



Número 211
Junho 2019

PEC 6/2019: o substitutivo do relator da Comissão Especial

PEC 6/2019: o substitutivo do relator da Comissão Especial

O deputado Samuel Moreira, relator do Projeto de Emenda Constitucional nº 6/2019, da reforma da Previdência e Assistência, na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, apresentou relatório em 13 de junho de 2019. Junto ao relatório, propôs um texto substitutivo que, embora conserve pontos importantes, altera substancialmente partes da proposta original encaminhada pelo poder Executivo - a partir daqui denominada PEC original. Esta Nota sintetiza e comenta algumas questões centrais do substitutivo comparando-as tanto com o texto inicial e com as atuais regras previdenciárias.

A desconstitucionalização foi mantida

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

O substitutivo mantém e aprofunda a desconstitucionalização, pois:

- a) remete para leis específicas dos entes públicos a definição dos parâmetros de concessão de benefícios e valores dos RPPSs da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, seguindo diretrizes estipuladas na Constituição¹;
- b) prevê que futura lei complementar federal deverá estabelecer normas gerais de organização e funcionamento dos RPPSs, antecipando no texto da Constituição os temas que essa legislação deverá tratar; e

¹ Na proposta do relator, a emenda constitucional entra em vigor para estados, Distrito Federal e municípios na data em que a lei de cada ente for publicada e desde que esta referende alguns pontos da proposta, tais como a alíquota de contribuição de 14%, a possibilidade da ampliação de base contributiva de aposentados e pensionistas e a revogação de direitos à integralidade e paridade, entre outras.

- c) delega a leis ordinárias a fixação, em caráter permanente, de alguns parâmetros do RGPS, com destaque ao tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria.

Como comentado na Nota Técnica nº 203², que analisa o texto original da PEC 6, a desconstitucionalização dos parâmetros previdenciários aumenta a incerteza dos segurados em relação aos benefícios que obterão futuramente, a partir de contribuições ao sistema. Nesse sentido, a proposta do relator aprofunda a insegurança, dado que mudanças na legislação infraconstitucional são aprovadas com muito mais facilidade e estão sujeitas ao sabor de conjunturas políticas de curto prazo. No caso dos RPPSs, além dessa incerteza, soma-se a probabilidade de que as leis estaduais e municipais estabeleçam parâmetros diferenciados entre si, criando disparidades de condições entre servidores de mesma carreira.

Mudanças no orçamento da Seguridade Social e a privatização da Previdência

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

a. Mudança do conceito de seguridade social

Uma das grandes inovações da Constituição de 1988 foi garantir receitas vinculadas ao orçamento da Seguridade Social, atribuindo-lhe a devida prioridade. Esse orçamento é único, não havendo segregação entre as áreas da previdência, da saúde e da assistência, em conformidade com a esperada integração das ações a serem executadas. A PEC original propunha a segregação contábil do orçamento da Seguridade, mantida pelo relator. Em que pese o texto do substitutivo não utilizar a expressão “segregação

² DIEESE – Nota Técnica nº 203 - PEC 06/2019: a desconstrução da Seguridade Social.

contábil”, determina que as rubricas de receitas e despesas vinculadas a cada área sejam especificamente identificadas, reforçando a intenção do texto original.

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

O relator, no substitutivo, **manteve a proposta original de exclusão das receitas da Seguridade da incidência da DRU - Desvinculação de Receitas da União**. Essa desvinculação deduz em 30% a arrecadação de contribuições sociais³ destinadas à Seguridade, o que representa cerca de R\$ 115 bilhões em 2019 (segundo o PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual - do mesmo ano).

Ainda em relação ao orçamento da Seguridade Social, o relator alterou o dispositivo da PEC que reduzia de 40% para 28% a parcela dos recursos do PIS/Pasep– Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, destinados ao BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Social. Essa destinação foi suprimida e, no lugar, **o relator destinou os 28% da arrecadação com o tributo para o RGPS, eliminando por completo o repasse de recursos para o Banco**. Essa medida terá grande impacto na capacidade dessa instituição em desempenhar suas funções de fomento da atividade produtiva para a promoção do desenvolvimento econômico.

Por fim, ainda no que diz respeito ao financiamento da Previdência e da Seguridade, **o relator aumentou - de 15% para 20% - a alíquota da CSLL - Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido - para as empresas de seguros privados e do setor financeiro**.

b. Retirada da proposta de regime de capitalização

O relator da PEC suprimiu inteiramente a criação do regime de capitalização individual - uma das peças centrais na proposta do governo para a chamada “Nova Previdência”. A PEC 6/2019 propunha que, por meio de lei complementar, fosse implantado um regime previdenciário no modelo de capitalização em contas individuais e alternativo ao RGPS e aos RPPSs. Este regime de capitalização, que prescinde de

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

contribuições previdenciárias patronais (na chamada “carteira verde-amarela”), concorreria de forma predatória com os regimes públicos de repartição, que sofreriam perda de arrecadação, levando à privatização da previdência.

A reestruturação dos RPPSs

Como se disse, o relator manteve as disposições da PEC original sobre a organização e funcionamento de todos os RPPSs. Nesse sentido, o substitutivo prevê que **uma lei complementar federal** trate das questões relativas à fiscalização; definição de equilíbrio atuarial; criação de fundo previdenciário para a garantia de solvência do sistema e vinculação de bens e ativos; tratamento de riscos atuariais; responsabilização dos gestores; adesão a consórcio público; e parâmetros de contribuição previdenciária dos entes e dos servidores, aposentados e pensionistas. Foi também preservada a vedação do uso de recursos dos fundos previdenciários para outros fins que não o pagamento de benefícios e despesas dos regimes próprios, bem como a aplicação de sanções no caso de descumprimento de regras. Além disso, o relator não apenas manteve a proposta original de vedação, no texto constitucional, à existência de mais de um RPPS e de mais de um órgão gestor em cada ente federativo, como introduziu a **proibição de criação de novos Regimes Próprios** de entes públicos. Este último dispositivo estabelece um tratamento anti-isonômico entre os entes federativos.

Embora a definição de alíquotas e bases de contribuição dos RPPSs tenha sido desconstitucionalizada, o texto do relator preconiza que, até a aprovação de legislação específica, os estados e municípios adotem, no mínimo, as alíquotas de contribuição válidas para o RPPS da União. Uma síntese das mudanças nas alíquotas de contribuição é apresentada a seguir.

O relator manteve a **exigência de criação de regimes de previdência complementar para os servidores de cada ente público** que tiver RPPS instituído, em um prazo de dois anos, a partir da promulgação da Emenda Constitucional, e por meio de lei de iniciativa do Poder Executivo, como constava na PEC original. Essa medida tem repercussão principalmente nos estados e municípios com RPPS e que ainda não instituíram a previdência complementar. Uma novidade no relatório é a permissão para que a administração do RPC seja feita por entidade aberta de previdência complementar, sem exigência de licitação, o que favorece a expansão do mercado privado de previdência.

Atualmente, o RPC dos servidores públicos só pode ser administrado por entidade fechada de previdência complementar (popularmente conhecida como “fundo

de pensão”), ou seja, por entidade não de mercado e sem fins lucrativos, em que os servidores são participantes, participam da governança e não são clientes. Atualmente, a CF determina que o fundo de pensão que administra o RPC tenha “natureza pública”, o que não será mais exigido após a aprovação da PEC.

A desconstitucionalização dos parâmetros dos RPPSs

Em relação aos RPPSs, a grande novidade do substitutivo do relator é delegar à **legislação específica, a ser aprovada por cada ente público**, definições de um amplo leque de questões. No artigo 40, que trata dos RPPSs, **são mantidos** os atuais tipos de aposentadoria (por incapacidade, voluntária e compulsória) e os tipos de aposentadoria com critérios especiais (deficiência, atividades de risco e professores). Entretanto, **passam a ser definidos em leis específicas de cada ente** os requisitos para a concessão desses benefícios, bem como das pensões por morte; a regra de cálculo do valor da aposentadoria; e o critério de atualização dos valores utilizados nos cálculos dos benefícios. São mantidos na Constituição, com validade geral, **os limites mínimo e máximo do valor dos proventos** - ou seja, o piso de um salário mínimo e o teto do RGPS, respectivamente - e a vedação à acumulação de aposentadorias à conta de regime próprio.

Também vão ser definidas por legislação ordinária de cada ente as alíquotas e bases para as contribuições dos **policiais militares e bombeiros militares dos estados e do Distrito Federal**, aos quais são estendidas as regras de entrada em inatividade vigentes para os militares das forças armadas.

Para a União, o relator manteve nas regras constitucionais as definições das atividades de risco que justificam critérios diferenciados de concessão de aposentadoria, contemplando os policiais (legislativos, federais, rodoviários federais, ferroviários federais, agentes penitenciários ou socioeducativos), e as atividades com exposição a agentes nocivos.

O relator também manteve, como no texto original, a vinculação obrigatória ao RGPS de ocupantes de **cargos eletivos**. Para os que ocupam esses cargos atualmente, o projeto estipula regra de transição com pedágio de 50% e idade mínima para permanência nos atuais regimes previdenciários.

Mudanças paramétricas que reduzem despesas previdenciárias e aumentam receitas

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

a. Idade mínima aumenta

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

Sobre o RGPS, o substitutivo permite que lei complementar defina critérios diferenciados de idade e tempo de contribuição para a concessão de aposentadoria de pessoas com deficiência, de aposentadorias especiais por exposição a agentes nocivos e de aposentadoria dos professores. Enquanto essa lei complementar não for aprovada, permanece a idade de aposentadoria por exposição a agentes nocivos de 55, 58 ou 60 anos, a depender do tempo de exposição máximo previsto na Lei 8.213/1991. Para a aposentadoria dos professores, a idade será de 57 anos, para mulher, e 60 anos, para homem, condicionada a 25 anos de contribuição exclusiva no magistério do ensino básico.

Quanto às **idades mínimas de aposentadoria para os servidores no RPPS da União**, o relator manteve, nas disposições transitórias da Emenda, a elevação de 55 anos para 62 anos, se mulher, e de 60 para 65 anos, se homem, como proposto pelo governo. Tais parâmetros deixam de constar das regras permanentes da Constituição e podem ser alterados por legislação infraconstitucional, a ser aprovada no futuro.

Porém, como mencionado anteriormente, a novidade do texto do relator é que a elevação da idade de aposentadoria dos servidores **não se aplica aos regimes próprios dos estados e municípios**, que terão que aprovar leis específicas para tal fim.

Para os policiais (federais, rodoviários federais, ferroviários federais, legislativos, agentes penitenciários ou socioeducativos) foi fixada, em disposição

transitória, **idade mínima de 55 anos para ambos os sexos**. A idade mínima para aposentadoria por exposição a risco foi estipulada em 60 anos. E, para os **professores da rede básica do ensino público**, a idade passa de 50 para 57 anos, se mulher, e de 55 para 60 anos, se homem, correspondente às idades mínimas propostas nas disposições transitórias para os professores vinculados ao RGPS. Em todos os casos, o tempo mínimo de contribuição foi fixado em 25 anos, o que significa que o relator acompanhou a proposta do governo de eliminar **a aposentadoria voluntária com proventos proporcionais ao tempo de contribuição** - hoje possível, caso o/a servidor/a atinja a idade mínima.

O relator, entretanto, divergiu da proposta do governo na **elevação automática das idades mínimas de aposentadoria** conforme o aumento da expectativa de sobrevida da população, **eliminando esse item do texto**. Assim, uma futura elevação das idades mínimas dependerá, no caso do RGPS, de nova emenda constitucional; e, no caso do RPPS da União, da aprovação de nova lei complementar.

O relator, seguindo a proposta do governo, não prevê aposentadorias antecipadas - ou mesmo a utilização de um sistema de pontos para acesso ao benefício que considere tempo maior de contribuição – para os trabalhadores que tenham iniciado a vida laboral mais cedo ou que tenham perdido a capacidade de trabalho precocemente. No Brasil, a combinação de idade com tempo de contribuição existe atualmente na aposentadoria por idade do regime geral; na aposentadoria voluntária do regime de previdência dos servidores públicos; e na definição do valor da aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS, com a fórmula 85/95 progressiva.

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

b. Aumenta exigência de tempo de contribuição para os homens

Na proposta do relator, o **tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria pelo RGPS deixa de ser uma regra permanente da Constituição** e será definido em lei.

Transitoriamente, enquanto não houver lei sobre a matéria, o tempo mínimo de contribuição **para os homens é aumentado em cinco anos, passando de 15 para 20, e o das mulheres é preservado nos atuais 15 anos**. Ou seja, o relator não seguiu a proposta

do governo de elevação do tempo mínimo de contribuição para as mulheres, que têm maior dificuldade para cumprir tais requisitos. Vale notar que esses parâmetros se aplicam **também aos trabalhadores rurais assalariados e da agricultura familiar**, que terão de comprovar tempo de contribuição (se assalariado) ou tempo na atividade rural.

Para os professores que se filiarem ao RGPS ou ao RPPS da União a partir da promulgação da emenda, o substitutivo prevê que o direito à aposentadoria com idade antecipada (57 e 61 anos) só será adquirido mediante 25 anos de contribuição exclusiva na educação básica, independentemente de sexo (além de requisitos de tempo no serviço público e no cargo, para os professores federais). Para os atuais professores que se enquadrarem nas regras de transição, o tempo mínimo de contribuição é maior, de 25 e 30 anos, para mulher e homem, respectivamente.

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

O substitutivo do relator, ao manter a regra de cálculo do valor dos benefícios proposta pelo governo, determina que a aposentadoria dita “integral” - com valor equivalente a 100% da média dos salários de contribuição - passe a requerer 40 anos de contribuição. Esse dispositivo terá o efeito prático de reduzir o valor dos benefícios em relação às regras atuais, pois no RGPS, o benefício equivalente a 100% da média é concedido mediante 30 anos de contribuição, se mulher; e 35 anos, se homem, condicionado ao fator previdenciário e à regra 85-95 progressiva.

c. Menor valor das aposentadorias

O relator acolheu a **regra de cálculo dos benefícios proposta pelo governo, correspondente a 60% da média dos salários de contribuição mais 2% para cada ano de contribuição que exceder a 20 anos**. A nova fórmula do cálculo reduz o valor inicial do benefício, por dois motivos:

- a) a média considerada será “rebaixada” em relação à atual, pois incluirá todos os salários de contribuição desde 1994 ou do início do período contributivo, sem mais desprezar os 20% menores valores como atualmente;
- b) a regra atualmente em vigor garante ao segurado 100% da média (exceção para o caso da aposentadoria por tempo de contribuição, quando é utilizado o fator previdenciário). A nova regra geral, além de utilizar a “média rebaixada”,

não assegura os 100% dessa média, exceto aos que atingirem o período contributivo de 40 anos.

Ao considerar a média de todas as contribuições, a fórmula de cálculo do benefício da PEC original causa distorção em certos casos, pois pode gerar maior valor para aposentadorias com menor período de contribuição. Para mitigar esse problema, o relator introduziu uma pequena mudança na aplicação da regra geral de cálculo, permitindo desprezar parte do período de contribuição, se isso resultar em benefício de maior valor. Por exemplo, serão considerados apenas 60% da média sobre 20 anos de contribuição, caso seja mais vantajoso do que a inclusão de todo o tempo de contribuição e dos 2% adicionais a cada ano. O mencionado ajuste do substitutivo, contudo, não assegura, necessariamente, que o cumprimento de maior período contributivo - além do tempo mínimo requerido - terá reflexo positivo no valor do benefício.

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

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

A nova regra geral de cálculo dos benefícios previdenciários não leva em conta a diferença de tempo de contribuição entre os sexos, com impacto redutor maior sobre os proventos concedidos às mulheres. Hoje, com 30 anos de contribuição e 56 anos de idade (na fórmula 86/96), as mulheres obtêm 100% da média das contribuições. Com as regras da PEC original, mantidas pelo relator, isso só será possível aos 62 anos de idade e 40 anos de contribuição e, ainda, sob efeito de uma “média rebaixada”.

Por fim, há redução também das aposentadorias por invalidez, pois o valor inicial será apurado com base na nova regra geral de cálculo (“média rebaixada” e percentuais mínimos de 60% mais 2% para os anos adicionais a 20). As únicas exceções são as

aposentadorias por incapacidade permanente (nova nomenclatura da atual aposentadoria por invalidez) concedidas em decorrência de acidente de trabalho, doença de trabalho e doença profissional, que farão jus a 100% da média rebaixada, independentemente do tempo de contribuição do segurado na data de concessão. Esse tipo de aposentadoria terá valor fortemente reduzido em relação ao praticado atualmente, quando concedida em decorrência de outras doenças ou de sinistros não caracterizados como “acidentes de trabalho”.

d. O reajuste para preservar o valor real dos benefícios

O relator manteve na Constituição, como regra permanente, os parágrafos dos artigos 40 e 201 que garantem **reajustes que preservem “em caráter permanente, o valor real” dos benefícios previdenciários**. Na versão original da PEC, a sistemática de reajuste passaria a ser definida em lei, deixando de haver garantia constitucional para a preservação do poder aquisitivo e gerando insegurança quanto à manutenção do poder aquisitivo dos segurados na inatividade, inclusive para os que se aposentaram ou se tornaram pensionistas antes da promulgação da emenda.

e. O valor das pensões será menor

O relator **manteve no substitutivo o critério de cálculo do valor da pensão por morte com a sistemática de cotas familiar de 50%, mais 10% por dependente, não reversíveis**. Como o valor de referência para a aplicação das cotas será a aposentadoria que o segurado recebia ou que faria jus na aposentadoria por invalidez na data do óbito, e este valor será reduzido pela regra de cálculo descrita anteriormente, o benefício de pensão concedido a partir da promulgação da emenda será menor do que sob as regras atuais.

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

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

A **desvinculação entre o valor mínimo das pensões e o salário mínimo foi abrandada** na proposta do relator. A proposta do governo previa a desvinculação

completa, mas o relator introduziu uma exceção, mantendo esse piso quando a pensão for o único rendimento do beneficiário (seja ele o cônjuge ou outro dependente).

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

f. A acumulação de benefícios é limitada

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

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

g. Mudam alíquotas contributivas dos segurados

O relator também manteve a proposta do governo de inserir na Constituição a tabela de contribuição dos trabalhadores do setor privado e dos servidores públicos da União, adotando novas alíquotas que, além de progressivas, seriam aplicadas escalonadamente segundo faixas de valor. Relembrando, para os segurados do INSS, a

alíquota mínima diminui de 8% para 7,5% e a máxima sobe de 11% para 14%. Para os servidores públicos federais, a alíquota média sobe de 11% para 14%, sendo esse percentual aplicado escalonadamente com alíquotas que vão de 7,5% até 22%, atingindo 16,8% para remuneração igual ao teto constitucional de remuneração, equivalente a R\$ 39.200,00.

No caso dos RPPSs dos demais entes públicos, até que esses aprovem leis específicas, serão aplicadas, no mínimo, as alíquotas e o escalonamento do regime da União.

O relator, entretanto, descartou a cobrança de contribuições extraordinárias proposta pelo governo, que estaria condicionada à comprovação de déficits atuariais no Regime, o que não impede que isso seja feito por lei do ente federativo.

As regras definitivas para as alíquotas e bases de incidência das contribuições previdenciárias do ente público, dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas serão definidas em lei complementar federal. O que permanece como regra constitucional é que serão cobradas contribuições de aposentados e pensionistas nos proventos que excederem o teto do RGPS ou mesmo na parcela que superar um salário mínimo, se houver comprovação de déficit atuarial no regime.

A alteração da regra constitucional aumenta a carga de contribuições dos segurados, mas não eleva as contribuições patronais incidentes sobre a folha de salários e destinadas ao pagamento dos benefícios do RGPS.

Ainda no RGPS, o sistema especial de inclusão previdenciária, que beneficia trabalhadores de baixa renda e pessoas sem rendimentos, como donas de casa de famílias nessa condição de renda, passa a depender de lei. Além disso, no texto constitucional, é retirada a garantia de aposentadoria com o valor de um salário mínimo.

Outro dispositivo da PEC mantido pelo relator foi a possibilidade de agrupamento de contribuições mensais por parte do segurado do INSS cuja contribuição ficar aquém do valor mínimo mensal para efeito de contagem do tempo de contribuição. Essa medida preenche lacuna na legislação atual, principalmente em relação aos trabalhadores com contratos intermitentes ou em tempo parcial.

h. A aposentadoria dos trabalhadores rurais

As mudanças que o texto da PEC original estipulava para as regras de aposentadoria dos trabalhadores rurais foram quase completamente revertidas. O substitutivo do relator manteve a idade de aposentadoria dos trabalhadores rurais em 55 anos, para as mulheres, e em 60 anos, para os homens. Também manteve em 15 anos o tempo de contribuição ou de atividade rural exigido da mulher trabalhadora para sua aposentadoria, aumentando a do trabalhador de 15 para 20 anos.

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

A proposta do relator reforça os dispositivos da MP 871/2019, recentemente aprovada, no que se refere à identificação dos segurados especiais para fins de concessão da aposentadoria.

i. Regra de transição será para poucos e desconsidera expectativa de direito

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

Para os atuais segurados do RGPS, foram mantidas as regras de transição previstas na PEC original, que possibilitam a concessão da aposentadoria antes de 62/65 anos, nas seguintes alternativas:

- a) segundo o artigo 16, o segurado que, em 2019, tiver contribuído por, no mínimo, 30 anos, se mulher, ou 35 anos, se homem, poderá se aposentar quando a soma de idade e tempo de contribuição (em anos) atingir 86 ou 96 pontos, respectivamente. Essa pontuação sobe em uma unidade a cada ano a partir de 2020 até atingir 100 anos, no caso das mulheres, e 105 pontos, no dos homens. Para os professores, prevê-se cinco anos a menos em contribuições e redução de cinco pontos na soma. Nesse caso, o valor do benefício é calculado pela regra geral (60% + 2% ao ano);
- b) segundo o artigo 17, cumprido o mesmo tempo de contribuição, poderão se aposentar, em 2019, a mulher que tiver 56 anos de idade e o homem que tiver 61 anos. Essas idades se elevam em seis meses a cada ano a partir de 2020. Para os professores, o tempo de contribuição e as idades exigidas são reduzidas em 5 anos.

Também nesse caso, o valor do benefício é calculado pela regra geral (60% + 2% ao ano);

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

O relator introduziu uma quarta alternativa, no artigo 21, pela qual a aposentadoria pode ser concedida aos atuais segurados do RGPS quando alcançarem 57 anos de idade, se mulher, ou 60 anos, se homem e completarem 30 ou 35 anos de contribuição, respectivamente, acrescidos de um “pedágio” de 100% sobre o tempo de contribuição que falta para tanto. Para os professores, essa opção tem redução de dois anos na idade e de cinco anos no tempo de contribuição (55/58, com 25/30 de contribuição). O diferencial mais importante é que os proventos serão de 100% da média dos salários de contribuição, o que a torna vantajosa em relação às demais alternativas, que requerem 40 anos de contribuição para atingir esse valor de benefício ou o penalizam com o fator previdenciário.

Em que pese essa novidade, as regras de transição no RGPS somente livram da regra geral de idade trabalhadores que tenham uma soma muito alta de idade e tempo de contribuição. Por exemplo, mulheres com 50 anos de idade só terão vantagens nessa regra se tiverem acumulado ao menos 25 anos de contribuição; e homens de 55 anos só serão beneficiados se tiverem 30 anos de contribuição ou mais. Embora não haja estimativa precisa do alcance das regras de transição, posto que depende da combinação dos dois fatores, é possível acreditar que não ultrapassem uma fração minoritária do total de segurados do RGPS.

A regra de transição da PEC original para a aposentadoria no RPPS da União foi mantida pelo relator e é condicionada ao mínimo de 20 anos de serviço; cinco anos no cargo; idade de 56 anos, a mulher, e de 61 anos, o homem; tempo mínimo de contribuição de 30 anos ou 35 anos, respectivamente; e soma desses dois parâmetros em 86 e 96 pontos. As idades mínimas de aposentadoria aumentam para 57 e 62 anos, em 2022, enquanto a soma cresce uma unidade a partir de 2020 até atingir 100 e 105 pontos.

Para os professores vinculados ao RPPS da União, as idades mínimas correspondem a 51 anos, se mulher, e 56 anos, se homem; com 25 e 30 anos de contribuição; e pontuação mínima de 81 e 91 pontos respectivamente. A novidade introduzida pelo relator foi o limite máximo da pontuação crescente, que deverá atingir 92 pontos para a professora, em vez dos 95 originais da PEC, e manter-se em 100 pontos para o professor.

Essa regra praticamente restringe a regra de transição a servidores (exceto professores da rede básica de ensino e policiais) que tenham pelo menos de 50 anos de idade e 25 anos de contribuição. Todos os demais cairão na regra de idade de validade geral.

No RPPS da União, os servidores admitidos antes da EC 41/2003, de 31/12/2003, mantêm o direito à integralidade e paridade em duas hipóteses. Na primeira, que compunha a PEC original, além de tempo de contribuição e demais requisitos (tempo no serviço público e no cargo), o servidor deveria atingir 62 anos de idade, se mulher, e 65 anos, se homem. Essa regra da PEC original é despropositada, como mostra o seguinte exemplo: uma servidora com 55 anos incompletos na data da publicação da emenda constitucional, mesmo tendo preenchido todos os demais requisitos para a aposentadoria, teria o período faltante aumentado em sete anos, o que corresponderia a um pedágio de mais de 700%. Para mitigar a extrema dureza da regra, o relator introduziu outra possibilidade para manter o direito à integralidade e paridade: o servidor deverá pagar um pedágio de 100% sobre o tempo que falta para os 30 ou 35 anos de contribuição, além dos demais requisitos, sem a necessidade de atingir os 62 ou 65 anos de idade.

O relator também estabeleceu regras diferentes para a transição quanto ao valor dos proventos dos servidores admitidos pela União após 31 de dezembro de 2003. Nesses casos, a PEC original previa a regra geral de cálculo para os servidores que atendessem ao critério de pontos e se enquadrassem nas regras de transição, exigindo 40 anos para que os proventos equivalassem a 100% da média. No substitutivo, se houver o pagamento

do pedágio introduzido pelo relator, igual ao tempo que falta para cumprir a carência contributiva, o provento passa a ser de 100% da média das contribuições.

j. O BPC é preservado

O relator retirou todas as alterações previstas na PEC original para o Benefício de Prestação Continuada, que pretendia reduzir o valor do benefício para os idosos, impor requisito de patrimônio familiar mínimo para a concessão do auxílio e modificar a concessão dos benefícios às pessoas pobres com deficiência.

k. A mudança no abono é mitigada

O relator também alterou as determinações da PEC original quanto ao abono salarial, que seria limitado a trabalhadores que recebessem um salário mínimo mensal. O limite que o relator propõe é de R\$ 1.364,43, adotando o critério que atualmente define a condição de baixa renda para o auxílio-reclusão, porém, não o fixa em números de salários mínimos como ocorre hoje. Ademais, o substitutivo prevê reajustes nesse valor pelos índices aplicáveis aos benefícios do RGPS.

Considerações finais

A partir do que foi exposto, constata-se que a proposta apresentada pelo relator da PEC 6/2019 retirou do texto original, como já vinha sendo aventado na imprensa por vários analistas, algumas das medidas que colocavam em risco inequívoco a preservação de um sistema público de previdência de caráter solidário e os direitos previdenciários das populações mais vulneráveis. No tocante à solidariedade, pode-se citar a supressão da criação da previdência por capitalização individual e a mitigação de alguns aspectos da desconstitucionalização. No que se refere aos segmentos populacionais mais vulneráveis, destacam-se a manutenção, nos termos atuais, do tempo de contribuição mínimo de 15 anos para a mulher, da forma de contribuição dos trabalhadores rurais da agricultura familiar, das regras para concessão do Benefício de Prestação Continuada, além de medidas que atenuam as alterações originalmente propostas para o abono salarial, o auxílio-reclusão e o valor das pensões. O relator também criou alternativas de regra de transição, tanto para o RGPS quanto para os RPPSs, que ampliam, ainda que não satisfatoriamente, seu alcance.

Porém, muitas das determinações da PEC 6/2019 foram mantidas e são motivo de preocupação e insegurança para os trabalhadores. A desconstitucionalização de regras

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

Portanto, embora se deva reconhecer avanços no relatório ora apresentado, quando comparado à PEC original, continua necessária a revisão de vários pontos do projeto, para que se assegure o cumprimento efetivo dos direitos sociais inscritos na Constituição de 1988.

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

Presidente: Bernardino Jesus de Brito

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

Vice-presidente: Raquel Kacelnikas

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

Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

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

Diretor Executivo: Antonio Francisco Da Silva

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

Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira

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

Diretora Executiva: Cibele Granito Santana

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

Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco – PE

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

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

Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

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

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia – BA

Diretor Executivo: Sales José da Silva

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

Diretora Executiva: Zenaide Honório

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

Direção Técnica

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Fausto Augusto Júnior – Coordenador de Educação

José Silvestre Prado de Oliveira – Coordenador de Relações Sindicais

Patrícia Pelatieri – Coordenadora de Pesquisas e Tecnologia

Rosana de Freitas – Coordenadora Administrativa e Financeira

Equipe responsável

Maria de Fátima Lage Guerra,

Leandro Horie,

Frederico Melo

Luciano Fazio

Vera Lúcia Mattar Gebrim (revisão)