



Número 211-A
Julho 2019

PEC 6/2019: o substitutivo aprovado na Comissão Especial

*Atualização da Nota Técnica 211, a partir da
votação do substitutivo na Comissão Especial da
Câmara dos Deputados*

DI ESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

PEC 6/2019: o substitutivo aprovado na Comissão Especial

A Comissão Especial criada na Câmara dos Deputados para examinar a Proposta de Emenda Constitucional nº 6/2019, da reforma da Previdência e Assistência, aprovou texto substitutivo em 4 de julho de 2019. O texto conserva muitos pontos importantes da PEC original, mas também traz substanciais alterações em relação ao que havia sido encaminhado pelo poder Executivo. Esta Nota sintetiza e comenta algumas questões centrais do substitutivo aprovado na Comissão, comparando-as tanto com o texto inicial da PEC quanto com as atuais regras previdenciárias.

A desconstitucionalização foi mantida

A desconstitucionalização de regras previdenciárias, um dos pontos mais controversos da proposta de reforma encaminhada pelo governo, foi em grande parte mantida pela Comissão. No texto original, eram retiradas da Constituição, para definição em leis complementares, as regras paramétricas do RGPS e dos RPPSs, como idades de concessão, carências, formas de cálculo de valores e reajustes dos benefícios. Ao mesmo tempo, eram constitucionalizadas obrigações que recaiam sobre estados e municípios referentes à organização e ao funcionamento dos RPPSs e dos RPCs (Regimes de Previdência Complementar) dos servidores.

O substitutivo mantém no texto constitucional as idades mínimas de aposentadoria dos servidores da União e dos segurados do RGPS, inclusive trabalhadores em sistema de economia familiar e professores. Entretanto, a desconstitucionalização foi seguida em vários pontos, pois:

- a) remete-se para lei complementar a definição do tempo de contribuição e demais critérios de concessão da aposentadoria pelo RPPS da União, bem como das idades e outras condições especiais para as aposentadorias de servidores com deficiência, policiais¹ e os que trabalham expostos a agentes nocivos;
- b) idades mínimas, tempo de contribuição e demais critérios para a aposentadoria de servidores estaduais e municipais passam a ser definidos

¹ Incluem-se os policiais federais, rodoviários federais, ferroviários federais, polícias legislativas e agentes penitenciários e socioeducativo.

nas respectivas constituições, leis orgânicas, leis complementares e ordinárias;

- c) prevê-se que futura lei complementar federal irá estabelecer normas gerais de organização e funcionamento dos RPPSs, remetendo ao texto da Constituição os temas que deverão ser tratados por essa legislação;
- d) delega-se a leis ordinárias a fixação, em caráter permanente, da maioria dos parâmetros de concessão de benefícios do RGPS, com destaque para o tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria (inclusive de aposentadorias especiais), a regra de cálculo do valor das aposentadorias e o conjunto de regras para a concessão da pensão por morte.

Como comentado em notas técnicas anteriores², a desconstitucionalização dos parâmetros previdenciários cria incertezas para os segurados em relação aos benefícios que obterão futuramente, a partir de contribuições ao sistema. As mudanças na legislação infraconstitucional podem ser aprovadas com maior facilidade do que emendas constitucionais e, por isso, estão mais expostas às conjunturas políticas de curto prazo. No caso dos RPPSs, além dessa incerteza, soma-se a probabilidade de que as leis estaduais e municipais estabeleçam parâmetros diferenciados entre si, criando disparidades de condições entre servidores de mesmas carreiras.

Mudanças no orçamento da Seguridade Social e a privatização da Previdência

A proposta original da PEC 6 reorganizava o sistema de proteção social da Constituição, mudando o financiamento e a definição de Seguridade Social, além de ampliar a participação da iniciativa privada na previdência ou sua total privatização, por meio da implantação do novo regime de capitalização individual, alternativo ao atual regime de repartição. Relembrando, na Constituição, a Seguridade integra a garantia dos direitos sociais à saúde, à assistência e à previdência, para os quais prevê orçamento próprio, com fontes múltiplas de financiamento. A Previdência Social, por sua vez, toma a forma do Regime Geral, de natureza universal e obrigatória, sob responsabilidade do Estado e organizado em sistema de repartição simples.

² DIEESE – Nota Técnica nº 203 - PEC 6/2019: a desconstrução da Seguridade Social.
DIEESE - Nota Técnica nº 211 – PEC 6/2019: o substitutivo do relator da Comissão Especial.

a. Mudança no orçamento da Seguridade Social

Uma das grandes inovações da Constituição de 1988 foi garantir receitas vinculadas ao orçamento da Seguridade Social, atribuindo-lhe a devida prioridade. Esse orçamento é único, não havendo segregação entre as áreas da previdência, da saúde e da assistência, em conformidade com a esperada integração das ações a serem executadas. A PEC original propunha a segregação contábil do orçamento da Seguridade, e essa medida foi mantida pela Comissão, inclusive determinando que as rubricas de receitas e despesas vinculadas a cada área sejam especificamente identificadas, reforçando a intenção do texto original.

O substitutivo aprovado, porém, não acatou a proposta original de lançar para dentro do orçamento da Seguridade a previdência dos servidores públicos federais, como propôs o Executivo. Essa medida evita que se acrescente a esse orçamento contas de despesas maiores do que de receitas, o que dificultaria sobremaneira o reequilíbrio financeiro, mesmo havendo a retomada do crescimento econômico.

No substitutivo, foi mantida a proposta original de excluir a DRU - Desvinculação das Receitas da União - em relação às receitas da Seguridade. Hoje, a Desvinculação deduz em 30% a arrecadação de contribuições sociais³ destinadas à Seguridade, o que representa cerca de R\$ 115 bilhões, em 2019, segundo o Projeto de Lei Orçamentária Anual.

Ainda em relação ao orçamento da Seguridade Social, foi mantido o dispositivo da PEC que destina 28% dos recursos do PIS/Pasep (Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) ao BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social⁴). Esses recursos haviam sido inicialmente redirecionados para o RGPS, o que eliminaria por completo o repasse para o banco, ameaçando sua capacidade de desempenhar funções de fomento da atividade produtiva para a promoção do desenvolvimento econômico. Essa ideia foi abandonada pela Comissão.

Por fim, ainda no que diz respeito ao financiamento da Previdência e da Seguridade, o texto aumentou de 15% para 20% a alíquota da CSLL (Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido) para os bancos. Outros segmentos do setor financeiro (corretoras,

³ A DRU não incide sobre as contribuições previdenciárias de empregadores e de trabalhadores.

⁴ Considerando que a arrecadação do PIS/Pasep deixa de sofrer a incidência da DRU, de 30%, o percentual de destinação de 28% mantém a situação atual de repasse de 40% daquela arrecadação.

distribuidoras, seguradoras, bolsas de valores etc.) ficaram de fora desse aumento, conservando as alíquotas em 15%.

b. Retirada da proposta de regime de capitalização

A Comissão suprimiu inteiramente a criação do regime de capitalização individual - uma das peças centrais na proposta do governo para a chamada “Nova Previdência”. A PEC 6/2019 propunha que, por meio de lei complementar, fosse implantado um regime previdenciário no modelo de capitalização em contas individuais e alternativo ao RGPS e aos RPPSs. Este regime de capitalização, que prescinde de contribuições previdenciárias patronais (na chamada “carteira verde-amarela”), concorreria de forma predatória com os regimes públicos de repartição, que sofreriam perda de arrecadação, levando à privatização da previdência.

c. Ampliação do espaço para o setor privado na Previdência

O texto aprovado, porém, mantém a possibilidade de provimento do atendimento pelo setor privado de benefícios não programados⁵. Atualmente, a Constituição limita tal possibilidade ao seguro acidente de trabalho. Com o texto, que reproduz a PEC original, benefícios como a pensão por morte, o auxílio doença (incapacidade temporária), a aposentadoria por invalidez (incapacidade permanente), o salário-maternidade, entre outros, mediante lei complementar poderão ser atendidos pelo setor privado, abrindo uma enorme avenida para a privatização do sistema. Atualmente, cerca de 43% das despesas do RGPS são relacionadas aos benefícios não programados, entre os quais se destaca a pensão por morte.

A reestruturação dos RPPSs

Na versão aprovada na Comissão, a Emenda Constitucional não tem vigência imediata para os estados, o Distrito Federal e os municípios. Para estes entes públicos, a reforma só entrará em vigor se eles aprovarem legislação específica para tanto e que atenda a algumas exigências estipuladas na Constituição. Essas exigências incluem a supressão dos direitos previdenciários estabelecidos nas Emendas Constitucionais 41 e

⁵ Benefícios não programados são aqueles cuja concessão depende de eventos não previsíveis, como a morte, a invalidez, a doença, o acidente e a reclusão.

47 e a autorização para a cobrança de contribuições previdenciárias, ordinárias e extraordinárias, de servidores aposentados e pensionistas.

Ainda que estados e municípios tenham sido excluídos da reforma, foi mantida a proposta da PEC de ter um dispositivo constitucional determinando que lei complementar federal regulamente a organização e o funcionamento dos RPPSs em geral. Essa lei complementar deverá tratar da extinção dos regimes próprios, do modelo de arrecadação e utilização de recursos; da fiscalização e controle social; da definição de equilíbrio atuarial; da criação de fundo previdenciário para a garantia de solvência do sistema e vinculação de bens e ativos; da responsabilização dos gestores; da adesão a consórcio público; e dos parâmetros de contribuição previdenciária dos entes e dos servidores, aposentados e pensionistas. Foi também preservada a vedação do uso de recursos dos fundos previdenciários para outros fins que não o pagamento de benefícios e despesas dos regimes próprios, bem como a aplicação de sanções no caso de descumprimento de regras. Também foi mantida a proposta original de vedação, no texto constitucional, à existência de mais de um RPPS e de mais de um órgão gestor em cada ente federativo.

O texto introduziu a proibição da criação de Regimes Próprios de entes públicos. Com isso, o ente público que, até a data de promulgação da Emenda, não tiver instituído RPPS, não mais poderá fazê-lo, ou seja, terá que manter os servidores vinculados ao Regime Geral. Esse último dispositivo estabelece tratamento anti-isonômico entre os entes federativos, o que afeta principalmente os municípios. Por outro lado, o substitutivo determina uma série de condições a serem cumpridas pelo ente público, caso este decida extinguir seu RPPS, migrando os servidores para o RGPS e compensando-o do eventual ônus dessa migração.

Embora a definição de alíquotas e bases de contribuição dos RPPSs tenha sido desconstitucionalizada, o texto aprovado preconiza que estados e municípios que aprovarem legislação validando a reforma deverão adotar, no mínimo, a alíquota de contribuição válida para o RGPS ou, se houver déficit atuarial, a alíquota do RPPS da União. Uma síntese das mudanças nas alíquotas de contribuição é apresentada mais à frente, quando são discutidas as principais mudanças paramétricas propostas.

O substitutivo manteve a exigência que constava na PEC original de que sejam criados regimes de previdência complementar (RPC) para os servidores de cada ente público que tiver RPPS instituído. Para tanto, deve ser aprovada uma lei de iniciativa do poder Executivo local em um prazo de dois anos a contar da promulgação da Emenda

Constitucional. Essa medida tem repercussão principalmente para estados e municípios com RPPS que até o momento não instituíram previdência complementar. A criação de tais regimes gera custos de transição não desprezíveis, pois os entes terão que arcar com os benefícios de servidores antigos, ao mesmo tempo em que haverá menores aportes de contribuições dos novos funcionários (parte dessa arrecadação irá para o fundo de aposentadoria complementar). Além disso, para os servidores, a implementação implicará a limitação do valor dos benefícios pagos pelo RPPS ao teto do RGPS.

O substitutivo, ademais, manteve a permissão proposta pela PEC original para que o plano de previdência complementar dos servidores seja administrado por entidade aberta de previdência. Atualmente, o RPC dos servidores públicos só pode ser administrado por entidade fechada de previdência complementar (popularmente conhecida como “fundo de pensão”), que não é uma entidade típica de mercado, não tem fins lucrativos e na qual os servidores não são meros clientes, pois participam da governança. Ou seja, este dispositivo também amplia a possibilidade de atuação da iniciativa privada na área da previdência.

A desconstitucionalização dos parâmetros dos RPPSs

Em relação aos RPPSs, a Comissão aprovou texto que delega a legislação específica, a ser aprovada por cada ente público, definições de amplo leque de questões. No artigo 40 da Constituição, que trata dos RPPSs, são mantidas como regra permanente a previsão dos tipos de aposentadoria por incapacidade, voluntária e compulsória, bem como a idade mínima de aposentadoria voluntária dos servidores da União. Os demais entes federativos deverão definir essas idades nas respectivas constituições estaduais ou leis orgânicas municipais.

Em relação às aposentadorias especiais por deficiência, dos policiais e por atividades com exposição a agente nocivo, os critérios diferenciados de concessão são admitidos nos dispositivos constitucionais, mas a definição precisa é remetida à lei complementar de cada ente. Como a Comissão rejeitou a aplicação das regras de inatividade dos militares das forças armadas aos policiais militares e bombeiros dos estados, os critérios de aposentadoria desses servidores também dependerão da legislação específica. Aos professores da rede pública de ensino básico ficou assegurada na Constituição a redução de cinco anos nas idades mínimas em relação aos demais

servidores, mas o tempo de atividade exclusiva no magistério a ser exigido será fixado por lei complementar de cada ente.

No texto aprovado na Comissão, passam a ser definidos em leis específicas de cada ente os demais requisitos para a concessão das aposentadorias (tempo de contribuição, tempo no serviço público e no cargo) e das pensões por morte; a regra de cálculo do valor da aposentadoria; o critério de atualização dos valores utilizados nos cálculos dos benefícios; e os critérios de concessão do abono de permanência⁶, que fica limitado ao valor da contribuição previdenciária. São mantidos na Constituição, com validade geral, os limites mínimo e máximo do valor dos proventos - ou seja, o piso de um salário mínimo e o teto do RGPS, respectivamente - e a vedação à acumulação de aposentadorias à conta de regime próprio.

Também vão ser definidas por legislação ordinária de cada ente as alíquotas e bases para as contribuições dos servidores, aposentados e pensionistas. Além das contribuições ordinárias, quando houver déficit atuarial, o ente estará autorizado a ampliar a faixa de incidência da contribuição de aposentados e pensionistas para o valor que supere o salário mínimo (e não para o que supere o teto do RGPS) e, se isso não for suficiente para equacionar o déficit, a instituir cobranças extraordinárias aos servidores ativos, aposentados e pensionistas. Como aludido anteriormente, estas condições são pré-requisitos para que a Emenda Constitucional tenha validade para cada ente federativo.

Enquanto novas leis complementares e ordinárias não forem aprovadas, fica mantida a legislação em vigor para os estados e municípios.

A Comissão manteve, como no texto original, a vinculação obrigatória ao RGPS de ocupantes de cargos eletivos. Para os que atualmente ocupam esses cargos e que não manifestem o interesse em se desvincular dos regimes previdenciários específicos, o projeto estipula regra de transição com pedágio de 30% sobre o tempo que falta para completar as contribuições exigidas, cumprida idade mínima para a aposentadoria de 62 anos, a mulher e de 65, o homem.

⁶ O abono de permanência é um benefício concedido ao servidor público que, tendo preenchido os requisitos para a aposentadoria voluntária, opta por permanecer na ativa. Atualmente, as regras desse abono garantem a percepção de valor igual ao da contribuição previdenciária do servidor.

Mudanças paramétricas que reduzem despesas previdenciárias e aumentam receitas

Como no texto original da PEC 6/2019, as mudanças propostas pelo substitutivo aprovado na Comissão impactam os trabalhadores de forma imediata, em função dos novos parâmetros para a concessão de benefícios previdenciários.

a. Idade mínima aumenta

Em relação ao RGPS, foi mantido no texto da Constituição a idade mínima de aposentadoria - ou seja, a Comissão não acolheu a proposta do governo de desconstitucionalização desse ponto -, mas confirmou a eliminação da aposentadoria por tempo de contribuição. Seguindo a PEC, a Comissão elevou a idade de aposentadoria das mulheres dos atuais 60 para 62 anos, permanecendo inalterada a idade de 65 anos para os homens. Contudo, em sentido contrário à proposta do governo, foi preservada na Constituição a atual idade de aposentadoria dos trabalhadores rurais, (inclusive da agricultura familiar) fixada em 55 anos, se mulher, e 60 anos, se homem.

Ainda sobre o RGPS, o substitutivo permite que lei complementar defina critérios diferenciados de idade e tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria às pessoas com deficiência, de aposentadorias especiais por exposição a agentes nocivos e de aposentadoria para professores. Enquanto essa lei complementar não for aprovada, a pessoa com deficiência poderá se aposentar pelas regras atuais, sem idade mínima, cumprindo tempo de contribuição que varia de 20 a 33 anos, dependendo do sexo e da severidade da deficiência, ou mediante 15 anos de contribuição e idades de 55 anos, para a mulher, e 60 anos, para o homem. Mas em relação à aposentadoria por exposição a agentes nocivos, a Comissão manteve a proposta da PEC de estabelecer idades mínimas de aposentadoria de 55, 58 ou 60 anos, a depender do tempo de exposição de 15, 20 ou 25 anos, respectivamente. Para a aposentadoria dos professores, a idade será de 57 anos, para mulher, e 60 anos, para homem, condicionada a 25 anos de contribuição exclusiva no magistério do ensino básico. Ou seja, a Comissão aprovou a imposição de idade mínima para a aposentadoria especial e para os professores.

Quanto às idades mínimas de aposentadoria para os servidores do RPPS da União, a Comissão aprovou a elevação de 55 para 62 anos, se mulher, e de 60 para 65 anos, se homem, além de tempo de contribuição mínimo de 25 anos, 10 anos de exercício no serviço público e cinco anos no cargo, como proposto pelo governo. Para os servidores federais, o requisito de idade foi mantido nas regras permanentes da Constituição, ao

contrário da proposta do governo que permitiria a alteração por legislação infraconstitucional. Porém, como mencionado anteriormente, a elevação da idade de aposentadoria dos servidores não se aplica automaticamente aos regimes próprios dos estados e municípios.

O texto também introduziu idade mínima para a concessão de aposentadoria aos policiais (legislativos, federais, rodoviários federais, ferroviários federais, agentes penitenciários ou socioeducativos) com diferenças em relação aos demais servidores federais - 55 anos de idade, com 30 anos de contribuição e 25 anos na atividade policial, para ambos os sexos. Além disso, os critérios de aposentadoria para servidores expostos a agentes nocivos incluem a idade de 60 anos e a exposição efetiva por 25 anos. E para os professores da rede básica do ensino público, mediante 25 anos exclusivamente nessa atividade, a idade de aposentadoria passa de 50 para 57 anos, se mulher, e de 55 para 60 anos, se homem, o correspondente às idades mínimas propostas nas disposições transitórias para os professores vinculados ao RGPS.

Em todos os casos, o tempo mínimo de contribuição para os servidores federais foi fixado em 25 anos, o que significa dizer que foi acatada a proposta do governo de eliminar a aposentadoria voluntária com proventos proporcionais ao tempo de contribuição - hoje possível se atingida a idade mínima.

A Comissão, entretanto, divergiu da proposta do governo sobre a elevação automática das idades mínimas de aposentadoria conforme aumentar a expectativa de sobrevida da população. Esse item foi eliminado do texto. Assim, futura elevação das idades mínimas de aposentadoria no Regime Geral e no Regime Próprio da União dependerá de nova emenda constitucional.

Ao estabelecer ou elevar o requisito de idade mínima para as diversas modalidades de aposentadoria, a Comissão preservou a essência da proposta do governo. Não foi dada a devida atenção para a condição dos trabalhadores que tenham iniciado a vida laboral mais cedo ou que tenham perdido a capacidade de trabalho ou de serem admitidos no emprego precocemente. Tanto é assim que o texto não prevê aposentadorias antecipadas ou mecanismos para considerar tempo maior de contribuição. Vale lembrar que, além da experiência internacional, no Brasil já se adotou combinação de idade com tempo de contribuição na aposentadoria por idade do regime geral; na aposentadoria voluntária do regime de previdência dos servidores públicos; e na definição do valor da aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS, com a fórmula 85/95 progressiva.

Ainda sobre a idade, o substitutivo manteve no texto permanente da Constituição o requisito para a aposentadoria compulsória dos servidores públicos em 75 anos, estendendo-o também aos trabalhadores celetistas das empresas estatais (aos quais atualmente não é aplicável).

b. Aumenta exigência de tempo de contribuição para os homens

Na proposta aprovada na Comissão, o tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria pelo RGPS deixa de ser regra permanente da Constituição e será definido em lei ordinária.

Transitoriamente, enquanto não houver lei sobre a matéria, o tempo mínimo de contribuição para os homens é aumentado em cinco anos, passando de 15 para 20, e o das mulheres é preservado nos atuais 15 anos. Ou seja, não foi acatada a proposta do governo de elevação para 20 anos do tempo mínimo de contribuição para as mulheres, que têm maior dificuldade para cumprir tais requisitos. Vale notar que esses parâmetros se aplicam também aos trabalhadores rurais assalariados e da agricultura familiar, que terão de comprovar tempo de contribuição (se assalariado) ou tempo na atividade rural.

Para os professores que se filiarem ao RGPS ou ao RPPS da União a partir da promulgação da emenda, o substitutivo prevê que o direito à aposentadoria com idade antecipada (57 e 60 anos) só será adquirido mediante 25 anos de contribuição exclusiva na educação básica, independentemente de sexo (além de requisitos de tempo no serviço público e no cargo, para os professores federais). Sobre este ponto, vale lembrar, o governo propunha 30 anos de tempo mínimo no exercício do cargo para a aposentadoria do professor. Para os atuais professores que se enquadrarem nas regras de transição, o tempo mínimo de contribuição é maior, de 25 e 30 anos, para mulher e homem, respectivamente.

No caso dos servidores civis da União, como apontado anteriormente, o tempo mínimo foi fixado, nas disposições transitórias, em 25 anos, independentemente do sexo, além de exigidos 10 anos no serviço público e cinco anos no cargo.

Por fim, é importante observar que o alongamento do tempo de contribuição é buscado pela proposta do governo e aprovado na Comissão pela fórmula de cálculo do valor da aposentadoria, como explicado a seguir.

c. Menor valor das aposentadorias

A Comissão acolheu a regra de cálculo dos benefícios proposta pelo governo, correspondente a 60% da média dos salários de contribuição mais 2% para cada ano de contribuição que exceder a 20 anos. Nesta regra não há distinção de sexo, o que significa que a mulher cujo tempo mínimo para a aposentadoria é de 15 anos só terá incrementos no valor dos proventos de aposentadoria se acumular mais do que 20 anos de contribuição. A nova fórmula do cálculo reduz o valor inicial do benefício, por dois motivos:

- a) a média considerada será “rebaixada” em relação à atual, pois incluirá todos os salários de contribuição desde 1994 ou do início do período contributivo, sem desprezar os 20% menores valores como atualmente;
- b) requer 40 anos de contribuição para assegurar 100% da média, contra os atuais 30 anos requeridos na aposentadoria por idade e da aposentadoria por tempo de contribuição da mulher, e os 35 anos requeridos na aposentadoria por tempo de contribuição do homem (nesta modalidade, para ambos os sexos com aplicação do fator previdenciário ou da fórmula 85/95 progressiva).

Ao considerar a média de todas as contribuições, a fórmula de cálculo do benefício da PEC original causa distorção em certos casos, podendo resultar em maior valor de aposentadoria para menor tempo de contribuição⁷. Para mitigar esse problema, foi introduzida pequena mudança na aplicação da regra geral de cálculo, permitindo desprezar o período de contribuição excedente ao mínimo exigido, se isso resultar em benefício de maior valor. Em outras palavras, o valor da aposentadoria poderá considerar apenas 60% da média sobre 20 anos de contribuição, caso isso seja mais vantajoso do que com a inclusão de tempo adicional e os correspondentes 2% a cada ano. Porém, mesmo com essa possibilidade introduzida pelo substitutivo na regra de cálculo, não está assegurado que o cumprimento de maior período contributivo - além do tempo mínimo requerido - terá reflexo positivo no valor do benefício. Dito de outra forma, um maior montante de contribuições do segurado não será convertido proporcionalmente no valor da aposentadoria.

⁷ Por exemplo, se um trabalhador contribuir por 20 anos com média de R\$ 5.000,00 mensais sua aposentadoria seria de R\$ 3.000,00 (=60% de R\$ 5.000,00). Se, ele contribuir por mais 10 anos sobre R\$ 1.000,00 mensais, em média, sua aposentadoria seria de apenas R\$ 2.933,33, pois corresponderia a 80% (60% + 10 x 2%) da média salarial total de R\$ 3.666,66 $\{=(20 \times 5.000 + 10 \times 1000) / 30\}$.

A nova regra geral de cálculo do valor do benefício vale transitatoriamente, estando sujeita à legislação infraconstitucional para aposentadorias concedidas aos segurados do RGPS e do RPPS da União. Além disso, essa regra não se aplica ao cálculo dos proventos de aposentadorias dos demais RPPSs, cujos entes terão que adotar legislação específica. O valor do provento de aposentadoria sob a regra de transição para atuais segurados do RGPS e do RPPS da União será tratado mais adiante.

Por fim, a Comissão manteve na Constituição, como regra permanente, a vinculação entre o piso das aposentadorias e o salário mínimo. Mesmo com essa vinculação, pode-se esperar queda da taxa de reposição média do sistema previdenciário nacional, ou seja, do valor das aposentadorias em relação aos salários de contribuição. Em 2014, a taxa de reposição das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição no RGPS era de 80,6%, em média, mais elevadas para as mulheres - 85,2% - do que para os homens - 74,2%.

A nova regra geral de cálculo dos benefícios previdenciários não leva em conta a diferença de tempo de contribuição entre os sexos, com impacto redutor maior sobre os proventos concedidos às mulheres. Hoje, com 30 anos de contribuição e 56 anos de idade (na fórmula 86/96), as mulheres obtêm 100% da média das contribuições. Com as regras da PEC original, mantidas no texto, isso só será possível aos 62 anos de idade e 40 anos de contribuição e, ainda, sob efeito de uma “média rebaixada”.

Por fim, há redução também das aposentadorias por invalidez, pois o valor inicial será apurado com base na nova regra geral de cálculo (“média rebaixada” e percentuais mínimos de 60% mais 2% para os anos adicionais a 20). As únicas exceções são as aposentadorias por incapacidade permanente (nova nomenclatura da atual aposentadoria por invalidez) concedidas em decorrência de acidente de trabalho, doença de trabalho e doença profissional, que farão jus a 100% da média rebaixada, independentemente do tempo de contribuição do segurado na data de concessão. Esse tipo de aposentadoria terá valor fortemente reduzido em relação ao praticado atualmente, quando concedida em decorrência de outras doenças ou de sinistros não caracterizados como “doenças do trabalho” ou “acidentes de trabalho”.

d. O reajuste para preservar o valor real dos benefícios

A Comissão, divergindo da proposta original, manteve na Constituição, como regra permanente, os parágrafos dos artigos 40 e 201 que garantem reajustes que

preservem, “em caráter permanente, o valor real” dos benefícios previdenciários. Na versão original da PEC, a sistemática de reajuste passaria a ser definida em lei, deixando de haver garantia constitucional de preservação do poder aquisitivo dos benefícios e gerando insegurança quanto à manutenção do padrão de vida dos segurados na inatividade, inclusive dos atuais aposentados e pensionistas.

e. O valor das pensões será menor

O substitutivo manteve o critério de cálculo do valor da pensão por morte, proposto na PEC original, que adota a sistemática de cotas familiar de 50%, mais 10% por dependente, não reversíveis. Como o valor de referência para a aplicação das cotas será a aposentadoria que o segurado recebia ou que faria jus na aposentadoria por invalidez na data do óbito, e este valor será reduzido pela regra de cálculo descrita anteriormente, o benefício de pensão concedido a partir da promulgação da emenda será menor do que sob as regras atuais.

Nas disposições transitórias, porém, foi contemplado em condições favorecidas o dependente inválido ou com deficiência intelectual, mental ou grave, que terá o valor da pensão integral (100% do valor da aposentadoria), se não ultrapassar o teto máximo do RGPS.

No RPPS da União, passam a valer as regras de duração atualmente vigentes para as pensões do RGPS, condicionadas ao tempo de filiação ao regime, de união conjugal e de idade do cônjuge, conforme a proposta original do governo.

A desvinculação entre o valor mínimo das pensões e o salário mínimo foi proposta pelo governo e parcialmente aceita pela Comissão. Esta criou uma exceção pela qual garante-se o valor do salário mínimo quando a pensão for o único rendimento de todos os beneficiários (cônjuge e demais dependentes).

A Comissão introduziu também uma condição privilegiada para a pensão do policial (federal, rodoviário federal, ferroviário federal, legislativo, agente penitenciário e socioeducativo) vinculado ao RPPS da União, que, em caso de falecimento decorrente de agressão ou no exercício da função, terá assegurado, aos dependentes, benefício vitalício, em valor integral. Embora o substitutivo não defina o critério para a pensão do policial vinculado a RPPS de estados e municípios, determina que, na legislação específica, esse mesmo tratamento deva ser contemplado.

f. A acumulação de benefícios é limitada

Em termos gerais, foi mantida a restrição ao acúmulo de benefícios prevista na PEC original. Basicamente, além de manter a vedação ao recebimento de duas aposentadorias ou duas pensões no mesmo regime, foram impostas restrições ao recebimento de dois ou mais benefícios de regimes diferentes, ressalvados alguns casos específicos, como os de cargos que podem ser acumuláveis. Também seguindo a PEC original, nas hipóteses em que a acumulação for possível, determina que o segurado receberá integralmente o benefício de maior valor e, parcialmente, os demais, de forma inversamente proporcional ao valor. Ampliou, porém, o valor que pode ser acumulado, estipulando - além do máximo de dois salários mínimos previstos na PEC original - o recebimento de 10% do valor do benefício no que ultrapassar a quatro salários mínimos.

De toda forma, a limitação ao acúmulo de benefícios terá impacto inclusive sobre trabalhadores pobres, que, na velhice, contam com benefícios de aposentadoria e pensão e, a partir da PEC, perderão parte do segundo benefício. Por exemplo, um trabalhador rural aposentado, com proventos iguais ao piso previdenciário deixará para sua viúva pensão de um salário mínimo, se esta não tiver outro rendimento. Caso ela também se aposente, passará a receber um salário mínimo como aposentadoria, mas a pensão será reduzida para 48% do mínimo (= 80% de 60% de 1 salário mínimo).

g. Mudam alíquotas contributivas dos segurados

A Comissão seguiu a proposta do governo de inserir na Constituição a tabela de contribuição dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos da União, adotando novas alíquotas que, além de progressivas, seriam aplicadas escalonadamente segundo faixas de valor. Relembrando, para os segurados do INSS, a alíquota mínima diminui de 8% para 7,5% e a máxima sobe de 11% para 14%. Para os servidores públicos federais, a alíquota média sobe de 11% para 14% e esse percentual será aplicado escalonadamente, com alíquotas que vão de 7,5% até 22%, atingindo 16,8% para remuneração igual ao teto constitucional de remuneração, equivalente a R\$ 39.200,00.

No caso dos RPPSs dos demais entes públicos que adotarem a reforma nos termos da PEC, estes deverão fixar como mínimo a alíquota definida para o RGPS ou, caso haja déficit atuarial, no mínimo a alíquota de 14% estabelecida para o RPPS da

União. O escalonamento dessas alíquotas poderá ser adotado também pelos estados e municípios.

A Comissão também aprovou a cobrança de contribuições extraordinárias dos servidores públicos, aposentados e pensionistas, proposta pelo governo, que estaria condicionada à comprovação de déficits atuariais no respectivo Regime. Esta é uma condição que estados e municípios devem introduzir nas respectivas legislações para que a Emenda Constitucional tenha validade.

As regras definitivas para as alíquotas e bases de incidência das contribuições previdenciárias do ente público, dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas serão definidas em lei.

A alteração da regra constitucional aumenta a carga de contribuições dos segurados, mas não eleva as contribuições patronais incidentes sobre a folha de salários e destinadas ao pagamento dos benefícios do RGPS. A respeito das contribuições patronais, aliás, a Comissão manteve as receitas de exportações isentas de tributos substitutivos da contribuição sobre a folha. A oneração dessas receitas constava da PEC original, mas foram rejeitadas pela Comissão, claro sinal de que os produtores rurais e o agronegócio não concordam em participar do sacrifício representado pela reforma.

Ainda no RGPS, o sistema especial de inclusão previdenciária, que beneficia trabalhadores de baixa renda e pessoas sem rendimentos, como donas de casa de famílias nessa condição de renda, passa a depender de lei, ainda que o texto mantenha a garantia de um salário mínimo como piso das aposentadorias desse sistema.

Outro dispositivo da PEC original mantido na versão aprovada é a possibilidade de agrupamento de contribuições mensais por parte do segurado do INSS cuja contribuição ficar aquém do valor mínimo mensal para efeito de contagem do tempo de contribuição. Essa medida preenche lacuna na legislação atual, principalmente em relação aos trabalhadores com contratos intermitentes ou em tempo parcial, que não têm tempo contado para aposentadoria quando as contribuições não alcançam, no mês, o valor mínimo estipulado em lei de 8% de um salário mínimo.

h. A aposentadoria dos trabalhadores rurais

As mudanças que o texto da PEC original estipulava para as regras de aposentadoria dos trabalhadores rurais foram quase completamente revertidas. O substitutivo manteve a idade de aposentadoria dos trabalhadores rurais em 55 anos, para

as mulheres, e em 60 anos, para os homens. Também manteve em 15 anos o tempo de contribuição ou de atividade rural exigido da mulher trabalhadora para a aposentadoria. A mudança mais significativa foi o aumento do tempo de atividade ou de contribuição do trabalhador do sexo masculino, de 15 para 20 anos.

Além disso, foi eliminada do texto a exigência de contribuições anuais de R\$ 600,00 por família para a contagem do tempo para a aposentadoria, como propunha o governo. Ficou mantido na Constituição o parágrafo do artigo 195, que define a forma de contribuição com base na venda dos produtos agrícolas, sem exigência de valor mínimo.

A proposta aprovada na Comissão reforça os dispositivos da MP 871/2019, recentemente aprovada, no que se refere à identificação dos segurados especiais para fins de concessão da aposentadoria. Pode-se dizer que esta MP operou certa reforma na aposentadoria dos trabalhadores rurais da agricultura familiar.

i. Regra de transição será para poucos e desconsidera expectativa de direito quanto ao valor do benefício

A Comissão aprovou alterações em alguns dispositivos da PEC que tratam das regras de transição, ou seja, das condições para a concessão de benefícios aos atuais segurados do RGPS e do RPPS da União. Para os RPPSs dos demais entes, essas regras deverão ser definidas em leis específicas.

Os atuais segurados do RGPS poderão se aposentar antes de 62/65 anos, nas seguintes alternativas:

- a) segundo o artigo 15, se em 2019 tiver contribuído por, no mínimo, 30 anos, se mulher, ou 35 anos, se homem, poderá se aposentar quando a soma de idade e tempo de contribuição (em anos) atingir 86 ou 96 pontos, respectivamente. Essa pontuação sobe em uma unidade a cada ano a partir de 2020 até atingir 100 pontos, no caso das mulheres, e 105 pontos, no caso dos homens. Para os professores, prevê-se cinco anos a menos em contribuições e na soma de pontos. Nesse caso, o valor do benefício é calculado pela regra definida em lei, provisoriamente fixada em 60% para o mínimo de 20 anos, mais 2% por ano adicional de contribuição;
- b) segundo o artigo 16, cumprido o mesmo tempo de contribuição, poderão se aposentar, em 2019, a mulher que tiver 56 anos de idade e o homem que tiver 61 anos. Essas idades se elevam em seis meses a cada ano, a partir de 2020. Para os professores, o tempo de contribuição e as idades exigidas são reduzidas em 5 anos.

Também nesse caso, o valor do benefício é calculado pela regra da lei (como acima descrito);

- c) segundo o artigo 18, se o segurado tiver acumulado 28 anos de contribuição, se mulher, ou 33 anos, se homem, na data de promulgação da Emenda, poderá se aposentar se cumprir um “pedágio” de 50% do tempo que falta para completar 30 ou 35 anos de contribuição, respectivamente. O valor do provento de aposentadoria concedido nessa alternativa será igual à média de todos os salários de contribuição registrados desde 1994 ou da data de filiação ao regime, com aplicação do fator previdenciário; e
- d) segundo o artigo 19, a aposentadoria por idade será concedida aos 60 anos, para as mulheres, ou aos 65 anos, para os homens, desde que tenham, no mínimo, 15 anos de contribuição. A partir daí, a idade mínima de aposentadoria da mulher é elevada em seis meses a cada ano até alcançar 62 anos; e o tempo de contribuição do homem aumenta seis meses por ano até atingir 20 anos. Nessa opção se aplica a regra da lei (como nos itens a e b) para o cálculo do valor do benefício.

A Comissão aprovou uma quarta alternativa, no artigo 21, pela qual a aposentadoria pode ser concedida tanto aos atuais segurados do RGPS quanto dos servidores vinculados ao RPPS da União. Por essa regra, terão direito à aposentadoria quando alcançarem 57 anos de idade, se mulher, ou 60 anos, se homem, acrescido de um “pedágio” de 100% do tempo de contribuição que, na data da promulgação da lei, estiver faltando para alcançar 30 anos de contribuição, a mulher, e 35 anos, o homem. Para os professores, essa opção tem redução de dois anos na idade e de cinco anos no tempo de contribuição (55/58, com 25/30 de contribuição). O diferencial mais importante é que os proventos serão de 100% da média rebaixada dos salários de contribuição, o que torna essa alternativa vantajosa em relação às demais, que requerem 40 anos de contribuição para atingir esse valor de benefício ou penalizam com o fator previdenciário quem vai se aposentar.

Em que pese essa novidade, as regras de transição no RGPS somente livram da regra geral de idade trabalhadores que tenham uma soma muito alta de idade e tempo de contribuição. Por exemplo, mulheres com 50 anos de idade só terão vantagens nessa regra se tiverem acumulado ao menos 25 anos de contribuição; e homens de 55 anos só serão beneficiados se tiverem 30 anos de contribuição ou mais.

A regra de transição prevista na PEC original para a aposentadoria no RPPS da União também foi mantida. A aposentadoria abaixo da nova idade mínima está condicionada ao mínimo de 20 anos de serviço; cinco anos no cargo; idade de 56 anos, a mulher, e de 61 anos, o homem; tempo mínimo de contribuição de 30 anos ou 35 anos, respectivamente; e soma desses dois parâmetros em 86 e 96 pontos. As idades mínimas de aposentadoria pela regra de transição aumentam para 57 (mulher) e 62 anos (homem), em 2022, enquanto a soma dos pontos cresce uma unidade a partir de 2020 até atingir 100 pontos (mulher) e 105 pontos (homem). Vale repetir que a Comissão aprovou uma regra alternativa de transição para o RGPS e o RPPS da União que exige pedágio de 100%, mediante idade mínima, como descrito acima.

Para os professores vinculados ao RPPS da União, as idades mínimas correspondem a 51 anos, se mulher, e 56 anos, se homem; com 25 e 30 anos de contribuição; e pontuação mínima de 81 e 91 pontos, respectivamente. A novidade introduzida no texto foi o limite máximo da pontuação crescente, que deverá atingir 92 pontos para a professora, em vez dos 95 originais da PEC, e manter-se em 100 pontos para o professor.

Em que pese o substitutivo ter introduzido uma segunda alternativa, a transição continua muito restrita àqueles servidores (exceto professores da rede básica de ensino e policiais) que tenham pelo menos de 50 anos de idade e 25 anos de contribuição. Todos os demais provavelmente cairão na regra de idade de validade geral.

Em relação ao valor dos proventos de aposentadoria concedidos sob as regras de transição, no RPPS da União, os servidores admitidos antes da EC 41/2003, de 31/12/2003, mantêm o direito à integralidade e paridade em duas hipóteses. Na primeira, que compunha a PEC original, além de tempo de contribuição e demais requisitos (tempo no serviço público e no cargo), o servidor deveria atingir 62 anos de idade, se mulher, e 65 anos, se homem. Essa regra da PEC original é despropositada, como mostra o seguinte exemplo: uma servidora com 55 anos incompletos na data da publicação da emenda constitucional, mesmo tendo preenchido todos os demais requisitos para a aposentadoria, teria o período faltante aumentado em sete anos, o que corresponderia, na prática, a um pedágio de mais de 700%. A segunda alternativa introduzida no substitutivo reduz a dureza dessa regra, pois a integralidade e a paridade de reajustes são garantidas mediante o pagamento do pedágio e ao atingimento da idade mínima mais reduzida (57 e 60 anos, ou 55 e 58, para professores federais), além dos demais requisitos.

A Comissão também estabeleceu regras diferentes para a transição quanto ao valor dos proventos dos servidores admitidos pela União após 31 de dezembro de 2003. Para esses servidores, a PEC original previa unicamente a hipótese de aplicação da regra geral de cálculo do valor da aposentadoria (60% + 2% ao ano), e que a Comissão manteve na hipótese do sistema de pontos. Porém, a segunda alternativa de transição permite que o provento de aposentadoria seja de 100% da média com menos do que 40 anos de contribuição, desde que o servidor atinja a idade mínima, pague o pedágio de 100% sobre o tempo de contribuição faltante e atenda os demais requisitos.

j. O BPC é preservado

A Comissão Especial aprovou um texto que retira todas as alterações previstas na PEC original para o Benefício de Prestação Continuada. O texto do governo pretendia reduzir o valor do benefício para os idosos, impor requisito de patrimônio familiar mínimo para a concessão do auxílio e modificar a concessão dos benefícios às pessoas pobres com deficiência. A Comissão rejeitou essas mudanças, mas definiu o critério de renda para a elegibilidade para o benefício em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo *per capita*, como atualmente estabelecido em lei, em substituição à definição genérica que a Constituição atual adota (comprovar não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida pela família). O texto da Comissão, além disso, admitiu que se adotem critérios de vulnerabilidade para a concessão do benefício, além da renda, a serem fixados em lei.

k. O abono salarial

Foram também alteradas pela Comissão as determinações da PEC original quanto à concessão do abono salarial, que seria limitado a trabalhadores que recebessem um salário mínimo mensal. O limite adotado pela Comissão ficou em R\$ 1.364,43, seguindo o critério que atualmente define a condição de baixa renda para o auxílio-reclusão, deixando de haver relação em números de salários mínimos, como ocorre hoje. Ademais, o substitutivo prevê reajustes nesse valor pelos índices aplicáveis aos benefícios do RGPS.

Por outro lado, a redação do substitutivo diz que o valor do abono será de até um salário mínimo, ou seja, pode ser inferior a ele. No caso da PEC original, o texto garantia abono de $\frac{1}{12}$ do valor do salário mínimo por mês trabalhado no ano. No substitutivo, essa garantia é suprimida, possibilitando que o $\frac{1}{12}$ correspondente ao mês trabalhado

tenha valor menor do que a mesma fração do salário mínimo. Ou seja, nesse quesito, o substitutivo representa redução nas garantias em relação ao texto original.

Considerações finais

Um balanço do texto produzido no âmbito da Comissão Especial em substituição à proposta original da PEC 6/2019 não altera as considerações feitas sobre a proposta que o relator da mesma Comissão havia apresentado. Foram retirados do texto original algumas das medidas que colocavam em risco inequívoco a preservação de um sistema público de previdência de caráter solidário e os direitos previdenciários das populações mais vulneráveis. No tocante à solidariedade, pode-se citar a supressão do item que cria previdência por capitalização individual e a mitigação de alguns aspectos da desconstitucionalização. No que se refere aos segmentos populacionais mais vulneráveis, destacam-se a manutenção, nos termos atuais, do tempo de contribuição mínimo de 15 anos para a mulher, da forma de contribuição dos trabalhadores rurais da agricultura familiar, das regras para concessão do Benefício de Prestação Continuada, além da atenuação na restrição de acesso ao abono salarial, o auxílio-reclusão e exceções à desvinculação completa entre o valor da pensão por morte e o salário mínimo. A Comissão também aprovou alternativa de regra de transição para o RGPS e para o RPPS que amplia, ainda que não satisfatoriamente, o alcance.

Porém, muitas das determinações da PEC 6/2019 foram mantidas e são motivo de preocupação e insegurança para os trabalhadores. A desconstitucionalização de regras previdenciárias, em especial para servidores de estados e municípios, gera incertezas sobre o futuro e, possivelmente, resultará em diferenciações que não contribuem para a equidade no país. Nas questões paramétricas, a reforma proposta não considera que o tempo de contribuição tenderá a se tornar um obstáculo cada vez mais complicado de ser superado por trabalhadores expostos a um contexto tecnológico e social desfavorável ao emprego de longa duração e formalizado. As regras de transição, por sua vez, estão longe de reconhecer o tempo acumulado em contribuições para a maioria dos trabalhadores, o que é ainda mais nítido nas regras de cálculo de valores. Ao contrário do discurso do governo, trabalhadores com baixa renda terão perda financeira substancial quando se aposentarem.

Portanto, embora se deva reconhecer avanços no substitutivo apresentado, quando comparado à PEC original, continua necessária a revisão de vários pontos do projeto, para

que se assegure o cumprimento efetivo dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988. Como o debate continua seguindo o processo legislativo, no plenário da Câmara dos Deputados e, possivelmente, no Senado, ainda há tempo para que tais pontos sejam revistos.

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

Presidente: Bernardino Jesus de Brito

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

Vice-presidente: Raquel Kacelnikas

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

Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

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

Diretor Executivo: Antonio Francisco Da Silva

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

Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira

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

Diretora Executiva: Cibele Granito Santana

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

Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco – PE

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

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

Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

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

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia – BA

Diretor Executivo: Sales José da Silva

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

Diretora Executiva: Zenaide Honório

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

Direção Técnica

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Fausto Augusto Júnior – Coordenador de Educação

José Silvestre Prado de Oliveira – Coordenador de Relações Sindicais

Patrícia Pelatieri – Coordenadora de Pesquisas e Tecnologia

Rosana de Freitas – Coordenadora Administrativa e Financeira

Equipe técnica responsável

Clóvis Scherer

Maria de Fátima Lage Guerra (crítica)

Leandro Horie (crítica)

Frederico Melo (crítica)

Luciano Fazio (crítica)