



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Senhoras Senadoras e Senhores Senadores,

Recentemente eu escrevi que o Brasil passa por um momento de desordem de pensamento e uma imprevisibilidade de palavras.

Muros e descaminhos são construídos de dentro para fora. Muralhas de intolerância, ódio e violência são levantados.

A energia que congrega o equilíbrio e a vida do nosso país se desmancha na liquidez. Os gestos se dissolvem em segundos.

Ficam apenas reticências em um cenário que o que vale é frieza dos números, das tabelas, da austeridade fiscal e dos planos econômicos.

O Brasil que queremos está na democracia, no fortalecimento das instituições, no governar com equilíbrio, no planejar o presente e conquistar o futuro, nos direitos sociais, no entender que atrás de números existem vidas.

E com vidas, Senhoras e Senhores, não se brinca... A gente cuida, faz carinho, dá amor, conversa, estende a mão, incentiva a realização de sonhos.

Todos temos dificuldades, temos os nossos problemas. Perdemos o emprego, brigamos com o filho, somos atingidos pela perda de direitos.

Isso tudo são experiências desafiadoras. Somos testados todos os dias. Somos cobrados desde o nascer do sol. E somos chamados a agir com resiliência.

Somos chamados a superar os cenários de descrença, de ataques, de tragédias, de traumas, de escalar montanhas, de atravessar mares bravios.

Faço a seguinte indagação: somos um país que não sabe mais o que quer, um país sem visão de mundo?

Um país que afaga e acalenta com a mão e com a outra mão leva a dignidade humana à guilhotina?

Um país que poucos tem muito. Um país que muitos não têm nada...

Deixamos idosos nas filas, crianças sem atendimento médico, trabalhadores sem direito a uma aposentadoria, ...

... desrespeitamos professores, agredimos quem pensa diferente, matamos pobres, mulheres, homossexuais, negros e índios.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

O nosso mapa não compreende mais as linhas imaginárias da decência humana. Perdemos o senso de justiça e perfeição. Somos um país que está a caminho de perder a alma.

Onde está a nossa prudência, a nossa fraternidade, a nossa solidariedade. Falta-nos fazer o bem no mais amplo sentido.

Falta-nos colocarmos no lixo as disputas mesquinhas ideológicas.

Podem me chamar do que quiserem: ...

... de ingênuo, de sonhador, de utópico. Mas digo em alto e bom tom: falta amor na política. Deixamos escapar a ação humanista e humanitária no agir da causa pública. Somos indivíduos sozinhos num campo de ação que não passa dos nossos egoísmos. O coletivo que leva a exaltação da vida se perde como poeira ao vento.

Eu sempre digo que o grande dever dos homens públicos é manter-se fiel as suas origens, as suas causas, sempre ao lado do povo, perseverando sempre a melhoria de vida de todos.

Quando entendermos isso, saberemos, enfim, por quem os sinos doam... Eles doam por todos os brasileiros.

Senhoras Senadoras e Senhores Senadores.

A Previdência Social brasileira é um dos maiores instrumentos de distribuição de renda do mundo.

Beneficia, direta e indiretamente, cerca de 80 milhões de pessoas e tem forte contribuição na dinamização da economia dos municípios, por meio do pagamento de benefícios.

Ela está presente na vida do trabalhador do campo e da cidade, na vida das famílias, nas aposentadorias.

A reforma da Previdência penaliza os pobres, os mais necessitados, reduz o valor das aposentadorias, atinge as pessoas com deficiência e os idosos carentes. Ela joga as futuras gerações na insegurança e na injustiça: ...

Aumento de tempo mínimo de contribuição, redução drástica do valor das aposentadorias, redução do valor da aposentadoria por invalidez, pensão por morte em valor inferior a um salário mínimo, ...



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

... redução da pensão em função da perda de condição de dependente, extinção, na prática, das aposentadorias especiais, mais de 12,7 milhões de pessoas perderam o abono do PIS, falta de isonomia com o servidor público, ...

Entrega para bancos e empresas privadas de 40% da previdência pública, entrega para os bancos e empresas privadas da previdência complementar.

Sempre lutei por uma reforma de inclusão e não de exclusão.

Inclusão é melhorar os serviços públicos e garantir os direitos da população; é reduzir as taxas de juros e conceder aumento real ao salário mínimo; ...

... é repactuar a federação, construir uma nova estrutura tributária com solidariedade, é investir na infraestrutura e valorizar a indústria nacional.

Nós temos que fazer as coisas acontecerem para o bem coletivo. Temos que dialogar, tolerar.

Temos que agir com retidão, buscando o senso da justiça, da equidade e do dever. Fazer o possível e buscar o impossível.

Diante da tragédia, temos que pisar, como disse Dom Quixote, onde os bravos não ousam, onde os heróis se acovardam, temos que reparar o mal irreparável...

Temos que tentar quando as forças se esgotam.

O Senado não pode ser uma Casa carimbadora.

Fez isso com a reforma trabalhista, com medidas provisórias e com a Emenda Constitucional 95 que congelou os investimentos públicos por 20 anos.

Como Casa revisora, o Senado deve debater, exaustivamente, questões estratégicas para o país e para o bem-estar da população.

É um erro só confirmar o que vem da Câmara. Insistir nesse erro é abrir mão das suas prerrogativas e responsabilidades. É preciso, sempre, melhorar e avançar nas garantias da dignidade humana.

Eu não era membro da CCJ. Só estou aqui porque o senador Fernando Collor abriu mão. E por isso quero agradecer respeitosamente. Agradeço também a liderança do meu partido e ao bloco parlamentar da resistência democrática.

Senhora presidenta, senadora Simone Tebet. Passo a ler agora o meu voto em separado....



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

VOTO EM SEPARADO – CCJ
(à PEC nº 6, de 2019)

Perante a COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, do Presidente da República, que *modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências*.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador TASSO JEREISSATI

I - RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, que “modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias e dá outras providências”.

A PEC nº 6/2019 foi apresentada pelo Chefe do Poder Executivo à Câmara dos Deputados em 20 de fevereiro de 2019. Após haver sofrido alterações ainda no exame de sua admissibilidade pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania daquela Casa, e ter sido apreciada por Comissão Especial, onde foi objeto de um substitutivo do seu Relator, a matéria foi levada ao Plenário, onde sofreu novas alterações, até sua aprovação final em 7 de agosto de 2019, e remessa a esta Casa no dia 8 de agosto de 2019.

Esse breve relato já evidencia o quanto a PEC 6/2019, até ser aprovada, demandou esforço para correções e aperfeiçoamentos, mas o texto remetido ao Senado é ainda um texto elevadamente complexo e problemático, sob o prisma da sua constitucionalidade e mérito.

Embora preserve, expressamente, na forma do seu art. 3º, como não poderia deixar de ser, e à semelhança do ocorrido na Emenda à Constituição nº 20, de 1998, e na Emenda à Constituição nº 41, de 2005, que versavam, igualmente, sobre a previdência social e a aposentadoria de servidores públicos, a integridade do direito adquirido ao gozo de benefícios para os quais tenham sido cumpridos os requisitos para sua obtenção até a data da entrada em vigor da Emenda Constitucional, ainda que não exercido, a PEC 6/2019 afeta os benefícios dos futuros segurados, e os direitos em fase de aquisição pelos atuais servidores públicos e segurados do Regime Geral de Previdência Social.

Dificulta sensivelmente o acesso aos benefícios de aposentadoria, fixando regras de transição que, com efeito, impõem idades mínimas ou somas de idade e tempo de contribuição elevados, inclusive para trabalhadores expostos a



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

agentes nocivos a sua saúde ou integridade física. Extingue a aposentadoria por tempo de contribuição, instituindo apenas a aposentadoria por idade, com requisitos de tempo de contribuição fixados em regras de transição ou a serem definidos em lei futura. Flexibiliza o direito ao abono de permanência do servidor público, inclusive para os que já o percebem.

Estabelece fórmula de cálculo de benefícios, com aplicação imediata, que promove elevada redução no valor de proventos, em ambos os regimes.

No tocante às pensões, e de forma abrupta, reduz expressivamente os seus valores, permitindo que o seu valor seja inferior ao salário mínimo caso o beneficiário tenha fonte de renda formal, afetando, drasticamente, os segurados rurais, constitucionaliza regras restritivas para o acesso ao direito e manutenção do benefício, e limita as possibilidades de acumulação com outros benefícios previdenciários.

A PEC, ainda, eleva as contribuições previdenciárias, como especial ênfase nos servidores públicos, tanto por meio da fixação de alíquotas elevada, que passam a ter constituição constitucional de progressividade, quanto por meio da autorização para cobrança de contribuições extraordinárias e imposição, no caso de servidores aposentados e pensionistas, sobre a parcela hoje isenta acima de um salário mínimo e até o teto do Regime Geral de Previdência.

Ela afasta a garantia de que o regime complementar de previdência dos servidores seja de natureza pública e permite, amplamente, que entidades de previdência aberta ofertem planos de previdência complementar para servidores e empregados públicos.

Dispõe sobre a possibilidade de extinção dos regimes próprios de previdência, vulnerando direitos em fase de aquisição. Fixa penalidades em caso de os entes descumprirem regras de organização de seus regimes próprios.

A PEC altera, ainda, regras de acesso ao benefício de prestação continuada e ao abono salarial, reduzindo o acesso a tais direitos.

Afeta os anistiados políticos, com a cobrança de contribuições sobre seus benefícios, e limita a percepção de benefícios de reparação com proventos de inatividade.

Altera, com efeitos imediatos, competências da Justiça Estadual em causas previdenciárias.

Afeta situações de aposentadorias já constituídas, determinando a sua anulação caso não tenha havido contribuição relativa ao tempo de serviço anterior a 1998.

Fixa vedações para incorporação de vantagens temporárias de servidores à remuneração e aos proventos, e dispõe sobre a incorporação de parcelas variáveis, devidas aos servidores a título de produtividade, mitigando o direito ao provento integral.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Afasta a aplicação da Desvinculação das Receitas da União sobre as receitas da seguridade, e restabelece a alíquota de contribuição sobre o lucro líquido dos bancos em 20%, índice que vigorou até dezembro de 2018.

Estabelece regra limitadora do direito do segurado especial (trabalhador rural) contar o tempo de atividade sem o recolhimento de contribuição, equiparando esse tempo a “tempo de contribuição fictício”, que passa a ser integralmente vedado. Para tal fim, define regra de transição, vinculada à cobertura do Cadastro Nacional de Informações Sociais (art. 25, § 1º).

Em sua tramitação, a PEC acabou por ser, em grande medida, limitada aos servidores públicos federais, dependendo a sua extensão a Estados e Municípios da aprovação de emendas às respectivas constituições ou leis orgânicas e incorporação por leis ordinárias à sua legislação interna.

Cabe a esta comissão apreciar a admissibilidade da PEC 6/2019, assim como pronunciar-se sobre o seu mérito.

Em 28 de agosto de 2019, o Relator nesta Comissão, Senador Tasso Jereissatti, apresentou o seu Parecer, manifestando-se, contudo, sobre apenas 145 emendas apresentadas à PEC.

Sua Excelência opinou pela aprovação da proposta, acolhendo as razões do Poder Executivo quanto à necessidade de um profundo ajuste fiscal nas contas da Previdência Social e do Regime Próprio de Previdência dos Servidores da União e nos gastos da seguridade social.

Em seu parecer, foram acatadas algumas emendas supressivas, mas rejeitadas, liminarmente, as demais e, em alguns itens, não obstante ter se manifestado contrário ao texto da PEC 6/2019 em outros aspectos, remeteu a solução dos problemas apontados para a elaboração e aprovação por esta Casa de uma “PEC Paralela”, à semelhança do ocorrido quando da apreciação da EC 41/2003 e da EC 47/2005 por esta Casa.

A Comissão realizou 06 audiências públicas destinadas à instrução da Proposta, com a presença de 61 autoridades, durante um período de 25 horas, distribuídos em três dias.

Acrescento ainda que, desde o início do ano, a Comissão de Direitos Humanos – CDH, do Senado Federal, a qual presido, vem debatendo a reforma da previdência. Foram realizadas:

- a) 36 audiências públicas na CDH sobre “Previdência”, com um total de 232 palestrantes;
- b) 2 reuniões da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Previdência no Senado;
- c) 8 reuniões da Frente da Previdência na Câmara;
- d) 3 grandes eventos no auditório Nereu Ramos da Câmara; e



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

e) e na data de ontem, uma grande audiência pública no auditório Petrônio Portela em que foram ouvidas 41 autoridades.

Em todas essas audiências podemos ouvir apelos de todos os segmentos sociais, demonstrando diversas inconstitucionalidades da proposta e, também, a preocupação com o impacto social, sobretudo, sobre a parcela mais vulnerável da sociedade.

Esse desejo de mudança pode ser constatado na quantidade de emendas apresentadas perante essa Comissão, até o momento da conclusão deste voto em separado, foram 489 emendas assinadas por mais de 40 Senadores titulares e suplentes, reveladoras de intensa preocupação com o conteúdo da PEC 6/2019, em particular quanto aos temas “regras de transição”, “pensão por morte”, “cálculo de benefícios” e “contribuições”.

Dada a nossa divergência com o conteúdo do Parecer apresentado pelo Ilustre Relator, consideramos necessário apresentar o presente Voto em Separado.

II – ANÁLISE

Apresentamos este voto em separado, com fulcro no art. 132, § 6º, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), em razão de discordarmos do relatório sobre PEC nº 6, de 2019, apresentado a esta Comissão pelo Senador Tasso Jereissati.

I - Epíteto: “catilinárias” previdenciárias

As palavras do grande jurista romano Marcus Tullius Cicero, proferidas em 8 de novembro do ano 63 a.c., quando denunciou o cônsul Lúcio Sérgio Catilina por seus atos de corrupção por alinhamento com os interesses de inimigos de Roma, amoldam-se perfeitamente aos dias atuais. Seu discurso de acusação ficou conhecido como Catilinas, e dizem:

Até quando, Catilina, abusarás da nossa paciência?

Por quanto tempo a tua loucura há de zombar de nós?

A que extremos se há de precipitar a tua desenfreada audácia?

Nem a guarda do Palatino,

nem a ronda noturna da cidade,

nem o temor do povo,

nem a afluência de todos os homens de bem,

nem este local tão bem protegido para a reunião do Senado,

nem a expressão do voto destas pessoas,

nada disto conseguiu perturbar-te?



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Não te dás conta que os teus planos foram descobertos?

Não vês que a tua conspiração a têm já dominada todos estes que a conhecem?

Quem, dentre nós, pensas tu que ignora o que fizeste na noite passada e na precedente, onde estiveste, com quem te encontraste, que decisão tomaste?

Oh tempos, oh costumes!

Das palavras de Cícero, parafraseamos as nossas contra esta maquinação jurídica que pretende dar ares de legitimidade à reforma da Previdência Social brasileira.

Até quando seguirá afrontando o Estado social de direito duramente conquistado com a Constituição de 1988?

É estarrecedor o que vem ocorrendo em nosso País recentemente: a mais flagrante deposição do Estado contra o cidadão e, por vias reflexas, do cidadão contra o Estado. As atuais políticas de “pente fino” subverteram até mesmo princípios mais comecinhos de direitos humanos e respeito, invertendo a presunção de boa-fé (evolução máxima dos primados do direito romano). Todos cidadãos protegidos pela Seguridade Social são, aos olhos do Estado, potenciais fraudadores.

Noutra linha, a desagregação social também compõe o projeto de desestruturação da Ordem Social. A propaganda do Estado desde a gestão passada passou a adotar como fundamento da reforma da previdência o combate aos “privilegiados”, ou seja, a exacerbação do individualismo e do mútuo julgamento social entre classes profissionais. Afinal, o que, quem são e como são estes privilegiados? Quais critérios definem o cidadão um privilegiado?

Nossa Carta Magna, ora sob reforma, delega à Seguridade Social a função de, por sua política tripartite – previdência, assistência e saúde -, garantir o primado do trabalho. O objetivo da Ordem Social é o bem-estar e a justiça social.

Não podemos, enquanto legisladores, trair a confiança do povo e votar pela fragilização do Sistema de Proteção Social criado em 1988. Ao contrário. Temos que defender, fielmente, o direito que se expectou após anos de investimento solidário num sistema social de ordenação social. Trair essa confiança é ir contra os objetivos da Ordem Social. Trair essa confiança é aniquilar o conceito de justiça. Esse conceito é inspirado no grande presidente do processo constituinte, Ulisses Guimarães. Afirmo isso, porque fui constituinte. Eu estava lá.

II – Reformar para excluir?

Reformar a previdência é um processo permanente. A previdência social sempre demandará ajustes, tanto no que se refere ao regime dos servidores públicos, quanto o dos trabalhadores do setor privado. Não se trata, portanto, de negar que os



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

regimes previdenciários demandem ajustes ou aperfeiçoamentos, seja no tocante à equidade, cobertura ou custeio.

Se reformas não houvessem sido feitas periodicamente na previdência brasileira, sequer teríamos um regime de repartição social, universal, para todos os trabalhadores. Teríamos, possivelmente, ainda, situações de privilégio ou acumulações de benefícios de forma abusiva, ou direitos adquiridos precocemente, sem qualquer base contributiva. Teríamos ainda, grande volume de fraudes na contagem de tempos de serviço, benefícios por incapacidade, ou habilitação de dependentes. Teríamos situações de abuso no custeio da previdência complementar. Teríamos sonegação ainda maior do que a que existe hoje no custeio da seguridade. Não haveria qualquer forma de controle social.

Privilégios, assim considerados os direitos ilegitimamente adquiridos, ainda que *legais*, conviveriam com abusos, decorrentes de descontrole ou fragilidades legais e regulamentares, levando ao questionamento, como já ocorreu no passado, da própria natureza da previdência pública e solidária que é um enorme avanço civilizatório, conquistado ao longo de gerações.

Assim, não nos negamos a promover ajustes nos regimes previdenciários, que busquem a sua maior eficiência e racionalidade, justiça e equilíbrio.

Mas não podemos compactuar com a ideia, que é a matriz da PEC 6/2019, de que direitos previdenciários devam ser sacrificados, de forma a torna-los inviáveis, com a redução da renda das famílias, notadamente os mais pobres, ou com o desrespeito aos “contratos” previdenciários já constituídos, como se não houvesse obrigações a cumprir quanto às regras de aquisição de direitos daqueles que, há longos anos, contribuem para a aquisição de seus direitos.

III - Comissão Parlamentar de Inquérito – CPIPREV

Não poderia deixar de rememorar aqui que, por requerimento de minha iniciativa, com apoio de mais de 60 Senadores, foi instalada, em 2017, nesta casa, uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPIPREV. A relatoria coube ao Ex Senador Hélio José (PROS-DF). Sob minha presidência, entre abril e outubro, foram realizadas 31 audiências públicas em que foram ouvidos 144 especialistas entre auditores, professores, juristas, sindicalistas, empresários, senadores e deputados.

A Comissão foi composta por sete senadores, a saber: Telmário Mota (MDB/RR), Rose de Freitas (MDB/ES), Hélio José (PROS/DF), Dário Berger (MDB/SC), Paulo Paim (PT/RS), José Pimentel (PT/CE), Romero Jucá (MDB/RR), Lasier Martins (PSD/RS) e José Medeiros (PSD/MT), João Capiberibe (PSB/AM), Antonio Carlos Valadres (PSB/SE)

Após acurado trabalho da Comissão, o relatório com cerca de 300 páginas foi aprovado por unanimidade. O relatório da CPIPREV está resumido em uma cartilha que foi distribuída a todos os Senadores e Deputados. A CPI em seu diagnóstico



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

identificou diversos problemas no sistema previdenciário e apontou caminhos, que de forma sucinta destaco a seguir:

a) Principais problemas:

- a.1 – Gestão;
- a.2 – arrecadação;
- a.3 - fiscalização;
- a.4 - sonegação;
- a.5 – corrupção;
- a.6 – desonerações; e
- a.7 - desvinculações de receita.

b) Principais caminhos apontados, reforma a gestão da previdência para ajustar:

- b.1 – a forma de cobrar os grandes devedores;
- b.2 – o fortalecimento dos órgãos de fiscalização e controle;
- b.3 – o combate à fraude e à sonegação;
- b.4 – a auditoria da dívida pública;
- b.5 – revisão do modelo atuarial (parte da estatística que investiga e analisa os problemas relacionados com os riscos e expectativas) para ter clareza das receitas e despesas;
- b.6 – a compensação em relação aos benefícios sociais, revisão do benefício de prescrição de 5 anos (passando a ser igual à carência de 15 aos);
- b.7 - fim da política de desonerações;
- b.8 – extinguir a Desvinculação das Receitas Previdenciárias – DRU;
- b.9 – acabar com o REFIS; e
- b.10 – combater e punir a apropriação indébita.

No campo legislativo, apontou a necessidade de:

- a) aprovar a PEC nº 24, de 2003, do Senador Paulo Paim, que proíbe que o dinheiro da Seguridade Social seja destinado para outros fins;
- b) proposta de Emenda à Constituição (PEC) que impeça que o governo federal retire recursos da Previdência utilizando o instrumento perverso da Desvinculação das Receitas da União – DRU, que tanto tem drenado os preciosos recursos do sistema previdenciário;
- c) Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que consolide a competência da Justiça do Trabalho para a efetiva cobrança das contribuições previdenciárias não recolhidas durante o vínculo empregatício.
- d) Proposta de Emenda à Constituição (PEC) para recriar o Conselho Nacional de Seguridade Social, que participará da formulação e fiscalização da proposta orçamentária da Seguridade e determinar a não aplicação da DRU nas receitas da seguridade social.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

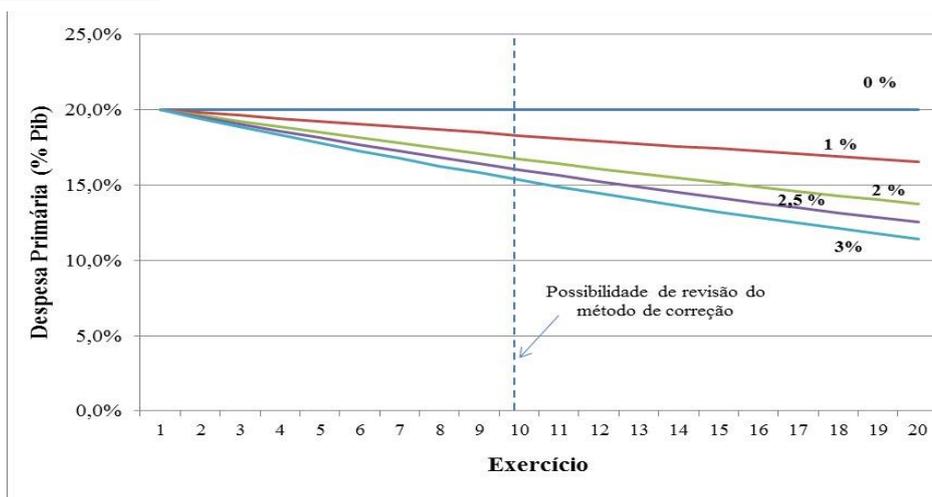
- e) Projeto de Lei do Senado (PLS) que permite a flutuação da alíquota de contribuição das empresas: essa alíquota poderá aumentar em um ponto percentual sempre que a empresa reduzir em 5% ou mais seu quadro de pessoal; ou a alíquota poderá ser reduzida sempre que a empresa aumentar em 5% ou mais seu quadro de pessoal.
- f) Projeto de Lei do Senado (PLS) que retira do ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de extinção de punibilidade para os crimes contra a ordem tributária, que atualmente ocorre com o pagamento do tributo devido.

IV – Sustentabilidade da Previdência Social brasileira

A PEC 06/2019 foi concebida nos marcos do ultraliberalismo do atual governo e da ortodoxia fiscal que vem sendo implementada no Brasil desde a deposição da Presidenta constitucionalmente eleita Dilma Rousseff. Essa ortodoxia gerou a Emenda Constitucional (EC) nº 95 (teto dos gastos), que congelou o gasto público federal em termos reais até 2036. Na prática, trata-se de um teto de gastos declinante em relação ao PIB.

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

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



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

Em um cenário realista - crescimento médio real do PIB de 2,5% ao ano – que nos dá uma dimensão da possível trajetória das despesas primárias nos 20 anos



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

de vigência da EC nº 95, o gasto do Governo Federal sairia de cerca de 20% do PIB, em 2016, para 12,5% em 2036.

A área econômica do Governo foi mais ousada na sua previsão. Calculou a redução da despesa primária entre 0,5 % e 0,6% do PIB anualmente¹. Se esta estimativa se configurar, o gasto para financiar as políticas públicas do Governo Federal cairá ainda mais – para cerca de 10% do PIB no final de 2036, ou seja, para a metade da atual.

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

A EC nº 95 cria a restrição fiscal para justificar a redução de despesas obrigatórias, especialmente a previdenciária. Mesmo que o país cresça e gere receitas, a despesa primária ficará sujeita ao teto.

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

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

A proposta apresentada pelo governo traz, entre outros aspectos, o fim da aposentadoria por tempo de contribuição e o aumento da idade mínima, com período de transição muito pequeno, prejudicando, em particular, os trabalhadores que começaram a contribuir mais cedo. Tais propostas, voltadas exclusivamente à redução dos gastos, são justificadas, principalmente, pela evolução do déficit previdenciário. Segundo informações do Tesouro Nacional, o déficit de 2018² foi o maior da série histórica, tendo somado mais de R\$ 290 bilhões (considerando RGPS, RPPS e militares), o que explicaria a urgência de uma reforma da previdência.

¹ Segundo declaração do Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda – Jornal Valor econômico 21/09/2016 pag. A3.

² A área econômica do Governo calcula o déficit da previdência como diferença entre a arrecadação líquida e as despesas com os benefícios dos regimes, considerando exclusivamente as contribuições dos empregados e empregadores e desconsiderando as demais receitas da seguridade social, passíveis de financiar o sistema previdenciário, conforme definido na Constituição de 1998.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

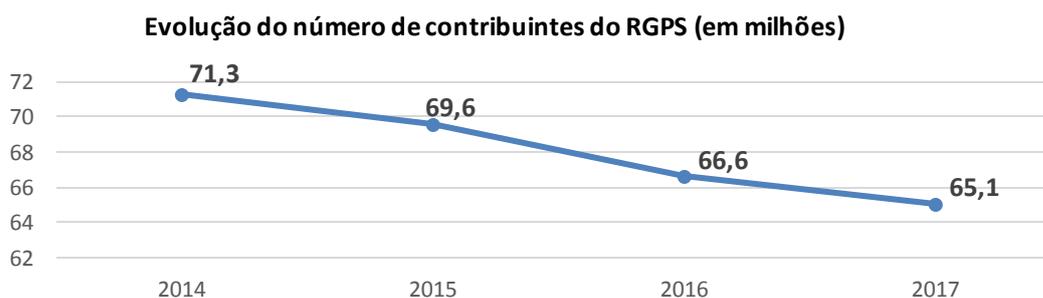
Ademais, as projeções oficiais (LDO 2019) apontam que, diante de fatores como a transição demográfica, a necessidade de financiamento do RGPS passaria de 2,84% do PIB em 2019 para 11,4% do PIB em 2060, reforçando a necessidade da reforma da previdência.

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

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

No debate sobre a sustentabilidade da previdência social é necessário fazer a separação entre aspectos conjunturais e estruturais.

O “déficit” da previdência social não pode ser compreendido sem remissão à questão da conjuntura econômica. A queda na atividade econômica foi responsável pela redução de 6,2 milhões de contribuintes do RGPS entre 2014 e 2017.



Fonte: AEPS 2017. Elaboração própria.

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

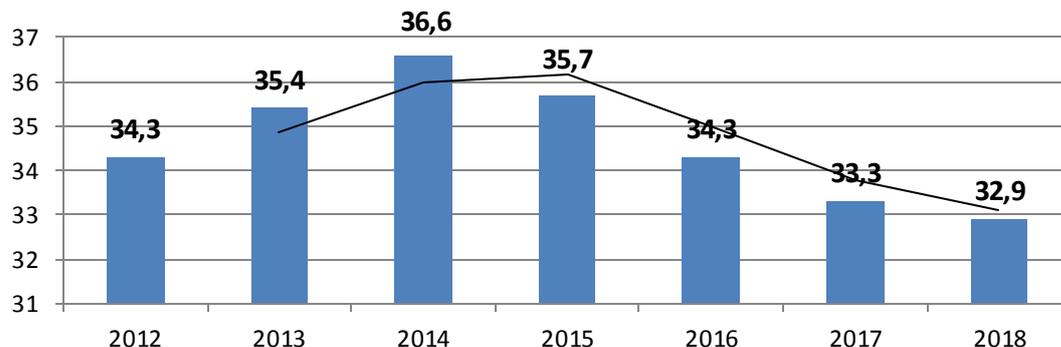


SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

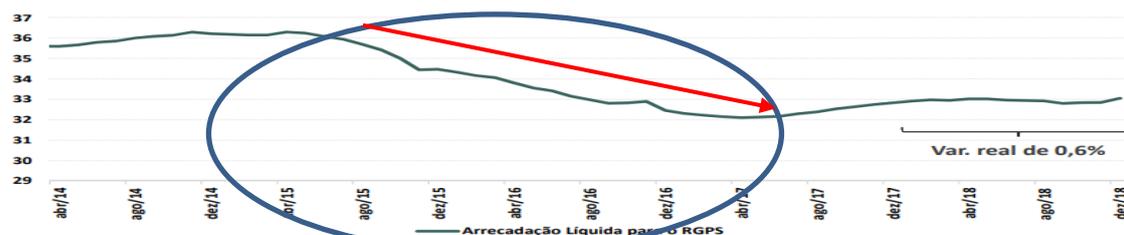
**Ocupados com carteira de trabalho assinada
(em milhões - média anual)**



Fonte: Pnad. Elaboração própria.

Os dados revelam uma estreita ligação entre mercado de trabalho e previdência. O aumento do déficit previdenciário, nos termos apresentados pelo governo, é função, sobretudo, de dois aspectos combinados: a retração da economia (2015 e 2016) ou seu fraco crescimento (2017 e 2018) fazendo com que a despesa cresça em relação ao PIB. De outro lado, a arrecadação previdenciária se reduz com a crise, espelhando a situação do mercado de trabalho. O gráfico abaixo demonstra a queda da arrecadação do RGPS no período da crise econômica.

Arrecadação líquida para o RGPS*



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

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

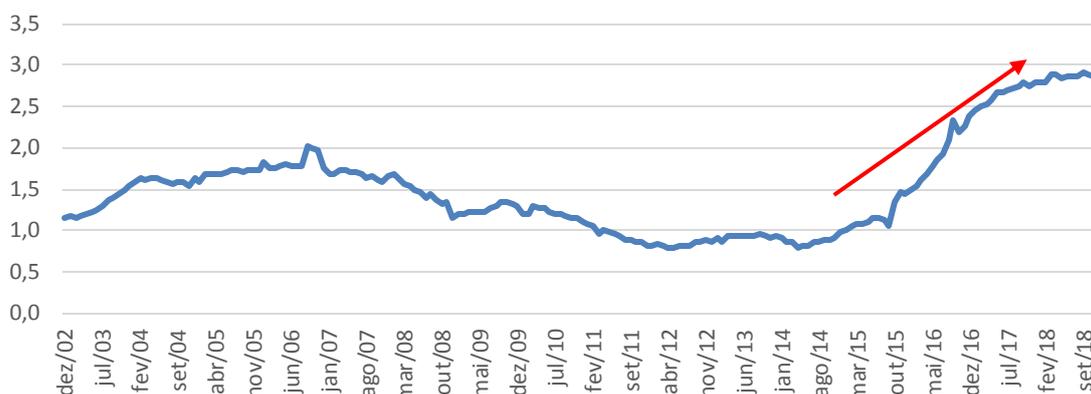


SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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



Fonte: BCB. Elaboração própria.

Portanto, não pode ser considerado verdadeiro o argumento de que o déficit da previdência cresceu ininterruptamente, como resultante de um problema estrutural. Na verdade, é a partir de 2015, em razão da crise, que ele se acelera. Os números atestam que o debate sobre eventual reforma da previdência deve segregar os fatores estruturais e conjunturais, sob pena destes últimos contaminarem a análise da sustentabilidade previdenciária. Ademais, vale assinalar que uma política fiscal austera, dada pela combinação de regra de ouro, teto de gasto e resultado primário, deprime os investimentos públicos e impede a retomada do crescimento, diante da insuficiência de demanda. Não por outra razão, o Brasil vive a recuperação mais lenta de sua história, contando com um desemprego, em julho de 2019, de 11,8% e subutilização de 24,6%. A ausência de políticas de geração de emprego e renda prejudica a sustentabilidade do RGPS, pois afeta a sua arrecadação.

Além disso, a reforma trabalhista de 2017, realizada na gestão anterior, tende a piorar a situação, pois a precarização do mercado de trabalho dificulta as contribuições previdenciárias (menores remunerações, maior rotatividade, pejetização, entre outros).

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

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

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



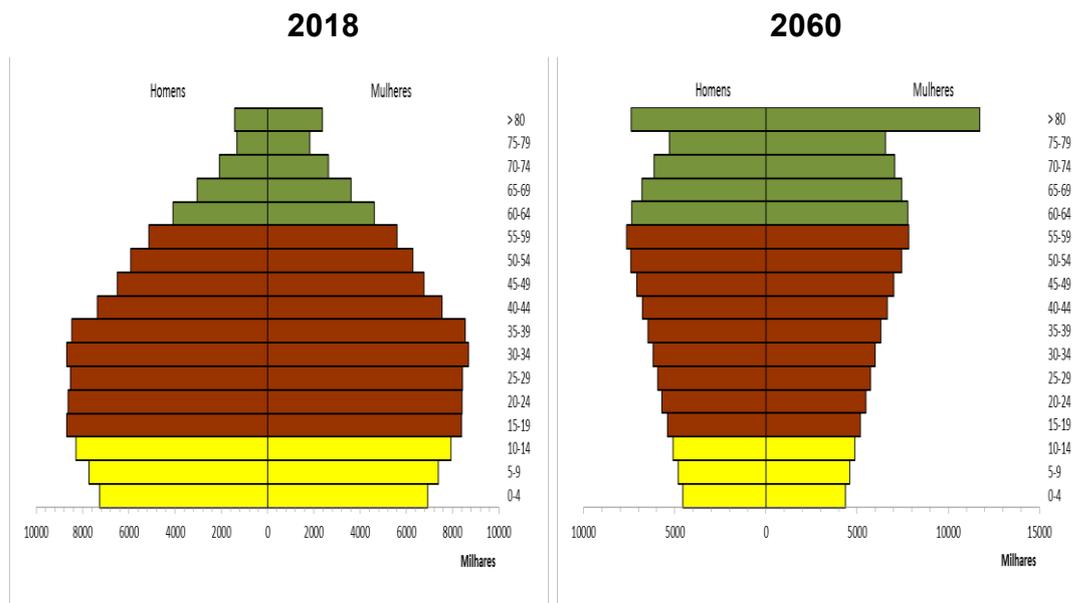
SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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

Pirâmide populacional brasileira



Fonte: LDO 2019

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

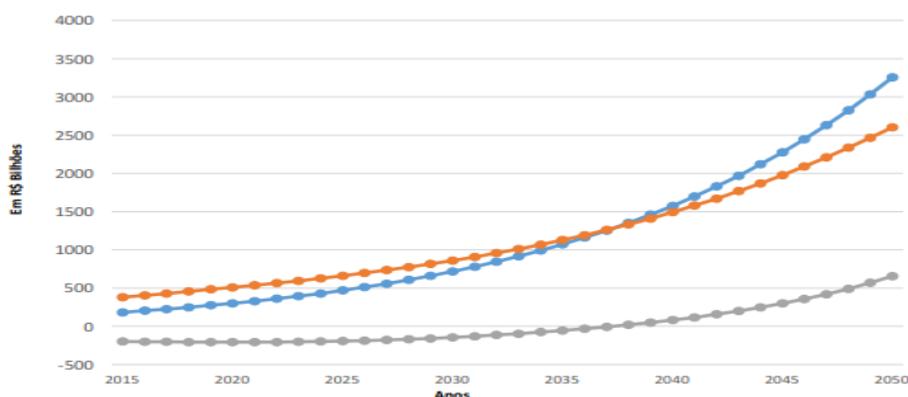


SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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



Fonte: Elaboração própria

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

Por seu turno, a elevação da arrecadação previdenciária pode ser resultado de diversas medidas, entre elas, a revisão de renúncias fiscais (segundo a Receita Federal, as desonerações giram em torno de 4% do PIB, que equivale a cerca de 20% de toda a arrecadação) e rendimentos isentos de tributação, a regulamentação de parcelamentos especiais (o último Refis, de Temer, perdoou R\$ 47 bilhões em dívidas tributárias), a recuperação de dívidas previdenciárias e a reversão de desvinculações de receitas. Também é fundamental o debate sobre as novas fontes de arrecadação para a seguridade social. Além disso, conforme já referido, o crescimento econômico com geração de empregos formais é crucial para a sustentabilidade previdenciária.

Esgotar o debate do equilíbrio financeiro da previdência na despesa é jogar todo o peso do ajuste na conta dos trabalhadores e dos mais pobres.

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

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



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

social foi superavitária até 2015. Entre 2005 e 2017, foi gerado pela seguridade social um superávit médio de R\$ 43 bilhões³.

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

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

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

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

Sob determinadas condições, pode-se estimar uma participação governamental de R\$ 3,8 trilhões em todo o pré-sal⁴ ao longo de algumas décadas. Contudo, as medidas fiscais recentes demonstram mais uma vez o ímpeto governamental em cortar despesas e renunciar a receitas estratégicas para financiar o sistema de proteção social. No caso do pré-sal, a Lei nº13.586/2017 permite o abatimento das importâncias aplicadas pelas petroleiras da base de cálculo do lucro real e da CSLL. Apenas considerando o abatimento dos royalties, há uma perda (novamente, sem trazer a valor presente) superior a R\$ 1 trilhão ao longo do período de exploração da área.

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

³ Os números da ANFIP diferem consideravelmente dos oficiais, tendo em vista diferenças metodológicas. De modo geral, pode-se dizer que a ANFIP procura traduzir em suas estatísticas o conceito de seguridade, nos termos da Constituição.

⁴ Considerando 100 bilhões de barris de petróleo a US\$ 70 cada, custo de produção de US\$ 22, royalties de 15%, excedente em óleo da União de 60%, IRPJ de 25%, CSLL de 9%.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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

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

Reformas da previdência guiadas pelo ideário neoliberal, como as apresentadas a partir de 2016 visam reduzir despesas atingindo os mais pobres, gerando exclusão previdenciária de modo que as despesas primárias possam caber no teto de gastos.

Alternativamente, a sustentabilidade financeira da previdência e da seguridade deve ser discutida à luz de seu papel de garantir inclusão. O envelhecimento populacional não determina a necessidade de exclusão do acesso à proteção social. Pelo contrário, eventuais ajustes devem ser integrados a uma estratégia de sustentabilidade para tornar o sistema mais igualitário.

Infelizmente, não é esse o caminho seguido pela PEC 06/2019.

O texto aprovado pela Câmara dos Deputados tem um resultado fiscal total estimado da ordem de R\$ 933,5 bilhões em dez anos⁵, mas que será de mais de R\$ 4,5 trilhões em 20 anos. Quem pagará essa conta?

A proposta penaliza de forma muito mais drástica os trabalhadores de baixa renda e segurados do RGPS (INSS), os quais responderão, efetivamente, por **81% do resultado fiscal esperado nos primeiros dez anos**, segundo o próprio Ministério da Economia. Os servidores civis da União, em especial os ativos, por sua vez, tratados arditosamente como “privilegiados” pelo Governo em sua campanha de comunicação pela aprovação da PEC 6/2019, serão responsáveis por 17% desse resultado fiscal, o que, porém, representa uma elevada oneração *per capita*, em termos de elevação de contribuições e redução de direitos para os atuais segurados.

Se considerarmos o número atual de servidores ativos, aposentados e instituidores de pensão dos Três Poderes da União (1,4 milhão)⁶, a oneração será da ordem de cerca de **R\$ 206.000,00 por servidor ativo**, em dez anos, apenas com a

⁵ Ver em “Avaliação dos Impactos Fiscais da PEC 06/2019 Conforme texto aprovado em 1º turno na Câmara dos Deputados” – Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/07/18_07_19_Impacto_Fiscal_PEC_06_R_9335milhoes_1oturno.pdf

⁶ Para esse cálculo, consideramos o total de ativos, inativos e pensionistas informado no Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS da União integrante do Anexo IV do PLDO 2020.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

redução de direitos à aposentadoria e pensão, e de mais **R\$ 18,3 mil**, com a elevação de alíquotas de contribuição propostas.

Já no RGPS, se dividirmos o ganho fiscal estimado em dez anos com as mudanças nas regras de aposentadoria e pensão pelo total de contribuintes do RGPS atuais (51,14 milhões)⁷, o ônus *per capita* é de **R\$ 12,8 mil**. Ou seja, em média, os trabalhadores do INSS deixarão de receber R\$ 12,8 mil em uma década.

Ainda que esse cálculo seja uma mera aproximação, ele permite antever que, de fato, os servidores públicos serão exageradamente onerados pela PEC 6/2019. E, no RGPS, embora a oneração em reais seja menor, *per capita*, essa oneração representa um peso expressivo, em vista do perfil de renda média do trabalhador segurado daquele regime, que se reflete no valor médio das aposentadorias urbanas (R\$ 1.611,00). A economia “anual” média de **R\$ 1,28 mil** por segurado implicará, para o atual trabalhador ativo, o equivalente a 79,4% do benefício médio de aposentadoria, ou seja, praticamente a redução de valor de **um benefício mensal**.

Portanto, do ponto de vista social, a reforma retira direitos, restringindo acesso e reduzindo o valor dos benefícios. Economicamente, o texto da PEC segue orientado pela mesma lógica equivocada, para a qual a reforma da previdência é de natureza fiscal, com foco na redução das despesas públicas em face do teto de gastos (EC 95/2016). Vale lembrar que, mesmo sendo aprovada a PEC, não haverá espaço fiscal nos próximos anos para ampliar o investimento público, diante do teto de gastos (EC 95/2016).

Esta lógica fiscalista achatará o valor dos benefícios que, no caso do INSS, são, em média, de R\$ 1.335,00 e deverão convergir, em boa medida, para o salário mínimo. Haverá impacto sobre o consumo das famílias, que respondem por cerca de 2/3 do PIB, o que prejudica ainda mais uma economia com quase 30 milhões de pessoas subutilizadas e estagnada em razão da insuficiência de demanda.

V – Reforma da Previdência e desigualdade

Como afirma o Prof. Marcelo Neri, ex-Secretário de Assuntos Estratégicos⁸, no estudo “A Escalada da Desigualdade”, divulgado pelo Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas, houve uma escalada da desigualdade social nos últimos 4 anos e o país vive hoje o ciclo mais longo de aumento da desigualdade de sua história. Segundo Neri, a concentração de renda cresce no país há 17 trimestres, e nem mesmo em 1989, que constitui o pico histórico de desigualdade brasileira, houve um movimento de concentração de renda por tantos períodos consecutivos. Entre os fatores explicativos da piora na desigualdade, está o aumento do desemprego, que atinge mais de 12 milhões de pessoas. Na mesma toada, o “Coeficiente de Gini” que

⁷ Dado relativo a 2017, extraído do Boletim Estatístico da Previdência Social Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 24 Nº 06, jun. 2019.

⁸ Disponível em <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/A-Escalada-da-Desigualdade-Marcelo-Neri-FGV-Social.pdf>. Ver ainda <https://nossaciencia.com.br/artigos/o-aumento-das-desigualdades-sociais-no-brasil/>.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

mede o nível de desigualdade dos países segundo renda, pobreza e educação, segue tendência de alta desde o quarto trimestre de 2014, quando estava em 0,6003, até o segundo trimestre de 2019, quando alcançou 0,6291. No mesmo período, a renda dos mais pobres caiu 17,1%, enquanto, a renda dos 10% mais ricos aumentou 2,55% e 10,11% do 1% mais rico. Do final de 2014 até final de 2017, o aumento de pobreza foi de 33%, passando de 8,38% a 11,18% da população brasileira, com o acréscimo de 6,27 milhões de novos pobres às estatísticas sociais.

Ademais, tampouco será jogando os idosos na pobreza, retrocedendo a situação vivenciada há 20 anos atrás, que se contornará a elevada taxa de pobreza entre crianças. Essa chaga social, porém, há de ser enfrentada com políticas específicas, e, entre elas, programas como o Bolsa Família e o Brasil Sem Miséria indicaram alternativas relevantes.

No Brasil, a taxa de famílias com idosos que recebem aposentadorias é relativamente alta, se comparada a outros países em desenvolvimento, notadamente na América Latina, mas inferior à de países como Uruguai, Polônia e Hungria:

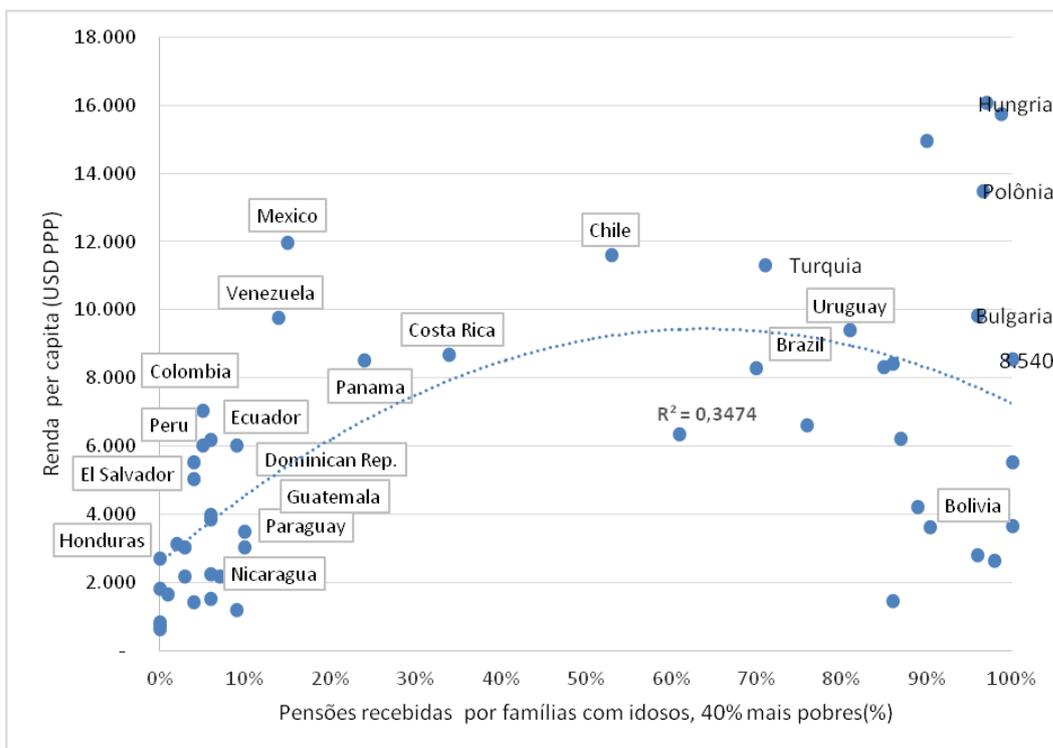


SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Figura 1 - Percentual de Idosos nos 2 Quintis Inferiores que Recebem Benefício Previdenciário (2014)



Fonte: OECD Pensions at a Glance in America Latina and Caribe, 2014.

Graças a essa e outras políticas, como o Benefício de Prestação Continuada, a taxa de pobreza entre idosos do Brasil, segundo a OCDE, é a segunda mais baixa da América Latina, apenas abaixo da do Uruguai, e menos da metade da existente no Chile, onde a “reforma” da previdência de 1981, na ditadura de Augusto Pinochet, gerou uma verdadeira tragédia social, que os governos vêm tentando superar desde 2011, pelo menos, com o restabelecimento de direitos previdenciários mais amplos.

Também não será eliminando o direito à aposentadoria que se resolverá o problema do elevado nível de desemprego; se não há empregos para jovens, haverá para idosos que serão obrigados a continuar trabalhando até os 65 anos de idade?

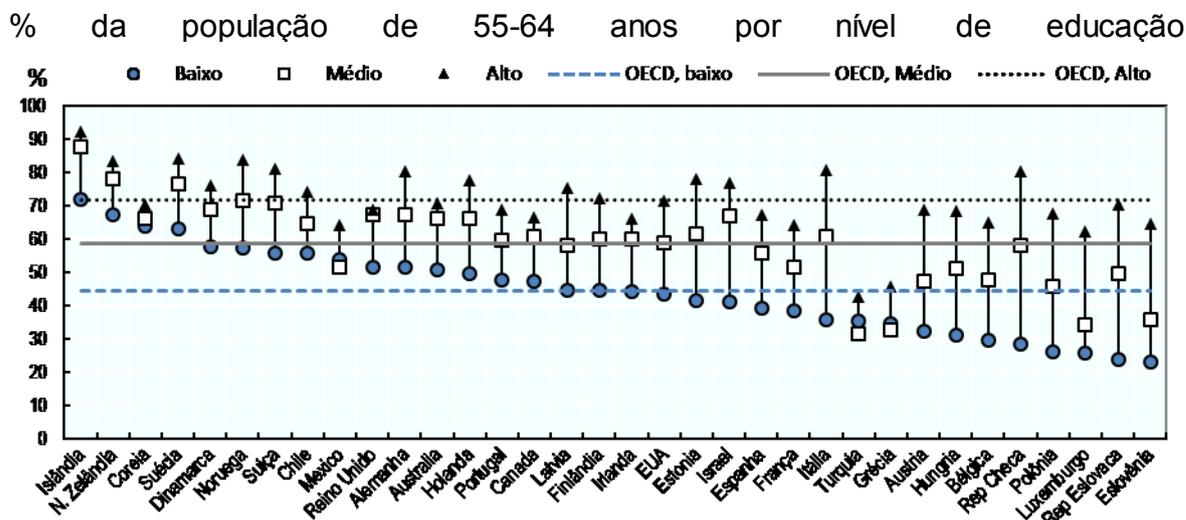
Nos países da OCDE, onde a atual taxa de desemprego é a *metade* da verificada no Brasil, há uma grande disparidade de taxas de emprego entre grupos de idade. Enquanto, nos países da OCDE, a média de emprego entre pessoas na faixa de 25-54 anos é de 78,43, na faixa de 55-64 anos ela cai para 61,36%. Ademais, as taxas de emprego variam significativamente segundo o nível educacional, como demonstra o gráfico a seguir:

Figura 2 - Taxa de Emprego em Países da OCDE – Pessoas de 55 a 64 anos, segundo nível de educação (2016)





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



Fonte: OECD (2017), OECD Education at a Glance: Educational attainment and labour-force status (dataset)

Nota: "Baixo" indica educação até nível secundário incompleto; "Médio", secundário completo/superior curto e "Alto", nível universitário/bacharelado

Ao extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição, e estabelecer, como única alternativa, a aposentadoria por idade, com tempo de contribuição mínimo de 15 anos para a mulher, e 20 anos para o homem, para os futuros segurados, e 15 anos, para os atuais segurados, mas com idade mínima de 62 ou 65 anos, a PEC fixa regra que, além de penalizar a mulher de forma mais aguda, considera adequadas idades que, no cenário socioeconômico brasileiro, não se justificam.

Não negamos o fato de que, dadas as condições de vida, emprego e renda do povo brasileiro, um grande número dos aposentados só consegue atingir o direito à aposentadoria por velhice: segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social de junho de 2019, pelo menos **53% do total das aposentadorias em manutenção se deram por idade**; no meio rural, esse índice é de 92,85%; mas, no meio urbano, as aposentadorias por tempo de contribuição são 46,2% do total.

Ao impedir a aposentadoria de mulheres e homens com menos do que 62 ou 65 anos de idade, a PEC 6/2019 os obrigará a, ainda que tenham contribuído longamente, a permanecer no mercado de trabalho, até alcançarem a idade mínima. A questão, contudo, é saber se esses trabalhadores poderão contar com tal possibilidade, ou se, uma vez tendo tido uma vida profissional prolongada, estarão em condições de saúde de permanecer no mercado de trabalho.

Trata-se de idades que já são adotadas em países desenvolvidos, e onde a *transição demográfica* já se consolidou. No Brasil, todavia, tal situação ainda



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

se acha distante, e dependerá da própria capacidade de o Estado assegurar melhores condições de vida aos seus cidadãos.

A expectativa de vida do brasileiro, ao nascer, é ainda significativamente menor do que a de cidadãos europeus ou norte-americanos.

Segundo a OMS, em países como Japão, França e Itália, por exemplo, a expectativa de vida ao nascer, para ambos os sexos, é de 84,2, 82,9 e 82,8, e, nos EUA, de 79,8 anos; no Brasil, é de 71,4 anos. Já a expectativa de vida *com saúde*, ao nascer, é de 74,8 anos no Japão, 73,4 na França, e 73,2 na Itália, e 68,5 anos, nos EUA. No Brasil, é de apenas **66 anos**.

A expectativa de sobrevida, com efeito, é um fator a ser considerado, e, segundo o IBGE⁹, aos 65 anos a expectativa de sobrevida do homem é de 16,9 anos; e a da mulher, aos 62 anos, de 22,5 anos. Mas, desse total de expectativa de sobrevida, apenas uma parte se dará com gozo de plena saúde: segundo dados da Organização Mundial de Saúde, a expectativa de vida **com saúde** do brasileiro, aos 60 anos de idade, é de 19,7 anos para o homem, e 23,4 anos para a mulher. Isso, para aqueles que chegam a essa idade. Muitos, porém, não o conseguirão, e outros tantos, ao o conseguirem, estarão em piores condições de saúde, sendo fácil supor que, para os trabalhadores de menor renda, essas condições resultarão ainda mais prejudiciais.

E, para os que conseguirem alcançar a aposentadoria, o valor do benefício será reduzido: na forma do art. 26 da PEC 6/2019, o cálculo passará a considerar a totalidade do período de contribuição, e, aos 15 ou 20 anos de contribuição, fará jus a 60% da média do período; a cada ano adicional, acrescentará 2 pontos percentuais à sua média. Dessa forma, apenas quem contribuir por 35 ou 40 anos, se mulher ou homem, obterá 100% da média de suas contribuições. Regras igualmente drásticas impedirão que segurados que se aposentem com menor tempo de contribuição, em face de exposição a agentes nocivos, ou de sua categoria profissional, como os professores, percebam o total de seus proventos, revelando-se essa fórmula de cálculo tão ou mais perversa que o *fator previdenciário*, cuja aplicação pode ser afastada quando alcançada a soma de idade e tempo de contribuição que é, atualmente, de 86 pontos para a mulher e 96 pontos para o homem.

Direitos já assegurados, como o de que a aposentadoria por invalidez assegure benefício correspondente a 100% da média de contribuições, serão solapados: apenas no caso de aposentadoria por invalidez ou morte decorrente de acidente de trabalho ou doença profissional assegurarão o benefício. Nos demais casos, o benefício será apurado conforme o tempo de contribuição.

Tal situação gerou comoção quando apresentada a esta Comissão a hipótese do *paradoxo das duas viúvas*, que aqui expomos de forma simplificada: num caso, o marido, que tinha média de contribuições de R\$ 2.800, falece, após haver

⁹ IBGE. Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2017. Breve análise da evolução da mortalidade no Brasil, 2018.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

contribuído por 20 anos, atropelado no final de semana antes da PEC 6 ser promulgada, e deixa para a viúva pensão de R\$ 2.800; no outro caso, o marido é atropelado um final de semana depois, e a pensão da viúva será de apenas 36% desse valor, ou seja, R\$ 1.008,00, com redução de 64% no seu valor. Na forma da PEC 6/2019, no caso de o falecimento se dar, por exemplo, a caminho do trabalho, geraria direito distinto: a pensão passaria a ser de 60% de R\$ 2.800,00, ou seja, R\$ 1.680, gerando uma perda de 40% no valor do benefício.

Note-se que, no RGPS, a legislação ordinária que rege a aposentadoria por invalidez não diferencia a causa da invalidez; nos RPPS, porém, desde a vigência da EC 20/98, o direito ao provento integral só é garantido no caso de invalidez ou morte decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. Incorre em erro o Parecer do Relator, assim, ao atribuir essa situação à mudança “feita pelo Governo Lula na aposentadoria por invalidez para os servidores públicos”. E, se já era injusta essa situação, mais injusta se tornará com a sua extensão aos segurados do RGPS, instituindo “cálculo proporcional ao tempo de contribuição” em situação de benefício não programado.

Para atenuar tamanho prejuízo aos segurados, no entanto, o Relator apenas propõe que, mediante a “PEC Paralela”, seja feito um acréscimo de 10% na aposentadoria por incapacidade em caso de acidente. Dessa forma, o valor do provento, no caso de invalidez ou morte decorrente de acidente que não seja acidente de trabalho, será de 46% da média...

Soluções simplistas, que eliminem os poucos instrumentos efetivos de proteção social construídos ao longo de décadas, apenas contribuirão para aumentar ainda mais os indicadores de pobreza, distribuindo *miséria*, e não riqueza, pela sociedade.

A redução do “déficit” dos regimes previdenciários, assim, não será obtida por um passe de mágica, e nem pela via da supressão de direitos; requer uma reforma tributária que reveja as bases de financiamento do desenvolvimento, e medidas que, de forma gradual, ajustem as regras de aquisição de direito ao perfil demográfico da sociedade.

O Brasil não é a Europa; não é a Dinamarca; não é o Canadá; não é o Japão. Cada país tem sua história, seu contexto, suas características. Temos, hoje, uma população crescentemente idosa, é verdade; mas ainda estamos distantes da realidade dos países ricos. Nossa proporção de idosos, em relação ao PIB per capita, é ainda inferior à de muitos países:

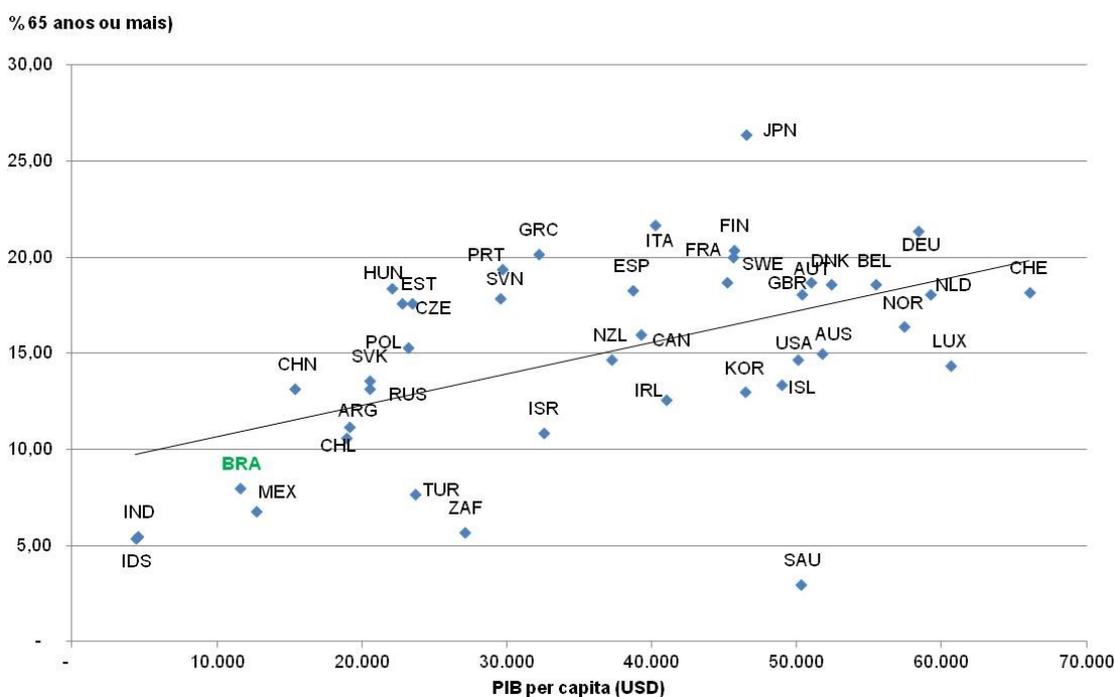
Figura 3 - Percentual de pessoas com 65% anos ou mais x PIB per Capita



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM



SF/19137.86912-07

Por outro lado, o gasto *per capita* com benefícios, em relação ao PIB, é proporcionalmente inferior ao de muitos desses países; um grande número de beneficiários recebe, na verdade, benefícios reduzidos, em média, e apenas em razão da renda média ser ridiculamente baixa, no Brasil, a taxa de reposição da renda pode ser tida como elevada.

Afirmar que o Brasil já gasta com previdência “o mesmo que países com muito mais idosos”, portanto, é incorreto. Gastar 14% de um PIB que, *per capita*, representa um quinto ou um sexto daquele observado em países como Japão e Alemanha, não é gastar o mesmo. Trata-se de comparar “laranjas com bananas”, tanto mais que, nesses países, a proteção social não se esgota em benefícios previdenciários, mas alcança diferentes mecanismos de proteção social e capacidades de poupança individual, em face da renda média, que inexistem no Brasil.

Trocando em miúdos: comparações internacionais, sem levar em conta o contexto, conduzem a erros graves de avaliação.

Assim, também induz a erro considerar que o “déficit” do RGPS, que em 2019 deverá ser de R\$ 237 bilhões, segundo as projeções do Executivo, segundo o PLDO 2020, gera um “aporte” adicional de R\$ 1.000 por brasileiro. Esse mesmo brasileiro, sob essa perspectiva, está pagando R\$ 5.000 por ano em juros e encargos da dívida pública – mas sem qualquer contrapartida em termos de benefícios sociais.

Reformar, assim, é uma tarefa permanente, e que deve ser submetida aos limites constitucionais, entre eles o da *vedação do retrocesso social*.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

E, diversamente do que afirma o Relator, não se trata de “princípio constitucional mal-empregado”, mas de um princípio ainda *mal compreendido pelos formuladores de políticas públicas*, mas que **vem tendo ampliada a sua acolhida na doutrina constitucional e na jurisprudência pátria**. Ele é, na verdade, um freio contra as políticas antissociais, e um princípio cuja afirmação vem se dando, progressivamente, pela Suprema Corte, guardião maior da Carta Magna.

O Executivo, pressionado pela sua prioridade zero, que é o ajuste fiscal, e a necessidade de reduzir despesas primárias, pretende retirar ou reduzir direitos dos trabalhadores e servidores públicos, e dos cidadãos em geral. É a solução mais prática, e mais fácil, na perspectiva dos tecnocratas fiscalistas e adeptos do “Estado Mínimo”.

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

Todavia, nesse ínterim, é necessário preservar os direitos e a Ordem Social, impedindo retrocessos sociais que firam o núcleo central do direito à previdência e à assistência social.

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

Também o jurista alemão Konrad Hesse, em 1978, abordou o tema, ao desenvolver a sua **“Teoria da Irreversibilidade”**, segundo a qual o Estado ficaria vinculado à cláusula do Estado Social previsto na Constituição alemã “relativas à interpretação da legislação existente, à determinação de tratamento diferenciado de certas situações em prol da igualdade e à limitação ao Poder Legislativo.”¹⁰

A doutrina constitucional portuguesa, a partir de Joaquim José Gomes Canotilho¹¹.

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 renomado Jurista,

*“(...) O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas (‘lei da seguridade social’. ‘lei do subsídio de desemprego’. ‘lei do serviço de saúde’) deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo **inconstitucionais***

¹⁰ Citado por NETTO, Luísa Cristina Pinto e. O princípio de proibição de retrocesso social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101.

¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 339-340) p. 320/321;



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa ‘anulação’, ‘revocação’ ou ‘aniquilação’ pura e simples desse núcleo essencial. Não se trata, pois, de proibir um retrocesso social captado em termos ideológicos ou formulado em termos gerais ou de garantir em abstracto um status quo social, mas de proteger direitos fundamentais sociais sobretudo no seu núcleo essencial. A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana (cf. Ac. 509/2002, DR, I 12/2/2003). (...)¹² (grifo nosso)

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, o princípio da vedação do retrocesso social tem como base a dignidade da pessoa humana, o princípio da confiança e da segurança jurídica, o princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, o Estado Social, como responsável pela prestação dos direitos sociais, entre outros fundamentos axiológicos a fundamentar o princípio. Assim, **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.”*¹³

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 não poderá suprimir direitos historicamente conquistados. Conforme lembra o Ministro Celso de Mello, em seu voto na Suspensão de Tutela Antecipada 175, julgado em 17 de março de 2010, reiterando a tese por ele defendida no julgamento da ADI 3.105, em 2004, em que se discutia a constitucionalidade da cobrança de contribuição dos servidores aposentados:

¹² Idem, ibidem, p. 339-340.

¹³ 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.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

“...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 inocorrente na espécie — em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.

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

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

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

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

.....”¹⁴

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

“(...) o princípio da segurança jurídica traduz a protecção da confiança que se deposita na subsistência de um dado modelo legal (Schutz des Vertrauens). A idéia da segurança jurídica tornaria imperativa a adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto jurídico. Daí por que se considera, em muitos sistemas jurídicos, que, em casos de mudança de regime jurídico, a ausência de cláusulas de transição configura uma omissão inconstitucional.”¹⁵

¹⁴ STF, Suspensão de Tutela Antecipada 175, Voto do Min. Celso de Mello. Julgada em 17.03.2010.

¹⁵ STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105. Voto do Min. Gilmar Mendes. Julgada em 18.08.2004.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Do mesmo Ministro Celso de Mello é a Relatoria no AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 639.337, julgado em 23 de agosto de 2011, cujo acórdão consigna:

“A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL COMO OBSTÁCULO CONSTITUCIONAL À FRUSTRAÇÃO E AO INADIMPLENTO, PELO PODER PÚBLICO, DE DIREITOS PRESTACIONAIS.

- *O princípio da proibição do retrocesso impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive.*

- *A cláusula que veda o retrocesso em matéria de direitos a prestações positivas do Estado (como o direito à educação, o direito à saúde ou o direito à segurança pública, v.g.) traduz, no processo de efetivação desses direitos fundamentais individuais ou coletivos, obstáculo a que os níveis de concretização de tais prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado. Doutrina.*

Em consequência desse princípio, o Estado, após haver reconhecido os direitos prestacionais, assume o dever não só de torná-los efetivos, mas, também, se obriga, sob pena de transgressão ao texto constitucional, a preservá-los, abstendo-se de frustrar – mediante supressão total ou parcial – os direitos sociais já concretizados.” (grifo nosso)

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 data 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.”¹⁶

Em recente deliberação, o Plenário do STF afirmou a aplicabilidade do princípio, ao apreciar a ADI 4.717, aplicando ao caso em questão o *princípio da vedação do retrocesso ambiental*, que é decorrência do princípio da proibição de retrocesso social, embora reconheça que “o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais” (ADI 4.350, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 3.12.2014),

¹⁶ Entrevista a Mário Sergio Conti. Diálogos. GloboNews, 23.03.2017.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

entendimento que Sarlet ratifica ao dizer que “por força da proibição de retrocesso, não é possível engessar a ação legislativa e administrativa, portanto, não é possível impedir ajustes e mesmo restrições”, ressaltando, todavia, que “o recuo de um direito não pode ir aquém de certo nível, sem que esse direito seja desnaturado”.

Alerta Canotilho que

“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 proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana.”¹⁷

Uma crise fiscal **aguda**, é fato, **pode levar** a situações extremas, mas não sem antes a inequívoca comprovação de que não restam alternativas outras que permitam superar a situação.

E, com efeito, se reformas são possíveis e necessárias, até mesmo para estabelecer restrições, elas não podem se dar, como ora ocorre, sem que pressupostos outros sejam apreciados, e na profundidade proposta, tornando nulos direitos assegurados, e a partir de imposições conjunturais, e não estruturais.

Como destacou o Ministro Edson Fachin em seu voto na ADI 2.238, proferido em 22 de agosto de 2019,

“Decerto, diante de desafiante quadro de recessão econômica nacional e de sistêmico desajuste das contas estaduais e municipais, notadamente no que tange à folha de salários, reconheço um pleito legítimo por parte dos Chefes do Poderes Executivos dos diversos entes federativos em ganhar espaço fiscal para a efetivação de investimentos e cumprimento de plataforma político-eleitoral sufragada pelas urnas, o que, no curto prazo, poderia ser feito pela redução do peso das dotações com pessoal e seus encargos no ciclo orçamentário.

No entanto, firmo convicção de que esse objetivo deve ser realizado conforme a Constituição, e não apesar dela. Tenho buscado manter em linha de coerência em meus posicionamentos exarados neste E. Plenário, como é dever de todo magistrado brasileiro.

Nesses termos, iterativamente tenho me posicionado por não transigir com os valores sociais do trabalho na condição de fundamento do Estado, à luz da matriz trabalhista consagrada em Assembleia Nacional Constituinte.

*A meu ver, eventual panorama econômico que tornasse imprescindível a adoção de receituário de austeridade somente reforça a função da Corte Constitucional como locus específico **para impedir retrocessos sociais na seara dos direitos e da Ordem Social**, identificando o núcleo de intangibilidade do direito fundamental ao*

¹⁷ Op. Cit., p. 339-340.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

trabalho e equilibrando a delicada relação entre o capital e o trabalho, sempre à luz dos ditames constitucionais.” (grifo nosso).

É, com efeito, da mesma natureza o quadro que agora estamos apreciando.

Em vários de seus aspectos, como no caso da pensão por morte, da aposentadoria especial, e do próprio cálculo dos proventos de aposentadoria, e o *núcleo essencial, o mínimo existencial* do direito à aposentadoria ou pensão por morte que estão sendo atingidos ou nulificados.

Soa desrespeitoso, até, dizer que lançar tal argumento, o do respeito à dignidade da pessoa humana, é “ridicularizar esse princípio”, ou maltratá-lo, em favor, aí sim, da falácia de que a reforma da previdência protegerá o pobre da elevação de tributos. **Haverá tributo maior do que impedir o cidadão de se aposentar, e ter uma aposentadoria ou pensão dignas? Haverá tributo maior do que nulificar os direitos que a Carta de 1988 assegura, sob a ameaça de que, se assim não for, os demais direitos constitucionais estarão comprometidos ou inviabilizados?**

A redução da desigualdade, assim, não será alcançada por meio da redução de todos à situação de miséria e desamparo; não se trata de **nivelar por baixo os direitos sociais**, mas de buscar-se meios para que haja a inclusão de todos, a concretização dos princípios da Carta de 1988, e não a sua anulação, sob pretexto imediatista.

Não há, assim como considerar que a PEC 6/2019, como “decorrência natural do respeito ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial” da previdência, esteja acima dos demais direitos já consolidados, e que possa, a pretexto de – como a malfadada reforma trabalhista – favorecer a “busca do pleno emprego”, o que é falso, reduzir os direitos previdenciários dos brasileiros de forma drástica e sem respeito à segurança jurídica.

Priorizar a criança e o adolescente, por certo, é objetivo nobre e central na busca de uma sociedade mais justa, como determina o art. 227 da Carta Magna. **Mas não será jogando seus pais e avós na miséria, retirando o seu direito a uma aposentadoria ou pensão dignas, que esse resultado será alcançado.**

Há, também, evidente contradição em defender a reforma da previdência sob o prisma de que o atual sistema transfere renda dos ricos para os mais pobres. Se, como tem sido frequentemente alegado, os segurados que se aposentam por idade, cujo valor médio de benefício é de pouco mais de um salário mínimo, ou que se aposentam por invalidez, cuja média de benefício é de 1,3 salários mínimos, ou os segurados especiais, que se aposentam apenas por idade, e com rendimento de 1 salário mínimo em 98% dos casos, são esmagadora maioria das aposentadorias do RGPS (70%), o que existe, de fato, é uma transferência de renda – necessária – para os mais pobres. Por contribuírem por menos tempo do que o necessário para custear o benefício, e, no caso do RGPS, com alíquota menor (8%), esses segurados estão, com efeito, recebendo um subsídio do restante da sociedade, para a sustentação de seus direitos. A retirada de direitos, atingindo aquelas camadas que recebem um



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

pouco mais, mas que estão longe de poder ser consideradas “ricos” ou privilegiados, ao contrário de aumentar o direito daqueles que já recebem o mínimo, terá como resultado, apenas, o seu empobrecimento.

VI – Inconstitucionalidades e injustiças da PEC 06/2019

No que toca ao seu conteúdo, **a PEC 6/2019 não pode ser aprovada**, porém, **sem que esta Casa cumpra o seu papel e promova profundas alterações**, a começar pela necessidade de afastar-se um expressivo elenco de inconstitucionalidades.

Trata-se de PEC que fere princípios constitucionais de caráter amplo, revelando-se, assim, injurídica; fere cláusulas pétreas da Carta de 1988, sendo, assim, inadmissível; e ofende princípios específicos da ordem social, entre vários outros, que demandam a sua correção, sob pena de produzir-se uma *emenda constitucional inconstitucional*.

Em verdade, a PEC 6/2019 não respeita, sequer, os limites do art. 60, § 4º, vez que **fere, diretamente, cláusulas pétreas** da Constituição Federal. Incorre, nesse sentido, em erro inescusável o Parecer do Relator, quando nega esse fato e a classifica, paradoxalmente, como “esperança para a concretização de direitos”. Um lamentável exercício de retórica, que lembra o “duplipensar” da obra 1984 de George Orwell, revelador de dissonância cognitiva onde as palavras têm o sentido oposto daquele com que são empregadas.

E isso se dá, de imediato, entre várias outras inconstitucionalidades, na forma de alterações ao art. 149 da Constituição, na redação dada ao inciso X do § 22 do art. 40 da Constituição, e na redação dada ao inciso II do art. 195 da Constituição, e na forma do art. 11 da PEC 6/2019, que, sem qualquer comprovação técnica de sua adequação, eleva, de imediato, a alíquota de contribuição dos servidores federais de 11% para 14%, fixando redutores e adicionais dessa alíquota “base”, por faixa de renda, que poderá chegar a 22% nominais, ou cerca de 16,8% de alíquota efetiva.

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

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



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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

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

A contribuição para a previdência, tanto nos RPPSs quanto no RGPS, é tributo vinculado à prestação de benefícios previdenciários. Não tem qualquer correlação com redistribuição de renda. Não é redistributivista, e sim retributivista. Há, com efeito, um caráter solidário na alíquota, na medida em que, atuarialmente, parte dela, presumivelmente, sustenta benefícios não programados, como a pensão por morte e a aposentadoria por incapacidade permanente, mas tais riscos são compartilhados entre todos os segurados, em cada faixa de renda, não havendo, assim, razoabilidade na progressividade, para tal fim.

São oportuníssimas as palavras do saudoso GERALDO ATALIBA:

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

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

Em outras palavras, se o imposto é informado pelo princípio da capacidade contributiva e a taxa informada pelo princípio da remuneração, as contribuições serão informadas por princípio diverso. Melhor se compreende isto, quando se considera que é da própria noção de contribuição - tal como universalmente entendida - que os sujeitos passivos serão pessoas cuja situação jurídica tenha relação, direta



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

*ou indireta, com uma despesa especial, a ela respeitante, ou alguém que receba da ação estatal um reflexo que possa ser qualificado como 'especial'."*¹⁸

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

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

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

Ao ser feita tal mudança em sede constitucional, afasta-se, pretensamente, o óbice até aqui admitido pelo STF quanto ao impedimento de progressividade por ausência de permissão constitucional expressa (e.g ADI 790, 1425 e 2010).

Mas essa solução, que tem caráter formal, contudo, não é suficiente para afastar o fato de que a própria progressividade tem caráter confiscatório, no caso de contribuições sociais, como decidido pelo STF em diversas oportunidades.

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

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

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

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

"A instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária de servidores públicos é inconstitucional, porquanto além de ofender o princípio da

¹⁸ ATALIBA, Geraldo. Hipótese de Incidência Tributária, 5º ed., Ed. Malheiros, 1980, pág. 171



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

vedação da utilização de qualquer tributo com efeito confiscatório (artigo 150, VI, da CF), a adoção de alíquotas progressivas depende de autorização expressa da Constituição Federal.” RECURSO EXTRAORDINÁRIO 396.509, Rel. Min. Luiz Fux, 19.12.2011.

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

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

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

Como bem apontou o Parecer da PRG na ADI 790,

“Mostra-se inconstitucional a progressividade (...) de vez que o montante da contribuição deve atender à relação custo-benefício, sendo que estes não são progressivos, mas proporcionais à remuneração do contribuinte. A progressividade implica o desvirtuamento da natureza da contribuição social, passando-se a ter verdadeiro adicional sobre a renda contrariando-se, assim, os artigos 149 e 153, III, Constituição Federal”.

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

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

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

“A proibição constitucional do confisco em matéria tributária nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos rendimentos dos contribuintes, comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais (educação, saúde e habitação, por exemplo). A identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte - considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) - para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público.

Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o efeito cumulativo - resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal - afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte.

O Poder Público, especialmente em sede de tributação (as contribuições de seguridade social revestem-se de caráter tributário), não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade.” (STF, ADI 2010 – Plenário. Rel. Min. Celso de Mello, 30.09.1999)

Assim, o conjunto de tais alterações ofende diretamente o disposto no art. 150, IV, ao permitir a cobrança de contribuições ordinárias e extraordinárias dos servidores, em caso de déficit atuarial – situação virtualmente inevitável, à luz da natureza e perfil dos RPPS – com efeito de confisco salarial.

A redação dada ao art. 149 da CF, permite, ainda, que a contribuição do inativo e pensionista seja aplicada sobre a parcela abaixo do teto do RGPS. Pelo texto, a contribuição incidirá sobre o que exceder ao salário mínimo.

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

A questão já foi enfrentada pelo STF, quando do julgamento da ADI 3.105, ao apreciar a EC 41/2003, a considerou **inconstitucional** por permitir a cobrança, pelos Estados e Municípios, de contribuição sobre a parcela de proventos e pensões acima de 50% do teto do Regime Geral de Previdência Social, em face da quebra de isonomia com o RGPS, em que inexistia tal tributação até o teto de benefícios:

ADI 3.105 – INCONSTITUCIONALIDADE DA COBRANÇA SOBRE A PARCELA DE INATIVOS ABAIXO DO TETO DO RGPS

Inconstitucionalidade. Ação direta. Emenda Constitucional (EC nº 41/2003, art. 4º, § único, I e II). Servidor público. Vencimentos. Proventos de aposentadoria e pensões. Sujeição à incidência de contribuição previdenciária. Bases de cálculo diferenciadas. Arbitrariedade. Tratamento discriminatório entre servidores e pensionistas da União, de um lado, e servidores e pensionistas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de outro. Ofensa ao princípio constitucional da isonomia tributária, que é



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

particularização do princípio fundamental da igualdade. Ação julgada procedente para declarar inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constante do art. 4º, § único, 1 e li, da EC nº 41/2003. Aplicação dos arts. 145, § 1º, e 150, li, cc. art. 5º, caput e § 1º, e 60, § 4º, IV, da CF, com restabelecimento do caráter geral da regra do art. 40, § 18. São inconstitucionais as expressões "cinquenta por cento do" e "sessenta por cento do", constantes do § único, incisos I e li, do art. 4º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e tal pronúncia restabelece o caráter geral da regra do art. 40, § 18, da Constituição da República, com a redação dada por essa mesma Emenda.

Tal decisão, em tudo e por tudo aplicável ao caso sob exame, foi assim esclarecida pelo Voto do Min. Cesar Peluzzo, Relator da ADI 3.105:

“Em relação às contribuições previdenciárias, o art. 195, II, garante imunidade às aposentadorias e pensões concedidas pelo regime geral de previdência:

"Art. 195. A seguridade 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, e das seguintes contribuições sociais:

(...)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201" (grifos nossos).

Este cânone, embora faça menção apenas às aposentadorias e pensões concedidas pelo regime geral de previdência, deve ser interpretado de forma teleológica e expansiva, para alcançar, no que sejam compatíveis, também aquelas concedidas pelo regime dos servidores públicos, em atenção ao caráter unitário do fim público de ambos os regimes e ao princípio da isonomia.” (ADI 3.105 - Voto do Min. Cezar Peluzzo)

Além de serem aplicadas sobre própria parcela dos proventos de inatividade que tem a garantia da imunidade, em face do princípio isonômico, essas alíquotas poderão ser ainda mais elevadas se, nos termos propostos para o art. 149 da CF, e desde que inativos e pensionistas passem a pagar contribuição sobre a parcela de proventos acima de um salário mínimo, o ente estabelecer contribuição extraordinária, que dependerá da comprovação da existência de **déficit** atuarial e será estabelecida exclusivamente para promover seu equacionamento, por prazo determinado, e em conjunto “com outras medidas para equacionamento do déficit”.

Por essa via, fica facultada a **instituição de contribuição extraordinária**, no âmbito da União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que deverá ser adotada pelo prazo de até 20 anos, nos termos do § 8º do art. 9º do texto oriundo da Câmara dos Deputados.

Dada a composição dos quadros de pessoal dos entes federativos, que compõe uma *massa fechada*, em que a força de trabalho não observa



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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

É nítido que, além da já elevada e confiscatória contribuição prevista no art. 11 de até 22%, haverá efeito confiscatório, com a intenção tanto de redução da renda e proventos quanto de redução da despesa pública, e sem qualquer contrapartida ao servidor ativo, aposentado e pensionista.

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

Como já decidido pelo STF e Tribunais de Justiça em mais de uma oportunidade (e.g. ADI 2.010 – STF, ADI 100/2012 TJ/GO), a contribuição previdenciária, por força de sua natureza de tributo, subordina-se aos princípios constitucionais gerais de direito tributário e em especial aos princípios da correlação (art. 195, § 5º, da CF), da finalidade (art. 149, § 1º, da CF), do equilíbrio financeiro e atuarial (art. 40 da CF) e da vedação ao confisco (art. 150, inciso IV, da CF), e a alíquota a ser cobrada, ainda que presente a solidariedade no regime, além de dever ser amparada em cálculo atuarial, não pode ultrapassar patamar que, somado aos demais tributos (e.g. imposto de renda) acarrete redução significativa da remuneração.

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

Isto é, estão colocando nos ombros de uma parcela de servidores que até aqui vem cumprindo com seus compromissos, contribuindo com a alíquota de 11% sobre a integralidade de sua remuneração, e de aposentados e pensionistas que já pagam contribuição há mais de 15 anos, parcela relevante da economia que seria obtida com a “Nova Previdência”, haja vista que os servidores que ingressaram no serviço público federal após 14/02/2013 (data de criação da Funpresp) contribuem apenas até ao mencionado teto do RGPS.

O mesmo se pode dizer da contribuição, com nítido efeito confiscatório, que passará a ser exigida dos anistiados políticos, mediante alteração ao art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), promovida pelo art. 2º da PEC 6/2019, tema sobre o qual silenciou integralmente o Parecer do Relator.

Na forma dessa alteração, os antistiados políticos passarão a contribuir para a seguridade social, por meio de alíquota sobre o valor da “reparação mensal de



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

natureza econômica” a que fazem jus, e que tem caráter *indenizatório*, e não previdenciário, na forma estabelecida para a contribuição de aposentado e pensionista do RPPS da União, ou seja, sujeito a alíquotas que irão a até 22%, e, até mesmo, contribuições *extraordinárias*. Ela veda, ainda, a percepção simultânea da reparação mensal com proventos de aposentadoria, ressalvada a opção, produzindo, assim, uma “equiparação” de direitos com origens distintas.

Contudo, os valores devidos aos anistiados políticos consistem em uma modalidade de reparação constitucional, ou seja, aqueles que foram prejudicados por atos de motivação política recebem uma compensação pelos danos sofridos durante a ditadura, enquanto vigorava um estado de exceção. Como evidencia o voto do Ministro Marco Aurélio, no Mandado de Segurança nº 28.700, apreciado em 2013,

“De início, surge relevante para a solução da controvérsia a causa de pedir, porquanto uma das pensões refere-se a aposentadoria que tem como pano de fundo verdadeira indenização, presentes o Ato Institucional nº 5 e o artigo 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Todo e qualquer raciocínio deve ser desenvolvido de modo a conferir à anistia maior amplitude. Isso decorre da **natureza jurídica do instituto, no que visa minimizar atos nefastos do passado, implicando a reparação, se não a cabível, ao menos a possível**. Há de desprezar-se interpretação literal, gramatical, que, embora seduzindo, acaba por esvaziar o benefício e impede a reparação devida pelas arbitrariedades cometidas” (Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Mandado de Segurança nº 28.700. DJe 22/02/2013. Grifo nosso).

Quanto a esse aspecto, o Superior Tribunal de Justiça já estabeleceu a impossibilidade de desconto de contribuição previdência sobre valores indenizatórios devidos aos anistiados políticos, como demonstra o acórdão do MS 9.543, relatado pelo saudoso Ministro Teori Zavascki:

“PENSÃO MILITAR. ANISTIA POLÍTICA. IR. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. ISENÇÃO. RESTITUIÇÃO. DECADÊNCIA. MS.

Descabe o desconto de imposto de renda e previdência sobre pagamentos de aposentadoria de anistiados políticos (Dec. n. 4.897/2003 e arts. 1º e 19 da Lei n. 10.599/2002)”. (Superior Tribunal de Justiça, MS 9.543-DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Informativo de Jurisprudência nº 0219, agosto de 2004. As sublinhas foram acrescentadas).

Em vista da natureza do direito, a emenda constitucional, sem ofensa à vedação do uso do tributo com efeito de confisco, não pode submeter uma verba indenizatória a uma subtração previdenciária. As contribuições sociais previdenciárias devem ser exigidas de parcelas que dizem respeito à relação entre trabalho (atividade) e aposentadoria (inatividade). Diversa é a situação que diz respeito à relação entre os prejuízos causados pelo Estado na ditadura (danos) e o dever constitucional de reparação às vítimas (indenização).



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

A medida proposta incorre, ainda, em ofensa ao princípio da isonomia, pois, ao preservar o direito adquirido, como não poderia deixar de fazer, gera situação de iniquidade: os anistiados que recebem prestação mensal até edição da PEC não seriam afetados pela alteração da emenda constitucional, mas aqueles cujo direito ainda não foi reconhecido, ainda que decorrente de fatos pretéritos, de idêntica natureza, e protegidos pela mesma cláusula constitucional, deverão optar entre um dos dois benefícios: a reparação indenizatória (prestação mensal) ou o benefício previdenciário (aposentadoria ou pensão). Sequer há o reconhecimento de que se trata de direito pré-constituído e, assim, intocável.

Sobre esse aspecto, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a diferente origem e fundamentação do direito à aposentadoria e à reparação mensal da anistia:

“PENSÕES. ACUMULAÇÃO. ORIGENS DIVERSAS. ANISTIA. A pensão decorrente de anistia, presente ato institucional, ganha contornos indenizatórios, podendo ser recebida com outro fruto de vínculo jurídico mantido pelo falecido com o Estado. [...] Ante o quadro, defiro o pedido para cassar o ato administrativo impugnado e determinar a manutenção das pensões percebidas pela impetrante. Fica prejudicado o exame do agravo regimental interposto pela União” (Supremo Tribunal Federal. Relator Ministro Marco Aurélio. Mandado de Segurança nº 28.700. DJe 22/02/2013.).

Além disso, a PEC 6/2019 incorre também em ofensa à cláusula pétrea da proteção ao direito adquirido a norma contida no seu § 3º do art. 25.

Em afronta direta às cláusulas pétreas da Carta de 1988, ferindo atos jurídicos já consolidados, ele joga por terra garantia assegurada aos segurados dos Regimes Próprios pelo art. 4º da EC 20, de 1998, que passou a exigir *tempo de contribuição* para a aposentadoria nesse regime:

“Art. 4º - Observado o disposto no art. 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.”

A vedação de que se pudesse, por lei, estabelecer “qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício” contida no § 10 do art. 40, achava-se, assim, dirigida para situações futuras, sendo que o tempo passado já estava preservado.

A previsão do art. 202, § 2º da Carta Magna promulgada em 1988, segundo o qual era a assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos sistemas de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei, foi mantida no § 9º do art. 201 da redação dada pela EC 20/98, mas mitigada pela regra do art. 4º da EC 20, **o que permitiu que tempos de serviço, ainda que sem a comprovação de recolhimento da contribuição, fossem considerados para a aposentadoria no Regime Próprio.**



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Mais de vinte anos depois, o que diz o art. 25, § 3º da PEC 6/2019? Que essas aposentadorias serão nulas, se não for comprovado o recolhimento da contribuição.

É uma norma dirigida para o passado, mais do que para o futuro, e com isso vulnera o princípio da segurança jurídica, reforçado pela recente alteração à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que reafirmou que, passados cinco anos, os atos jurídicos já consolidados não podem ser desfeitos.

Além disso, essa inovação na PEC nº 6 visa invalidar recente decisão proferida pelo Tribunal do Contas da União (TCU) no TC 012.62112.016-1, bem assim decisão judicial vigente, proferida pela JFDF, em ação coletiva proposta por associações de Juizes (Processo 3825-44.2015.4.01 .3400), que reconheceram a legalidade, para fins de aposentadoria de magistrado, da contagem de tempo de exercício da advocacia, independentemente do recolhimento de contribuições, desde que comprovado mediante certidão emitida pela OAB, para os que ingressaram na Carreira antes do advento da EC 20/98.

Sobre tais problemas, que foram devidamente apontados em emendas apresentadas a esta Comissão, porém, silenciou o Exmo. Sr. Relator, deixando, assim, de cumprir obrigação fundamental diante das graves inconstitucionalidades praticadas pela Câmara dos Deputados ao aprovar a PEC 6/2019.

Ademais, a segurança jurídica, princípio fundamental do Estado de Direito, está gravemente atingida pelas regras de transição da PEC 6/2019, que não cumprem o princípio de respeito ao direito adquirido ou à estabilidade das relações jurídicas. Como aponta Fernando Trindade, Consultor Legislativo desta Casa, em artigo publicado há mais de vinte anos¹⁹,

“... as novas regras previdenciárias podem sim, em princípio, ter aplicação imediata, desde que para o futuro. O que não podem é retroagir para desconstituir direito adquirido ou desconsiderar, em termos absolutos e irrazoáveis, os chamados direitos em processo de aquisição, fazendo tábula rasa do tempo que o segurado já percorreu de acordo com as normas que vigorarem até a mudança do sistema.”

Entre as várias regras de transição estabelecidas, e que foram objeto de grande número de emendas apresentadas a esta Comissão, o inciso IV do art. 20 da PEC 6/2019 prevê pedágio de cem por cento do tempo faltante para atingir 30 ou 35 anos, para que o servidor ou segurado do RGPS possa aposentar-se aos 57 ou 60 anos, sendo que, no caso do servidor ingressado até 2003, com proventos integrais.

Atualmente, esse direito é assegurado ao servidor com 55 ou 60 anos, se mulher ou homem, com redução de 5 anos para os professores da educação infantil e do ensino fundamental e médio.

¹⁹ TRINDADE, Fernando. Notas sobre Direito Adquirido, Expectativas de Direito e Regras de Transição na Reforma Previdenciária. Brasília : Senado Federal, Consultoria Legislativa. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/135>



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Assim, se tiver 50 anos de idade, e 25 anos de contribuição, e faltarem 10 anos, terá que trabalhar mais 20 anos, ou seja, até os 70 anos de idade.

Se, contudo, tiver na data da promulgação da Emenda 55 anos, e 30 anos de contribuição, terá que contribuir por mais 10 anos, ou seja, precisará contribuir até os 65 anos de idade, caso em que a regra resulta inócua.

Apenas no caso de ter o servidor mais de 55 anos, e faltarem menos de 5 anos para completar 35 anos de contribuição, é que essa regra poderá resultar melhor que a regra que prevê o mesmo direito aos 65 anos de idade, cumprindo o que deveria ser o objetivo de uma “regra de transição”.

Trata-se, portanto, de pedágio extremamente elevado para que os atuais servidores ou segurados do INSS possam exercer o direito que lhes é assegurado, sendo que para o servidor público ingressado após 1998 já é exigida idade mínima de 55 ou 60 anos, com redução para os professores.

Ao revogar as regras de transição das EC 20, 41 e 47 e, assim, submeter, sem qualquer direito de opção, o servidor que tenha ingressado até a data da sua promulgação a novas regras de transição extremamente restritivas, sem sequer respeitar a expectativa de direito para que o servidor público que ingressou no serviço público até 31/12/2003 aposente-se com a integralidade e paridade, a PEC 6 ofende a cláusulas pétreas da Constituição.

Conforme artigo publicado pelos juristas Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira, Paulo Modesto e Rafael Miranda Gabarra em 22 de fevereiro de 2019²⁰:

“Verifica-se que a regra de transição não contempla um simples período adicional proporcional, popularmente denominado de pedágio, buscando assegurar a proteção da confiança de quem tem muitos anos de contribuição e pouca idade, prejudicando aquele que ingressou jovem no mercado de trabalho e contribuiu há mais de 25 ou 30 anos e que planejou sua vida previdenciária. Essas pessoas estão sujeitas a um regime de transição desde a Emenda Constitucional 20/98, alterada pela Emenda Constitucional 41/2003, as quais empregaram o chamado pedágio para aposentadoria como regra de transição, certo que o critério eleito pelo poder constituinte reformador foi de 20% do tempo que da data da promulgação de emenda faltaria para atingir o limite (artigo 9º, parágrafo 1º, “b” da Emenda Constitucional 19/98 e artigo 2º, III, “b”, da Emenda Constitucional 41/2003).

Algumas dessas pessoas estão há cinco ou dez anos da aposentadoria e merecem respeito à confiança, posto que algumas estão sujeitas a regime de transição há 21 anos, aproximadamente. Regras de transição são normas de passagem, pontes temporais que se esgotam com o implemento da situação que regulam. O legislador reformador não pode alterar ou suprimir regras de transição por meio de novas regras

²⁰ FERREIRA, Olavo A. V. A., MODESTO, Paulo e GABARRA, Rafael M. Regra de transição adotada pela PEC da Previdência é injusta e irrazoável. Conjur, 22.02.2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-fev-22/opinio-regra-transicao-adoptada-pec-previdencia-injusta>





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

de transição posteriores, sobretudo sem considerar — proporcionalmente — a eficácia passada da norma de transição implementada.”

Ao desconsiderar tal necessidade, e fixar regras extremamente onerosas a título de “transição”, a PEC 6/2019 ofende, assim, aos princípios da proteção da confiança e da proporcionalidade, elementos da segurança jurídica, essencial no Estado Democrático de Direito, que possui dimensão tanto institucional como individual, afigurando-se direito e garantia fundamental (artigo 60, parágrafo 4º, IV da Constituição). Como assegura Paulo Modesto,

“Não se trata de tutelar simples expectativa de direito, mas de reconhecer valor jurídico ponderado para situações jurídicas que se encadeiam no curso do tempo, à semelhança de degraus de aquisição paulatina de requisitos para obtenção da situação subjetiva final, e que não podem ser equiparadas à situação dos novos entrantes do regime, sob pena de fraudar expectativas legítimas. Numa palavra: a relação previdenciária é um processo, comportando situações jurídicas intermediárias, cujo valor jurídico não se mede sem consideração do princípio da proporcionalidade e da equidade”²¹.

O mesmo autor compara, ainda, essa mudança a uma “corrida de obstáculos”, impossível de ser vencida pelo segurado²²:

*“A corrida de obstáculos com obstáculos móveis não é problemática apenas pela sucessão de emendas. O incremento linear de idade como requisito de elegibilidade do beneficiário ao direito à aposentadoria pode ser questionado por si, mesmo realizado uma única vez, se implementado de forma não progressiva e sem a consideração proporcional da eficácia passada de normas de transição precedentes. Quando se trata de relação previdenciária, cujo conteúdo encerra um complexo de direitos de aquisição paulatina (adquiridos dia a dia), porém em longo prazo, a elevação imediata de requisito etário pode promover a ressignificação gravosa do tempo cumprido, **com frustração da segurança jurídica, e a quebra de isonomia e proporcionalidade.** (...)”*

Porém, a elevação do parâmetro etário deve ocorrer de modo progressivo, sem transições abruptas, da forma menos gravosa e mais isonômica possível, considerada a eficácia proporcional da norma precedente sobre a relação previdenciária, prestigiada a segurança jurídica e garantida a transição como direito fundamental[4].”

*Na nova proposta de reforma da Previdência (PEC 6/2019), esses requisitos não estão cumpridos. Em primeiro lugar, não é igualitária a elevação do critério etário ou isonômico o ritmo de incremento da idade mínima nas normas de transição dos diferentes segurados da Previdência. Em particular no caso do regime dos servidores públicos mais antigos, anteriores à EC 20/1998 e à EC 41/2003, **exige a PEC 6/2019 uma mudança abrupta de idade, sem qualquer transição, se os***

²¹ MODESTO, Paulo. Disposições Constitucionais Transitórias na Reforma da Previdência: Proteção da Confiança e Proporcionalidade. R. Bras. de Dir. Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, p. 9-54, jan./mar. 2017

²² Paulo Modesto. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 1). <https://www.conjur.com.br/2019-ma-i-02/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

agentes desejarem preservar parte do direito que lhes foi assegurado em norma específica e concreta de transição anterior. A rigor, a PEC 6/2019 sonega a indispensável disciplina transitória de segundo grau (a "transição da transição"), pois a suposta nova regra de transição dos antigos servidores — anteriores à EC 20/1998 — estabelece salto etário imediato como requisito de elegibilidade para a aposentadoria, preservando-se o direito que lhes foi assegurado de integralidade apenas se cumprida imediatamente a exigência da nova idade mínima geral (62 anos de idade/mulher; 65 anos de idade/homem, com regra especial para os professores e professoras do ensino infantil, fundamental e médio, fixada em 60 anos)."

Buscando amenizar essa crítica, a PEC 6/2019 foi alterada pela Câmara dos Deputados, introduzindo o já citado art. 20, que prevê, sem atingir o resultado desejado, para ambos os regimes (RGPS e RPPS) uma transição em que direitos diferenciados são assegurados ao atual segurado que cumprir "pedágio" igual ao tempo faltante para completar 30 ou 35 anos de contribuição e atinja a idade mínima de 57 e 60 anos, onerando excessivamente, portanto, todos aqueles que estejam a mais de 10 anos de concluir esses requisitos.

No Parecer apresentado a esta Comissão, a única ponderação aceita pelo Nobre Relator, quanto a esse aspecto, foi a supressão da elevação dos requisitos de soma de idade e tempo de contribuição para fins de aposentadoria especial, tamanha era a gravidade dessa imposição, tornando nulo o próprio direito. Com efeito, se não houvesse sido acatada a supressão da elevação contida no art. 21 da PEC 6/2019, haveria, além da fixação de uma pontuação já elevada para a aposentadoria do trabalhador exposto a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, o agravamento dessa situação.

Na forma proposta, a soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição era estabelecida, respectivamente, em sessenta e seis pontos e quinze anos de efetiva exposição; setenta e seis pontos e vinte anos de efetiva exposição; e oitenta e seis pontos e vinte e cinco anos de efetiva exposição. Ou seja, um trabalhador em mina de subsolo, sujeito a aposentadoria aos 15 anos de atividade, teria que ter, pelo menos, 51 anos de idade para se aposentar; caso houvesse iniciado a sua atuação nessa atividade aos 25 anos, teria que aguardar outros 11 anos para poder se aposentar, sendo, assim, obrigado a buscar outra atividade profissional, ou se sujeitar ao prolongamento da atividade altamente insalubre.

Mas a situação seria ainda mais grave, dado que a PEC 6 previa, ainda, a elevação da pontuação idade mínima + tempo de contribuição para gozo desse direito, o que é incompatível com o desgaste físico sofrido pela exposição a agentes nocivos, em um ponto a cada ano, até atingir, respectivamente, oitenta e um pontos, noventa e um pontos e noventa e seis pontos, para ambos os sexos.

Veja-se, por exemplo, ainda, a situação de um trabalhador sujeito a atividade insalubre em grau médio, que requer 20 anos de exposição ao agente



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

nocivo. Na forma do art. 21, esse indivíduo só se aposentará ao somar 76 pontos, o que significa, se contar 20 anos de atividade, pelo menos 56 anos de idade. Com a elevação prevista, passaria a ter que alcançar 91 pontos. Assim, para se aposentar com os 20 anos de atividade, teria que somar outros 51 pontos, e, portanto, só se aposentaria aos 71 anos de idade. Por outro lado, para se aposentar aos 60 anos de idade, ou seja, apenas 5 a menos que a idade de aposentadoria “normal” fixada pela PEC 6/2019, teria que contribuir por 31 anos, já que $60+31=91$ pontos... Para poder se aposentar aos 55 anos, terá que ter sido exposto ao agente nocivo por 36 anos.

Em qualquer caso, esse trabalhador teria, na prática, inviabilizado o direito à aposentadoria especial, e que sujeitar-se a mudar de profissão, ou continuar exposto a agentes nocivos que irão reduzir sua expectativa de sobrevida e mesmo a qualidade de vida na velhice.

Ao acatar a proposta de supressão, o Relator reconheceu esse fato, que, todavia, se repete ao longo de todas as demais disposições estabelecidas na PEC 6/2019, a título de “regra de transição”.

Tampouco há qualquer regra de transição que ampare o direito à pensão por morte, dado que, de imediato, se aplicarão novas regras para a concessão do direito e cálculo de benefício.

A redação dada ao art. 23, que tem aplicação geral e imediata, prevê que a pensão por morte será calculada com base em cotas de acordo com o número de dependentes, e que se extinguirão com a perda dessa condição.

Assim, no caso de haver apenas um dependente, a pensão será, de imediato, no caso de falecimentos ocorridos a contar da promulgação da Emenda, reduzida para 60% do valor dos proventos, atingindo a economia das famílias e prejudicando viúvas e dependentes.

E mesmo que, no momento da concessão, haja mais de um dependente, ao atingir a maioria da cota da pensão devida ao filho menor se extinguirá, e, assim, restará apenas o valor de 60% para a viúva ou viúvo.

Em seu Parecer, o Ilustre Relator propõe que nova Emenda disponha sobre essa regra, para aumentar o valor da “cota” de filho menor, dobrando-a, de modo que, havendo essa situação, a pensão a ser concedida seria de 80%, e não 70% do valor da aposentadoria no caso de viúvo ou viúva com um filho. Reconhece, assim, timidamente, o caráter injusto da PEC 6/2019 e seu efeito danoso sobre as famílias.

Trata-se, sem dúvida, de uma das graves contradições e atecniais da PEC 6/2019, que *constitucionaliza* restrições, e *desconstitucionaliza* direitos, submetendo o cidadão brasileiro a grave insegurança jurídica em relação a aspectos essenciais de seus direitos, e, por outro, impondo efeitos imediatos a mudanças que irão reduzir o valor a que faria jus em caso de aposentadoria ou falecimento de seu ente querido.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Tais alterações ferem os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança (art. 6º, caput, art. 195, caput e art. 201) e a própria natureza do direito previdenciário e o caráter sinalagmático de suas contribuições, pois haverá *contribuição* sem que haja *direito*, ou, ainda, ***direito diferente para contribuições idênticas***, a depender da condição familiar, em ofensa ao princípio da igualdade (art. 5º, caput). Agridem, ainda, o princípio da vedação do retrocesso social.

Não desconhecemos o fato de que há países que vêm alterando os regimes previdenciários, e restringindo o direito à pensão, buscando a sua redução em relação ao total da despesa previdenciária. São esses países que inspiram a PEC 6/2019 e lhe dão “sustentação técnica”, na medida em que se justifica a restrição ao direito à pensão em face da maior inserção da mulher no mercado de trabalho, da menor dependência da renda do cônjuge falecido na composição da renda familiar, ou até mesmo do alto custo que tais direitos acarretam.

Em 2015, o Congresso Nacional, ao apreciar a Medida Provisória nº 664, já aprovou reformas no sistema de pensões, para dar-lhe maior racionalidade. A nova legislação, também sob inspiração de países da OCDE, passou a limitar o período de gozo da pensão segundo a idade do cônjuge sobrevivente, evitando o problema das “viúvas jovens” perceberem pensão vitalícia, inibindo condutas oportunistas, e conferindo maior razoabilidade ao direito. Mas, naquela ocasião, o Congresso não aprovou a fixação da regra de cálculo com base em “cotas” não reversíveis, sistema que já vigorou no País, mas que foi ultrapassado no tempo, em favor da proteção integral da renda familiar, em atenção ao princípio do art. 226 e do art. 203, I da Carta Magna.

Na PEC 6/2019, o problema tem, ainda, outras três dimensões

Além da redução da pensão por morte para até 60% do valor do provento a que faria jus o segurado falecido, se aposentado, ela será calculada sobre um valor de provento que já será reduzido, dado que as regras de cálculo fixadas pela PEC 6/2019 impõem um mínimo de 35 anos de contribuição efetiva, para a mulher, e 40 anos para o homem, para que sejam alcançado 100% da média de contribuições, que, ademais, deverá ser apurada com base em todo o período contributivo, e não nos melhores salários correspondentes a 80% desse tempo.

Em segundo lugar, o valor do provento poderá ser reduzido para valor inferior a um salário mínimo, exceto se o dependente não tiver renda formal, apurada, segundo propõe o Relator, com base em Portaria editada pelo Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, pelo Cadastro Nacional de Informações Sociais. Assim, se o segurado receber qualquer valor decorrente de vínculo profissional, ou benefício de previdência ou assistência social, o benefício poderá ser de apenas 60% do salário mínimo.

Tal solução poderá, por certo, ter o efeito perverso de incentivar a informalidade, ou a renúncia a direitos, para que o benefício seja de, pelo menos, um salário mínimo. E, assim, estará atingindo os mais pobres, que percebem renda nessa faixa de valor.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Veja-se, por exemplo, o caso de segurados especiais em regime de economia familiar: se, atualmente, temos 6,9 milhões de aposentados em gozo do direito a uma aposentadoria de um salário mínimo, na medida em que venham a falecer, e instituíam pensão para seus cônjuges, **o valor desse benefício será reduzido para cerca de R\$ 600,00**, dado que, no subsistema rural do RGPS, a economia familiar permite que tanto o homem quanto a mulher percebam, cada qual, o seu benefício. Sendo esse benefício *renda formal*, o cônjuge sobrevivente experimentará imediata redução da renda familiar. É incorreta, sob todos os sentidos, a afirmação de que *“o impacto é zero para os mais pobres: o esforço é nulo para os que usufruem da aposentadoria rural e para os que acessam o Benefício de Prestação Continuada”* (p. 13 do Voto do Relator).

Em terceiro lugar, o art. 24, §§ 2º e 3º, impõem redução da parcela acumulável dos benefícios permitidos, tais como aposentadoria e pensão por morte, mediante a aplicação de percentuais sobre faixas de valor em número de salários mínimo, provocando forte redução na renda familiar. O § 5º permite que lei possa alterar essas regras, tornando-as ainda mais drásticas.

Com base nesse dispositivo, quem perceba uma aposentadoria de R\$ 5.000,00, e cujo cônjuge perceba o mesmo valor de aposentadoria, somente poderá acumular a pensão com a aposentadoria no total de cerca de R\$ 2.000,00, ou seja, perderá R\$ 3.000,00 em sua renda mensal.

No caso de um servidor público que, durante o período de atividade, contribuiu sobre a integralidade de sua remuneração, e perceba proventos de R\$ 20.000,00, caso faleça, e que segundo as regras do art. 23 da PEC 6 deixaria uma pensão de R\$ 12.000,00 para o cônjuge (já reduzida, portanto, em 17% em relação à regra atual), no caso de esse cônjuge receber proventos de aposentadoria no mesmo valor (R\$ 12.000), terá a pensão por morte reduzida para apenas R\$ 2.800,00, ou seja, perderá R\$ 9.200,00 apenas com base nas regras do art. 24.

Trata-se, portanto, de um conjunto de medidas que, sem respeito a qualquer transição, afeta não somente a renda familiar, mas a própria segurança jurídica, trazendo grave insegurança a quem sequer terá tempo hábil para buscar outras fontes de renda capazes de superar tais perdas pecuniárias.

Ademais, não há respostas universais a questões dessa ordem. Enquanto países como Canadá, Finlândia, Coreia do Sul, Irlanda e Estados Unidos não levam em conta, para reduzir a pensão, a existência de renda formal do dependente, países como Chile, França, Israel, México e Portugal tampouco consideram para tal fim qualquer fonte de renda, inclusive benefício previdenciário. Querer *mimetizar* soluções radicais, adotadas em países como Polônia, Itália, Japão ou Alemanha, sem levar em conta o contexto nacional, e os limites constitucionais, é um grave erro.

Um esclarecimento deve ser feito, ainda, sobre o BPC e a aposentadoria rural.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

De fato, o valor da aposentadoria rural, e as condições de idade para aquisição de direito, não estão sendo afetadas. Para os atuais e futuros segurados, o benefício continua a ser assegurado aos 55 ou 60 anos de idade, no valor de um salário mínimo.

Mas acaba aí a proteção ao direito. O valor da pensão, como já apontado, será afetado pela regra de cálculo do provento, e em grande parte dos casos será reduzida para R\$ 600,00. O tempo de atividade rural, hoje considerado mediante comprovação segundo regras previstas em lei, passará a ser computado apenas se recolhida a contribuição correspondente, dado que essa comprovação será efetuada apenas a partir dos dados do Cadastro Nacional de Informações Sociais. A única concessão, nesse ponto, é que essa exigência só será implementada quanto pelo menos 50% dos segurados especiais estiver inserido nesse Cadastro. E, para que se torne efetiva a exigência, o segurado especial deverá passar a contribuir individualmente, tenha ou não receita da produção comercializada, sob pena de o tempo de atividade não poder ser comprovado.

Da mesma forma, esses segurados seriam afetados pela elevação da “carência” para acesso ao benefício, que passaria a ser de 20 anos para os homens, uma vez que são segurados do RGPS, e a legislação requer a comprovação da atividade por tempo igual ao da carência. Reconhecendo a iniquidade dessa elevação, contudo, o Relator apenas sugere que o tema seja objeto de “PEC Paralela”, o que, em nosso entender, não é solução adequada para esse problema.

No caso do Benefício de Prestação Continuada da LOAS, o Relator, com percuciência, reconheceu a total impropriedade da alteração aprovada pela Câmara dos Deputados, acatando emenda supressiva da alteração ao art. 203, V da CF. E, com efeito, o texto aprovado pela Câmara teria duplo significado, ao constitucionalizar o critério de renda per capita familiar de 25% do salário mínimo, cerca de R\$250,00, para acesso ao benefício. Não somente seria afastada a decisão do STF nos Recursos Extraordinários (REs) 567985 e 580963 e na Reclamação 4374, julgados em 2013, em que determinou a revisão desse critério, hoje fixado em lei ordinária, mas de reconhecida iniquidade, como, por via indireta, estaria igualmente impedida a aplicação do direito assegurado no Estatuto do Idoso, que determina que a renda do BPC de um idoso, não seja considerada para aquele fim, na concessão do benefício ao segundo membro do casal. Dos atuais 2 milhões de beneficiários idosos do BPC, assim, é de se presumir que um número significativo – mais de um terço – poderiam ser impedidos de receber o benefício, pelo simples fato de o cônjuge já ser beneficiário.

Igualmente nefasta, e inconsistente com o discurso reformista, é a alteração ao art. 239 da Constituição, que afeta, sobretudo, trabalhadores pobres, desconstruindo o discurso de que a PEC 6/19 não os atinge.

Atualmente, todo trabalhador com renda de mensal de até 2 SM faz jus ao abono, no valor de um salário-mínimo anual. A Lei nº 13.134, de 2015, já fixou regras restritivas: o valor do abono será devido a quem estiver cadastrado há pelo



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

menos 5 anos no PIS-PASEP, e o valor do benefício é proporcional ao número de meses trabalhados no ano anterior.

Em 2017, as despesas com o abono salarial alcançaram R\$ 16,2 bilhões e a estimativa de despesas em 2018 apontava para gastos de R\$ 17,4 bilhões. Segundo a Instituição Fiscal Independente do Senado Federal²³, em 2017 e 2018, o benefício médio estimado foi de R\$ 714 e R\$ 743, inferior ao salário mínimo de R\$ 937 e R\$ 954, respectivamente.

Com a redução do direito ao abono salarial no valor de um salário mínimo apenas para os trabalhadores formais com renda no ano anterior de até R\$ 1.364,00, em vez de dois salários mínimos, como atualmente previsto, cerca de 12,7 milhões de trabalhadores perderiam o direito ao benefício²⁴. Mesmo com a modificação aprovada pela Câmara dos Deputados, segundo cálculos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), em Estados com salários mínimos regionais próprios a exclusão pode alcançar 72% dos atuais beneficiários, como é o caso de Santa Catarina. Em São Paulo, afetaria 70,1% dos trabalhadores que recebem o abono no Estado – o equivalente a 4 milhões de pessoas.

Veja-se o paradoxo: um trabalhador que perceba R\$ 1 por mês a mais em seu salário, será privado de um valor que, em média, atingiu R\$ 743 em 2018, segundo dados da Instituição Fiscal Independente. Uma redução desproporcional, e extremamente injusta.

Para sustentar tal medida, argumenta-se que, quando foi regulamentando, em 1990, o benefício criado em 1988, o salário mínimo era de apenas USD 72, enquanto, atualmente, é de USD 242, crescendo muito acima do PIB nominal e que, no período, experimentou grande aumento, chegando a 0,25% do PIB em 2018.

Contudo, fazer essa conversão pouco esclarece sobre a realidade brasileira. O valor do Salário Mínimo em janeiro de 1990 era de NCz\$ 1.283,95, valor que, atualizado pelo INPC até julho de 2019, corresponde a R\$ 784,04. Dessa forma, o atual valor do salário mínimo, de R\$ 998,00, mesmo com a política de valorização adotada desde 2004, corresponde a um ganho real efetivo de apenas **27%** daquele valor, corrigido. No período 1990-2018, a proporção do salário mínimo em relação ao PIB per capita elevou-se, com efeito, em 38,35%, ou seja, proporcionalmente, há mais trabalhadores percebendo renda na faixa estabelecida pelo art. 239. Esses dados, com efeito, não autorizam a conclusão de um “descompasso” suficiente para excluir o direito assegurado aos trabalhadores com renda de até 2 salários mínimos, mas, pelo contrário, demonstram que o critério adotado é inadequado, sequer, para restabelecer o *status quo* de 1990...

²³ INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. RAF – Relatório De Acompanhamento Fiscal • 11 de Março de 2019, n° 261.

²⁴ FERNANDES, Adriana. Nova regra tira abono salarial de 12,7 milhões. O Estado de S.Paulo 19 de julho de 2019.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Considerando-se o valor do benefício médio e a redução da clientela, que a ele fará jus, o Ministério da Economia estimou que a medida permitirá ao Tesouro uma economia de R\$ 76,4 bilhões em dez, com impacto direto no consumo das famílias e na arrecadação dos entes federativos.

Destacamos, ainda, a impropriedade da alteração ao § 15 do art. 40 da Constituição, que prevê que a previdência complementar do servidor não mais será assegurada por entidade fechada, de natureza pública, podendo ser assegurada por entidade aberta de previdência complementar. A mesma regra é estendida à previdência complementar dos empregados de empresas estatais, mediante alteração ao art. 202 da Constituição, dependendo essa alteração, contudo, de lei complementar para ser implementada.

Tal medida, sem qualquer pertinência temática com a “reforma previdenciária” e os resultados fiscais por ela buscados, tem como objetivo a total privatização da previdência complementar, mediante a participação de bancos e seguradoras na oferta de planos de benefício.

Trata-se de enorme retrocesso, em vista do estabelecido pela EC 20/98 e pela EC 41/03, que retira a responsabilidade do ente estatal, e remete inteiramente à lógica do lucro privado a complementação da renda do servidor, hoje assegurada por meio de *fundo de pensão* de natureza pública, e sem fins lucrativos.

A nova redação do § 4º do art. 202 visa afastar a exigência de que a previdência complementar do servidor público ou empregados de empresas estatais seja assegurada por meio de entidades fechadas, para viabilizar, sem sombra de dúvida, a possibilidade de que sejam contratados planos no setor segurado privado.

Por sua vez, o art. 33 fixa regra de transição, de modo que a partir da alteração da Lei Complementar ora em vigor, os planos de benefícios possam ser contratados com entidades abertas de previdência.

Trata-se da privatização da previdência complementar do servidor e dos empregados públicos, remetendo vultuosas quantias para seguradoras privadas e aumentando o risco do segurado, além da divisão com as entidades abertas/seguradoras do lucro obtido pela aplicação das reservas do servidor, uma vez que as mesmas tem fins lucrativos, ao invés das entidades de previdência fechadas, cuja lucratividade é toda revertida para os seus participantes/servidores.

Uma outra situação paradoxal da PEC 6/2019 é a ofensa ao pacto federativo, com total incoerência de suas regras no que se refere aos regimes próprios de previdência.

Veja-se que, ao alterar o art. 39 da Carta, a PEC estabelece uma regra impeditiva, de efeito geral e imediato, ao vedar a incorporação à remuneração do servidor e, conseqüentemente, aos proventos de aposentadoria, de parcelas de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de cargos em comissão. Ora, é comum que, nos entes federativos, parcelas dessa ordem sejam instituídas, apenas formalmente, como meio, inclusive, de burla ao direito à integralidade e paridade.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Dessa forma, a constitucionalização da vedação, além de extinguir o princípio da estabilidade financeira, que protege o servidor de tais artifícios, impõe a todos os entes a mesma solução, e de forma abrupta.

O mesmo ocorre quando, na redação dada ao art. 4º, § 8º, estabelece que, para fins de cálculo dos proventos dos atuais servidores, no caso de o servidor haver percebido vantagens pecuniárias permanentes, mas variáveis, por estarem vinculadas a indicadores de desempenho, produtividade ou situação similar, o valor destas vantagens integrará o cálculo da remuneração do servidor público no cargo efetivo, estabelecido pela média aritmética simples do indicador, proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria ou ao tempo total de instituição da vantagem, que será aplicada sobre o valor atual de referência das vantagens pecuniárias permanentes variáveis. Trata-se, nada mais nada menos, de mais uma tentativa de cercear o direito do servidor à integralidade dos proventos, validando critérios ardilosos que travestem parcelas remuneratórias de caráter geral e permanente em “gratificações por desempenho” e outras denominações, que, dado o caráter de “variabilidade”, dependerão do tempo pelo qual foram percebidas para serem incorporadas ao provento.

A redação dada ao art. 40, § 22, é igualmente reveladora de desrespeito ao pacto federativo, limitando a autonomia dos entes: ela veda a instituição de novos regimes próprios de previdência social, e remete a lei complementar federal estabelecer, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, entre elas requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social; modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; fiscalização pela União e controle externo e social; estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência, e parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. Na redação dada ao art. 167, XIII, veda a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social. Dessa forma, assegura uma capacidade impositiva a uma norma que limita a capacidade organizativa do ente, de modo a que, em caso de desmembramento ou criação de novos municípios, sejam os seus servidores segurados obrigatórios do RGPS, e, para os atuais, a total subordinação a regras ainda não definidas.

Tais medidas afrontam a autonomia dos entes federativos, em ofensa direta ao art. 60, § 4º, I da Constituição, e o art. 18 (Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição) tomando-os *entes subordinados* à União em dimensão jamais imaginada pelo Constituinte Originário.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Na forma do art. 34, cria-se uma excecência jurídica: a permissão de extinção dos regimes próprios, sem a garantia ao servidor dos direitos em fase de aquisição. Segundo esse artigo, na hipótese de extinção por lei de regime previdenciário e migração dos respectivos segurados para o Regime Geral de Previdência Social, serão observados pelo ente federativo, até que lei federal disponha sobre a matéria, entre outros, como requisitos a “assunção integral da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime extinto, bem como daqueles cujos requisitos já tenham sido implementados antes da sua extinção” e a “previsão de mecanismo de ressarcimento ou de complementação de benefícios aos que tenham contribuído acima do limite máximo do Regime Geral de Previdência Social”. Essa segunda hipótese, como se nota, parte de uma premissa de que, adotando a decisão de *extinguir* o seu regime próprio, o Ente federativo – que pode ser a própria União, Estados, DF ou Município – fica totalmente desobrigado de respeitar o regime jurídico do servidor, e a sua situação em relação aos direitos em fase de aquisição, mesmo aqueles expressamente amparados pela PEC 6/2019, desde que, de forma singela, preveja “ressarcimento” a esse servidor em função de contribuição anterior acima do limite máximo do RGPS, ou complementação de seu provento.

O grau de insegurança jurídica trazido à luz por tal medida é *sui generis*, o que produzirá elevado grau de judicialização, se mantido, com a total vulneração das regras de transição que a própria PEC 6/2019 estabelece, ainda que de forma insuficiente, como já ressaltado.

Tudo isso, porém, se coloca em um contexto em que os Estados, o DF e os Municípios foram excluídos da aplicação da PEC 6/2019, estando condicionada sua aplicação a eles à aprovação de leis de iniciativa do Chefe do Poder Executivo que a referendem integralmente, ressalvada a idade mínima para a aposentadoria dos futuros servidores, que dependerá de emenda à respectiva Constituição ou Lei Orgânica, e o tempo de contribuição e demais requisitos, que serão estabelecidos em lei complementar.

Tal solução rompe, efetivamente, com o equilíbrio federativo, até aqui estabelecido, permitindo que cada ente adote, ou não, as regras fixadas na Constituição Federal, ou mesmo que adote regras diferenciadas.

Ao assim fazer, em nosso entender contraria o art. 60, § 4º; ainda que assim não fosse, ela o faz quando permite que Magistrados e Membros do Ministério Público sejam regidos por normas distintas, em cada ente da Federação, contrariando o princípio da unicidade, da indivisibilidade e do caráter nacional de tais órgãos, que determina a aplicação, a todos os seus membros, do mesmo regime jurídico funcional e previdenciário.

Quanto a esse particular aspecto, o art. 93 da CF determina:

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



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

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

Ao manter tal dispositivo inalterado, revela a PEC 6/2019 incoerência, pois, ao seu teor, continua a ser aplicado o art. 40 a toda a magistratura nacional.

O STF, ao apreciar, em julho de 2007, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3854, ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), assim definiu o caráter nacional da Magistratura:

“o pacto federativo não se desenha nem expressa em relação ao poder Judiciário de forma normativa idêntica à que atua sobre os demais poderes da República, porque a jurisdição, enquanto manifestação da unidade do poder soberano do Estado, tampouco pode deixar de ser una e indivisível”.

Assim, segundo a Suprema Corte, a divisão da estrutura judiciária brasileira é *“só o resultado da repartição racional do trabalho da mesma natureza, entre distintos órgãos jurisdicionais”*: “Embora pertencendo a ramos distintos da mesma estrutura judiciária, [magistrados federais e estaduais] desempenham iguais funções debaixo de um só estatuto de âmbito nacional, que lhes dita regras iguais, de garantias, vantagens e restrições”.

Daí ser inadmissível, sob o prisma da constitucionalidade, que emenda constitucional rompa tal equilíbrio no âmbito da Federação, que, no entanto, há de valer para todos os servidores sujeitos ao regime de cargo efetivo, sob pena de invalidade.

Quanto a esse aspecto, porém, silenciou o Exmo. Sr. Relator, em seu parecer, negligenciando aspecto fundamental da análise constitucional que deve caber a esta Comissão do Senado Federal.

Limita-se, porém, a propor “PEC Paralela”, inserindo novo art. 40-A na Carta Magna, de modo que os entes subnacionais, por lei ordinária, possam adotar “integralmente” as mesmas regras aplicáveis aos servidores da União, inclusive quanto a idade mínima e tempo de contribuição, revelando, assim, incoerência com o texto do art. 40 da PEC 6/2019. Sob pena de atecnia e injuridicidade, não poderia tal texto assim dispor sobre a matéria, mas, no mínimo, promover todas as alterações necessárias ao texto, para que produza efeitos plenos e seja observado o processo legislativo adequado à matéria.

Outra atecnia grave, adotada pelo Parecer do Relator, é a reabertura, por meio da mesma PEC Paralela, de prazo para a adesão ao regime de previdência complementar da União.

A rigor, sequer há prazo constitucional para tal adesão; a regra contida no art. 40, § 16 em vigor limita-se a prever que “somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar”.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Foi a lei ordinária que disciplinou a instituição do regime complementar, e fixou um prazo, já reaberto e prorrogado em duas oportunidades; nada impede que nova lei ordinária o faça. Até mesmo a existência de um “prazo” legal é questionável. Assim, ao disciplinar em sede constitucional a reabertura desse prazo, a proposta de PEC Paralela comete dois equívocos: a) constitucionaliza um prazo que não existe na Constituição; b) torna esse prazo definitivo, a depender, aí sim, de nova PEC para ser novamente aberto ou prorrogado.

Dessa forma, é paradoxal que problemas dessa natureza, a rigor *inexistentes*, sejam, objeto de atenção do Relatório apresentado a essa Comissão, enquanto, em tantos outros, de muito maior relevância, o mesmo silencia ou se omite.

Daí a obrigatória conclusão de que a PEC 6/2019 careceria de ajustes muito mais profundos no âmbito desta Comissão, com o acolhimento de emendas supressivas e modificativas e seu obrigatório reexame pela Câmara dos Deputados, não sendo as suas falhas e vícios sanáveis por meio do acatamento de apenas três emendas supressivas e algumas emendas de redação e, ainda, pela via de uma “PEC Paralela” que remete a evento incerto e futuro a solução, insuficiente, de pequena parte de seus problemas.

Para tal fim, demandaria a tramitação da matéria um período maior de reflexão e debate, com o exame detalhado de alternativas, a partir das emendas formuladas pelos membros desta Casa, o que se mostra inviabilizado pela determinação política do Relator e do Poder Executivo de, de afogadilho, concluir a deliberação desta Comissão em prazo *recorde*.

VII – O papel do Senado da República

O Senado é uma instituição fundamental da República. Funciona como casa revisora, exatamente para corrigir erros cometidos pela Câmara dos Deputados. Não pode ser uma casa meramente carimbadora.

Respeitavelmente, o nobre relator poderia corrigir outros dispositivos da PEC por meio da mera supressão de dispositivos, sem que a proposta voltasse à Câmara dos Deputados.

O expediente da supressão de dispositivos equivocados da PEC nº 6, de 2019, impedindo-os que passem à promulgação é bem-vindo e recoloca o Senado Federal não apenas como revisor, mas de modulador de mudanças que ainda temos dúvidas de que serão as melhores para o País.

O relatório do Senador Tasso Jereissati, infelizmente, aprova a PEC nº 6, de 2019, com poucas mudanças, mantendo praticamente todas as injustiças e exclusões previdenciárias do texto aprovado pela Câmara.

Sem embargo dessa assertiva, vale registros de duas mudanças importantes acolhidas pelo relator, a saber:

- a) Supressão do dispositivo que constitucionaliza a linha de pobreza do Benefício de Prestação Continuada (BPC) em $\frac{1}{4}$ do salário mínimo;
- b) Aprovação da emenda nº 82, do Senador Jaques Wagner (PT/BA), que suprime o trecho que elevava progressivamente a exigência de pontos na regra



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

de transição para aposentadoria especial dos atuais segurados expostos a agentes nocivos, como os mineiros;

Entendemos ser perfeitamente possível apontar e suprimir vários dispositivos injustos que tenham sido ignorados pelo relator designado.

Primeiramente, para garantir que os segurados do Regime Geral tenham carência uniforme de 15 anos de contribuição, propomos que seja suprimido o *caput* do art. 19 da PEC nº 6, de 2019, realizando-se as devidas adaptações ao texto.

Para assegurar o piso de um salário mínimo a todas as pensões por morte de servidores e de trabalhadores do INSS, entendemos que devam ser suprimidos o § 7º do art. 40, e o inciso V do art. 201, alterados pelo art. 1º da PEC nº 6, de 2019.

Relativamente à aposentadoria especial, entendemos que a imposição de idades mínimas e o sistema de pontos agregado ao tempo mínimo de contribuição praticamente inviabilizam o gozo desse benefício. A exigência de idade mínima, tempo de contribuição e tempo de atividade sob condições nocivas fará com que o trabalhador se submeta a condições prejudiciais à sua saúde e que aumentam o risco de doenças e de morte precoce. Desse modo, propomos a supressão das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso I, § 1º, do art. 19, de 2019, assim como a supressão do art. 21 da PEC nº 6, de 2019.

Também entendemos que em todos os casos de aposentadoria por incapacidade permanente seja recebido o valor do benefício de aposentadoria que corresponda a 100% da média aritmética. As pessoas que se aposentam por essa incapacidade, em qualquer situação, têm os mesmos gastos extras e progressivos – com terapias, medicações, tecnologias assistivas, profissional de apoio, cuidador e outros bens, equipamentos e serviços. Diante disso, não haveria justiça em diferenciar classes de pessoas com incapacidade permanente para o trabalho. Portanto, propomos a supressão do inciso III, do § 2º do art. 26 da PEC nº 6, de 2019.

A PEC nº 6, de 2019, tratou de forma desproporcionalmente dura os cidadãos que se filiaram ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) ou ingressaram no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor do Emenda que resultar da proposição, ao determinar que esses segurados e servidores tenham a sua aposentadoria calculada pela média de todos os seus salários de contribuição ou equivalentes desde julho de 1994. Esses segurados e servidores, até hoje, têm o direito de calcular os seus benefícios pela média dos 80% maiores salários de contribuição ou equivalentes, desprezando os 20% menores. Trata-se de norma prevista na Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, para os segurados do RGPS, e na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, para os servidores federais. A regra proposta pelo texto representa perda significativa para essas pessoas que, além disso, somente terão direito a receber 100% da média após 40 anos de contribuição.

Trata-se de tratamento injusto e, mesmo, pouco isonômico, uma vez que em outras situações, como a dos servidores públicos que ingressaram antes de 2003, permitiu-se a manutenção dos direitos previstos na data do ingresso. Assim, para corrigir essa distorção, propomos a supressão do *caput* e do § 1º do art. 26, que elimina os dispositivos que tratam do cálculo da média. Com essa supressão, fica



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

mantido o critério hoje em vigor, definido pelas citadas Leis nºs 9.876, de 1999, e 10.887, de 2004, o que, inclusive, é tecnicamente correto, uma vez que evita a constitucionalização de matéria que deve ser disciplinada em norma infraconstitucional.

Outra questão relevante é a irreversibilidade das partes individuais da pensão por morte quando um dos beneficiários perde a qualidade de dependente. Tal dispositivo significa, de fato, uma grave redução na renda familiar. Em primeiro lugar, porque esses valores ficariam reduzidos a um percentual, em função do número de dependentes da aposentadoria, que já é uma fração dos proventos recebidos normalmente pelo segurado do Regime Geral de Previdência Social. Ou seja, a pensionista não a receberia os proventos do segurado, mas uma fração da aposentadoria baseada na quantidade de dependentes. Em segundo lugar, não poderá reverter a parte individual do beneficiário que perder a qualidade de dependente. Dessa forma, proponho a supressão do § 1º do art. 23 da PEC nº 6, de 2019.

Também não podemos permitir que seja aplicada uma alíquota extraordinária para servidores aposentados e pensionistas participantes do Regime Próprio da Previdência Social quando houver déficit atuarial. A contribuição extraordinária pode ter caráter confiscatório, podendo impor uma tributação superior a superior a 50% dos salários, sem mencionar os impostos indiretos. Não seria razoável, em típico regime de repartição, instituir-se contribuição extraordinária, com possibilidade de alíquotas diferenciadas com base em critérios como condição de servidor público ativo, de aposentado ou pensionista e histórico contributivo. Portanto, propomos a supressão dos §§ 1º-A, 1º-B e 1º-C do art. 149, alterado pelo art. 1º, o do § 8º do art. 9º da PEC nº 6, de 2019.

Outro assunto que consideramos gravíssimo é a redução drástica do acesso dos brasileiros ao benefício do abono do PIS/PASEP. As regras propostas pela PEC indicam que o abono passa a ser concedido apenas para trabalhadores formais que ganham até R\$ 1.364,00, excluído os que ganham entre esse valor e 2 salários mínimo. Serão 12,7 milhões de trabalhadores excluídos do programa, deixando de injetar renda para estimular o consumo em uma economia em crise. Para evitar esse prejuízo social, propomos a dos §§ 3º e 3º-A do art. 239, alterado pelo art. 1º da PEC, e supressão do art. 27 da PEC nº 6, de 2019.

Não compreendemos como um dispositivo que respalde ou assegure segurança jurídica ao empresário que contratar trabalhador por valor inferior ao salário mínimo, como no trabalho intermitente, tenha condições de fazer parte de uma proposição legislativa séria. Ele prevê que somente será reconhecida como tempo de contribuição aquela superior à contribuição mínima mensal exigida para a categoria. Além disso, prevê que o segurado que contribui sobre menos de um salário mínimo poderá complementar a contribuição. Isso prejudica os trabalhadores intermitentes e os mais pobres. Portanto, somos veementes em defender a supressão do § 14 do art. 195, alterado pelo art. 1º, e do art. 29 da PEC nº 6, de 2019.

As tentativas de privatização também são objeto dessa proposta de emenda à Constituição. No texto há dispositivos que permitem que lei complementar



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

discipline a cobertura de benefícios não programadas pelo setor privado. Esses benefícios, que representam cerca de 40% da Previdência Social, são os decorrentes do “inesperado”, ou seja, o segurado não se programou para eles, tais como auxílio doença, auxílio acidente, auxílio maternidade, pensão por morte, aposentadoria por incapacidade. Significa dizer que seria permitido que os empregadores pudessem contratar mediante um seguro privado a cobertura de benefícios como a pensão por morte, resultante seja de acidente do trabalho, seja de doença profissional ou qualquer outra causa.

Com isso, abre-se um gigantesco mercado ao setor privado, e, ao mesmo tempo, vulnera-se o direito que já está sendo drasticamente reduzido pela PEC nº 6, de 2019. Além do aumento da insegurança jurídica, dado que a garantia dependerá de como tal contrato disporá sobre o direito, e da sujeição do segurado a critérios de concessão de benefício que serão geridos por uma seguradora privada, essa medida ataca integralmente a noção de um regime solidário, de cobertura universal. O RPGS ficará responsável, então, apenas pelos benefícios de aposentadoria e parte da sua arrecadação irá para o setor privado, pois ao assumirem a obrigação de contratar seguro privado, haverá, com efeito, redução de contribuição social destinada ao custeio da pensão por morte no âmbito do RGPS. A Previdência perderá uma importante qualidade de seguro social. Para evitar isso, propomos a supressão do § 10 do art. 201, alterado pelo art. 1º da PEC nº 6, de 2019.

Finalmente, outra agenda privatista e delicada para o trabalhador é a proposta de que a previdência complementar do servidor não seja mais assegurada por entidade fechada, de natureza pública, podendo ser administrada por entidade aberta de previdência complementar. Isso representa o risco de total privatização da previdência complementar, mediante a participação de bancos e seguradoras na oferta de planos de benefício. É um enorme retrocesso que retira a responsabilidade do ente estatal e remete inteiramente à lógica do lucro privado a complementação da renda do servidor. A PEC também fixa regra de transição, de modo que a partir da alteração da Lei Complementar ora em vigor, os planos de benefícios possam ser contratados com entidades abertas de previdência.

Na mesma esteira, a tentativa de afastar a exigência de que a previdência complementar do servidor público ou empregados de empresas estatais seja assegurada por meio de entidades fechadas, para viabilizar, sem sombra de dúvida, a possibilidade de que sejam contratados planos no setor segurado privado.

Assim, para evitar esse efeito deletério sobre o direito dos servidores, recomendamos a supressão do § 15 do art. 40 e dos §§ 4º, 5º e 6º do art. 202, alterados pelo art. 1º da PEC, bem como a supressão do art. 33 da PEC.

Tanto as Centrais Sindicais, movimentos sociais e diversos senadores tenham feito o apelo pela supressão dos dispositivos citados. O nobre relator, porém, não acolheu nenhuma das recomendações, reduzindo o Senado ao papel de mero carimbador das decisões da Câmara dos Deputados.

Como não aceitamos o papel de carimbador e por entendermos que a reforma é injusta com os trabalhadores e os servidores públicos, opinamos pela rejeição da PEC 06/2019.



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela INCONSTITUCIONALIDADE da Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019, e, no mérito, pela REJEIÇÃO da PEC nº 6/2019 e do Parecer oferecido pelo relator.

Fazemos isso em respeito ao voto do povo dos nossos estados que nos honrou com um mandato de Senador para defendermos a Constituição da República e os direitos do povo brasileiro.

Sala da Comissão,

Senador PAULO PAIM (PT/RS)

Senador HUMBERTO COSTA (PT/PE)

Senador JAQUES WAGNER (PT/BA)

Senador ROGÉRIO CARVALHO (PT/SE)

Senador PAULO ROCHA (PT/PA)

Senador JEAN PAUL PRATES (PT/RN)



SF/19137.86912-07



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

Senhora Presidente,

Ao finalizar este voto em separado, quero agradecer a todos que contribuíram para a realização deste momento tão importante para a população brasileira e para o país.

Ao consultor Luiz Alberto, aos advogados Diego Cherulli e Thaís Riedel; aos assessores da liderança do Partido dos Trabalhadores Marcos Rogério e Bruno Moretti, ...

... a minha assessoria legislativa, aqui representada pelo assessor Leandro Brito Lemos; ...

... a CDH e a CCJ; a liderança e a bancada do PT; aos partidos; aos meus colegas do Senado - senadores e senadoras; ...

... aos movimentos sociais; as centrais sindicais; as entidades da sociedade que atenderam o nosso chamado; aos que participaram da CPI da Previdência...

Meu carinho especial a todos. Vocês estão para sempre no lado esquerdo do meu peito. Vocês foram mais do que estradeiros nesta jornada...

Arregaçaram as mangas. Não havia horas, minutos e segundos. Vocês são parceiros de causas, sonhos e quimeras. Estamos fazendo história.

Antônio Machado, em Cantares, assim escreveu...

“Tudo passa e tudo fica, porém o nosso é passar, passar fazendo caminhos, caminhos sobre o mar...

Caminhante, são tuas pegadas, o caminho e nada mais; caminhante, caminhante, não há caminho, se faz caminho ao caminhar”.

Viva os trabalhadores, viva o povo brasileiro. Viva o Brasil.

Senador Paulo Paim



SF/19137.86912-07