65	25	10	5	NÃO SE APLICA	NÃO	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS	RGPS
	M	MENOR QUE 45	DE 04.02.2013 ATÉ DPE	65	25	10	5	NÃO SE APLICA	NÃO	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS	RGPS
APÓS DPE	H	NÃO SE APLICA	APÓS DPE	65	25	10	5	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS	RGPS
	M	NÃO SE APLICA	APÓS DPE	65	25	10	5	NÃO SE APLICA	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS	RGPS

Fonte: PEC 287/16. Elaboração nossa.

Embora as regras permanentes se apliquem, sem distinção, a todos os servidores, haverá um tratamento distinto, nas regras de transição, para os servidores que exerçam o magistério da educação infantil e do ensino fundamental e médio, e para os policiais, que será abordada em item específico.

Para a aposentadoria por idade, não há regra de transição, no caso do serviço público. Para se aposentar por idade, a regra permanente tem efeito imediato, com a exigência de 25 anos de contribuição e 65 anos de idade para ambos os sexos, e o cálculo do benefício será feito conforme a regra permanente (51% mais 1% por ano de contribuição, incidente sobre a média das contribuições).

Também não há regra de transição para a aposentadoria compulsória, aos 75 anos, cujo valor do benefício não observará mais a proporcionalidade direta entre o tempo de contribuição cumprido e o exigido para a aposentadoria integral. Na verdade, a nova regra de cálculo promoverá o seguinte impacto no valor do provento, em caso de aposentadoria proporcional:

Tabela 7 - PEC 287/16 – Regra de Cálculo da Aposentadoria Compulsória do Servidor

TC	HOMEM		MULHER	
	REGRA ATUAL	REGRA NOVA	REGRA ATUAL	REGRA NOVA
15	42,9%	39,6%	50,0%	39,6%
16	45,7%	42,9%	53,3%	42,9%
17	48,6%	46,2%	56,7%	46,2%
18	51,4%	49,7%	60,0%	49,7%
19	54,3%	53,2%	63,3%	53,2%
20	57,1%	56,8%	66,7%	56,8%
21	60,0%	60,5%	70,0%	60,5%
22	62,9%	64,2%	73,3%	64,2%
23	65,7%	68,1%	76,7%	68,1%
24	68,6%	72,0%	80,0%	72,0%
25	71,4%	76,0%	83,3%	76,0%

Fonte: PEC 287/16. Elaboração nossa.

Ao chegar aos 75 anos de idade, com o mesmo tempo de contribuição mínimo exigido para a aposentadoria “normal”, o valor do provento será, portanto, equivalente, pois considerará o mesmo tempo de contribuição.

No caso do homem, em qualquer hipótese em que o tempo de contribuição seja menor do que 20 anos, haverá uma perda no valor do provento. Se for igual ou maior do que 20 anos, porém, no caso do homem, haverá um pequeno “ganho” com a nova regra, que será de até 3% no valor do provento.

No caso da mulher, mais uma vez, a regra resulta prejudicial, dada a equiparação de tratamento entre gêneros. A mulher, em qualquer caso, sofrerá perdas maiores com a nova regra, que chegarão a até 10% no valor do provento.

21. Como fica a situação dos militares na Reforma?

Os militares, diferentemente dos civis, ainda hoje têm um regime previdenciário que não é de caráter contributivo, e continuam fazendo jus a reformas e pensões custeadas, em grande parte, pelo Tesouro, e com requisitos de idade mais baixos do que as dos civis para passar para a inatividade. A "reforma" (nome que é dado à aposentadoria do militar) está vinculada às regras da carreira militar, e com o posto e as promoções. Se um Oficial não for promovido, após certa idade, ele é aposentado compulsoriamente, e a presunção é de que para permanecer em atividade, deve ter pleno vigor físico. Um militar idoso, assim, não tem lugar na carreira.

As reformas da previdência, até hoje, não mudaram essas regras. Em 1995, FHC tentou fazer a reforma da previdência militar, mas o Congresso não aprovou.

Em 2001, por meio da Medida Provisória 2215, foram extintas a promoção dos Militares das Forças Armadas na passagem para a inatividade, e o direito das filhas solteiras, independentemente da condição de dependente econômico, receberem pensão. A Medida Provisória preservou, apenas, o direito dos que já estavam na Carreira até 29 de dezembro de 2000, mediante o pagamento de um adicional de 1,5% para o custeio da pensão militar⁴⁸ Dessa forma, por muitos anos haverá, ainda, benefícios concedidos com base nessas regras. Os demais contribuem com 3,5% para o custeio da

⁴⁸ Em 16.07.2014, o Tribunal de Contas da União adotou, nos autos do TC-013.414/2012-7, o Acórdão 1879/2014-Plenário, revogando a antiga Súmula 168 e aprovando a Súmula 285, com o seguinte teor: “A pensão da Lei 3.373/1958 somente é devida à filha solteira maior de 21 anos enquanto existir dependência econômica em relação ao instituidor da pensão, falecido antes do advento da Lei 8.112/1990”. Assim, a partir dessa data, a filha solteira do militar, para fazer jus à pensão, deverá comprovar a dependência econômica. Em novembro de 2016, o TCU divulgou resultados de auditoria apontando 19.520 indícios de pagamentos indevidos de pensão à filha solteira, maior de 21 anos. O cancelamento desses benefícios, segundo o TCU, pode gerar uma economia para os cofres públicos estimada em cerca de R\$ 6 bilhões em quatro anos. Disponível em <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-cancelamento-de-pensao-irregular-a-filha-solteira-maior-de-21-anos.htm>

assistência médico-hospitalar e social, e com 7,5% para o custeio da pensão militar.

A EC 41/03 também não atingiu essa situação.

Agora, o Governo deixa, mais uma vez, os militares de forma da reforma constitucional, sejam os das Forças Armadas, sejam os policiais militares e bombeiros militares.

Mas o Governo afirma que enviará um projeto de lei ao Congresso, aumentando as idades exigidas para a reforma, ou fixando um "teto" para as pensões militares, para reduzir os seus custos.

Apesar de parecer incoerente com o discurso "pró-reforma", a decisão do Governo não difere muito do que outros países fizeram, ao reformar a previdência.

No Chile, em 1981, a ampla privatização da Previdência, no governo Pinochet, não atingiu os militares. A reforma de 1983, nos Estados Unidos, também deixou de fora os militares.

22. Como a PEC 287/16 atinge os Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social?

Outro grave problema para os cidadãos brasileiros é o tratamento dado pela PEC 287/16 aos Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC).

Esses benefícios são de caráter estritamente assistencial, previstos no art. 203 da constituição, e devidos aos idosos e pessoas com deficiência carentes, no valor de um salário mínimo.

O critério para fazer jus ao benefício é definido pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que considera carente quem tem renda familiar per capita de até 1/4 do salário mínimo, ou seja, R\$ 234,25.

Há vários critérios legais para definir quem são as pessoas de baixa renda, ou carentes, como a Lei 10.836/2004, que criou o Bolsa Família; a Lei 10.689/2003, que instituiu o Programa Nacional de Acesso à Alimentação; e a Lei 10.219/2001, que criou o Bolsa Escola.

Com base nos critérios atuais, temos um total de 1,98 milhão de idosos e 2,4 milhões de pessoas com deficiência em gozo do benefício de prestação continuada, o que impacta em R\$ 49 bilhões, no ano de 2017, o Orçamento da Seguridade Social. Há ainda um pequeno contingente, remanescente do período anterior à LOAS, que recebem a "renda mensal vitalícia" instituída pela Lei nº 6.179/1974:

são 160.000 idosos e inválidos, que recebem um salário mínimo mensal.

Entre 2009 e 2015, houve um crescimento na quantidade de beneficiários de 42,9% no BPC para pessoas com deficiência e de 24,5% no BPC para idosos, em parte devido à maior conscientização da população sobre seus direitos e pelo esforço dos governos de garantirem o seu atendimento.

Para reduzir essa despesa, a PEC ataca o direito ao BPC de duas formas.

A primeira mudança é que o BPC deixa de ser assegurado no valor de um salário mínimo. Assim o benefício poderá ser concedido em valor inferior, conforme seja definido em lei.

A segunda é que o benefício passará a ser concedido a partir da consideração da renda mensal familiar integral. O efeito disso é que terão que ser computadas na renda todas as parcelas remuneratórias ou de benefícios previdenciários ou assistenciais, de qualquer natureza, recebidos por todos os membros do grupo familiar.

Assim, acaba o direito, assegurado pelo art. 30, § 2º do Estatuto do Idoso, de um idoso receber o seu benefício assistencial, caso o seu cônjuge também o receba. Como a renda familiar a ser considerada é a renda "integral", caso um deles receber o benefício, o valor resultante (meio salário mínimo) impedirá que o outro receba o benefício. Essa mudança inviabiliza até mesmo a aplicação do que decidiu o STF em 2013, quando determinou que a lei seja revista para assegurar que o benefício previdenciário de um salário mínimo, ou benefício assistencial recebido por pessoa com deficiência da mesma família, não seja computado para apuração da renda familiar.

O terceiro aspecto é a elevação da idade para o gozo do BPC. Essa idade mínima era, originalmente, na LOAS, de 70 anos, e deveria ser gradualmente reduzida para 67 e 65 anos. No governo FHC, a LOAS foi alterada e eliminada a redução para 65 anos. Com o Estatuto do Idoso - a Lei 10.741, de 2003, aprovado no Governo Lula - a idade foi fixada em 65 anos, equiparando-se à idade para aposentadoria por velhice no RGPS.

Com a PEC 287/16 ela passará de 65 anos para 70 anos, aumentando um ano a cada dois anos, a partir da vigência da "reforma".

A pessoa com deficiência carente terá a dificuldade de acesso ao BPC a partir tanto da não garantia do salário mínimo, como do critério de contagem da renda familiar, e se tornará ainda mais difícil obter o benefício, que, inclusive, dependerá

da definição, em lei, do "grau" de deficiência para ter direito ao BPC. Esse conceito afasta a ideia de que a avaliação da deficiência deve levar em conta não somente a própria condição física, mas os impedimentos, entraves e limitações ao exercício de atividades diárias, sociais e laborais pela pessoa com deficiência.

O efeito imediato dessas mudanças é impedir a concessão de benefícios a milhares de pessoas com deficiência e idosos e tornar até mesmo mais difícil que aqueles que não poderão se aposentar pelas novas regras tenham no BPC uma alternativa de sustentação na velhice.

E a consequência será o aumento da pobreza entre os idosos, fazendo com que o Brasil retroceda mais de 15 anos, agravando a desigualdade de renda e prejudicando os que não terão nenhuma outra forma de garantir a sua sobrevivência ou recuperar a parcela da renda que irão perder.

23. Com a PEC 287/16, quais as alterações nas regras da pensão por morte?

Como já vimos, as mulheres serão mais duramente atingidas pela reforma, em todos os sentidos.

A pensão por morte será drasticamente alterada.

Em dezembro de 2015, do total das 7.412.1565 pensões por morte mantidas pelo RGPS, 79,2% tinham, como beneficiários, mulheres, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2015, em geral cônjuges, companheiros ou ex-cônjuges. Filhos e filhas, e pais ou mães, também são beneficiários da pensão por morte.

No serviço público federal, nada menos do que 91,6% das pensões são instituídas por servidores do sexo masculino, ou seja, há grande probabilidade de que a mesma situação do RGPS se verifique, quanto aos beneficiários das pensões.

Atualmente, as pensões por morte não são mais vitalícias em todos os casos, e seguem regras que consideram a idade e a condição do dependente na data do falecimento do instituidor.

Perde o direito à pensão o pensionista menor que se emancipar ou completar 21 anos de idade, salvo se inválido; ou se inválido, caso cesse a sua invalidez, e o deficiente intelectual ou mental e o deficiente grave, pelo afastamento da deficiência.

Para o cônjuge ou companheiro, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 contribuições mensais ou se o casamento ou a união

estável tiverem sido iniciados menos de 2 anos antes do óbito, a pensão será concedida durante 4 meses. Caso o óbito ocorra após vertidas 18 contribuições mensais e pelo menos 2 anos após o início do casamento ou da união estável, o benefício terá a seguinte duração:

- 1) 3 anos, com menos de 21 anos de idade;
- 2) 6 anos, entre 21 e 26 anos de idade;
- 3) 10 anos, entre 27 e 29 anos de idade;
- 4) 15 anos entre 30 e 40 anos de idade;
- 5) 20 anos, entre 41 e 43 anos de idade; e
- 6) vitalício se o cônjuge ou companheiro tiver 44 anos ou mais de idade.

O valor da pensão por morte é de 100% da aposentadoria que o segurado recebia ou teria direito a receber caso se aposentasse por invalidez, dividido em partes iguais entre os seus dependentes. O seu valor não pode ser menor que o salário-mínimo.

Com a PEC 2887/2016, acaba, de imediato, a garantia de que a pensão não poderá ser inferior ao salário mínimo. Essa garantia é mantida para o valor do piso de benefícios de aposentadoria, que não poderá ser inferior ao salário mínimo.

Mas no caso de um casal que dependa desse benefício de um salário mínimo, no momento em que o cônjuge aposentado falecer, o cônjuge sobrevivente receberá uma pensão que dependerá do número de membros da família que dependam economicamente.

O cálculo será feito a partir de uma parcela "básica", de 50%, mais 10% por dependente.

Assim, por exemplo, se não houver filhos, a esposa fará jus a 50% do valor da aposentadoria, mais 10%. Se houver 1 filho, receberá mais 10%, totalizando 70%. Se tiver 4 filhos, poderá então receber 100% da pensão.

Há, portanto, uma perda imediata, em decorrência da composição do grupo familiar.

Isso não afeta as pensões já concedidas, mas terá efeito para todas as pensões concedidas a partir da vigência da Reforma.

E, além disso, haverá a proibição da acumulação da pensão com aposentadoria paga tanto pelo INSS quanto por Regime Próprio.

A mulher que trabalha, e contribui para o seu benefício, terá que escolher entre a sua aposentadoria ou a pensão deixada pelo cônjuge. Apesar de serem benefícios para os quais os dois membros do grupo familiar contribuíram, e que integram a renda

familiar para todos os fins, assegurando o seu modo de vida e seus compromissos - que transcendem o mero sustento das despesas individuais com alimentação, higiene, saúde, transporte, lazer - haverá uma perda que poderá corresponder a até metade da renda familiar.

Trata-se de verdadeiro confisco, e é muito mais grave porque ignora o fato de que a aquisição desse direito decorre do pagamento por longos anos, de uma contribuição legalmente fixada e compulsória, que o segurado ou servidor não tem o direito a não recolher. E essa contribuição atende ao que, no âmbito das contribuições sociais, corresponde à sua essência, ou seja, para ter direito, tem que contribuir; logo, se houve contribuição, há que haver o direito. Em caso contrário, o que ocorre é a ofensa à Constituição, que coloca como cláusula pétrea a vedação do tributo com efeito de confisco.

Note-se que esses valores já sofrerão um rebaixamento, em face das demais mudanças propostas: tanto o valor da pensão não corresponderá ao valor do provento do cônjuge falecido, como a própria aposentadoria já estará impactada pelas novas regras de cálculo. Assim, os valores em jogo já serão menores do que os atualmente assegurados.

A vedação de acumulação não impede que haja o exercício do direito de opção pelo benefício de maior valor. Assim, se a pensão deixada pelo cônjuge for de valor maior do que a própria aposentadoria, poderá haver a opção por esse valor, suspendendo-se o pagamento da pensão. Se a pensão não for vitalícia - em face das regras já vigentes, que fixam períodos de gozo da pensão vinculados à idade do cônjuge sobrevivente - ela poderá ser recebida pelo tempo definido em lei, e após poderá ser restabelecido o pagamento da aposentadoria.

Essa mudança imporá, ainda, o adiamento da aposentadoria, pois a perspectiva da perda da renda do trabalho (que poderá ser acumulada com a pensão) será mais um "incentivo" a permanecer em atividade. Mas, ao final, essa pessoa estará contribuindo para um direito que, no limite, poderá nunca vir a exercer, pois terá que avaliar o valor do maior benefício e fazer a opção por um deles.

Paradoxalmente, não há a aplicação da mesma regra para a pensão militar. Assim, uma aposentada do RGPS ou RPPS poderá receber pensão militar, mas não a pensão civil, cumulativamente com o seu provento. Essa discriminação resulta claramente contrária ao princípio da isonomia, ferindo a Constituição Federal.

Um terceiro aspecto problemático das pensões, nas regras da "reforma", é a irreversibilidade das cotas dos dependentes.

Se o conjunto de pensionistas é composto por uma mãe e 4 filhos totalizando os 100% da pensão, na medida em que cada um deles atingir a maioria aos 21 anos, ou 24 anos, se estudante (no caso de pensão de servidor público), nas regras atuais, será extinta a parcela da pensão a ele correspondente, ou seja, a pensão será reduzida em 10%. Assim, sucessivamente, até o último filho atingir a maioria, a pensão resultante acabará sendo de apenas 60%.

Se a mãe vier a falecer, deixando os 4 filhos menores, a pensão total será de apenas 90%.

Quando cada um deles atingir a maioria, extingue-se a sua cota, e, com a maioria do último que estará recebendo 60% da pensão, ela se extinguirá totalmente.

Ficam, evidentemente, ressalvados os filhos com deficiência ou inválidos, que não perderão a condição de dependentes pelo atingimento da maioria. Mas o valor da pensão observará a mesma regra de cálculo.

As novas regras terão aplicação imediata, ou seja, não há regra de transição.

Imediatamente após a promulgação da Emenda que vier a ser aprovada, todos os benefícios de pensão a serem concedidos já observarão os novos critérios, ou seja, mesmo que segurado já esteja em gozo de aposentadoria, os seus dependentes sofrerão a perda no valor do seu benefício, em caso de morte. O mesmo ocorrerá em caso de pensão por morte decorrente de acidente do trabalho.

24. Como serão aplicadas as regras de transição?

Quanto às regras de transição, a PEC 287/16 estabelece uma nova regra que joga por terra as que foram fixadas tanto na emenda 20/98, quanto na EC 41, quanto da EC 47.

Todas essas regras, que foram criadas para dar segurança e preservar a expectativa de direito, serão anuladas e substituídas por uma nova regra, que, contudo, somente beneficia a quem tiver, na data da promulgação da Emenda, 45 anos, se mulher, ou 50 anos, se homem.

Para o segurado do INSS da área urbana que tenha essas idades, a aposentadoria por tempo de contribuição será concedida sem a idade mínima de 65 anos, desde que cumpridos o tempo de

contribuição exigido (30 anos para o homem, 35 para a mulher), mais um “pedágio” de 50% sobre o tempo que estiver faltando. A aposentadoria por idade será concedida aos 60 anos para a mulher, ou 65 anos para o homem, também com a exigência do “pedágio” de 50% do tempo que faltar para a carência atual de 15 anos. No entanto, o benefício já será calculado com base nas novas regras, e só quem computar 49 anos de contribuição, ou perceber o salário mínimo, conseguirá a aposentadoria “integral”.

No caso do servidor público, as condições cumulativas para aposentadoria, na regra de transição, são a idade mínima de 55 anos, se mulher, ou 60 anos, se homem - a mesma regra fixada pela EC 20/98 - e 30 anos de contribuição se mulher, ou 35, se homem.

Esses servidores ainda poderão se aposentar com menos do que 65 anos de idade, e com a diferença de tempos de contribuição e idade entre homens e mulheres. A partir daí, são estabelecidas regras secundárias de transição.

O servidor terá que cumprir 20 anos de serviço público, e cinco anos no cargo. Mas, além disso, terá que cumprir um tempo de contribuição adicional equivalente à metade do tempo que faltaria para atingir o tempo de contribuição exigido.

Para os que cumpram esses requisitos, é assegurada a aposentadoria com base nas regras aplicáveis conforme a data de ingresso no serviço público. Essas regras de corte são secundárias, e válidas apenas tão somente para quem comprovar as idades mínimas na data da promulgação da Emenda.

Para quem ingressou até 16.12.1998, as idades mínimas são as já previstas na Constituição (55 ou 60 anos), com a possibilidade de redução da idade na proporção de um dia para cada dia de contribuição além do exigido. E esse tempo dependerá do tempo de contribuição total já decorrido, já que será aplicado o “pedágio” sobre o tempo que estiver faltando para completar os 30 ou 35 anos exigidos.

Para os que ingressaram até 31.12.2003, é mantida a regra da EC nº20/98, que fixou a idade mínima de 55 ou 60 anos, sem redução. Assim, cumpridos os requisitos adicionais, e do “pedágio”, o servidor poderá se aposentar com proventos integrais e paridade de reajustes.

Já os que ingressaram a partir de 01.01.2004 e até a data da implementação do respectivo “fundo de pensão” (04.02.2013, no caso da União) terão direito à aposentadoria com a idade mínima de 55 ou 60 anos, cumpridos os requisitos adicionais, mas sem

direito a paridade ou integralidade. O seu benefício será calculado pela média das contribuições desde 1994, mas poderá, ainda, receber proventos iguais ao último salário, se a sua média resultar nesse valor.

Por fim, os que ingressaram a partir da implementação do fundo de pensão e até a data da promulgação da nova Emenda Constitucional que vier a ser aprovada, sujeitam-se às mesmas regras de idade e requisitos adicionais, mas o seu benefício será mantido em parte pelo Regime Próprio até o teto do RGPS, e a parte complementar pelo fundo de pensão, considerando o tempo de contribuição para o regime complementar e a capitalização dessas contribuições.

Assim, o servidor poderá se aposentar com menos de 65 anos, desde que pague o “pedágio” exigido. Se estiverem faltando 10 anos para atingir os 35 anos de contribuição, deverá contribuir por mais 5 anos, e o total a ser computado, assim, será de 40 anos de contribuição, além da idade mínima de 60 anos de idade, no caso do homem.

Dessa forma, um servidor que tenha os 50 anos de idade exigidos pela transição, e já tenha 30 anos de contribuição, teria que cumprir 7,5 (5+2,5) anos para cumprir o mínimo exigido. Quando chegasse aos 57,5 anos, já teria o tempo exigido, mas não a idade. Para reduzir a diferença de 2,5 anos faltantes para atingir os 60 anos, ele terá que contribuir por 1,25 anos, ou seja, 15 meses adicionais.

O servidor que ingressou até 16.12.1998, continuará com o direito à aposentadoria integral e à paridade de reajustes com os ativos. Poderá se aposentar com menos de 55 ou 60 anos se comprovar tempo de contribuição adicional além dos 30 ou 35 anos de contribuição. Terá, assim, que contribuir com mais do que isso para reduzir a idade.

Nesse aspecto, paradoxalmente, a PEC acaba por ser ligeiramente mais benéfica do que a EC 47, pois permite reduzir a data da aposentadoria com base no excesso de contribuição computado em dias, e não mais em anos de contribuição. Hoje, é possível reduzir um ano na idade, a cada ano de contribuição adicional. Assim, a redução da idade considerará cada dia de contribuição adicional, e não mais em anos.

Mas isso só atende quem tiver a idade mínima exigida - 45 ou 50 anos - e houver ingressado até 16.12.1998.

Quem tiver essas idades mínimas, e houver ingressado de 17.12.1998 até 31.12.2003, ao completar 20 anos de serviço público, 5 no cargo, e os tempos de contribuição exigidos (30 ou 35 anos,

mais o pedágio) ainda poderá ter o seu benefício com base no último salário, e com direito a paridade de reajustes, mas não poderá reduzir a idade mínima exigida, mesmo que contribua além do tempo necessário.

A soma desses requisitos implica que, por exemplo, se o servidor ingressou em março de 2003, e tiver, na data da PEC, 50 anos, 30 anos de contribuição, sendo 14 anos de serviço público (2003+14=2017), faltariam, para se aposentar, 5 anos de contribuição, mais o pedágio, totalizando 7,5 anos.

Assim, ao chegar aos 57,5 anos, já teria o tempo total de contribuição. E terá, ao chegar nessa idade, 21,5 anos de serviço público.

Contudo, não terá 60 anos de idade, e terá, então, que trabalhar por mais 2,5, anos, no mínimo. Na prática, assim, terá contribuído por 40 anos para atingir o seu direito, mas não poderá reduzir a idade, pois ingressou no serviço público após 16.12.1998.

Essa é, no entanto, a regra que já vigora nos termos do art. 6º da EC 41/03, aplicável a quem ingressou até 31.12.2003.

Para quem ingressou a partir de 01.01.2004, além de cumprir os mesmos requisitos, o benefício será calculado pela média das contribuições a partir de 1994; o benefício não estará sujeito ao teto do RGPS, mas não será, necessariamente, igual ao último salário.

Esse servidor ainda poderá ser aposentado sem a regra de cálculo que considera 51% mais 1% por ano de contribuição, mas não fará jus à paridade.

Porém, para esses servidores, há uma mudança importante: a exigência de tempo mínimo de 20 anos de serviço público, em lugar dos 10 exigidos pela EC 41.

Isso quer dizer que, se o servidor ingressou em 2010, e tem, hoje, 50 anos de idade, e 30 de contribuição, e que teria que cumprir 10 anos de serviço público para se aposentar com 60 anos de idade (quando já teria cumprido o total de 35 anos de contribuição e mais o pedágio de 2,5 anos, e um tempo adicional de 2,5 anos para atingir a idade), não poderá exercer o direito, pois ainda não terá os 20 anos de serviço público exigidos... Terá, assim, que contribuir até os 63 anos idade, quando completará os 20 anos de serviço público.

Para esse servidor, portanto, mesmo estando na regra de transição, haverá uma oneração adicional de 3 anos, em relação à regra atual prevista no art. 40 da CF, com a redação dada pela EC 41.

Quanto aos atuais servidores que não tiverem as idades de 45 ou 50 anos, terão que atender às novas regras do art. 40, ou seja, a idade mínima de 65 anos de idade, dez anos de serviço público, e cinco anos de serviço no cargo, e o seu benefício já será calculado com base na proporção do tempo de contribuição total, ou seja, para atingir a totalidade da "média", deverá computar 49 anos de contribuição. A única diferença é que esses servidores, se houverem ingressado até a data da implantação do fundo de pensão do ente estatal - no caso dos servidores federais, até 3 de fevereiro de 2013 - não estarão sujeitos ao teto do regime geral de previdência social. Os seus benefícios serão reajustados pela inflação, pelas mesmas regras aplicáveis aos benefícios do RGPS.

A iniquidade dessas regras, e a sua arbitrariedade, é evidente.

No caso do RGPS, um homem de 50 anos (que ficará dentro da regra de transição), que começou a trabalhar aos 16, tendo hoje 34 anos de contribuição, poderá se aposentar aos 51,5 anos (35 anos mais 0,5 de pedágio), e receberá $51+35=86\%$ da sua média de salários.

Já outro que tenha 49 anos (que ficará de fora da fase de transição) e que também começou a trabalhar aos 16 e, portanto, já contribuiu por 33 anos - apenas um ano a menos - será obrigado a ficar na ativa por mais 16 anos. Quando se aposentar, terá contribuído por 49 anos, e fará jus a 100% da média.

No serviço público, o mesmo problema acontecerá, e as diferenças em relação ao valor do benefício são ainda maiores.

Quando entrou em vigor, a Lei nº 8.213/91 estabeleceu, para fins da elevação da carência, um prazo de dez anos. Países como os EUA, e outros, ao implantarem regras de idade mínima, ou sua elevação, estabelecem uma progressividade, que permite aos trabalhadores se adaptarem a elas.

Nada disso está sendo respeitado pela PEC 287/16, o que revela o grau de injustiça que acarreta àqueles que começaram a trabalhar cedo, na cidade ou no campo, mas que ainda não tenham a idade mínima de 45 ou 50 anos. Há ainda regras de transição específicas na PEC para professores e policiais.

A solução adotada pela PEC 287/16 atende ao interesse de reduzir, de imediato, o gasto previdenciário, em especial no âmbito do RGPS, pois nesse regime as regras de cálculo do benefício não terão nenhuma transição.

25. E as aposentadorias dos policiais e professores?

A PEC extingue as aposentadorias especiais desses profissionais, promovendo uma equiparação forçada entre todos os trabalhadores e servidores.

Para os profissionais da segurança pública, como os policiais civis, policiais federais, policiais rodoviários, e ainda para agentes penitenciários e outros cargos cujos ocupantes estejam sujeitos, permanentemente, a risco de vida, acaba o direito, pois simplesmente será revogado o dispositivo da Constituição que permite essa aposentadoria antecipada.

Os policiais que ingressarem após a promulgação da Emenda terão que se sujeitar às mesmas regras dos demais trabalhadores e servidores: 65 anos de idade, e 25 de tempo mínimo de contribuição, que poderá resultar da soma de todas as atividades, ou seja, não precisará ser exclusivamente em atividade policial.

Atualmente, pela Lei Complementar 51/85, o policial se aposenta, independentemente da idade, após 30 anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 20 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; ou após 25 anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher.

Com a nova regra, terão que cumprir os mesmos requisitos de todos os outros servidores. Nem mesmo a lei atual poderá ser tida como "recepcionada" pela Constituição. Essa exigência, porém, não afeta os policiais militares, que não serão alcançados pela PEC 287/16.

Para os atuais policiais, as regras de transição ainda permitem, desde que tenham 45 ou 50 anos, a aposentadoria com menos do que 65 anos de idade.

O policial que tiver 45 ou 50 anos na data da promulgação da emenda poderá se aposentar com idades menores (50 ou 55 anos, se homem ou mulher), desde que tenha 25 ou 30 anos de contribuição total, mais o pedágio de 50% do tempo que faltar para atingir esse requisito, e comprove pelo menos vinte anos de efetivo exercício em cargo de natureza estritamente policial. Mas não poderá fazer gozo da regra de redução da idade se ingressou no serviço público até 16.12.1998.

Os professores, atualmente, são tratados em dispositivos específicos, que garantem, em ambos os regimes, o direito à aposentadoria com a redução dos requisitos de idade e de tempo de contribuição

em cinco anos para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Todos eles, porém, perderão o direito a esse benefício, e somente poderão se aposentar com base nos requisitos válidos para os demais trabalhadores e servidores: 65 anos de idade e 25 anos de contribuição mínima.

Para os atuais professores, as regras de transição também permitirão, desde que tenham 45 anos, se mulher, ou 50 anos, se homem, a aposentadoria com menos do que 65 anos de idade.

Na rede pública, os professores da educação infantil, e do ensino fundamental e médio, poderão se aposentar com redução de 5 anos no tempo de contribuição e nas idades exigidas.

Vale lembrar que, desde 1998, os professores universitários já não fazem mais jus à aposentadoria antecipada. A EC 20/98, ao extinguir o direito, permitiu, porém, que o tempo passado fosse objeto de uma "conversão" para fins de contagem na nova regra. Isso não acontecerá para os servidores que não sejam beneficiados pela regra de transição, não importa quantos anos tenham no magistério. A PEC 287/16 não prevê nenhuma regra de conversão do tempo já decorrido, para os atuais professores que não tenham as idades mínimas de 45 ou 50 anos.

O professor ou professora que estiver na transição, poderá se aposentar com regras diferenciadas, mas terá que cumprir, porém, o pedágio de 50% sobre o tempo que faltar para atingir o tempo exigido (25 anos para a mulher, 30 anos para o homem).

Os professores que sejam segurados do RGPS não terão, na regra de transição, que cumprir a idade mínima, mas terão que cumprir o tempo de contribuição de 25 ou 30 anos, mais o pedágio de 50% sobre o tempo faltante na dada da promulgação da Emenda. O seu provento, porém, já será calculado com base nas regras permanentes: benefício base de 51%, mais 1% por ano de contribuição. Assim, o professor que tiver, apenas, 30 anos de contribuição, receberá apenas 81% do valor do benefício a que faria jus. Para recuperar o valor do benefício, terá que ter 49 anos de contribuição.

Um professor da rede pública com 50 anos de idade e 25 anos de contribuição, pela atual regra, iria se aposentar ao completar 55 anos de idade combinado 30 anos de contribuição. Com a PEC 287/16, terá que trabalhar mais 7,5 anos (5 anos restantes de contribuição + 50% de pedágio = 2,5

anos). Assim, esse professor se aposentará aos 57,5 anos de idade e com 32,5 anos de contribuição.

Uma professora da rede pública com 46 anos de idade e 21 anos de contribuição, pela atual regra, iria se aposentar ao completar 50 anos de idade, com 25 anos de contribuição. Com a PEC 287/16, terá que trabalhar mais 6 anos (4 anos restantes de contribuição + 50% de pedágio = 2 anos). Assim, essa professora se aposentará aos 52 anos de idade e com 27 anos de contribuição.

Quem não for alcançado pela transição e os futuros professores, terão que cumprir 65 anos de idade, sem distinção entre homens e mulheres, e pelo menos 25 anos de contribuição. Da mesma forma, para receber o provento de 100% da media, terão que ter 49 anos de contribuição.

A exigência desse período para fazer jus à totalidade do benefício é virtualmente impossível de ser atendida pelos profissionais do magistério, dado o requisito de qualificação em nível superior para o exercício da profissão estabelecido pela LDB para os professores a partir do 5 ano do ensino fundamental e do ensino médio.

Se o professor iniciar a atuação profissional aos 23 anos, por exemplo, só conseguirá cumprir, aos 65 anos de idade, 42 anos de contribuição, e, assim, fará jus a, no máximo, 93% do valor do benefício ($65-23=42$ e $51+42=93$).

Uma professora de ensino infantil, fundamental ou médio, do setor público, que hoje tenha 40 anos de idade e 15 anos de contribuição, se aposentaria com mais 10 anos. Com a PEC terá que trabalhar até os 74 anos para aposentar com o valor integral da média das contribuições.

Isso, porém, ignorando o fato de que a atividade é extremamente desgastante, e que se dá, em grande parte dos casos, em condições precárias, em pequenas escolas da periferia das cidades, com turmas com muitos alunos, e envolvendo atividades extraclasse.

O desgaste físico e emocional que é inerente ao magistério, assim, não será considerado um diferencial, para nenhum efeito. Apenas em caso de invalidez, ou se comprovarem a exposição a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, o professor ou professora poderão se aposentar antes dos 65 anos de idade.

Essas mudanças terão um grave impacto na perda de atratividade da carreira do magistério, pois os professores não terão nenhum incentivo quer para ingressar no magistério, quer para nele permanecer. E os que permanecerem, dificilmente terão condições de cumprir adequadamente as suas

atividades até os 65 anos ou além, em função dos desgastes que a atividade acarreta.

26. E as aposentadorias especiais em atividades insalubres?

As aposentadorias especiais em função do exercício de atividades insalubres são, em princípio, mantidas, mas com restrições.

A PEC 287/16 mantém a possibilidade de que o trabalhador se aposente com idade inferior a 65 anos para pessoas com deficiência, ou em decorrência de condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação,

Essa, porém, já vem sendo a orientação da legislação previdenciária, desde 1995. A EC 20/1998 deu nova redação ao §1º do art. 201 da Constituição, vedando a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. A EC 47/05 incluiu a possibilidade de aposentadoria especial para os segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

No serviço público, a matéria foi tratada no art. 40, § 4º, com a redação dada pelas EC 20/98 e 47/05, que igualmente veda a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores portadores de deficiência; que exerçam atividades de risco; ou cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física. Esse direito, porém, nunca foi regulamentado.

Como regra geral, mesmo para os segurados sujeitos a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, ou pessoas com deficiência, a redução do tempo exigido para fins de aposentadoria será de, no máximo, dez anos no requisito de idade e de, no máximo, cinco anos para o tempo de contribuição, ou seja, não poderão se aposentar com menos do que 55 anos de idade e 20 de contribuição, qualquer que seja o dano à saúde sofrido pela exposição ao agente nocivo ou grau de deficiência.

Mas o seu benefício será calculado com base no tempo efetivo de contribuição, ou seja, haverá uma perda do valor do benefício para esses

segurados que ainda poderão se aposentar antes dos 65 anos.

Como regra de transição, a PEC prevê o direito à conversão de tempo ao segurado do regime geral de previdência social que comprovar tempo de contribuição na condição de pessoa com deficiência ou decorrente do exercício de atividade sujeita a condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, cumprido até a data de promulgação desta Emenda.

Embora a redação dada ao art. 201 da Constituição não o declare expressamente, o que essa regra permite concluir é que, ao regulamentar a aposentadoria especial, o Governo pretende, mais uma vez, extinguir o direito à conversão de tempo de contribuição em atividade especial para tempo comum, e, assim, permitir que o tempo em atividade especial tenha um valor maior para o cálculo do benefício. Dessa forma, se o segurado atuar 15 anos em atividade especial, terá que, obrigatoriamente, completar os 25 anos totais com 10 anos a mais de contribuição, e não poderá, em nenhuma hipótese, reduzir a idade mínima exigida.

Trata-se da mesma manobra que já foi tentada no Governo Fernando Henrique Cardoso por meio de medida provisória, mas que o Congresso não aprovou, em 1999. Agora, a restrição será feita na própria Constituição.

27. O que muda na previdência complementar no serviço público?

Outro aspecto importante da PEC 287/16 é a mudança no caráter da previdência complementar dos servidores públicos.

A partir da vigência da Emenda Constitucional nº 20/98, a União, Estados e Municípios foram autorizados a estabelecer, como teto dos benefícios dos regimes próprios de previdência, o teto do RGPS, desde que instituísem regime de previdência complementar para seus servidores.

A EC 20/98 não definiu, com precisão, se esse regime teria natureza pública, e como se daria a sua implementação. Remeteu, porém, para o disposto no art. 202 da Constituição que trata da previdência complementar, e disse que lei complementar estabelecerá as normas gerais para a instituição desse regime.

Em 1999, o Governo FHC enviou ao Congresso o Projeto de Lei Complementar nº 9, para regulamentar esse regime, e aprovou as Leis complementares 108 e 109, dispondo sobre as regras gerais do regime, e o relacionamento da União,

Estados e Municípios com entidades de previdência complementar.

Como o Governo, então, pretendia desde logo "abrir" a previdência complementar dos servidores para as seguradoras privadas, a discussão do Projeto de Lei Complementar nº 9 não se concluiu. O Congresso não aprovou a regulamentação.

Dada a não aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de Lei Complementar nº 9, em 2003, durante a discussão da Emenda Constitucional nº 41, o tema voltou a ser objeto de exame pelo Congresso, e foi aprovada a retirada da exigência de uma lei complementar para isso.

A nova redação dada ao § 15 do art. 40 pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003, passou a prever a implantação do regime de previdência complementar por lei ordinária, de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos. O regime, ademais, deveria ser instituído por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que somente poderiam oferecer aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida.

Assim, impediria a total "privatização" da previdência complementar dos servidores e asseguraria que, implementado esse regime, permaneceria como responsabilidade do ente estatal gerir a entidade responsável pela complementação dos proventos acima do teto do RGPS.

Foram criadas, em 2013, a Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais - Funpresp-Exe e a Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais - Funpresp-Jud. Nos Estados, já implementaram os respectivos regimes complementares os Estados de São Paulo, Rondônia, Espírito Santo, Rio Grande do Sul⁴⁹, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Bahia, Ceará e Pernambuco, enquanto outros Estados discutem nas respectivas legislaturas projetos de lei com a mesma finalidade.

Com a PEC 287/16, essa possibilidade, até então uma opção dos entes federativos, passa a ser uma obrigação. No prazo de dois anos, todos os Estados e municípios deverão implementar a previdência complementar para os seus servidores.

Contudo, está sendo retirada, da Constituição, a necessidade de que isso seja feito

49 No RS, liminar deferida pelo TJRS em setembro de 2016 em ADI ajuizada pela Associação de Juizes do RS suspendeu a aplicação do regime complementar aos magistrados, sob alegação de ofensa à separação de poderes.

por meio de entidade fechada de previdência complementar e de natureza pública.

Essa mudança que parece singela, pois fica apenas previsto que os entes estatais "instituirão regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo", que oferecerão aos participantes "planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, observado o disposto no art. 202" implica na possibilidade concreta de que a previdência complementar dos servidores possa ser meramente contratada com seguradoras privadas.

A nova redação abre espaço a que o regime complementar seja gerido por entidade fechada de previdência complementar (EFPC) sem natureza pública, por entidade aberta de previdência privada, ou mesmo, no outro extremo, pelo próprio ente estatal.

No entanto, a perspectiva que se coloca é, de fato, por uma abertura sem precedentes para que os entes estatais possam meramente contratar seguradoras privadas para a garantia dos benefícios complementares.

A previsão de que a EFPC deveria ter "natureza pública" foi uma condição para a própria aprovação da EC 41/03, quando foi afastada a exigência de lei complementar para a disciplina do regime complementar dos servidores.

A supressão dessa previsão torna a gestão da previdência complementar, pelo enorme potencial de alavancagem de recursos, como antes demonstrado, num ativo financeiro extremamente cobiçado pelo setor segurador privado, o que poderá colocar em cheque a garantia de satisfação dos direitos dos servidores, submetendo-o integralmente à lógica do mercado e apropriação do lucro pelo setor financeiro.

Essa nova tentativa de "privatização" plena da previdência complementar dos servidores repete o que já fora intentado, pelo Poder Executivo, quando da discussão do Projeto de Lei Complementar nº 9, de 1999, o qual não logrou ser aprovado pelo Congresso Nacional.

A alteração ora pretendida restabelece, em grande medida, a redação primitiva do art. 40, § 15 da CF, nos termos da EC 20/98, quando inexistia a previsão expressa da "natureza pública" da entidade de previdência complementar fechada encarregada da sua gestão.

Ao dar nova redação ao § 15, o Poder Executivo deixa clara a sua intenção de retroceder àquela situação.

Contudo, a obrigação do ente público não pode ser afastada mediante o artifício da "privatização" da gestão da previdência complementar, ou da sua "descharacterização" como obrigação, mediante a retirada, do texto constitucional, da necessidade de sua "natureza pública". Presente a "essência" da obrigação, que é a de que seja assegurada a complementação dos proventos em valor acima do limite do RGPS, havendo frustração desse direito por qualquer circunstância derivada da opção formulada pelo ente estatal, caberá arguir a sua responsabilidade solidária no sentido de proporcionar a complementação contratada.

Agora, para garantir a efetividade máxima da reforma, o Governo está puxando para si competência para legislar sobre benefícios, regras de aquisição de direitos e custeio dos regimes de previdência de todos os entes da Federação.

Em vista disso, a opção pela implementação dos regimes de previdência complementar para servidores públicos estatutários e agentes públicos vitalícios torna-se ainda mais importante, para que, no médio prazo, possam ser limitadas as despesas dos regimes próprios em decorrência da adoção do "teto" do RGPS para os benefícios a serem concedidos aos novos servidores ou aos que aderirem a esses fundos de pensão.

No caso da implementação dos fundos de pensão, as despesas futuras seriam menores, mas ainda assim há, de imediato, uma oneração adicional e uma eventual "perda de receita". Além de arcarem com a atual folha de aposentados e pensionistas, passariam a contribuir, mensalmente, para o custeio do plano de benefícios dos fundos de pensão, na condição de patrocinadores, em igualdade com os segurados participantes desses planos, deixando de arrecadar, para os respectivos Tesouros, a contribuição dos novos servidores sobre a parcela acima do teto do RGPS.

A concepção corrente, adotada pelo Poder Executivo Federal, porém, é de que embora onerosa no curto prazo, a solução é, no longo prazo, vantajosa para o equilíbrio fiscal e redução do passivo atuarial dos regimes próprios de Previdência.

28. O Abono de Permanência será mantido?

O abono de permanência consiste na devolução da contribuição previdenciária do servidor que, já tendo direito a se aposentar, permanece em atividade.

Ele foi instituído pela EC nº 20/98, que no seu art. 3º, § 1º, assegurou aos servidores que já tivessem direito adquirido a se aposentar em 16.12.1998, a isenção da contribuição previdenciária, até completarem a idade para a aposentadoria compulsória. A EC 41/03 mudou a regra, para estabelecer, como regra permanente, nos termos do § 19 do art. 40, que o servidor que completasse as exigências para aposentadoria voluntária e que optasse por permanecer em atividade faria jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória.

Assim, o abono de permanência tem valor idêntico ao da contribuição previdenciária. Não pode ser maior, nem maior que essa contribuição, e é direito do servidor.

A PEC 287/16 altera a natureza do abono, e também o seu valor.

Ela prevê que o servidor titular de cargo efetivo que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária e que opte por permanecer em atividade poderá fazer jus a um abono de permanência equivalente, no máximo, ao valor da sua contribuição previdenciária, até completar a idade para aposentadoria compulsória. E a sua concessão dependerá de critérios a serem estabelecidos pelo ente federativo.

Mesmo para quem já o recebe, a PEC estende esse tratamento, relativizando o direito ao “abono de permanência”.

Assim, a depender do que venha a ser estabelecido em lei, o valor do abono poderá ser inferior ao da contribuição do servidor, mas nunca poderá ser superior.

E, ainda, a lei poderá definir em que situações ele será pago, ou seja, pode definir que será devido a alguns cargos, e não a outros, ou apenas para servidores que tenham um determinado tempo de contribuição até completar 75 anos, ou mesmo estabelecer um critério com base na idade do servidor na data da aquisição do direito a aposentadoria.

Já tramita, desde setembro de 2015, na Câmara dos Deputados, a PEC 139/2015, do Poder Executivo, que propunha a extinção do abono de permanência. O argumento para tanto era estritamente imediatista. A União, em 2015, naquele ano, estimava gastar R\$ 1,26 bilhões com o abono, e, com a previsão de que outros 124 mil servidores poderiam vir a adquirir direito a aposentadoria nos cinco anos seguintes, passaria a gastar mais R\$ 1,39 bilhão. Assim, deixando de pagar o abono, teria uma “economia” de R\$ 7,70 bilhões.

Esse cálculo considerava que o quantitativo de servidores em atividade seria já o suficiente para atender as demandas da sociedade. Assim, não haveria motivo para adiar a aposentadoria desses servidores, ou estimular que continuassem em atividade após adquirir o direito a ela.

Trata-se de uma contradição com tudo o que vem sendo dito sobre a reforma da Previdência, pois a sua lógica é, sobretudo, a de adiar as aposentadorias. Mas ao tornar o abono de permanência um direito “relativo”, “seletivo” ou mesmo reduzir o seu valor, a PEC 287 adota apenas a linha de restringir direitos, sem considerar o efeito positivo do abono como política de incentivo à permanência em atividade, para os que já têm direito adquirido, ou que virão a tê-lo, seja os que serão alcançados pelas regras de transição, seja os que terão que cumprir os requisitos das regras permanentes.

Além disso, a depender de sua regulamentação, poderá haver ofensa ao direito adquirido dos que já o recebem, que poderão deixar de recebê-lo, ou ter seu valor reduzido.

29. A aposentadoria dos Parlamentares e demais titulares de mandato eletivo também vai mudar?

A PEC 287/16 altera o § 13 do art. 40, para prever que os titulares de cargos eletivos terão que filiar-se, obrigatoriamente, ao RGPS.

Essa regra estende a esses agentes públicos, assim, a regra já aplicável aos que são meramente ocupantes de cargos em comissão ou temporários no serviço público.

Assim, todos os parlamentares, governadores e prefeitos que não forem também servidores efetivos serão segurados do RGPS.

Essa alteração será aplicada de imediato aos titulares de novos mandatos eletivos que forem diplomados após a promulgação da Emenda, cabendo a leis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dispor sobre as regras de transição para os diplomados anteriormente à data de promulgação desta Emenda.

Ou seja, uma lei posterior deverá dizer, inclusive, sobre a aplicação ou não de regras de transição que permitam, aos atuais parlamentares, se aposentarem com idade menor do que 65 anos, e como será o cálculo de seus benefícios.

Essa regra, pelo menos em tese, poderá ser até mais benéfica do que a que se aplica aos servidores públicos, inclusive porque não prevê,

como requisito, a idade mínima de 45 ou 50 anos para ser aplicada. Além disso, fica totalmente em aberto como será calculado o benefício para os atuais titulares de mandato.

30. Mas, afinal, como será a tramitação da PEC e sua possibilidade de aprovação?

Em 1998 e 2003, os Presidentes FHC e Lula enviaram ao Congresso propostas de reforma da previdência. Cada uma delas foi vista, durante a sua tramitação, como um meio para retirada de direitos dos futuros trabalhadores e servidores, ou direitos ainda em fase de aquisição.

Em cada uma delas, o debate foi amplo e complexo. Não foram processos livres de surpresas ou crises políticas.

FHC levou 3 anos e 9 meses para aprovar a EC 20/98. Lula aprovou a EC 41/03 em menos de 8 meses.

Ambos tiveram que aceitar mudanças feitas pelo Congresso, e construir acordos. A EC 41/03 somente foi aprovada após o compromisso do Governo com a aprovação da "PEC Paralela" que deu origem à EC 47/05, amenizando as regras de transição da EC 41.

Agora, no entanto, o Governo está fazendo enorme pressão sobre o Congresso e sobre a opinião pública, para evitar o debate e aprovar a PEC 287/16 no menor prazo possível.

O Regimento da Câmara dos Deputados prevê que, aprovada a admissibilidade da proposta, o que ocorreu em prazo recorde, o mérito da PEC seja apreciado em até 40 sessões, e o prazo para emendas perante a comissão que irá examinar o mérito é de dez sessões.

A Comissão foi instalada em 8 de fevereiro, e o Governo esperava concluir os debates na Câmara até o final de março de 2017. Aprovada na Câmara em dois turnos com 308 votos favoráveis, a PEC vai ao Senado, onde deverá ser igualmente aprovada pelo Plenário em dois turnos, por 49 votos, após exame pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

No entanto, o prazo de emendas só se concluiu em 18.03.2017. Foram apresentadas, nesse prazo, 164 emendas, e boa parte delas foram apresentadas por parlamentares governistas.

Ao apresentar o seu parecer, o Relator deverá opinar sobre essas emendas, e ainda poderá apresentar propostas de sua iniciativa. Esse parecer

deverá ser apresentado e apreciado, pela Comissão Especial, durante o mês de abril de 2017. É bastante improvável que o Plenário da Câmara aprecie a PEC antes do final de abril.

Em 5 de abril de 2017, o jornal O Estado de São Paulo divulgou um Placar da Previdência, com dados de pesquisa sobre a intenção de voto dos Deputados Federais: 272 deputados estariam contrários à PEC 287/16, e apenas 99 a favor, ainda que com ressalvas⁵⁰. Esses dados coincidem com o de Pesquisa realizada pelo Instituto Pública, em parceria com o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo – Sindilegis, divulgada em 06.04.2017, que aponta que um total de 279 Deputados são contrários à PEC, e 186 a favor, dos quais 111 com restrições⁵¹.

A PEC 287/16 está longe, muito longe, de ser capaz de ser aprovada. Exceto se o Governo conseguir articular um grande “rolo compressor”, e enquadrar os seus aliados, ela não será aprovada pelo Congresso Nacional. Porque não é, afinal, essa a reforma da previdência que o povo brasileiro precisa ver aprovada e implantada.

Mas o risco de aprovação da PEC, na Comissão e no Plenário, existe. Não somente o Governo mantém o seu discurso catastrofista, em um cenário de elevados déficits fiscais, resultantes da recessão econômica, como a pressão da mídia, das confederações empresariais, e do setor financeiro, que em uníssono defendem a PEC 287/16 como a salvação do Brasil e indispensável para evitar aumento de tributos e para reduzir a taxa de juros, podem levar a isso.

No entanto, somente a mobilização popular, a conscientização de todos os trabalhadores e trabalhadoras, servidores e servidoras, e a pressão sobre os parlamentares, poderá impedir a aprovação do texto como deseja o Governo.

Ter clareza do que está em jogo, e fazer a legítima pressão sobre os parlamentares, é a única forma de evitar que se consolide o que o Governo encaminhou ao Congresso Nacional.

31. Que modificações o Governo já aceitou fazer na PEC 287?

Dada a quantidade de problemas que ela acarreta e os prejuízos que traz aos cidadãos, será difícil ao Governo obter a sua aprovação nos termos

50 Disponível em <http://infograficos.estadao.com.br/especiais/placar/votacao/economia/?id=GLwN7vXR3W>

51 Disponível em <http://aprevidenciaenossa.com.br/placar-com-opinio-dos-deputados-revela-reforma-da-previdencia-dificilmente-sera-aprovada/>

em que deseja. Terá que fazer concessões, e a sua base já mostra dissenso em relação a vários pontos. O próprio Relator já sinalizou que fará alterações.

Tanta incerteza e insegurança é resultado direto e imediato dos equívocos contidos na PEC 287/16, na sua baixa capacidade de resolver problemas e na sua alta capacidade de gerar problemas, sejam eles econômicos, sociais ou políticos.

Esse fato é reconhecido até mesmo pelo Líder do PMDB no Senado, Senador Renan Calheiros⁵², que reconheceu que há graves equívocos na proposta de reforma da previdência:

"Nós precisamos, claro, atualizar as regras da Previdência, fazer uma reforma. Mas essa proposta que o governo mandou para o Congresso, da forma como ela está, não tem condição nenhuma de passar".

E, ainda:

"... exigir de um trabalhador nordestino que ele pague 49 anos de contribuição é porque não conhece a realidade da região", disse, afirmando ainda que a proposta ainda tem "outros excessos". "Há outros exageros, como na transição e na idade mínima, que não pode igualar o que é diferente. Precisa ter uma idade mínima para homem e outra para mulher, que também tem muito de seus afazeres. O Chile, a Argentina, a Itália, o Reino Unido têm idades diferentes, e precisamos fazer com que isso aconteça aqui no Brasil."

O Presidente da República, num gesto de desespero, reuniu a sua base no Palácio do Planalto em 21 de março de 2017 e, após ouvir os seus aliados, anunciou que o texto a ser aprovado excluirá os servidores municipais e estaduais da reforma.

Trata-se de uma manobra diversionista, cujo único objetivo é desviar a atenção dos problemas da PEC 287/16, como se fosse possível, meramente, excluir os servidores dos Estados e Municípios dos efeitos da PEC.

Primeiro, porque a Constituição já trata desses servidores no art. 40. Ao alterar esse artigo, fixando as regras da previdência para os servidores públicos, e dispondo sobre as suas regras de transição, mas sem mencionar os servidores estaduais e municipais, surgiria um "buraco" no texto constitucional, uma lacuna intransponível, que poderia ser interpretada como um verdadeiro cheque em branco para que as Assembleias legislativas aprovem o que bem entenderem, sem

⁵² Disponível em <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/03/16/renan-volta-a-atacar-reforma-da-previdencia-governo-esta-encaminhando-tudo-errado/>

observar qualquer paralelismo com as regras dos servidores federais⁵³.

Segundo, porque, se fossem mantidas as atuais regras constitucionais, mais benéficas, para os servidores estaduais e municipais, a fim de incluir disposições específicas apenas para os servidores federais e para o RGPS, isso impediria que as Assembleias legislassem em profundidade sobre o tema, ou seja, deveriam observar o texto constitucional federal. E, nesse caso, os servidores estaduais e municipais teriam regras mais benéficas do que os servidores federais e segurados do RGPS, o que resultaria numa grave quebra de isonomia que dificilmente seria aceita pelo Poder Judiciário quanto à sua validade constitucional.

O engodo foi desmascarado já no dia seguinte ao seu anúncio: em audiência pública na Comissão Especial, o Secretário de Planejamento do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão anunciou que ainda não havia nenhuma proposta escrita sobre o tema, e que o que poderia ser feito era, tão somente, excluir os policiais e professores da PEC, ou seja, manter os seus atuais direitos a aposentadoria especial...

Para superar a "gafe", o Governo anunciou outra solução igualmente esdrúxula: fixaria um prazo de 6 meses para as Assembleias Legislativas aprovarem novas regras para os servidores estaduais, sob pena de, não o fazendo, valerem as regras da PEC 287/16. Também nesse caso, porém, ficaria incongruente com a necessidade de tratamento uniforme a possibilidade de que servidores estaduais tenham regras mais brandas – ou mais rígidas – do que a dos demais servidores ou trabalhadores...

Ciente das dificuldades políticas, em 7 de abril de 2017, após reunião com o Relator da PEC 287/16 e o Presidente da Comissão Especial, o Presidente da República anunciou que, em respeito (ou "obediência") ao Congresso, havia aprovado modificações no texto da PEC. Entre essas modificações, foram mencionados, sem que o novo texto houvesse sido apresentado:

⁵³ O Prof. Paulo Modesto, em artigo publicado em 23.03.2017 defende a tese de que seria inconstitucional essa "desconstitucionalização" de regras previdenciárias para os servidores Estaduais e Municipais, levando em conta manifestações do próprio STF, e mais ainda em se tratando de medida a ser adotada sem o envio pelo Executivo de nova PEC ao Congresso. Ver MODESTO, Paulo. A Reforma da Previdência e a Exclusão dos Servidores Estaduais e Municipais. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais>

- a) Revisão da regra de transição, para torná-la mais “inclusiva” e prolongada (com possível redução da idade mínima exigida para 40 anos, ou combinação de idade com tempo de contribuição);
- b) Manutenção do direito a acumulação de pensão com aposentadoria, até o limite de 2 salários mínimos;
- c) Manutenção da idade em 65 anos para acesso (com elevação futura para 68 anos) e valor do BPC igual ao salário mínimo (com possível redução no valor para quem o requerer aos 65 anos);
- d) Manutenção da aposentadoria diferenciada para trabalhadores rurais, com provável elevação do tempo de serviço exigido para 20 anos;
- e) Manutenção da aposentadoria diferenciada para professores e policiais (mas com elevação da idade mínima);
- f) Garantia de que nenhuma pensão por morte poderá ser inferior ao salário mínimo.

Outros itens foram mencionados, em diferentes oportunidades, como a possibilidade de uma diferenciação entre homens e mulheres (ainda que menor do que cinco anos) e a revisão da regra de cálculo para os benefícios (fórmula 51%+1% a.a.), mas sem qualquer confirmação pelo Governo.

Além disso, nenhuma sinalização foi feita no sentido quer de rever a exigência da idade mínima de 65 anos, ou o aumento da carência para 25 anos, ou quanto a outros pontos críticos da PEC 287/16. Pelo contrário, tanto o Governo quanto o Relator da PEC insistem na idade mínima de 65 anos como um ponto inegociável.

Ao fazer essa sinalização, o Governo alega estar abrindo mão de uma economia considerável, já que, dos R\$ 678 bilhões que pretendia economizar até 2027 com a PEC 287/16, teria que abrir mão de R\$ 115,26 bilhões⁵⁴.

Trata-se de uma sinalização de fraqueza e fragilidade, mas não de seriedade, pois uma negociação efetiva deveria envolver muitos outros pontos, e alternativas viáveis, política, econômica e socialmente.

Assim, até que essa discussão seja encerrada, muitas outras questões precisarão ser examinadas, e as resistências à PEC 287/16 já identificadas, no âmbito dos partidos de Oposição e mesmo da base de sustentação do Governo, indicam que o Congresso Nacional não abrirá mão de seu papel, apesar da enorme pressão governista.

54 Mais concessões no horizonte governista. Correio Braziliense, 8 de abril de 2017, p. 3.

32. Conclusão

A crise fiscal vivida pelos entes da Federação, e o elevado custo fiscal dos regimes previdenciários, tanto no RGPS quanto os Regimes Próprios, coloca no centro do debate propostas de novas reformas, com o fito de reduzir direitos e, por consequência, as despesas com benefícios previdenciários.

Em lugar de se fazer um debate sobre as questões estruturais da Previdência Social e de sua função social tanto no setor privado quanto no serviço público, o que condiciona e orienta as propostas de soluções sob exame, atualmente, são os efeitos fiscais de curto e médio prazos, sustentados na crise fiscal conjuntural e, também, na premissa, nas atuais condições, de que as despesas previdenciárias são insustentáveis, em especial em decorrência das limitações de expansão da despesa pública pelos próximos 20 anos estabelecidas pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Como alerta o economista Paulo Kliass

*“Não é verdade que a estrutura da previdência social seja estruturalmente desequilibrada e que sua manutenção levará à quebra generalizada do Estado brasileiro. A situação das contas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) passa por um momento de maior dificuldade em função de problemas das receitas do INSS e não por um descontrole insuperável.”*⁵⁵

Os últimos governos promoveram um festival de desonerações das receitas previdenciárias a serem recolhidas pelas empresas. Por outro lado, a redução do ritmo de atividade econômica e a recessão promoveram também uma drástica redução das receitas do RGPS.

O aumento do desemprego tem provocado a retirada de milhões de trabalhadores do mercado de trabalho, com evidentes impactos também sobre a previdência.”

A PEC 287/16 traz novos elementos a esse debate. Ao fixar regras mais rígidas para a aposentadoria, desconstruindo as regras de transição já estabelecidas pelas EC 20/98, 41/03 e EC 47/05, atinge um grande número de servidores públicos e a totalidade dos segurados do RGPS.

As regras da PEC 287/16, se aprovadas, imporão aos brasileiros um longo período de contribuição até o gozo da aposentadoria, e mesmo assim farão jus a proventos reduzidos. Não haverá, como é comum em vários países, o direito a uma

55 KLIASS, Paulo. Previdência Social ou Juros? Carta Maior, 08.02.2017. Disponível em <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Previdencia-Social-ou-Juros-/7/37670>

aposentadoria antecipada, com idades menores, ou mesmo sem idade mínima, mesmo que com redução no valor do provento.

A reforma da previdência pode acontecer. É um processo normal, mas que deve respeitar os limites que a própria Constituição estabelece.

Deve preservar não somente o direito adquirido, mas as expectativas legítimas de direito, protegendo direitos em fase de aquisição de forma proporcional, e dando tempo aos trabalhadores e servidores para que possam organizar suas aposentadorias.

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

Essa é uma das principais fragilidades da PEC 287/16. Ela desconsidera o patamar de proteção social já alcançado pelo Brasil, ao estabelecer as regras que sustentam os direitos à proteção social na Constituição e em sua regulamentação.

A doutrina constitucional da vedação do retrocesso social não admite tal situação. Segundo a doutrina, uma vez alcançado determinado patamar, o direito social não pode ser diminuído e, portanto, não pode o legislador ordinário (ou o constituinte derivado, no caso) retornar à situação anterior.

A doutrina constitucional portuguesa, a partir de Joaquim José Gomes Canotilho, tem igualmente defendido a aplicação do princípio. Para esse renomado constitucionalista⁵⁶,

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

A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contra-revolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A ‘proibição de retrocesso social’ nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos

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

no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. (...)

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

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

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

“... eventuais medidas supressivas ou restritivas de prestações sociais implementadas (e, portanto, retrocessivas em matéria de conquistas sociais) pelo legislador haverá de ser considerada inconstitucional por violação do princípio da proibição de retrocesso, sempre que com isso restar afetado o núcleo essencial legislativamente concretizado dos direitos fundamentais, especialmente e acima de tudo nas hipóteses em que resultar uma afetação da dignidade da pessoa humana (já que também aqui não há identidade necessária entre as noções de conteúdo essencial e conteúdo em dignidade) no sentido de um comprometimento das condições materiais indispensáveis para uma vida com dignidade, no contexto daquilo que tem sido batizado como mínimo existencial.”⁵⁷

Trata-se de preservar o núcleo essencial do direito, sem o qual ele se torna nulo, preservando o respeito à dignidade da pessoa humana, e, ainda, respeitando o princípio da confiança e da segurança dos cidadãos em âmbito social, econômico e cultural, ou seja, a certeza de que a dinâmica legislativa

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

não poderá suprimir direitos historicamente conquistados. Conforme lembra o Ministro Celso de Mello, em seu voto na Suspensão de Tutela Antecipada 175, repetindo o seu posicionamento no julgamento da ADI 3.105, de 2004:

*“...a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em conseqüência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou suprimidos, exceto nas hipóteses — de todo inócua na espécie — em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.”*⁵⁸

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

*“No campo social, estou com a doutrina e a jurisprudência da corte constitucional de Portugal. Quanto se conquista socialmente uma posição, encurtando distâncias sociais, é viagem sem volta. A conquista, aquele direito, passa a ter, logicamente, não cronologicamente, a mesma dada da Constituição. Quando o Estado paga o seu débito para com os mais pobres, ele não pode voltar a ser devedor. Então, o avanço no campo social é insuscetível de recuo. É o que se chama de proibição de retrocesso. Não pode haver retrocesso. Eu tiro da Constituição brasileira. A Constituição brasileira faz da redução das desigualdades regionais e da erradicação da pobreza e da miséria um princípio fundamental da República, permanente. Está lá no art. 3º, inciso III, que coloca nas competências materiais comuns dos Estados, da União, dos Municípios, um postulado panfederativo, essa obrigatoriedade da redução, do encurtamento das distâncias sociais. Você só combate a desigualdade e só promove a igualdade combatendo os fatores de desigualdade.”*⁵⁹

Da forma como está estruturada, a PEC 287/16 não somente destrói os alicerces da Seguridade Social, fragilizando a Previdência e a Assistência Social, como remete a cada um, individualmente, e às famílias, a responsabilidade pela satisfação de direitos que contam com instrumentos públicos - benefícios previdenciários e assistenciais - para serem atendidos. Instrumentos que são resultado de um longo processo de lutas e

conquistas não somente do povo brasileiro, mas de todo o mundo.

Ela não somente desrespeita direitos em fase de aquisição, estabelecendo regras arbitrárias e desproporcionais de transição, como promove, para os futuros trabalhadores e servidores públicos, grave redução de direitos, em clara afronta ao princípio da vedação do retrocesso social.

A previdência complementar é, nesse primeiro momento, a “pedra de toque” que materializa as premissas maiores da “Reforma Previdenciária” no Regime Próprio dos Servidores Públicos, ao permitir que seja aplicado aos atuais servidores que aderirem ao regime complementar e determinar a aplicação aos que sejam admitidos a partir de sua implementação, do limite máximo de benefícios do RGPS. A redução da confiança, e da própria capacidade de a previdência pública garantir benefícios mais próximos da renda do trabalhador, no setor privado, conduz ao mesmo resultado, ou seja, o incentivo à contratação de planos de previdência privada.

Embora seja lícito prever que, no longo prazo, a previdência demanda reformas, essas reformas devem ser articuladas com outras políticas de desenvolvimento econômico e social, e não colocadas sob a perspectiva da mera supressão de direitos e redução de despesas. Uma sociedade que tenha condições mais dignas de renda e poupança poderá, em algum momento, depender menos da previdência social pública, ou mesmo de serviços públicos de saúde e da assistência social.

Uma sociedade mais igualitária, que seja inclusiva em relação aos direitos das mulheres, poderá abrir mão da diferença de tratamento que a previdência atualmente assegura. Fazê-lo hoje, porém, é uma gravíssima ofensa ao princípio constitucional da igualdade, pois é igualar, formalmente, os que ainda são, essencialmente, desiguais.

Mas um povo que ainda está muito longe do mundo desenvolvido em termos de distribuição da riqueza, igualdade de gênero, renda média e acesso a direitos essenciais na educação, saúde, transporte, saneamento, habitação, não pode ser privado da previdência social e obrigado ou induzido a recorrer ao mercado para garantir a sua renda na velhice.

Aprovar a PEC 287/16, assim, é um crime contra os direitos do povo brasileiro, e um atentado contra tudo o que se buscou fazer, desde 1988, no sentido de construirmos uma sociedade mais solidária e promover um desenvolvimento inclusivo.

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

59Entrevista a Mário Sergio Conti. Diálogos. Globonews, 23.03.2017.