

Para acessar o relatório completo clique [aqui](#).

3. ANÁLISE DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO (PEC) Nº 6, DE 2019

3.1 Introdução

Poder Executivo Federal enviou reforma da previdência ao Congresso Nacional. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) da reforma da previdência enviada ao Congresso Nacional¹ pelo Poder Executivo Federal propõe importantes alterações nas regras atuais da previdência social, seja no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), seja no Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPPS). São propostas também algumas mudanças na assistência social. A principal intenção é reduzir o déficit financeiro e atuarial desses regimes, maior responsável pelo desequilíbrio das contas públicas, com consequente aumento do endividamento público.

O objetivo central é diminuir o gasto previdenciário. Busca-se alcançar o objetivo com mudanças que levam à redução do gasto previdenciário, vale dizer, das despesas com benefícios pagos pelos dois regimes e, secundariamente, à redução do gasto assistencial. A PEC inova também ao introduzir a progressividade na cobrança das alíquotas previdenciárias, mas o impacto sobre as receitas parece ser mais redistributivo.

O impacto fiscal esperado é de R\$ 1,1 trilhão, em 10 anos. Na apresentação divulgada pelo governo federal, juntamente com a PEC, página 9, o governo informa que o impacto fiscal pretendido é de R\$ 1.072,4 bilhões, em 10 anos, sendo R\$ 888,5 bilhões advindos da contenção das despesas previdenciárias dos dois regimes, RGPS e ao RPPS, e R\$ 182,2 bilhões resultantes dos efeitos sobre os gastos assistenciais. As mudanças na inatividade e pensões das forças armadas ainda serão enviadas ao Congresso Nacional, como projeto de lei, e propiciarão, de acordo com o governo, impacto fiscal extra de R\$ 92,3 bilhões, nos próximos 10 anos.

O texto está estruturado por tema. Os dispositivos introduzidos e alterados pela PEC são considerados no momento que o tema a que se referem é analisado. A primeira parte comenta a mudança na regra geral de elegibilidade das aposentadorias e pensões. A segunda diz respeito à desconstitucionalização promovida pela proposta e as decorrentes leis complementares e Disposições Transitórias. A terceira aborda as chamadas regras de transição, que são as regras que possibilitam uma transição menos abrupta da situação atual para as regras definitivas. A quarta trata da questão das contribuições previdenciárias e de outras inovações pelo lado da receita. A quinta foca especificamente o tratamento dado ao trabalhador rural. A sexta aborda as medidas relativas à organização e sustentabilidade do RPPS. A sétima, por fim, lista outras alterações dignas de registro. As mudanças na área assistencial, abono salarial e benefício de prestação continuada do idoso serão vistas com mais detalhes, em textos específicos deste RAF, inclusive com o cálculo do impacto fiscal.

3.2 A nova regra geral para recebimento de aposentadorias e pensões

A PEC altera as regras de aposentadoria e pensão do RGPS e do RPPS. A principal inovação introduzida pela PEC é a mudança das regras relativas ao recebimento das aposentadoria e pensões do RPPS e do RGPS. Atualmente, as condições para a obtenção da aposentadoria pelo RGPS estão previstas no § 7º do art. 201 da Constituição Federal. O inciso I permite a aposentadoria por tempo de contribuição: 35 anos de contribuição se homem e 30, se mulher. O inciso II autoriza a aposentadoria por idade: 65 anos se homem e 60 se mulher, desde que tenham sido cumpridos 15 anos de contribuição.

¹ A íntegra da PEC, a exposição de motivos e a apresentação da proposta podem ser encontradas ao fim da página, no seguinte endereço: <http://www.brasil.gov.br/novaprevidencia/noticias/uma-nova-previdencia-para-todos-e-melhor-para-o-brasil>.

A nova regra está na redação proposta para o art. 24 da PEC e seus dois incisos: idade mínima de 65 anos se homem e 62 se mulher, além de 20 anos de contribuição para ambos os sexos.

Já no caso do RPPS, a regra atual, presente atualmente no inciso III do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, prevê o mínimo de 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria, além da exigência de 60 anos de idade e 35 anos de contribuição se homem e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição se mulher. Há também a possibilidade de aposentadoria com 65 anos de idade se homem e 60 se mulher, com benefício proporcional ao tempo de contribuição². A nova regra consta do inciso I do § 3º do art. 12 da PEC: 65 anos de idade se homem e 62 anos se mulher, desde que cumpridos 25 anos de contribuição, 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo.

A regra básica de elegibilidade será a idade. Nota-se, portanto, o fim da aposentadoria por tempo de contribuição já que não há mais a possibilidade de se aposentar atendendo apenas a esse requisito. Nos dois regimes, RGPS e RPPS, a idade mínima de 65 anos para homem e 62 para mulher passa a ser o requisito básico, desde que satisfeitos pelo menos 20 anos de contribuição, complementado ainda, no caso do RPPS, por 10 anos de serviço público e 5 anos no cargo. Vale observar que serão oferecidas opcionalmente regras menos restritivas para que a mudança não se dê de forma abrupta para os que já tenham cumprido boa parte dos requisitos previstos na legislação atual. Essas regras serão vistas adiante.

A mudança proposta segue o diagnóstico segundo o qual as pessoas se aposentam muito cedo no Brasil, frente ao número de anos de vida após a saída do mercado de trabalho, a chamada sobrevida. Ademais, a aposentadoria por tempo de contribuição favorece os grupos de renda mais alta, pois a parcela mais pobre, dada a precariedade das relações de trabalho, não consegue o tempo de contribuição requerido, restando-lhe a aposentadoria por idade.

Haverá correção automática da idade mínima. A propósito de idade mínima para aposentadoria, outra modificação de muita importância é a correção automática dessa idade, de acordo com alterações na sobrevida da população. Esse ajuste automático é um bom exemplo de uma das orientações seguida pela PEC que é a da desconstitucionalização, melhor explorada na próxima seção.

Além dos requisitos para a aposentadoria, a chamada elegibilidade, há a questão da fórmula de cálculo do benefício. Os gastos previdenciários podem cair por conta da elegibilidade mais restrita, conforme visto, mas também por conta do modo como se dá o cálculo da aposentadoria. O mesmo vale para a pensão por morte.

O cálculo da aposentadoria levará em conta a média dos salários e o tempo de contribuição. Em relação ao cálculo da aposentadoria, a PEC também introduziu alterações importantes. O cálculo passará a ser feito com base na média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição utilizados como base para a contribuição ao RPPS e RGPS. Sobre essa média aplica-se o percentual de 60%, percentual esse que sobe dois pontos percentuais para cada ano a mais de contribuição que ultrapassar os 20 anos (§§ 6º e 7º do art. 12 da PEC, no caso do RPPS, e § 2º do art. 24 da PEC, no que tange ao RGPS).

A média considerará todo o período contributivo. O art. 29 da PEC esclarece que a regra valerá até que lei complementar trate do assunto e que, para fins de cálculo, será utilizada a média aritmética simples da remuneração e do salário de contribuição atualizados, relativos ao período que se inicia em julho de 1994 ou o mês do início da contribuição do segurado, se posterior. Registre-se, portanto, que a regra poderá ser alterada por lei complementar. A

² É preciso observar que essa é a regra básica de elegibilidade para a aposentadoria no RGPS, mas existem atenuantes para os que estavam inscritos no regime até a data da publicação da Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, que é a reforma previdenciária do Governo FHC. Essas regras, contidas no art. 9º da referida emenda, se aplicam aos trabalhadores que já haviam cumprido parcela relevante dos requisitos então prevalescentes quando da aprovação da emenda. O mesmo pode ser dito a respeito dos servidores públicos em relação aos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41, de 2003 e ao art. 3º da EC nº 47, de 2005. A primeira emenda foi a reforma previdenciária do Governo Lula, enquanto a segunda foi um ajuste na reforma de 2003. O art. 46 da PEC revoga todos os artigos citados, de tal modo que, em caso de aprovação da proposta, não servirão mais de fundamento para a concessão de novas aposentadorias.

esse respeito, não há diferença em relação à situação atual, pois a fórmula de cálculo também não consta do corpo da Constituição Federal.

A regra atual do RGPS considera os 80% maiores salários e o fator previdenciário. Atualmente, a fórmula de cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS é dada pelo art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991³. Consiste na média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição do período contributivo, multiplicado pelo fator previdenciário. Esse fator leva em conta idade, tempo de contribuição e sobrevida no momento da aposentadoria. Quanto menor a idade e o tempo de contribuição e quando maior a sobrevida, maior o desconto resultante da aplicação do fator. Com a introdução do novo art. 29-C na referida lei (pela Lei nº 13.183, de 2015), o fator passou a ser dispensado para quem completar 96 pontos somando-se idade e tempo de contribuição se homem, com tempo mínimo de contribuição de 35 anos; e 86 pontos, somando-se idade e tempo de contribuição se mulher, com tempo mínimo de contribuição de 30 anos. Essa pontuação sobe um ponto a cada ano.

Em relação à regra atual, a proposta é mais restritiva ao não excluir os períodos com menor salário de contribuição. Já a comparação entre a aplicação do fator e os 60% propostos (mais dois pontos para cada ano que ultrapassar 20 anos de contribuição) é mais complexa, pois precisariam ser consideradas as inúmeras combinações de idade e tempo de contribuição.

As regras propostas para o RGPS serão mais restritivas que as atuais. Vale reforçar, contudo, que essa questão é apenas uma parte do cálculo do benefício, pois, de modo geral, considerando-se a elegibilidade e o cálculo, as regras propostas são mais rígidas do que as atuais, tendo em vista a exigência da idade mínima de 65 e 62 anos para homem e mulher, respectivamente, e a utilização de todo o período contributivo para o cálculo da média dos salários. Tanto é que o governo estima impacto fiscal de R\$ 715 bilhões em 10 anos da reforma do RGPS, conforme página 9 da apresentação que acompanha a PEC. Pesa também nessa estimativa o enorme contingente de segurados que demandará benefícios ao longo desse período, já que, ao fim de 2017, haviam 65,1 milhões de contribuintes ao RGPS.

As mudanças nas regras do RPPS serão mais restritivas que as do RGPS. No caso do RPPS, a fórmula de cálculo da aposentadoria está prevista no art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004. Há semelhança com a fórmula do RGPS, mas sem a aplicação do fator previdenciário. Portanto, é mais nítida a mudança para os servidores públicos com a adoção da nova regra. O impacto fiscal estimado pelas mudanças do RPPS de acordo com a apresentação do governo é de R\$ 173,5 bilhões. O valor está bem abaixo dos R\$ 715 bilhões do RGPS muito provavelmente, entre outros fatores, por conta do número bem inferior de segurados envolvidos, 626,1 mil servidores civis federais ativos, em janeiro de 2019, em comparação aos já indicados 65,1 milhões do RGPS, em 2017.

A aposentadoria compulsória pelo RPPS se dá aos 75 anos pela regra atual. Há que se observar que as regras vistas até aqui se referem à aposentadoria voluntária, mas existem também a aposentadoria por incapacidade permanente e a compulsória. Quanto a essa última, o texto atual da Constituição Federal trata apenas dos servidores públicos (art. 40, § 1º, II). A aposentadoria compulsória, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, se dá aos 70 anos de idade, ou aos 75 anos, na forma de lei complementar. A Lei Complementar nº 152, de 2015, estabeleceu a idade de 75 anos.

A idade da aposentadoria compulsória será mantida, mas poderá ser alterada por lei complementar. De acordo com a proposta, no art. 12, § 3º, III da PEC, a idade estabelecida para a compulsória também é de 75 anos, mas pode ser alterada por lei complementar. Quanto à proposta de cálculo da aposentadoria compulsória dos servidores, a média dos salários é multiplicada pela divisão entre o número de anos de contribuição e 20 anos de contribuição, até a unidade.

³ Essa Lei, bem como a Lei nº 8.212, de 1991, foram recepcionadas, como lei complementar, pelo art. 37 da PEC. Já o caput do art. 12 recepcionou a Lei nº 9.717, de 1998. A Lei 8.213 dispõe sobre os Planos de Benefício da Previdência Social, enquanto a Lei 8.212 dispõe sobre a organização da Seguridade Social. Já a Lei 9.717 dispõe sobre a organização e o funcionamento do RPPS.

Assim, se o servidor contribuiu com 15 anos, além de multiplicada pelos 60% (mais dois pontos para cada ano de contribuição que exceder os 20 anos de contribuição), a média dos salários também é multiplicada por 75%.

A aposentadoria por incapacidade permanente será precedida de readaptação e terá avaliação periódica. A aposentadoria por incapacidade permanente, com base no texto atual, art. 40, § 1º, I, se dá com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se causada por acidente de trabalho, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei. Com a nova redação proposta, indicadas no art. 12, § 3º, II e art. 26, ambos da PEC, a aposentadoria requer previamente a tentativa de readaptação a outro cargo, além de avaliação periódica da persistência da incapacidade.

O cálculo da aposentadoria também corresponde à 60% da média dos salários, mais dois pontos para cada ano de contribuição que exceder os 20 anos de contribuição. Entretanto, se a incapacidade for gerada por acidente ou doença relacionada ao trabalho, o percentual passa a ser de 100%.

A pensão por morte será ajustada de acordo com o número de dependentes. Quanto à pensão por morte, o § 9º do art. 12 e o art. 28, ambos artigos da PEC, conferem o mesmo tratamento no RPPS e no RGPS. A pensão por morte será equivalente a 50% do valor da aposentadoria ou, se ainda na ativa, 50% do benefício a que teria direito caso fosse aposentado por incapacidade permanente. Esses 50% serão acrescidos em 10 pontos percentuais para cada dependente, até o limite de 100%. Ambos os comandos estabelecem também que a perda da condição de dependente não reverte o respectivo 10% para os demais dependentes.

A nova regra reduzirá a pensão por morte. Atualmente, no caso do servidor público (§ 7º do art. 40), a regra é o total do salário do servidor falecido ou da aposentadoria se for aposentado, até o teto do RGPS, mais 70% do excedente. Já no caso do RGPS, o art. 75 da Lei 8.213/91 dispõe que a pensão equivale à aposentadoria do segurado ou, se na ativa, à aposentadoria que teria direito se fosse aposentado por invalidez na ocasião do falecimento. Portanto, a menos que o segurado tenha 5 dependentes, a nova fórmula reduz a pensão por morte. No caso do servidor na ativa por ocasião do falecimento, há ainda outra alteração, pois a pensão deixa de corresponder ao valor integral da remuneração e passa a ser equivalente ao valor da aposentadoria por incapacidade permanente.

Os benefícios previdenciários não serão inferiores ao salário mínimo. É importante observar que, tanto nas regras atuais como nas propostas, os benefícios não serão inferiores ao salário mínimo. Atualmente, o limite mínimo consta no § 2º do art. 201. Além desse dispositivo não ter sido alterado, a redação proposta para o § 4º do art. 40 reforçou o comando. Quanto aos atuais dispositivos que garantem o reajuste dos benefícios, de modo a manter o valor real, foram retirados do § 8º do art. 40 e do § 4º do art. 201. Aparecem agora no § 12 do art. 12 da PEC, até que a lei complementar trate do assunto, incumbência recebida na redação proposta para o art. 40 (§ 1º, I, c, 2) e para o art. 201 (§ 1º, III).

As regras destinadas aos segurados com tratamento diferenciado também sofrerão ajustes. Além da regra geral para a aposentadoria e pensão, os já citados arts. 12 e 24 da PEC preveem mudanças restritivas nos requisitos dirigidos a determinados grupos de segurados, tal qual o verificado na regra geral. No próprio art. 12, relativo ao RPPS, constam regras diferenciadas para professores do ensino infantil, fundamental e médio; policiais (legislativo, federal, civil, rodoviário e ferroviário), agentes penitenciários e socioeducativos, portadores de deficiência e que exercem atividades que expõem o servidor a agentes nocivos à saúde.

Já no caso do RGPS, os tratamentos diferenciados se estendem aos arts. 25 e 27 que tratam respectivamente das aposentadorias dos trabalhadores expostos a agentes nocivos e aposentadoria das pessoas com deficiências. Em relação ao professor, as regras constam do próprio art. 24.

O acúmulo de benefícios será restringido. O acúmulo de benefícios também se sujeita a regras mais rígidas, de acordo com as alterações promovidas pela PEC. Nela, o assunto recebe atenção na nova redação proposta para o § 10º do art. 37,

o art. 40 (§ 1º, I, f) e art. 201 (§ 1º, VII). Enquanto lei complementar não regula o assunto, valem os comandos do § 10 do art. 12 e art. 30, ambos da PEC, relativos ao RPPS e RGPS, respectivamente.

Nesses dispositivos, veda-se o recebimento de mais de uma aposentadoria ou pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro dentro do mesmo regime, excetuando-se nas hipóteses previstas no inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, em que se permite a acumulação de cargos pelo servidor público (dois cargos de professor, um cargo de professor com outro técnico ou científico e dois cargos de profissional da saúde).

O segundo benefício sofrerá descontos progressivos. Nas situações em que o acúmulo é permitido, entre benefícios do RPPS ou entre benefícios do RGPS ou entre benefícios de regimes distintos, inclusive derivados de atividade militar, apenas o maior benefício é recebido integralmente. Quanto ao (s) outro (s), há descontos em percentuais crescentes em função do valor, até quatro salários mínimos. Ambos os artigos afirmam que os critérios se aplicam às acumulações que ocorrerem após a promulgação da emenda.

3.3 Desconstitucionalização e leis complementares relativas às regras previdenciárias

O detalhamento das regras previdenciárias sairá da Constituição. Uma orientação central da PEC é a desconstitucionalização das regras previdenciárias, vale dizer, o detalhamento das regras em lei complementar e não no texto constitucional. Com isso, torna-se mais fácil promover alterações posteriores nessas regras, tendo em vista a tramitação legislativa mais rigorosa das PECs via-à-vis o que ocorre no caso das leis complementares. É claro que, no futuro, a depender do momento político e da situação fiscal, a flexibilidade pode tornar as regras ainda mais restritivas, do mesmo modo que pode também torna-las menos restritivas.

O texto constitucional indicará as diretrizes. O texto constitucional passa a conter os elementos ou diretrizes centrais das regras previdenciárias, ficando o detalhamento a cargo de lei complementar, na verdade, duas leis, uma para os servidores e outra para os trabalhadores em geral, ambas de iniciativa do Poder Executivo Federal. A previsão para essas leis está no § 1º do art. 40 e no § 1º do art. 201 da Constituição Federal, artigos que tratam, respectivamente, do RPPS e do RGPS.

Valerão as Disposições Transitórias enquanto não houver lei complementar. Uma questão que surge com a desconstitucionalização é o lapso de tempo entre a promulgação da emenda e a aprovação das leis complementares, já que são essas que proporcionam o detalhamento necessário para operar os regimes previdenciários no dia a dia, notadamente os requisitos para a concessão de benefícios e as fórmulas de cálculo desses benefícios. Essa questão é tratada com a previsão de regras em artigos da própria PEC, válidas até que as leis complementares cheguem ao ordenamento. A PEC se refere a esses dispositivos como Disposições Transitórias.

Em relação ao RPPS, essas disposições estão nos arts. 12 a 16, enquanto, no caso do RGPS, constam nos arts. 24 a 36. Na seção anterior, o conteúdo de alguns desses artigos foi analisado, pois as normas relativas aos requisitos necessários para a concessão dos benefícios estão nessa parte da PEC, notadamente nos arts. 12 e 24. Valem até que cheguem as leis complementares. Esse é um aspecto central na desconstitucionalização, pois, atualmente, os requisitos estão no corpo da Constituição Federal, arts. 40 e 201.

Leis complementares farão o detalhamento das regras previdenciárias. Mas se os detalhes estão nos referidos artigos da PEC, qual o conteúdo proposto para os arts. 40 e 201? A leitura desses artigos permite ver que ambos contêm parágrafo primeiro com a previsão de lei complementar, conforme destacado, mas também as orientações e assuntos a serem tratados na elaboração e aprovação das respectivas leis, a exemplo do rol taxativo de benefícios, requisitos de elegibilidade para a obtenção do benefício, cálculo e reajustamento do benefício, limites e reajuste do salário de contribuição para cálculo do benefício e regras para a acumulação de benefícios previdenciários.

Existem ainda outros comandos comuns nos demais parágrafos da nova redação dos arts. 40 e 201, alguns dos quais novidade importante em relação ao que vige atualmente, como a correção automática da idade mínima requerida para a aposentadoria com base no aumento da sobrevida (anos de vida na aposentadoria) da população (§3º do art.40 e § 6º do art. 201).

Haverá correção automática da idade mínima a cada quatro anos. Trata-se de alteração relevante, pois as novas regras de exigibilidade da aposentadoria estão centradas na idade mínima e aqueles comandos possibilitarão correção automática dessa idade, sem a necessidade de mudança constitucional ou legal, nos termos que dispuser a lei complementar. Enquanto isso não ocorre, vale o comando provisório previsto no § 3º do art. 24 da PEC. Esse § 3º prevê a correção da idade mínima em 2024 e a cada quatro anos, na proporção de 75% da diferença entre a sobrevida no ano da correção e a sobrevida no ano de promulgação da emenda.

A lista de segurados com tratamento diferenciado permanecerá na Constituição. Outro ponto em comum dos dois artigos é a apresentação do rol de segurados que receberá tratamento diferenciado em questão previdenciária. No art. 40 (§ 1º, I, e) estão nesse grupo professores (infantil, fundamental e médio); policiais (legislativos, federal, civil, rodoviária e ferroviária), agentes penitenciários e sócioeducativos, servidores que exercem atividades nocivas à saúde e portadores de deficiência. No art. 201 (§ 7º) estão esses dois últimos grupos e os professores, somados também aos trabalhadores rurais, contemplados ainda com o recebimento de benefício de um salário mínimo.

A regra da pensão por morte do servidor deixará de constar na Constituição. Em relação à pensão por morte, o § 5º do art. 40 especifica que na concessão e na manutenção da pensão por morte serão observados o rol de beneficiários, requisitos para caracterizar dependência e tempo de duração de pensão. Não está claro como isso se expressa em termos práticos, mas, conforme visto na seção anterior, os arts. 12 e 28 da PEC estabelecem a conexão entre o valor da pensão e o número de dependentes. Vale observar que a regra de cálculo da pensão do servidor deixa de estar no corpo do texto constitucional como ocorre atualmente (§ 7º do art. 40 da Constituição Federal),

A lista de benefícios do RGPS permanecerá na Constituição. A parte as similaridades, existem dispositivos próprios de cada regime. Assim, nos incisos do art. 201, elenca-se os benefícios oferecidos (diferentes tipos de aposentadoria, salário-maternidade, salário-família, auxílio-reclusão⁴, pensão por morte e seguro desemprego). O § 10 confere a possibilidade de lei complementar introduzir a cobertura de riscos não programados como o acidente de trabalho.

A contribuição diferenciada para renda baixa será mantida no RGPS. O art. 201 mantém-se aberta a possibilidade de um sistema especial de inclusão previdenciária com contribuição diferenciada, disponível aos trabalhadores de baixa renda (inciso VIII do § 1º). Três parágrafos (§§ 3º, 9º e 9º-A) tratam de contagem de tempo de contribuição para fins de obtenção de benefício, vedada a contagem de tempo fictício⁵ e autorizada a contagem de tempo do RGPS para a obtenção de benefício no RPPS e vice-versa, bem como a contagem de tempo no RGPS e no RPPS para fins de inatividade militar ou aposentadoria, sempre com a devida compensação.

O abono permanência será mantido no RPPS. Já o art. 40, no § 2º lista os tipos de aposentadorias (voluntária, por incapacidade permanente e compulsória). Também mantém o chamado abono permanência (§ 8º) que devolve a

⁴ O inciso IV do art. 201 inova ao prever que o segurado deve receber até um salário mínimo para fazer jus ao salário-família e ao auxílio-reclusão. Esses dois benefícios são objetos de atenção dos arts. 32 e 33 da PEC, respectivamente. O primeiro artigo prevê R\$ 46,54 por filho ou equiparado. Já o segundo estabelece benefício de um salário mínimo devido aos dependentes do recluso.

⁵ O art. 31 da PEC excetua da vedação as hipóteses já previstas na legislação em vigor na data da promulgação da emenda. Esclarece também que não há prejuízo para a conversão de tempo especial em comum nas atividades prejudiciais à saúde a que se refere o § 1º do art. 25 da PEC. Será também reconhecido o tempo de atividade rural comprovado conforme previsto na legislação à época do exercício da atividade para fins de concessão de aposentadoria de um salário mínimo prevista no novo § 7º-A do art. 201 da Constituição Federal ao produtor rural que exercer atividade em regime de economia familiar a que se refere o § 8º do art. 195.

contribuição paga ao servidor que já poderia se aposentar. O abono representa espécie de incentivo para a permanência do servidor na ativa. A nova redação introduz dispositivos no art. 40 (incisos II a VIII do § 1º e § 7º) que mostram uma grande preocupação da PEC com a garantia do equilíbrio atuarial e financeiro dos regimes instituídos pela União, estados e municípios, incluindo-se aí as contribuições ordinárias e extraordinárias a serem pagas pelos segurados. Esse tema será tratado separadamente adiante

A PEC prevê regime de previdência com base em capitalização. Há que se registrar também a previsão, no novo art. 201-A, de um novo regime de previdência social, a ser instituído por lei complementar do Poder Executivo Federal, baseado em capitalização, de contribuição definida e constituição de reserva em conta individualizada para pagamento futuro dos benefícios. O novo art. 115 do ADTC apresenta mais detalhes a respeito do novo regime em seus incisos e parágrafos, e logo no caput diz que será implementado alternativamente ao RGPS e ao RPPS. Entretanto, a nova redação do § 6º do art. 40 diz que União, estados e municípios *instituirão para o regime próprio de previdência social o sistema obrigatório de capitalização individual previsto no art. 201-A, no prazo e termos previstos na lei complementar*. Enfim, não fica muito claro o caráter facultativo ou obrigatório do novo regime.

A PEC dá prazo de dois anos para os entes subnacionais instituírem previdência complementar. A PEC preserva o regime de previdência complementar destinada aos servidores públicos tratado no texto constitucional atual pelos §§ 14 a 16 do art. 40, mas torna sua instituição por meio de lei obrigatória para União, Estados e Municípios, ainda que opcional àquele que já for servidor na data da instituição. O prazo para instituir a previdência complementar é de dois anos, de acordo com o art. 16 da PEC. Outra inovação é a possibilidade de administração por entidade fechada não criada pelo ente federativo ou ainda entidade aberta. Uma questão que se coloca é a do efeito recíproco da convivência desse regime complementar com o regime convencional do RPPS, de repartição simples, somada ainda à possível criação do regime de capitalização.

3.4 As regras de transição previstas na PEC

A PEC disponibiliza regras de transição, alternativas à regra geral centrada na idade. Grande parte do texto da PEC corresponde às chamadas Regras de Transição. Essas regras estão nos arts. 3º a 44. A parte relativa às Disposições Transitórias já foi vista. São as regras que valem da promulgação da emenda até a aprovação das leis complementares cuja redação podem ou não coincidir com as Disposições Transitórias. Entretanto, há outro grupo de artigos, do 3º ao 11 e do 18 ao 39, que oferece regras alternativas à regra geral vista anteriormente, previstas nos art. 12 e 24 da PEC para o RPPS e o RGPS, respectivamente.

As regras de transição tornam-se mais restritivas com o tempo. Essas alternativas evitam que os segurados que já tenham tempo de contribuição e idade mais elevados sofram em demasia o impacto da reforma. Contudo, as alternativas se tornam mais rígidas ao longo dos anos, perdendo progressivamente sua atratividade em relação à regra geral. Daí o seu caráter transitório, já que não apresentam prazo de validade definido.

A PEC garante o direito adquirido. Vale observar que se o segurado já tiver cumprido todas as condições na data de promulgação da emenda, valem as regras vigentes antes da reforma, mesmo que o benefício seja demandado pelo segurado depois da reforma. Nesse caso, entra em ação o direito adquirido que aparece explicitamente nos arts. 9º e 23 da PEC, relativos ao RPPS e RGPS, respectivamente.

O servidor público terá uma única regra de transição. Ao servidor público foi oferecida uma regra de transição, prevista no art. 3º da PEC. De acordo com esse dispositivo, aprovada a PEC, o servidor não precisa cumprir a idade mínima

exigida pelo art. 12 da PEC que é de 65 anos para homem e 62 se mulher. Ele pode se aposentar em 2019⁶, ano de promulgação da PEC, se ele tiver pelo menos 61 anos se homem e 56 se mulher, desde que atenda outras exigências: 35 anos de contribuição se homem e 30 anos de contribuição se mulher, além de 20 anos de serviço público e 5 anos no cargo em que se aposentar. Observe que a vantagem ao servidor se deu em termos de idade, pois o tempo de contribuição e de serviço público são mais elevados que os requeridos pelo art. 12, respectivamente, 25 e 10 anos.

Se o servidor não se enquadrar nas condições em 2019, ele pode se enquadrar em 2020, mas, nesse caso, terá que atender também outra condição: a soma da idade com o tempo de contribuição exigido sobe um ponto, de 96 (61 mais 35) para 97. Quanto às mulheres, a soma passa de 86 (56 mais 30) para 87. Essa pontuação sobe um ponto a cada ano, até que chegue a 105 pontos para os homens (2028) e 100 pontos para as mulheres (2033)⁷.

Assim, se o servidor tiver 60 anos de idade e 34 anos de contribuição em 2019, ele alcançará as condições de idade e tempo de contribuição em 2020, mas não a pontuação que já terá passado para 97. Já em 2021, com 62 anos de idade e 36 anos de contribuição, alcançará 98 pontos, o número exigido nesse ano.

O cálculo da aposentadoria obedecerá à regra geral. Quanto ao cálculo do benefício, previsto no § 7º do art. 3, a regra é a já vista: 60% da média aritmética simples dos salários desde julho de 1994 ou do início do período contributivo, mais dois pontos para cada ano de contribuição que exceder os 20 anos de contribuição. Assim, no caso do referido servidor, com 36 anos de contribuição, a aposentadoria equivaleria a 92% da média dos seus salários (60% mais 32%). O reajuste do benefício é dado pelas mesmas regras do RGPS.

A integralidade será mantida para servidores antigos, com a idade prevista na regra geral. Observe-se que aposentadoria não corresponde ao último salário na ativa, por conta do desconto (oito pontos no caso do servidor do exemplo), e dos aumentos reais de salário obtidos durante o período contributivo. A integridade da aposentadoria e a paridade com os ativos só ficou reservada aos servidores que ingressou na administração pública antes de 2003, desde que tenha idade mínima de 65 anos se homem e 62 anos se mulher, as idades mínimas da regra geral, portanto. Vê-se, portanto, que a obtenção da integralidade e da paridade ficou mais restritiva em relação ao que ocorre por meio da aplicação das regras atuais⁸.

A média dos salários permanecerá restrita ao teto do RGPS, no cálculo da aposentadoria da previdência complementar. Se o servidor estiver no regime de previdência complementar previsto nos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal, as regras são as mesmas, à exceção do limite máximo da média aritmética que não poderá ultrapassar o teto do RGPS. Esse regime se aplica ao servidor que tenha feito a opção, ou que tenha ingressado na administração pública após a instituição do regime. Os servidores que ingressaram após a instituição podem optar pela previdência complementar ou contribuir apenas até o teto do RGPS, garantindo, portanto, aposentadoria de valor igual ao teto.

⁶ Os exercícios feitos neste texto supõem a aprovação da PEC em 2019, apenas pela simplicidade. A PEC sempre faz referência ao ano de promulgação da emenda e não a 2019. Assim, caso ela seja aprovada em 2020 ou adiante, não serão necessários ajustes nas datas.

⁷ Concluído o ajuste, a pontuação subirá de acordo com a evolução da sobrevivência da população aos 65 de idade. A idade mínima de 61 anos (56 se mulher), por sua vez, sofrerá acréscimo de um ano em 2022.

⁸ O art. 6º-A da EC 41/2003, permite aos servidores que ingressaram na administração pública até a entrada em vigor da referida emenda, que se aposentem com integralidade aos 60 anos de idade se homem e 55 se mulher, atendidas ainda as seguintes condições: 35 anos de contribuição se homem e 30 anos se mulher, 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo. Já a EC 47/05 estendeu a integralidade, bem como a paridade, aos servidores que ingressaram na administração pública até a data da promulgação da EC 20/98, desde que atendidas as seguintes condições: 35 anos de contribuição se homem e 30 anos se mulher, 25 anos de serviço público, 15 anos de carreira e 5 anos no cargo. Já a idade mínima pode ser reduzida em relação aos 60 anos se homem e 55 anos se mulher, em um ano para cada ano de contribuição que superar os 35 anos para homem e os 30 anos para mulher. Esses dispositivos estão sendo revogados pela PEC.

A regra de transição prevista no art. 3º da PEC não tem prazo de duração. O seu caráter transitório se deve à crescente dificuldade criada para o enquadramento dos servidores. Em 2028, por exemplo, são requeridos 105 pontos dos homens, com boas chances de o servidor já ter alcançado a idade mínima requerida pela regra geral.

Os servidores com tratamento diferenciado também poderão optar pela regra de transição. Além da regra de transição aos servidores de modo geral, o art. 3º da PEC trata também do professor de escola pública, nos §§ 5º e 6º. Já os arts. 4º, 5º, 6º e 7º tratam, respectivamente, das regras de transição dos policiais, agentes penitenciários e sócioeducativos, servidores expostos a agentes nocivos e servidores com deficiência. O art. 11 trata das regras de transição dos titulares de mandato eletivo.

O segurado do RGPS poderá optar entre três regras de transição. Quantos aos segurados do RGPS, a PEC ofereceu três regras de transição a serem livremente escolhidas. Elas estão nos arts. 18, 19 e 20 da PEC. A primeira é apropriada para quem tenha começado a trabalhar mais cedo e, portanto, dotado de mais anos de contribuição. A segunda é adequada para quem tem mais idade. A terceira, por fim, para quem estiver prestes a cumprir os quesitos de aposentadoria voluntária. Seguem-se detalhes relativos a cada uma dessas opções.

A primeira regra de transição do RGPS atende ao segurado mais jovem e com elevado tempo de contribuição. De acordo com as regras do art. 18 da PEC, o segurado pode se aposentar sem ter que cumprir os requisitos do art. 24 (ou da lei complementar): 65 anos se homem e 62 se mulher e 20 anos de contribuição. O art. 18 exige do segurado, em 2019, 35 anos de contribuição se homem e 30 anos se mulher, além de 96 pontos se homem e 86 se mulher, somando-se idade e tempo de contribuição. A exemplo da regra do servidor público, aqui também há o aumento de um ponto a cada ano até alcançar os 105 pontos para homem e 100 pontos para a mulher. Após esse período haverá o ajuste de acordo com a evolução da sobrevivência da população aos 65 anos.

Assim, um trabalhador que já tiver cumprido a exigência do tempo de contribuição, mas alcançar apenas 94 pontos em 2019, não alcançará os 97 exigidos em 2020, dado que terá 96 pontos (o que tinha em 2019, mais um ano de idade e mais um ano de contribuição). Contudo, em 2021, alcançará os 98 exigidos, pois terá acrescido em sua pontuação mais dois pontos,

Observe-se que não há a restrição de idade mínima na regra do art. 18, embora seja também uma variável importante por causa da pontuação. O segurado que começou cedo a vida laboral pode alcançar a pontuação mais jovem. Se começou a trabalhar aos 16 anos, aos 56 anos, com 40 anos de contribuição, alcançará a pontuação exigida em 2019, de 96 pontos.

A segunda regra de transição do RGPS atende ao segurado com mais idade. Já o art. 19 prevê como requisitos para a aposentadoria, 35 anos de contribuição para homem e 30 anos se mulher, igual ao art. 18, e idade mínima de 61 anos de idade se homem e 56 anos se mulher. A idade mínima cresce seis meses a cada ano até alcançar 65 anos para homem (2027) e 62 anos para mulher (2031).

Essa regra é favorável a quem tem mais idade, mas não tanto tempo de contribuição ou porque começou a trabalhar mais tarde ou porque as contribuições sofreram interrupções. Com 61 anos de idade, o segurado homem pode se aposentar, desde que tenha juntado os 35 anos de contribuição. Se tiver 60 anos, em 2019, terá que esperar até 2021, pois em 2020, a idade mínima requerida já será 61,5 anos.

A terceira regra de transição do RGPS atende ao segurado que está próximo de cumprir o tempo de contribuição mínimo exigido. O art. 20, por fim, oferece a terceira opção de regra de transição para os segurados do RGPS. Nesse caso, enquadram-se apenas os que tiverem pelo menos 33 anos de contribuição se homem e 28 anos se mulher, na data da promulgação da PEC. Estando nessa situação, devem cumprir o pedágio de 50% do tempo que falta para completar os 35 anos se homem e 30 anos se mulher. Assim, se, em 2019, a mulher tiver 28 de contribuição, terá que contribuir mais três

anos, os dois que faltavam, mais um ano de pedágio. Portanto, se a mulher tiver 27 anos de contribuição, terá que se aposentar por idade, pois não estará apta em nenhuma das três regras de transição.

A terceira regra inclui fator previdenciário no cálculo da aposentadoria. A fórmula de cálculo da aposentadoria do art. 20 não é a mesma da prevista nos artigos 18 e 19. Nesses casos, a regra é a já conhecida 60% da média dos salários do período contributivo, mais 2 pontos para cada ano de contribuição que ultrapassar os 20 anos. Já no art. 20, o benefício é dado pela média dos salários, multiplicada pelo fator previdenciário visto anteriormente, previsto no art. 29 da Lei 8.213/91.

O fator previdenciário, para lembrar, promove um redutor no benefício, tanto maior quanto menor a idade e o tempo de contribuição e maior a sobrevida. Uma pessoa mais jovem, por exemplo, sofrerá importante desconto com o fator previdenciário, tendo em vista o efeito da idade e da sobrevida sobre o fator.

As regras de transição do RGPS destinam-se também ao professor. Os arts. 18 e 19 contemplam também o professor, com requisitos menos rígidos que os exigidos dos segurados em geral. Já o art. 21 destina-se aos trabalhadores expostos a agentes nocivos à saúde, enquanto o art. 22 trata da aposentadoria por idade. Esse último merece um comentário extra, pois trata da regra de transição da aposentadoria por idade, enquanto os artigos 18, 19 e 20 se referem à regra por tempo de contribuição.

Há também uma regra de transição para aposentadoria por idade no RGPS. A regra do art. 22 destina-se aos que possuem pouco tempo de contribuição, mas idade mais avançada. Os requisitos mínimos são 65 anos de idade para homem e 60 anos, se mulher, além de 15 anos de contribuição. Essa idade será ajustada no caso das mulheres em seis meses a cada ano, até que alcance os 62 anos, em 2023. O tempo de contribuição também será ajustado do mesmo modo, até alcançar os 20 anos, em 2029. Concluído o período, essa regra alcançará a regra geral prevista no art. 24, objetivo central da proposta: aposentadoria só com 65 anos (62 anos se mulher) e 20 anos de contribuição.

De modo geral, a elegibilidade e o cálculo dos benefícios tornaram-se mais restritivos. Enfim, à exceção do direito adquirido, praticamente todos os trabalhadores e servidores civis em atividade serão afetados pelas mudanças nas regras para a concessão de benefícios previdenciários. O cumprimento dos requisitos para obtenção da aposentadoria tornam-se mais difíceis, o que posterga a data da aposentadoria e reduz o tempo no qual o segurado recebe aposentadoria. Ao mesmo tempo, as alterações no cálculo das aposentadorias e pensões reduzem o valor do benefício pago.

A estimativa do impacto fiscal dessas inovações é complexa, pois precisa estimar a evolução das despesas previdenciárias com e sem essas medidas, o que requer o levantamento de um grande conjunto de informações sobre o perfil de milhões de segurados, a exemplo de idade, tempo de contribuição e atividade exercida. A IFI buscará produzir essas estimativas.

Sem grandes mudanças na tramitação, o impacto fiscal da PEC deverá ser significativo e crescente. De qualquer modo, é possível antecipar que o impacto será significativo caso seja mantida a proposta originalmente enviada pelo Poder Executivo. Ademais, o impacto fiscal deve crescer ao longo dos anos, à medida que as regras de transição tornarem-se mais restritivas e parcela crescente dos segurados passar a ser enquadrada na regra geral da idade mínima que, cabe recordar, será ajustada automaticamente com a dinâmica da sobrevida da população.

Vale comentar uma vez mais os números das estimativas de impacto fiscal produzidos pelo governo federal, na página 9 da apresentação que acompanha a PEC. A redução esperada das despesas previdenciárias chega a R\$ 715 bilhões, no caso do RGPS, e a R\$ 173,5 bilhões, quanto ao RPPS, em 10 anos. Esse último número refere-se apenas à União, sem contar, portanto, o efeito sobre as finanças dos estados e municípios. Nos valores também não se incluem as alterações das regras relativas às contribuições previdenciárias, que serão vistas em seguida, nem as mudanças no abono e no benefício de prestação continuada.

O impacto do RGPS é muito maior que o do RPPS, a despeito dos salários mais altos dos servidores e de alterações possivelmente mais acentuadas nos regimes próprios, por conta da diferença na quantidade de segurados. Os números estimados pelo governo mostram também que o impacto cresce acentuadamente ao longo do tempo, já que, em quatro anos, aqueles dois números correspondem a R\$ 82,5 bilhões e R\$ 33,6 bilhões.

3.5 Mudanças nas contribuições previdenciárias

A PEC traz mudanças importantes nas contribuições previdenciárias. Além de mudanças que atuam pelo lado da redução das despesas previdenciárias, a PEC traz também alterações importantes pelo lado da receita, notadamente os ajustes das regras da contribuição previdenciária.

De acordo com as regras atuais, no RPPS, o caput do art. 40 prevê a contribuição do ente público, dos servidores públicos ativos, inativos e pensionistas, enquanto o § 8º do mesmo artigo estabelece que a contribuição dos inativos e pensionistas incidirá sobre a parcela que superar o teto do RGPS, em percentual igual ao dos servidores ativos. Já o § 1º do art. 149 determina que os estados e municípios devem instituir contribuição dos respectivos servidores com alíquota não inferior à cobrada dos servidores da União. Quanto ao RGPS, o caput do art. 201 afirma o caráter contributivo da previdência social, ao mesmo tempo que o art. 195 indica as contribuições do empregador e do trabalhador, não incidindo sobre aposentados e pensionistas do RGPS.

A alíquota atualmente é de 11% no RPPS e de 8 a 11% no RGPS, até o teto. Atualmente, as alíquotas da contribuição previdenciária estão definidas em lei. No caso do RPPS, nos arts. 4º e 5º da Lei nº 10.887, de 2004. De acordo com esses dispositivos, a alíquota é de 11% da remuneração dos servidores ativos, excetuando-se os servidores que ingressaram no regime de previdência complementar, regime no qual o referido percentual aplica-se apenas até o teto do RGPS. Já o servidor aposentado e pensionista paga 11% sobre a parcela dos proventos que excede o teto. No RGPS, as alíquotas constam do art. 20 da Lei 8.212/91, nos percentuais de 8, 9 e 11%, de acordo com a faixa de renda, até o teto desse regime.

A PEC introduz alíquotas ordinárias progressivas e alíquotas extraordinárias no RPPS. A PEC introduz contribuições progressivas no RPPS e no RGPS, bem como a possibilidade de instituir alíquotas extraordinárias no caso do RPPS. A mudança no inciso II do art. 195, que trata das contribuições previdenciárias do trabalhador ao RGPS, autoriza que as alíquotas sejam progressivas ou escalonadas. De acordo com a redação proposta para o inciso III do § 1º do art. 40, a lei complementar tratará da apuração da base de cálculo e da definição das alíquotas ordinárias e extraordinárias do ente federativo, dos servidores públicos, aposentados e pensionistas.

A PEC trata as contribuições em detalhes. Já a redação proposta para o § 1º do art. 149, somada à inclusão dos §§ 1º-A a 1º-D nesse mesmo artigo, tratam as contribuições, com detalhes, indo, de certo modo, na direção oposta à da desconstitucionalização seguida em outras questões. O § 1º autoriza União, estados e municípios a instituir contribuição ordinária e extraordinária, cobrada dos respectivos servidores ativos, aposentados e pensionistas, por meio de lei, e de acordo com os parâmetros da lei complementar.

Estados e municípios não poderão cobrar alíquota ordinária inferior à da União. O § 1º-A, relativo à contribuição ordinária, autoriza as alíquotas progressivas ou escalonadas de acordo com o benefício recebido ou com o valor da base de contribuição, e reafirma a não incidência sobre os aposentados e pensionistas até o limite do RGPS. Ademais, a menos que se comprove a ausência de déficit atuarial, estados e municípios não poderão cobrar alíquota inferior à contribuição dos servidores da União. De qualquer modo, as alíquotas não poderão cair abaixo das alíquotas do RGPS.

A alíquota extraordinária poderá ser diferenciada entre os servidores com base em vários critérios. O § 1º-C trata da alíquota extraordinária incidente sobre servidores ativos, aposentados e pensionistas. A sua instituição deve ter prazo

determinado e vir acompanhada da comprovação da existência de déficit atuarial e de outras medidas para equacionar o déficit e os recursos gerados só podem ser utilizados para equilibrar as contas. Ademais, as alíquotas podem ser diferenciadas levando-se em conta vários critérios, como a condição do servidor (ativo, aposentado ou pensionista), o histórico contributivo, a regra de cálculo ou o valor do benefício.

Aposentados e pensionistas do RPPS poderão contribuir abaixo do teto do RGPS. O § 1º -D permite que, nos termos da lei complementar, excepcionalmente, para equacionar o déficit, a base da contribuição extraordinária seja ampliada para abarcar, por período determinado, as aposentadorias e pensões que superam um salário mínimo, sendo que os recursos gerados só podem ser utilizados para o equacionamento do déficit.

A PEC autoriza a cobrança de alíquota extraordinária, mesmo sem lei complementar. Os arts. 13, 14 e 15 da PEC, por sua vez, permitem que a cobrança das contribuições extraordinárias possam ser feitas antes da aprovação da lei complementar, pois autoriza, no art 13, União, estados e municípios a instituir contribuição extraordinária, por meio de lei, bem como cobrar contribuição dos benefícios acima de um salário mínimo por um prazo de até 20 anos, desde que esteja comprovado o déficit atuarial e sejam tomadas medidas para o equacionamento.

A PEC eleva a alíquota da União para 14%, com ajustes em função do salário do servidor. Já o art. 14 estabelece a alíquota ordinária de 14% para os servidores, aposentados e pensionistas da União, apenas sobre a parcela que superar o teto do RGPS nesses dois últimos casos, até que entre em vigor o plano de custeio do regime próprio de previdência social da União. Estabelece ainda a diminuição e o aumento dos 14%, aplicados de modo progressivo, em função da base de contribuição ou do benefício recebido. As faixas de valores com as respectivas alíquotas (na verdade, a diferença para mais ou menos em relação aos 14%) são apresentadas explicitamente, valores esses corrigidos pelo mesmo índice que atualiza os benefícios do RGPS.

A alíquota nominal distingue-se da efetiva. A Tabela 19 informa as faixas de renda e as respectivas alíquotas nominais. A última coluna informa também a alíquota efetiva. Essa alíquota é inferior à alíquota nominal, pois os percentuais propostos são aplicados de forma progressiva sobre a remuneração ou benefício. Assim, uma renda de R\$ 10 mil, terá os primeiros R\$ 998,00 taxados em 7,5%; a parcela entre R\$ 998,00 e R\$ 2.000,00 em 9%; a parcela entre R\$ 2.000,00 e R\$ 3.000,00 em 12%, e assim por diante. Por isso, a alíquota efetiva resultante é de 12,86%, inferior à alíquota nominal de 14,5% relativa aos R\$ 10 mil.

TABELA 19 - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NA PEC – REGIME PRÓPRIO DO SERVIDOR PÚBLICO – RPPS

Faixa de renda		Alíquota nominal	Alíquota efetiva	
998		7,5%	7,50%	
998	2.000	9,0%	7,50%	8,25%
2.000	3.000	12,0%	8,25%	9,50%
3.000	5.839	14,0%	9,50%	11,69%
5.839	10.000	14,5%	11,69%	12,86%
10.000	20.000	16,5%	12,86%	14,68%
20.000	39.000	19,0%	14,68%	16,78%
39.000		22,0%	16,78%	

Fonte: art. 14 da PEC da Previdência. Elaboração: IFI.

A alíquota efetiva da União chega a 16,78% no teto do salário do servidor. De acordo com o quadro, é possível ver que a alíquota efetiva pode chegar a 16,78% para a renda de R\$ 39 mil, teto de remuneração dos servidores, dado pelo inciso XI do art. 37 da Constituição Federal. Como esse teto pode ser suplantado, a alíquota efetiva supera os 16,78%, por conta da incidência da alíquota de 22% sobre os valores que excedem o teto.

O efeito líquido sobre a arrecadação dependerá da distribuição dos servidores por faixa de renda. A apresentação da PEC informa na página 3 que o impacto é de R\$ 29,3 bilhões, em 10 anos, só na União. O resultado parece plausível, pois os que ganham até R\$ 4.500,00, aproximadamente, pagarão alíquota efetiva de 11%, igual a que vige atualmente. Já os que ganham acima desse valor pagarão alíquota efetiva acima desse percentual. De acordo com os dados do Painel Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, agora Ministério da Economia, 80% dos servidores ativos e 73% dos aposentados da União ganham mais de R\$ 4.500,00.

Fração do ganho de receita da União será anulado por conta da redução do imposto de renda. A IFI aprofundará futuramente a avaliação do impacto fiscal das mudanças nas contribuições. Existem pelo menos mais dois fatores que afetam esse impacto e que precisam ser considerados. O primeiro é o efeito sobre o imposto de renda da pessoa física, já que a renda tributada por esse imposto é líquida de contribuição previdenciária. Como a renda líquida cai, o aumento da receita com a contribuição será em parte compensada pela queda na receita do imposto de renda. Entretanto, a perda será uma fração do ganho, aproximadamente equivalente à alíquota do imposto de renda,

O impacto fiscal também será afetado pela composição do quadro de ativos e inativos. O segundo fator é a composição dos servidores em ativo e aposentado/pensionista, bem como a parcela dos ativos que optou pela previdência complementar. Em relação a esse último grupo, o impacto deve ser reduzido. A alíquota só incide até o teto do RGPS e, nesse nível, a alíquota efetiva muda apenas de 11% para 11,69%. Ademais, o grupo é ainda muito pequeno em relação ao total de ativos, embora deva crescer em importância dentro do período relevante de análise. Já o aposentado/pensionista só paga contribuição sobre o valor acima do teto do RGPS, justamente na faixa de renda com aumento de alíquotas. Assim, no caso desse grupo, o ganho de receita advindo das mudanças propostas é certo.

Entes subnacionais terão que aplicar imediatamente a alíquota de 14%. Estados e municípios devem aplicar imediatamente, em caráter provisório, a alíquota de 14% em seus respectivos regimes, de acordo com o art. 15 da PEC. Esses entes terão 180 dias para ajustar as alíquotas de acordo com a situação da sua previdência, podendo adotar o escalonamento e a progressividade prevista no art. 14. Descumprido o prazo, a alíquota de 14% passa a ser definitiva.

A PEC confere ampla flexibilidade à conformação da alíquota extraordinária. O que é mais difícil de antever são os efeitos fiscais da alíquota extraordinária, já que a PEC conferiu ampla flexibilidade para o seu uso. Em uma situação extrema, o déficit previdenciário na União, estados e municípios poderia ser eliminado, pela simples adoção da alíquota (ordinárias mais extraordinária) necessária para equacionar o desequilíbrio. Entretanto, é provável que as mudanças propostas nesse campo suscitem forte resistência, inclusive no Poder Judiciário. Afinal, já se tentou sem sucesso elevar a alíquota ordinária de 11% para 14%, incremento menor do que o agora pretendido com a correção das alíquotas ordinárias, mesmo sem que se recorra à extraordinária.

As alíquotas do RGPS, aplicadas até o teto, serão as mesmas do RPPS. Quanto ao RGPS, a PEC também adota a progressividade, no art. 34, conforme se vê no Tabela 20. Esse quadro reproduz a parte de cima do quadro relativo aos servidores públicos, até o teto do RGPS que é de R\$ 5.839,45. Aqui também as alíquotas são aplicadas de forma progressiva sobre a remuneração ou benefício. Os valores serão corrigidos pelo mesmo índice utilizado para os benefícios do RGPS.

TABELA 20 - CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA NA PEC – REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

Situação proposta na PEC					Situação atual		
Faixa de renda		Alíquota nominal	Alíquota efetiva		Faixa de renda		Alíquota
998		7,5%	7,50%				
998	2.000	9,0%	7,50%	8,25%	1.752		8,0%
2.000	3.000	12,0%	8,25%	9,50%	1.752	2.920	9,0%
3.000	5.839	14,0%	9,50%	11,69%	2.920	5.839	11,0%

Fonte: art. 34 da PEC da previdência. Elaboração: IFI.

A receita do RGPS deverá cair com as novas alíquotas. Em relação aos efeitos sobre a arrecadação previdenciária da mudança das alíquotas das contribuições ao RGPS, é estimada na apresentação da PEC em R\$ 27,6 bilhões negativos, em 10 anos. De fato, a queda é um resultado esperado, considerando-se que 2/3 dos beneficiários do RGPS ganham até um salário mínimo, percentual que sobe a 83,4% se forem considerados dois salários mínimos. Esses dois percentuais constam na apresentação do governo que acompanha a PEC, página 7. Conforme se pode ver na Tabela 20, comparando-se as faixas de renda e as alíquotas atuais e as faixas e alíquotas propostas, os que ganham um salário mínimo e, possivelmente, grande parte dos que ganham até dois salários mínimos terão redução de alíquota.

O efeito conjunto sobre a receita será mais redistributivo do que fiscal. Assim, se as estimativas feitas pelo governo estiverem de fato corretas, as mudanças pretendidas para as contribuições previdenciárias perseguem mais um objetivo distributivo do que fiscal, pois o ganho com as novas alíquotas do RPPS é praticamente igual às perdas com as novas alíquotas do RGPS, R\$ 29,3 bilhões positivos contra R\$ 27,6 bilhões negativos.

A mudança nas alíquotas obedecerá a noventena. Cabe observar que, conforme estabelece o art. 45 da PEC, a exigibilidade das contribuições com alíquotas e base de cálculo alteradas pelos arts. 14 e 34 da PEC só poderá ocorrer após passados três meses da promulgação da emenda, por força do princípio da noventena, expresso no § 6º do art. 195 da Constituição Federal.

A PEC restringe o parcelamento de dívida originada de contribuição previdenciária. Existem ainda outras inovações relativas às contribuições previdenciárias pretendidas pela PEC, por meio de alterações no art. 195. A nova redação proposta para o § 11º veda a moratória e o parcelamento em prazo superior a 60 meses das contribuições previdenciárias e a utilização de prejuízo fiscal ou base de cálculo negativa para a quitação dessas contribuições ou ainda a compensação com outros tributos, a menos que haja compensação ao RGPS.

A PEC restringe a concessão de benefício com base na contribuição previdenciária. Já o novo § 11-A do art. 195 veda tratamento favorecido por meio de isenção, redução de alíquota ou de base de cálculo das contribuições previdenciárias, exceto nas situações previstas na Constituição Federal. O art. 38 da PEC esclarece que a vedação não se aplica ao tratamento favorecido previsto na legislação vigente na data de promulgação da emenda,

A PEC amplia o alcance do fato gerador de contribuição previdenciária. Na alínea *a* do inciso I do caput do art. 195, na previsão da contribuição previdenciária de responsabilidade do empregador incidente sobre o rendimento do trabalho, acrescenta-se que se trata de rendimento de *qualquer natureza, salvo exceções previstos em lei*, deixando mais claro a abrangência dos fatos geradores da referida contribuição.

A PEC permite complementar ou agrupar contribuições para alcançar o mínimo. Por fim, os novos §§ 14 e 15 requerem que o segurado complemente a contribuição quando inferior ao mínimo mensal exigido pela categoria, para fins de reconhecimento de tempo de contribuição. Outra opção ofertada é agrupar a contribuição de mais de um mês para chegar ao limite mínimo mensal. O art. 36 da PEC estabelece o ano civil como periodicidade máxima para a complementação e o agrupamento, até que lei complementar estabeleça algo distinto. Esses dispositivos são importantes para as relações de trabalho que envolvem jornadas parcial, intermitente ou variável.

3.6 Trabalhador rural na PEC

A aposentadoria rural quase não gera receitas. Um assunto que se confunde com a questão assistencial é o da aposentadoria do trabalhador rural, assunto à parte quando se trata da questão previdenciária, tendo em vista o número de atuais e potenciais beneficiários envolvidos. A apresentação que acompanha a PEC mostra, na página 6, que o gasto

do RGPS no setor rural em 2018 foi de R\$ 124 bilhões, enquanto as receitas foram de apenas R\$ 10 bilhões, portanto, déficit de R\$ 114 bilhões.

A regra atual prevê aposentadoria com idade reduzida para o trabalhador rural. A PEC promove alterações em algumas passagens do texto constitucional que tratam do trabalhador rural. No texto atual, o inciso II do § 7º do art. 201 estabelece que a aposentadoria por idade se dará aos 65 anos para homem e aos 60 para mulher na regra geral. O mesmo dispositivo reduz essas idades em 5 anos para o trabalhador rural e os que exercem atividade em regime de economia familiar, inclusive produtor rural, garimpeiro e pescador artesanal. Atualmente, há ainda a exigência de 15 anos de atividade rural.

A PEC garante tratamento diferenciado ao produtor rural e piso de um salário mínimo. Com a redação proposta para o citado parágrafo, há a referência, no inciso IV, aos trabalhadores rurais lá especificados dentre os segurados a serem contemplados com quesitos mais favoráveis para a obtenção da aposentadoria. Garante-se também o benefício de um salário mínimo, observada as regras e exceções previstas em lei complementar.

Os trabalhadores rurais especificados no referido inciso IV são os previstos no § 8º do art. 195, com redação alterada pela PEC: produtor rural, proprietário ou arrendatário, extrativista ou pescador artesanal, cônjuge, companheiro e filhos de mais de 16 anos que exerçam atividade em regime de economia familiar, sem empregados permanentes.

A PEC requer complementação da contribuição para alcançar o mínimo. O mesmo § 8º prevê que os produtores rurais ali definidos devem contribuir para previdência social o valor que resulta da aplicação da alíquota sobre o resultado da comercialização da produção rural, respeitada o valor mínimo a ser definido em lei. Não alcançada a contribuição mínima, o novo § 8º-B estabelece que a diferença deve ser recolhida para que haja contagem do tempo de contribuição.

A contribuição mínima estabelecida é de R\$ 600,00. Até que venha a lei, o art. 35 da PEC especifica que esse mínimo é de R\$ 600,00 anuais e se a produção for tal que a contribuição não alcance esse valor, a diferença terá que ser paga até 30 de junho do exercício seguinte para que haja a contagem do tempo de contribuição.

A idade mínima da trabalhadora rural passa a ser de 60 anos, após período de transição. Já os requisitos para a aposentadoria estão no art. 22 da PEC que trata da regra de transição da aposentadoria por tempo de idade. A idade mínima requerida é de 60 anos de idade para ambos os sexos, sendo que, no caso da mulher, apenas após um período de ajuste que começa com 55 anos de idade. Já o tempo de contribuição começa com 15 anos, mas avança até os 20 anos. Concluída a transição, a única diferença em relação à regra geral é a idade mínima que, nessa regra, é de 65 anos para homem e de 62 anos para mulher.

O trabalhador rural individual segue a regra geral. Já o novo § 8º-A do art. 195 trata de outro tipo de segurado rural, que exerce suas atividades de forma individual, com ou sem relação de emprego. Nesse caso, a contribuição se processa de acordo com a regra geral da contribuição previdenciária prevista no inciso II do art. 195, sem prejuízo da contribuição do empregador prevista na alínea *a* do inciso I do mesmo artigo.

3.7 Medidas relativas à organização e sustentabilidade do RPPS

A PEC contém vários dispositivos relativos à sustentabilidade do RPPS. Um outro ponto a ser destacado sobre a PEC são os vários dispositivos que podem contribuir para a sustentabilidade dos regimes previdenciários ou, dito de outro modo, dispositivos que evitam o surgimento de déficits atuariais ou financeiros do tamanho dos atualmente observados no RGPS e no RPSS, bem como mecanismos que possibilitem enfrenta-los depois que os desequilíbrios ocorrem. Destaque

aos comandos estabelecidos no art. 40 que trata do RPPS, mas há também dispositivos nos arts. 39, 167 e 195, além do novo art. 251.

O art. 40 passa a contar com os incisos II a VIII que conferem várias tarefas à lei complementar prevista no § 1º do mesmo artigo. Aliás, vale reproduzir o conteúdo desse parágrafo:

§ 1º Lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal disporá sobre as normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social de que trata este artigo, contemplará modelo de apuração dos compromissos e seu financiamento, de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos, dos benefícios, da fiscalização pela União e do controle externo e social, e estabelecerá, dentre outros critérios e parâmetros:

Lei complementar contemplará instrumentos de prevenção do risco atuarial e de equacionamento do déficit atuarial dos regimes próprios. Entre os dispositivos estão estudo prévio de viabilidade. Seguem-se oito incisos com critérios e parâmetros. Os incisos I e III, tratando dos benefícios e contribuições, já foram vistos. O inciso II confere à lei complementar a tarefa de conter requisitos para instituir e extinguir regimes próprios, a serem avaliados por meio de estudo de viabilidade administrativa, financeira e atuarial, vedada a instituição sem atendimento dos requisitos. O inciso IV prevê que a lei deve conter condições para instituir os fundos previstos no art. 249 da Constituição Federal, que abrigarão bens, direitos e ativos destinados a pagar as despesas dos regimes próprios no âmbito de cada ente federado. Os incisos V e VI requerem medidas de prevenção, identificação e tratamento de riscos atuariais, incluídos os relacionados com a política de gestão de pessoal, bem como mecanismos de equacionamento do déficit atuarial e tratamento de eventual superávit. Os incisos VII e VIII tratam da entidade gestora do regime próprio, em aspectos como organização, natureza jurídica, governança, controle, transparência e responsabilização, admitido consórcio público.

Cada ente federado deverá ter um único regime próprio e unidade gestora. Ainda no art. 40 é preciso comentar os §§ 7º e 17, com conteúdo completamente distinto do existente atualmente. O § 7º simplesmente define o que se entende como déficit atuarial que ocupa papel central tanto no texto do § 1º do art. 40, como dos seus incisos II e V e VI vistos acima. Já o § 17 veda a existência de mais de um regime próprio e de mais de uma unidade gestora em cada ente federativo, abrangendo poderes, autarquias e fundações. Lei de cada ente deverá disciplinar o funcionamento do respectivo regime e unidade gestora, respeitados ainda o disposto no art. 40 da Constituição e o que mais dispuser a lei complementar prevista em seu § 1º.

Recursos do regime próprio só poderão ser utilizados com despesas de benefícios e de funcionamento. Além das inovações no art. 40, o novo § 9º do art. 39 veda qualquer forma de proteção ao servidor fora do RPPS, como pagamento direto de complementação de aposentadoria e pensão. O novo inciso XII do art. 167 veda que, na forma da lei complementar do § 1º do art. 40, se utilize recursos do regime próprio, inclusive os bens, direitos e ativos previstos no art. 249, para despesas distintas do pagamento dos respectivos benefícios ou relativas ao funcionamento e organização do regime.

Os orçamentos da saúde, previdência e assistência serão segregados. O inciso VI do parágrafo único do art. 194 passa a prever, além da diversidade da base de financiamento, que o orçamento da seguridade social segregue as ações de saúde, previdência e assistência, preservado o caráter contributivo da previdência social.

A União instituirá sistema integrado de dados do RGPS e do RPPS. Por fim, o novo art. 251 estabelece que a União instituirá sistema integrado de dados relativos ao RGPS, RPPS, assistência social e, no que couber, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes de atividades militares, com o objetivo de fortalecer a gestão, governança e transparência e o cumprimento das disposições constitucionais e legais.

3.8 Outros assuntos tratados na PEC

A PEC contém medidas relacionadas ao abono salarial e ao benefício de prestação continuada. A PEC trata também de outros assuntos além daqueles considerados acima. Dois temas dignos de destaque dizem respeito à assistência social, mais exatamente ao benefício de prestação continuada (BPC) e ao abono salarial, ambos no sentido de conter as despesas derivadas dessas políticas. Os dispositivos constitucionais afetados são os arts. 203 e 239. Os arts. 40 a 42 da PEC também dizem respeito ao assunto. Esses dois temas serão abordados separadamente em outras partes do RAF, com os respectivos cálculos de impacto fiscal.

Vale observar que, na apresentação da reforma, página 9, o governo informou que o impacto fiscal dessas duas medidas seria de R\$ 182,2 bilhões, em 10 anos. Entretanto, dificilmente a redação será aprovada como pretendida, pois os dois assuntos, especialmente o BPC, têm sido muito debatidos depois do anúncio da PEC.

A DRU deixará de incidir sobre contribuições sociais. O art. 239, além da questão do abono, promove mudanças na área do BNDES. O percentual de arrecadação do PIS/Pasep destinado ao Banco caiu de 40% para 28%. Contudo, a redução se deve ao ajuste decorrente do fim da incidência da Desvinculação de Recursos da União (DRU) sobre as contribuições sociais, conforme se vê no art. 39 da PEC. Como a DRU desvincula 30%, os 28% equivalem aos 40%, sem a incidência da desvinculação.

Policiais militares e bombeiros serão tratados junto com as forças armadas. Em relação aos militares, as novas regras previdenciárias ainda serão enviadas ao Congresso Nacional, por meio de projeto de lei, com tramitação mais simples, portanto. Entretanto, a PEC tem alguns comandos que tratam dessa categoria. A correção na redação do inciso XXI do art. 22 da Constituição Federal acrescenta *inatividades e pensões dos policiais militares e dos corpos de bombeiro* dentre as competências privativas da União para legislar. Ademais, no art. 42, relativo a esses militares, acrescenta § 2º que prevê lei complementar de iniciativa do Poder Executivo para dispor sobre nas normas gerais de que trata o inciso XXI do art. 22. Enquanto a lei não vem, o art. 17 da PEC determina que as regras da inatividade e pensão por morte das forças armadas se aplicam aos policiais militares e bombeiros.

Trata-se ao que parece da preparação para reformar as regras dos policiais militares e bombeiros, juntamente com as forças armadas, em projeto a ser enviado ao Congresso Nacional. É desejável que o projeto seja remetido enquanto a PEC está em estágio inicial de tramitação, com o intuito de garantir a consistência entre eles. A ausência pode inclusive dificultar a tramitação da PEC.

O novo § 9º-A do art. 201, ainda em relação aos militares, afirma que o tempo de serviço militar, policial militar, bombeiro, ou nas forças armadas, e o tempo de contribuição no RGPS e no RPPS terão contagem recíproca para fins de inatividade militar ou aposentadoria, com a devida compensação entre regimes.

A PEC prevê desoneração de FGTS para aposentados com vínculo empregatício. Há também uma medida importante na PEC relativa à aplicação do FGTS sobre os aposentados, presente na introdução de novo § 4º ao art. 10 do ADCT. De acordo com esse dispositivo, a manutenção do vínculo empregatício mesmo com a concessão da aposentadoria voluntária, não ensejará o pagamento da multa de 40% sobre o saldo do FGTS, nem os depósitos mensais de 8%, a partir do momento da aposentadoria.

As mudanças trazidas pela PEC também se aplicam a estados e municípios. Algumas palavras precisam ser ditas sobre os estados e municípios. As mudanças feitas no RPPS, vale lembrar, alcançam também os estados e municípios, em relação aos benefícios, contribuições, organização e sustentabilidade dos respectivos regimes, etc. Muitos municípios não têm regime próprio de previdência para seus servidores. Nesse caso, vale o RGPS. Logo, as alterações no RGPS se aplicam

também a muitos municípios, especialmente os menores. O impacto fiscal da PEC calculado pelo governo em R\$ 1.072,4 não inclui o efeito sobre as finanças desses entes.

Estados e municípios terão 180 dias para adequar sua legislação à PEC. O art. 16 da PEC afirma que União, estados e municípios devem aplicar imediatamente as disposições da emenda aos seus regimes próprios. Concede também um prazo de 180 dias para que os entes subnacionais adequem sua legislação ao disposto na emenda, sob pena da aplicação da sanção prevista no novo inciso XIII do art. 167.

Descumprimento de regras previdenciárias trará sanções aos estados e municípios. Esse novo inciso XIII do art. 167 e a redação alterada do § 4º do mesmo artigo, propostos pela PEC, dizem respeito a estados e municípios. De acordo com o inciso, fica vedada a transferência voluntária de recursos e a concessão de avais pela União, bem como a concessão de financiamentos pelas instituições financeiras federais, a estados e municípios que descumpram regras gerais de organização e funcionamento do RPPS. Já o § 4º, que já autoriza a vinculação de receitas próprias dos entes subnacionais para o pagamento das contragarantias e débitos em favor da União, passa a permitir também a vinculação para pagamento das contribuições devidas e débitos do ente junto ao respectivo regime próprio.

A PEC faz alterações na competência da justiça federal. Há também algumas alterações no art. 109 da Constituição, que diz respeito à competência da justiça federal. Exclui-se as causas de acidente de trabalho, entre as causas que devem ser tratadas na justiça federal, quando a União atua como ré ou autora. Já a nova redação dada ao § 3º do mesmo artigo retira a possibilidade de que lei permita que causas que envolvem previdência social e segurado como partes, possam ser julgadas pela justiça estadual, mesmo que haja justiça federal no local de residência do segurado. Por fim, a PEC introduz o § 6º ao art. 109, concedendo à justiça federal a competência para decidir sobre a existência de interesse jurídico da União, situação essa que transfere a competência do processo da justiça estadual para a federal.

Decisão judicial que implicar aumento do gasto previdenciário deverá indicar fonte de custeio. Ainda em relação ao Poder Judiciário, é digno de registro a alteração da redação do § 5º do art. 195 que explicita a necessidade de que decisão judicial, assim como ato administrativo e lei, aponte a fonte de custeio em caso de criação, majoração ou instituição de benefício ou serviço na seguridade social. Permanece recente na memória a decisão do STJ, em agosto de 2018, que entendeu devido o acréscimo de 25% da aposentadoria do RGPS, quando comprovada a necessidade do auxílio permanente de outra pessoa. A IFI estimou o impacto potencial anual da medida em R\$ 3,6 bilhões⁹.

⁹ Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547161/NT_22_2018.pdf