Luiz Alberto dos Santos

A Reforma da Previdência do Governo Temer e o Desmonte da Previdência Pública no Brasil

Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

Luiz Alberto dos Santos

A Reforma da Previdência do Governo Temer e o Desmonte da Previdência Pública no Brasil

Brasília/DF,
Abril de 2017

Luiz Alberto dos Santos

A Reforma da Previdência do Governo Temer e o Desmonte da Previdência Pública no Brasil

A Reforma da Previdência do Governo Temer e o Desmonte da Previdência Pública no Brasil.
Esta publicação faz parte da série Estudos Técnicos do DIAP – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar.

Ficha Técnica

Concepção, pesquisa e texto
Luiz Alberto dos Santos

Supervisão
Ulisses Riedel de Resende
Diretor-Técnico

Coordenação Editorial
Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de documentação

Revisão
Viviane Ponte Sena

Apoio
Alice Coutinho Alves
Alysson de Sá Alves
André Luis dos Santos
Iva Cristina P. de Sant´Ana
Marcos Verlaine da Silva Pinto
Neuriberg Dias do Rego
Robson Lopes Graça

Capa
www.cerino.com.br

Diagramação e editoração eletrônica
Fernanda Medeiros da Costa
F4 Comunicação (61) 3224 - 5021

É permitida a reprodução, desde que citada a fonte

Edição nº 3, Ano 3 – 2017
Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP
SBS – Quadra 01 – Bloco K – Ed. Seguradoras – 3º andar – Salas 301 a 307
70093-900 – Brasília – DF
Telefones (61) 3225-9704 / 3225-9744 Fax: (61) 3325-9150
Página: www.diap.org.br E-mail: diap@diap.org.br

S237s Santos, Luiz Alberto dos.
A reforma da previdência do governo Temer e o desmonte previdência pública no Brasil / Luiz Alberto dos Santos.— Brasília, DF : DIAP, 2017.
152 p. : il. ; color. (Estudos Técnicos do DIAP)

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-62483-27-1

1. Previdência social – Brasil. 2. Reforma da previdência. 3. Brasil - Política e governo. I. Série. II. Título.

CDU: 351.84(81)

Apresentação

É com satisfação que o Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – DIAP retoma a série "Estudos Técnicos", desta vez com o livro **"A Reforma da Previdência do Governo Temer e o Desmonte da Previdência Pública no Brasil"**, de autoria do amigo e conselheiro deste Departamento, Dr. Luiz Alberto dos Santos.

Este livro, se não for a maior e mais completa contribuição ao debate sobre a reforma da previdência brasileira, certamente estará entre as mais importantes, dada a precisão, abrangência e profundidade da análise do sistema e de cada um dos regimes previdenciários do País.

Além de descrever o contexto, analisar os dados e informações apresentados pelo governo como fundamento para a reforma, o livro traduz o significado de cada mudança proposta e seu reflexo sobre a vida dos segurados dos regimes geral e próprio.

Nele, o eleitor encontrará uma visão crítica, porém criteriosa, de cada um dos temas em debate na reforma previdenciária, desde a composição do gasto social, os dados demográficos e as receitas da seguridade social, passando pelas regras de concessão de benefícios propostos na PEC até a desmistificação dos alegados déficits previdenciários.

Trata-se, como se verá, de uma das mais completas radiografias dos temas que dão sustentação ao debate, demonstrando com informações oficiais as razões de supostas ou eventuais insuficiências de financiamento dos regimes previdenciários.

Demonstra, igualmente, que as mudanças atingem, em prejuízo dos segurados dos regimes previdenciários, os três fundamentos da constituição do benefício: a idade, que aumenta; o tempo de contribuição, que aumenta; e o valor da aposentadoria ou pensão, que reduz.

Esta é a quarta publicação de autoria do Dr. Luiz Alberto dos Santos, que o DIAP tem o prazer e a satisfação de editar, especialmente pela qualidade dos dados, informações e análises apresentadas. As anteriores foram a cartilha "Reforma da Previdência - quem ganha e quem perde", e os livros "Reforma Administrativa no contexto da democracia" e "Agencificação, Publicização, Contratualização e Controle Social", todos publicados durante os governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Estamos certos de que esta publicação contribuirá para educação previdenciária e para instruir ações de cidadania no sentido de corrigir exageros e distorções na reforma proposta, que escolhe como variável de ajuste, para a crise fiscal do governo, os segurados da previdência pública, num claro favorecimento ao mercado privado de planos de aposentadoria vendidos pelo mercado. Boa leitura a todos.

Celso Napolitano
Presidente do DIAP

Agradecimentos

À equipe do Diap pelo empenho nas atividades do órgão, em particular em viabilizar suas publicações, e também à diretoria por estimular e incentivar a produção intelectual dos funcionários e consultores da entidade.

Às entidades coeditoras, sem o apoio e contribuições financeiras das quais não teria sido possível viabilizar a edição desta publicação: ANFFA SINDICAL, ANFIP, BANCÁRIOS/DF, CNTI, CONTRATUH, CSPB, CSPM, CTB, CUT NACIONAL, FENAFISCO, FITRATELP, FNE, NCST, SINAT, SINDIFISCO NACIONAL, SINDIRECEITA, SINPROFAZ e SINPRO-SP.

Um agradecimento à equipe da F4 Comunicação, na pessoa de Fernanda Medeiros da Costa, pela diagramação e editoria eletrônica, e ao artista plástico Cerino, pela criação da capa.

Por fim, um agradecimento especial ao Dr. Luiz Alberto dos Santos, que aceitou o desafio de produzir mais essa importante publicação para contribuir com a sociedade, em geral, e com os associados do DIAP, em particular, no debate desse que é o tema mais importante do momento no Brasil, dado seu reflexo sobre a vida e até a sobrevivência de milhões de segurados dos regimes previdenciários.

Brasília-DF, abril de 2017

Antônio Augusto de Queiroz
Diretor de Documentação do DIAP

Sumário

1. A NOVA "REFORMA" DA PREVIDÊNCIA: A PEC 287/2016 9
2. UMA REFORMA OPORTUNISTA 10
3. MAS, AFINAL, DO QUE ESTAMOS FALANDO? O QUE PRETENDE A PEC 287/2016? 15
4. O ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO É REALMENTE UM PROBLEMA? 21
5. É POSSÍVEL FAZER COMPARAÇÕES COM OUTROS PAÍSES? 35
6. COMO É O SISTEMA CONTRIBUTIVO NO BRASIL E EM OUTROS PAÍSES? 43
7. QUAL O VERDADEIRO OBJETIVO DESSA REFORMA? 46
8. MAS, AFINAL, EXISTE DÉFICIT NA PREVIDÊNCIA SOCIAL? 49
9. COMO SE DÁ A FABRICAÇÃO DO "DÉFICIT" DA PREVIDÊNCIA E DA SEGURIDADE SOCIAL? 65
10. COMO A REFORMA AFETA OS TRABALHADORES E SERVIDORES? 73
11. COMO FICA A DIFERENÇA ENTRE HOMENS E MULHERES? 75
12. COMO SERÃO CALCULADOS OS BENEFÍCIOS? 80
13. COMO FICA A APOSENTADORIA POR INVALIDEZ? 90
14. O QUE MUDA PARA QUEM JÁ ESTÁ APOSENTADO? 92
15. COMO FICA O TRABALHADOR RURAL NA REFORMA? 93
16. A IDADE MÍNIMA AINDA VAI AUMENTAR MAIS? 99
17. COMO A PEC 287/2016 AFETA OS SERVIDORES PÚBLICOS? 100
18. COMO FICA A SITUAÇÃO DOS MILITARES NA REFORMA? 113
19. COMO A PEC 287/2016 ATINGE OS BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL? 114
20. COM A PEC 287/2016, QUAIS AS ALTERAÇÕES NAS REGRAS DA PENSÃO POR MORTE? 116
21. COMO SERÃO APLICADAS AS REGRAS DE TRANSIÇÃO? 120
22. E AS APOSENTADORIAS DOS POLICIAIS E PROFESSORES? 123
23. E AS APOSENTADORIAS ESPECIAIS EM ATIVIDADES INSALUBRES? 126
24. O QUE MUDA NA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR NO SERVIÇO PÚBLICO? 128
25. O ABONO DE PERMANÊNCIA SERÁ MANTIDO? 133
26. A APOSENTADORIA DOS PARLAMENTARES E DEMAIS TITULARES DE MANDATO ELETIVO TAMBÉM VAI MUDAR? 135
27. MAS, AFINAL, COMO SERÁ A TRAMITAÇÃO DA PEC E SUA POSSIBILIDADE DE APROVAÇÃO? 135
28. CONCLUSÃO 139
29. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 147

TABELAS E GRÁFICOS

FIGURA 1- COMPOSIÇÃO DO GASTO SOCIAL – GOVERNO CENTRAL – 2002-2015 13
FIGURA 2 - SIMULAÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS SOB O NOVO REGIME FISCAL DA EC 95/2016 (2015-2036) 14
FIGURA 3 - EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER (2010- 2015) 22
FIGURA 4 - BRASIL – ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER POR UF - 2015 23
FIGURA 5 - EXPECTATIVA DE VIDA AOS 65 ANOS – OCDE E PAÍSES SELECIONADOS - MULHERES (2010-2015 E 2060-2065) 24
FIGURA 6 - EXPECTATIVA DE VIDA AOS 65 ANOS - OCDE E PAÍSES SELECIONADOS - HOMENS (2010-2015 E 2060-2065) 25
FIGURA 7 - BRASIL – ESPERANÇA DE VIDA AOS 65 ANOS POR UF - 2015 25
FIGURA 8 – IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA (HOMENS) X EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER TOTAL E COM SAÚDE – PAÍSES SELECIONADOS – 2015 27
FIGURA 9 - DESPESA PREVIDENCIÁRIA E % DE IDOSOS (65 ANOS OU MAIS) - 2015 (FMI) 28
FIGURA 10 - DESPESA PREVIDENCIÁRIA EM % DO PIB E % DE IDOSOS (65 OU MAIS) - 2014 (OCDE) 29
FIGURA 11 - DESPESA PREVIDENCIÁRIA EM % DO PIB E PIB PER CAPITA - 2014 (OCDE) 30
FIGURA 12 – PIB PER CAPITA (PPP) E % DE IDOSOS (65 OU MAIS) – 2014 (OCDE) 31
FIGURA 13 – RAZÃO DE DEPENDÊNCIA – PAÍSES SELECIONADOS – 1990/2050 33
FIGURA 14 - BRASIL – PERCENTUAL DA POPULAÇÃO IDOSA/POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA – 2000/2050 33
FIGURA 15 - TAXAS DE POBREZA RELATIVA NA AMÉRICA LATINA (2014) 37
FIGURA 16 – COEFICIENTE DE GINI – PAÍSES SELECIONADOS 2010-2014 38
FIGURA 17 - TAXA DE REPOSIÇÃO DA RENDA DAS APOSENTADORIAS PARA TRABALHADORES DE RENDA MÉDIA 38
FIGURA 18 – RENDA MÉDIA EM USD PPP - 2014 39
FIGURA 19 – BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E DE PROTEÇÃO SOCIAL EM % DA RENDA MÉDIA EM USD PPP - 2014 41
FIGURA 20 – RECEITAS DA PROTEÇÃO SOCIAL POR TIPO – EUROPA (2014) 45
FIGURA 21- COMPOSIÇÃO EM % DA DESPESA PREVIDENCIÁRIA DA UNIÃO (1995-2016) 50
FIGURA 22 - DESPESA PREVIDENCIÁRIA DA UNIÃO – EM R$ BILHÕES DE DEZEMBRO DE 2016 52
FIGURA 23 - EVOLUÇÃO DO "DÉFICIT" DO RGPS COMO % DO PIB (2002-2016) 54

FIGURA 24 - EVOLUÇÃO DA DESPESA, RECEITA E DÉFICIT DO RPPS DA UNIÃO (% DO PIB) – 2006-2017 59
FIGURA 25 - EVOLUÇÃO DO DÉFICIT DO RPPS COMO % DO PIB (2002-2016) 61
FIGURA 26 - REGIMES PRÓPRIOS DOS ESTADOS – DÉFICIT COMO % DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS (2013) 63
FIGURA 27 - EVOLUÇÃO DO SUPERÁVIT DA SEGURIDADE SOCIAL – SEM EFEITOS DA DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO – 2001-2015 (EM R$ BILHÕES) 71
FIGURA 28 - IDADE DE APOSENTADORIA EM 2014 PARA QUEM ENTRA NO MERCADO DE TRABALHO AOS 20 ANOS 76
FIGURA 29 - MÉDIA EFETIVA DE IDADES DE SAÍDA DO MERCADO DE TRABALHO E IDADES EXIGIDAS PARA APOSENTADORIA - OCDE (2014) 77
FIGURA 30 - ANOS DE CONTRIBUIÇÃO OU RESIDÊNCIA EXIGIDOS PARA APOSENTADORIA BÁSICA 80
FIGURA 31 - RGPS - BENEFÍCIOS URBANOS EMITIDOS POR FAIXAS DE VALOR EM MÚLTIPLOS DO SALÁRIO MÍNIMO (JAN. 2017) 83
FIGURA 32 - RGPS - QUANTIDADE DE APOSENTADORIAS URBANAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO CONCEDIDAS, POR ESPÉCIES E SEXO DO SEGURADO, SEGUNDO FAIXAS DE VALOR- 2015 84
FIGURA 33 - RGPS – IDADES MÉDIAS NA DATA DE INÍCIO DO BENEFÍCIO – JAN 2017 85
FIGURA 34 - RGPS – APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO - IDADES MÉDIAS NA DATA DE INÍCIO DO BENEFÍCIO – 2004/2016 86
FIGURA 35 - RGPS - APOSENTADORIAS POR TIPO – JANEIRO DE 2017 88
FIGURA 36 – RGPS – APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO CONCEDIDAS E TEMPO DE SERVIÇO NA DIB EM ANOS – 2013/2015 89
FIGURA 37 - APOSENTADORIAS CONCEDIDAS POR ANO (CIVIS – PODER EXECUTIVO FEDERAL) 1991-2016 101
FIGURA 38 - APOSENTADORIAS INTEGRAIS CONCEDIDAS – PODER EXECUTIVO – IDADE MÉDIA -1999-2016 102
FIGURA 39 - TEMPO MÍNIMO DE FILIAÇÃO PARA FAZER JUS A UMA APOSENTADORIA NO SERVIÇO PÚBLICO 109

TABELA 1 – IDADES MÍNIMAS PARA APOSENTADORIA E EXPECTATIVAS DE VIDA AOS 65 ANOS (2014) 42
TABELA 2 - ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PARA TRABALHADORES E EMPREGADORES DO SETOR PRIVADO 44
TABELA 3 – BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS – VALORES MENSAIS EM R$ MIL (2004/2016) 53
TABELA 4 - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO RGPS – 2015/2050 54
TABELA 5 - DÉFICIT ATUARIAL DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA - 2016 57
TABELA 6 - BALANÇO ATUARIAL COM SEPARAÇÃO DOS COMPROMISSOS DA GERAÇÃO ATUAL E DAS GERAÇÕES FUTURAS 58
TABELA 7 - NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DO RPPS DA UNIÃO (CIVIS) – 2015/2060 62
TABELA 8 – ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS FISCAIS NA SEGURIDADE SOCIAL (2017) 68
TABELA 9 – BALANÇO DA SEGURIDADE SOCIAL – MPDG - 2016 70
TABELA 10 - RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL – SEM DRU – 2005-2015 71
TABELA 11 - PEC 287/2016 - NOVAS REGRAS DE CÁLCULO DAS APOSENTADORIAS 81
TABELA 12 - PEC 287/2016 - RGPS – REGRAS GERAIS PARA APOSENTADORIA 86
TABELA 13 - PEC 287/2016 - RGPS – % DO BENEFÍCIO DEVIDO, POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO 87
TABELA 14 - QUANTITATIVO DE SERVIDORES – PODER EXECUTIVO - POR NÍVEL DE ESCOLARIDADE DO CARGO (SET-2016) 102
TABELA 15 - REFORMAS NOS REGIME DE PREVIDÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO NOS ÚLTIMOS 25 ANOS 107
TABELA 16 - ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA APOSENTADORIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS 108
TABELA 17 - PEC 287/2016 – RPPS – REGRAS GERAIS PARA APOSENTADORIA 111
TABELA 18 - PEC 287/2016 – REGRA DE CÁLCULO DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA DO SERVIDOR 112

O QUE É O DIAP 150
CONSELHO DIRETOR DO DIAP 152

1. A Nova "Reforma" da Previdência: a PEC 287/2016

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

Não obstante já tenham sido feitas mudanças no Regime Geral da Previdência Social e nos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos a partir das Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/03 e nº 47/05, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional, em 6 de dezembro de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 287, de 2016, destinada a introduzir profundas modificações no texto constitucional e nos direitos da população.

Mesmo sem que dados e estudos atuariais tenham sido apresentados e examinados, o Governo mobilizou-se, tão logo empossado em maio de 2016 o Presidente Michel Temer, para elaborar uma proposta de Emenda à Constituição. Trata-se da concretização do compromisso já apontado pelo seu Partido, o PMDB, no documento "Uma Ponte para o Futuro", divulgado em 2015[1].

Já no final do primeiro Governo Dilma, o tema havia sido apontado como importante. A Presidente editou uma Medida Provisória[2] para alterar as regras das pensões, de aposentadoria por invalidez e auxílio doença, ao final de 2014, e em 2015, instalou o Fórum da Previdência, com a participação do Governo, centrais sindicais e entidades de aposentados para discutir uma reforma da previdência. O Fórum se reuniu várias vezes, mas não atingiu um consenso.

Em 2016, com o processo de impeachment da Presidente Dilma, Michel Temer assumiu e uma das suas primeiras medidas foi transferir a competência sobre previdência do Ministério do Trabalho e Previdência Social para o Ministério da Fazenda, submetendo todas as deliberações sobre previdência à lógica da área econômica do Governo, e eliminando qualquer vestígio de preocupação com os aspectos sociais desse tema.

A partir daí um grupo de técnicos elaborou, durante alguns meses, mas sem qualquer debate com a sociedade, uma proposta de reforma da previdência. O envio dessa proposta ao Congresso foi adiado diversas

1 Disponível em http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf
2 Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm

vezes, devido a crises políticas – como a queda de Eduardo Cunha - ou por mero oportunismo, - para evitar a contaminação da discussão pelo processo de eleições municipais em 2016.

Essa proposta, desde 6 de dezembro de 2016, tramita na Câmara dos Deputados. Foi analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara (CCJC) a toque de caixa, ignorando todas as questões constitucionais relevantes. Foi feito um acordo para que, pelo menos, a comissão especial que iria examinar o seu mérito não fosse instalada antes do retorno do recesso parlamentar.

Assim, a CCJC da Câmara admitiu a tramitação da PEC 287/2016, e em 8 de fevereiro de 2017 foi instalada a comissão especial, composta por 36 membros titulares e suplentes.

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

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

2. Uma reforma oportunista

Mais uma vez, porém, o debate sobre a Previdência Social e sua reforma está posto de forma equivocada, porque parte, inicialmente, de uma conjuntura, um momento de crise fiscal que é real e afeta as contas públicas da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, mas decorre de uma queda da atividade econômica e dos preços relativos das commodities exportadas pelo Brasil, que afeta a arrecadação e o nível de emprego, para dizer que a previdência social do povo brasileiro é, por si só, insustentável. É, por assim dizer, uma proposta de reforma "oportunista", que se aproveita de uma situação momentânea de fragilidade do Estado para aprovar um duro pacote de medidas para reduzir o alcance da previdência social pública e da assistência social no Brasil.

A propaganda do Governo, que visa obter apoio à reforma, mas também constranger os membros do Poder Legislativo, tem sido

nessa direção. A Mensagem Presidencial entregue por Michel Temer ao Congresso no dia 2 de fevereiro fala claramente isso: se a previdência não for reformada, ela falirá. Assim, pretensamente, a reforma objetiva "salvar" a previdência social e garantir os benefícios futuros dos segurados. Em vídeos divulgados na TV e Internet, o Governo aponta para um "déficit" entre o que a Previdência recebe e o que gasta com as aposentadorias e benefícios, e afirma que

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

A 1ª Vara da Justiça Federal de Porto Alegre, em 15.03.2017, suspendeu a veiculação da propaganda governamental. Em sua decisão cautelar, a Juíza Marciane Bonzanini considerou que "o que se verifica é que não se trata de publicidade de atos, programas, obras, serviços ou campanhas dos órgãos públicos, com caráter educativo, informativo ou de orientação social", como permite a Constituição no seu art. 37, § 1º.

Para a Justiça,

> *"trata-se de publicidade de programa de reformas que o Partido político que ocupa o poder no governo federal pretende ver concretizadas. Ou seja, não há normas aprovadas que devam ser explicadas para a população; não há programa de Governo que esteja amparado em legislação e atos normativos vigentes. Há a intenção do Partido que detém o poder no Executivo federal de reformar o sistema previdenciário e que, para angariar apoio às medidas propostas, desenvolve campanha publicitária* ***financiada por recursos públicos****."*

Em 21 de março de 2017, o Presidente do Tribunal Regional Federal da 4ª Região indeferiu o pedido de suspensão da liminar concedida, mantendo a decisão da Juíza da 1ª Vara Federal. Contudo, em 05.04.2017, a Presidente do Supremo Tribunal Federal liberou novamente a campanha, por considerar que a sua suspensão subtrai da Administração Pública "os meios necessários para divulgação da proposta de reforma, sua motivação e repercussões".

Não é a primeira vez, também, que a Justiça proíbe ou condena a propaganda governamental para "empurrar" uma reforma da previdência no Congresso Nacional ou convencer o povo da sua necessidade. Em 2003, no Governo Lula, a Justiça também suspendeu a campanha em favor da reforma. E, em 1998, da mesma forma, o Governo também foi condenado por abusar de recursos públicos para obter ganhos políticos com a reforma da previdência. A decisão da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região de 12 de dezembro de 2012

em uma Ação Popular ajuizada **14 anos antes** confirmou o fato de que a propaganda do Governo, que enviou 17 milhões de cartas aos segurados do INSS em 1998, era contrária à moralidade pública. E, ainda,

> "*Como se vê, não houve finalidade meramente informativa, sendo inequívoco o conteúdo ideológico da publicidade combatida. Esta conclusão ganha ainda mais força a partir da decisão proferida pelo TSE em agosto de 1998, na qual o então Ministro Waldeck Ornelas foi condenado ao pagamento de multa por ter a carta sob exame sido considerada como propaganda política.*"

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

Para isso, inclusive, o Governo já fez um movimento extremamente complexo e problemático que foi a aprovação da Emenda Constitucional 95, de 2016, resultante da PEC 241/16, a "PEC da Morte".

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

O que importa, sob a perspectiva do ajuste fiscal a qualquer preço, para gerar mais e mais espaço fiscal para o pagamento de juros e encargos da dívida pública, é um limite físico que congela o gasto público em termos reais, que não vai ser, portanto, ajustado nem de acordo com o crescimento da população nem com a mudança do seu perfil em termos de envelhecimento ou em termos de demandas por mais direitos, ou a implementação da própria Constituição - nada disso importa.

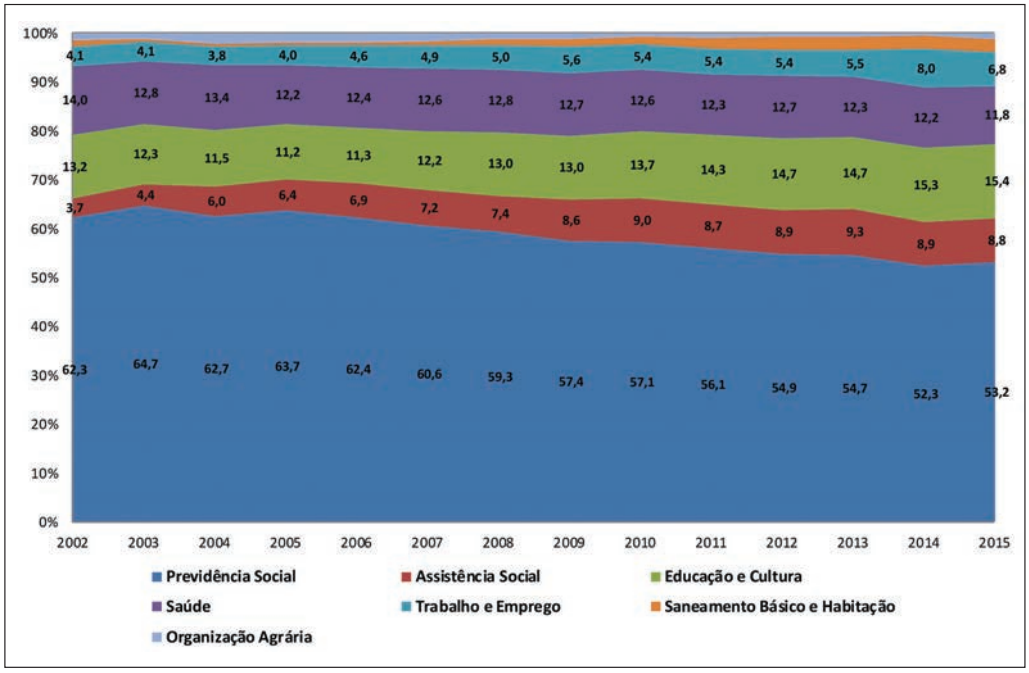
Para que esse congelamento de gastos públicos seja viável, as demais despesas terão que ser enquadradas e não poderão ter um crescimento maior do que o IPCA. Como é natural que algumas despesas cresçam ao longo do tempo mais do que outras, isso significa dizer que **algumas despesas vão perder espaço no orçamento**, e uma das despesas

que não só não pode crescer mais do que o IPCA, como deve reduzir o seu espaço a partir dessa reforma, é a **despesa previdenciária**.

Como vemos no gráfico a seguir, a despesa com direitos sociais alcança várias finalidades, como trabalho e emprego, saúde, saneamento e habitação, educação e cultura, organização agrária, assistência social e previdência social. Segundo dados do Tesouro Nacional, o gasto social aumentou no Brasil, entre 2002 e 2015, de 12,8% para 17,5%[3] do Produto Interno Bruto (PIB).

De todas essas despesas, a mais relevante, no gasto social total, é a despesa da previdência. Contudo, como foram implementadas políticas públicas importantes para promover o desenvolvimento inclusivo, em todas as áreas, com destaque para ações da assistência social (como o Bolsa Família), da educação (como o REUNI, o PROUNI e o PRONATEC), e do saneamento e habitação (como o Programa Minha Casa, Minha Vida), a despesa previdenciária, embora tenha aumentado bastante, até diminuiu a sua participação na despesa social total, desde 2002:

Figura 1- Composição do gasto social – Governo Central – 2002-2015



Fonte: MF/STN. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015.

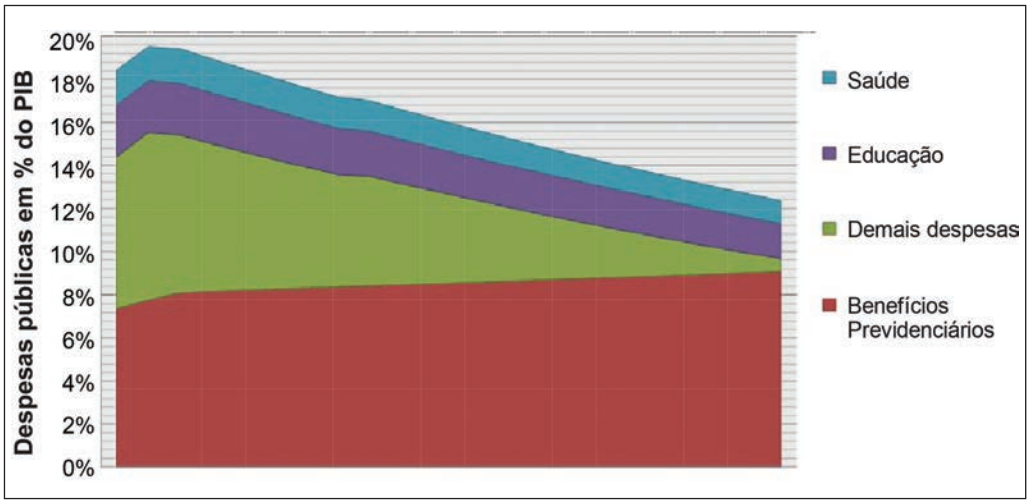
3 MF/STF. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015. Brasília: MF/STN, 2016.

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

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

O gráfico a seguir demonstra a relevância da despesa previdenciária nesse novo cenário de ajuste fiscal, se essa "reforma" não for aprovada:

Figura 2 - Simulação das Despesas Públicas sob o Novo Regime Fiscal da EC 95/2016 (2015-2036)



Fonte: Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016. 1ª edição.

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

Esse é, assim, o sentido imediato da atual reforma da previdência social: impedir o crescimento da despesa com benefícios previdenciários e assistenciais, e até mesmo obter a sua redução. Segundo dados do Ministério da Fazenda, a economia total acumulada no RGPS entre 2018 e 2027 atingiria R$ 689,1 bilhões em valor atual, e R$ 128,8 bilhões com os benefícios assistenciais.

3. Mas, afinal, do que estamos falando? O que pretende a PEC 287/2016?

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

Mas, de fato, não estamos falando apenas do RGPS, mas também dos **regimes próprios de previdência social (RPPS)**, que garantem as aposentadorias e pensões dos servidores públicos, numa leitura mais ampla.

E, mais ainda, também estamos falando dos gastos assistenciais que tem a mesma função de substituição da renda para os carentes, como é o caso do benefício de prestação continuada da assistência social (BPC).

A PEC 287/2016 alcança todas essas questões: a previdência dos trabalhadores do setor privado, incluídos os urbanos e os rurais; a previdência dos servidores públicos, inclusive magistrados, procuradores do ministério público, defensores públicos, advogados públicos, professores, policiais civis e federais, os médicos, o pessoal administrativo, enfim, todos os que atuam nos órgãos públicos federais, estaduais e municipais. Mas, além deles, afeta os idosos e deficientes físicos carentes.

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

Em grande medida, a PEC 287/2016 promove uma aproximação significativa entre as regras aplicáveis ao RGPS e aos Regimes Próprios, estabelecendo **idade mínima para gozo da aposentadoria em ambos os regimes** e **extinguindo a aposentadoria por tempo de contribuição**, com fixação de requisitos iguais para aposentadoria por idade em ambos os regimes.

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

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

Entre as principais alterações promovidas, destacam-se:

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

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

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

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

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

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

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

8. **Nova regra para cálculo de pensões**, com base em cota familiar de 50% e 10% adicionais por dependente. Extinção da garantia de pensão

não inferior ao salário mínimo. Constitucionalização das regras de temporalidade das pensões, baseadas na idade do cônjuge sobrevivente.

9. **Proibição de acumulação de pensões e aposentadorias** tanto no RGPS quando no RPPS.

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

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

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

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

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

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

1. Os servidores públicos com 45 anos, se mulher, ou 50 anos, se homem, na data da promulgação da Emenda, poderão se aposentar por tempo de contribuição aos 55/60 anos (M/H) desde que cumpram pedágio de 50% sobre o tempo faltante para completar os requisitos de tempo de contribuição hoje exigidos para a aposentadoria (30/35 anos para aposentadoria por tempo de contribuição). Não há regra de transição para a aposentadoria por idade no serviço público.
2. A mesma regra de transição (idade de 45/50 anos na data da promulgação da PEC e pedágio) é aplicada para os segurados

do RGPS, para a aposentadoria por tempo de contribuição e por idade. No caso de aposentadoria por tempo de contribuição, não será aplicada idade mínima. Para fazer jus a aposentadoria por idade (aos 60 ou 65 anos), o segurado deverá cumprir pedágio em relação ao tempo faltante para alcançar 180 contribuições. O benefício, porém, será apurado, em qualquer caso, com base nas novas regras permanentes (51% + 1% por ano de contribuição).

3. No caso dos servidores que atendam ao requisito de 45/50 anos, são fixadas novas regras de transição com base na data de ingresso, mantendo regras de paridade e integralidade ou cálculo pela média das remunerações. Para se aposentar por tempo de contribuição o servidor nessa condição deverá atender aos seguintes requisitos mínimos:
   a. sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;
   b. trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;
   c. vinte anos de efetivo exercício no serviço público;
   d. cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria; e
   e. período adicional de contribuição equivalente a 50% (cinquenta por cento) do tempo faltante para atingir o requisito do item "b";
4. O servidor que cumpra os requisitos do item 3, e que houver ingressado no serviço público até 31.12.2003 poderá se aposentar com proventos integrais e direito à paridade.
5. O servidor que houver ingressado no serviço público até a data da EC 20/98 (16.12.1998) e que cumpra os requisitos do item 3, poderá, ainda, reduzir a idade mínima para se aposentar (55 ou 60 anos) na proporção do tempo excedente ao tempo mínimo de contribuição exigido.
6. O servidor que não tiver as idades mínimas exigidas pela regra de transição, e tiver ingressado até a data da promulgação da Emenda, deverá cumprir a idade mínima da regra permanente (65 anos para homem ou mulher), mas o seu benefício será calculado nos termos da EC 41/03 (média das contribuições), com a aplicação da regra 51%+1% por ano de contribuição,

mas sem sujeição ao teto do RGPS, exceto se optante pela adesão ao Fundo de Pensão;

7. É mantida, para os professores do serviço público com 45/50 anos na data da promulgação da Emenda, o direito à aposentadoria especial aos 50/55 anos com 25/30 de contribuição, desde que atendidos os demais requisitos.
8. Os professores da rede privada (segurados do RGPS) com 45/50 anos na data da promulgação da Emenda, poderão se aposentar com 25/30 anos de contribuição, desde que cumprido o pedágio. O benefício será calculado de acordo com as novas regras.
9. É mantido, para os policiais com 45/50 anos na data da promulgação da Emenda, o direito à aposentadoria especial aos 50/55 anos com 25/30 de contribuição, desde que atendidos os demais requisitos e comprovados pelo menos 20 anos de efetivo exercício em cargo de natureza estritamente policial.

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

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

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

Segundo a OCDE[4], muitos países promoveram reformas desde 2012, essencialmente para atender necessidades de sustentabilidade

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

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

No Relatório do FMI nº 16/349 (*IMF Country Report No. 16/349*), divulgado em outubro de 2016, são apresentadas as seguintes propostas de "reforma", cujo objetivo primeiro é reduzir a despesa com a previdência social no Brasil:

a) Desvincular as aposentadorias e pensões do salário mínimo e aumentar as idades para aposentadoria, para encorajar poupança privada e prover fundos para maiores níveis de investimento (p. 42);

b) Reduzir a generosidade dos sistemas de aposentadorias e pensões;

c) Combinar o aumento da idade para aposentadoria em até 6 anos, com redução de benefícios de até 35%, ou aumentar contribuições (p. 64-65)

Segundo o FMI, despesas relacionadas com a população idosa, tanto aposentadorias e benefícios assistenciais quanto gastos com saúde, alcançarão níveis "incompatíveis com a sustentabilidade fiscal na próxima década" no Brasil. Essas despesas representaram, segundo o FMI, metade do gasto público total em 2015 (16% do PIB) e se não for enfrentada a "generosidade" dos benefícios, deverá atingir 21% do PIB em 2025, e 40% em 2050. Assim, "uma combinação de reformas para reduzir a elegibilidade aos benefícios é considerada e tem o potencial de conter futuros déficits da forma menos distorciva para os incentivos ao trabalho. Adiar a aposentadoria assegurará economias fiscais significativas, mas não apenas um ponto de partida".

Para o Banco Mundial, nos anos vindouros os regimes próprios de

previdência, assim como o RGPS, terão déficits crescentes que precisarão ser financiados com receitas gerais, reduzindo o espaço fiscal para as políticas de inclusão social. Assim,

> *"a agenda da reforma das pensões está no centro da agenda política mais ampla de retomar o crescimento a longo prazo e aumentar a produtividade para a prosperidade partilhada no país. O governo brasileiro gasta aproximadamente 11% do PIB em pensões, o que só é comparável com economias com populações envelhecidas na Europa. Estes números continuarão a aumentar para níveis insustentáveis na próxima década, a menos que reformas de pensões sejam implementadas para conter o regime de benefícios de pensão. Isto é crítico não apenas para a sustentabilidade do sistema de pensões, mas também para salvaguardar o espaço fiscal para despesas críticas de educação, saúde e assistência social."*[5]

E conclui:

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

Fica evidente, assim, o quanto a PEC 287/2016 está alinhada com o receituário dos organismos internacionais, que não levam em conta, em suas considerações, os impactos da reforma proposta sobre os que serão diretamente atingidos por ela.

4. O envelhecimento da população é realmente um problema?

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

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

É um fato que as pessoas, hoje, vivem mais do que no passado,

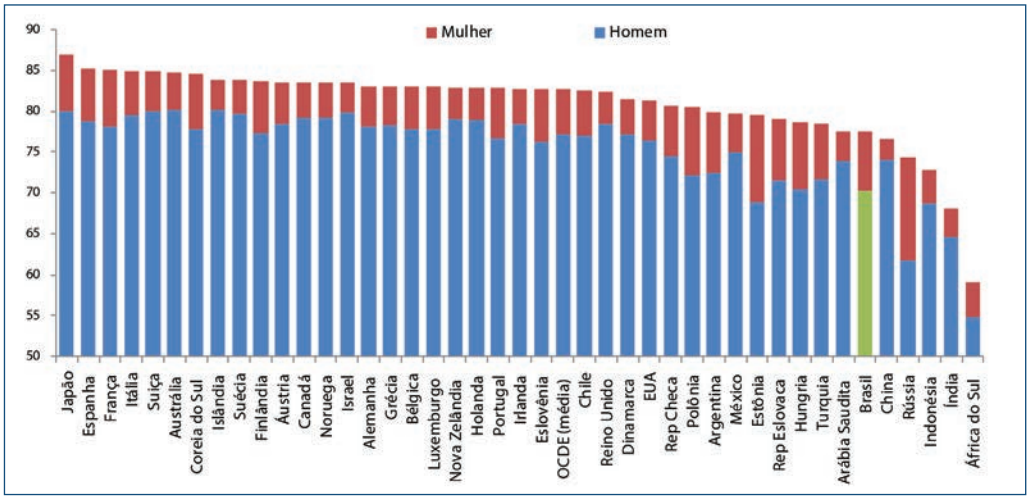
5 WORLD BANK. Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability - Brazil Systematic Country Diagnostic. June, 2016 p. 186. Disponível em http://documents.worldbank.org/curated/en/239741467991959045/pdf/106569-SCD-P151691--PUBLIC-non-board-version.pdf. Tradução nossa.
6 Idem. p. 203/204

e vivem, em geral, em condições melhores. Essa é uma conquista da civilização que deve ser comemorada, mas está sendo vista, hoje, como um problema.

Assim como em outros países, a expectativa de vida ao nascer sofreu elevação expressiva no Brasil nos últimos 60 anos. A expectativa de vida ao nascer, no Brasil, em 1950, era de 45,3 anos para o homem, e de 50,8 anos para as mulheres; em 2015, ela passou para 71,9 anos para o homem, e 79,1 para a mulher – e 75,5 anos, considerados ambos os sexos[7].

Isso decorre da melhoria das condições de vida da população – maior acesso a saúde pública, redução da fome e da pobreza, melhor acesso ao saneamento, melhoria das condições de moradia – mas ainda estamos longe da situação de países desenvolvidos, como mostra o gráfico a seguir:

Figura 3 - Expectativa de vida ao nascer (2010- 2015)



Fonte: United Nations, World Population Prospects - 2012 Revision. OECD Pensions at a Glance 2015.

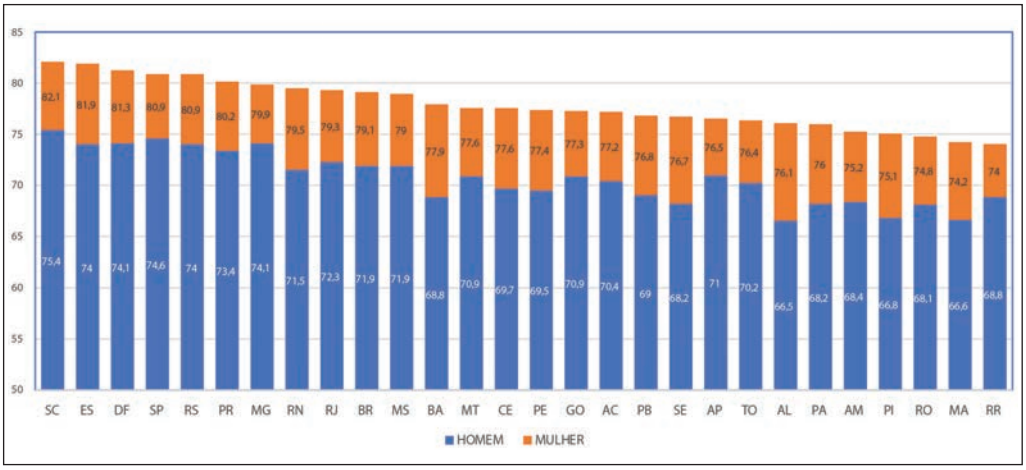
O que o gráfico mostra é que a expectativa de vida ao nascer nos países desenvolvidos, é, ainda, bem superior à do Brasil, e diferente para homens e mulheres em todos eles. Enquanto no Japão ela é de 86,9 anos para as mulheres e 80 anos para os homens, e na França de 85,1 anos para mulheres e 78,2 para os homens, no Brasil, a

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

expectativa as mulheres é de 77,5 anos, e para os homens, de 70,2, para os nascidos entre 2010 e 2015. Isso reflete, claro, o fato de que homens e mulheres têm comportamentos diferentes, ocupações diferentes, e taxas de mortalidade diferentes. A diferença, como vemos, é elevada. A média da expectativa de vida de homens nos países da OCDE é de 9% superior à do Brasil. As mulheres têm a expectativa de vida 6,4% maior, na média, nos países da OCDE.

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

Figura 4 - Brasil – Esperança de Vida ao Nascer por UF - 2015



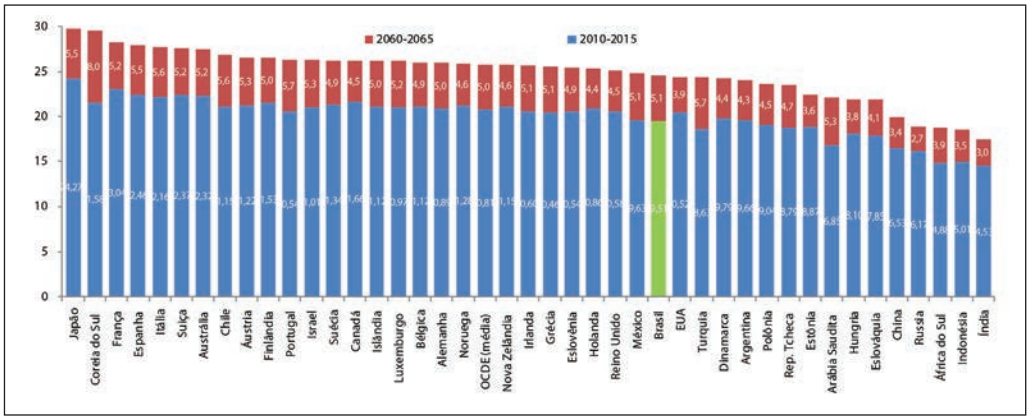
Fonte: IBGE, Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2015

Segundo o IBGE, apenas oito estados possuem esperanças de vida ao nascer superiores à média nacional, entre eles os Estados mais ricos, como São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro. Para os homens e as mulheres as maiores expectativas de vida ao nascer estão no Estado de Santa Catarina, com 75,4 e 82,1 anos. No caso dos homens, a menor expectativa de vida foi encontrada em Alagoas (66,5 anos). Os Estados do Maranhão e Piauí também possuem expectativas de vida masculina na casa dos 66,0 anos, muito inferiores à média nacional.

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

No Brasil, para as mulheres, que vivem em geral mais do que os homens[8], segundo dados do IBGE, relativos a 2015, a expectativa de vida aos 65 anos é de aproximadamente 19,8 anos; para os homens, ela é de 16,7 anos[9]. Segundo dados de 2012 da Organização das Nações Unidas, estima-se que deverá chegar a 24,6 anos até 2065 para as mulheres. Mesmo assim, ela continuará 5% menor do que a dos países da OCDE:

Figura 5 - Expectativa de vida aos 65 anos – OCDE e Países Selecionados - Mulheres (2010-2015 e 2060-2065)

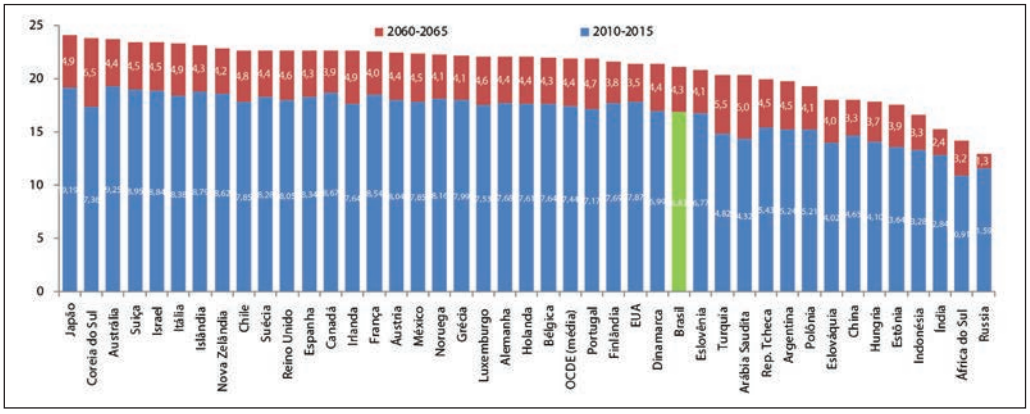


Fonte: United Nations, World Population Prospects - 2012 Revision. OECD Pensions at a Glance 2015.

Para os homens, também haverá essa elevação. A expectativa de vida aos 65 passará para 21 anos, mas ainda será bem menor do que a dos países mais ricos:

8 Segundo a Organização Mundial de Saúde, em média, as mulheres vivem mais do que os homens em todos os países do mundo (World health statistics 2016: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals, 2016).
9 IBGE. Tábuas Completas de Mortalidade para o Brasil 2015.

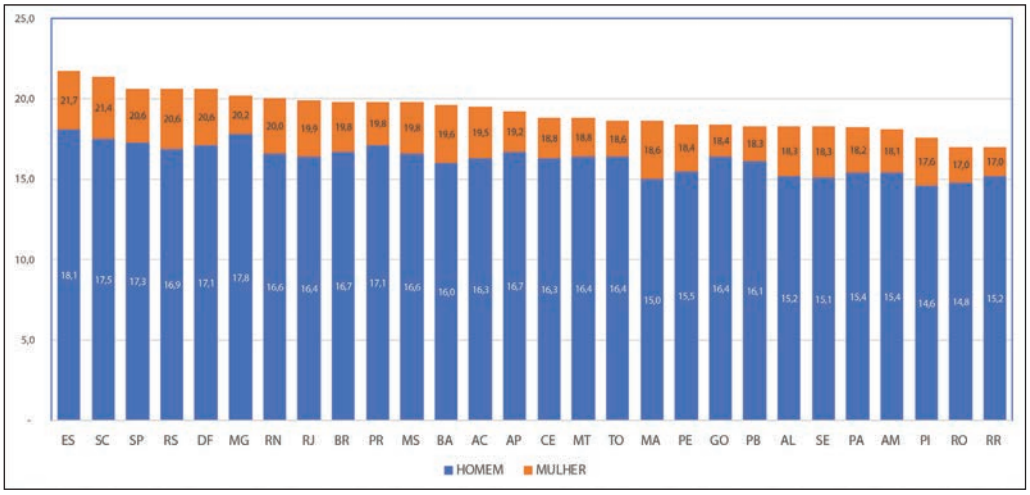
Figura 6 - Expectativa de vida aos 65 anos - OCDE e Países Selecionados - Homens (2010-2015 e 2060-2065)



Fonte: United Nations, World Population Prospects - 2012 Revision. OECD Pensions at a Glance 2015.

Quando examinamos a expectativa de sobrevida aos 65 anos de idade, por Estado, no Brasil, vemos que há, também, diferenças marcantes. Enquanto ela pode chegar a mais de 20 anos para mulheres em sete Estados, na maior parte deles ela é inferior a 19 anos, e pode chegar a apenas 17 anos em Rondônia e Roraima. Para os homens, ela oscila entre 14,6 anos e 18,1 anos, mas a maioria dos Estados – notadamente os mais pobres – tem expectativas de sobrevida entre 15 e 17 anos:

Figura 7 - Brasil – Esperança de Vida aos 65 anos por UF - 2015



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

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

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

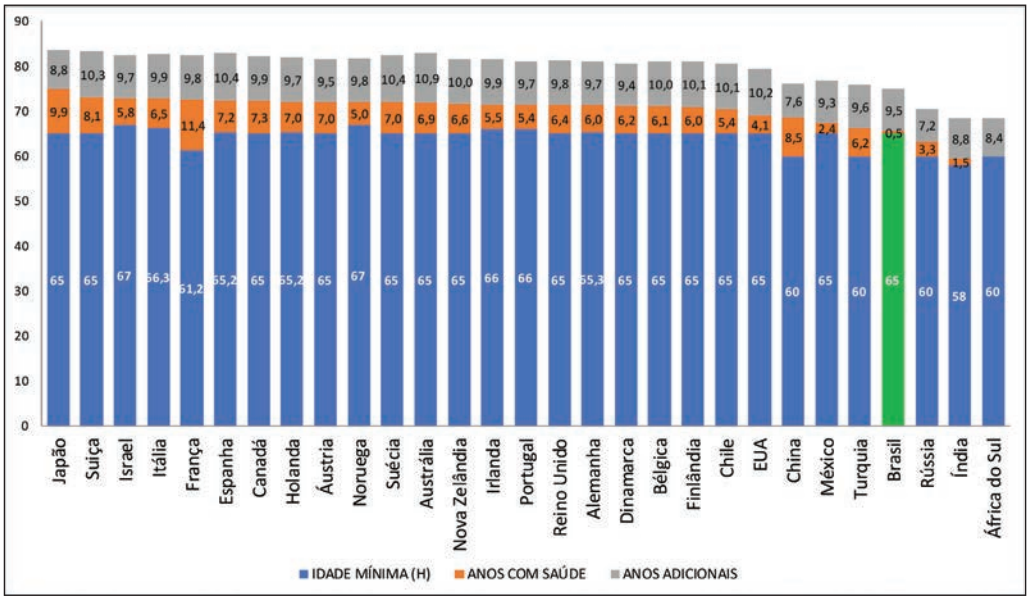
Em todo o mundo, segundo a Organização Mundial de Saúde, a expectativa de vida com saúde, em 2015, era de 63,1 anos para ambos os sexos. Embora essa expectativa varie em cada país de forma próxima à da expectativa de vida total, ela é, em média, 11,7% menor, ou seja, as ***pessoas vivem com saúde***,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

Como demonstra o gráfico a seguir, a expectativa de vida com saúde varia enormemente, e, no Brasil, ela é **9 anos e meio** menor do que a expectativa de vida total. Assim, se uma pessoa nascida em 2015 tem a expectativa de viver 75 anos, desse total **65,5 anos** serão com saúde, e, nos demais anos de vida, ela enfrentará complicações de saúde, próprias da idade, mas que impedirão uma vida normal.

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

Se considerarmos as idades mínimas para aposentadoria, em cada caso, e aquela que a PEC 287/2016 quer estabelecer para o povo brasileiro como um todo, vemos que, entre todos os países do grupo do gráfico a seguir, o Brasil será aquele em que as pessoas terão **menos tempo de vida com saúde, após a aposentadoria.** Enquanto em quase todos os países ricos o tempo de vida com saúde após a aposentadoria vai de 5 a 8 anos, com uma média no grupo considerado de **5,6 anos**, no Brasil, **esse tempo estimado é de apenas 6 meses...**

Figura 8 – Idade mínima para aposentadoria (Homens) x Expectativa de vida ao nascer total e com saúde – Países Selecionados – 2015



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

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

> "***Isso significa que a PEC 287/2016 tem o potencial de transformar o Brasil no pior país, dentre os analisados, para se aposentar.*** *Em outras palavras: muitos brasileiros sequer irão se aposentar, enquanto outros irão se aposentar nas beiras de problemas sérios de saúde que os deixarão incapacitados de ter uma vida plena até morrerem."*[10]

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

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

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

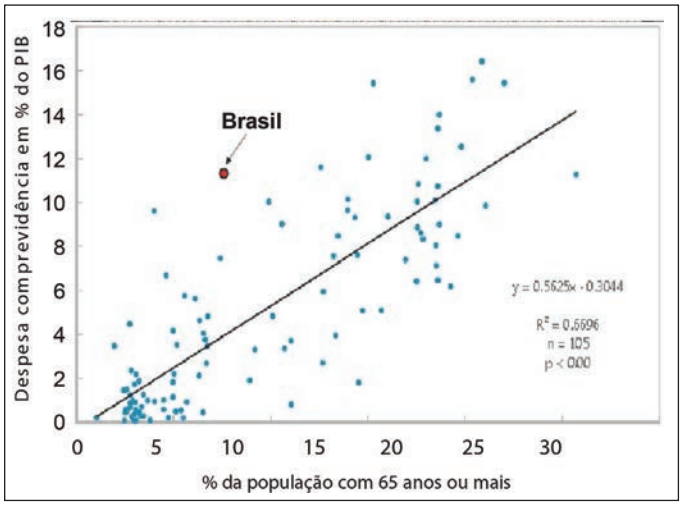
Tanto a exposição de motivos da PEC 287/2016 quanto a própria Mensagem Presidencial enviada em fevereiro de 2017 ao Congresso exploram muito essa mudança drástica que está acontecendo no Brasil e vai acontecer pelos próximos 40 ou 50 anos, ou seja o aumento da participação de pessoas idosas em relação às pessoas economicamente ativas.

Para identificar a gravidade ou impacto dessa relação existe um conceito que se chama "razão de dependência" e identifica a quantidade de pessoas acima de 65 anos em relação às pessoas entre 14 e 65, que são aquelas, em tese, economicamente ativas, ou seja, que estão no mercado de trabalho e, portanto, respondem pela produção da riqueza.

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

No Brasil, a "razão de dependência" atual[11] (13,68), comparada com a despesa previdenciária total em relação ao PIB, é vista como muito elevada para os padrões internacionais. Para demonstrar essa tese, o FMI usa a seguinte comparação:

Figura 9 - Despesa Previdenciária e % de Idosos (65 anos ou mais) - 2015 (FMI)



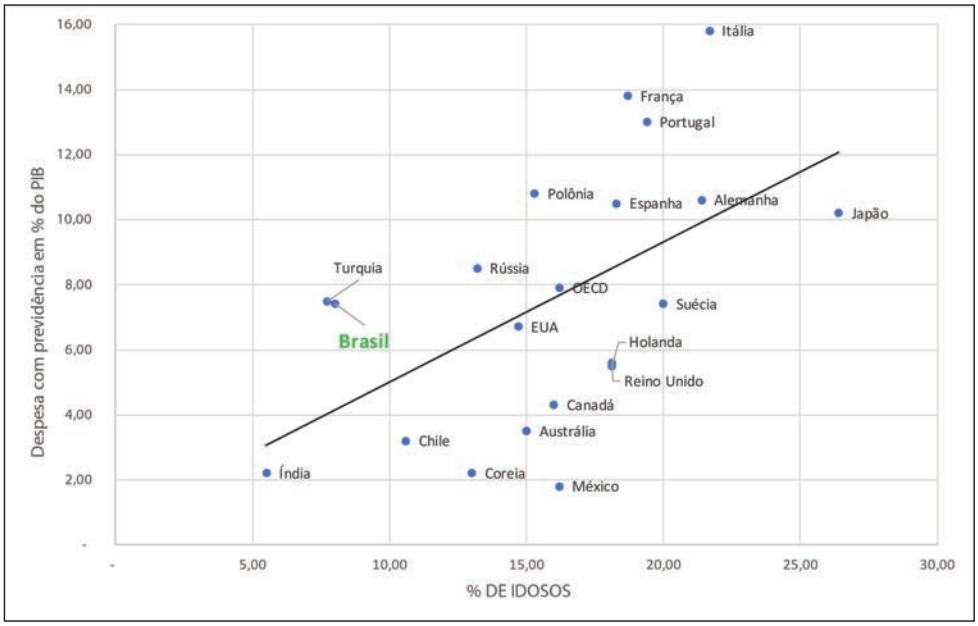
Fonte: IMF Country Report 16/349 – Outubro de 2016, p.53, com base em dados de *World Development Indicators* do Banco Mundial e estimativas do FMI.

11 A "razão de dependência" aqui considerada não computa a população até 14 anos de idade. O Anuário Estatístico da Previdência Social soma esse grupo ao de idosos com 65 anos ou mais, para apurar a razão de dependência, o que pode levar a engano na interpretação dos dados.

Esse dado, porém, não reflete a realidade da situação no Brasil, e emprega números exagerados para apurar o gasto previdenciário. Por outro lado, não utiliza o dado correto quanto à proporção de idosos na população.

Utilizando-se dados mais fidedignos, encontramos uma situação um pouco diferente, e mais próxima da realidade, onde o Brasil se acha menos "descolado" da situação internacional:

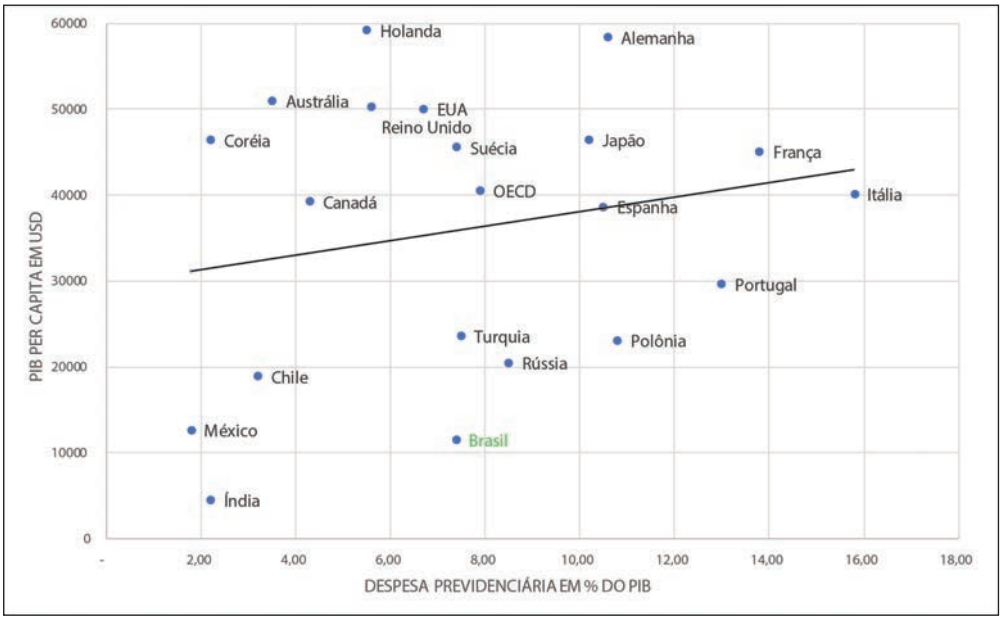
Figura 10 - Despesa Previdenciária em % do PIB e % de Idosos (65 ou mais) - 2014 (OCDE)



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

Quando comparamos a despesa em percentual do PIB e, ao mesmo tempo, a riqueza do país medida pelo PIB per capita (ajustado pela paridade do poder de compra), fica mais evidente o efeito da disparidade de rendas entre as populações e a "relatividade" da despesa previdenciária:

Figura 11 - Despesa Previdenciária em % do PIB e PIB *per capita* - 2014 (OCDE)



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

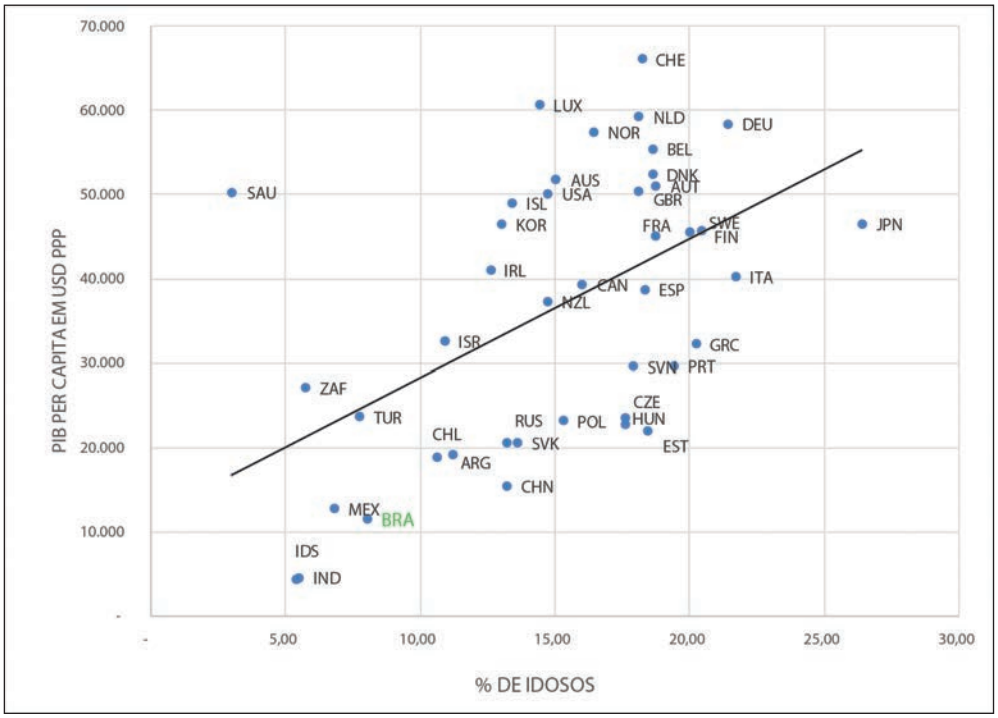
Ou seja: países desenvolvidos dispõem de uma riqueza média muito mais alta, de modo que a despesa previdenciária, em percentual do PIB, resulta muito mais elevada, em termos reais, do que quando comparada com a de um país cujo PIB per capita é ainda muito baixo, como o Brasil, o que reflete a renda média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

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

Por fim, se fizermos uma comparação entre o PIB per capita e o número de idosos, fica muito claro que essa proporção de idosos aumenta com a riqueza do país. Ou seja: os países "ricos" tem mais idosos em

relação à sua população, e o Brasil está muito longe de atingir tanto a mesma proporção de idosos, quanto o mesmo patamar de riqueza. Além disso, nos países "ricos", a situação econômica permite às famílias e aos indivíduos compensar a menor taxa de reposição da renda que é assegurada pelos benefícios previdenciários diretos. Além disso, outros fatores precisam ser considerados, como o número de segurados em gozo de benefícios, que é resultado do maior ou menor grau de inclusão previdenciária, e que situa o Brasil em situação melhor do que a de países como o México e a Índia.

Figura 12 – PIB per capita (PPP) e % de Idosos (65 ou mais) – 2014 (OCDE)



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

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

Para isso, é preciso reduzir o tamanho desses direitos para reduzir a despesa previdenciária e tornar as pessoas mais dependentes da sua própria poupança individual e da sua capacidade laborativa, para não dizer da própria família, embora, no atual contexto social, as famílias estejam mudando de perfil, e a quantidade de filhos por mulher - a taxa de fertilidade - venha diminuindo drasticamente em todo mundo, particularmente em países de renda média ou renda alta.

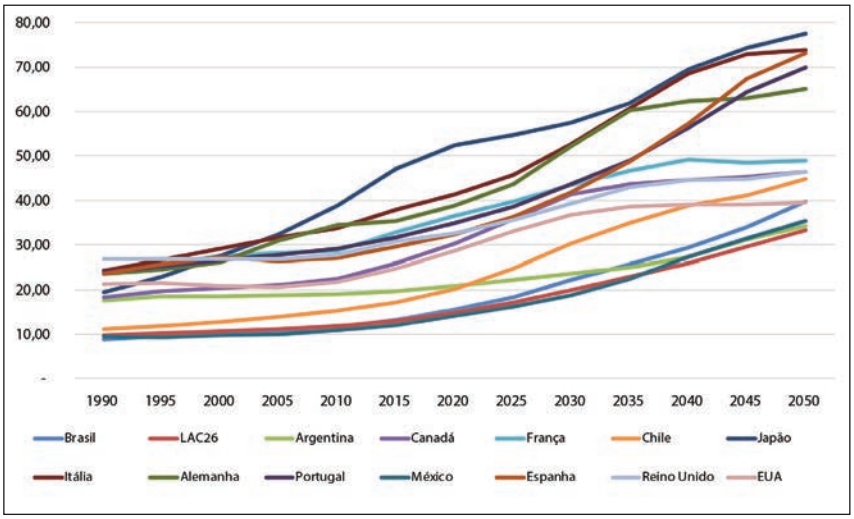
O Brasil, de fato, assim como muitos países pobres, tinha uma taxa de fertilidade elevada até o final da década de 1980. Em média, cada mulher tinha, entre 1975-1980, 4,31 filhos; uma década mais tarde, essa média já era de 3,1 filhos. Em 2005-2010, era de 1,9 filhos por mulher. Atualmente, essa taxa é de 1,75 filhos por mulher, e, segundo as estimativas, deverá se situar nesse patamar até 2060.

Em outros países, porém, essa taxa já é baixa há muito mais tempo, mas nota-se que, no mesmo intervalo de tempo, a maior parte dos países desenvolvidos, e os atuais países em desenvolvimento, particularmente da América Latina, vão se situar na faixa de 1,7 a 2 filhos por mulher, o que é considerado inferior ao ideal para manter a população estável (2,1 filhos por mulher).

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

O envelhecimento da população é um fenômeno global, e atingirá quase todos os países, em maior ou menor grau. Até 20150, o comportamento estimado das razões de dependência pode ser assim observado:

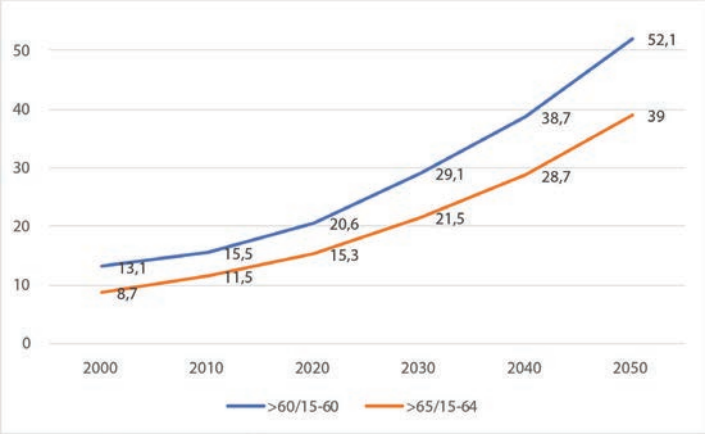
Figura 13 – Razão de Dependência – Países Selecionados – 1990/2050



Fonte: United Nations, World Population Prospects – 2012 Revision. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Um panorama dos sistemas previdenciários na América Latina e no Caribe / OECD, Banco Mundial, BID. – Brasília, DF: BID, 2015.

Como podemos observar, embora o crescimento dessa razão de dependência seja significativo no Brasil, superando a média dos países da América Latina, ela ainda vai estar, em 2050, em um patamar bem inferior de países desenvolvidos, como Reino Unido, Canadá, França, Espanha, Alemanha e Portugal. No gráfico a seguir, vemos a estimativa de percentuais de idosos, em relação à população em idade ativa no Brasil até 2050:

Figura 14 - Brasil – Percentual da População Idosa/População em Idade Ativa – 2000/2050



Fonte: IBGE.
Elaboração nossa.

Como se percebe, essa proporção tem-se alterado bastante ao longo dos anos, embora os números que temos para o futuro sejam sempre números prospectivos, e que podem estar errados. Segundo esses dados, o Brasil só terá a mesma proporção que países como França e Alemanha têm atualmente, daqui a **30 anos**!

Além disso, a estatística não é uma ciência totalmente exata, pois envolve a incerteza e as probabilidades. Se examinarmos as projeções feitas há 30 ou 25 anos atrás e compararmos com o momento atual, há diferenças notáveis.

Em geral os números estimados ou projetados há 30 ou 20 anos atrás foram até mesmo subestimados, porque houve avanços que os estatísticos não tiveram a capacidade de antecipar. Da mesma forma, daqui para o futuro poderá avanços que os estatísticos de hoje não podem medir e que serão capazes de resolver os eventuais impactos econômicos e fiscais decorrentes da redução da população em idade economicamente ativa, ou mesmo mudanças comportamentais que poderão afetar – para menos ou para mais – as taxas de fertilidade.

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

Ainda que o PIB seja uma medida ruim para medir a riqueza e o próprio desenvolvimento econômico, e na falta de um índice melhor, é possível comparar o crescimento do PIB, em escala mundial, e o aumento da população idosa. A constatação é que, mesmo com o crescente aumento do número de idosos em relação à população total, isso não afetou as taxas de crescimento, em mais de 100 anos. Como afirma Phil Mullan, no livro "The Imaginary Time Bomb",

> *"uma taxa razoavelmente constante de crescimento do envelhecimento coexiste com uma variedade de experiências econômicas: expansões, recessões e depressões. Também o tamanho da riqueza econômica tem no longo prazo se expandido muito mais rápido do que a velocidade do envelhecimento – cerca do dobro dessa taxa. Historicamente, tanto a flutuação dos ciclos empresariais e as taxas de crescimento de longo prazo parecem não ser conectadas à tendência secular de envelhecimento".*[12]

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

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

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

Assim, como aponta Phil Mullan (op. Cit, p. 118), se países como Suécia e Japão conseguem sustentar, com o seu estágio atual de progresso, despesas com o Estado de Bem-Estar Social e com uma elevada razão de dependência, não há motivo para duvidar da capacidade de países como o Brasil de conseguirem o mesmo resultado, daqui a 20 ou 30 anos, quando estivermos em patamares mais elevados de desenvolvimento e riqueza.

A chave para a solução da "crise" gerada pelo envelhecimento, assim, não está na redução de direitos, ou na visão pessimista de que uma maior proporção de idosos é um problema a ser enfrentado. A chave está na inclusão previdenciária, para que mais trabalhadores que estão no mercado informal passem a contribuir, na geração de empregos, para que os jovens possam ter inserção produtiva na economia, e na superação das barreiras educacional, digital e tecnológica, entre outras, que impedem ganhos de produtividade na economia do Brasil.

5. É possível fazer comparações com outros países?

Como já vimos antes, comparar realidades distintas demanda um cuidado excepcional. Caso contrário, podemos ser induzidos a erro, por achar que, olhando uma pequena parte da realidade, estamos tirando conclusões razoáveis.

Fazer comparações entre regimes previdenciários sem levar em conta o contexto socioeconômico, assim, leva a conclusões equivocadas, e mais ainda quando se descontextualiza o ambiente em que as "reformas" serão implementadas. Transplantar soluções oriundas de outros contextos como se fossem respostas "mágicas" e "matemáticas" aos

nossos problemas revela, além de insensibilidade, desconhecimento da própria realidade em que serão implementadas.

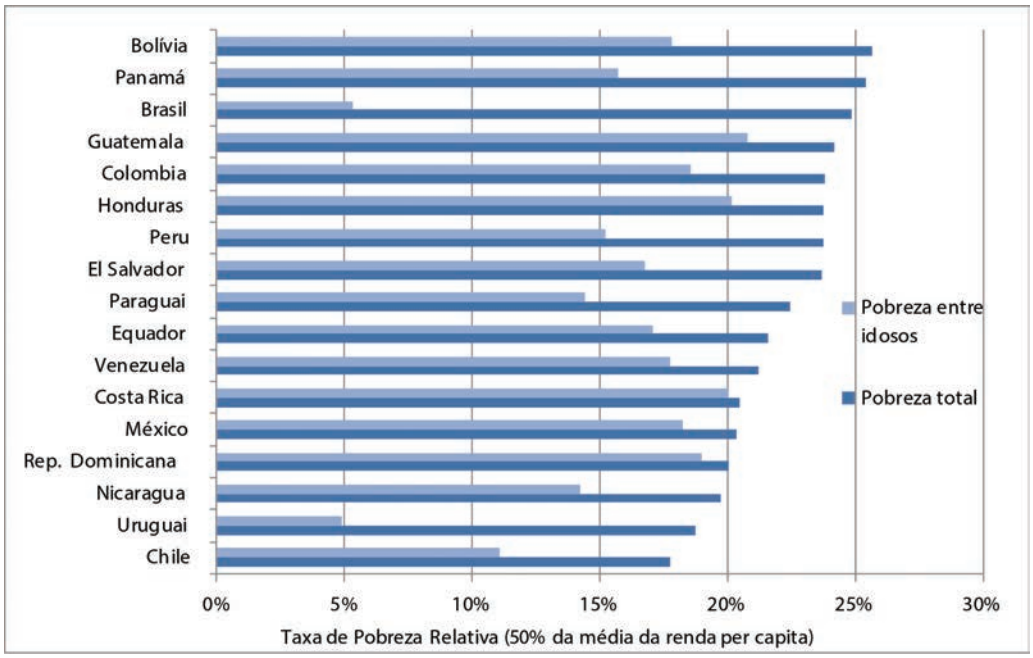
Temos, nesse debate, algumas questões muito complicadas relacionadas a comparações entre regimes previdenciários ao redor do mundo.

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

Num certo sentido isso é verdade, porque nós temos uma Constituição que erigiu um sistema de proteção social, a Seguridade Social, da qual a Previdência é um pilar importante e que realmente tem esse papel. Foi uma importante conquista civilizatória do povo brasileiro.

Não podemos, assim, fazer comparações diretas com países como México, que não tem um regime de previdência inclusivo, ou o Chile, que após uma fracassada reforma privatizante implementada nos anos 1980, acabou por ter que recriar, em 2008, um "pilar solidário" na previdência pública para garantir os proventos básicos dos trabalhadores de menor renda. Por causa disso, esses países gastam, proporcionalmente, muito pouco com aposentadorias e pensões, ou mesmo com assistência social, o que leva a maiores taxas de pobreza entre os idosos. O gráfico a seguir mostra o quadro da pobreza total e entre idosos na América Latina:

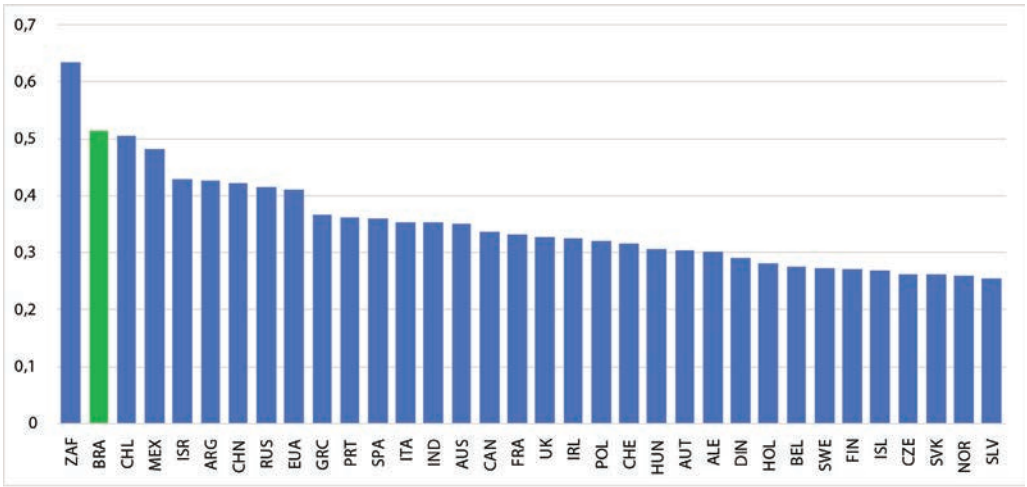
Figura 15 - Taxas de Pobreza Relativa na América Latina (2014)



Fonte: OECD Pensions at a Glance, 2015.

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

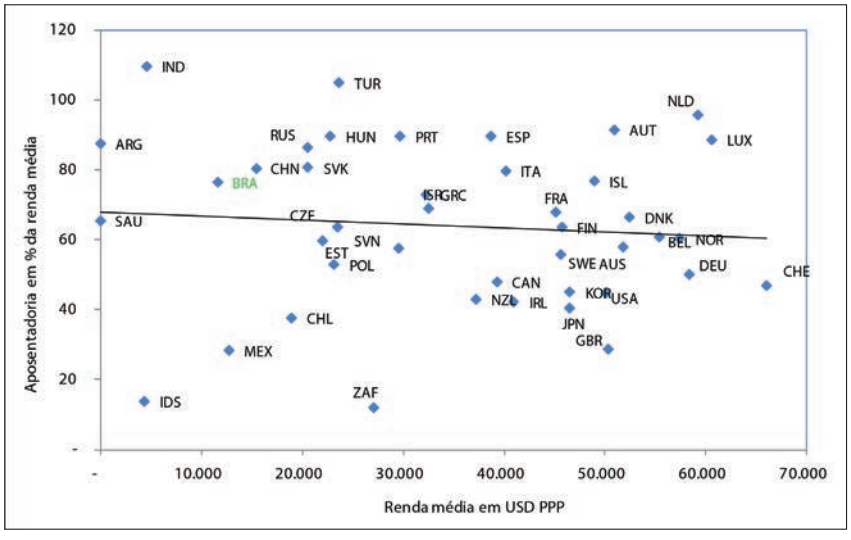
Figura 16 – Coeficiente de Gini – Países Selecionados 2010-2014



Fonte: World Bank. Elaboração nossa. Utilizado o último ano disponível para cada pais.

No Brasil, os benefícios previdenciários e assistenciais desempenham um papel redistributivo importante, e, com efeito, temos, em relação à renda média, uma taxa de reposição de renda que é substantivamente mais elevada do que a verificada em outros países, como mostra o gráfico a seguir:

Figura 17 - Taxa de Reposição da Renda das Aposentadorias para trabalhadores de renda média

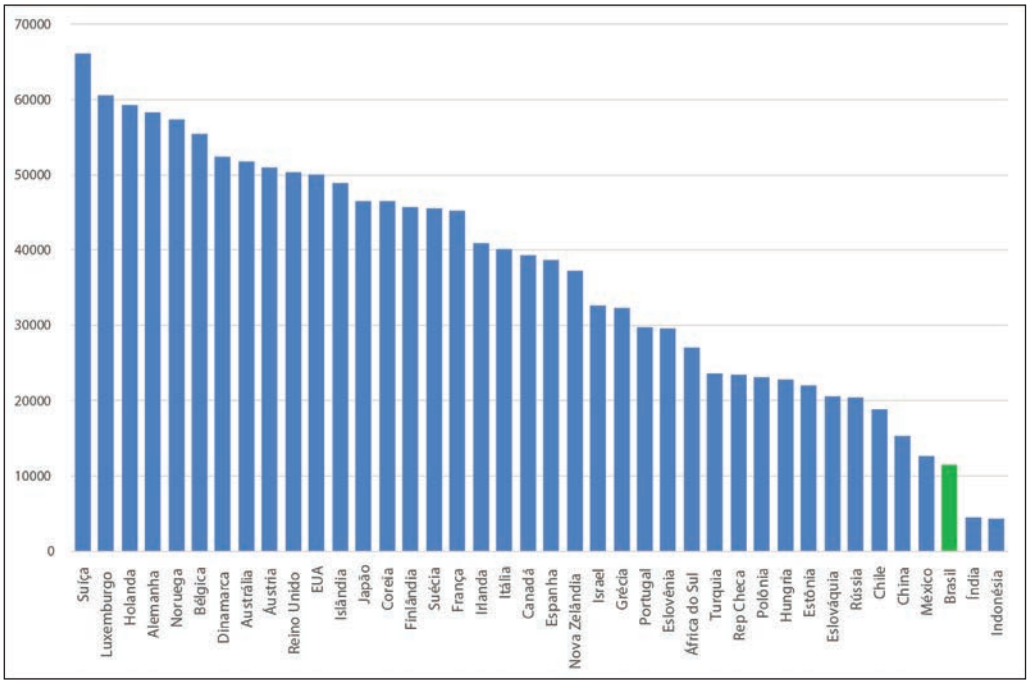


Fonte: OECD Pensions at a Glance, 2015.

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

Se é fato que temos uma taxa de reposição da renda proporcionalmente mais elevada em relação à renda média da população pela Previdência Social em comparação com países como Estados Unidos, na França, no Japão, na Inglaterra ou Alemanha, é preciso levar em consideração a renda média desses países e a sua distribuição de renda. O gráfico a seguir dá uma ideia dessa disparidade, em termos internacionais:

Figura 18 – Renda média em USD PPP - 2014



Fonte: OECD Pensions at a Glance, 2015.

Se olharmos qual é **a renda média da nossa população**, vamos perceber que essa renda média é de **pouco mais que dois salários mínimos**, o que mostra o quanto nossos trabalhadores **trabalham muito, mas ganham pouco**. Até mesmo na China, um país até há pouco visto como abundante em mão-de-obra barata, o salário médio dos trabalhadores do setor industrial já superou os pagos no Brasil e no México, e se aproxima da renda média da força de trabalho em países como Grécia e Portugal[13].

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

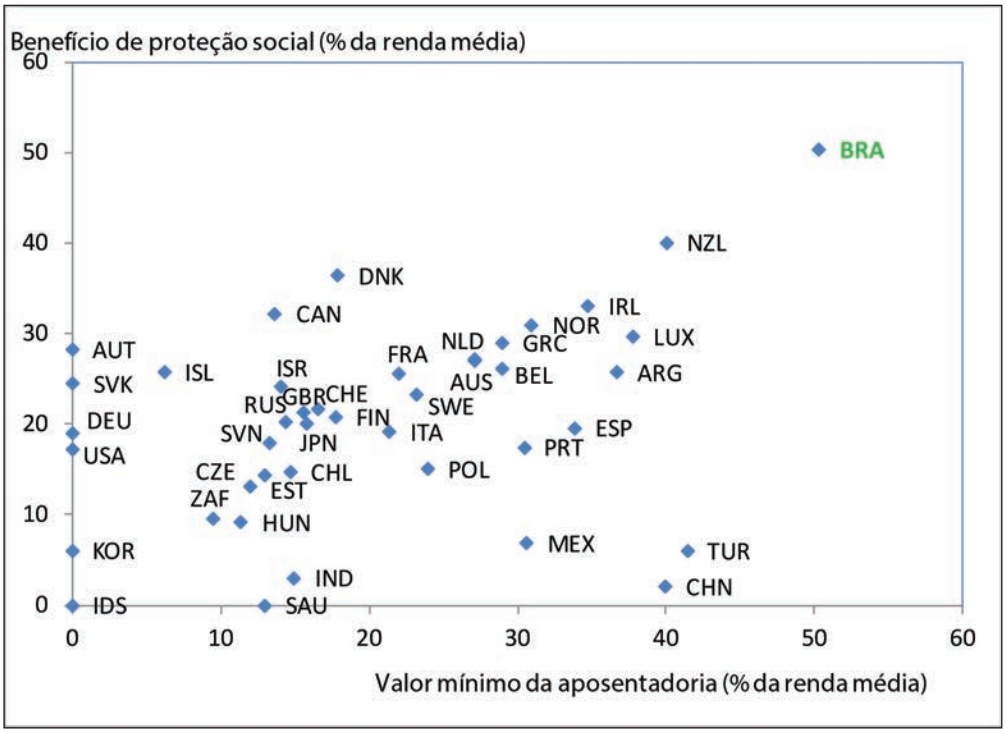
> *"Dessa forma, uma comparação mais adequada é calcular o valor pecuniário do benefício assistencial em relação ao PIB per capita de cada país. Nesse sentido, o valor do BPC em relação ao PIB per capita brasileiro é 33% enquanto que a média da OCDE é 19,2%, demonstrando que o Brasil se destaca por pagar valores mais elevados. Sendo assim, o valor pago pelo BPC deve ter alguma diferenciação do piso previdenciário, sobretudo quando o salário mínimo se encontra no pico da sua série histórica."*[14]

Esse raciocínio já mostra, por si mesmo, a sua fragilidade, pois compara o PIB per capita brasileiro com PIBs per capita que, como vimos, são de **3 a 6 vezes superiores**, mesmo considerando a paridade do poder de compra. O gráfico a seguir ajuda a entender melhor essa comparação: o Benefício de Prestação Continuada, no valor de um salário mínimo, corresponde a 50% da renda média, e a aposentadoria de valor mínimo, da mesma forma. Como a renda média do brasileiro é muito baixa, isso implica num percentual "elevado" em relação à renda média. Mas, em outros países, de renda média muito mais alta, o benefício assistencial mínimo representa um percentual inferior a essa renda:

13 Disponível em http://www.valor.com.br/internacional/4881644/salario-medio-da-industria-da-china-supera-o-do-brasil-e--do-mexico

14 Exposição de Motivos nº 140/2016 MF, de 5 de dezembro de 2016.

Figura 19 – Benefícios Previdenciários e de Proteção Social em % da Renda média em USD PPP - 2014



Fonte: OECD Pensions at a Glance, 2015.

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

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

Pais	IDADE EXIGIDA		Expectativa de vida aos 65 anos		Pais	IDADE EXIGIDA		Expectativa de vida aos 65 anos	
	Homem	Mulher	Homem	Mulher		Homem	Mulher	Homem	Mulher
Islândia	67,0	67,0	80,2	83,8	Suíça	65,0	64,0	80,1	84,9
Noruega	67,0	67,0	79,3	83,5	Hungria	62,5	62,5	70,4	78,5
Irlanda	66,0	66,0	78,4	82,7	Itália	66,3	62,3	79,5	84,9
Portugal	66,0	66,0	76,8	82,8	Israel	67,0	62,0	79,8	83,5
Alemanha	65,3	65,3	78,2	83,1	Reino Unido	65,0	62,0	78,5	82,4
Holanda	65,2	65,2	78,9	82,8	Eslováquia	62,0	62,0	71,5	79,2
Espanha	65,2	65,2	78,8	85,2	Rep. Checa	62,7	61,3	74,5	80,6
Austrália	65,0	65,0	80,1	84,7	França	61,2	61,2	78,2	85,1
Bélgica	65,0	65,0	77,9	83,0	Estônia	63,0	61,0	68,9	79,5
Canadá	65,0	65,0	79,3	83,5	Áustria	65,0	60,0	78,5	83,5
Coreia do Sul	65,0	65,0	77,9	84,6	Chile	65,0	60,0	77,0	82,6
Dinamarca	65,0	65,0	77,2	81,4	Polônia	65,0	60,0	72,2	80,5
Finlândia	65,0	65,0	77,3	83,6	Argentina	65,0	60,0	72,5	79,8
Grécia	65,0	65,0	78,3	83,0	China	60,0	60,0	74,0	76,6
Japão	65,0	65,0	80,0	86,9	África do Sul	60,0	60,0	54,9	59,1
Luxemburgo	65,0	65,0	77,9	83,0	Turquia	60,0	58,0	71,7	78,5
México	65,0	65,0	74,9	79,7	Índia	58,0	58,0	64,6	68,1
Nova Zelândia	65,0	65,0	79,1	82,9	Rússia	60,0	55,0	61,7	74,3
Eslovênia	65,0	65,0	76,2	82,7	Arábia Saudita	60,0	55,0	73,8	77,5
Suécia	65,0	65,0	79,7	83,8	Indonésia	55,0	55,0	68,7	72,8
EUA	65,0	65,0	76,4	81,2	**Brasil***	**65,0**	**60,0**	**70,2**	**77,5**
Brasil PEC 287	**65,0**	**65,0**	**70,2**	**77,5**	**Média da OCDE**	**65,0**	**63,9**	**77,2**	**82,7**

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

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

Caso venha a ser adotada a idade mínima proposta pela PEC 287/2016, o tempo de gozo dessas aposentadorias será drasticamente reduzido, e, em muitos casos, coincidirá com o período da vida das pessoas em que menores condições físicas terão de "gozar" suas aposentadorias, pois é a fase da vida em que conviverão com maiores limitações de mobilidade e de saúde física e mental.

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

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

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

Se o Brasil paga, proporcionalmente, benefícios elevados em relação à renda média da população, é também um fato que cobra percentuais de contribuição muito elevados em relação à renda. Até mesmo o FMI reconhece que, no Brasil, as contribuições dos segurados são extremamente elevadas, e exacerbadas pela contribuição do empregador, o que, para essa instituição, contribui para o alto nível de informalidade ainda existente no país.

O FMI destaca que, no Brasil, 46% da força de trabalho contribui para a aposentadoria, contra 86% nas economias avançadas[15]. Esse dado, porém, está, mais uma vez, equivocado, pois, a PNAD/IBGE, o número de pessoas com idades entre 16 e 59 anos protegidas pela Previdência Social, atingiu a marca de 64 milhões em 2013, o que totaliza uma cobertura previdenciária de 72,5%[16]. Ainda assim, há muito a ser feito para assegurar maior inclusão previdenciária no Brasil.

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

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

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

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

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

As empresas, no Brasil, também contribuem em percentuais elevados, em comparação com outros países. Em grande número de países desenvolvidos, as alíquotas situam-se entre 10 e 20%.

No Brasil, a folha de pagamento das empresas é onerada por contribuições que vão de 20% a 23,5% do seu total[17], enquanto que na contribuição do empregado há um limite máximo que é o teto do RGPS, hoje de R$ 5.531,30.

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

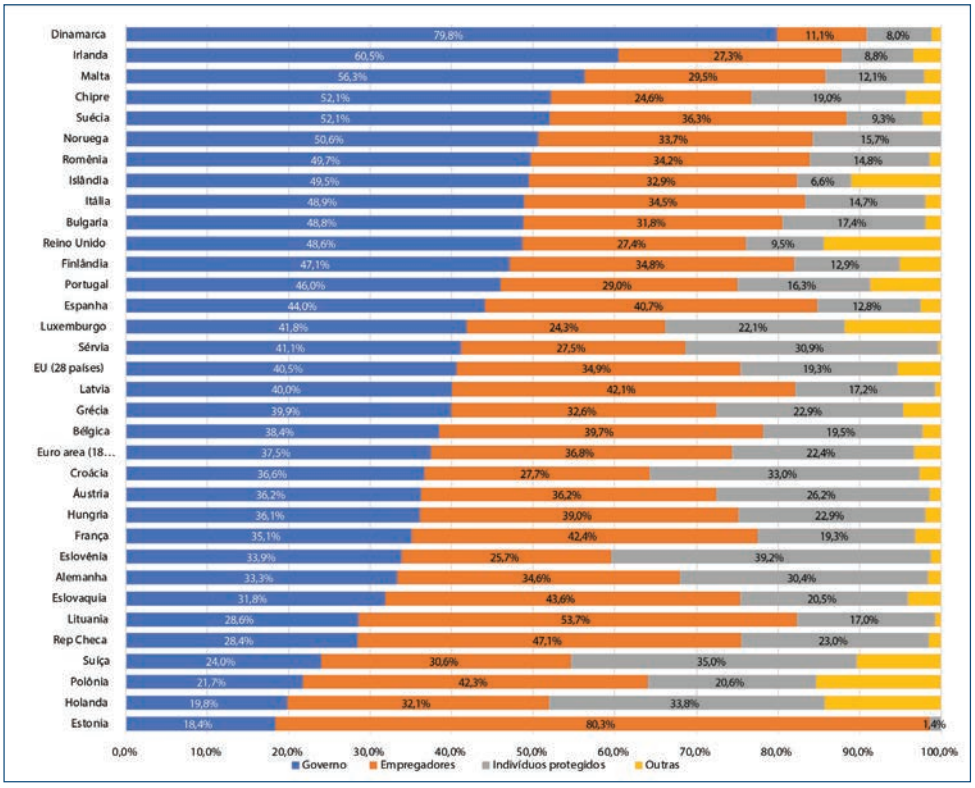
17 Segundo a Lei 8.213/91, as empresas recolhem a alíquota normal de 20% mais 1 a 3% conforme o fator acidentário. Bancos e instituições financeiras recolhem ainda um adicional de 2,5%.

do que seria necessário para custear o benefício de longo prazo, como as aposentadorias por invalidez ou as aposentadorias por idade.

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

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

Figura 20 – Receitas da Proteção Social por Tipo – Europa (2014)



Fonte: EUROSTAT. Social protection receipts by type, 2014. 2016.

Por isso, o que a Constituição prevê no seu art. 195, que a seguridade social – da qual faz parte a previdência social– "será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das receitas específicas das contribuições sociais previstas nesse artigo" (entre elas, as contribuições dos trabalhadores e empregadores, destinadas exclusivamente ao custeio dos benefícios do regime geral de previdência social, nos termos do art. 167, inciso XI), nada mais é do que a confirmação dessa situação, ou seja, a previdência, como um dos pilares da seguridade social, deve ser financiada, em última análise, por toda a sociedade.

7. Qual o verdadeiro objetivo dessa reforma?

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

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

Um raro exemplo de visão crítica na grande mídia é a publicação pela Revista IstoÉ, em dezembro de 2016, de um artigo do colunista Leonardo Attuch que diz com clareza: a reforma acaba com a previdência social no Brasil. Segundo o articulista,

> *"... A reforma da previdência proposta pelo Governo Temer terá um efeito perverso. Se o objetivo era equilibrar as contas, ela poderá provocar um rombo ainda maior, com a queda abrupta e acentuada das contribuições. O motivo: com a idade mínima de 65 anos e a necessidade de se contribuir durante 49 anos para garantir o benefício integral, as pessoas mais sensatas chegarão à conclusão de que devem poupar por conta própria, evadindo-se do sistema público. (...)*
>
> *Com as mudanças, quem quiser manter algum padrão de vida no futuro terá que começar a poupar desde já, o que poderá até aprofundar a recessão no curto prazo, uma vez que recursos destinados ao consumo terão que ser reservados para a poupança de longo prazo. A mensagem da reforma é*

> *clara: cada um que se vire por conta própria sem contar com um Estado que quebrou a confiança da população".*[18]

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

Qual é esse componente? É fazer com que as pessoas de menor ou maior renda não tenham interesse em contribuir para Previdência Social pública ou que busquem contribuir pelo mínimo indispensável, e façam uma poupança privada, especialmente por meio de planos de previdência privada vendidos pelas seguradoras privadas, e com isso alavancar a economia, sem que esse dinheiro passe pelos cofres públicos.

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

Essa é a tese defendida, ao fim, por Almir Pazzianotto Pinto, ex-Ministro do Trabalho, para quem a insegurança jurídica produzida pelas sucessivas reformas – e o desrespeito à expectativa de direito – está minando a confiança da sociedade na previdência. Segundo o ex-Ministro,

> *"Não seria o momento de se pensar em algo inédito, como transformar em voluntária a filiação obrigatória dos segurados?*
>
> *O dinheiro que assalariados e empregadores recolhem ao INSS, gasto com pesada máquina burocrática, seria agregado ao salário para permitir ao trabalhador cuidar de sua poupança e construir a economia que lhe valerá na velhice.*
>
> *A Constituição não tem sido empecilho às mudanças de regras.*
>
> *Concedam aos empregados o direito de decidir se continuam no INSS, ou se preferem procurar entidade privada sólida e confiável.*
>
> *Afinal, desconheço pensionistas ou aposentados alegres e satisfeitos. Permanecem por serem obrigados."*[19]

Pode-se afirmar, assim, que ao estabelecer regras desproporcionais e que desestimulam a filiação aos regimes de previdência, a PEC 287/2016

18 ATUCH, Leonardo. O fim da previdência Social no Brasil. IstoÉ, 14.12.2016, p. 72.
19 PINTO, Almir Pazzianotto. Previdência Social e Segurança Jurídica. Correio Braziliense, 16 março 2017.

opera para enfraquecer e desmontar a previdência pública, retirando-lhe dois alicerces fundamentais: o direito ao benefício, e a correspondência entre o direito e a contribuição.

Assim, temos um ambiente e um movimento, e um quadro político complexo, que produz condições para a aprovação de uma "reforma" audaciosa, complexa e profundamente problemática do ponto de vista de suas repercussões sobre os direitos em fase de aquisição e direitos futuros dos trabalhadores.

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

Isso já vem acontecendo desde a década de 1990, como um "subproduto" da sistemática campanha contra a previdência social no Brasil.

Segundo dados da FenaPrevi (Federação Nacional de Previdência Privada e Vida), entidade que representa 68 seguradoras e entidades abertas de previdência complementar no país, a captação líquida em planos de previdência privada aumentou 35,85% entre 2015 e 2016[20]. Os aportes a planos abertos de caráter previdenciário (que incluem os PGBLs e os VGBLs) acumularam R$ 11,26 bilhões no mês de novembro de 2016, apresentando uma evolução de 26,06% frente ao mesmo mês do ano anterior. Mais de 12,9 milhões de pessoas já contribuem para planos de previdência privada, e do total, 9,8 milhões são pessoas com planos individuais.

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

Trata-se de um dos mais lucrativos – e menos arriscados – ramos de negócio no setor financeiro nos dias hoje, e que atrai os maiores conglomerados financeiros do mundo. Assegurar a essas empresas e ao setor segurador como um todo um espaço para o seu crescimento é o objetivo principal da PEC 287/2016.

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

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

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

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

Nessa situação, a previdência não constitui, em princípio, um fundo previdenciário para o futuro, que possa ser capitalizado. Tampouco sabemos quanto, individualmente, cada indivíduo contribuiu ao longo da sua vida, e quanto ajudou a sustentar os benefícios de outros segurados ao longo desse período.

No entanto, durante décadas a previdência social arrecadou mais do que gastava, e, no entanto, esses recursos não foram reservados ou capitalizados, mas foram utilizados para diferentes finalidades. O "superávit" passado beneficiou, assim, toda a sociedade, e não somente a geração que estava em gozo dos benefícios.

Em 1999, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou um estudo, identificando que, do início da década de 1960, quando ocorreu a unificação dos institutos de previdência, até 1996, a previdência social brasileira destinou mais de R$ 400 bilhões a finalidades estranhas a sua função[21]. Esse valor, corrigido pela IPCA, corresponderia, hoje, a pelo menos **R$ 1,42 trilhões**. Até o começo da década de 1990, a previdência social era superavitária, e, nessa fase, não foi constituído o fundo previdenciário para sustentar os seus compromissos futuros, e até 1993, havia a transferência regular de recursos da previdência para o custeio de despesas com saúde.

Essa foi a tradição, até hoje, e não é possível calcular o superávit ou déficit previdenciário apenas e tão somente em função da "fotografia" do momento atual, mas isso pesa drasticamente no debate, sob a perspectiva do "desajuste" ou desequilíbrio financeiro do regime previdenciário.

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

Se, ao longo da sua história, a Previdência tivesse sido gerida como deveria, não haveria nenhum "déficit" atual, e as reservas seriam largamente suficientes para custear as suas despesas.

Com os percentuais de contribuição de trabalhadores e empregadores, e a sua capitalização por meio de um fundo próprio, se não houvesse havido tantos desvios, sonegação, fraudes e má gestão, o saldo acumulado seria trilionário.

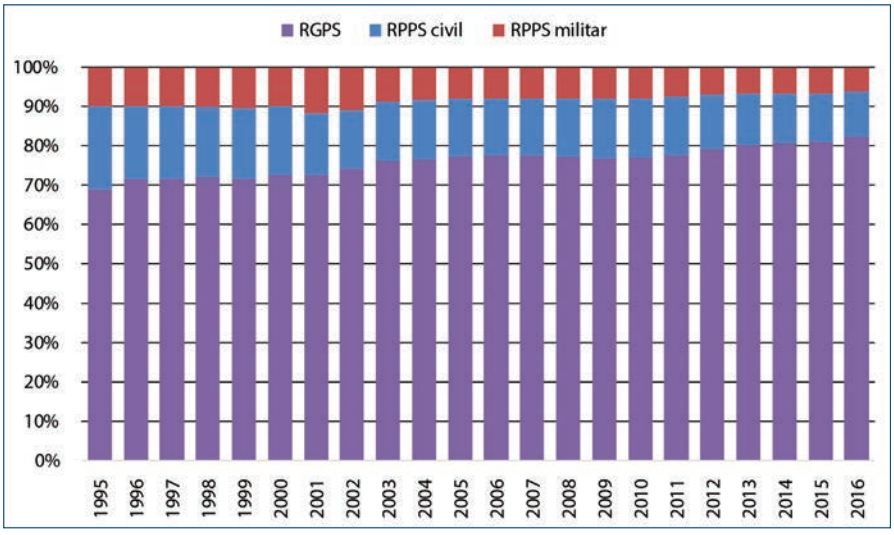
Mas não foi assim e, infelizmente, hoje, devido à composição das despesas com benefícios previdenciários no RGPS e nos regimes próprios, há uma diferença entre o que se arrecada e o que se gasta, que o Governo trata como "déficit", mas que reflete, tão somente, as necessidades de financiamento que devem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

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

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

O gráfico a seguir ilustra essa proporção:

Figura 21- Composição em % da Despesa Previdenciária da União (1995-2016)



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

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

O gasto previdenciário, em relação a cada regime, é medido anualmente, quando o governo encaminha para o Congresso a Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que haja na lei de diretrizes orçamentárias, no Anexo de Metas Fiscais, uma avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, apontando o comportamento do gasto público.

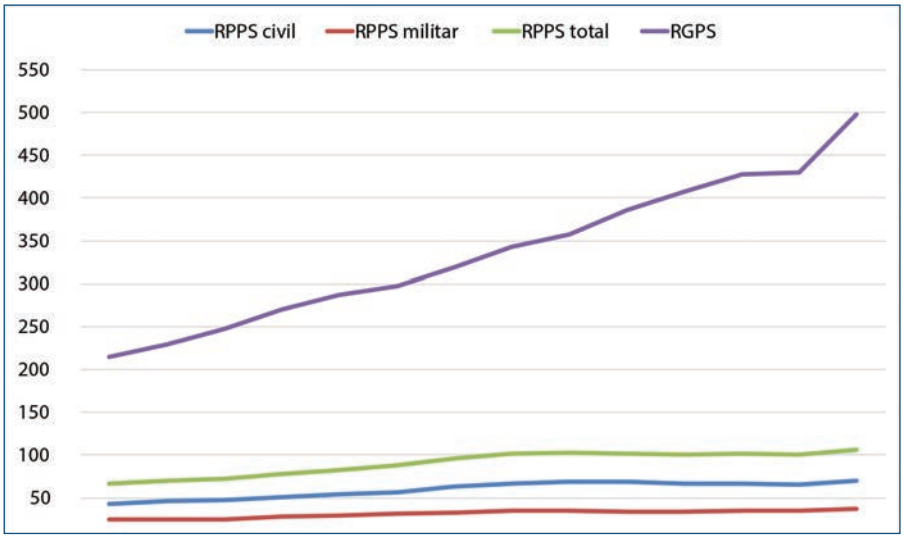
Essa avaliação envolve os aspectos atuariais do comportamento da previdência, das chamadas projeções atuariais, para os próximos 50 ou 60 anos, e seus impactos sobre os gastos públicos com previdência social.

Os dados que o governo tem apresentado, anualmente, em relação a esse gasto, são bastante preocupantes, em especial quanto ao Regime Geral de Previdência Social, mas são dados que não podem ser aceitos sem questionamento.

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

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

Figura 22 - Despesa Previdenciária da União – Em R$ Bilhões de dezembro de 2016



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

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

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

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

A elevação no número de benefícios em manutenção previdenciários no âmbito do RGPS e dos benefícios assistenciais da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (BPC e renda mensal vitalícia) pode ser vista na tabela a seguir:

Tabela 3 – Benefícios Previdenciários e Assistenciais – valores mensais em R$ mil (2004/2016)

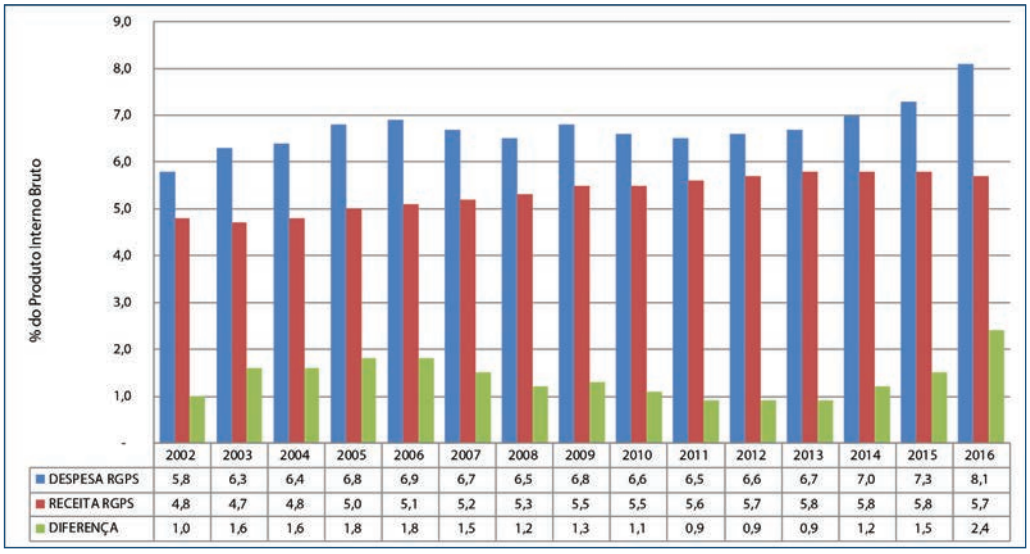
ESPÉCIE	JAN/04	DEZ/10	DEZ/16	% AUMENTO
TOTAL	**21.866.360**	**28.130.387**	**33.734.884**	**54%**
PREVIDENCIÁRIOS	**18.795.310**	**23.598.754**	**28.341.869**	**51%**
Aposentadorias	12.173.556	15.606.264	19.062.228	57%
Idade	6.193.294	8.161.733	10.100.813	63%
Invalidez	2.422.045	2.957.833	3.235.570	34%
Tempo de Contribuição	3.558.217	4.486.698	5.725.845	61%
Pensões por Morte	5.481.607	6.631.064	7.562.550	38%
Auxílios	1.076.185	1.288.126	1.660.767	54%
Salário-Maternidade	41.176	72.763	56.201	36%
Outros	22.786	537	123	-99%
ACIDENTÁRIOS	**735.786**	**828.128**	**841.514**	**14%**
Aposentadorias	130.199	166.339	206.171	58%
Pensão por Morte	130.179	125.391	114.045	-12%
Auxílios	475.408	536.398	521.298	10%
ASSISTENCIAIS	**2.335.264**	**3.703.505**	**4.551.501**	**95%**
Amparos Assistenciais (LOAS)	1.710.521	3.401.541	4.411.550	158%
Idoso e RMV	1.296.220	1.925.160	2.114.893	63%
Portador de Deficiência	1.039.044	1.778.345	2.436.608	135%

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social.

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

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

Figura 23 - Evolução do "Déficit" do RGPS como % do PIB (2002-2016)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DESPESA RGPS	5,8	6,3	6,4	6,8	6,9	6,7	6,5	6,8	6,6	6,5	6,6	6,7	7,0	7,3	8,1
RECEITA RGPS	4,8	4,7	4,8	5,0	5,1	5,2	5,3	5,5	5,5	5,6	5,7	5,8	5,8	5,8	5,7
DIFERENÇA	1,0	1,6	1,6	1,8	1,8	1,5	1,2	1,3	1,1	0,9	0,9	0,9	1,2	1,5	2,4

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

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

Tabela 4 - Necessidades de Financiamento do RGPS – 2016/2050

ANO	RECEITA/PIB	DESPESA/PIB	NEC FIN/PIB	PIB R$ MILHOES
2016	5,81%	7,95%	2,14%	6.247.067
2020	6,06%	8,43%	2,37%	8.701.289
2025	6,06%	8,77%	2,70%	12.399.933
2030	6,06%	9,28%	3,22%	17.171.056
2035	6,06%	10,01%	3,95%	23.105.958
2040	6,06%	10,98%	4,92%	30.438.607
2045	6,06%	12,19%	6,12%	39.556.452
2050	6,06%	13,65%	7,59%	50.649.304

Fonte: SPPS/MTPS, SOF/MP e SPE/MF - Parâmetros SPE/MF de 11/03/2016

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

No que se refere aos regimes próprios de previdência, eles têm como clientela, exclusivamente, os titulares de cargos efetivos e agentes públicos vitalícios da União, suas autarquias e fundações. Apesar de seu caráter previdenciário, não se acham sujeitos aos princípios que regem a seguridade social estabelecidos pelo art. 194 da Constituição, e requerem, por sua natureza e situação, uma abordagem específica.

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

Historicamente, o regime próprio dos servidores civis da União teve um desenvolvimento diferenciado do ocorrido no RGPS. Enquanto no RGPS a filiação do trabalhador sempre teve **caráter contributivo**, no âmbito dos regimes próprios instituídos para os servidores "estatutários", a aposentadoria era considerada com um "prêmio" deferido ao servidor público depois de cumpridos certos requisitos, especialmente a aquisição da estabilidade após um tempo mínimo de serviço público, e um tempo de serviço total exigível para tornar-se elegível para a aposentadoria, independentemente de recolhimento de contribuição, ou em função do implemento das idades previstas para a aposentadoria voluntária ou compulsória.

Desde os anos 1940, e até 1993, mesmo tendo ocorrido mudanças na legislação, apenas os benefícios de pensão foram fundados em contribuições específicas, que no caso dos servidores federais eram de cerca de 6% sobre o total dos vencimentos. Inexistia, assim, contribuição destinada ao custeio das aposentadorias[22].

22 A título de resgate histórico, é importante lembrar que o Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938, que criou o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado – IPASE, previa em seu art. 22 que os seus "contribuintes obrigatórios" pagariam à Fazenda Nacional, mediante desconto em folha, de 4% a 7% sobre as respectivas remunerações, conforme o valor, se fazer distinção quanto a sua destinação (pensões o aposentadorias). O art. 24 previa que a contribuição total do Governo para os benefícios obrigatórios corresponderia, no máximo, a 18% (dezoito por cento) da dotação total, do Orçamento da Despesa, das verbas "Pessoal" destinadas a serviços providos por contribuintes do IPASE, descontada a despesa efetiva do Tesouro Nacional com os inativos civis. Em 1941, o Decreto-Lei nº 3.347, de 12 de junho, fixou a contribuição – apenas para custeio das pensões – em 5%, inaugurando a situação que perdurou, na órbita federal, até 1993.

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

A falta de um sistema contributivo homogêneo, atuarialmente equilibrado, teve efeitos perversos ao longo dos anos, acarretando uma crescente oneração dos tesouros dos entes federativos, à medida que aumentavam os gastos com aposentados e pensionistas, dado que inexistiam fontes de custeio ou reservas financeiras acumuladas para fazer frente a tais despesas.

Mas uma parte expressiva do desequilíbrio nas contas do Regime Próprio da União deve-se, conforme o ex-Ministro da Previdência Social, Waldeck Ornélas[23], à forma como foi estruturada a previdência dos servidores públicos na Constituição de 1988.

Até 1990, ao lado dos servidores estatutários, que eram minoria, a administração pública federal, estadual e municipal era composta por um grande contingente de servidores cuja relação de trabalho era regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Os servidores efetivos, por sua vez, não contribuíam para a aposentadoria, mas mediante alíquotas destinadas apenas ao custeio de pensões para os seus dependentes, como ainda ocorre com os militares das Forças Armadas.

Após a promulgação da Constituição de 1988, a maior parte dos "celetistas" foi convertida em estatutários com a instituição do Regime Jurídico Único, que previa também a possibilidade da existência de regimes próprios de previdência no âmbito da União, dos Estados, do DF e dos Municípios. Os Estados e grande parte dos Municípios adotaram esta política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário dos servidores ativos que, anteriormente, haviam contribuído para o regime geral de previdência social e estavam, até então, submetidos ao teto de contribuição e de benefícios. A isto se agregou a aparente vantagem de deixar de recolher contribuições para o RGPS, bem como encargos

23 ORNÉLAS, W. O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), 1999, p. 8.

sociais como o FGTS, que não é devido aos servidores estatutários.

Esses entes federativos assumiram o ônus de conceder os benefícios – exonerando-se, todavia, de continuar recolhendo contribuições sobre a folha de pagamentos para o custeio do RGPS em percentual da ordem de 20% - sem que, ao mesmo tempo, tivessem assegurada a compensação financeira devida pelo RGPS em relação ao período em que os seus servidores estiveram vinculados a esse regime[24].

Na esfera federal, segundo estimativas, cerca de 80% dos servidores em atividade em 1990 foram beneficiados pela conversão de regime, totalizando cerca de 500.000 servidores. Segundo o ex-Ministro Waldeck Ornélas, **entre janeiro de 1992 e dezembro de 1994**, a União aposentou **250 mil servidores**, que iriam se aposentar pelo INSS, mas que foram aposentados pelo regime próprio da União, com proventos integrais. Esse fato, segundo o Ministro, elevou de 24% para 41%, de imediato, a proporção da despesa com inativos no gasto de pessoal, à época, gerando um "grave déficit no setor público brasileiro"[25].

Segundo dados da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, **em 2015** a necessidade de financiamento dos regimes próprios de previdência da União, dos Estados, do DF e dos Municípios alcançou **R$ 131,9 bilhões**, o que equivale a 2,23% do Produto Interno Bruto. Esse desequilíbrio entre receitas e despesas pressiona fortemente as finanças públicas, num cenário de crise fiscal aguda. O déficit atuarial dos regimes próprios, considerando os benefícios já concedidos e a conceder, seria de R**$ 13,76 trilhões**, assim distribuído:

Tabela 5 - Déficit Atuarial dos Regimes de Previdência - 2016

GRUPO	ATIVOS	APOS.	PENS.	TOTAL	RELAÇÃO ATIVOS / APOS. + PENS.	DÉFICIT ATUARIAL (R$ milhões)	RELAÇÃO DEFÍCIT / SEGURADOS (R$)
UNIÃO CIVIS	840.876	418.049	263.180	1.522.105	1,2	5.087.829	3.342.627
UNIÃO MILITARES	359.218	148.291	148.295	655.804	1,2	3.229.489	4.924.473
ESTADOS/DF	2.678.043	1.442.815	490.215	4.611.073	1,4	4.760.531	1.032.413
CAPITAIS	1.204.281	425.043	130.600	1.759.924	2,2	283.964	161.350
DEMAIS MUNICÍPIOS	3.295.202	485.924	223.850	4.004.976	4,6	390.929	97.611
TOTAL RPPS	6.253.084	2.458.260	1.034.263	12.553.882	1,8	13.752.742	1.095.497

Fonte: Consultoria de Orçamentos/Câmara dos Deputados.

24 A compensação financeira entre os regimes previdenciários, prevista no art. 202, § 2º da CF 88, somente foi regulamentada em 5 de maio de 1999, pela Lei nº 9.796, a qual instituiu as regras para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam compensar-se, mutuamente, pelos encargos previdenciários assumidos desde 5 de outubro de 1988 quando computados, para concessão dos benefícios aos seus servidores ou segurados, períodos de contribuição em outros regimes.
25 O Rombo na Previdência Social. Entrevista do Ministro Waldeck Ornélas. Zero Hora, 24.10.1999, p. 14.

Essa despesa, trazida a valor presente, representa, atualmente, cerca de **220% do PIB**, ou seja, o montante necessário para saldar todos os compromissos previdenciais futuros desses regimes, corresponde a mais do que o dobro do PIB brasileiro estimado para 2016[26].

Veja-se que, nessa estimativa, o déficit atuarial do **regime próprio da União (civis)** é da ordem de **R$ 5,09 trilhões**, ou 81,5% do PIB de 2016.

Esse dado, porém, **não coincide com a própria estimativa de déficit atuarial apresentada pelo Poder Executivo em 2016**, quando do envio do PLDO ao Congresso Nacional. Segundo essa estimativa, no âmbito do Regime Próprio da União, – cujos dados relativos à despesa efetivamente realizada, como já apresentados, relativos a 2016, não coincidem com as demais demonstrações fiscais – apontam para um déficit atuarial da ordem de **R$ 1,24 trilhões**, ou seja, **19,8% do PIB de 2016,** conforme demonstração a seguir:

Tabela 6 - Balanço Atuarial Com Separação dos Compromissos da Geração Atual e das Gerações Futuras

Juros : 6% a.a.
União - Consolidado - Todos os Poderes
Data da Avaliação: 31/12/2015

ATIVO		PASSIVO	
Recursos Garantidores	**0,00**	**Valor Presente Atuarial dos Benefícios Concedidos**	**588.207.131.800,00**
Valor Presente Atuarial das Contribuições	**407.395.227.568,81**	Aposentadorias	389.663.338.038,97
Sobre Salários	**332.872.066.733,60**	Pensões	198.543.793.761,03
Geração Atual	183.101.701.749,47		
Servidor	61.033.900.583,16		
Ente	122.067.801.166,32		
		Valor Presente Atuarial dos	
Gerações Futuras	149.770.364.984,13	**Benefícios a Conceder**	**1.062.874.093.240,88**
Servidor	49.923.454.994,71		
Ente	99.846.909.989,42	**Geração Atual**	**928.682.077.880,20**
Sobre Benefícios	**74.523.160.835,21**	Aposentadorias	694.163.597.455,28
Geração Atual	74.523.160.835,21	Programadas	681.291.493.646,84
Gerações Futuras	0,00	Por Invalidez	12.872.103.808,44
Compensação Financeira	**0,00**	Pensões	234.518.480.424,92
Sobre Benefícios a Conceder	0,00	Servidores	128.519.295.013,38
Sobre Benefícios Concedidos	0,00	Aposentados	105.999.185.411,55
Parcelamentos	**0,00**		
		Gerações Futuras	**134.192.015.360,68**
		Aposentadorias	98.886.009.900,87
Déficit Atuarial	**1.243.685.997.472,07**	Programadas	93.129.287.850,08
		Por Invalidez	5.756.722.050,79
		Pensões	35.306.005.459,81
		Servidores	35.306.005.459,81
		Aposentados	0,00
Total	**1.651.081.225.040,88**	**Total**	**1.651.081.225.040,88**

FONTE: PLDO 2017 – Anexo IV.7, p. 21

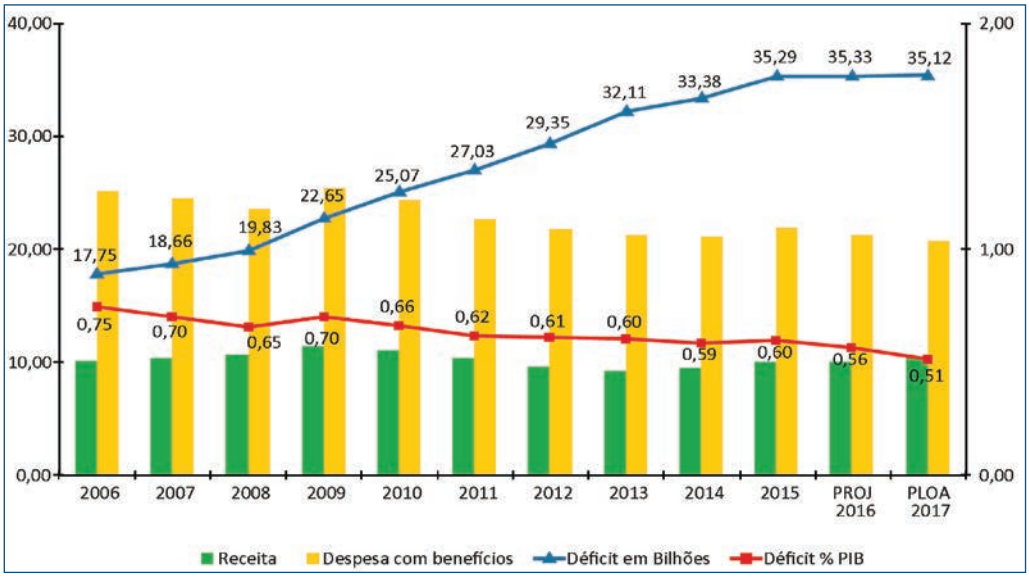
26 O valor do PIB para 2016 considerado é estimado pelo Poder Executivo no PLDO 2017: R$ 6,247 trilhões.

Em relação ao Regime Próprio da União, segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão[27], o "déficit previdencial" estimado para o ano 2016 é de R$ 73,4 bilhões[28], o que corresponde a 1,24% do Produto Interno Bruto.

Tal valor difere, de forma expressiva, da estimativa apresentada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social quando do envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017: naquela ocasião, as "necessidades de financiamento" do Regime Próprio da União em 2016 estavam estimadas em **2,14% do Produto Interno Bruto.**

Ambos os dados, contudo, divergem fundamentalmente das informações contidas na Mensagem que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual para o ano de 2017, onde o "déficit consolidado" do Regime Próprio da União (civil) estimado para 2016 foi da ordem de **0,51% do PIB**:

Figura 24 - Evolução da Despesa, Receita e Déficit do RPPS da União (% do PIB) – 2006-2017



Fonte: Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SOF/MP). Mensagem PLOA 2017, p. 64.

27 In apresentação do Min. do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão-interino Dyogo Oliveira "Balanço da Seguridade Social", 16.12.2016.
28 Embora não seja especificado pelo documento, esse valor inclui as despesas com reformas e pensões militares.

No entanto, em 2016, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, o Governo Federal pagou **R$ 110,72 bilhõe**s aos aposentados e pensionistas civis e militares, com receitas de **R$ 33,6 bilhões**, totalizando um "déficit" de **R$ 77,15 bilhões**.

Desse total, aproximadamente **R$ 69,5 bilhões** corresponderam aos proventos de inativos e pensionistas civis, e **R$ 37 bilhões**, a proventos de militares e seus pensionistas. As receitas de contribuições dos próprios servidores civis ativos e inativos atingiram **R$ 12,4 bilhões**, e **R$ 2,9 bilhões** corresponderam a contribuição de militares para custeio das suas pensões. A contribuição da União, que deve corresponder ao dobro da contribuição dos servidores civis ativos, foi de **R$ 18,25 bilhões**. No RPPS **civil,** o "déficit" em 2016 foi de **R$ 43,1 bilhões.**[29]

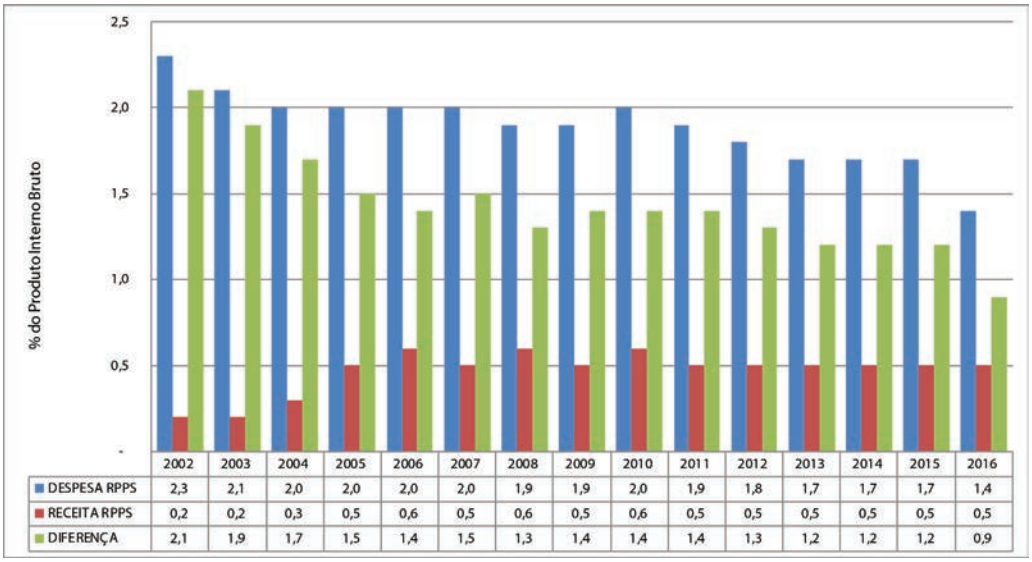
A incongruência entre tais dados demonstra, mais do que tudo, a sua **baixa credibilidade** para os fins de demonstrar a real situação atuarial e financeira do Regime Próprio dos servidores da União, pouco contribuindo, assim, para a real compreensão da dimensão desse elemento do gasto público.

A **despesa com inativos e pensionistas civis** corresponde, atualmente a **cerca de 33% da despesa com ativos civis**, enquanto a despesa com **inativos militares corresponde a 60% da despesa com militares ativos**. Assim, da despesa total com pessoal civil da União, **25% corresponde ao gasto com aposentadorias e pensões**, ou seja, de cada 4 reais gastos, 1 é para o pagamento de benefícios previdenciários, e, desse total, somente 18% são custeados por meio de contribuições dos próprios servidores ativos e inativos. Cabe, assim, ao Tesouro, seja por meio de contribuição específica, prevista na Lei nº 10.887/04 e no art. 40, "caput", da Constituição, seja por meio de outras fontes de arrecadação, assegurar o pagamento da despesa.

Segundo dados apresentados pelo Ministério do Planejamento em março de 2016, a despesa era, em 2002, de 2,3% do PIB, com uma necessidade de financiamento da previdência dos servidores civis de cerca de 2,1% do PIB. Em 2016, essa diferença baixou para 0,9% do PIB, como resultado da redução da despesa e aumento da receita, em relação ao PIB:

29 Ver Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Secretaria do Tesouro Nacional. Dezembro de 2016. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROdez2016.pdf, p. 36.

Figura 25 - Evolução do Déficit do RPPS como % do PIB (2002-2016)



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DESPESA RPPS	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	1,7	1,4
RECEITA RPPS	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
DIFERENÇA	2,1	1,9	1,7	1,5	1,4	1,5	1,3	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	0,9

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

Em relação aos servidores civis, o crescimento do número de aposentados e pensionistas, entre 2002 e 2015, foi de apenas 6,2%, passando de 608.000 para 646.000.

A diferença no comportamento do número de beneficiários e do gasto resulta de várias medidas, entre elas a fixação de idade mínima para todos os servidores que ingressaram desde 1998, e especialmente a partir de 2003 com a implementação da Reforma de 2003, a EC 41, e do "abono de permanência", como forma de incentivo ao adiamento da aposentadoria. Em segundo lugar, a cobrança de contribuição de aposentados e pensionistas. E, em terceiro lugar, a contabilização, a partir de 2004, da contribuição da União para o Regime Próprio Civil.

O prognóstico para o ano de 2050, segundo as estimativas apresentadas ao Congresso em 2016, aponta para uma situação igualmente distinta da do RGPS. Com a implantação do regime de previdência complementar ocorrida em 2013, a necessidade de financiamento do RPPS dos servidores civis em relação ao PIB vai diminuir, e não aumentar: em 2050, será de 0,56% do PIB.

Tabela 7 - Necessidades de Financiamento do RPPS da União (civis) – 2016/2060

Exercício	*Receita*	*Receita/ PIB*	*Despesa*	*Despesa/ PIB*	*Nec. Fin.*	*Nec. Fin/ PIB*	*PIB*
2016	31.706,52	0,51%	100.508,42	1,61%	-68.801,90	-1,10%	6.247.067,00
2020	36.459,15	0,42%	131.310,68	1,51%	-94.851,53	-1,09%	8.701.289,00
2025	40.820,28	0,33%	161.842,72	1,31%	-121.022,44	-0,98%	12.399.933,00
2030	45.875,26	0,27%	193.576,31	1,13%	-147.701,05	-0,86%	17.171.056,00
2035	51.012,97	0,22%	230.801,07	1,00%	-179.788,11	-0,78%	23.105.958,00
2040	56.207,41	0,18%	275.389,54	0,90%	-219.182,13	-0,72%	30.438.607,00
2045	62.686,76	0,16%	315.095,62	0,80%	-252.408,86	-0,64%	39.556.452,00
2050	70.072,25	0,14%	354.671,78	0,70%	-284.599,52	-0,56%	50.649.304,00
2055	78.413,30	0,12%	394.465,43	0,62%	-316.052,14	-0,49%	64.032.633,00
2060	88.486,75	0,11%	436.426,61	0,54%	-347.939,86	-0,43%	80.357.738,00

Fonte: SPPS/MTPS, SOF/MP e SPE/MF - Parâmetros SPE/MF de 11/03/2016

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

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

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

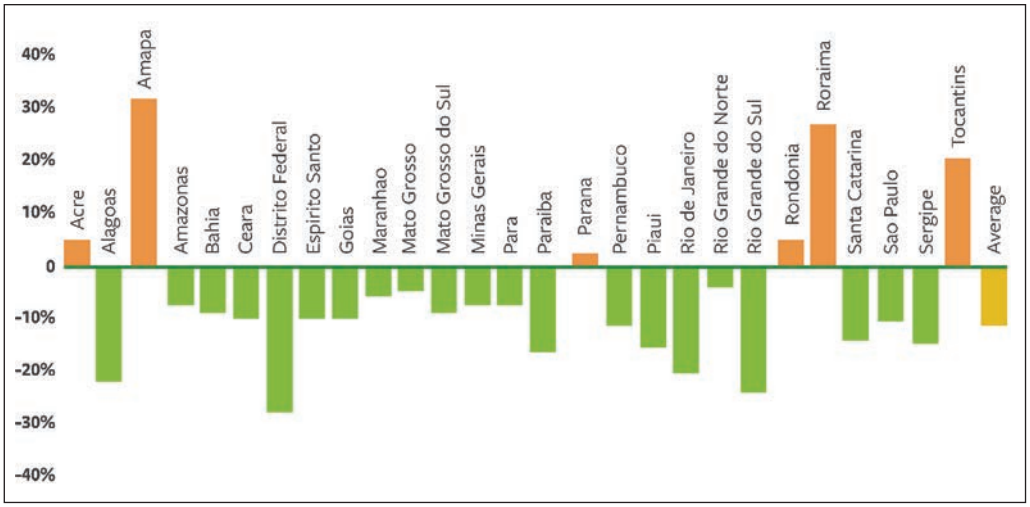
O regime dos militares, porém, não terá o mesmo comportamento do regime dos civis, porque a aposentadoria continuará a ser bancada pelo Tesouro, e a elevação da despesa é expressiva nas próximas décadas. Nos últimos 10 anos, a proporção do "déficit" dos militares, em relação aos civis, aumentou significativamente, e, embora a quantidade de militares inativos seja bastante inferior à dos civis, a despesa com reformas e pensões é mais do que a metade do que se gasta com os civis. O "déficit" per capita é mais elevado, porque não há uma fonte de financiamento - dos ativos e do Estado - que possa ser contabilizada para esse fim. Mantidos os atuais contingentes ativos, a

despesa com as pensões militares deve se manter, pelo menos, estável até 2050, em percentual do PIB.

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

Dados do Ministério da Previdência Social, divulgados pelo Banco Mundial, apontam para a seguinte situação dos regimes de previdência dos Estados em 2013:

Figura 26 - Regimes Próprios dos Estados – Déficit como % das Receitas Tributárias (2013)



Fonte: WORLD BANK. Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability - Brazil Systematic Country Diagnostic. June, 2016 p. 184.

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

Segundo estimativas da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados, embora, dos 27 Estados e DF, 21 adotem a segregação de massas para o custeio dos respectivos regimes próprios, e 9 já tenham

instituído os respectivos regimes de previdência complementar para os novos servidores, o déficit financeiro de todos os Estados em 2016 foi da ordem de **R$ 78,8 bilhões**.

Além disso, uma parte expressiva dos Estados brasileiros compromete com a despesa de pessoal valor superior a 60% de suas receitas correntes líquidas, definido como limite de gasto nesta rubrica pela Lei Complementar nº 101/2000, e as despesas líquidas com aposentadorias e pensões ultrapassam, em grande parte dos casos, o limite de 12% da Receita Corrente Líquida (RCL) fixado pela Lei nº 9.717, de 1999.

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

Essa solução, porém, não tem sido aceita com facilidade, inclusive em função do efeito confiscatório que as torna incompatíveis com a Constituição Federal. Em Goiás, o Tribunal de Justiça suspendeu a lei que elevou para 13,25% a contribuição dos servidores. Em novembro de 2016, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro suspendeu a tramitação de projeto de lei do Poder Executivo que pretendia aumentar a contribuição dos servidores para 16% e fixar, por 16 meses, uma alíquota suplementar de 14% para todos os servidores, o que elevaria a contribuição para até 30%. Embora o Supremo Tribunal Federal tenha decidido que a proposta poderia ser apreciada pelo Legislativo, a Assembleia devolveu o projeto ao Governador[30]. Em janeiro de 2017, o Governador do Estado firmou acordo com a União para renegociação da dívida, comprometendo-se a enviar novo Projeto de lei, desta feita elevando a contribuição dos servidores para 14%, e uma alíquota extra de 8% para vigorar por 3 anos[31].

30 STF libera ajuste na previdência do Rio. Disponível em http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,stf-derruba-liminar--que-suspendia-projeto-sobre-aumento-de-contribuicao-previdenciaria-no-rio,10000088419

31 Contribuição do servidor à Previdência vai a 14% de imediato, e taxa extra por três anos. Disponível em http://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/contribuicao-do-servidor-previdencia-vai-14-de-imediato-taxa-extra-por-tres-anos-20832183.html

9. Como se dá a fabricação do "déficit" da previdência e da Seguridade Social?

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

Uma das mais importantes entidades que estuda a situação da previdência no Brasil, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal - ANFIP, exaustivamente, tem demonstrado, em seus estudos e publicações, a situação da seguridade social e da previdência social.

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

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

Em seu "Ementário das Receitas da Seguridade Social"[32] a Secretaria de Orçamento Federal afirma que

> "*as Contribuições para o Plano de Seguridade do Servidor Público – CPSS patronal, pensionistas, inativos e dos servidores devem integrar o Orçamento da Seguridade, uma vez que, além de abrangerem a universalidade da categoria a que pertence o Regime, essas contribuições satisfazem às condições de origem e finalidade dos recursos, que são vinculadas ao financiamento da previdência dos servidores.* "

E, quanto aos militares, afirma ainda que

> "*A contribuição das Pensões Militares, destinada ao custeio do Regime Próprio de Previdência da categoria, é tratada no art. 27 da Medida Provisória no 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, transcrito a seguir.*
>
> *"Art. 27. A Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, passa a vigorar com as seguintes alterações:*
>
> *Art. 1º São contribuintes obrigatórios da pensão militar, mediante desconto mensal em folha de pagamento, todos os militares das Forças Armadas.*

32 Disponível em (http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-receitas-publicas/anexo-ii--ementario-receitas-da-seguridade-social.doc),

Parágrafo único. Excluem-se do disposto no caput deste artigo:

I - o aspirante da Marinha, o cadete do Exército e da Aeronáutica e o aluno das escolas, centros ou núcleos de formação de oficiais e de praças e das escolas preparatórias e congêneres; e

II - cabos, soldados, marinheiros e taifeiros, com menos de dois anos de efetivo serviço."(NR)

É necessário destacar que a Previdência Social brasileira tem como característica básica a contributividade, a qual exige a cotização para o recebimento dos benefícios. Partindo-se do princípio de que a contribuição para o custeio das pensões é compulsória a todos aqueles que fazem parte da categoria, pode-se concluir que todos os militares contribuem para o seu Regime Próprio, e, portanto, serão beneficiários da Previdência Social.

Dessa forma, é possível afirmar que a contribuição para o custeio das pensões militares atende ao princípio da universalidade de atendimento e cobertura de seus contribuintes, o que garante a sua inclusão no Orçamento da Seguridade Social. Além disso, é importante destacar que, caso fosse defendida a interpretação literal do princípio em questão, seria possível concluir que as receitas do Regime Geral da Previdência não deveriam ser incluídas na esfera da Seguridade, uma vez que este Regime proíbe a contribuição de funcionários públicos e militares na qualidade de contribuintes facultativos, segundo o art. 201, § 5º, da CF. "

Esse raciocínio sofismático oculta, apenas a intenção de "confundir" o que são despesas de cada ente estatal, decorrentes das relações com seus servidores, com o que é obrigação do Estado, relativamente a saúde, previdência e assistência que são, ao mesmo tempo, universais, mas submetidos aos princípios da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços.

Segundo João Ernesto Aragonés Vianna,

> *"de acordo com o princípio da seletividade o legislador ordinário fará a seleção dos benefícios e serviços que serão oferecidos pelo sistema. Está intimamente relacionado com a capacidade financeira, o que significa dizer que, tendo em vista o caixa da seguridade social, os benefícios e serviços serão prestados na medida de sua essencialidade, sempre partindo do mais essencial em direção ao menos essencial."*[33]

Segundo esse princípio, portanto, o benefício da seguridade somente será concedido para aquela pessoa o que ela realmente necessite, de acordo com a natureza do direito e do próprio segurado ou seu dependente.

33 VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 18.

Assim, é um erro crasso confundir benefícios que são dirigidos a todos os cidadãos, já que a previdência, no âmbito da seguridade, deve permitir a universalidade da cobertura, com os que são pagos em decorrência de condições peculiares e diferenciadas de atuação profissional, e custeados por fontes que não integram o orçamento da seguridade social, como os benefícios previdenciários dos regimes próprios civis e militares.

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

E, ainda, o art. 249 da Constituição trata esse regime de forma totalmente desvinculada do RGPS, ao prever que "*com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.*"

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

Isso, porém, não pode permitir que se confunda as **despesas da seguridade social**, como **conjunto de direitos e benefícios para a sociedade como um todo**, com as despesas que são de responsabilidade de cada ente estatal, tratadas em capitulo em separado da Constituição. Despesas que, dada a sua história e origem, devem ser custeadas – como ocorre no âmbito estadual e municipal – pelas receitas do próprio ente estatal, já que são parte de seus gastos com pessoal.

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

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

Se observarmos essas renuncias de receitas da seguridade social, apenas em 2017, o valor total estimado é de R$ 151 bilhões. São recursos

da seguridade, decorrentes de alíquotas de contribuição social definidas na Constituição, com finalidades específicas e separadas das demais fontes de tributos, e que o governo deixa de arrecadar. Nesse valor estão computados "gastos tributários" diversos, inclusive a renúncia fiscal com as entidades filantrópicas, o Simples Nacional, e incentivos setoriais diversos, ao lado de outros cujo benefícios não são tão visíveis para os cidadãos.

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

Essa política foi adotada sob o compromisso de que ela não acarretaria prejuízos à previdência, e sob a perspectiva de que contribuiria para a geração de empregos. Nem uma coisa, nem outra, ocorreram. Inúmeros setores foram beneficiados, e houve uma grande pressão para que a política fosse tornada permanente e ampliados os setores favorecidos.

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

Essa desoneração, porém, deveria ser compensada, e, a cada ano, são computados pela Previdência Social, como receitas compensatórias, montantes próximos do valor da renúncia estimada. A tabela a seguir demonstra a distribuição das renúncias de receitas no âmbito da Seguridade Social em 2017:

Tabela 8 – Estimativa de Renúncias Fiscais na Seguridade Social (2017)

TRIBUTO	R$ BI
Contribuição para Prev Social	62,49
Desoneração da folha de salários	17,00
Donas de casa	0,24
Entidades finantrópicas	11,80
Exportação da prod rural	7,65
MEI	1,12
Olimpiada	0,02
Simples Nacional	22,15
Outros	-2,51

TRIBUTO	R$ BI
COFINS	64,02
Desoneração da cesta básica	14,55
Entidades finantrópicas	5,86
GLP	0,88
Medicamentos	4,43
MCMV	0,26
Prod. Quim e farmacêuticos	1,77
Reid	2,31
Simples Nacional	22,50
Trasp coletivo	1,37

PIS PASEP	**12,72**
Desoneração cesta básica	3,16
Medicamentos	0,94
Prod. Quim e farmacêuticos	0,37
Reid	0,50
Simples Nacional	5,15
Trasp coletivo	0,31
Zona Franca de Manaus	1,32
Outros	-0,97

Termoeletricidade	0,54
Zona Franca de Manaus	6,20
Outros	-3,34
CSLL	**11,79**
Entidades finantrópicas	2,23
Simples Nacional	8,46
Inovação	0,55
MCMV	0,09
Prouni	0,22
Prev Privada Fechada	0,24

Fonte: PLOA, 2017. Elaboração nossa.

É, porém, um paradoxo, que o governo abra mão de receitas, mas ao mesmo tempo, a previdência seja apontada como deficitária. O mesmo vale para o conjunto das receitas da seguridade social. Diante disso, em 30 de março de 2017 o Governo editou a Medida Provisória nº 774, que pretende *revogar* as desonerações concedidas a diversos setores, estimando, com isso, reduzir a renúncia fiscal previdenciária em **R$ 4,75 bilhões** em 2017, e em **R$ 12,55 bilhões** em 2018.

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

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

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

Tabela 9 – Balanço da Seguridade Social – MPDG - 2016

Descrição	2012	2013	2014	2015	2016	% Total
I. Receitas da Seguridade Social	**522,4**	**576,5**	**607,9**	**572,2**	**613,2**	**100,00**
I.1 Contribuições sociais	516,3	569,7	600,4	618,0	604,1	98,5
I.2 Demais receitas	6,1	6,8	7,4	9,2	9,1	1,5
II. Despesas da Seguridade Social	**598,5**	**666,6**	**737,9**	**793,7**	**871,8**	**100,0**
II.1 Principais Benefícios da Seguridade social	492,5	552,6	614,4	662,0	732,9	84,1
II.2 Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social	14,2	15,2	16,4	18,1	19,2	2,2
II.3 Outras despesas de custeio e capital da seguridade social	91,8	98,8	707,1	113,6	119,7	13,7
III . Resultado da Seguridade Social.	**-76,1**	**-90,1**	**-130,1**	**-166,5**	**-258,7**	

Fonte: MPDG/SOF. Balanço da Seguridade Social. Março de 2017.

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

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

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

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

Um cálculo semelhante é elaborado, anualmente, pela ANFIP, quando divulga seus estudos sobre a Seguridade Social. A partir de dados das demonstrações da Secretaria do Tesouro Nacional, a entidade aponta um resultado da seguridade social, sem a aplicação da DRU, superavitário. Veja-se os dados a seguir relativos ao período 2005-2015:

Tabela 10 - Receitas e Despesas da Seguridade Social – sem DRU – 2005-2015

(em milhões de R$)

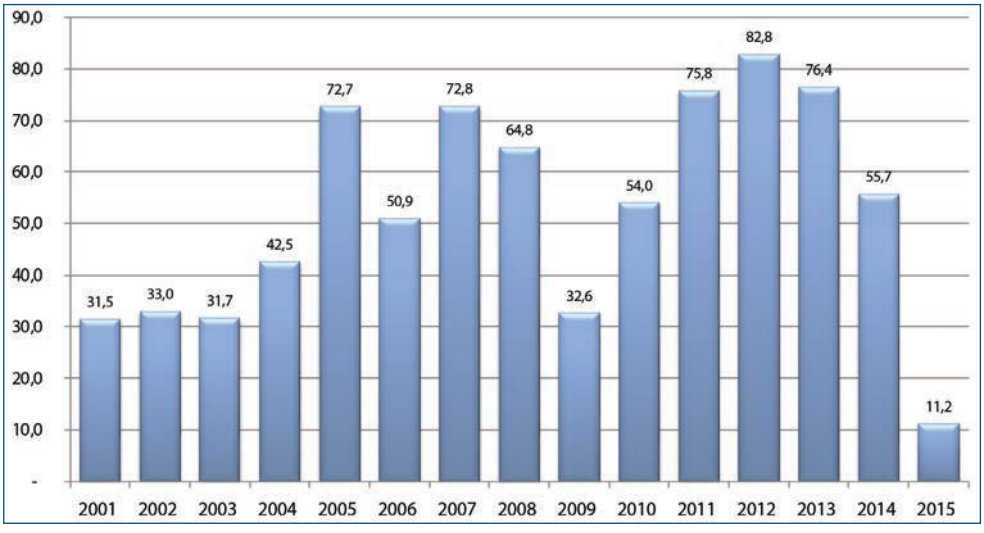
	2005	2010	2012	2013	2014	2015
Receitas	289.801	458.144	595.788	651.099	687.829	694.231
Despesas	217.110	404.191	512.592	574.653	635.092	683.061
Saldo	72.670	53.953	82.836	76.446	55.737	11.170

Fonte: ANFIP, 2016.

Em 2005, portanto, mesmo sem o cômputo das renúncias fiscais, havia um "superávit" da seguridade de **R$ 72,7 bilhões**, que foi gasto com outras finalidades. Em 2013, o "superávit" foi de R$ 76,5 bilhões. Em 2015, já como reflexo da crise econômica, que reduziu a receita tributária, o "superávit" foi de apenas R$ 11,2 bilhões.

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

Figura 27 - Evolução do Superávit da Seguridade Social – sem efeitos da Desvinculação de Recursos da União – 2001-2015 (em R$ bilhões)



Fonte: TIBERTO, Bruno P. & DWECK, Ruth Helena. Previdência Social brasileira: análise financeira da década de 2000 e discussão sobre propostas de reformas. Texto para Discussão No 31 – Março 2011. UFF; e ANFIP/DIEESE. Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira, fev. 2017.

A contabilidade oficial tampouco leva em conta o montante de **R$ 432,9 bilhões** que integram a dívida ativa PREVIDENCIÁRIA, ou seja, contribuições para a previdência que não foram recolhidas, mas que já foram apuradas pela fiscalização tributária e pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN. Desse montante, apenas entre os 100 maiores devedores, a dívida exigível é da ordem de mais de R$ 33 bilhões[34]. Ainda que, desse total, se estime que R$ 52 bilhões já estão garantidos ou parcelados, restando R$ 380,9 bilhões com possibilidade de serem recuperados pela União, e que desse total cerca de 40% apenas sejam efetivamente recuperáveis, **a receita daí oriunda ultrapassaria R$ 152 bilhões –** e estamos falando, apenas, da dívida ativa PREVIDENCIÁRIA.

Essa execução, assim, deveria ser tratada como prioritária, sob pena de a União e a Previdência Social serem privadas de receitas que poderiam, em muito, contribuir para o seu equilíbrio financeiro. Quanto a esse ponto, vale lembrar o alerta da Profa. Denise Gentil, em entrevista à Revista Carta Capital:

> *"Se a reforma tivesse a ver com ajuste fiscal, o governo tentaria aumentar as receitas da Seguridade Social. Ao invés disso, busca comprimir os gastos. O governo poderia, por exemplo, abrir mão das renúncias fiscais em favor de empresas que não dão nada em contrapartida ou cobrar a dívida dos sonegadores da Previdência. Ou seja, a União não cobra das empresas sonegadoras e ainda entrega a elas a possibilidade de pagarem menos tributos legalmente. Então, é o próprio Governo que provoca o déficit"*[35].

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

Devido a fragilidades como essas na demonstração da real situação financeira e atuarial da previdência social e da seguridade social, o Juiz Federal Substituto da 21ª Vara Federal do DF determinou, ao apreciar

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

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

Ação Civil Pública ajuizada pela Federação Nacional dos Servidores do Poder Judiciário – FENAJUFE[36], em 20 de março de 2017, que a União

a) "esclareça e detalhe a metodologia utilizada para apurar o déficit previdenciário de até 140 bilhões de reais que tem intensamente divulgado nos últimos dias";

b) "demonstre, via documentação hábil, o total das receitas obtidas por meio das exações elencadas no art. 195 da Constituição Federal (separadas por grupos), bem como o efetivo destino a elas dado, ao longo do período de 2012 a 2016";

c) "demonstre, por meio de documentação, a divisão segmentada das despesas totais da seguridade social entre 2012 e 2016";

d) "relacione o montante total de renúncias fiscais operacionalizadas na área das contribuições sociais naquele mesmo período";

e) "detalhe o destino dado às receitas aplicadas sob o regime especial e transitório da DRU (Desvinculação de Receitas da União – art. 76 do ADCT) vigente entre 2012 a 2016;"

f) "cesse, imediatamente, a divulgação e/ou a exploração de qualquer menção acerca da informação (ainda não confirmada) de que o sistema previdenciário brasileiro amargaria déficit anual bilionário".

10. Como a Reforma afeta os trabalhadores e servidores?

A PEC 287/2016 introduz mudanças significativas nas regras para adquirir direitos à aposentadoria e pensão, com graves prejuízos a todos os segurados do RPGS e dos Regimes Próprios.

Os elementos principais dessa equiparação são a **instituição de uma idade mínima que o governo propõe que seja de 65 anos tanto para homens quanto para mulheres**.

Para os que não foram alcançados pela regra de transição e para os que ingressarem a partir da promulgação da Emenda, **não haverá nenhuma diferenciação entre homens e mulheres.**

De imediato, assim, qualquer que seja o direito a ser exercido, teremos uma **oneração mais do que proporcional para as mulheres**,

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

porque, no regime atual, as mulheres podem se aposentar com 30 anos de contribuição, com 55 anos, se for servidora pública, e não há idade mínima no RGPS.

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

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

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

A aposentadoria por idade, aos 65 anos para homem e 60 anos para mulher, exigia, até 1991, no RGPS, uma carência de **cinco anos** de contribuição. Em 1991, a carência foi fixada, pela Lei nº 8.213, em 15 anos, mas essa elevação foi feita de forma gradual, e só vigorou plenamente, para quem já era segurado em 1991, a partir de 2011.

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

Com a PEC 287/2016, essa carência passará para 25 anos, e sem qualquer gradualidade, ou seja, atingirá integralmente os atuais segurados que não sejam enquadrados na regra de transição. Não se aplica, assim, apenas para os futuros segurados, mas também para os **atuais segurados**.

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

Os restantes 49% dependerão de quantos anos de contribuição o segurado tiver.

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

Essa média, por si só, já representará uma perda em relação ao último salário, que é, em geral mais elevado do que o salário de início ou do meio de sua carreira profissional. Atualmente, o salário de benefício corresponde à média das contribuições mais altas, correspondentes a 80% do período contributivo.

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

Com a PEC 287/2016, serão considerados para o cálculo do valor das aposentadorias os salários de contribuição do segurado ao regime de previdência a que tenha sido filiado, ou seja, **todo os salários de contribuição terão que ser considerados**.

Em qualquer dos casos, para atingir 100% da sua média, o segurado ou segurada terão que contribuir por 49 anos.

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

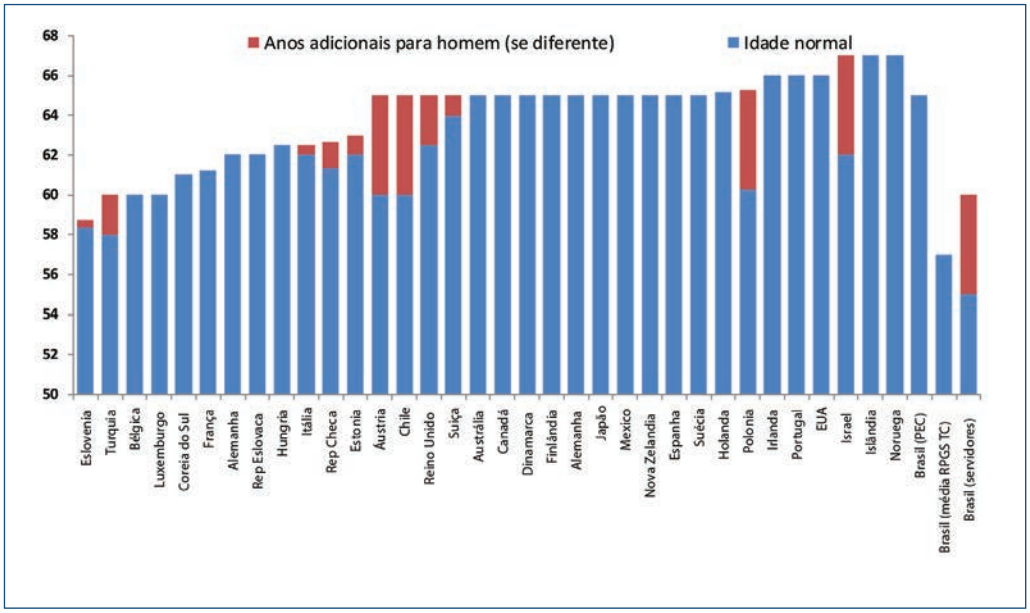
Hoje, de fato, uma parte expressiva dos benefícios urbanos (43%), e quase totalidade dos benefícios rurais (99%) é de um salário mínimo, o que reflete a baixa renda na sociedade, e eleva, proporcionalmente, a chamada "taxa de reposição", que é o quanto, em média, a aposentadoria preserva do valor que o trabalhador ganhava em atividade. Mas, se o trabalhador urbano estiver no grupo que ganha na atividade mais do que um salário mínimo, a regra vai *achatar* o valor da sua aposentadoria. Assim, vai aumentar significativamente o número de aposentados que ganharão apenas o salário mínimo.

11. Como fica a diferença entre homens e mulheres?

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

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

Figura 28 - Idade de aposentadoria em 2014 para quem entra no mercado de trabalho aos 20 anos

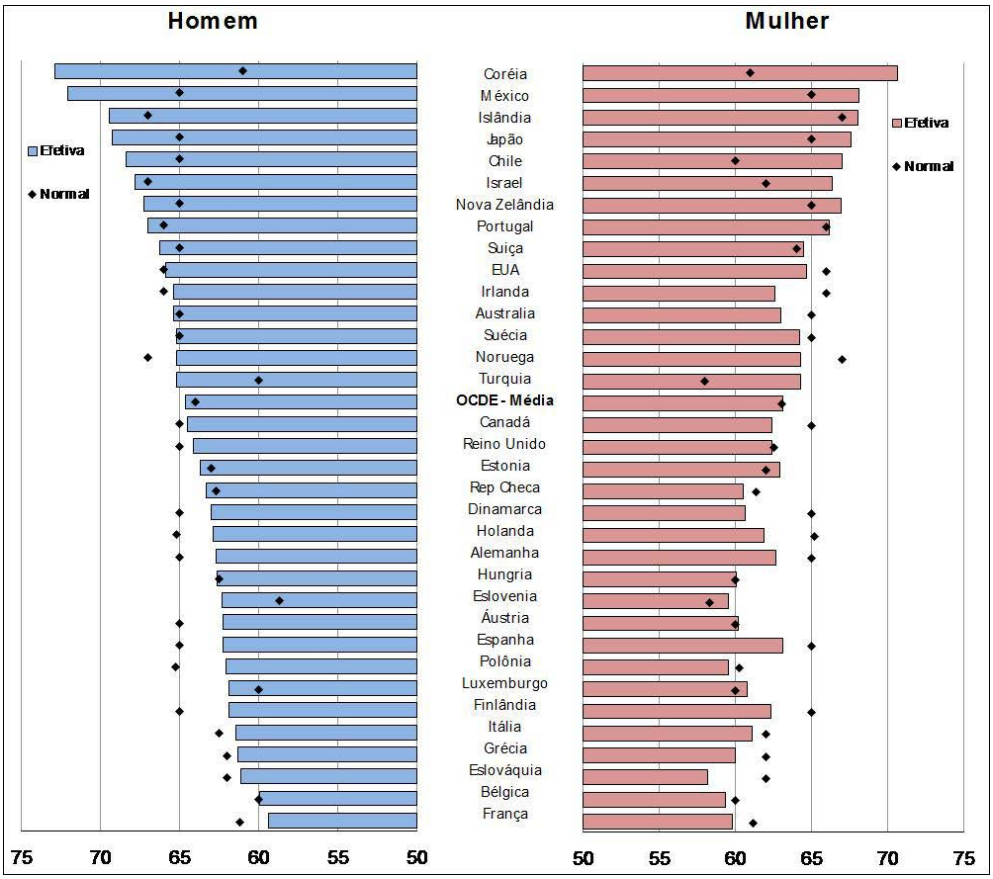


Fonte: OECD Pensions at a Glance 2015.

Essa diferenciação, ainda presente em 11 países da OCDE, tais como Áustria, Chile, Polônia, Reino Unido e Suíça, atende ao fato de que, em grande medida, as mulheres ainda são penalizadas, em suas trajetórias profissionais, por aspectos de gênero, culturais e sociais, entre eles a interrupção da carreira em função da maternidade ou o casamento, ou mesmo em função da necessidade de prestar apoio e cuidados a parentes em situação de doença. A maior parte desses países, porém, pretende, ao longo dos próximos 20 anos, eliminar a diferença de tratamento entre homens e mulheres.

Apesar das idades mínimas legalmente previstas, muitas pessoas deixam o mercado de trabalho *antes* da idade mínima, e também nesses casos há significativas diferenças entre homens e mulheres.

Figura 29 - Média Efetiva de Idades de Saída do Mercado de Trabalho e Idades Exigidas para Aposentadoria - OCDE (2014)



Fonte: OECD Pensions at a Glance 2015.

Como mostra o gráfico acima, em muitos países as pessoas deixam de trabalhar em idade inferior àquela em que teriam direito a uma aposentadoria normal, e alguns países permitem aposentadorias antecipadas com redução no benefício. As mulheres, mais do que os homens, param de trabalhar antes da idade exigida.

Segundo a OCDE, uma parcela significativa de mulheres ainda se dedica exclusivamente ao trabalho doméstico, e em quase todos os países emergentes, a participação masculina nessas atividades é próxima de zero[37]. No Brasil, 34% das mulheres dedicam-se exclusivamente ao trabalho doméstico, e 48,9% a empregos remunerados. Enquanto isso, em

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

países como a Índia, 58,4% das mulheres dedicam-se, exclusivamente, aos afazeres domésticos, enquanto, nos países da OCDE, a média é de 12%[38].

Em muitos países, como no Brasil, as mulheres ainda recebem, em média, salários menores do que os dos homens, e trabalham, mais frequentemente, em regime de tempo parcial[39], o que reduz, igualmente, os seus rendimentos e, consequentemente, futuros proventos. Segundo a OCDE, apesar da maior participação no mercado de trabalho, fenômeno que também ocorre no Brasil, onde as mulheres alcançaram a mesma taxa de cobertura previdenciária que os homens em 2014 (72,5%), as mulheres continuam tendo menor qualidade de rendimentos devido à menor remuneração média, trabalhando em ocupações e setores menos remunerados.[40]

O grau de informalidade é, também, maior entre as mulheres nos países emergentes: no Brasil, ele é de 23,7% para homens, e 25,6% para as mulheres; entre as mulheres que trabalham por conta própria, 65,3% não contribuem para a previdência, contra 60,6% dos homens[41]. Da mesma forma, as mulheres têm empregos menos seguros que os homens, e estão sujeitas, mais comumente, a situações de desemprego. A taxa de insegurança no Brasil é de 2,9% para os homens – e 6,7% para as mulheres[42].

Em estudo publicado em 2016, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, com base em dados da PNAD/IBGE[43], aponta o fato de que o grau de precarização do trabalho é substantivamente maior entre as mulheres. Segundo o IPEA, a mulher negra é a base do sistema remuneratório, sujeito preferencial das piores ocupações, convergência da tríplice opressão de gênero, raça e classe. Nada menos que 39,1% das mulheres negras ocupadas estão inseridas em relações precárias de trabalho, seguida pelos homens negros (31,6%), mulheres brancas (27,0%) e homens brancos (20,6%).

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

38 OECD Employment Outlook 2016, p. 188.
39 Em média, no Brasil, segundo a PNAD/IBGE, em 2014 28,5% das mulheres trabalharam de 15 a 39 horas semanais, e 9,6% até 14 horas semanais.
40 OECD Employment Outlook 2016, p. 185.
41 OECD Employment Outlook 2016, p. 182.
42 OECD Employment Outlook 2016, p. 191.
43 PINHEIRO, Luana Simões; LIMA JR., Antonio Teixeira; FONTOURA, Natália de Oliveira & DA SILVA, Rosane. Mulheres e trabalho: breve análise do período 2004-2014. Nota Técnica nº 24. Brasília: IPEA, março de 2016.

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

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

Considerando-se essa "dupla jornada" de 4 horas diárias, uma mulher terá trabalhado, a cada ano, **183 dias corridos** a mais; ao longo de 30 anos, terá trabalhado, com efeito, o equivalente a cerca de **17,5 anos a mais**! Mesmo que essa "dupla jornada" seja de 2 horas diárias, ao longo de 30 anos o tempo de trabalho adicional será de **8,5 anos**!

Estudo de um Grupo de Trabalho de Economistas do IPEA, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2014, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considera que as mulheres acumulam, por ano, 66 dias de trabalho a mais que os homens, devido aos trabalhos domésticos. Ao longo de 30 anos, essa carga implica num tempo extra correspondente a 5,4 anos. [44]

Não obstante, trata-se de trabalho não remunerado, e não computado para fins de apuração do PIB, ou da riqueza produzida no país. Se fosse contratado um trabalhador doméstico para cada situação em que a mulher está sujeita a tais exigências, haveria uma oneração significativa no âmbito das famílias.

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

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

44 Gênero, Previdência e Trabalhos. Grupo de Trabalho do IPEA. Apresentação de Joana Mustafa no Seminário Dieese e Centrais, 7 e 8 de fevereiro de 2017. Disponível em http://www.intersindicalcentral.com.br/joana-mustafa-ipea/. Ver, ainda, http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-03/mulher-trabalha-54-anos-mais-que-homem-diz-estudo-do-ipea

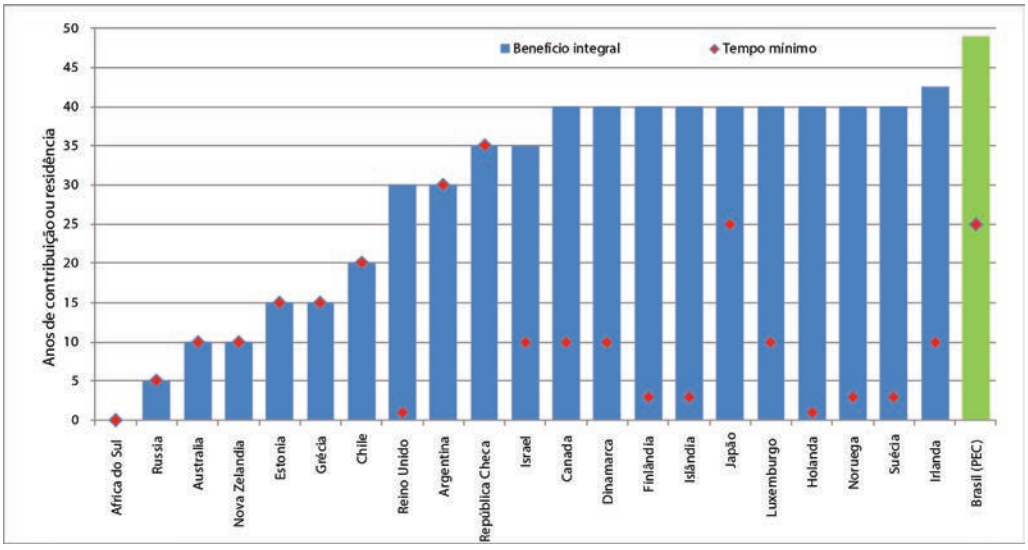
12. Como serão calculados os benefícios?

Além de eliminar a diferença entre homens e mulheres, a PEC 287/2016 fixa um período mínimo de 25 anos de contribuição, além da idade de 65 anos, e estabelece novas regras para o cálculo dos benefícios, cujo valor básico será de **76% da média das contribuições**.

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

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

Figura 30 - Anos de contribuição ou residência exigidos para aposentadoria básica



Fonte: OECD Pensions at a Glance 2015.

Assim, embora a maioria dos países "ricos" exija, para a aposentadoria básica, entre 15 e 10 anos de contribuição ou residência, e períodos entre 30 e 40 anos para o direito a um benefício "integral",

observadas as idades mínimas em cada caso, o brasileiro, homem ou mulher, terá que contribuir por pelo menos 25 anos para o benefício básico, e pelo menos 49 anos para o benefício "integral", que, no entanto, corresponderá a 100% de uma média apurada durante praticamente toda a vida profissional, e não o valor do último salário.

Na tabela a seguir, temos um resumo do que a PEC 287/2016 estabelece para o cálculo do benefício:

Tabela 11 - PEC 287/2016 - Novas regras de cálculo das aposentadorias

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

Fonte: PEC 287/2016. Elaboração nossa.

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

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

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

Caso o segurado tenha os 35 anos de contribuição, pode se aposentar, hoje, antes dos 60 ou 65 anos de idade. Mas, nesse caso, há uma perda, que depende da idade na data da aposentadoria.

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

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

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

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

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

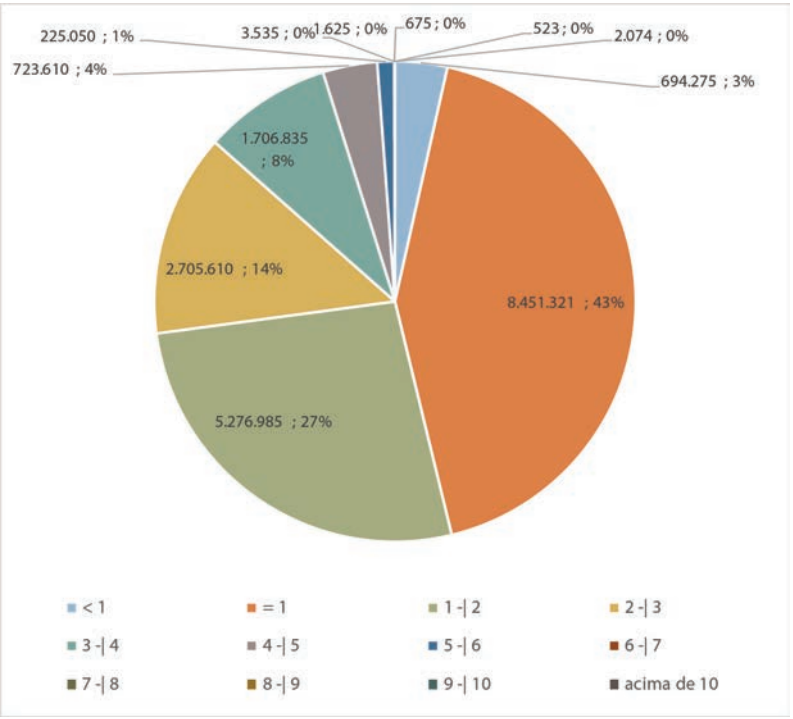
Essa "fórmula" iria aumentar, mediante o acréscimo de um ponto, em 31 de dezembro de 2018 e também em 31 de dezembro de 2020, 2022, 2024 e 2026. Em 2027, portanto, a formula seria acrescida de cinco pontos para o homem e para a mulher, ou seja, a soma da idade com tempo de contribuição passaria a ser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

Com a PEC 287/2016, esse cenário é afastado, em prol de uma regra de aplicação imediata para todos os segurados do RGPS, e para os servidores públicos que tenham menos do que as idades de 45 ou 50 anos, ou seja, não alcançados pela regra de transição.

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

O perfil de benefícios em manutenção, atualmente, pelo RGPS, reflete os problemas de baixa renda e concentração de riqueza no Brasil. Segundo os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, temos as seguintes distribuições por faixa de renda, em múltiplos do salário mínimo, para os benefícios urbanos:

Figura 31 - RGPS - Benefícios Urbanos Emitidos por Faixas de Valor em Múltiplos do Salário Mínimo (jan. 2017)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 22 Nº 01, jan. 2017.

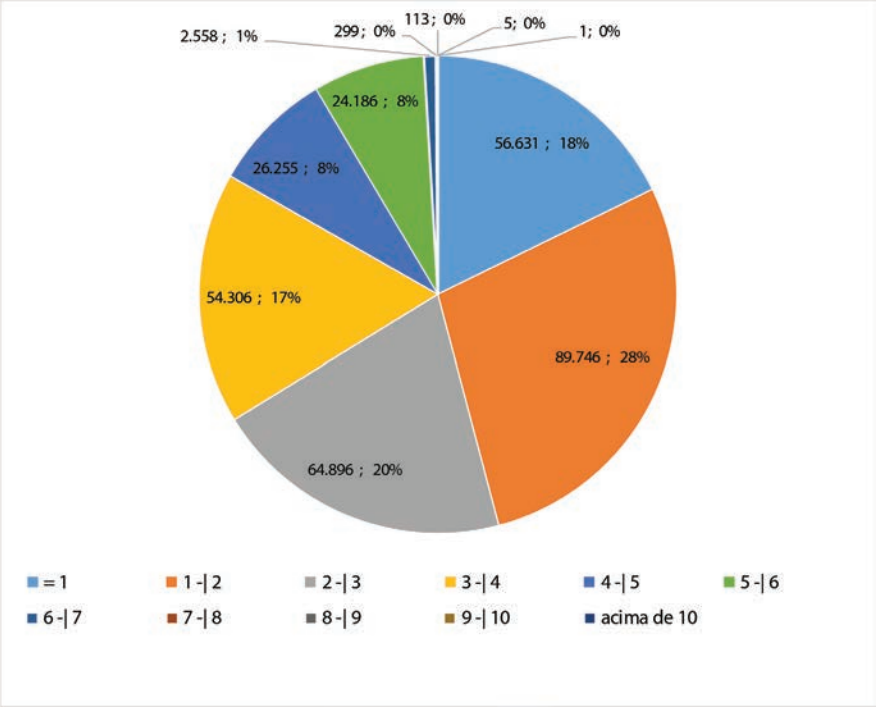
De fato, o que vemos é que 43% dos benefícios urbanos pagos em janeiro de 2017 foram no valor de um salário-mínimo, e 27% se situaram entre 1 e 2 salários mínimos. Apenas 14% se situaram entre 2 e 3 salários mínimos, e outros 9%, acima de 3 salários mínimos.

Na área rural, 99% dos benefícios previdenciários pagos foram no valor de um salário mínimo.

No cômputo total, pelo menos 64% dos benefícios – rurais e urbanos – foram de até um salário mínimo.

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

Figura 32 - RGPS - Quantidade de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas, por espécies e sexo do segurado, segundo faixas de valor- 2015



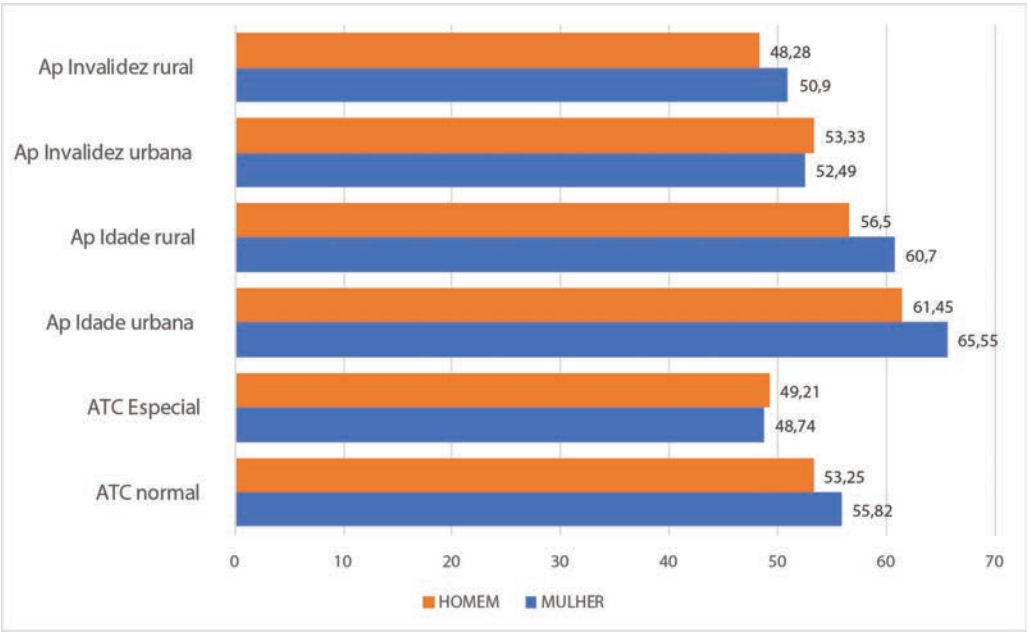
Fonte: AEPS 2015, p. 48.

Com a aplicação da PEC 287/2016, é evidente que haverá um achatamento ainda maior dos valores dos proventos, **pois será praticamente impossível atingir o valor maior que um salário mínimo**. O nivelamento, assim, se dará "por baixo", mediante a supressão de parcelas expressivas da renda de segurados que, em média, já recebem proventos médios muito baixos, mas que refletem, também, a renda média dos brasileiros.

Tampouco se pode alegar que, no contexto brasileiro, as aposentadorias por tempo de contribuição sejam aposentadorias "precoces", em sua maioria.

Em 2016, as médias de idade na data da concessão de aposentadorias foram as seguintes:

Figura 33 - RGPS – Idades Médias na Data de Início do Benefício – Jan 2017

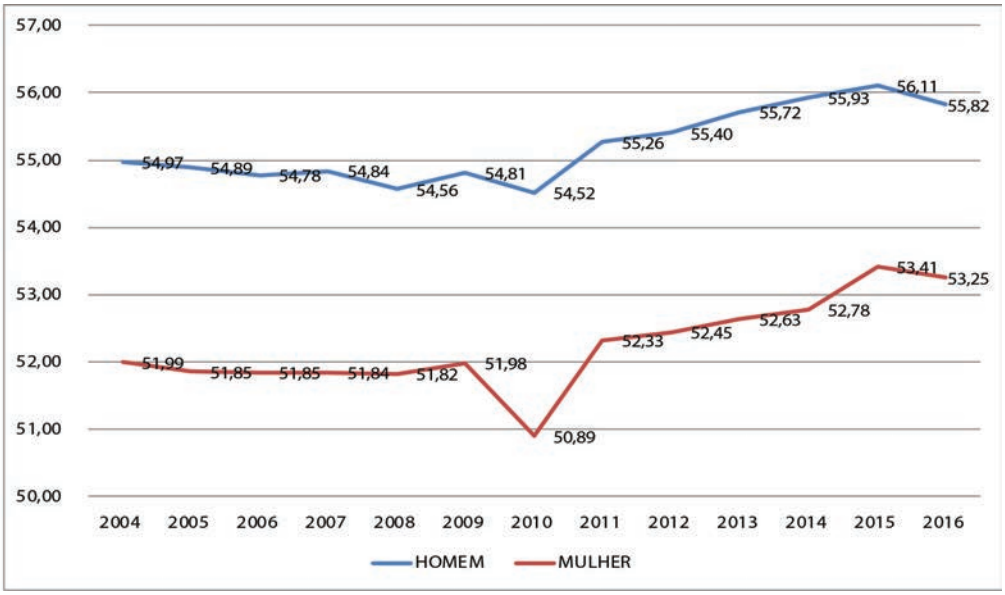


Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 22 Nº 01, jan. 2017.

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

Essas médias, na verdade, têm aumentado, desde 2004, e os números de 2016 revelam uma ligeira queda, já como resultado da adoção da "Fórmula 85/95":

Figura 34 - RGPS – Aposentadoria por Tempo de Contribuição - Idades Médias na Data de Início do Benefício – 2004/2016



Fonte: Min. Do Trabalho e Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 22 Nº 01, jan. 2017.

No caso das aposentadorias por idade no meio urbano, os homens já se aposentam, hoje, com mais de 65 anos em média, e as mulheres com mais de 60 anos. Assim, com a elevação da idade mínima, as mulheres serão as mais atingidas. Ambos, porém, terão que comprovar dez anos a mais, pelo menos, de contribuição do que atualmente.

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

Tabela 12 - PEC 287/2016 - RGPS – Regras Gerais para Aposentadoria

Regras para Aposentadoria por Tempo de Contribuição

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

INGRESSO NO RGPS	GEN	IDADE NA DPE	IDADE MÍNIMA	TC MÍNIMO	PEDÁGIO	BENEFICIO	TETO
APÓS A DATA DA PROMULGAÇÃO DA EMENDA APÓS DPE	H	NÃO SE APLICA	65	25	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS
	M	NÃO SE APLICA	65	25	NÃO SE APLICA	51% + 1% AA * MÉDIA	RGPS

Regras para Aposentadoria por Idade

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

Fonte: PEC 287/2016. Elaboração nossa.

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

Tabela 13 - PEC 287/2016 - RGPS – % do Benefício Devido, por Tempo de Contribuição

IDADE DE INGRESSO	TC AOS 65 ANOS	% BENEF AOS 65 ANOS	TC ADICIONAL	IDADE PARA OBTER 100% DA MÉDIA
16	49	100	0	65
17	48	99	1	66
18	47	98	2	67
19	46	97	3	68
20	45	96	4	69
21	44	95	5	70
22	43	94	6	71
23	42	93	7	72
24	41	92	8	73
25	40	91	9	74
26	39	90	10	75
27	38	89	11	76
28	37	88	12	77

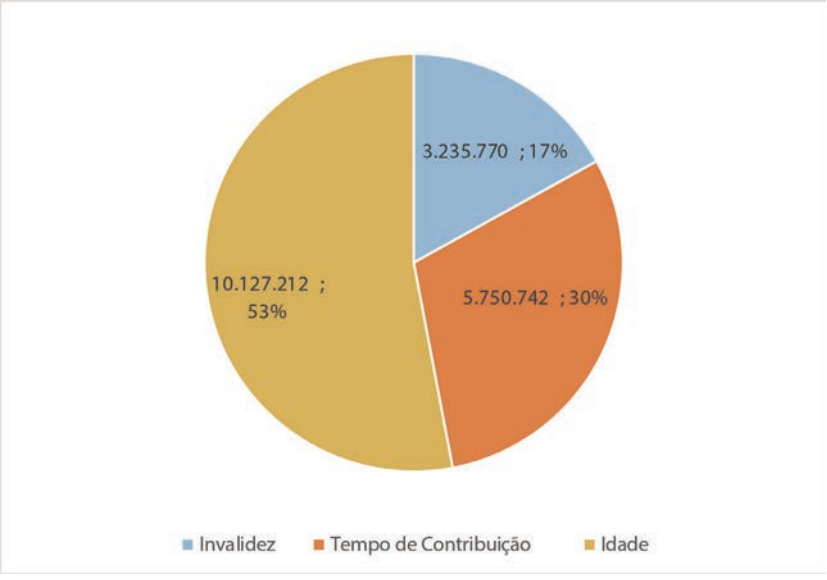
IDADE DE INGRESSO	TC AOS 65 ANOS	% BENEF AOS 65 ANOS	TC ADICIONAL	IDADE PARA OBTER 100% DA MÉDIA
29	36	87	13	78
30	35	86	14	79
31	34	85	15	80
32	33	84	16	81
33	32	83	17	82
34	31	82	18	83
35	30	81	19	84

Fonte: PEC 287/2016. Elaboração nossa.

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

Segundo os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, em janeiro de 2017, observava-se a seguinte distribuição por tipo de aposentadoria no RGPS:

Figura 35 - RGPS - Aposentadorias por Tipo – Janeiro de 2017

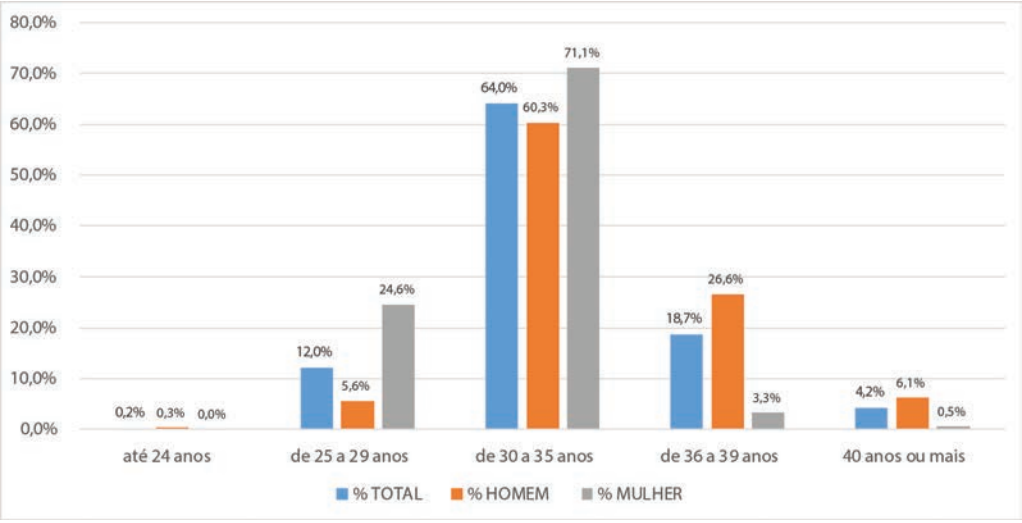


Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 22 Nº 01, Jan 2017.

Vemos que, do total de aposentadorias em manutenção, apenas 30% são por tempo de contribuição, ou seja, decorrentes da satisfação dos requisitos de tempo de contribuição estabelecidos na Constituição, embora, não necessariamente, concedidas "precocemente", ou em valores elevados.

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

Figura 36 – RGPS – Aposentadorias por Tempo de Contribuição Concedidas e Tempo de Serviço na DIB em Anos – 2013/2015



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 2015

Assim, se as regras da PEC 287/2016 já tivessem sido aplicadas, um contingente de apenas **4,2%** dos que se aposentaram teriam computado mais do que 40 anos de contribuição. Certamente, **um número ínfimo conseguiria comprovar 49 anos de contribuição**, e, portanto, obteria o direito ao benefício integral.

De fato, se uma pessoa **tiver começado a trabalhar aos 16 anos de idade**, e contribuído religiosamente, sem interrupção, **por 49 anos**, ela conseguirá atingir os 100% da média aos 65 anos de idade. Mas, se ela tiver começado a trabalhar com registro em carteira, como é muito comum nos dias de hoje, em virtude da dificuldade de ingresso no mercado de trabalho, ou por não haver concluído seus estudos, **após os 20 ou 21 anos, ou mesmo aos 24 anos de idade,** ela somente atingirá essa "integralidade" após os 70 anos de idade. Considerando o fato de que a grande maioria dos trabalhadores sofre períodos de desemprego e informalidade, isso será um grande obstáculo. Segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social 2015, entre os anos de 2013 e 2015, 49,6% dos segurados do INSS conseguiram comprovar 12 meses de contribuição no ano. Outros 25,8% conseguiram comprovar apenas entre 1 e 5 contribuições em cada ano, em média. **Considerando a média dos 3 anos, cada trabalhador conseguiu comprovar 9,1 meses de contribuição.**

Assim, ao longo do período de 49 anos exigido para obter o provento integral, um trabalhador médio terá passado pelo menos 11 anos e 10 meses em situação de desemprego. Com essa média, um segurado terá que permanecer no mercado de trabalho por **60 anos**, para conseguir **49 anos de contribuição**! Será praticamente impossível atingir os 100% da média, qualquer que seja a idade de ingresso no mercado de trabalho; mas, quanto mais tarde se der esse ingresso, menor será a renda garantida pela aposentadoria.

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

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

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

13. Como fica a aposentadoria por invalidez?

A aposentadoria por invalidez, no serviço público, é devida, atualmente, de duas formas. Se a invalidez for permanente, os proventos serão proporcionais ao tempo de contribuição, exceto no caso de invalidez

decorrente de acidente em serviço de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei.

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

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

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

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

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

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

No caso do RGPS, será adotada, em qualquer caso, a regra geral, ou seja, o benefício será, sempre, calculado a partir da "fórmula"

51%+1%, de modo que, se a invalidez ocorrer quando o segurado tiver, por exemplo, apenas 10 anos de contribuição, o seu benefício será de apenas 61% da sua média de contribuições. Se a invalidez ocorrer com apenas um ano de contribuição – cumprida a carência do benefício – poderá ser de somente 52% da média. Assim, quem tiver o infortúnio de se invalidar muito cedo, será punido duplamente.

O servidor que estiver aposentado por invalidez, em razão de doença incapacitante, perde, também, o direito à não incidência da contribuição previdenciária na parcela do provento até o dobro do teto do RGPS. Assim, quem estiver aposentado ou vier a se aposentar por força dessas doenças pagará a contribuição da mesma forma que os demais inativos, ou seja, sobre a totalidade do valor que superar o benefício do RGPS.

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

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

14. O que muda para quem já está aposentado?

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

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

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

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

Mas o que está garantido é, apenas, o direito adquirido, e não a expectativa de direito, que é atropelada pela PEC 287/2016.

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

Trabalhando a mais, isso não garante nenhum ganho adicional em relação ao que já está garantido. Aumentos salariais, aumento do cálculo da média, não estão garantidos, sem sujeição às novas regras, pois o que está assegurado é o benefício a que faria jus hoje.

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

O STF decidiu, em 2016, contrariamente ao direito da "desaposentação". A Suprema corte não disse que a desaposentação é inconstitucional, mas que ela não tem previsão legal. Assim, as decisões judiciais de primeira instância e do próprio Superior Tribunal de Justiça, ficaram sem sustentação, e o Brasil permanecerá um dos países sem direito assegurado a "desaposentação", ou seja, se o segurado se aposenta, e continua a contribuir, nenhum direito novo lhe é assegurado por continuar pagando a previdência social.

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

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

15. Como fica o trabalhador rural na Reforma?

Um dos grupos sociais que mais sofrerão com a PEC 287/2016 são os trabalhadores rurais, em especial os que exercem a atividade em regime de economia familiar, os chamados “segurados especiais”.

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

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

A segunda, quanto aos critérios para a aposentadoria.

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

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

Para facilitar a manutenção dessa condição e disciplinar a sua comprovação, a Lei nº 11.718, de 2008, flexibilizou os critérios para que o trabalhador rural possa explorar a sua propriedade, ou mesmo contratar ajudantes, ou exercer outra atividade remunerada no período de entressafra, sem perder a condição de segurado especial[45]. Mesmo assim, a praxe é a previdência negar o benefício, quando houver dúvida sobre a comprovação do tempo rural. O resultado disso é que, em 2015, nada menos do que 30,2% dos 307.654 benefícios rurais foram concedidos mediante decisão judicial. Nada menos do que 58% das aposentadorias por invalidez no meio rural foram concedidas na Justiça.

Em janeiro de 2017, havia 5.750.000 aposentados, e 1.978.000 pensionistas rurais. Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social,

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

a despesa total com esses benefícios foi de R$ 97,7 bilhões no ano de 2016, o que corresponde a 20,1% da despesa com benefícios do RGPS.

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

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

A regra de transição permite, aos trabalhadores rurais com 45 anos, se mulher, ou 50 anos, se homem, o direito à aposentadoria no valor de um salário mínimo aos 55 ou 60 anos, mas terá que comprovar o tempo de atividade rural correspondente a 180 meses, mais o "pedágio" de 50% sobre o tempo que estiver faltando na data da promulgação da Emenda. Assim, quem já tem 45 anos de idade, se mulher, terá que aguardar até os 55 anos, como é hoje. Se, porém, tiver hoje apenas 5 anos comprovados de atividade rural, precisará trabalhar não por mais 10 anos – mas por mais 15 anos.

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

Segundo o Governo, a modificação na regra de contribuição

> "*busca não apenas reduzir parcialmente o desequilíbrio entre as receitas e as despesas da previdência rural, mas também racionalizar e facilitar a comprovação do trabalho rural, evitando a judicialização excessiva desse benefício, como já exposto. Cada segurado especial, individualmente, terá que comprovar o recolhimento previdenciário mínimo como exigência para o reconhecimento do exercício de atividade rural, de forma semelhante aos demais segurados do RGPS, não sendo suficiente apenas comprovar o exercício do trabalho rural.*" [46]

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

O tempo de atividade rural exercido até a data de promulgação da Emenda, será comprovado na forma da legislação vigente na época do exercício da atividade, mas somente poderá ser computado se houver a manutenção da qualidade de segurado especial rural no período

46 Exposição de Motivos nº 140/2016 MF, de 5 de dezembro de 2016.

compreendido entre a entrada em vigor da Lei que vier a regulamentar o novo sistema contributivo e a implementação das condições necessárias para a obtenção do benefício. Ou seja, se o segurado que fizer jus à regra de transição vier a completar as condições a partir da promulgação da Emenda, mesmo que já tenha os 15 anos de contribuição hoje, terá que contribuir com base nas novas regras, até atingir a idade mínima exigida (55 ou 60 anos).

A equiparação de requisitos entre urbanos e rurais, assim, terá um efeito excludente, impedindo que milhões de trabalhadores rurais consigam atingir o direito, o que terá desastroso impacto sobre a economia dos pequenos municípios, em especial nas regiões mais pobres do País, como o Norte e Nordeste, onde a renda dos aposentados rurais tem um peso significativo na renda da população. Em 2015, segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social, 57,8% dos benefícios rurais se concentravam nessas duas regiões[47]. Do total de R$ 86,15 bilhões destinados a esses benefícios, nada menos do que R$ 48,55 bilhões foram destinados a essas regiões. No mesmo ano, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, os repasses do Fundo de Participação dos Municípios nessas duas regiões foi de R$ 30,34 bilhões, o que confirma diversos estudos realizados desde 1999, em especial por Álvaro Sólon de França, ex-Presidente da Anfip[48], que demonstram a importância dessa fonte de receita para a economia local. Estudo realizado pelo site *Compara Brasil* para a Revista Carta Capital demonstra que em quase um terço das cidades brasileiras, o pagamento de aposentadorias, pensões e outros amparos assistenciais, como o Benefício de Prestação Continuada, superam a receita corrente das prefeituras[49].

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

Segundo dados do IBGE[50], entre 1970 a 1985, a população rural

47 Anuário Estatístico da Previdência Social, p. 166.
48 FRANÇA, Álvaro Sólon. A Previdência Social e a Economia dos Municípios. Brasília: Anfip. 6ª ed, 2011. Em 2010, 3.875 cidades – quase 70% do total - contaram com pagamentos da Previdência superiores aos recursos do FMP; e em 4.589 (82%) os pagamentos da previdência superaram a arrecadação municipal.
49 MARTINS, Miguel e MARTINS, Rodrigo. A reforma da Previdência ameaça as economias locais. Disponível em https://www.cartacapital.com.br/politica/a-reforma-da-previdencia-ameaca-as-economias-locais. Acesso em março de 2017.
50 Conforme Eliseu Alves e Renner Marra. A persistente migração rural-urbana. Revista de Política Agrícola. Ano XVIII. nº 4 – Out./Nov./Dez. 2009.

decresceu a taxas elevadas. No entanto, o pessoal ocupado na área rural cresceu também a taxas elevadas e atingiu o pico de ocupação em 1985, com 23,4 milhões de trabalhadores. Desde então, verifica-se uma redução acentuada do emprego rural, e em 2006 havia menos trabalhadores ocupados no meio rural do que em 1970 (16,4 milhões). Essa redução, porém, foi significativamente menor a partir de meados da década de 1990.

Segundo o Censo 2010, a população rural no país perdeu 2 milhões de pessoas entre 2000 e 2010, o que representa metade dos 4 milhões que foram para as cidades na década anterior. Estima-se que, atualmente, mais de 14 milhões de brasileiros atuem nesse setor. Parte desse resultado se deve a políticas públicas como os assentamentos da reforma agrária, o Programa de Aquisição de Alimentos e o aumento expressivo de recursos do PRONAF a partir de 2003, mas não se pode ignorar os possíveis impactos positivos dos direitos previdenciários assegurados aos trabalhadores rurais pela Constituição de 1988 e regulamentados a partir de 1991[51].

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

A aposentadoria do trabalhador rural tem, hoje, um caráter semi-assistencial. A Constituição a coloca como um benefício da previdência, e não da assistência, e vinculado ao exercício de uma atividade laboral. Assim, não é um regime assistencial puramente, mas, por não ter uma base contributiva obrigatória (já que a atividade rural pode ser comprovada sem a correspondente contribuição), ou tê-la em bases simbólicas, ele se aproxima, muito, dos benefícios assistenciais.

É interessante notar que, de 1971 até 1991, os trabalhadores rurais faziam jus a benefícios pagos pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL, ao qual cabia a execução do Programa de Assistência a esses trabalhadores.

Na sistemática do Funrural, o benefício de aposentadoria por velhice era de apenas meio salário mínimo, e devido apenas ao chefe da família. A pensão, de apenas 30% do salário mínimo. Mas a contribuição a ser recolhida era de 2%, e havia, ainda, uma contribuição de 2,4% sobre a folha de salários urbana para complementar o seu custeio. Ou seja, já naquela sistemática, a área urbana subsidiava o custeio do sistema rural.

51 É o que conclui Daniele Taisi Conti em seu estudo sobre os fatores de influência na migração rural/urbana no município de Horizontina, RS, apresentado em 2012 à Faculdade Horizontina.

A partir de 1991, o trabalhador rural é integrado ao RGPS, e a contribuição sobre a produção comercializada é mantida no mesmo percentual de 2% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural; acrescida de 0,1% para financiamento dos benefícios por invalidez ou acidente.

A empresa rural e a agroindústria, diferentemente da urbana, contribuem, da mesma forma sobre a produção, com a alíquota de 2,5%.

Em 2015, **a receita das contribuições rurais** foi de somente **R$ 7 bilhões**, o que corresponde a somente **7,14% da despesa** com os benefícios rurais. Assim, é nítido que o sistema rural depende de um forte aporte de recursos de outras fontes para sua sustentação.

No passado, o Governo já tentou contabilizar essas despesas como assistenciais, adotando uma "nova contabilidade" para esses gastos, mas o Tribunal de Contas da União não autorizou essa modificação, por não haver amparo constitucional para isso, conforme expresso no AC-2059-30/12-P, de 8/8/2012 Segundo o TCU, além do tratamento constitucional dado a esses benefícios, e nos termos do Acórdão nº 38/2004, as contribuições do segurado especial e dos empregadores rurais pessoa física e pessoa jurídica não se configuram renúncias tributárias, pois são contribuições substitutivas em um sistema que conta com uma pluralidade de fontes. Assim, formalmente, são despesas da previdência social.

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

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a incidência da extrema pobreza no meio rural, em 2014, era de 25,5%, quase cinco vezes mais do que no meio urbano (5,4%)[52]. A desigualdade entre rural e urbano no acesso aos serviços de infraestrutura básica de abastecimento de água e esgotamento sanitário também demonstra as dificuldades da população que vive no campo brasileiro. A melhoria da renda das famílias do campo foi um dos principais resultados da chegada das ações do Programa Brasil Sem Miséria aos mais pobres. Entre 2011 a 2014, a renda dos extremamente pobres subiu 88% e se considerada a população em situação de pobreza, com renda de até R$ 154,00 per capita, o aumento verificado no mesmo período foi

52 Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 23. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Setembro de 2015.

de 74%. Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas coordenado pelo ex-Ministro Marcelo Neri, a participação média da previdência rural na renda domiciliar per capita dos agricultores era, em 2009, de 82,11%[53].

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

16. A idade mínima ainda vai aumentar mais?

A PEC 287/2016, baseada na experiência adotada em outros países, como o Japão, pretende autorizar o Governo a aumentar a idade mínima que é fixada para a aposentadoria de todos os brasileiros.

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

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

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

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

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

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

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

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

17. Como a PEC 287/2016 afeta os servidores públicos?

Quanto ao peso que tem a previdência social no Brasil sobre as contas públicas, os servidores costumam ser taxados como "privilegiados" em função, ainda hoje, de direitos a benefícios maiores do que os que são pagos pelo Regime do INSS.

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

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

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

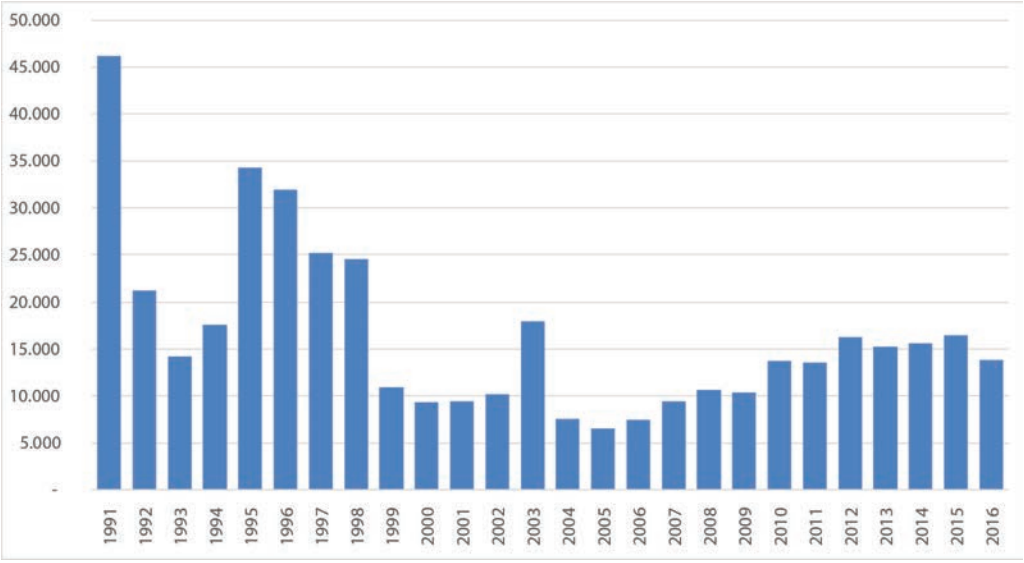
Contudo, ainda hoje esses exemplos são usados como argumento para desqualificar a previdência dos servidores e defender até mesmo a sua extinção. Fortalece essa postura a confusão que é feita quando se fala das *regras* do regime próprio de previdência, e, ao mesmo tempo, do desrespeito a princípios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

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

Não obstante o grande volume de aposentadorias concedidas ao longo da tramitação da EC nº 20, de 1998, entre 1995 e 1998, devido ao enorme grau de insegurança por ela trazido quanto ao respeito às expectativas de direito ou direitos adquiridos, e mesmo o efeito dos debates sobre a EC 41/03, que produziram resultado semelhante, levando milhares de servidores a exercer o direito à aposentadoria em 2003, o fato é que, a partir de 2004, houve uma nítida redução no volume de aposentadorias concedidas, bem assim uma elevação nas médias de idade dos benefícios concedidos.

Como demonstra o gráfico a seguir, a partir de 2010, há uma elevação no número de aposentadorias voluntárias concedidas, que pode ser associada ao processo de envelhecimento da força de trabalho em atividade:

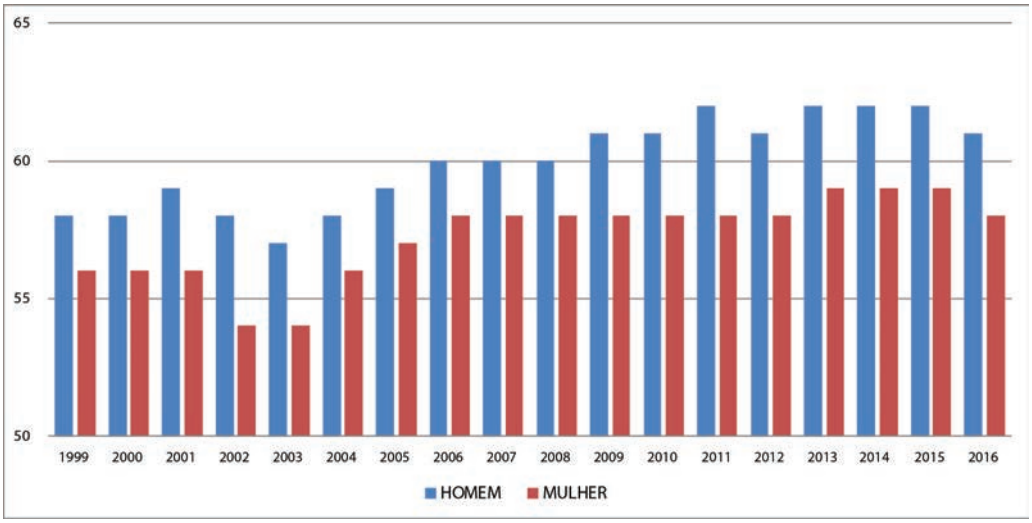
Figura 37 - Aposentadorias Concedidas por Ano (Civis – Poder Executivo Federal) 1991-2016



Fonte: CONLEG/SF, com base em dados do MPDG/SRH e Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais nº 247. 2016: dados até outubro.

No que se refere às médias de idade de aposentadoria por gênero, há uma elevação importante, a partir de 2005, aproximando-se a idade média de aposentadoria integral, para os homens, dos 62 anos de idade, e, para as mulheres, em torno de 58,5 anos de idade, como demonstra o gráfico a seguir:

Figura 38 - Aposentadorias Integrais Concedidas – Poder Executivo – Idade Média -1999-2016



Fonte: MPDG/SRH e Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais nº 247. 2016: dados até outubro

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

Tabela 14 - Quantitativo de Servidores – Poder Executivo - por nível de escolaridade do cargo (set-2016)

Grupos de Idade (Faixa Etária)	Superior			Intermediário			Auxiliar			Sem Informações [2]			Total		
	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total
Até 20 anos	2	1	3	229	158	387	0	0	0	127	20	147	358	179	537
De 21 a 25 anos	1.465	1.286	2.751	4.229	2.958	7.187	8	11	19	2.258	5.334	7.592	7.960	9.589	17.549
De 26 a 30 anos	13.155	11.419	24.574	10.932	9.448	20.380	43	32	75	7.623	12.639	20.262	31.753	33.538	65.291
De 31 a 35 anos	27.473	24.664	52.137	12.727	13.400	26.127	52	28	80	4.499	5.175	9.674	44.751	43.267	88.018
De 36 a 40 anos	29.547	24.208	53.755	8.416	9.637	18.053	54	39	93	2.486	2.376	4.862	40.503	36.260	76.763
De 41 a 45 anos	24.070	18.463	42.533	6.311	7.984	14.295	760	410	1.170	1.962	1.480	3.442	33.103	28.337	61.440

Grupos de Idade (Faixa Etária)	Superior			Intermediário			Auxiliar			Sem Informações [2]			Total		
	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total	Masc	Fem	Total
De 46 a 50 anos	20.026	15.412	35.438	8.154	9.893	18.047	2.151	1.021	3.172	1.653	1.300	2.953	31.984	27.626	59.610
De 51 a 55 anos	19.098	15.942	35.040	19.072	18.569	37.641	3.151	1.449	4.600	2.138	1.881	4.019	43.459	37.841	81.300
De 56 a 60 anos	15.864	11.317	27.181	20.165	15.599	35.764	2.930	1.422	4.352	2.174	1.470	3.644	41.133	29.808	70.941
De 61 a 65 anos	11.011	6.765	17.776	11.796	8.390	20.186	1.807	1.113	2.920	1.624	895	2.519	26.238	17.163	43.401
De 66 a 70 anos	5.236	2.474	7.710	4.455	2.888	7.343	839	616	1.455	886	362	1.248	11.416	6.340	17.756
Mais de 70 anos	141	41	182	167	54	221	121	42	163	540	149	689	969	286	1.255
Total	**167.088**	**131.992**	**299.080**	**106.653**	**98.978**	**205.631**	**11.916**	**6.183**	**18.099**	**27.970**	**33.081**	**61.051**	**313.627**	**270.234**	**583.861**

Fonte: Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos-SIAPE (Data Warehouse). Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais/MPDG. Set. 2016.

Além das mudanças já introduzidas com o propósito de afastar algumas distorções no âmbito dos regimes próprios e homogeneizar as regras aplicáveis aos regimes previdenciários, materializadas tanto na Lei nº 9.717/98 quanto nas EC nº 20/98 e 41/03[54], subsistem aspectos da questão que dizem respeito à própria natureza do regime previdenciário do serviço público, que, tanto quanto o RGPS, deve observar "critérios de equilíbrio financeiro e atuarial" para sua sustentação.

Como já vimos, as aposentadorias e pensões dos servidores públicos, de fato, tem um custo elevado para os cofres públicos. Segundo o Ministério da Fazenda, o volume desses das necessidades de financiamento atingiu em 2016 **R$ 43,1 bilhões**[55] no regime próprio dos **servidores civis** da União.

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

O fato é que os servidores, ao longo de décadas, constituíram direitos que não eram baseados em contribuição, ou mediante um cálculo contributivo. Adquiriam direitos a aposentadoria com base no último salário, após cumprir um tempo de contribuição, e certos requisitos, como adquirir a estabilidade no cargo, que, até 1998, era de apenas 2 anos.

Então, por vezes o servidor ingressava no cargo às vésperas de completar o seu tempo de serviço total, e, com apenas 2 anos no cargo, passava a fazer jus a uma aposentadoria integral, com provento elevado.

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

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

Mas, desde 1998, isso não ocorre mais, pois o servidor tem que cumprir tempos mínimos de **10 anos no serviço público e cinco anos no cargo**, além do **tempo de contribuição total de 30 se mulher, ou 35 anos, se homem.**

Por terem valores médios e máximos de benefícios mais elevados em relação aos segurados do RGPS, frequentemente se aponta o regime dos servidores públicos como um regime de "privilegiados".

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

Enquanto no RGPS, em janeiro de 2017, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social[56], o valor médio dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição urbana foi de **R$ 1.947,99**, e de **R$ 1.130,67** para as aposentadorias por idade, no Poder Executivo da União, segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão[57], a despesa média por aposentado em 2016 foi de **R$ 7.583,00**; no Ministério Público, essa média foi de **R$ 18.053,00**; no Judiciário, de **R$ 26.032,00**; e no Legislativo, de R$ **28.547,00.**

Tais médias refletem, ainda, as disparidades salariais entre os Poderes, as estruturas dos respectivos planos de carreira e a heterogeneidade dos quadros de pessoal, que é maior no Poder Executivo. Nesse Poder, ainda, verifica-se que cerca de **50% dos aposentados** percebem proventos superiores ao teto do Regime Geral de Previdência Social, percentual que é ainda maior nos poderes Legislativo e Judiciário.

No entanto, em face das peculiaridades do Regime Próprio, essas médias **não podem ser comparadas** com as dos benefícios pagos pelo INSS. No serviço público pode-se considerar incluída **parte expressiva da elite profissional do país**. No RGPS, dada a sua cobertura, estão desde os trabalhadores mais qualificados do setor privado, mas que só recebem benefícios até R$ 5.531,31, e os menos qualificados, até uma enorme quantidade de trabalhadores de baixa remuneração[58].

No RGPS acha-se reproduzido o nível de qualificação médio do trabalhador brasileiro, onde mais da metade (52%) da população brasileira de 25 anos de idade ou mais tem apenas o ensino fundamental completo, segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de

56 Ministério da Fazenda. Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 22 nº 01, Janeiro de 2017.
57 Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais nº 247, novembro de 2016, p.41.
58 Com efeito, mais de 17,8 milhões de benefícios do RGPS são de 1 salário mínimo, dos quais mais de 9,34 milhões são de trabalhadores rurais, o que, de fato, promove um expressivo rebaixamento do valor do benefício médio nesse regime, segundo os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS, Vol 21, nº 12, dez2016).

Domicílios (Pnad) 2015. No cômputo geral, apenas um quarto da população brasileira (26,4%) concluiu o ensino médio, enquanto 13,5% detém diploma do ensino superior[59].

Enquanto isso, no serviço público federal (Poder Executivo), **51% dos cargos efetivos ocupados em 2016 são de nível superior, e 25%, cargos de nível médio**[60].

Da mesma forma, segundo a Pnad[61], o rendimento médio dos trabalhadores do setor privado (R$ 1.195,00) é substantivamente menor do que o rendimento médio dos trabalhadores do setor público (R$ 3.309,00) em sua totalidade, o que se reflete, necessariamente, sobre o valor médio dos benefícios.

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

Mas esse debate é sempre feito para tentar classificar o regime do Servidor Público como um anacronismo ou fonte de privilégios, com vistas a sua extinção, e a PEC 287/2016, de certa forma, consegue esse resultado ao estabelecer em caráter definitivo que, após a sua promulgação, qualquer servidor que vier a ingressar só poderá ter um benefício de até o teto do regime geral da Previdência Social.

Assim, aquilo que a PEC Paralela (EC 47/05) preservou, em relação aos servidores públicos nomeados até 1998, ou o que a EC 20 manteve em relação aos servidores nomeados até 2003[62], de terem o seu provento calculado com base na última remuneração, ou com base no tempo de tempo de contribuição a partir de uma média, mas sempre podendo chegar acima do teto do RGPS, exceto se o ente estabelecesse, facultativamente, o regime de previdência complementar para os seus servidores, **acabará definitivamente.**

59 Ver http://oglobo.globo.com/economia/pnad-2015-mais-da-metade-da-populacao-so-tem-ensino-fundamental-20533885#ixzz4a0KY7RCk. Acesso em fevereiro de 2017.

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

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

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

Isso porque, com a PEC 287/2016, os entes estatais que ainda não o fizeram estarão obrigados a implementar a previdência complementar. Eles serão obrigados a isso, pois a sua adoção deixa de ser uma faculdade, e terão o prazo de dois anos a partir da promulgação da emenda para concretizar o seu fundo de pensão.

Ademais, já tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 6.088, de 2016, do Poder Executivo, para permitir a adesão dos estados e municípios por meio de convênio à Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais - Funpresp-Exe, criada em 2013, para que essa entidade administre os planos de previdência patrocinados pelos Poderes Executivos, Legislativos e Judiciários dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive das respectivas autarquias e fundações, Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Contas, que tenham instituído os correspondentes Regimes de Previdência Complementar. Esse Projeto de Lei visa, declaradamente, "diminuir os custos e viabilizar a existência de previdência complementar para os entes federados", permitindo abreviar o processo e assegurar a imediata implementação dos efeitos da PEC para os entes federados que ainda não implementaram os respectivos regimes complementares. Se o Estado ou Município não quiser criar a sua entidade de previdência complementar, ou não conseguir a aprovação do seu Poder Legislativo, bastará firmar um convênio com a Funpresp-Exe.

A fim de evitar eventual "contaminação" entre os planos e seus patrocinadores, para cada ente da federação deverá ser criado um plano de benefícios com patrimônio completamente segregado dos demais planos previdenciários e administrativos da entidade. Caberá, ainda a cada ente a responsabilidade pelo aporte e pelas transferências das respectivas contribuições descontadas dos seus participantes à Funpresp-Exe.

A proposição é justificada em face do fato de que "alguns Estados e Municípios têm encontrado dificuldades para implantar entidades fechadas de previdência complementar (EFPC) para seus servidores, haja vista o número de novos servidores ser insuficiente para sustentar o custo de manutenção da entidade".

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

Assim, para o futuro, acaba completamente a hipótese do servidor público que venha a ingressar receba provento superior ao benefício máximo do RGPS. A equiparação entre os dois regimes será, então, definitiva, com a aprovação da PEC 287/2016.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, as reformas da previdência dos servidores públicos nos últimos 25 anos concentraram-se nos seguintes aspectos:

Tabela 15 - Reformas nos Regime de Previdência do Serviço Público nos últimos 25 anos

REFORMA	PAÍS
Aumento na idade para aposentadoria	Austrália, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Japão, Coreia do Sul, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido
Restrições para aposentadorias antecipadas	Áustria, Austrália, Bélgica, Canadá, Finlândia, Alemanha, Itália, Coreia do Sul, Portugal, Espanha, Suécia e Reino Unido
Redução na "generosidade" dos proventos e aumento no tempo de contribuição	Áustria, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Coreia do Sul, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido
Aumento no valor das contribuições	Áustria, Canadá, Finlândia, França, Grécia, Israel, Itália, Japão, Coreia do Sul, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido
Integração ou alinhamento do serviço público com o regime geral de previdência	Áustria, Canadá, Grécia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, Nova Zelândia, Portugal, Espanha e Turquia

Fonte: OECD Pensions Outlook 2016.

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

Tabela 16 - Arranjos institucionais para Aposentadoria dos Servidores Públicos

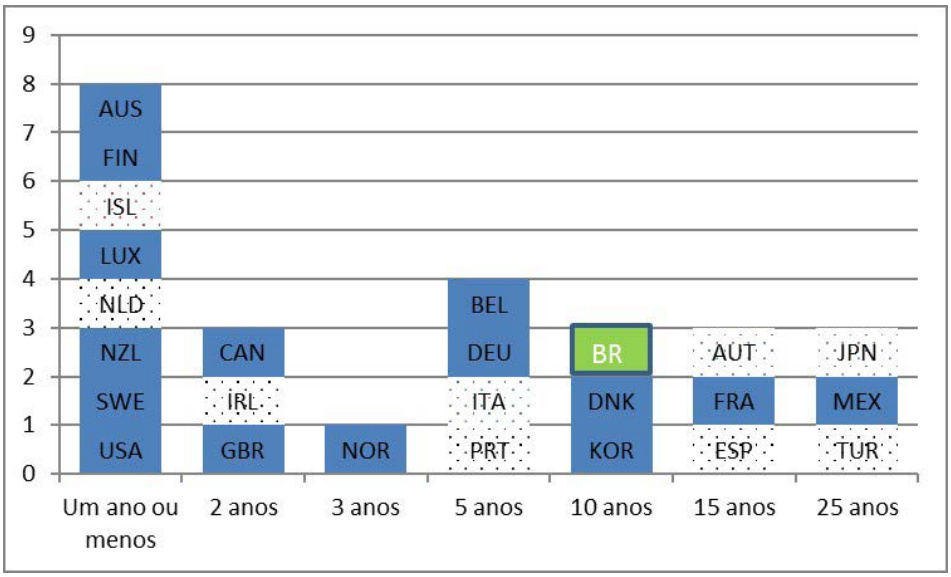
TOTALMENTE INTEGRADO	SEPARADOS MAS COM BENEFÍCIO SIMILARES	TOTALMENTE INTEGRADOS COM REGIME COMPLEMENTAR	TOTALMENTE SEPARADOS
Chile (1981)	Finlândia (1995)	Austrália	Bélgica
Rep. Checa	Luxemburgo (1999)	Áustria (2004,2009)	França
Estônia	Holanda	Canadá	Alemanha
Grécia (2011)	Suécia	Dinamarca	Coreia do Sul
Hungria		Islândia	
Israel (2002)		Irlanda (1995)	
Itália (1995/2008)		México (2007)	
Japão (2015)		Noruega	
Látvia		Reino Unido	
Nova Zelândia		EUA	
Polônia			
Portugal			
Rep. Eslovaca			
Eslovênia			
Espanha (2011)			
Suíça			
Turquia (2006)			

(Anos em parênteses referem-se à data a partir da qual novos servidores não são mais cobertos por sistema separado, mas integrados ao novo sistema). Fonte: OECD Pensions at a Glance 2015.

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

Na maior parte dos países da OCDE, a aquisição de direito à aposentadoria no serviço público depende de um tempo de serviço que vai de 1 a 5 anos. Mesmo em alguns países que mantém regimes totalmente diferenciados e separados para os servidores, essa exigência é de 5 anos, como mostra o gráfico a seguir:

Figura 39 - Tempo mínimo de filiação para fazer jus a uma aposentadoria no serviço público



Fonte: OECD Pensions at a Glance 2015.

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

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

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

A PEC 287/2016, ao tornar a equiparação definitiva, mantém essa exigência, o que acaba por penalizar quem ingresse no serviço público a partir de determinada idade, mas sem lhe oferecer nenhum benefício em troca.

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

As novas regras atingem, diretamente, os servidores que não tiverem, na data da promulgação da Emenda Constitucional que vier a ser aprovada, 45 ou 50 anos, se homem ou mulher. Os que ficarem de fora das regras de transição já terão que cumprir a idade mínima de 65 anos para aposentadoria, e serão aposentados compulsoriamente aos 75 anos de idade. Ainda poderão receber provento acima do teto do RGPS, mas a fórmula de cálculo será baseada no tempo de contribuição. A partir do benefício base de 51% da sua média de contribuições correspondente ao período a partir de julho de 1994, será somado o percentual correspondente ao tempo de contribuição total. Isso resultará na aplicação da mesma "fórmula" já mencionada na **Tabela 13** (página 87).

Para os que tenham as idades mínimas previstas na regra de transição, e desde que cumpram os requisitos adicionais (tempo de contribuição total de 30 ou 35 anos, 20 anos de serviço público e 5 anos de serviço no cargo) é assegurada a aposentadoria com base nas regras aplicáveis conforme a data de ingresso no serviço público.

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

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

Já os que ingressaram a partir de 01.01.2004 e até a data da implementação do respectivo "fundo de pensão" (04.02.2013, no caso da União) terão direito à aposentadoria com a idade mínima de 55 ou 60 anos, cumpridos os requisitos adicionais, mas sem direito a paridade ou integralidade. O seu benefício será calculado pela média das contribuições desde 1994, mas poderá, ainda, receber proventos iguais ao último salário, se a sua média resultar nesse valor.

Por fim, os que ingressaram a partir da implementação do fundo de pensão e até a data da promulgação da nova Emenda Constitucional que vier a ser aprovada, sujeitam-se às mesmas regras de idade e requisitos adicionais, mas o seu benefício será mantido em parte pelo Regime

Próprio até o teto do RGPS, e a parte complementar pelo fundo de pensão, considerando o tempo de contribuição para o regime complementar e a capitalização dessas contribuições.

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

Tabela 17 - PEC 287/2016 – RPPS – Regras Gerais para Aposentadoria

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

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

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

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

Tabela 18 - PEC 287/2016 – Regra de Cálculo da Aposentadoria Compulsória do Servidor

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

Fonte: PEC 287/2016. Elaboração nossa.

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

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

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

18. Como fica a situação dos militares na Reforma?

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

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

Em 2001, por meio da Medida Provisória 2215, foram extintas a promoção dos Militares das Forças Armadas na passagem para a inatividade, e o direito das filhas solteiras, independentemente da condição de dependente econômico, receberem pensão. A Medida Provisória preservou, apenas, o direito dos que já estavam na Carreira até 29 de dezembro de 2000, mediante o pagamento de um adicional de 1,5% para o custeio da pensão militar[63]. Dessa forma, por muitos anos haverá, ainda, benefícios concedidos com base nessas regras. Os demais

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

contribuem com 3,5% para o custeio da assistência médico-hospitalar e social, e com 7,5% para o custeio da pensão militar.

A EC 41/03 também não atingiu essa situação.

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

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

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

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

19. Como a PEC 287/2016 atinge os Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social?

Outro grave problema para os cidadãos brasileiros é o tratamento dado pela PEC 287/2016 aos Benefícios de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC).

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

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

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

Em 2013, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar os Recursos Extraordinários (REs) 567985 e 580963, julgou inconstitucional o critério adotado pela LOAS, por considerar que a mudança da situação política, econômica e social e jurídica, com as sucessivas modificações legislativas

dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro, levava a conclusão de que a LOAS deveria ser revista, para fixação de novo critério de aferição da carência. O STF considerou, ainda, que deveria ser dado a todos os benefícios assistenciais ou previdenciários o mesmo tratamento, quanto a não serem computados na renda familiar, para fins de concessão de benefício assistencial ao idoso.

Com base nos critérios atuais, temos um total de 1,98 milhão de idosos e 2,4 milhões de pessoas com deficiência em gozo do benefício de prestação continuada, o que impacta em R$ 49 bilhões, no ano de 2017, o Orçamento da Seguridade Social. Há ainda um pequeno contingente, remanescente do período anterior à LOAS, que recebem a "renda mensal vitalícia" instituída pela Lei nº 6.179/1974: são 160.000 idosos e inválidos, que recebem um salário mínimo mensal.

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

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

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

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

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

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

Com a PEC 287/2016 ela passará de 65 anos para 70 anos, aumentando um ano a cada dois anos, a partir da vigência da "reforma".

A pessoa com deficiência carente terá a dificuldade de acesso ao BPC a partir tanto da não garantia do salário mínimo, como do critério de contagem da renda familiar, e se tornará ainda mais difícil obter o benefício, que, inclusive, dependerá da definição, em lei, do "grau" de deficiência para ter direito ao BPC. Esse conceito afasta a ideia de que a avaliação da deficiência deve levar em conta não somente a própria condição física, mas os impedimentos, entraves e limitações ao exercício de atividades diárias, sociais e laborais pela pessoa com deficiência.

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

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

20. Com a PEC 287/2016, quais as alterações nas regras da pensão por morte?

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

A pensão por morte será drasticamente alterada.

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

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

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

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

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

1) 3 anos, com menos de 21 anos de idade;

2) 6 anos, entre 21 e 26 anos de idade;

3) 10 anos, entre 27 e 29 anos de idade;

4) 15 anos entre 30 e 40 anos de idade;

5) 20 anos, entre 41 e 43 anos de idade; e

6) vitalício se o cônjuge ou companheiro tiver 44 anos ou mais de idade.

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

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

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

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

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

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

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

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

A mulher que trabalha, e contribui para o seu benefício, terá que escolher entre a sua aposentadoria ou a pensão deixada pelo cônjuge. Apesar de serem benefícios para os quais os dois membros do grupo familiar contribuíram, e que integram a renda familiar para todos os fins, assegurando o seu modo de vida e seus compromissos - que transcendem o mero sustento das despesas individuais com alimentação, higiene, saúde, transporte, lazer - haverá uma perda que poderá corresponder a até metade da renda familiar.

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

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

A vedação de acumulação não impede que haja o exercício do direito de opção pelo benefício de maior valor. Assim, se a pensão deixada pelo cônjuge for de valor maior do que a própria aposentadoria, poderá haver a opção por esse valor, suspendendo-se o pagamento da pensão.

Se a pensão não for vitalícia - em face das regras já vigentes, que fixam períodos de gozo da pensão vinculados à idade do cônjuge sobrevivente - ela poderá ser recebida pelo tempo definido em lei, e após poderá ser restabelecido o pagamento da aposentadoria.

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

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

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

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

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

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

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

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

Imediatamente após a promulgação da Emenda que vier a ser aprovada, todos os benefícios de pensão a serem concedidos já observarão os novos critérios, ou seja, mesmo que segurado já esteja em gozo de

aposentadoria, os seus dependentes sofrerão a perda no valor do seu benefício, em caso de morte. O mesmo ocorrerá em caso de pensão por morte decorrente de acidente do trabalho.

21. Como serão aplicadas as regras de transição?

Quanto às regras de transição, a PEC 287/2016 estabelece uma nova regra que joga por terra as que foram fixadas tanto na emenda 20/98, quanto na EC 41, quanto na EC 47.

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

Qualquer servidor público que não tenha essas idades, independentemente do tempo de contribuição ou de serviço público, será submetido às novas regras, relativamente à idade mínima e formula de cálculo dos proventos.

Para os servidores que tenham a idade mínima, são estabelecidas regras secundárias e diferenciadas com base na data de ingresso no serviço público.

As condições cumulativas para aposentadoria, na regra de transição, são a idade mínima de 55 anos, se mulher, ou 60 anos, se homem - a mesma regra fixada pela EC 20/98 - e 30 anos de contribuição se mulher, ou 35, se homem. Além disso terá que cumprir 20 anos de serviço público, e cinco anos no cargo. Mas, além disso, terá que cumprir um tempo de contribuição adicional equivalente à metade do tempo que faltaria para atingir o tempo de contribuição exigido.

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

Quem foi nomeado até 16.12.1998, antes da EC/20, poderá ainda reduzir essa idade mínima, na proporção de um dia para cada dia de contribuição acima do que for exigido, após a aplicação do "pedágio".

Dessa forma, um servidor que tenha os 50 anos de idade exigidos pela transição, e já tenha 30 anos de contribuição, teria que cumprir 7,5

(5+2,5) anos para cumprir o mínimo exigido. Quando chegasse aos 57,5 anos, já teria o tempo exigido, mas não a idade. Para reduzir a diferença de 2,5 anos faltantes para atingir os 60 anos, ele terá que contribuir por 1,25 anos, ou seja, 15 meses adicionais.

As regras de corte fixadas com base no tempo de ingresso no serviço público são secundárias, e válidas apenas tão somente para quem comprovar as idades mínimas na data da promulgação da Emenda.

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

Quem ingressou até 1998, faz jus a um cálculo de benefício baseado, aí sim, na regra da EC 47/05, com integralidade e paridade. Poderá se aposentar com menos de 55 ou 60 anos se comprovar tempo de contribuição adicional além dos 30 u 35 anos de contribuição. Terá, assim, que contribuir com mais do que isso para reduzir a idade.

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

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

Quem tiver essas idades mínimas, e houver ingressado de 17.12.1998 até 31.12.2003, ao completar 20 anos de serviço público, 5 no cargo, e os tempos de contribuição exigidos (30 ou 35 anos, mais o pedágio) ainda poderá ter o seu benefício com base no último salário, e com direito a paridade de reajustes, mas não poderá reduzir a idade mínima exigida, mesmo que contribua além do tempo necessário.

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

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

Contudo, não terá 60 anos de idade, e terá, então, que trabalhar por mais 2,5, anos, no mínimo. Na prática, assim, terá contribuído por

40 anos para atingir o seu direito, mas não poderá reduzir a idade, pois ingressou no serviço público após 16.12.1998.

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

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

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

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

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

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

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

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

No caso do RGPS, um homem de 50 anos (que ficará dentro da

regra de transição), que começou a trabalhar aos 16, tendo hoje 34 anos de contribuição, poderá se aposentar aos 51,5 anos (35 anos mais 0,5 de pedágio), e receberá 51+35=86% da sua média de salários.

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

Caso ambos recebam o salário mínimo, o benefício será igual em ambos os casos. Se receberem mais do que o mínimo, a disparidade de tratamento é gritante.

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

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

Nada disso está sendo respeitado pela PEC 287/2016, o que revela o grau de injustiça que acarreta àqueles que começaram a trabalhar cedo, na cidade ou no campo, mas que ainda não tenham a idade mínima de 45 ou 50 anos. Há ainda regras de transição específicas na PEC para professores e policiais.

A solução adotada pela PEC 287/2016 atende ao interesse de reduzir, de imediato, o gasto previdenciário, em especial no âmbito do RGPS, pois nesse regime as regras de cálculo do benefício não terão nenhuma transição.

22. E as aposentadorias dos policiais e professores?

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

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

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

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

Com a nova regra, terão que cumprir os mesmos requisitos de todos os outros servidores. Nem mesmo a lei atual poderá ser tida como "recepcionada" pela Constituição. Essa exigência, porém, não afeta os policiais militares, que não serão alcançados pela PEC 287/2016.

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

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

Os professores, atualmente, são tratados em dispositivos específicos, que garantem, em ambos os regimes, o direito à aposentadoria com a redução dos requisitos de idade e de tempo de contribuição em cinco anos para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

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

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

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

Vale lembrar que, desde 1998, os professores universitários já não fazem mais jus à aposentadoria antecipada. A EC 20/98, ao extinguir o direito, permitiu, porém, que o tempo passado fosse objeto de uma "conversão" para fins de contagem na nova regra. Isso não acontecerá para os servidores que não sejam beneficiados pela regra de transição, não importa quantos anos tenham no magistério. A PEC 287/2016 não prevê nenhuma regra de conversão do tempo já decorrido, para os atuais professores que não tenham as idades mínimas de 45 ou 50 anos.

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

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

Um professor da rede pública com 50 anos de idade e 25 anos de contribuição, pela atual regra, iria se aposentar ao completar 55 anos de idade combinado 30 anos de contribuição. Com a PEC 287/2016, terá que trabalhar mais 7,5 anos (5 anos restantes de contribuição + 50% de pedágio = 2,5 anos). Assim, esse professor se aposentará aos 57,5 anos de idade e com 32,5 anos de contribuição.

Uma professora da rede pública com 46 anos de idade e 21 anos de contribuição, pela atual regra, iria se aposentar ao completar 50 anos de idade, com 25 anos de contribuição. Com a PEC 287/2016, terá que trabalhar mais 6 anos (4 anos restantes de contribuição + 50% de pedágio = 2 anos). Assim, essa professora se aposentará aos 52 anos de idade e com 27 anos de contribuição.

Quem não for alcançado pela transição e os futuros professores, terão que cumprir **65 anos de idade**, sem distinção entre homens e mulheres, e pelo menos **25 anos de contribuição**. Da mesma forma,

para receber o provento de 100% da media, terão que ter 49 anos de contribuição.

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

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

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

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

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

Essas mudanças terão um grave impacto na perda de atratividade da carreira do magistério, pois os professores não terão nenhum incentivo quer para ingressar no magistério, quer para nele permanecer. E os que permanecerem, dificilmente terão condições de cumprir adequadamente as suas atividades até os 65 anos ou além, em função dos desgastes que a atividade acarreta.

23. E as aposentadorias especiais em atividades insalubres?

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

A PEC 287/2016 mantém a possibilidade de que o trabalhador se

aposente com idade inferior a 65 anos para pessoas com deficiência, ou em decorrência de condições especiais que efetivamente prejudiquem a saúde, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação,

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

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

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

Mas o seu benefício será calculado com base no tempo efetivo de contribuição, ou seja, haverá uma perda do valor do benefício para esses segurados que ainda poderão se aposentar antes dos 65 anos.

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

Embora a redação dada ao art. 201 da Constituição não o declare expressamente, o que essa regra permite concluir é que, ao regulamentar

a aposentadoria especial, o Governo pretende, mais uma vez, *extinguir* o direito à conversão de tempo de contribuição em atividade especial para tempo comum, e, assim, permitir que o tempo em atividade especial tenha um valor maior para o cálculo do benefício. Dessa forma, se o segurado atuar 15 anos em atividade especial, terá que, obrigatoriamente, completar os 25 anos totais com 10 anos a mais de contribuição, e não poderá, em nenhuma hipótese, reduzir a idade mínima exigida.

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

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

Outro aspecto importante da PEC 287/2016 é a mudança no caráter da previdência complementar dos servidores públicos.

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

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

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

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

Dada a não aprovação, pelo Congresso Nacional, do Projeto de

Lei Complementar nº 9, de 1999, o Poder Executivo optou, em 2003, por promover alterações ao art. 40 da Constituição, dando ao tema novo regramento.

Em 2003, durante a discussão da Emenda Constitucional nº 41, o tema voltou a ser objeto de exame pelo Congresso, e foi aprovada a retirada da exigência de uma lei complementar para isso.

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

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

Foram criadas, em 2013, a Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais - Funpresp-Exe e a Fundação de Previdência Complementar dos Servidores Públicos Federais - Funpresp-Jud. Nos Estados, já implementaram os respectivos regimes complementares os Estados de São Paulo, Rondônia, Espírito Santo, Rio Grande do Sul[64], Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Bahia, Ceará e Pernambuco, enquanto outros Estados discutem nas respectivas legislaturas projetos de lei com a mesma finalidade.

Com a PEC 287/2016, essa possibilidade, até então uma opção dos entes federativos, **passa a ser uma obrigação**. No prazo de dois anos, todos os Estados e municípios deverão implementar a previdência complementar para os seus servidores.

Contudo, está sendo retirada, da Constituição, a necessidade de que isso seja feito por meio de entidade fechada de previdência complementar e de natureza pública.

Essa mudança que parece singela, pois fica apenas previsto que os entes estatais "instituirão regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo", que oferecerão

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

aos participantes "planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida, observado o disposto no art. 202" implica na possibilidade concreta de que a previdência complementar dos servidores possa ser meramente contratada com seguradoras privadas.

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

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

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

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

Essa nova tentativa de "privatização" plena da previdência complementar dos servidores repete o que já fora intentado, pelo Poder Executivo, quando da discussão do Projeto de Lei Complementar nº 9, de 1999, o qual não logrou ser aprovado pelo Congresso Nacional. Presente, naquela oportunidade, a mesma intenção, assim se manifestou o Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, em Parecer elaborado a pedido da AJURIS - Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul:

> *"14. Assim, é de inquestionável certeza que a própria pessoa em cuja órbita estejam prepostos seus cargos é que tem o dever jurídico de lhes prestar e garantir tal previdência, não sendo lícito evadir-se a tanto ou transferir a terceiro a responsabilidade pelos proventos devidos. Dito pelo reverso: é impostergável direito dos titulares de cargo efetivo haverem a inteireza de suas aposentadorias - com proventos integrais ou proporcionais, conforme a hipótese - da própria pessoa governamental em cuja órbita seus cargos estavam prepostos quando da aposentação, pelo que, ditos sujeitos governamentais jamais poderão transferir a terceiros suas responsabilidades na matéria, sem com isto ofenderem à força aberta o Texto Constitucional.*

> *Por tudo quanto se anotou até agora resulta evidente que também a aposentadoria complementar prevista nos §§ 14 e 15 do art. 40* ***é de estrita responsabilidade das entidades públicas*** *e nem poderia ser de outro modo, sob pena de burla ao direito dos titulares de cargo efetivo. Aliás, os próprios §§ 14 e 15 são explícitos em mencionar tal regime complementar como da alçada da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e por eles instituível para os respectivos servidores titulares de cargo efetivo, conforme resulta até mesmo da literalidade da linguagem dos sobreditos preceptivos.*
>
> *15. Assim, o fato de tais pessoas poderem dividir em dois organismos ou em um organismo alimentado por fundos diversos a integralidade dos valores devidos pela aposentação, compondo-as por duas parcelas - uma limitada a dado montante prefixado e outra complementadora, destinada a perfazer o montante devido para asseguramento dos proventos integrais ou proporcionais - à toda evidência não significa que possam se eximir de responder integral e irrestritamente pela prestação de tais aposentadorias perante os servidores.*
>
> *Vale dizer: o direito destes e a garantia de recebimento integral de suas aposentadorias continuará a se propor direta e exclusivamente perante a própria entidade pública a que hajam estado vinculados quando da aposentação,* ***sem que devam se assujeitar a qualquer relacionamento com terceiro ou a qualquer álea de terceiro no que concerne ao montante dos proventos que lhes são devidos****." (grifamos)*[65]

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

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

Contudo, a obrigação do ente público não pode ser afastada mediante o artifício da "privatização" da gestão da previdência complementar, ou da sua "descaracterização" como obrigação, mediante a retirada, do texto constitucional, da necessidade de sua "natureza pública". Presente a "essência" da obrigação, que é a de que seja assegurada

65 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Aposentadoria e Pensões - Regime de Previdência Complementar Público. In: AJURIS - Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul. (Org.). Previdência ou Imprevidência? Porto Alegre: AJURIS - Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, 2001, v. 01, p. 31-51.

a complementação dos proventos em valor acima do limite do RGPS, havendo frustração desse direito por qualquer circunstância derivada da opção formulada pelo ente estatal, caberá arguir a sua responsabilidade solidária no sentido de proporcionar a complementação contratada.

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

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

Essa solução, ademais, resulta até mesmo menos onerosa para os entes estatais do que a mera adoção do regime de emprego público concomitante à instituição de regime de previdência complementar, à semelhança das empresas estatais, visto que, no regime de emprego, haveria ainda a oneração do ente estatal com o recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

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

Quaisquer efeitos positivos na redução da despesa somente seriam percebidos no médio ou longo prazos, ou seja, em mais de 10 anos a contar da instituição dessas alternativas.

Segundo BELLUZZO & APPY (2000)[66], além de a mudança do regime próprio para o regime complementar ter um impacto negativo para as contas públicas no curto prazo, somente no longo prazo poderia haver uma redução nas despesas públicas, em vista da redução dos gastos diretos com aposentadorias dos servidores vinculados ao regime complementar.

66 BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & APPY, Bernard. Observações sobre os projetos de lei que instituem regime de previdência complementar para os servidores públicos. Parecer elaborado para a Associação dos Magistrados Brasileiros - novembro de 2000. AMB, mímeo, nov. 2000.

Essa vantagem, porém, dependeria da comparação entre o custo adicional no curto prazo acrescido dos juros sobre este custo e a economia com o pagamento de benefícios no longo prazo. Concluem os Autores que mantida a atual contribuição de 11% dos servidores para o sistema próprio, para um funcionário entrando no serviço público aos 25 anos e se aposentando aos 60, a mudança de sistema será positiva para as finanças públicas no longo prazo se o custo médio real da dívida pública for inferior a 4,1% a.a. – caso o salário real do funcionário permaneça constante –, ou se for inferior a 6,6% a.a. – caso o salário real do funcionário cresça à taxa de 2% a.a. No entanto, se a alíquota de contribuição dos servidores for elevada para 20%, o novo sistema só será vantajoso no longo prazo para as contas públicas se o custo médio real da dívida pública for inferior a 1,2% a.a. no primeiro caso e 3,7% a.a. no segundo – o que é muito pouco provável. Como as taxas de juros ainda são muito elevadas, as apontadas vantagens poucas capacidades têm, mesmo a longo prazo, de se mostrarem verdadeiras, resultando, mesmo, numa situação desvantajosa para os cofres públicos.

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

25. O Abono de Permanência será mantido?

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

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

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

A PEC 287/2016 altera a natureza do abono, e também o seu valor.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A PEC 287/2016 altera o § 13 do art. 40, para prever que os titulares de cargos eletivos terão que filiar-se, obrigatoriamente, ao RGPS.

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

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

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

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

Essa regra, pelo menos em tese, poderá ser até mais benéfica do que a que se aplica aos servidores públicos, inclusive porque não prevê, como requisito, a idade mínima de 45 ou 50 anos para ser aplicada. Além disso, fica totalmente em aberto como será calculado o benefício para os atuais titulares de mandato.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ao apresentar o seu parecer, o Relator deverá opinar sobre essas emendas, e ainda poderá apresentar propostas de sua iniciativa. Esse parecer deverá ser apresentado e apreciado, pela Comissão Especial, durante o mês de abril de 2017. É bastante improvável que o Plenário da Câmara aprecie a PEC antes do final de abril.

Em 5 de abril de 2017, o jornal O Estado de São Paulo divulgou um Placar da Previdência, com dados de pesquisa sobre a intenção de voto dos Deputados Federais: 272 deputados estariam contrários à PEC 287/16, e apenas 99 a favor, ainda que com ressalvas[67]. Esses dados coincidem com o de Pesquisa realizada pelo Instituto Pública, em parceria com o Sindicato dos Servidores do Poder Legislativo – Sindilegis, divulgada em 06.04.2017, que aponta que um total de 279 Deputados

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

são contrários à PEC, e 186 a favor, dos quais 111 com restrições[68].

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

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

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

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

Dada a quantidade de problemas que ela acarreta e os prejuízos que traz aos cidadãos, será difícil ao Governo obter a sua aprovação nos termos em que deseja. Terá que fazer concessões, e a sua base já mostra dissenso em relação a vários pontos. O próprio Relator já sinalizou que fará alterações.

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

Esse fato é reconhecido até mesmo pelo Líder do PMDB no Senado, Senador Renan Calheiros[69], que reconheceu que há graves equívocos na proposta de reforma da previdência:

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

68 Disponível em http://aprevidenciaenossa.com.br/placar-com-opiniao-dos-deputados-revela-reforma-da-previdencia-dificilmente-sera-aprovada/

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

E, ainda:

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

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

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

Primeiro, porque a Constituição já trata desses servidores no art. 40. Ao alterar esse artigo, fixando as regras da previdência para os servidores públicos, e dispondo sobre as suas regras de transição, mas sem mencionar os servidores estaduais e municipais, surgiria um "buraco" no texto constitucional, uma lacuna intransponível, que poderia ser interpretada como um verdadeiro cheque em branco para que as Assembleias legislativas aprovem o que bem entenderem, sem observar qualquer paralelismo com as regras dos servidores federais[70].

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

---

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

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

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

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

a) Revisão da regra de transição, para torna-la mais "inclusiva" e prolongada (com possível redução da idade mínima exigida para 40 anos, ou combinação de idade com tempo de contribuição);

b) Manutenção do direito a acumulação de pensão com aposentadoria, até o limite de 2 salários mínimos;

c) Manutenção da idade em 65 anos para acesso (com elevação futura para 68 anos) e valor do BPC igual ao salário mínimo (com possível redução no valor para quem o requerer aos 65 anos);

d) Manutenção da aposentadoria diferenciada para trabalhadores rurais, com provável elevação do tempo de serviço exigido para 20 anos;

e) Manutenção da aposentadoria diferenciada para professores e policiais (mas com elevação da idade mínima);

f) Garantia de que nenhuma pensão por morte poderá ser inferior ao salário mínimo.

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

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

Ao fazer essa sinalização, o Governo alega estar abrindo mão de uma economia considerável, já que, dos R$ 678 bilhões que pretendia economizar até 2027 com a PEC 287/16, teria que abrir mão de R$ 115,26 bilhões.[71]

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

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

28. Conclusão

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

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

Como alerta o economista Paulo Kliass

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

> *"Não é verdade que a estrutura da previdência social seja estruturalmente desequilibrada e que sua manutenção levará à quebradeira generalizada do Estado brasileiro. A situação das contas do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) passa por um momento de maior dificuldade em função de problemas das receitas do INSS e não por um descontrole insuperável.*
>
> *Os últimos governos promoveram um festival de desonerações das receitas previdenciárias a serem recolhidas pelas empresas. Por outro lado, a redução do ritmo de atividade econômica e a recessão promoveram também uma drástica redução das receitas do RGPS.*
>
> *O aumento do desemprego tem provocado a retirada de milhões de trabalhadores do mercado de trabalho, com evidentes impactos também sobre a previdência."*[72]

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

As regras da PEC 287/16, se aprovadas, imporão aos brasileiros um longo período de contribuição até o gozo da aposentadoria, e mesmo assim farão jus a proventos reduzidos. Não haverá, como é comum em vários países, o direito a uma aposentadoria antecipada, com idades menores, ou mesmo sem idade mínima, mesmo que com redução no valor do provento.

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

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

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

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

---

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

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

Também o jurista alemão Konrad Hesse, em 1978, abordou o tema, ao desenvolver a sua "Teoria da Irreversibilidade", segundo a qual o Estado ficaria vinculado à cláusula do Estado Social previsto na Constituição alemã "relativas à interpretação da legislação existente, à determinação de tratamento diferenciado de certas situações em prol da igualdade e à limitação ao Poder Legislativo."[73]

A doutrina constitucional portuguesa, a partir de Joaquim José Gomes Canotilho, tem igualmente defendido a aplicação do princípio. Para esse renomado constitucionalista,[74]

> *"O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social. A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de 'contra-revolução social' ou da 'evolução reaccionária'. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A 'proibição de retrocesso social' nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o principio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. (...)*
>
> *A violação no núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente aniquiladoras da chamada justiça social. Assim, por ex., será inconstitucional uma lei que extinga o direito a subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionadamente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma (...)."*

73 Citado por NETTO, Luísa Cristina Pinto e. O princípio de proibição de retrocesso social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 101.
74 CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 1998, p. 320/321;

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

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

> *"... eventuais medidas supressivas ou restritivas de prestações sociais implementadas (e, portanto, retrocessivas em matéria de conquistas sociais) pelo legislador haverá de ser considerada inconstitucional por violação do princípio da proibição de retrocesso, sempre que com isso restar afetado o núcleo essencial legislativamente concretizado dos direitos fundamentais, especialmente e acima de tudo nas hipóteses em que resultar uma afetação da dignidade da pessoa humana (já que também aqui não há identidade necessária entre as noções de conteúdo essencial e conteúdo em dignidade) no sentido de um comprometimento das condições materiais indispensáveis para uma vida com dignidade, no contexto daquilo que tem sido batizado como mínimo existencial."*[75]

Trata-se de preservar o núcleo essencial do direito, sem o qual ele se torna nulo, preservando o respeito à dignidade da pessoa humana, e, ainda, respeitando o princípio da confiança e da segurança dos cidadãos em âmbito social, econômico e cultural, ou seja, a certeza de que a dinâmica legislativa não poderá suprimir direitos historicamente conquistados. Conforme lembra o Ministro Celso de Mello, em seu voto na Suspensão de Tutela Antecipada 175, repetindo o seu posicionamento no julgamento da ADI 3.105, de 2004:

> *"...a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais de natureza prestacional (como o direito à saúde), impedindo, em conseqüência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos ou*

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

suprimidos, exceto nas hipóteses — de todo inocorrente na espécie — em que políticas compensatórias venham a ser implementadas pelas instâncias governamentais.

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

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

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

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

.....'"[76]

Trata-se do mesmo entendimento defendido pelo Ministro no julgamento da ADI 3.105, em 2004, em que se discutia a constitucionalidade da cobrança de contribuição dos servidores aposentados.

Naquela ocasião, o Min. Gilmar Mendes abordou, ainda, a mudança constitucional e seu impacto sobre a expectativa de direito, à luz do princípio da segurança jurídica:

"(...) o princípio da segurança jurídica traduz a proteção da confiança que se deposita na subsistência de um dado modelo legal (Schutz des

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

> *Vertrauens). A idéia da segurança jurídica tornaria imperativa a adoção de cláusulas de transição nos casos de mudança radical de um dado instituto ou estatuto jurídico. Daí por que se considera, em muitos sistemas jurídicos, que, em casos de mudança de regime jurídico, a ausência de cláusulas de transição configura uma omissão inconstitucional."*[77]

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

> *"No campo social, estou com a doutrina e a jurisprudência da corte constitucional de Portugal. Quanto se conquista socialmente uma posição, encurtando distâncias sociais, é viagem sem volta. A conquista, aquele direito, passa a ter, logicamente, não cronologicamente, a mesma dada da Constituição. Quando o Estado paga o seu débito para com os mais pobres, ele não pode voltar a ser devedor. Então, o avanço no campo social é insuscetível de recuo. É o que se chama de proibição de retrocesso. Não pode haver retrocesso. Eu tiro da Constituição brasileira. A Constituição brasileira faz da redução das desigualdades regionais e da erradicação da pobreza e da miséria um princípio fundamental da República, permanente. Está lá no art. 3º, inciso III, que coloca nas competências materiais comuns dos Estados, da União, dos Municípios, um postulado panfederativo, essa obrigatoriedade da redução, do encurtamento das distâncias sociais. Você só combate a desigualdade e só promove a igualdade combatendo os fatores de desigualdade."*[78]

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

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

77 STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105. Voto do Min. Gilmar Mendes. Julgada em 18.08.2004.
78 Entrevista a Mário Sergio Conti. Diálogos. Globonews, 23.03.2017.

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

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

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

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

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

Referências Bibliográficas

1. ALVES, Eliseu Alves & MARRA, Renner. A persistente migração rural-urbana. **Revista de Política Agrícola.** Ano XVIII. nº 4 – Out./Nov./Dez. 2009.
2. ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2015**. Brasília: ANFIP, 2016, 150 p.
3. ANFIP/DIEESE. **Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil**. São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016. 1ª edição.
4. ANFIP/DIEESE. **Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira**. Brasília: ANFIP/DIEESE; 2017, 212p.
5. ATUCH, Leonardo. O fim da previdência Social no Brasil. **IstoÉ**, 14.12.2016, p. 72.
6. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Aposentadoria e Pensões - Regime de Previdência Complementar Público.** In: AJURIS - Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul. (Org.). Previdência ou Imprevidência? Porto Alegre: AJURIS - Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul, 2001, v. 01, p. 31-51.
7. BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & APPY, Bernard. **Observações sobre os projetos de lei que instituem regime de previdência complementar para os servidores públicos.** Parecer elaborado para a Associação dos Magistrados Brasileiros - novembro de 2000. AMB, mímeo, nov. 2000.
8. BRASIL. **Exposição de Motivos nº 140/2016 MF**, de 5 de dezembro de 2016.
9. BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 46ª Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2015.
10. BRASIL. Decreto-Lei nº 288, de 23 de fevereiro de 1938.
11. BRASIL. Decreto-Lei nº 3.347, de 12 de junho de 1941.
12. BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.
13. BRASIL. Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv664.htm
14. BRASIL. Processo N° 0011429-85.2017.4.01.3400 - 21ª VARA FEDERAL. Disponível em http://www.poder360.com.br/wp-content/uploads/2017/03/liminar-fenajufe-decisao21mar2017.pdf
15. BRITTO, Carlos Ayres. Entrevista a Mário Sergio Conti. Diálogos. Globonews, 23.03.2017.
16. CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1998, p. 320/321;
17. CONTI, Daniele Taisi. **Estudo dos Fatores de Influência na Migração Rural/urbana no Município de Horizontina.** Horizontina: Faculdade Horizontina, 2012.
18. Contribuição do servidor à Previdência vai a 14% de imediato, e taxa extra por três anos. **Extra,** 27.01.2017. Disponível em http://extra.globo.com/emprego/servidor-publico/contribuicao-do-servidor-previdencia-vai-14-de-imediato-taxa-extra-por-tres-anos-20832183.html
19. EUROSTAT. **Social protection receipts by type, 2014**. Brussels: EUROSTAT, 2016.
20. FENAPREVI. **Balanço da Previdência Privada 11.2016**. Disponível em http://www.cnseg.org.br/fenaprevi/estatisticas/
21. FRANÇA, Álvaro Sólon. **A Previdência Social e a Economia dos Munic**ípios. Brasília: Anfip. 6ª ed, 2011.
22. GENTIL, Denise. "É o próprio governo que provoca o déficit da Previdência", alerta economista. Entrevista com Denise Gentil. **Carta Capital,** 27.01.2017.
23. GOBETTI, Sérgio. História da Previdência: Desvios somam R$ 400 bilhões em 33 anos. **Zero Hora,** 24.10.1999, p. 6.
24. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2015.** Brasília: IBGE, 2015.
25. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua mensal – nov 2016 a jan 2017. Divulgado em 24.02.2017.** Brasília: IBGE, 2017. Disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/

Mensal/Tabelas/pnadc_201701_mensal.xls.

26. IBGE. **Tábua Completa de Mortalidade para o Brasil 2015.** Brasília: IBGE, 2015. Disponível em ftp://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2015/tabua_de_mortalidade_analise.pdf
27. INTERNATIONAL MONETARY FUND. **IMF Country Report No. 16/349**. Washington: IMF, Outubro de 2016.
28. KLIASS, Paulo. Previdência Social ou Juros? **Carta Maior**, 08.02.2017. Disponível em http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Previdencia-Social-ou-Juros-/7/37670
29. MARTINS, Miguel e MARTINS, Rodrigo. **A reforma da Previdência ameaça as economias locais.** Disponível em https://www.cartacapital.com.br/politica/a-reforma-da-previdencia-ameaca-as-economias-locais. Acesso em março de 2017.
30. MINISTÉRIO DA FAZENDA**. Anuário Estatístico da Previdência Social 2015**. Brasília: MF/DATAPREV, 2015.
31. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 22 nº 01**, Janeiro de 2017. Brasília: MF, 2017.
32. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal e Outros Demonstrativos.** Secretaria do Tesouro Nacional, dez. 2016. PORTARIA Nº 61 DE 27 DE JANEIRO DE 2017, Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RRODez2016.pdf.
33. MINISTÉRIO DA FAZENDA/SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015**. Brasília: MF/STN, 2016. Disponível em http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec
34. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 23.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Setembro de 2015.
35. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Apresentação do Ministro de Estado-interino Dyogo Oliveira** "Balanço da Seguridade Social", 16.12.2016.
36. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Balanço da Seguridade Social,** março de 2017.
37. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais nº 247**, novembro de 2016, p.41.
38. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MP). Mensagem PLOA 2017. Brasília: MPDG, 2016.
39. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Ementário de Classificação das Receitas Orçamentárias da União. Anexo II. Brasília: MPOG, 2010. Disponível em http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/arquivos-receitas-publicas/anexo-ii-ementario-receitas-da-seguridade-social.doc
40. MODESTO, Pau**lo.** A Reforma da Previdência e a Exclusão dos Servidores Estaduais e Municipais. **Direito do Estado, março de 2017**. Disponível em http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/a-reforma-da-previdencia-e-a-exclusao-dos-servidores-estaduais-e-municipais
41. MULLAN, Phil. **The Imaginary Time Bomb**. London: B. Tauris, 2000.
42. NERI, Marcelo Côrtes, CARVALHAES, Luisa & COUTINHO DE MELO, Samanta dos Reis. **Superação da pobreza e a nova classe média no campo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 312 p.
43. NETTO, Luísa Cristina Pinto e. **O princípio de proibição de retrocesso social**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.
44. O Rombo na Previdência Social. Entrevista do Ministro Waldeck Ornélas. **Zero Hora,** 24.10.1999, p. 14.
45. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Pensions Outlook 2014.** Paris: OECD Publishing, 2015.
46. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Pensions at a Glance 2015.** Paris: OECD Publishing, 2015.

47. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Pensions Outlook 2016**. Paris: OECD Publishing, 2016.

48. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Employment Outlook 2016.** Paris: OECD Publishing, 2016.

49. ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Um panorama dos sistemas previdenciários na América Latina e no Caribe / OECD, Banco Mundial, BID**. Brasília, DF: BID, 2015.

50. ORNÉLAS, W. **O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição.** Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), 1999, p. 8.

51. PERRUCI, Marcelo. **O que não te contaram sobre a reforma da previdência**. Dezembro de 2016. Disponível em https://trendr.com.br/o-que-n%C3%A3o-te-contaram-sobre-a-reforma-da-previd%C3%AAncia-18ba4d34c23a#.ls2twq8em

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

53. PINTO, Almir Pazzianotto. Previdência Social e Segurança Jurídica. **Correio Braziliense,** 16 março 2017.

54. Pnad 2015: mais da metade da população só tem ensino fundamental. **O Globo**, 26.11.2016. Disponível em http://oglobo.globo.com/economia/pnad-2015-mais-da-metade-da-populacao-so-tem-ensino-fundamental-20533885#ixzz4a0KY7RCk.

55. Proteção previdenciária cresce no País e é a melhor desde 1992. Disponível em http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/01/protecao-previdenciaria-cresce-no-pais-e-e-a-melhor-desde-1992

56. Renan volta a atacar reforma da Previdência: "governo está encaminhando tudo errado". **Jornal do Brasil**, 16.03.2017. Disponível em http://www.jb.com.br/pais/noticias/2017/03/16/renan-volta-a-atacar-reforma-da-previdencia-governo-esta-encaminhando-tudo-errado/)

57. REZENDE. Felipe Carvalho. **Apresentação na Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal**, 16.08.2016

58. Salário médio da indústria da China supera o do Brasil e do México. **Valor Econômico,** 26.02.2017. Disponível em http://www.valor.com.br/internacional/4881644/salario-medio-da-industria-da-china-supera-o-do-brasil-e-do-mexico

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

60. SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION & INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social Security Programs Throughout the World 2016.** Washington: SSA, 2016.

61. STF libera ajuste na previdência do Rio. **O Estado de São Paulo**, 14.11.2016. Disponível em http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,stf-derruba-liminar-que-suspendia-projeto-sobre-aumento-de-contribuicao-previdenciaria-no-rio,10000088419

62. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Suspensão de Tutela Antecipada 175, **Voto do Min. Celso de Mello**. Julgada em 17.03.2010.

63. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105. **Voto do Min. Gilmar Mendes**. Julgada em 18.08.2004.

64. TIBERTO, Bruno P. & DWECK, Ruth Helena. **Previdência Social brasileira: análise financeira da década de 2000 e discussão sobre propostas de reformas**. Texto para Discussão No 31 – Março 2011. UFF

65. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1879/2014-Plenário**. 16.7.2014. Disponível em http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20140717/AC_1879_26_14_P.doc

66. VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

67. WORLD BANK. **Retaking the Path to Inclusion, Growth and Sustainability - Brazil Systematic Country Diagnostic**. Washington: WORLD BANK, June, 2016.

68. WORLD HEALTH ORGANISATION. **World health statistics 2016: monitoring health for the SDGs, sustainable development goals**. Geneva: WHO, 2016.

O que é o DIAP

O **DIAP** é o *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar*, fundado em 19 de dezembro de 1983, para atuar junto aos Poderes da República, em especial no Congresso Nacional, com vistas à institucionalização e transformação em normas legais das reivindicações predominantes, majoritárias e consensuais do movimento sindical.

O que faz

- Monitora a tramitação legislativa de emendas constitucionais, projetos de lei, substitutivos, emendas, pareceres, requerimentos de informação e discursos parlamentares de interesse da sociedade em geral e dos trabalhadores em particular;
- Presta informações sobre o andamento e possíveis desdobramentos das matérias monitoradas por intermédio de relatórios e demais veículos de comunicação do DIAP, notadamente a Agência, o Boletim e o Jornal;
- Elabora pareceres, projetos, estudos e outros documentos para as entidades filiadas;
- Identifica, desde a eleição, quem são os parlamentares eleitos, de onde vêm, quais são seus redutos eleitorais, quem os financia, e elabora seu perfil político;
- Promove pesquisa de opinião com o objetivo de antecipar o pensamento do Congresso em relação às matérias de interesse dos trabalhadores;
- Organiza base de dados com resultados de votações;
- Produz artigos de análise política, edita estudos técnicos, políticos e realiza eventos de interesse do movimento social organizado;
- Mapeia os atores-chave do processo decisório no Congresso Nacional;
- Fornece os contatos atualizados das autoridades dos Três Poderes;
- Monta estratégias com vistas à aprovação de matérias de interesse das entidades sindicais.
- Produz e edita publicações voltadas para a educação política e formação da cidadania.

Como é estruturado

O comando político-sindical do DIAP é exercido pelas entidades filiadas, que constituem a Assembléia Geral, e se reúnem periodicamente na forma estatutária. A sua Diretoria, por igual, é constituída por dirigentes sindicais.

Operacionalmente, o DIAP possui em sua estrutura uma Diretoria Técnica, recrutada em seu quadro funcional, que atua junto à Diretoria Executiva, cujas funções consistem em coordenar as reuniões de técnicos e consultores, emitir pareceres, editar publicações, monitorar projetos, atuar junto aos parlamentares e assessorar as entidades sindicais.

Princípios fundamentais

Os princípios fundamentais em que se baseia o trabalho do DIAP são:

- decisões democráticas;
- atuação suprapartidária;
- conhecimento técnico;
- atuação como instrumento dos trabalhadores em matérias consensuais no movimento sindical, que representem o seu pensamento majoritário;
- transparência, participação e ética.

Conselho Diretor do DIAP

Presidente
Celso Napolitano (SINPRO-SP e FEPESP)

Vice-Presidentes
Carlos Cavalcante Lacerda (CNTM-Força Sindical - Licenciado)
Pedro Armengol (CONDSEF-CUT)
José Avelino (FETEC-CUT/CN)
Maria das Graças Costa (CUT Nacional)
Ricardo Nerbas (CNPL)

Superintendente
Epaminondas Lino de Jesus (SINDAF-DF)

Suplente
José Renato Inácio de Rosa (FED. NAC. DOS PORTUÁRIOS)

Secretário
Wanderlino Teixeira de Carvalho (FNE)

Suplente
Mário Lúcio Souto Lacerda (CTB)

Tesoureiro
Izac Antonio de Oliveira (FITEE)

Suplente
Leonardo Bezerra Pereira (SIND. DOS EMPR. COM. HOT. E SIMILARES-DF)

Conselho Fiscal

Efetivos
Aluizio Firmiano da Silva Junior (SIND. NACIONAL DOS MOEDEIROS)
Itamar Revoredo Kunert (CSB)
Jacy Afonso (BANCÁRIOS-DF)

Suplentes
Arthur Emílio O. Caetano (STIU-DF-FNU)
Flávio Werneck Meneguelli (FENAPEF)
Landstone Timóteo Filho (FITRATELP)

O Autor

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

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

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

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

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

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

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

Coeditores:

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-62483-27-1
9 788562 483271