COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER À PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 287-A, DE 2016, DO PODER EXECUTIVO, QUE "ALTERA OS ARTS. 37, 40, 42, 149, 167, 195, 201 E 203 DA CONSTITUIÇÃO, PARA DISPOR SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL, ESTABELECE REGRAS DE TRANSIÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 287, DE 2016
(Arlindo Chinaglia, Assis Carvalho, José Mentor, Luiz Sérgio, Luizianne Lins, Pepe Vargas, Reginaldo Lopes e Rubens Otoni)

"Altera os arts. 37, 40, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências".

Autor: PODER EXECUTIVO
Relator: Dep. Arthur Maia

VOTO EM SEPARADO

Bancada do Partido dos Trabalhadores

I- Tramitação e Relatório

No dia 07 de fevereiro de 2017 foi criada e em 09 do mesmo mês foi instalada a presente Comissão Especial para apreciação do mérito.

No prazo de emendamento, foram apresentadas 164 emendas, sendo que 34 delas não se validaram, por razões formais.

Foram realizadas 19 reuniões, sendo 15 delas destinadas à realização de audiências públicas, com diferentes posturas dos convidados nas composições das mesas, em que pese terem sempre a maioria composta por indicados da base do governo. Foi realizado ainda um seminário internacional.

Foram solicitadas informações por parlamentares da Comissão sobre o modelo, suas equações e micro dados, de modo a avaliar sua consistência, com respostas consideradas insuficientes.

No dia 19 de abril o relator apresentou seu Relatório com Substitutivo, sendo solicitada, na ocasião, vista regimental.

A posição adotada pelo relator, em seu voto, é de intensa crítica ao sistema previdenciário brasileiro, inclusive alegando que há benefícios "despropositados", minimizando até mesmo o principal argumento adotado pelo governo de que há um déficit que motiva a proposta sob análise, usando essa postura para promover as mudanças nas regras do sistema, valendo a

transcrição:

> "não se justificaria a sobrevivência de um sistema previdenciário repleto de inconsistências apenas com base na alegação de que existiriam recursos públicos suficientes para manter benefícios a toda evidência despropositados."

É o relatório.

II- Do Voto

É o presente voto em separado para registrar **a severa contraposição quanto ao mérito do texto original e substitutivo apresentado pelo relator**, além de sinalizar as inconstitucionalidades que impedem o seguimento válido da proposta.

Isso porque essa reforma não visa aperfeiçoar a Previdência Social e garantir sua sustentabilidade a longo prazo. Conforme nitidamente posto na exposição de motivos e no voto do relator, **possui dois objetivos**, ligados aos interesses do setor financeiro, em detrimento da maioria da população.

O **primeiro**, consiste na diminuição das despesas decorrentes da Seguridade Social para adequá-las aos ditames da Emenda Constitucional 95, que limita o crescimento das despesas primárias da União à variação anual da inflação nos próximos 20 anos; com a reserva desses recursos para o pagamento de juros e serviços da dívida pública.

Por isso, a proposta do governo do sr. Michel Temer absorvida pelo relator nesta Casa comprime o valor das aposentadorias e pensões, mesmo para quem está às vésperas de se aposentar ou para quem contribuiu, por anos, na expectativa de alcançar para si e sua família (em caso de seu falecimento) determinado nível de vida, além de retardar a aposentadoria dos segurados e impedir que milhões de pessoas consigam efetivamente obter o benefício previdenciário, em especial os mais pobres.

O **segundo** objetivo dessa "reforma" é ampliar o mercado para os planos privados de previdência. A construção de tamanhos obstáculos para acesso à previdência pública, torna a população desacreditada de que vale a pena tal vinculação e contribuição, conduzindo-a para os atrativos produtos de consumo de previdência privada, tão propagandeado pelas instituições financeiras, principalmente, e destinado à parcela da população com capacidade de poupança, condenando a maioria dos demais brasileiros à desproteção social e à miséria excludente.

O novo texto da matéria, apresentado pelo relator na Comissão Especial no dia 19/04/17, promoveu alterações que atenderam algumas demandas de setores específicos, mantendo, porém, o caráter draconiano da quase totalidade das disposições, além de inserir um conjunto de regras de transição que ofendem à legítima expectativa de direitos das/dos seguradas/os com vínculo a qualquer dos regimes existentes.

As principais alterações no texto do relator em relação ao texto original da PEC 287/2016 são:

1) Diferencia a idade mínima de aposentadoria de homens e mulheres prevendo que as mulheres possam se aposentar com 62 anos, tanto no RGPS como no RPPS. Os homens permanecem com 65 anos. Com isso, mantém a fixação da idade mínima para o RGPS que hoje não existe, em razão das diferentes modalidades de acesso à aposentadoria vigentes e também assevera as regras para a população feminina com o aumento da idade.
2) Retornou com a garantia do piso no valor do salário mínimo para todos os benefícios do RGPS, no RPPS e da assistência Social (benefício de prestação continuada – BPC). No entanto, mantém no texto da Constituição um conjunto de dispositivos, típicos de regulamentação, para o BPC visando a definição do cálculo do valor da renda familiar.
3) Retomou a possibilidade de acumulação de aposentadoria com pensão, desde que limitada a dois salários mínimos. Mantendo a vedação da acumulação de pensões, mesmo quando provenientes de regimes diferentes. Também não mudou o achatamento no valor das pensões por morte – que permanece com a cota familiar de 50% somando a esta 10% por dependente.
4) Modificou a regra de cálculo da aposentadoria, mas só admite que haja aposentadoria integral (100% das médias dos salários de contribuição) quando alcançados 40 anos de contribuição. A metodologia de cálculo proposta pelo relator diminui o valor mínimo da aposentadoria para quem contribuir por 25 anos – caindo dos 76% constante pelo texto original para 70% da média. Mantem a metodologia de cálculo sobre todas as contribuições, sem a dispensa das menores, como é usado atualmente.
5) Define a possibilidade de regras específicas, por lei complementar, para aposentadorias especiais para pessoas com deficiência ou que exercem atividades prejudiciais à saúde, com redução da idade mínima em até 10 anos (não podendo nunca ser inferior a 55 anos) e de tempo de contribuição em 5 anos. Há possibilidade de o valor da aposentadoria ser integral, nos casos em que ela decorrer de invalidez por doença profissional. Mantém a perversa concepção pela qual o objeto da proteção não é mais a saúde dos segurados, mas tão somente a situação de comprovado dano e mudando o formato da aposentadoria por invalidez, excluindo da proteção constitucional a condição de invalidez que decorre de moléstia profissional ou de doença grave, contagiosa ou incurável.
6) Mudou a aposentadoria especial para os professores e policiais, no entanto com regras mais rigorosas do que as vigentes:

- Professores, ambos os sexos – 60 anos de idade com o mínimo 25 anos de contribuição. Ressaltando que a soma desses dois critérios gera benefício em valor proporcional.
- Para policiais, referidos no art. 144 da CF, redução da idade mínima em até 10 anos, por Lei Complementar, e 25 anos de efetivo exercício de atividade policial ou de agente penitenciário.

7) Mantém as alterações nas regras atuais da aposentadoria rural, seja porque exige o tempo de contribuição de 15 anos (hoje é prova do efetivo exercício das atividades rurais) e em relação à idade mínima – para os homens, 60 anos e para mulher 57 anos (que é maior do que os 55 anos que vigora atualmente). No caso das famílias que atuam em regime de economia familiar, mantém o modelo de contribuição instituído pela PEC, em seu texto original: individual, mensal e por alíquota diferenciada, sobre salário mínimo.
8) Muda a idade mínima para o acesso ao Benefício de Prestação continuada (BPC) para 68 anos (hoje é de 65 anos). Retoma a vinculação ao salário mínimo, mas impõe a limitação no acesso aos benefícios assistenciais em razão do cálculo do valor da renda *per capita* mensal familiar que passará a considerar a integralidade de todas as fontes renda da família, conforme texto de lei.
9) Prevê que as disposições regulamentares de instituição e extinção de regimes próprios, regras fiscais, entre outros aspectos dos sistemas previdenciários decorram de Lei Complementar.
10) Veda transferências de recursos pela União, aos Entes federados que descumprirem as regras gerais de organização e funcionamento dos seus regimes próprios, o que deve gerar mais restrição fiscal para os estados e municípios.
11) Prevê que os Estados e Municípios instituam, em até 180 dias, regras para os regimes próprios de previdência dos seus servidores.
12) Explicita a utilização de instituições financeiras privadas passíveis de gerir as organizações de previdências complementares dos entes da federação sejam contratadas por licitação. Ressalte-se que mantém a exclusão da condição de entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública.
13) Modifica as regras de transição, excluindo o requisito de idade mínima para o ingresso (que era de 50/45 anos, para homens/mulheres respectivamente), e diminuiu o pedágio para 30% em relação ao chamado tempo restante que restava para se aposentar antes da Emenda. Opta por definir as idades mínimas exigidas para o momento da aposentação (55/60 anos para servidores e 53/55 anos para segurados do Regime Geral), isso nos 3 primeiros anos, com o tempo de 30/35 anos

de contribuição. Cria novos mecanismos que dificultam ainda mais as possibilidades de aposentadoria por tempo de contribuição integral, seja no RGPS ou nos RPPS, sobretudo para os servidores públicos que ingressaram antes de 2003. Ainda:

- Define um período de carência de 3 anos e, em seguida, aumenta em 1 ano a idade a cada 2 anos cronológicos (até completar 62/65 anos), para servidor que optar pelo regime de transição. O tempo de contribuição dependerá do remanescente que faltava para complementar 30/35 anos quando da promulgação da Emenda;
- Para professores, reduz em 5 anos a idade (50/55 anos) e o tempo de contribuição (25/30 anos), ampliando em 1 ano de idade a cada 2 anos após o período de carência;
- Para os segurados do RGPS ainda admite a aposentadoria por idade de 60/65 anos (mulher/homem) urbanos e 55/60 anos de idade para rurais com 15 anos de contribuição, nos primeiros 3 anos, acrescido de 6 meses de contribuição a cada ano decorrido, até completar 25 anos de contribuição. A partir do 3º ano, aumenta em 1 ano a idade a cada 2 anos cronológicos (até completar 62/65 anos e 57/60 para economia familiar)
- Para quem trabalha em regime de economia familiar, essas regras de transição, nos 3 primeiros anos, será de: 50/55 anos de idade e 15 anos integralmente comprovado em atividade rural, aumentando também o tempo de 6 meses a cada ano transcorrido, até completar 20 anos. Valor do benefício de 1 salário mínimo. A partir do 3º ano, aumenta em 1 ano a idade a cada 2 anos cronológicos (até completar 57/60 anos). Substitui a declaração sindical pela declaração do próprio segurado.
- O valor da aposentadoria para servidores que ingressaram antes de 31/12/2003 somente serão integrais se completarem o requisito novo de idade (60 professores, ambos os sexos e 62/65 para os demais). O que torna muito mais severa a regra para esses servidores mais antigos e já alcançados pelas EC's 20, 41, 45 e 47. Ainda mais perverso para as mulheres, que perdem financeiramente porque lhe é imposta uma idade superior.
- Para os mandatários de cargo eletivo, as regras de transição:

- veda a adesão de novos segurados ao regime de previdência aplicável a titulares de mandato;
- abre, aos atuais segurados detentores de mandato eletivo, a opção pela permanência nos regimes previdenciários aos quais se encontrem vinculados, cujas regras serão aplicadas em caso de descontinuidade dos mandatos;
- para os optantes pela permanência no regime prescrito

pela Lei n. 9.506/97 (que extingue o Instituto de Previdência dos Congressistas), institui pedágio de 30% sobre o tempo de contribuição faltante para aquisição do direito de aposentadoria na data da publicação da Emenda;
- aumenta progressivamente a idade de aposentação prescrita pela Lei n. 9.506/97 (60 anos), a partir do terceiro exercício subsequente à data de publicação da Emenda: um ano a cada dois anos, até atingir a idade de 65 anos;
- estabelece que tal requisito de idade mínima será determinado na data de publicação da Emenda, com base no período remanescente de contribuição resultante da aplicação do pedágio de 30%, e não será alterado pela data de efetivo recolhimento das contribuições;
- assegura, para os parlamentares que não realizarem a opção de permanência nos regimes previdenciários atuais, a contagem do tempo de contribuição vertida para tais regimes, inclusive para fins de definição do valor dos proventos de aposentadoria;
- assegura a aposentadoria aos titulares de mandato eletivo e a pensão por morte aos seus dependentes, quando falecidos aqueles, desde que cumpridos todos os requisitos para obtenção desses benefícios até a data de publicação da Emenda, com base nos critérios da legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão da aposentadoria ou da pensão por morte.
- garante, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.506/97, a reinscrição do ex-segurado quando titular de novo mandato; e também, quando cumpridos os requisitos de aposentação dessa Lei, a possibilidade de opção entre o regime da mesma e o regime de previdência social a que estiver vinculado;

Como se depreende do Substitutivo, mesmo com as diversas oportunidades verificadas ao longo dos trabalhos desta Comissão, o relator preferiu manter o caráter eminentemente restritivo de direitos nesta proposta de "Reforma da Previdência", atendendo aos propósitos do governo, numa postura financista sobre a Seguridade Social e sem considerar a dinâmica de composição das fontes de custeio e a natureza das despesas previdenciárias que se mobilizam no tempo, conforme as condições reais da sociedade, especialmente, sob os efeitos do crescimento econômico e da variação do mercado de trabalho.

Ainda vale mencionar que tudo isso vem servido de um leque de medidas para desidratar o Estado, o que inclui impedimento de admissão e reajustes nas remunerações no serviço público, entre outros itens afetos ao funcionalismo. Diversas ações voltadas à privatização de setores e serviços, bem como do uso da terceirização em substituição do pessoal também nos órgãos e instituições públicas.

O perfil inclusivo da Previdência Social tem determinação

em norma constitucional e com orçamento próprio, assim como a lógica de composição das fontes de custeio decorrem de arrecadação variável e com estreita relação com o mercado de trabalho. Portanto, com uma dinâmica atuarial, diante do movimento de inclusão contributiva e demandas de despesas variáveis, o discurso do déficit da Previdência precisa ser melhor contextualizado em todos os casos e momentos – inclusive quando inseridas despesas assistenciais, o que é um erro primário e de má-fé.

Além de ser importante sempre fazer a separação dos regimes, considerando que o passivo em relação aos militares sempre foi intocável e o Regime Próprio do serviço público respondeu, até agora, pelo maior contingente de "déficit" previdenciário anunciado – ainda que apresente consistente inversão dessa condição deficitária por causa da metodologia contributiva implantada nas últimas décadas e das recentes alterações nas regras para os servidores públicos, desde 1998 (Emendas Constitucionais 20, 41, 45, 47) já apontando para uma estabilidade atuarial em pouco tempo futuro.

Ademais, tanto na proposta da PEC quanto no relatório e Substitutivo apresentado pelo relator nessa Comissão Especial, não foi realizada uma avaliação efetiva do impacto fiscal das propostas - seja no curto prazo, seja contabilizado do ponto de vista atuarial – conforme apresentamos a crítica a seguir. Isto mostra a fragilidade metodológica do modelo de projeção atuarial, conforme demonstrado por especialistas, inclusive daqueles que participaram das audiências públicas da Comissão e a seguir mais detalhadamente tratado.

A proposta de "reforma" do governo, aprofundada pelo relator nesta Comissão, não está focalizada na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes da previdência no longo prazo. Está plenamente verificada em **afronta a princípios, direitos e garantias fundamentais, que impedem a deliberação sobre a presente proposta** de emenda à Constituição 287/2016, **por inconstitucionalidade da mesma,** conforme dispõe **art. 60, §4º, IV da Magna Carta**.

1. Das inconstitucionalidades do projeto e do substitutivo

É imprescindível apontar as ofensas ao sistema de direitos e garantias individuais e coletivas constante da proposição sob análise, seja em sua versão original, seja em maior profundidade no substitutivo apresentado pelo relator da matéria nesta Comissão Especial.

O conjunto de princípios, direitos e garantias insculpidos no texto constitucional devem ser considerados de maneira sistêmica e harmoniosa, em especial, no que tange os direitos sociais, quando o legislador pretende alterar texto da Constituição.

As alterações na legislação constitucional previdenciária e assistencial pretendidas nesta PEC 287/2016, caso implementadas, **ocasionam ônus exclusivo para a classe trabalhadora, sem que tenham sido superadas as verificações diagnósticas sobre as fontes de custeio do sistema,** em conjunto com estudos responsáveis de projeção relativas à queda da taxa de natalidade e ao envelhecimento populacional que atingiriam a Previdência Social brasileira, e sem que tenham sido realizadas as devidas leituras conjunturais, em razão da mobilidade do mercado de trabalho, para que houvesse segurança jurídica e material para promover qualquer alteração constitucional de tamanho impacto, como a aqui pretendida.

A- Ofensa ao princípio do não retrocesso social

Os direitos sociais, o valor social do trabalho e a dignidade da pessoa humana constituem princípios fundamentais de nossa República Federativa do Brasil, conforme disposto no **art. 1º, II e IV e art. 6º**.

A construção material da efetividade dos direitos e garantias individuais foi erigida à cláusula pétrea em nossa Constituição, por meio do art. 60, § 4º, IV. Tal dispositivo alcança a necessária efetividade por meio da observância, da prática e da defesa dos direitos sociais, como são aqueles reunidos no sistema da Seguridade Social.

Está pacificado o entendimento de que os direitos sociais devem ser compreendidos como direitos fundamentais, e consequentemente como Cláusulas Pétreas. Não só aqueles que estão previstos no Art. 5º de nossa Constituição, mas todos aqueles que são necessários para assegurar a liberdade, a vida em sociedade e a dignidade humana, aí entendendo-se os direitos sociais insculpidos em variados dispositivos que, no caso sob análise, são especificamente expressos nos arts. 6º e nos demais constantes do Título II (Da Ordem Social), mais especificamente do Capítulo II (Da Seguridade Social) da Carta Constitucional.

Aliás, a ordem social tem "como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais" (art. 193 CF). A Seguridade Social, insculpida pelos movimentos sociais antes do processo constituinte de 1987-88, foi concretizada no texto constitucional como um eficiente sistema de proteção social, tendo seus objetivos constantes no Parágrafo único do Art. 194**,** primando pela universalidade, inclusão e distributividade na prestação dos serviços, como marca da solidariedade basilar desse precioso sistema:

> "Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.
>
> Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:
>
> I - universalidade da cobertura e do atendimento;

> II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
>
> III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
>
> IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
>
> V - eqüidade na forma de participação no custeio;
>
> VI - diversidade da base de financiamento;
>
> VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados."

Note-se que o conceito do direito à seguridade social e a um padrão de vida adequado já constava na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 22 e 25), de 1948, e também no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (que entrou em vigor em 1976). Todo o acervo do Estado do bem-estar social desenvolvido no Século XX tinha atenção para a criação de garantias voltadas à proteção da classe trabalhadora quando envolvida em circunstâncias de vulnerabilidade ou afastamento das condições de prover a própria subsistência, cada país estabelecendo a sua formatação, inclusive quanto aos tipos de benefícios com caráter contributivo ou não.

Os gastos sociais não podem ser vistos como inimigos do crescimento econômico, como pretendeu firmar entendimento o Fundo Monetário Internacional – FMI que, desde a década de 1970, criou mecanismos de ingerência nos Estados-nação, na perspectiva de desmobilizar os recursos voltados à seguridade social.

No caso brasileiro, a evidente associação entre os investimentos sociais de retirada da população da miséria e o desenvolvimento econômico associado às melhores condições sociais, protagonizado a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores, contribuiu para viabilizar o conjunto normativo constitucional concebido desde 1988.

É o sentido inverso que se verifica na PEC 287/2016 aqui sob análise. As marcas do passado de subordinação financista a um modelo de restrição da fruição de direitos sociais – acima referido – retornam nessa proposta, numa flagrante ofensa ao princípio do não-retrocesso social.

Isso porque, na medida em que a PEC altera o marco legal que rege a previdência social no Brasil, alterando, significativamente, as regras de acesso e os valores dos benefícios previdenciários (em especial as aposentadorias e pensões) e assistenciais (Benefício de Prestação Continuada - BPC), afronta dispositivos que constituem o conjunto dos direitos alçados ao entendimento de cláusulas pétreas, o que conduz a inconstitucionalidade da proposta.

A exclusão aos benefícios do regime de Previdência Social – tanto definido no art. 201 quanto no art. 40 da Constituição, para os servidores públicos - **será inafastável para**

quem não obedecer aos novos critérios de idade e tempo de contribuição, que inobservam a realidade brasileira. Considerando que hoje 79% dos segurados do Regime Geral não alcançam 25 anos de contribuição aos 65 anos de idade, a eliminação da proteção social a essas pessoas estará consolidada com a aprovação dessa proposta de emenda.

Note-se que se os trabalhadores não alcançam essa margem de 25 anos de contribuição, a culpa decorre da alta rotatividade que não é enfrentada em nenhuma das medidas do atual governo para o mercado de trabalho. Dos vinculados ao regime de previdência social, 28% possuem menos de 06 contribuições por ano, 42% apresentam, em média, 4,9. Assim, o alcance dos 25 anos mínimos de contribuição dependerá de uma jornada de mais de 50 anos de labor, para a grande maioria de brasileiros. Por óbvio, inatingível essa condicionalidade, posto que a idade também é um critério, em si mesma, de restrição à formalidade, considerando os dados estatísticos de permanência no mercado de trabalho brasileiro quando maior a faixa etária.

O mesmo se verifica no caso dos trabalhadores rurais que exercem suas atividades em regime de economia familiar. O **§8º do artigo 195** da Constituição elenca as condições diferenciadas de inclusão desses segurados, inclusive as relativas à idade e ao tempo de contribuição, decorrentes do reconhecimento, pelo constituinte originário, das peculiaridades relativas às suas atividades laborais – o desgaste físico mais acentuado, que se reflete inclusive nas faixas etárias de mortalidade em patamar inferior ao da média nacional.

Mesmo quando a PEC estabelece uma idade inferior à faixa etária mínima em relação aos urbanos – 60 anos homem e 57 mulher – há um aumento na idade para as trabalhadoras, daquele limite operado hoje para a aposentadoria por idade que exige 55 anos.

A especial proteção social a essa parcela de trabalhadoras/es justifica-se ainda por questões culturais e circunstanciais que tornam particularmente difícil a regularidade das contribuições ao regime previdenciário, justificando-se assim a diferenciação no atendimento aos princípios da solidariedade, da universalidade e da inclusividade na cobertura previdenciária, nos termos postos pelo Art. 195 e 201 da Carta Constitucional.

A exclusão das famílias que exercem suas atividades em regime de economia familiar é ainda mais evidenciada quando se observa as regras relativas à forma de contribuição individual, obrigatoriamente mensal e sobre uma alíquota fixa, conforme estabelecido na PEC 287/2016 e mantida no Substitutivo do relator.

Integrantes da família agricultora, mineradora ou pescadora em regime de economia familiar sobrevivem exclusivamente de sua produção e comercialização, sendo esse o parâmetro construído para sua contribuição previdenciária.

Também a sazonalidade que envolve períodos de plantio, de colheita, de pesca e defeso ou de safra, a depender da forma de organização do trabalho, impedem a individualização contributiva.

Vale ressaltar um elemento sociológico de alto impacto para a vida no interior do país que poderá ser mudado com maior empobrecimento de regiões do país. Os pagamentos dos benefícios da previdência, especialmente rural, são um importante componente da renda dos municípios mais pobres do Brasil. O Governo não apresentou o resultado dos impactos da atual proposta que reduzirá os valores e o número de beneficiários, nos municípios no qual as transferências previdenciárias são uma importante fonte de renda municipal.

Também não existe estimativa da quantidade de famílias que atuam em regime de economia familiar que poderão ter dificuldade ou impossibilidade de efetivar uma contribuição individual e prefixada, desassociada da produção, para ter acesso à aposentadoria.

O retrocesso social decorrente desse conjunto de regras excludentes propostas na PEC 287/2016 é tão evidente que resta configurada uma concreta violação aos princípios e objetivos que sustentam o sistema de Seguridade Social, conforme desenhado na Constituição e vivenciado pela sociedade brasileira de forma mais expansiva, nos últimos anos.

A hermenêutica constitucional contemporânea supera a divergência jurídica trazida antigamente, de fazer-se uma leitura restritiva do inciso IV do §4º do art. 60 que queria dali excluir a incorporação dos direitos sociais como cláusula pétrea. Os direitos fundamentais sociais estão protegidos como cláusulas pétreas implícitas, como acompanha alguns juristas como o Paulo Bonavides:

> "introduzida e positivada em grau máximo de intangibilidade no § 4º do art. 60, deve-se entender que a rigidez formal de proteção estabelecida em favor dos conteúdos ali introduzidos, nomeadamente os respeitantes às duas acepções ora examinadas, não abrange apenas o teor material dos direitos da primeira geração, herdados pelo constitucionalismo contemporâneo, senão que se estende por igual aos direitos da segunda dimensão, a saber, os direitos sociais" (Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional, 24ª. Ed. Malheiros Editores, São Paulo, 2009, p. 579-590).

O retrocesso social que se concretiza a partir da edição da referida PEC, remete a um tempo e condições prévias à efetividade da Constituição vigente experimentada pela sociedade na concretização dos direitos postos de acesso à aposentadoria, agora inviabilizada para um contingente majoritário da classe trabalhadora que não atenderá à concomitância de condições trazidas na PEC 287/2016.

O percurso sombrio que se vislumbra com a inovação legislativa aqui sob análise pode marcar um tempo de intensa

dissociação da conquistada materialização dos direitos individuais e sociais diante da precarização das normas de proteção social necessárias para os afetos pelas relações de trabalho e também do empobrecimento da classe trabalhadora, como um golpe institucionalmente normatizado que aposta na paralisia da população oprimida pelas desigualdades materiais.

Os princípios garantidores dos direitos sociais, notadamente os elencados nos arts. 6º e 7º da Carta Magna, são também garantidores da proibição do retrocesso social, tese defendida pelo notável jurista luso J. J Gomes Canotilho, nos seguintes termos, ***verbis***:

> "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 isso quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos, uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia constitucional e um direito subjectivo. Dessa forma, e independentemente do problema 'fáctico da irreversibilidade das conquistas sociais (..) o princípio em análise justifica, pelo mesmos, a subtração à livre e oportunística decisão do legislador, da diminuição 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(...). O reconhecimento desta protecção de direitos prestacionais de propriedade, subjetivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e expectativas subjetivamente alicerçadas. Esta proibição justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada 'justiça social' (assim, por ex., será inconstitucional uma lei que reduza o âmbito dos cidadãos com direito a subsídio de desemprego e pretenda alargar o tempo de trabalho necessário para a aquisição do direito à reforma)." (CANOTILHO, op. cit., p. 469)

Os preceitos constitucionais ofendidos encerram, à toda prova, princípios que devem ser observados tanto na prática política, quanto administrativa e também legislativa.

Consoante Ingo Wolfgang Sarlet, o dever de progressividade alberga no plano jurídico constitucional brasileiro e no plano internacional da tutela dos direitos humanos, os direitos sociais e dos trabalhadores, eis que assim dispõe:

> *"(...) considerando o dever de progressividade (no sentido da progressiva realização dos direitos sociais) imposto aos Estados por força especialmente do* ***Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais****, de há muito doutrina e jurisprudência apontam, sejam no plano do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, seja na esfera interna das diferentes ordens jurídico-constitucionais, da existência de um princípio de proibição da regressividade ou, como preferem outros, de proibição de retrocesso social.*

> *Desde logo importa sublinhar que* ***a noção de uma proibição de retrocesso encontra-se relacionada ao princípio da segurança jurídica*** *e dos seus respectivos desdobramentos (****princípio da proteção da confiança e as garantias constitucionais do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada****), considerando que tais institutos* ***também objetivam a tutela dos direitos e bens de matriz constitucional*** *em face de atos e/ou medidas de caráter retroativo ou que venham, de algum modo,* ***afetar situações e posições jurídicas de modo a criar uma situação de desvantagem para o titular do direito, ainda que não necessariamente estejam em causa direitos adquiridos****.*
> *A proibição de retrocesso, nesse cenário, diz respeito mais especificamente a uma* ***garantia de proteção*** *dos* ***direitos fundamentais sociais e dos trabalhadores (e, a depender do caso, da própria dignidade da pessoa humana****) contra a atuação do legislador, tanto no âmbito constitucional quanto- e de modo especial – infraconstitucional, quando em causa medidas legislativas que impliquem supressão ou restrição no plano das* ***garantias e dos níveis de tutela dos direitos já existentes****, mas também proteção em face da atuação da administração pública (...)"*

É incompatível com o que se dispôs a Constituição, portanto, que PEC que reduza direitos plasmados no texto da Carta da República, e que crie exclusão injustificada para o acesso aos direitos previdenciários e assistenciais assegurados.

B- Ofensa ao princípio da dignidade da pessoa

A PEC aqui sob análise é clarividente também à ótica constitucional da dignidade da pessoa humana. O art. 1º da Constituição estatui, em seu inciso III, entre seus fundamentos, o princípio da dignidade.

A ofensa a tal princípio pode ser demonstrada, por exemplo, quando a PEC cerceia as condições de sobrevivência para as pessoas idosas e com deficiência que necessitam do benefício assistencial para a subsistência própria e de suas famílias e, no caso dos idosos apenas quando alcançarem os 68 anos de idade (limite superior à legislação mais específica que já considerou 65 anos para o acesso a direitos em razão da idade, como é o caso do Estatuto do Idoso) cria o abandono de uma parcela da sociedade que não consegue ter meios de prover a sobrevivência, sem o amparo de políticas sociais.

A Assistência Social, no contorno conceitual na própria Constituição Federal "será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social" (art. 203 CF). O inciso V desse mesmo artigo, agora alterado pela PEC, incide exatamente na garantia de uma renda mínima (salário mínimo) para idosos e pessoa com deficiência que não possuem meios de prover sua manutenção nem por sua família.

Algumas mudanças foram feitas entre o cruel texto

original da PEC e o perverso texto do Substitutivo do relator, mas ambos mantêm afastada a condição de respeito à dignidade para a vida dessas pessoas. O relator mantém a obrigação constitucional de a renda ter o indicativo de salário mínimo, mas aumenta a idade que hoje é de 65 anos para 68 anos para o caso dos idosos carentes, podendo essa idade ser aumentada ainda mais, em 1 ano, caso a sobrevida da população brasileira aumente.

A perversidade se completa, para ambos os casos, quando o texto proposto insere na Constituição a referência à renda familiar integral para delimitar o perfil de acesso ao direito.

Essa calamitosa mudança causará uma restrição no acesso aos benefícios assistências por parte das famílias que, transitoriamente, contabilizam certa renda extra, proveniente de algum de seus membros: para exemplificar essa circunstância, a LOAS admite a exclusão do computo *per capita* das rendas decorrentes de bolsa aprendizagem, pensão de natureza indenizatória ou algum benefício de assistência médica.

A consideração dessa renda extra no cálculo *per capita* integral para fins de acesso ou exclusão aos padrões definidos, implicaria na superação do patamar mínimo imposto a lei, embora essa renda transitória seja incapaz de livrar aquela família da situação de pobreza.

Vale destacar que a rubrica da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) correspondeu a apenas 3,9% do total das despesas primárias, no orçamento de 2016. Essa é mais uma demonstração do propósito cruel de redução de despesas primárias pela restrição da vida dos pobres desse país que a PEC pretende estabelecer com as alterações aqui descritas.

Assim exposto, o princípio da dignidade e da vedação ao retrocesso social, inscrito, implícita e explicitamente, no texto da Constituição Federal, impede que sejam abaladas as conquistas consolidadas no processo de afirmação de nossa Democracia por tentativas como as que se divisam na PEC aqui analisada.

Do mesmo modo, a PEC nos termos postos em relação ao acesso à pensão por morte, condenará os membros sobreviventes de uma família a restrições severas e a uma mudança abrupta no nível de vida, em razão da perda de um ente provedor de renda familiar incidindo, com evidência, em afronta à dignidade das condições de sobrevida daquela unidade familiar.

Na medida em que reduz a renda a um percentual tão distante da remuneração ou proventos da pessoa falecida (considerando ser 50% + 10% por dependente), contabilizando a perda do ente apenas como “menos um boca para comer” - como depreende-se nas exposições dos representantes do governo-, resta demonstrada a desproteção imposta pela PEC em desrespeito ao acervo de garantia de direitos disposto no texto constitucional de proteção à família.

Ainda ofende a dignidade humana de trabalhadores rurais que, pelo tipo de exposição e condições de vida e trabalho que

possuem, não podem ter desconsiderada as peculiaridades e condená-los à morte no trabalho.

Na mesma linha de demonstração das ofensas instituídas ao princípio da dignidade no texto da PEC 287/2016 vale realçar os aspectos relativos à aposentadoria especial.

Introduz exigência de que os danos à saúde devam ser efetivos e comprovados, de modo que a prevenção dos males à saúde em decorrência do exercício das atividades em condições especiais e prejudiciais deixa de ser objeto da proteção social.

Assim, criam-se as condições para uma futura alteração de leis regulamentadoras relativas a, por exemplo, profissionais da saúde, da educação - que são majoritariamente aposentados em condições especiais - e para trabalhadores da mineração, sobre os quais se exigirá a comprovação do "efetivo prejuízo à saúde". Além disso, a PEC objetiva o aumento da idade para a aposentadoria especial, especialmente para as mulheres professoras.

Vale também destaque o caso dos mineradores, que possuem baixíssima expectativa de vida por sua atividade extremamente insalubre, e que podiam ter acesso ao benefício após tempo reduzido de trabalho.

A aposentadoria especial é, assim, espécie de aposentadoria diferenciada. A proteção à impossibilidade, incapacidade ou dificuldade laboral futura, fundamentos desse sistema de proteção social que chamamos de Previdência, encontra na aposentadoria especial um diferencial relativo ao **ambiente hostil** (tanto perigosos, como prejudiciais à saúde) que vai submeter o ser humano a diferentes tipos de exposição maléficas, as quais demandam um tratamento previdenciário diferenciado. **Não se trata de privilégio, mas apenas do reconhecimento de uma realidade incomum**.

O trabalhador não consegue fazer a prova do que ocorre em seu corpo diante da exposição diária a agentes químicos, a agentes biológicos, a temperaturas diferenciadas, etc. Muitas doenças são diagnosticadas após um longo tempo de exposição ou mesmo quando cessada a atividade. Em outras palavras, a comprovação pelo indivíduo dos males que o agente causou irá praticamente acabar com a aposentadoria especial, pois fica impossível, na maioria dos casos, fazer tal comprovação.

De acordo com os dados da Organização Internacional do Trabalho 2,0 milhões de trabalhadores morrem anualmente por doenças relacionadas ao trabalho. Muitas dessas doenças ainda são subnotificadas aqui no Brasil.

Por tal razão, na aposentadoria especial, não há idade mínima, pois a inativação é calculada com base no desgaste da atividade exercida. Incluir idade mínima para este tipo complexo de benefício irá ocasionar aumento dos problemas de saúde dos trabalhadores. É, portanto, é algo inaceitável, já que anos de evolução jurídica em se tratando de proteção aos riscos à saúde estão sendo desvirtuados.

A PEC altera também de modo perverso o formato da aposentadoria por invalidez: ao alterar a denominação da aposentadoria por invalidez permanente para "aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho", ela exclui da proteção constitucional a condição de invalidez que decorre de moléstia profissional ou de doença grave, contagiosa ou incurável, elencadas em lei.

Em substituição, a PEC 287 inaugura uma concepção pela qual o objeto da proteção não é mais a saúde dos segurado, mas tão somente a situação de comprovado dano, na qual o indivíduo não possa mais ser habilitado para qualquer outro trabalho.

A toda evidência, a situação de invalidez deve ser tutelada por si mesma, e não em função da maior ou menor gravidade da enfermidade da qual tenha resultado. A incapacidade para o trabalho configura restrição que demanda a proteção do Estado para quem dela padece, e não a mera previsão de obrigações contributivas mitigadas. O princípio isonômico, que se desdobra tanto em igualdade para os assemelhados quanto em tratamento diferenciado para situações díspares, é o que fundamenta o abrigo a essas situações especiais, cujo custeio será equalizado nos termos de um modelo solidário de previdência social.

O Estado não pode voltar atrás, não pode descumprir o que cumpriu, não pode tornar a colocar-se na situação de devedor. Quer isto dizer que, a partir do momento em que o Estado cumpre (total ou parcialmente) as tarefas constitucionalmente impostas para realizar um direito de proteção social, o respeito constitucional deste deixa de consistir (ou deixa de consistir apenas) numa obrigação positiva, para passar também a ser uma obrigação negativa.

O Estado, que estava obrigado a atuar para dar satisfação ao direito da aposentadoria especial ou por invalidez, passa a estar obrigado a abster-se de atentar contra a realização dada a esses direitos sociais, impedido, pois, de instituir regras excludentes de acesso ou mais restritivas de permanência.

Exigir que profissionais que exercem atividades prejudiciais à saúde ou adoecidos permaneçam trabalhando para cumprir exigências formais de acesso à aposentadoria até que um dano efetivo lhe ocorra e que obrigue a um afastamento peremptório das suas atividades, induvidosamente, colide com os compromissos de proteção à cidadania, à dignidade da pessoa humana e aos valores sociais do trabalho previstos nos dispositivos constitucionais aqui cotados, inclusive do Art. 1º - que estatui a dignidade como seu fundamento – e também do Art. 201, I que assegura "cobertura dos eventos de doença, invalidez".

A Constituição em seu artigo 3º estabelece como objetivos fundamentais da República construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como de erradicar a pobreza, a marginalização e

reduzir as desigualdades sociais e regionais.

Ao restringir o direito à proteção da família, de crianças e adolescentes, o amparo das pessoas idosas e de pessoas com deficiência**,** bem como da proteção às pessoas que laboram em condições especiais que prejudicam a saúde, a PEC 287/2016 **ofende cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados nos artigos 1º, 3º, 5º, 194, 201, 226 e 227 da Constituição Federal protegidos pelo comando inscrito no art. 60, §4º, IV da Carta Fundamental.**

C- Ofensa ao princípio da igualdade

Segundo a lição do Professor José Afonso da Silva o princípio da igualdade pode ser conceituado como:

> *"dimensão dos direitos fundamentais, prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. (...) Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade".*

Com efeito, a cláusula constitucional da igualdade perante a lei tem o legislador como destinatário imediato, a fim de que não se instaure no ordenamento jurídico qualquer dispositivo que defina disciplinas diversas para situações equivalentes.

Como destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, o conteúdo político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia é justamente o de a lei ser instrumento regulador da vida social, tratando equitativamente todos os cidadãos, sem conter privilégios ou perseguições.[1]

Por outro lado, é insofismável o fato de que a lei é em si uma fonte de discriminação, isto é, as leis discriminam situações em que as pessoas abrangidas por elas são abarcadas por diferentes regimes, residindo a proteção da cláusula constitucional justamente no fato de vedar que as discriminações feitas por qualquer lei tenham fundamento incompatível com o fundamento da dignidade da pessoa humana, e, portanto de nosso Estado Democrático de Direito.

Neste mister, é necessário que haja tanto uma correlação lógica abstrata, como uma correlação lógica concreta entre o fator da diferenciação produzida pela norma e a própria norma produzida em cotejo com os preceitos encartados na Constituição.

Deste modo, a igualdade material exige do Poder Público a atuação não apenas negativa de combate contra as

[1] Celso Antônio Bandeira de Mello, O conteúdo jurídico do Princípio da Igualdade. São Paulo: Malheiros, 2009.

discriminações existentes no âmbito da sociedade, mas também exige a atuação positiva no sentido de implementar políticas públicas e leis que estabeleçam um padrão de igualdade real e não apenas abstrata entre os indivíduos.[2]

Exatamente o contrário que se faz nesta PEC.

A igualdade de gênero é meta a ser alcançada ano após ano. É assim que as mulheres permanecem firmes na luta para revisar séculos de uma cultura que sempre adotou a diferença biológica entre homens e mulheres como motivação para não conceder tratamento isonômico.

Sem perder de vista as ações para eliminar qualquer forma de discriminação contra a mulher, a batalha neste momento é o reconhecimento das diversas condições da mulher nas relações de trabalho. Seja por reconhecer, sem esgotar, as diversas formas de discriminação profissional contra a mulher como é o caso da diferença salarial, mesmo quando desenvolvida igual função ou atividade (recebe 76% do salário dos homens, no total das ocupações); seja porque são maioria nas estatísticas medidas na População Desocupada - PD (representavam 57,7%) mesmo sendo maioria na População em Idade Ativa - PIA (são 53,5%) e também nos índices de desemprego, posto que representam apenas 45,5%, na População Economicamente Ativa - PEA. Acrescente-se que também as mulheres estão majoritariamente na informalidade: em 2015, das mulheres ocupadas, 35,5% tinham trabalho sem carteira assinada, enquanto que entre os homens esse percentual foi de 18,3%.

As mulheres predominam entre os trabalhadores formais com jornadas menos extensas, 51,6% de homens e 49,5% de mulheres ocupadas, trabalham entre 40 e 44 horas semanais. No entanto, essa situação inverte-se, terrivelmente, quando a medida versa sobre o trabalho denominado reprodutivo: **a jornada média com afazeres domésticos das mulheres é de 21,2 horas semanais enquanto dos homens é de 10 horas/semanais**.

O tempo com a reprodução humana não tem sido contabilizado para a organização social e econômica do trabalho porque foi naturalizado como inerente do sexo feminino e dessa forma, também tem sido dificultada a repercussão previdenciária desse tempo despendido.

A única forma de reconhecimento do Estado pelo efetivo tempo de trabalho das mulheres na responsabilidade social pela reprodução, afazeres domésticos e de cuidados familiares é a distinção na contagem do tempo de contribuição e idade entre homens e mulheres na Previdência Social. É isso que a PEC 287/2016 pretende acabar.

Não é de "benesse" a distinção do tempo contributivo e da idade entre homens e mulheres na previdência brasileira, é exatamente a aplicação do princípio da isonomia que se manifesta, concretamente, com essa distinção. Na Síntese dos Indicadores Sociais publicada pelo IBGE sinaliza que na soma da jornada das

[2] Cf. Leila Pinheiro BELLINTANI, p. 26

mulheres, considerando trabalho remunerado e os afazeres domésticos, o total semanal é de 56,3 horas para as mulheres. (enquanto os homens tem 51,3 horas semanais). Dados publicados pela PNAD/IBGE-2014.

Conforme os dados consolidados pelo DIEESE em relação às mulheres na Previdência Social, 96% das trabalhadoras rurais conseguem aposentar-se por idade, cumprindo os 15 anos de contribuição. Para as urbanas, essa modalidade de aposentadoria alcança 44,1%, conforme informações constantes do Infologo Previdência Social de 2014.

As mulheres, portanto, são as mais penalizadas com as novas regras adotadas pela PEC e substitutivo do relator.

No caso das aposentadorias especiais, também elas são as maiores atingidas. As professoras, por exemplo, constituem 80% da categoria. Atualmente, as que exercem efetivo exercício do magistério podem se aposentar com 25 anos de contribuição e com o valor integral. Ao exigir a idade mínima e ao mesmo tempo um cálculo do valor da aposentadoria que nesse tempo mínimo de 25 anos alcança apenas 70% de toda a média do período contributivo, as professoras serão muito mais oneradas a permanecerem no exercício da carreira e terão uma significativa perda financeira ao aposentar-se pelo tempo e idade mínima. Acrescentando-se que um grande percentual é afastado do trabalho por adoecimento – físico e psicológico – os impactos da PEC serão devastadores para as professoras.

O argumento trazido pelo governo de que as mulheres vivem mais e oneram por mais tempo a Previdência é fortemente contestado pelas pesquisas realizadas, valendo realçar aquela feita e apresentada pela Joana Mustafá (pesquisadora do IPEA), inclusive presente em audiência pública realizada nesta Comissão Especial.

Diz a pesquisadora: a diferença de expectativa de vida entre homens e mulheres cai desde 2000, com projeção de queda ainda maior em 2060.

Também realça que no comparado com outros países, apenas nos europeus há uma tendência de equiparação das idades mínimas de aposentadoria entre ambos os sexos. Isso porque há um conjunto de políticas de Estado voltado a estimular condições mais equitativas do trabalho reprodutivo. O Fórum Econômico Mundial posicionou o Brasil na 79ª posição, entre 144 países, no quesito "igualdade de gênero".

Portanto, **a garantia da isonomia entre homens e mulheres, insculpidas na Constituição como cláusula pétrea, desde a definição dos objetivos da República – art. 3º, I e IV – passando pela lista de direitos e garantias fundamentais – do Art. 5º, caput, incisos I - para ser efetivamente assegurada depende do respeito às intrínsecas diferenciações que viabilizam o alcance da equidade**.

Enquanto não nos desfizermos do mito de que o espaço

privado e doméstico é lugar de mulher e que a sua inserção nas esferas públicas e nos ambientes produtivos é uma mera adaptação da sociedade contemporânea, teremos sempre esses fantasmas a rondar e criar barreira para a equiparação real dos gêneros. A autonomia social passa pela garantia da autonomia das mulheres.

Os dispositivos da PEC que quer instituir mesma idade para homens e mulheres – professoras e professores ou mesmo policiais ou ainda para pessoas que exercem atividades prejudiciais à saúde e que dependem de condições especiais para aposentar-se - inviabiliza a própria igualdade que constitui cláusula pétrea, ofendendo, portanto, os princípios da isonomia e da proporcionalidade.

A igualdade, nesse caso, para se viabilizar constitucionalmente impõe critérios diferentes para desiguais condições, posto que uma igualdade formal representa uma sobrecarga ainda maior às mulheres para alcançarem, de forma geral, o benefício previdenciário.

Por tudo isso, **a proposta que define as condições para acesso à aposentadoria para homens e mulheres, pressupõe a distinção de idade e de tempo de contribuição de maneira compatível com as condições materiais de vida entre as pessoas de diferentes sexos – que em apenas 3 anos não corresponde -, conforme insculpido no inciso III do Art. 40 e §7º do Art. 201** da Constituição Federal.

Constituindo-se tal distinção direito fundamental que concretiza a isonomia estabelecida no inciso I do Art. 5º, assegurado pelo constituinte e que estão incluídos no conjunto de normas que não podem ser objeto de alteração pelo legislador ordinário, como quer fazer a PEC 287/2016. **razão porque também por esse viés a PEC 287/2016 é inconstitucional, não podendo ter o seguimento válido de tramitação nesta Casa**.

D- Da ofensa aos princípios da proteção da legítima expectativa de direito e da razoabilidade e ao caráter sinalagmático da contribuição previdenciária

Outra flagrante inconstitucionalidade do Substitutivo está consubstanciada na imposição de limite correspondente ao valor total de dois salários mínimos para o recebimento conjunto de pensão por morte e de aposentadorias (redação dada ao inciso III do § 6º do art. 40 e no §17 do Art. 201).

Trata-se de uma expropriação do custeio realizado pelo servidor e segurado por meio de suas contribuições previdenciárias, as quais deveriam reverter-se integralmente no benefício a que correspondem, fazendo *jus* ao caráter sinalagmático dessa relação entre o segurado-contribuinte previdenciário e o Estado.

A desproporcionalidade entre a restrição ao valor de dois

salários mínimos e, por exemplo, o esforço realizado por cônjuges que concorrem conjuntamente para o adimplemento das respectivas prestações previdenciárias, na perspectiva de um período de inatividade como etapa da vida familiar ao qual corresponda um determinado nível remuneratório, evidencia o caráter abusivo dessa proposição legislativa, especialmente quando se tem em conta ainda as demais alterações nos cálculos dos valores de aposentadorias e pensões.

A instituição de diferentes benefícios previdenciários tem foco, objetivo e muitas vezes beneficiários distintos, preservando os parâmetros do ordenamento jurídico que estabelece, conforme **incisos do art. 201** da Constituição Federal, para a cobertura de eventos diversos.

A organização da previdência pressupõe o caráter contributivo dos segurados. O caráter sinalagmático da contribuição previdenciária – contribuiu e tem acesso a benefício – é estruturante dessa organização. A restituição dos valores decorrentes da contribuição com o pagamento dos benefícios devidos em razão do cumprimento dos requisitos e condições de acesso encerra a garantia constitucional que constitui o conjunto dos direitos fundamentais que não podem ser objeto de alteração constitucional pelo legislador ordinário.

A acumulação de benefícios de aposentadorias – por diferentes vínculos e natureza contributiva diversa - e de pensão é, portanto, não uma expectativa de direito, mas a legítima expectativa consolidada que decorre de direito materializado e de responsabilidade contratualizada com o regime previdenciário quando fez os devidos descontos em seu favor.

Transgredir o reconhecimento do propósito diverso que condiciona o acesso a diferentes direitos é ofender ao o **caráter sinalagmático** da relação jurídica instituída e gera a reprovável figura da apropriação ilícito das contribuições vertidas ao regime previdenciário.

Quando o legislador constituinte instituiu o ***caput* e incisos** do **Art. 201 e os distintos parágrafos do Art. 40** da Constituição Federal para elencar um conjunto de situações cobertas pela Previdência Social, visando a proteção a todas elas, não remeteu, de forma alguma, a qualquer discricionariedade ao gestor do regime previdenciário na concessão desassociada dos benefícios.

A cumulatividade de benefícios é decorrente da simples leitura do conjunto desses dispositivos constitucionais e há toda uma discrição das possibilidades de tal acumulação, desde que atendidas as condições para acesso a tais direitos.

Considerando que direitos instituídos e decorrentes de uma relação jurídica perfeita, geradora de responsabilidades entre as partes e de uma legítima expectativa de acesso a esses direitos são conformadores de proteções diversas do/a segurado/a da previdência quando estes indivíduos atendem às exigências

específicas para acesso a cada direito previdenciário, não há que se falar em impedimento de cumulatividade.

Firmar no texto constitucional, como pretende a PEC 287/2016 a impossibilidade da cumulação, por exemplo, de pensão por morte de um cônjuge com a própria aposentadoria, sabendo-se que para cada benefício foram vertidas contribuição ao regime de modo diverso, ou mesmo a cumulatividade de aposentadorias de uma mesma pessoa que contribuiu para dois distintos regimes e alcançou as condições para o usufruto de tal direito previdenciário, é uma contrariedade ao conjunto de princípios e normas constitucionais assecuratórias dos direitos individuais e sociais.

Desse modo, **é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem ao impedimento da cumulatividade de benefícios são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios – em especial da proporcionalidade e da razoabilidade - e dos direitos tratados no Art. 40, 194, 195 e 201 da Constituição Federal**.

No que tange aos servidores públicos, o substitutivo apresentado pelo relator não altera o caráter profundamente injusto, desarrazoado e inconstitucional da Proposta de Emenda à Constituição n.º 287/2016. O governo ilegítimo de Michel Temer omite que a Emenda Constitucional n.º 41/2003, de autoria do governo do Presidente Lula, promoveu alterações nas disposições constitucionais relativas aos regimes próprios de previdência que asseguram a necessária higidez fiscal e atuarial do sistema de aposentadoria e pensões: em resumo, por meio da Emenda Constitucional n.º 41/2003 foi instituído o fim da paridade de remuneração entre servidores ativos e inativos; o cálculo dos proventos a partir da média de contribuições recolhidas, com valores limitados, a partir da instituição do regime complementar, ao valor máximo pago pelo regime geral de previdência; a sujeição de aposentadorias e pensões ao teto de remuneração do funcionalismo público; a criação de subtetos salariais para Estados, o Distrito Federal e Municípios; a contribuição dos servidores inativos; a instituição do abono de permanência; e a alteração no cálculo do benefício da pensão por morte. Tudo isso, ao contrário do que se observa com a PEC n.º 287/16 e seu Substitutivo, com observância e em atendimento aos princípios da razoabilidade e da moralidade, e sem desrespeitar a segurança jurídica e as legítimas expectativas de direito dos servidores públicos do País.

As novas regras pretendidas pela PEC 287/2016 relativas à aposentadoria de trabalhadoras e trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social e ao Regime Próprio de servidores públicos definitivamente impedem a justa aproximação entre o valor da contribuição ao sistema e o valor do benefício a

ser recebido. Essa não é uma questão de mera natureza atuarial; trata-se de um problema social que deve mesmo ser tratado com respeito e seriedade.

O cálculo instituído pela PEC 287/2016 para definir o valor da aposentadoria e da pensão por morte, ao estabelecer a regra de 70% da média de todas as contribuições, acrescido de uma parametrização diferenciada a cada grupo de 5 anos que exceder o mínimo de contribuição, submeterá as trabalhadoras e trabalhadores do país a um tempo efetivo de 40 anos ininterruptos de contribuição para alcançar o limite de 100% do correspondente à média total das contribuições vertidas ao respectivo regime previdenciário.

Os objetivos de universalidade da cobertura, de atendimento da proteção social (**inciso I do par. único do Art. 194, CF**) e de distributividade na prestação dos benefícios (**inciso III**) deixam de ser assegurados.

O **inciso IV do art. 194 da Constituição estabelece a irredutibilidade do valor dos benefícios**. Este dispositivo é inserido no rol dos direitos sociais alçados ao *status* de garantia fundamental. Na medida em que a PEC 287/2016 institui a obrigatoriedade de um tempo mínimo de contribuição desproporcional e não razoável para que o/a segurado/a da previdência possa alcançar o benefício da aposentadoria de forma integral e estabelece um cálculo do valor do benefício que impõe um tempo absolutamente excessivo de contribuição para que seu benefício tenha equivalência com as contribuições recolhidas, cria uma redução do benefício conforme o pactuado (contratuado) pelos segurados, anteriormente.

Desse modo, é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem à exigência do tempo mínimo de 25 anos de contribuição e da definição de novo método de cálculo do valor da aposentadoria e da pensão por morte inviabiliza o gozo do benefício de aposentadoria no limite do correspondente às contribuições vertidas ao respectivo regime previdenciário, sendo **inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados no Art. 194, 195 e 201 da Constituição Federal**.

Também a PEC 287/2016 ao extinguir a pensão por morte integral e reduzir para 50% acrescido de 10% por dependente também afronta ao princípio da razoabilidade.

Acaba também com a reversibilidade das cotas dos dependentes, no caso da perda de tal qualidade. Essa é a constitucionalização de uma proposta já tentada e também rechaçada pelo Congresso.

Toda a contribuição previdenciária realizada pelos trabalhadores e empregadores tem a destinação estabelecida em lei, sob a forma de benefício previdenciário. Um desses destinos é a pensão por morte que é pago à família do segurado –

cônjuge/companheira/o e dependentes – calculado conforme o salário de contribuição do segurado falecido. Deste modo, esse direito já se constitui no rol dos benefícios custeados e pagos pela Previdência Social, tanto pelo sistema próprio dos servidores públicos, quanto do regime geral, consolidado pelo caráter sinalagmático entre as contribuições e o benefício da pensão por morte.

Ainda configura tal disposição referente ao respeito ao ato jurídico perfeito – inciso XXXVI do art. 5º - gerador da pensão, que tem como origem o cumprimento das condições contratuadas pelo segurado com o regime da Previdência e que, atendidas a essas condições, haverá correspondência da contribuição do segurado e a pensão deixada à sua família, pelo caráter e repercussão sinalagmático desse benefício.

Para se ter uma idéia do conjunto de famílias que serão atingidas cruelmente pela proposta aqui analisada, basta considerar que o benefício da pensão por morte, no RGPS, é a segunda maior em número de beneficiários (26,6% ou 7,54 milhões de pessoas) e a terceira em despesa, 24,6% ou R$ 8,08 milhões.

Desse modo, **é imperativo reconhecer que os dispositivos da PEC que se referem à desvinculação da pensão por morte do valor da remuneração do segurado e do fim da reversibilidade das quotas dos dependentes pensionistas são inadmissíveis porque ofendem cláusulas pétreas assim reconhecidas pelo conjunto dos seus princípios e dos direitos tratados na proteção à família, a crianças e adolescentes (Arts. 5º, 195, 226 e 227 da Constituição Federal)**.

Ao revogar princípios sociais que historicamente alicerçam a Seguridade Social brasileira, como o do acesso universal e inclusivo, com equidade e solidariedade na divisão do seu custeio, a PEC 287 subverte a noção de responsabilidade contratual, aspecto fundamental da relação previdenciária que se estabelece entre o cidadão e o Estado.

As condições prévias apresentadas pelas partes e a aceitação dessas são geradoras de uma legítima expectativa que torna-se frustrada, indevidamente, quando são introduzidas, unilateralmente mudanças estruturantes nas regras pactuadas.

Por todo o exposto, há mais uma comprovação da impossibilidade do seguimento válido da matéria, face ao descumprimento de princípios e da sistemática constitucional, eivando de inconstitucionalidade o texto aqui analisado.

E- DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA PROTEÇÃO DA LEGÍTIMA EXPECTATIVA DE DIREITO – REGRAS DE TRANSIÇÃO

O controle preventivo da constitucionalidade das proposições legislativas não se esgota na análise de admissibilidade realizada pela Comissão de Constituição e

Justiça; como atribuição precípua do Poder Legislativo, ele pode e deve ser realizado em todas as instâncias parlamentares de análise e deliberação, especialmente no presente caso, de uma proposta de emenda à Constituição que promove o desmonte do sistema de seguridade social brasileiro e é oriunda de um governo ilegítimo, que não detém mandato popular pra realizar uma ruptura constitucional dessa espécie. Por isso, e na oportunidade da apresentação de um Substitutivo que realiza variadas alterações no texto original da PEC, a bancada do Partido dos Trabalhadores expressa o entendimento de que persistem inúmeras inconstitucionalidades, decorrentes da ofensa direta à normas e princípios constitucionais fundamentais.

Conforme admite o próprio relator da matéria, na questão relativa às regras de transição – ou à falta delas –, mais se evidencia a inconstitucionalidade da PEC n.º 287/2016 e do Substitutivo apresentado: por exemplo, nos seus artigos 23 e 25, respectivamente, ambos revogam os artigos 9º e 15 da Emenda Constitucional n.º 20/1998[3]; os artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional n.º 41/2003[4]; e o artigo 3º da Emenda Constitucional n.º 47/2005[5]. Todos esses dispositivos constituem normas de transição, imprescindíveis para evitar a abrupta e radical alteração na situação funcional e jurídica dos servidores em exercício à época de sua promulgação; servidores esses que,

---

[3] Art. 9º - Observado o disposto no art. 4º desta Emenda e ressalvado o direito de opção a aposentadoria pelas normas por ela estabelecidas para o regime geral de previdência social, **é assegurado o direito à aposentadoria ao segurado que se tenha filiado ao regime geral de previdência social, até a data de publicação desta Emenda**, quando, cumulativamente, atender aos seguintes requisitos:
(...)
Art. 15 - Até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

4 Art. 2º Observado o disposto no art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, **é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal, àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda**, quando o servidor, cumulativamente:
(...)
Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, **o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5º do art. 40 da Constituição Federal, vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:**
(...)
Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal, tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos §§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012)

5 Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, **o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições**:
(...)

em função do transcurso de doze anos desde o início da vigência da mais recente dessas normas, têm a **legitima expectativa** de que não sejam simplesmente abolidas, numa ruptura jurídica incompatível com o Estado Democrático de Direito.

A propósito, argumenta o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal[6]:

> A revisão radical de determinados modelos jurídicos ou a adoção de novos sistemas ou modelos suscita indagações relevantes no contexto da **segurança jurídica**.
>
> A ideia de **segurança jurídica** torna 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 não adoção de cláusulas de transição poderá configurar omissão legislativa inconstitucional grave**.
>
> Assim, ainda que não se possa invocar a ideia de direito adquirido para a proteção das chamadas situações estatutárias ou que se não possa reivindicar direito adquirido a um instituto jurídico, **não pode o legislador ou o Poder Público em geral, sem ferir o princípio da segurança jurídica, fazer *tabula rasa* das situações jurídicas consolidadas ao longo do tempo**.
>
> (Grifou-se)

No mesmo sentido, discorrendo no contexto da promulgação da Emenda Constitucional n.º 41/2003, o hoje ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso[7]:

> A *expectativa de direito* identifica a situação em que o fato aquisitivo do direito ainda não se completou quando sobrevém uma nova norma alterando o tratamento jurídico da matéria. Neste caso, não se produz o efeito previsto na norma, pois seu fato gerador não se aperfeiçoou. Entende-se, sem maior discrepância, que a proteção constitucional não alcança esta hipótese, **embora outros princípios, no desenvolvimento doutrinário mais recente (como o da boa-fé e o da confiança), venham oferecendo algum tipo de proteção também ao titular da expectativa de direito. É possível cogitar, nessa ordem de idéias, de direito a uma transição razoável**.
>
> (...) é possível sustentar, nessa matéria, **uma posição de vanguarda, harmonizada com a democratização do Estado e da Administração Pública, no sentido de que o Poder Público, em nome da própria segurança jurídica, e, também, do princípio da boa-fé, não seja indiferente às expectativas de direito nem as frustre inteiramente**. Como natural, expectativa não se confunde com direito adquirido, não podendo postular o mesmo grau de proteção. **Com base nela, no entanto, é possível cogitar do direito a uma transição razoável, notadamente no caso de servidores que ingressaram de longa data no sistema**.

Já o professor Inocêncio Mártires Coelho, versando sobre o valor jurídico e a inalterabilidade das disposições

---

[6] *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010. Págs. 583-584.

[7] *Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência*. *In*: R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (58) 2004. Págs. 145, 157 e 158.

constitucionais transitórias, leciona[8]:

> Diferentemente dos preâmbulos, que a maioria dos doutrinadores e das cortes constitucionais situa fora das constituições, **as disposições constitucionais transitórias são tidas como parte da Constituição, recebendo o mesmo tratamento dispensado aos seus preceitos de natureza permanente** (...)
>
> Problema nem sempre enfrentado com a devida atenção é o da possibilidade de se modificarem as disposições constitucionais transitórias, porque **essas "pontes no tempo", tendo sido construídas no e para o *momento* das transições constitucionais, e com o exclusivo propósito de viabilizá-las sem traumas**, **em princípio não nos parecem suscetíveis de alteração – em verdade, de substituição –**, **uma vez consumado o fato histórico, por definição irrepetível, da passagem de um para outro regime constitucional**. (...) entendemos que "atualizar" disposições transitórias é tão "impensável" quanto o seria fotografarmos, reiteradas vezes, um mesmo objeto ou um mesmo cenário e, afinal, apormos nas sucessivas fotos a data do primeiro instantâneo. Coisas pretéritas, só por ficção poderemos tratar as disposições transitórias de uma Constituição já promulgada e posta em vigor como se ainda estivesse em vias ou em processo de promulgação.
>
> (Grifou-se)

F- Ofensa ao direito adquirido

Atualmente, o pagamento do abono pecuniário é concedido aos servidores que, reunindo os requisitos exigidos para a aposentadoria, continuam em atividade.

Não se aplica a esse caso o resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.105, que objetivava a interrupção da contribuição de aposentados e pensionistas, discutindo a imposição de tal encargo a quem já constituíra o direito de perceber aposentadorias ou pensões.

A flexibilização do direito ao abono de permanência promovida pela PEC 287 e mantida no Substitutivo constitui afronta a direito adquirido, posto tratar-se de benefício já em fruição por servidores que optaram por permanecer em serviço mesmo tendo cumprido todas as exigências de acesso legítimo à aposentadoria.

Por isso se verifica no caso também a frustração da legítima expectativa, na medida em que o exercício do direito pelo servidor – ou seja, a fruição, o gozo, o usufruto - seria alterado pela imposição da redução remuneratória. Novamente vale mencionar que não se fala aqui em mera expectativa de direito, mas de legítima expectativa da continuidade de um benefício alcançado conforme o padrão, os critérios e as condições previamente estabelecidas, as quais motivaram a decisão do servidor em escolher tal opção.

Desse modo, a alteração imposta, frusta a opção legítima do servidor em permanecer trabalhando mesmo podendo

[8] Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2010. Págs. 85 e 88.

aposentar-se, a fim de desobrigar-se do pagamento da contribuição previdenciária.

Na espécie, vale a transcrição do conceito de direito adquirido estabelecido pela Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – lei cuja vigência remonta ao ano de 1942, tendo sido atualizada pela Lei 12.376, em 2010 – e que apresenta tal conceituação desde 1957:

> *Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.*
>
> .....
>
> *§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por êle, possa exercer, como aquêles cujo começo do exercício tenha têrmo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem. (Incluído pela Lei nº 3.238, de 1957)*

Assim, uma vez introduzida a previsão de abono de permanência, a opção feita pelo servidor ocorreu nos termos estabelecidos pelo próprio texto constitucional, constituindo um direito individual que seria agora desrespeitado caso se concretize a alteração prevista na PEC 287/2016.

2. Das divergências no mérito

Além de toda a exposição acima quanto à inconstitucionalidade da matéria, apontamos outras divergências quanto ao mérito das alterações propostas à Constituição pela PEC 287/2016 e constantes do Substitutivo do relator.

O caráter ofensivo à fruição dos direitos legitimamente positivados aos segurados de ambos os regimes, consubstanciado, sobretudo, no aumento para 25 anos do tempo mínimo de contribuição e da ampliação da idade mínima para a aposentadoria, inviabiliza o acesso aos benefícios da população quando do seu envelhecimento, em especial as mulheres, aos trabalhadores rurais e à população de menor renda, mais atingidos pela alta rotatividade no mercado de trabalho que dificulta a estabilidade contributiva para a Previdência Social.

O direito é afrontado pelo simples fato de que o regime pretendido pela PEC 287/2016 impossibilita a boa parte dos segurados contribuintes o cumprimento dos requisitos para a aposentação, de modo que não obstante sua participação não serão eles destinatários dos benefícios distribuídos pelo regime, frustrando a basilar e legítima expectativa de fruição do direito.

Como efeito dessa medida, a PEC 287/2016 extingue a aposentadoria por tempo de contribuição (que exige a comprovação de 30 anos de contribuições, se mulher e 35, se homem). Os impactos disso ofende, frontalmente, o princípio da razoabilidade, na medida em que o contingente humano abrangido pela aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS é a maior despesa, 30,1% (ou R$ 9,92 mi), alcançando um percentual de 19,2% dos beneficiários (ou 5,455 milhões de pessoas) e a esta, atualmente, não é imposta uma idade mínima. Também a majoração para a aposentadoria por idade impedirá o acesso de parcela significativa da população, posto que essa modalidade de

aposentação representa 34,5% dos beneficiários do Regime Geral, ou seja, 9,79 milhões de pessoas e ocupa o 2º lugar no montante das despesas do RGPS: 26,5% do total das despesas, ou seja, R$ 8,73 milhões de reais, em 2014.

A dimensão desta exclusão é bem demonstrada no anuário estatístico da previdência em 2015, posto que somente 21% dos trabalhadores se aposentaram com mais de 25 anos de contribuição. Por esta regra, portanto, **79% dos trabalhadores do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, em sua maioria com proventos de até um salário mínimo, não teriam acessado a aposentadoria**.

Para reforçar o caráter excludente dessa proposta, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, com base nas regras apresentadas no substitutivo do relator, aponta que **a carência de 25 anos de contribuição impedirá que 53% das mulheres acessem a aposentadoria, mesmo se elas trabalharem até os 62 anos**.

Ainda sobre a fixação de idade mínima a todos os segmentos de segurados, vale lembrar que mesmo nos países que compõem a OCDE e que adotavam, em 2012, a idade de 65 anos para aposentadoria, a média da expectativa de vida na maioria dos países que adotam a aposentadoria de 65 anos é de 81,2 anos, e não de 75 anos como no Brasil; consequentemente, ter-se-ia em nosso pais uma sobrevida – o período de tempo de vida que sucederia uma aposentadoria aos 65 anos expressivamente menor do que a dos países que adotam essa mesma referência etária. **Segundo dados publicados pela *Social Security Administration*, órgão público norte-americano, na média dos países membros do G20 as idades para aposentadoria são de** 62,3 anos para homens e pouco menos de 61 anos para mulheres.

As análises do Marcelo Perrucci, em artigo[9] que analisa os efeitos da PEC 287/2016, ainda mais evidenciam a irrazoabilidade da proposta da PEC 287 quando ele apresenta os dados da Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre qualidade de vida e saúde das pessoas acima de 65 anos de idade.

Nos países que adotam os 65 anos como idade mínima para aposentadoria, um indivíduo ainda disporá de 6,5 anos com bom estado de saúde para aproveitar sua aposentadoria, antes de ser acometido por alguma doença ou impedimento. No Brasil, em média, um indivíduo disporia de apenas 6 meses, conforme os padrões adotados pela OMS.

Enquanto isso, relativamente ao texto original da PEC n.º 287/2016, o artigo 8º do Substitutivo do relator constitui verdadeira benesse para os agentes políticos, na medida em que institui uma disciplina de transição onde antes não havia nenhuma, possibilitando inclusive a perenização da aposentação privilegiada dos parlamentares, quando permite a reintegração do

[9] Pode ser acessado em: https://medium.com/@marceloperrucci/o-que-n%C3%A3o-te-contaram-sobre-a-reforma-da-previd%C3%AAncia-18ba4d34c23a#.rjohuu6rn

ex-segurado que obtenha novo mandato eletivo. Diferentemente das demais inovações que apresenta, sobre essa extensa alteração o relator não apresenta qualquer justificativa, o que reforça a ausência de equanimidade do Substitutivo quando se considera a revogação das regras de transição que abrangem os servidores em atividade.

Para a parcela da população que mais necessita de uma rede de proteção social, o relator **aumenta a idade de 68 anos para o idoso de baixa renda** acessar o benefício assistencial (atualmente em 65 anos) e **insere no texto constitucional um conjunto de regras, de caráter regulamentar, para definição da integralidade da renda familiar como requisito de acesso**, também para a pessoa com deficiência, sem considerar a transitoriedade de algumas fontes de renda que hoje já são excluídas em texto de lei (Lei 8742/1993), para a contabilidade *per capita*. Essa disposição na Constituição que adere à integralidade das fontes de renda familiar vai excluir justamente o contingente mais pobre da população, que não disporá de outros meios capazes de prover a subsistência.

Uma das maiores expressões do estado do bem-estar social (*Welfare state*) foi a ascensão e garantia de **acesso a benefícios sociais pela população em situação de miséria ou de extrema pobreza**. No Brasil, conquistada desde a redemocratização e a partir dos parâmetros desenhados na Constituição para a concepção da Seguridade Social. Agora a PEC **287** quer também destruir essa conquista.

Os cálculos apresentados pelo DIEESE, usando por base a PNAD 2015, apresentados à Comissão Especial quando da oitiva em audiência pública, demonstram que as pessoas desprotegidas, que não conseguem ocupar um posto de trabalho formal e não estão habilitadas para um benefício de aposentadoria ou pensão e que tem 55 anos ou mais de idade, representa um total de 9,1 milhões de brasileiros (31,7% do total na faixa etária). Desses, 8,0 milhões estão no meio urbano e 1,1 milhões estão no meio rural (o que representa 34,4% da população rural.

Considerando o sexo dessas pessoas desprotegidas socialmente, acima dos 55 anos de idade, os homens são 3,5 milhões e as mulheres, majoritariamente, 5,6 milhões. O que farão essas pessoas sem acesso a benefícios previdenciários porque deixaram de cumprir as severas regras impostas por essa PEC e também não alcançam os 68 anos para serem salvos pelo benefício assistencial?

Tal pergunta cabe ao governo do sr. Michel Temer posto que sua equipe, enviada a todas as audiências públicas realizadas pela Comissão Especial, não se desincumbiu de respondê-la.

Vale ainda ressaltar que essa proposta virou objeto de uma construção midiática promovida pelo Governo com intensa campanha dita institucional, em todos os meios de comunicação com vistas a, de um lado, convencer população brasileira acerca

da necessidade da Reforma da Previdência e, de outro, pressionar, de modo ilegal e inconstitucional, em violação à independência e separação dos Poderes, o Congresso Nacional para a aprovação da PEC 287, de 2016

Em nenhum dos materiais audiovisuais veiculados há a informação de que se trata de um projeto enviado pelo Poder Executivo e ainda em tramitação no Poder Legislativo. Assim, evidencia-se que o objetivo não é informar sobre a real situação da tramitação da proposta. Tal omissão tenta passar para a população a ideia de que a citada Reforma da Previdência já é algo estabelecido, não estando submetida ao debate público.

Quanto aos aspectos fiscais e atuariais que justificam a proposta no contexto econômico

Esta proposta de reforma deve ser situada em um contexto de uma política econômica de austeridade fiscal consubstanciada pela PEC 241, enviada pelo governo Temer no ano passado, e que se transformou na Emenda Constitucional nº 95, que limita o crescimento dos gastos primários à inflação nos próximos vinte anos.

A Emenda nº 95 criou uma rigidez que acaba com o poder discricionário do executivo e do legislativo de fazerem política fiscal. Limita, por 20 anos, a expansão dos serviços públicos a um possível aumento marginal de produtividade, a partir de um esforço da eficiência dos gastos, e a decisões alocativas de soma zero, ou seja, aquelas que ampliam os recursos para um setor em detrimento de outro.

Institui uma política fiscal neutra, acíclica, que impossibilita os Governos vindouros fazerem política fiscal anticíclica - que eleva os gastos públicos nos momentos de retração econômica e os reduz nos momentos de crescimento para manter a estabilidade e o nível de atividade econômica.

Foi inspirada no receituário ortodoxo, clássico, característico do neoliberalismo, marca do Governo atual. Faz-se uma ajuste fiscal, exclusivamente por meio de cortes de gastos primários públicos. Preserva-se, contudo, os pagamentos do serviço dívida, maior item de despesa do Orçamento da União representando cerca de 45% do total. A austeridade fiscal permite a melhoria da confiança dos agentes econômicos propiciando a queda da taxa de juros. A chamada “fada da confiança” também gera a retomada dos investimentos privados e com eles a volta do crescimento da economia.

A aplicação deste receituário, gerou cortes dos gastos públicos associados, à restrição de crédito e aumento da taxa de juros reais ocorrida nos últimos meses - já que a SELIC caiu menos do que a inflação no Governo Temer – agudizou a desaceleração da economia.

Este receituário de política econômica, ao contrário do que preconizam, cria um círculo vicioso e não virtuoso: redução

dos gastos públicos; que gera queda da demanda, do investimento e da renda; que acarreta em uma menor arrecadação tributária; que colabora para a redução dos gastos públicos.

Desconsidera os principais fatores que impulsionaram o crescimento da economia brasileira nos Governos do PT em que a previdência teve um papel fundamental, juntamente com a dinâmica do mercado de trabalho. Juntos, previdência e mercado de trabalho, foram responsáveis por mais de 90% do crescimento da renda e por mais da metade da redução da desigualdade de renda no período, segundo o Instituto de Pesquisa Sociais e Econômicas (IPEA).

As transferências da previdência ativam economias locais, sendo responsáveis pela maior parcela de transferência de recursos para cerca de 70% dos municípios brasileiros; também promovem a permanência da população no campo, combatendo o êxodo rural. O benefício de prestação continuada, por sua vez, é fundamental para reduzir a pobreza das pessoas com idade acima de 65 anos.

O fato é que esta proposta de reforma da previdência está sendo enviada em um momento em que a economia brasileira passa pela maior crise de sua história contemporânea, desde de que se têm mensurações estatísticas confiáveis de crescimento – quede de 3,8% e 3,6% do PIB em 2015 e 2016, respectivamente, e projeção de crescimento 0,5% neste ano.

Trata-se de uma proposta que apresenta implicações para gerações e se lastreia em indicadores conjunturais, frutos de uma de uma queda da atividade econômica ocorridas nos últimos três anos.

Portanto, é extemporânea e objetiva, ao fim e ao cabo, como admitido pelo próprio Governo, por intermédio das apresentações dos Ministros da Casa Civil e da Fazenda na Comissão Especial, adequar os gastos sociais aos limites impostos pela Emenda Constitucional nº 95, que esperamos que seja revogada em breve.

Nesse contexto, o Governo Temer enviou a PEC 287/16 utilizando o argumento da necessidade urgente do controle da evolução dos gastos da previdência em função sobretudo ao processo de envelhecimento da população.

Afirma que há uma fragilidade financeira estrutural, principalmente no Regime Geral de Previdência Social. Utiliza os dados recentes que apontam para um crescimento de sua necessidade de financiamento, denominado pelo governo de déficit – medido pela diferença da arrecadação líquida e os benefícios previdenciários - que passou de R$ 56,7 bilhões, em 2014 (0,98% do PIB), para um valor projetado de R$ 181,2 bilhões no orçamento de 2017 (2,8% do PIB).

Não há registro de que tenha havido um debate aprofundado na elaboração da proposta enviada pelo Governo Temer, sobre as causas fiscais do crescimento recente do chamado

déficit. Muito menos que tenha sido feita uma avaliação do impacto das recentes alterações ocorridas na legislação, como por exemplo, o fator 85/95 e das novas regras de pensão por morte que visaram a redução das despesas.

A evolução recente das necessidades de financiamento do Regime Geral da Previdência Social, mostrou uma estabilização do chamado déficit na casa de 1,0 % do PIB, entre 2008 e 2014. Vale ressaltar que ente 2010 e 2015, o regime urbano foi superavitário, quando se considera exclusivamente a receita líquida de contribuições previdenciárias verso as despesas com os benefícios. Isto foi fruto da dinâmica do mercado de trabalho.

De fato, houve um crescimento significativo das necessidades de financiamento a partir de 2015 que projeta para este ano de 2017 um resultado negativo elevado – representando um incremento de quase 2% no PIB em três anos.

O crescimento recente da necessidade de financiamento ocorrido a partir de 2015 se deveu, sobretudo, a significativa queda em termos reais, descontada a inflação, da receita em 2015 e 2016. Essa queda de arrecadação ocorreu, sobretudo, em função da recessão econômica que diminuiu, significativamente, o incremento da massa salarial do mercado formal – base da arrecadação – nos últimos três anos. Portanto se deve a fatores conjunturais.

É razoável admitir que existam elementos estruturais que exijam ajustes de longo prazo – o envelhecimento da população deve ser considerado para futuros ajustes. Contudo, o que ocorreu nos últimos anos apresenta um caráter majoritariamente conjuntural e deve assim ser considerado, não podendo uma reforma constitucional, de caráter definitivo com repercussões para gerações, alicerçar-se em dados conjunturais.

Em suma, a trajetória do chamado déficit do Regime Geral entre 2015 e 2017 se configura como um dos principais argumentos do Governo para a proposta de reforma sob o enfoque fiscal, especialmente pela repercussão midiática, que cria um verdadeiro terrorismo previdenciário, com o argumento levado a exaustão de que sem reforma da previdência não será possível o pagamento dos futuros benefícios previdenciários.

A construção do argumento governamental do déficit do Regime Geral - medido pela diferença entre a arrecadação líquida menos as despesas com os benefícios previdenciários - é contestada por outra abordagem metodológica de apuração desse déficit.

Esta abordagem, conhecida a muitos anos, foi defendida por vários expositores nas audiências públicas ocorridas no âmbito da Comissão, entre eles pesquisadores de universidades representantes da comunidade acadêmica, além de representantes da Associação Nacional dos Auditores Federais (ANFIP) e do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIESES), entre outros.

Nesta abordagem, se leva em consideração o conjunto das fontes de custeio, não apenas as contribuições dos empregados e empregadores para a previdência, mas também as receitas de contribuições sociais, do PIS/CONFIS e da CSSL, entre outras fontes que compõem o orçamento de seguridade. Para contabilizar o resultado, considera-se o conjunto das receitas e despesas do orçamento da seguridade social, conforme definido no artigo nª 195, da Constituição Federal.

É importante lembrar que a Constituição Federal criou o conceito de Orçamento de Seguridade Social prevendo receitas de contribuições como fontes de custeio das despesas da seguridade entendidas como aquelas despesas referentes à saúde, assistência e previdência. A Constituição também especificou em seu art. 201 que: *" a previdência social será organizada sob a forma de regime geral...."*

Isto significa que os Regimes Próprios dos Servidores não fazem parte do orçamento de seguridade social e não devem ser custeados com a receitas de contribuições e sim fontes do orçamento fiscal. Este, talvez seja a principal argumento para a criação da DRU que atualmente desvincula 30% das receitas da seguridade.

Portanto, por esta abordagem, o resultado fiscal da previdência deve ser mensurado tendo em vista o conjunto das receitas e despesas que compõem o orçamento de seguridade social. Esta forma de mensuração descontrói o discurso do Governo do chamado déficit do Regime Geral da Previdência Social.

O que temos é o conceito de Necessidade de Financiamento do Regime Geral da Previdência Social que pode ser custeado não só pela contribuição dos empregados e empregadores para o regime como pelas demais contribuições que compõem as receitas do orçamento de seguridade social.

A Tabela a seguir mostra esta metodologia de apuração de resultado, em anos selecionados. Apresenta a evolução do conjunto das receitas e despesas que compõe o orçamento da seguridade social envolvendo, além dos gastos com a previdência, aqueles com a saúde e com a assistência social.

Tabela - Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social – 2005, 2010 e de 2012 a 2015.

R$ milhões, valores correntes %

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Diferença 2015 / 2014	
1. Receita de contribuições sociais	277.045	441.266	573.814	634.239	666.637	671.637	5.000	0,8
Receita Previdenciária [1]	108.434	211.968	283.441	317.164	350.978	352.553	1.575	0,4
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	278.160	307.147	337.503	350.272	12.769	3,8
Urbana	105.086	207.154	272.397	300.991	330.833	343.191	12.358	3,7
Rural	3.348	4.814	5.763	6.156	6.670	7.081	411	6,2
Compensações não repassadas [2]	0	0	5.281	10.017	13.474	2.281	-11.194	-83,1
Cofins	89.597	140.023	181.555	199.410	195.914	200.926	5.012	2,6
CSLL	26.232	45.754	57.316	62.545	63.197	59.665	-3.531	-5,6
PIS/Pasep	22.083	40.372	47.738	51.065	51.773	53.071	1.297	2,5
Outras contribuições [3]	30.699	3.148	3.765	4.055	4.775	5.423	647	13,6
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.704	14.742	20.199	15.078	19.210	20.534	1.324	6,9
Recursos Próprios do MDS	87	305	66	239	183	137	-46	-25,3
Recursos Próprios do MPS	798	267	708	819	608	1.078	470	77,3
Recursos Próprios do MS	947	2.700	3.433	3.858	4.312	4.257	-56	-1,3
Recursos Prórios do FAT	9.507	10.978	15.450	9.550	13.438	14.160	722	5,4
Recursos Próprios dos HU [4]	102	50	52	103	117	238	121	103,9
Taxas, multas e juros da Fiscalização	264	443	491	509	552	664	112	20,3
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU [5]	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226	391	21,3
Receitas da Seguridade Social	**289.801**	**458.144**	**595.788**	**651.099**	**687.682**	**694.397**	**6.715**	**1,0**

DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2012	2013	2014	2015	Diferença 2015 / 2014	
1. Benefícios Previdenciários [1]	145.816	256.259	316.589	357.003	394.201	436.090	41.889	10,63
Previdenciários urbanos	118.626	199.461	243.954	274.652	303.541	336.296	32.756	10,79
Previdenciários rurais	27.190	55.473	71.135	80.355	88.703	98.041	9.338	10,5
Compensação previdenciária [6]	-	1.325	1.500	1.996	1.958	1.753	-205	-10,46
2. Benefícios assistenciais [7]	9.335	22.234	30.324	33.869	37.598	41.798	4.200	11,17
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	14.318	15.916	17.715	18.460	744	4,20
Assistenciaisi Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	16.006	17.953	19.882	23.338	3.456	17,4
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	20.543	24.004	26.162	26.921	759	2,90
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	2.136	1.774	1.782	1.835	2.226	391	21,3
5. Saúde: despesas do MS [8]	34.517	62.329	80.085	85.429	94.235	102.206	7.971	8,46
6. Assistência social: despesas do MDS [8]	1.716	3.994	5.659	6.227	7.020	5.389	-1.631	-23,2
7. Previdência social: despesas do MPS [8]	3.404	6.482	7.171	7.401	7.828	8.197	370	4,72
8. Outras ações da seguridade social	2.384	7.584	10.316	11.871	10.859	11.547	688	6,3
9. Benefícios FAT	11.375	29.195	39.950	46.561	51.833	48.180	-3.652	-7,05
10. Outras ações do FAT	547	560	541	505	522	506	-16	-3,0
Despesas da Seguridade Social	**216.915**	**404.266**	**512.952**	**574.653**	**632.092**	**683.061**	**50.968**	**8,1**
Resultado da Seguridade Social	**72.886**	**53.878**	**82.836**	**76.446**	**55.590**	**11.337**	**-44.253**	**-79,6**

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - extração Siga Brasil – Senado Federal; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do Ministério da Previdência Social - MPS; e para as compensações não repassadas, ANFIP.
Notas: [1] receitas e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; [2] compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada, dados atualizados – vide Nota 3, à p. 21; [3] inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas da CPMF, extinta em 2007; [4] receitas dos hospitais universitários com a prestação de serviços saúde, embora essa receita não seja típica da Seguridade Social, corresponde às despesas realizadas por essas unidades, computadas em Outras ações da Seguridade Social; [5] corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; [6] compensações com outros regimes previdenciários; [7] as despesas com benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) estão hoje agrupadas entre benefícios relativos a idosos e a pessoas com deficiência; [8] incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento. (Elaboração ANFIPE – Análise da Seguridade Social 2015 – 16º Edição – agosto de 2016) ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL & FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS DA SEGURIDADE SOCIAL E TRIBUTÁRIO

Observa-se que, até 2015, as receitas da seguridade são maiores do que as despesas. Houve, portanto, um superávit do

sistema de seguridade social que inclui a previdência do Regime Geral - o que se contrapõe à posição dos gestores das finanças públicas da área governamental.

Em decorrência do aprofundamento da crise econômica, em 2016, deve ter ocorrido o primeiro déficit efetivo do orçamento de seguridade.

Se avaliarmos o resultado fiscal do Regime Geral da Previdência no contexto do orçamento de seguridade social, verificamos que historicamente ele foi superavitário. Isto compromete um dos principais argumentos do Governo para o envio da PEC nº 287/2016.

O governo nada apresentou para melhorar as receitas da seguridade social. Silenciou sobre medidas que tragam mais eficácia na cobrança da dívida ativa previdenciária, superior a R$ 350 bilhões. Nada disse sobre reduzir as desonerações das contribuições de interesse da seguridade social, que em 2017 devem chegar a R$ 151 bilhões.

Mas, em agosto de 2016, tratou de ampliar o percentual da desvinculação das receitas da União de 20% para 30%, que permitirão o saque de cerca de 100 bilhões de receitas da seguridade social no curso de 12 meses.

Outro argumento fiscal utilizado pelo governo para justificar a PEC está associado ao objetivo de manter os gastos com benefícios previdenciários do Regime Geral no patamar de 8,2% do PIB, registrado em 2016. Afirma, ainda, que caso não haja reforma o gasto previdenciário pode chegar a 17,2% do PIB, em 2060. Ou, seja uma projeção para 43 anos à frente, que o governo estima como uma verdade matemática inexorável. Esta estimativa se baseia nas projeções atuarias contidas na LDO/2017, objeto de debate recente no âmbito da Comissão.

Foram solicitadas informações por parlamentares da Comissão sobre o modelo, suas equações e microdados, de modo a avaliar sua consistência.

Na audiência pública da Comissão Especial da Reforma da Previdência realizada no dia 15 de março de 2017, representantes Governo entregaram respostas aos requerimentos de informação, além de uma planilha com o modelo de projeção atuarial que embasa a PEC 287/16.

Com base neste modelo, foi efetuado uma avaliação de sua consistência por um grupo pesquisadores, doutores no campo da economia e da matemática de Universidades e Centros de Pesquisa, e que participaram de audiências no âmbito da Comissão. A Nota Técnica desta avaliação é anexada a este Voto.

As principais conclusões que resultou da análise do novo modelo de projeção atuarial que embasa as estimativas catastróficas de evolução dos gastos da previdência são descritas a seguir.

Segundo os pesquisadores, o modelo de projeção do Governo superestima as despesas previdenciárias, ao aumentar

artificialmente a despesa ao considerar a evolução do crescimento real do salário mínimo maior do que o crescimento real do PIB. Esse é um dos motivos pelos quais os gastos previdenciários, medidos em percentagem do PIB, sobem para 17,2% em 2060. Ao mesmo tempo as estimativas populacionais superestimam a população de idosos e subestimam a população de jovens, distorcendo os indicadores do mercado de trabalho.

Pelo lado das receitas o modelo do governo subestima a arrecadação do Regime Geral, ao não considerar fatores dinâmicos do mercado de trabalho, tornando o crescimento da receita uma simples função do crescimento da população. Consta-se também erros de projeção e inconsistências nas informações e tabelas.

Essa avaliação dos pesquisadores compromete, definitivamente, o principal argumento fiscal que embasa a PEC - o aumento de participação do chamado déficit do Regime Geral como proporção do PIB, no horizonte temporal de 2060. Compromete o também o discurso da catástrofe demográfica, fruto do envelhecimento natural da população, que segundo a área econômica do governo, vai comprometer o equilíbrio atuarial do sistema no longo prazo.

Propicia condições para uma auditoria e/ou até uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, caso seja constatado que a proposta de reforma do Regime Geral, que têm implicações para milhões de pessoas por gerações, é baseada em dados e projeções que não se sustentam do ponto de vista científico.

Quanto aos aspectos atuarias, os Regimes Próprios dos Servidores se diferenciam do Regime Geral. Foram instituídos recentemente, pois até 1993, não havia a exigência de um regime de previdência para o servidor. Foram institucionalizados a partir a edição da Emenda Constitucional nº 3 de 1993 e consolidados pelas Emendas Constitucionais nº 20 de 1998; e 41, de 2003; e 47, de 2005.

Nesse sentido, carregam um passivo considerável tendo em vista não terem sido historicamente organizados com caráter contributivo, tripartite e de preservação de equilíbrio atuarial.

Para citar um exemplo, com a Constituição de 1998, centenas de milhares de servidores celetistas que contribuíam para o Regime Geral, principalmente das Autarquias e Fundações Públicas, puderam optar para serem estatutários e, portanto, entraram no Regime Próprio com direito a paridade e integralidade das aposentadorias. Este é um exemplo significativo dos vários passivos que os Regimes Próprios, nas três esferas de Governo, trazem do passado.

Com as alterações ocorridas na legislação, há hoje uma tendência a um equilíbrio atuarial pelas regras de entrada dos novos servidores, sobretudo para aqueles que ingressarem no serviço público a partir de 2013.

As projeções, inclusive a oficial, expressa no Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017, enviada pelo Governo Dilma em março de 2016, apontava, uma tendência persistente de queda das Necessidades de Financiamento do Regime Próprio dos Servidores Civis

da União, para os próximos 43 anos, saindo de 1,1% do PIB em 2016 par 0,43% do PIB em 2060.

Nesta perspectiva, os dispositivos contidos na PEC que restringem e postergam o acesso à aposentadoria dos servidores são, no mínimo, precipitados e baseados em premissas fiscalistas que retiram direitos dos trabalhadores do setor público.

Como síntese das críticas a proposta da PEC, sob o enfoque fiscal e atuarial, podemos tecer as seguintes considerações que serão expostas a seguir.

Esta reforma não visa aperfeiçoar a previdência social e garantir sua sustentabilidade no longo prazo.

Ela tem dois objetivos, ligados aos interesses do setor financeiro, em detrimento da maioria da população.

O primeiro é diminuir as despesas com benefícios previdenciários, para adequá-las aos ditames da EC nº 95, que limita o crescimento das despesas primárias da União à variação anual da inflação nos próximos 20 anos e reservar estes recursos para o pagamento do serviço da dívida pública.

Por isso, ela arrocha o valor das aposentadorias, mesmo para quem se encontra às vésperas de se aposentar, retarda a aposentadoria dos segurados e impede que milhões de pessoas consigam se aposentar, em especial os mais pobres.

O segundo, é ampliar o mercado para os planos privados de previdência, onde se protegerá a parcela da população com capacidade de poupança, condenando a maioria dos idosos brasileiros à pobreza.

O governo alega que a previdência social vem registrando déficit insustentável e que o futuro do pagamento das aposentadorias restaria comprometido, caso duras medidas não sejam tomadas agora.

O governo não considera o disposto na Constituição Federal ao apresentar as contas da previdência. Quando são consideradas todas as receitas previstas no art. 195 da CF para o custeio da seguridade social; frente as despesas com a previdência social, a assistência social e a saúde, fica evidente não haver o alegado déficit. Pelo contrário, há superávit nos últimos anos, inclusive em 2015, já com recessão.

Utiliza como argumento para a reforma projeções atuarias questionáveis para o Regime Geral, baseadas em um modelo pouco transparente que projeta um cenário catastrófico em termos da dinâmica econômica e do mercado de trabalho até 2060.

A propósito das projeções atuariais que o governo vem apresentando, importantes especialistas, de renomadas instituições acadêmicas e de pesquisa, identificaram erros na projeção até 2060, na qual o governo afirma que haverá uma explosão de gastos previdenciários, entre outros aspectos, por utilizar regra de reajuste do salário mínimo sempre superior a inflação e à taxa de crescimento da economia, e dessa forma, superestimando as despesas como percentual do PIB.

Aliás, erros de projeção oficias das receitas e despesas do Regime Geral da Previdência foram recorrentes, quando se considera as projeções contidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias com o

efetivamente realizado, entre os anos de 2002 e 2015. Eles ocorreram sistematicamente no sentido de superestimar o chamado déficit.

O governo diz que a queda da taxa de fecundidade e o aumento da expectativa de vida da população levará à deterioração da razão de dependência dos idosos em relação à população em idade ativa, ou seja, implicaria em um número pequeno de contribuintes frente a um elevado contingente de aposentados. Acrescenta ainda que isto exige a fixação de uma idade mínima para a aposentação, idêntica para homens e mulheres, nivelando nossa legislação previdenciária à dos chamados países desenvolvidos.

Entretanto o governo sonega duas informações vitais sobre a transição demográfica em curso.

A primeira é que a população em idade ativa para trabalhar continuará aumentando até meados da década de 2040.

A segunda é que sob o ponto de vista atuarial, não é correto projetar as prováveis mudanças na razão de dependência sem projetar em paralelo as probabilidades de crescimento da produtividade do trabalho, para calcular o que os especialistas chamam de razão de dependência efetiva. Ou seja, ganhos de produtividade permitem elevar os salários e que um número menor de trabalhadores garantam o aumento das receitas previdenciárias.

Embora as aposentadorias dos servidores públicos não façam parte da seguridade social, uma vez que estão previstos no art. 40 da Constituição Federal, insiste em considerar as despesas com o regime próprio de previdência dos servidores como despesas da seguridade social.

É verdade que a previdência dos servidores é despesa da União, no entanto ela é custeada por contribuições pagas pelos funcionários públicos e pelo governo como empregador. E, muito importante, em função das mudanças em suas regras pelas EC nº 20/98, n° 41/2003, n° 47/2005 e pela Lei 12.618/2012, suas despesas são decrescentes no médio e longo prazo, inclusive com teto de benefícios idêntico ao do RGPS para os servidores que ingressaram no serviço público a partir de 2013.

Esta proposta, se levada a cabo, pode obter um objetivo inverso ao alegado pelo Governo para justificá-la. Por um lado, por gerar uma perda de receita em função da migração de parcela da população mais favorecida - que não terá estímulo para contribuir para o sistema previdenciário público e planejará sua aposentadoria por intermédio de poupança e fundos de pensão privado. Por outro, por promover barreiras ao acesso a aposentadorias e aos demais benefícios previdenciários que corrobora para gerar uma diminuição da cobertura da população, sobretudo a mais vulnerável.

A PEC nº 287/16, associada com a reforma que altera a CLT, aprovada semana passada na Câmara dos Deputados e que precariza as relações de trabalho e as condições para a formalização do trabalhador, com redução do valor da remuneração (proporcional à jornada), também diminui a base de incidência das contribuições relativas ao financiamento do

sistema de proteção social (Regime Geral de Previdência Social, FGTS, etc.) o que pode resultar, no futuro, não muito distante, no colapso do sistema previdenciário público e universal.

Considerações Finais

A compressão pelo congelamento do teto das despesas trazida pela Emenda Constitucional 95 **tornou-se o discurso fácil para justificar essa reforma previdenciária pelo governo do sr. Michel Temer,** que culpabiliza a classe trabalhadora pelo suposto déficit, impondo sobre os segurados o ônus da restrição de acesso a direitos, extinguindo benefícios com rigorosas mudanças nas regras e o estabelecimento do retrocesso social em proporções gigantescas vivenciado pelo país e sem atacar as verdadeiras questões que precisam ser enfrentadas, como é o caso da revisão da execução das fontes de custeio (renúncias, isenções, substituição contributiva patronal, medidas de combate a fraudes e sonegações) e da busca de outras vias de financiamento da Seguridade, como indica o próprio texto constitucional.

A formulação de uma reforma não poderia vir afastada de um mínimo de garantia de direitos decorridos das normas constitucionais e legais, construídas ao longo do período democrático do país além da necessidade de um verdadeiro diagnóstico atuarial da Seguridade Social.

A questão da sustentabilidade exige o tratamento antecedente para tratar as condições que envolvem fraudes, sonegações, substituições contributivas e as renúncias de receita. A garantia da ampliação da rede de atendimento e a universalidade da proteção social – que são determinações constitucionais - não podem ser desencontradas do ajuste em relação a ampliação de receita.

Por todo o exposto e no exercício responsável do mandato parlamentar concedido em decorrência do voto popular, para o qual foi prestado juramento de defesa e proteção **votamos pela rejeição da PEC 287-A/2016 e do substitutivo oferecido pelo relator**, em favor dos termos das Emendas nºs 43 e 78, apresentados por parlamentares da Bancada do Partido dos Trabalhadores, que propõem alterações no texto constitucional consentâneas com o respeito ao sistema de garantias e direitos fundamentais prescritos pela Constituição Federal de 1988.

Sala da Comissão, em 03 de maio de 2017.

Bancada do Partido dos Trabalhadores

Arlindo Chinaglia
PT - SP

Assis Carvalho
PT – PI

José Mentor
PT – SP

Luiz Sérgio
PT – RJ

Luizianne Lins
PT – CE

Pepe Vargas
PT – RS

Reginaldo Lopes
PT – MG

Rubens Otoni
PT- GO

ANEXO

O NOVO MODELO ATUARIAL DO GOVERNO FEDERAL PARA O RGPS: AS INCONSISTÊNCIAS PERMANECEM

Cláudio Alberto Castelo Branco Puty[10]
Carlos Renato Lisboa Frances[11]
Denise Lobato Gentil[12]
Marcelino Silva da Silva[13]
Patrick Alves da Silva[14]
Solon Venâncio de Carvalho[15]

1. Introdução

Na audiência pública da Comissão Especial da Reforma da Previdência realizada no dia 15 de março de 2017, após meses de pressão e vários requerimentos de informação, o governo federal apresentou um conjunto de três Avisos Ministeriais e uma planilha digital em formato Excel[16], que pretendiam responder às questões levantadas e encaminhadas por deputados. Nos referidos documentos está mencionado que, em 2016, técnicos da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, Secretaria de Política Econômica - SPE e a equipe de Previdência Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, desenvolveram um novo modelo de projeção de longo prazo que teria maior aderência à conjuntura e à legislação atual do RGPS. Esse novo modelo vem sendo utilizado para realizar as projeções oficiais de receitas e despesas previdenciárias e para as alterações propostas à PEC 287/2016. O mesmo modelo também foi utilizado para realizar as projeções de receitas e despesas de

[10] PhD em Economia pela New School for Social Research, Estados Unidos. Professor da Universidade Federal do Pará e membro do Laboratório de Tecnologias Sociais, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Elétrica / Universidade Federal do Pará.

[11] Doutor em Ciências da Computação e Matemática Computacional pela Universidade de São Paulo, Professor Associado da Universidade Federal do Pará, membro do Laboratório de Tecnologias Sociais, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Elétrica – Universidade Federal do Pará.

[12] Doutorado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Professora Associada 3 de Macroeconomia e Economia do Setor Público do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ.

[13] Doutor em Engenharia Elétrica, Professor da Universidade Federal do Pará e membro do Laboratório de Tecnologias Sociais – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Elétrica da Universidade Federal do Pará.

[14] Doutorando em Engenharia Elétrica e membro do Laboratório de Tecnologias Sociais, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Elétrica – Universidade Federal do Pará. Mestre em Engenharia Elétrica pela Universidade Federal do Pará, Analista de Suporte do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

[15] Doutor em Automatique-Produtique pela Université Toulouse III Paul Sabatier, França.
Pesquisador Titular do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Membro do Laboratório Associado de Computação e Matemática Aplicada – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais.

16 Avisos Nº 77, 78 e 79 do Ministério da Fazenda, datados de 14 de março de 2017, enviados em resposta requerimentos de informação de autoria de deputados membros da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 287-A, de 2016, do Poder Executivo. Os Avisos são assinados pelo Ministro da Fazenda Henrique de Campos Meirelles. Em conjunto com os três Avisos foi enviado um CD contendo o conjunto de dados utilizados para as projeções de receita e despesa do RGPS. Os dados estão salvos em uma planilha com diversas tabelas.

longo prazo publicadas no Anexo 10 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO de dezembro de 2016.

Quando apresentou um modelo atuarial novo, entretanto, o governo não disponibilizou dados estratégicos, nem a memória de cálculo da projeção do déficit do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) para 2060. Ao fornecer uma resposta obscura e incompleta, o debate público sobre os rumos da previdência social brasileira fica prejudicado pela assimetria de informações. De um lado, o governo exerce forte pressão por mudanças nas regras previdenciárias apresentando números catastróficos sobre o futuro; do outro lado, a população e seus representantes no Congresso não conseguem acessar satisfatoriamente as informações que lhe permitam avaliar as condições presentes e futuras da previdência social, porque o governo não dá suficiente transparência e publicidade ao modelo atuarial utilizado para projetar as necessidades de financiamento da previdência pública. O que deveria ser de amplo conhecimento e domínio da sociedade mostra-se, no entanto, interditado, prejudicando a segurança do processo decisório do Legislativo no período de tramitação da proposta de emenda constitucional na Câmara e no Senado.

Para tornar o processo ainda mais confuso, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2018, apresentada em abril de 2017, traz, no Anexo IV - Metas Fiscais, item IV.6 – projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social dados de receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS no período 2018-2060 que são diferentes daqueles apresentados um mês antes, em 14 de março de 2017, à Comissão Especial da Reforma da Previdência, conforme tabela 1 abaixo.

Evolução da receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS 2060

	Receita		Despesa		Necessidade de Financiamento (déficit)	
	R$ milhões	%PIB	R$ milhões	% PIB	R$ milhões	% PIB
AVISOS de março/2017	4.928.170	5,30%	15.961.318	17,17%	11.033.148	11,87%
LDO 2018 abril/2017	5.040.218	5,46%	15.464.798	16,74%	10.424.580	11,29%

O objetivo deste artigo é contribuir para uma avaliação crítica ao modelo atuarial do Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Os relevantes problemas encontrados nesse exercício de interpretação da lógica do modelo atuarial não são apenas graves. O modelo tendenciosamente superestima as despesas e subestima as receitas, o que faz com que não se torne sequer minimamente confiável como um instrumento de avaliação da necessidade de reforma do sistema previdenciário. Ao contrário, como será demonstrado adiante, o modelo mostra-se enviesado para gerar um déficit no longo prazo. Além disso, ao apresentar insuficiência e descontinuidade de informações e equações inconsistentes, torna inviável o cálculo das variáveis mais estratégicas para o cálculo da necessidade de financiamento do sistema previdenciário.

O presente artigo divide-se em 7 seções além desta introdução. Na segunda seção descreve-se as condições em que o modelo foi entregue na Câmara dos Deputados para servir de suporte à análise da proposta de reforma da previdência. Na terceira seção é feita uma avaliação das projeções das despesas do modelo. Na quarta é feita a análise das estimativas de receita previdenciária. A quinta e sexta seções realizam um breve relato sobre erros de projeções, precariedade nas informações, inconsistências nas equações do modelo e da inviabilidade de se realizar projeções a partir dos dados

disponibilizados pelo governo. A sétima seção trata da tendência a perda de valor, no futuro, das aposentadorias acima do piso. E, por fim, a oitava seção tece algumas conclusões preliminares, uma vez que a pesquisa não se encerra neste artigo, exigindo o seu prosseguimento para aprofundar a investigação de um modelo complexo, cercado de lacunas, precariedades e polêmicas.

2. Projeções: ausência de dados e de cálculos para explicar os resultados finais apresentados nas planilhas

O modelo de cálculo utilizado pelo Governo para as projeções é apresentado somente de forma descritiva. Não há memória de cálculo das simulações, de uma maneira geral. A planilha digital entregue possui apenas um conjunto de dados, mas não o cálculo de como foram realizadas as projeções, isto é, quais as ferramentas utilizadas para esse fim. Além disso, percebe-se um conjunto de células sem fórmulas e sem indicação de como se chegou aos referidos resultados. Com isso, não é possível que se realize uma avaliação completa sobre como o Governo tem realizado suas projeções e, portanto, como chegou ao déficit da Previdência. É necessário que se esclareça cada etapa: o desenvolvimento matemático; a forma de implementação realizada; e, os resultados finais.

Além disso, o modelo descrito nas respostas do Governo à Câmara dos Deputados não descreve como foram realizados os cálculos para a projeção de receitas e despesas do RGPS com a aplicação das regras da proposta de reforma previdenciária expressa na PEC 287. O novo modelo somente descreve as fórmulas de cálculo para as projeções do cenário chamado de "base", que considera as regras atuais do RGPS. Por exemplo, a probabilidade de uma pessoa entrar em benefício com determinada idade (65 anos) e determinado tempo de contribuição (25 anos) são variáveis chave no modelo para a quais ainda não se tem registro estatístico. Outro exemplo: a probabilidade de uma mulher na área rural receber pensão cujo valor varia de acordo com o tempo de união, idade e com o número de filhos. Todas essas possibilidades são novas e a falta de registro histórico não permite estabelecer as probabilidades para esses eventos.

Chama atenção especial o fato de que a planilha digital não apresenta o conjunto de dados solicitados pelos deputados. O conjunto de dados completos, chamado de conjunto de microdados, é essencial para que se possa estimar variáveis que sofrerão mudanças com a proposta de reforma. Dados em alto grau de agregação, como foram apresentados pelo governo, não permitem fazer o cálculo de probabilidades. Sem os microdados é matematicamente impossível estimar todas as probabilidades.

Uma questão importante a ser respondida pelo governo é se as previsões de arrecadação sobre a folha de pagamentos adotadas no modelo levaram em consideração a terceirização da força de trabalho recentemente aprovada na Câmara Federal. Se isto não ocorreu, o modelo tem fundamentada possibilidade de falhar em suas previsões com elevada margem de erro.

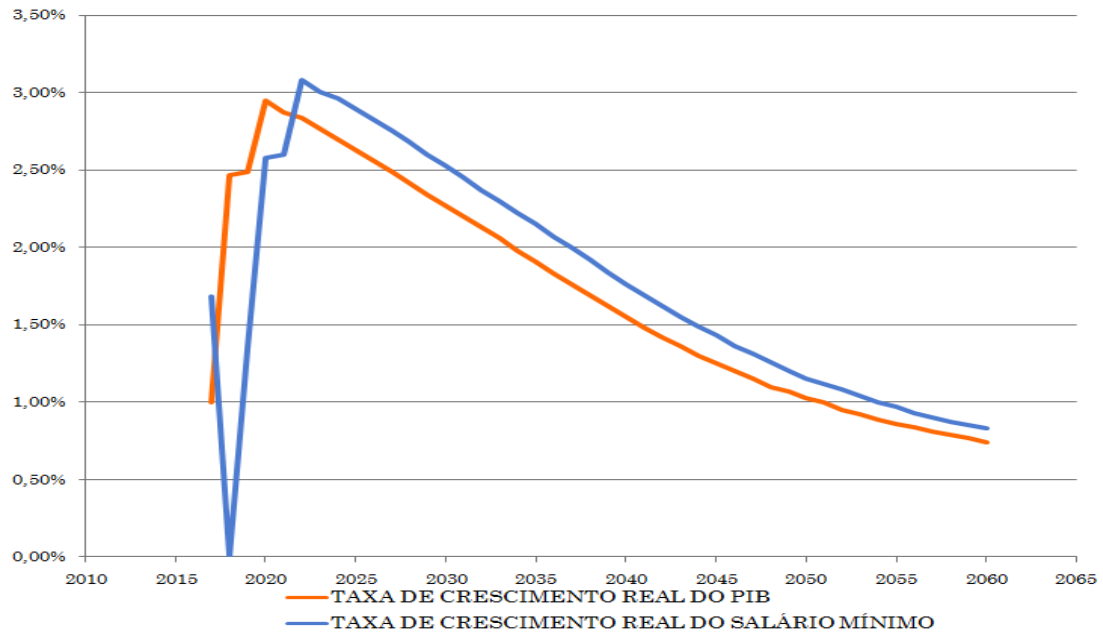
Não se pode deixar de mencionar que a planilha digital entregue pelo governo possui um conjunto de dados, que se entende serem aqueles utilizados para o cálculo das projeções do Governo. A maior parte das informações foi obtida na base de dados do IBGE, principalmente da PNAD (2010-2014), conforme dito nos Avisos. Entretanto, sabe-se que em 2010 não houve PNAD e, além disso, diversos dados estão sem informação de suas fontes.

3. O Modelo do Governo superestima as despesas previdenciárias

3.1. O problema da correção do salário mínimo

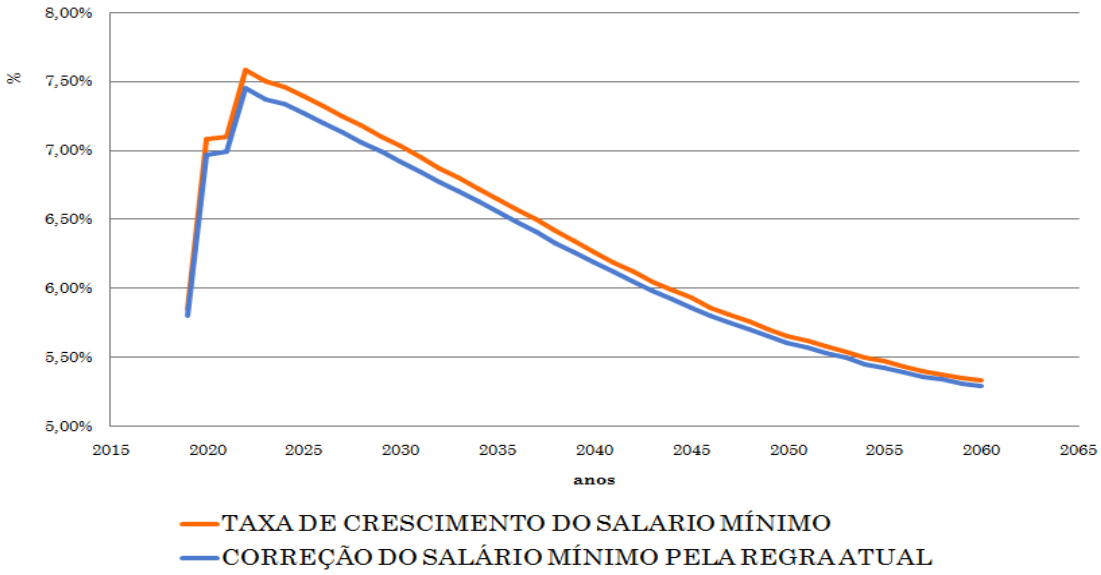
O novo modelo mantém a correção do salário mínimo pela regra atual até o ano de 2019 (obedecendo a Lei de 2015). A partir de 2022, entretanto, observa-se que a taxa de crescimento real do salário mínimo é maior que a taxa de crescimento real do PIB previsto pelo modelo. Esse é um dos motivos pelos quais os gastos previdenciários, medidos em percentagem do PIB, sobem no longo prazo, indo de 8,26% PIB em 2017 para 17,2% em 2060, conforme pode ser observado pelas duas curvas do gráfico 1 a seguir.

Gráfico 1 – Salário Mínimo no novo modelo atuarial do RGPS (2017 – 2060)



Se a correção do salário mínimo for feita pela regra atual (isto é, pela variação da inflação do ano anterior mais o crescimento do PIB de dois anos antes), ainda assim verifica-se que a correção do salário mínimo do novo modelo atuarial se mostra superior ao crescimento real do PIB, conforme pode ser observado no gráfico 2 abaixo.

Gráfico 2 – Salário Mínimo no novo modelo atuarial do RGPS (2017 – 2060)



Ao manter esse padrão de correção do salário mínimo as estimativas do modelo atuarial são contraditórias com as mudanças legislativas de iniciativa do próprio governo, como é o caso daquelas oriundas da aprovação da PEC do Teto dos Gastos.

É relevante mencionar que a LDO de 2018 (entregue ao Legislativo em abril de 2017), apesar de trazer em suas planilhas, inexplicavelmente, números de projeções diferentes daqueles apresentados um mês antes à Câmara (em 14 de março de 2017), apresenta a mesma metodologia de correção do salário mínimo, isto é, acima do crescimento real do PIB.

Ao manter esse padrão de reajuste, o modelo atuarial provoca superestimação dos gastos com benefícios previdenciários no futuro, uma vez que o piso previdenciário é vinculado ao salário mínimo e que 68,56% dos benefícios pagos (dados de 2016) são iguais a um salário mínimo.

3.2. As projeções populacionais superestimam a população de idosos

O modelo atuarial do governo federal utiliza a PNAD/IBGE de 2014 como sua principal fonte de informação para realizar as projeções populacionais. O uso da PNAD, porém, não é isento de polêmicas. Dois estudos realizados por Ruiz e Silva (2014) e Ibarra (2017) demonstram que a população aparenta estar mais envelhecida na PNAD do que nas Projeções Populacionais 2000-2060, revisão 2013 (IBGE). As razões para essa diferença de resultados estão nas limitações da metodologia adotada pelo IBGE na PNAD.

Para Ibarra (2017), na PNAD os pesos para todas as pessoas em cada estrato são iguais. Na etapa de pós-estratificação utiliza-se somente a projeção da população total de cada estrato. Esses procedimentos metodológicos incorrem em algumas limitações. Uma delas é desconsiderar as variáveis sexo e grupo etário dentro de cada estrato no processo de pós-estratificação. A população total em ambas (PNAD e Projeções Populacionais) é muito próxima, mas as diferenças nas composições etárias e por sexo são bastante significativas. Deve-se considerar que a data de referência da PNAD é 1º de julho de cada ano enquanto na Projeção Populacional, a última semana do mês de setembro de cada ano.

"Como resultado, na PNAD, os homens estão subrepresentados e as mulheres, sobrerepresentadas; as crianças de 0 a 9 anos estão subrepresentadas

enquanto os grupos etários a partir dos 40 anos, sobrerepresentados. Com o passar dos anos, essas diferenças se acentuam, indicando que o método de cálculo dos pesos na PNAD prescinde de técnicas de calibração" (IBARRA, 2017).

Para se ter uma ideia da diferença entre as duas fontes do IBGE, no ano de 2014, a PNAD apontava uma população 50,9 milhões de pessoas acima de 50 anos, enquanto a Projeção de População, de 43,9 milhões de pessoas; ou seja, uma diferença de 7 milhões de pessoas nessa faixa etária, o equivalente a dois Uruguais ou uma população superior à da cidade do Rio de Janeiro (ver gráfico 3, a seguir). No ano de 2015, essa diferença se ampliou para 7,9 milhões.

Em termos relativos, no período de 2004-2014, enquanto na distribuição da população, segundo a Projeção de Populacional, havia ocorrido um incremento de 43,5% para os que tinham mais de 50 anos, na PNAD esse crescimento foi de 51,9%.

Por outro lado, o tamanho da população entre 0 e 24 anos, no ano de 2014, é de 82,2 milhões de pessoas na projeção populacional, enquanto pela PNAD é de 77,2 milhões. Isso significa que a população infantil e de jovens é subestimada na PNAD (ver Tabela 2, a seguir).

Parece óbvio, portanto, que utilizar um ou outro dado para a análise de projeções atuariais resultará em números que serão consideravelmente impactados por essas diferenças. Se nos cálculos da modelo atuarial do RGPS consideram-se as informações da PNAD para as projeções, há uma superestimação da população de idosos e subestimação das pessoas jovens e adultas, distorcendo a taxa de dependência e o número de beneficiários de aposentadorias e pensões. Levando-se, ainda, em consideração a elevada correção do salário mínimo estimada pelo modelo (superior ao crescimento real do PIB), há uma clara superestimação do gasto com benefícios previdenciários nas projeções do governo e, portanto, do déficit da Previdência.

Ibarra (2017) conclui que "para os objetivos almejados pelo Ministério da Fazenda, a Pnad nos moldes atuais, encontra-se descalibrada, sobretudo nos anos utilizados (2011-2014). É necessário fazer ajustes nos pesos por sexo e grupo etário através de algum método que pode ser definido em conjunto (*raking)*".

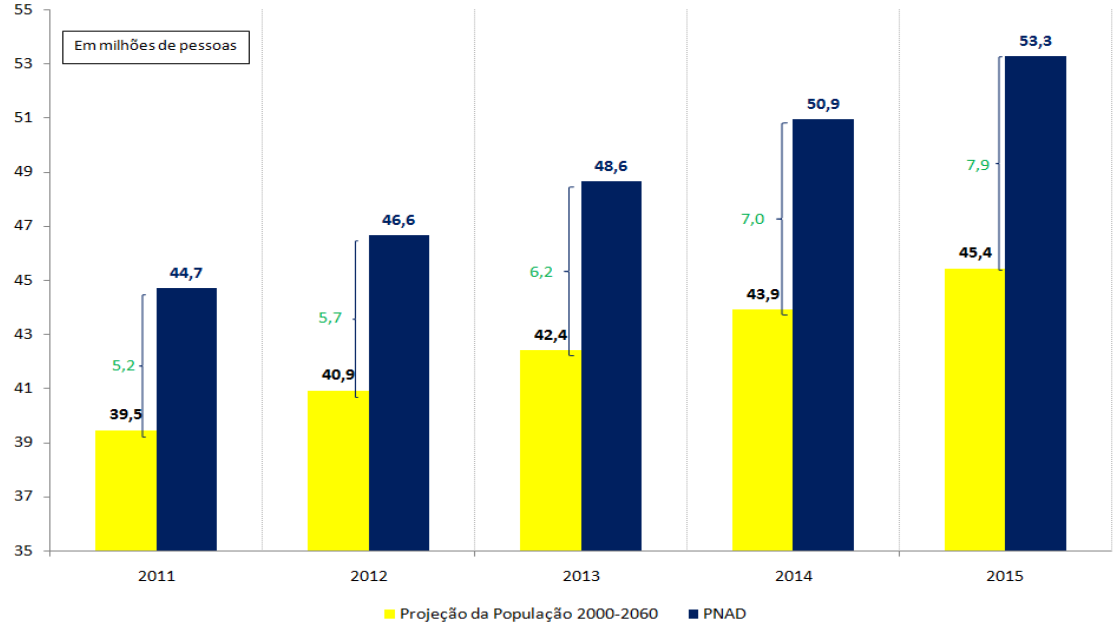
Tabela 2 - Distribuição da população brasileira por sexo e grupos etários

2014

	PNAD (A)			Projeção populacional (B)			Δ (A)-(B)			Δ % (A)/(B)		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Total	**98.419.280**	**104.771.572**	**203.190.852**	**100.159.507**	**102.609.055**	**202.768.562**	**-1.740.227**	**2.162.517**	**422.290**	**-1,7%**	**2,1%**	**0,2%**
0 a 4	6.736.615	6.617.655	13.354.270	7.639.836	7.298.297	14.938.133	-903.221	-680.642	-1.583.863	-11,8%	-9,3%	-10,6%
5 a 9	7.458.887	7.143.290	14.602.177	8.178.587	7.830.922	16.009.509	-719.700	-687.632	-1.407.332	-8,8%	-8,8%	-8,8%
10 a 14	8.223.587	7.767.448	15.991.035	8.685.434	8.351.178	17.036.612	-461.847	-583.730	-1.045.577	-5,3%	-7,0%	-6,1%
15 a 19	8.896.131	8.600.328	17.496.459	8.710.088	8.434.160	17.144.248	186.043	166.168	352.211	2,1%	2,0%	2,1%
20 a 24	7.840.505	7.892.163	15.732.668	8.631.969	8.447.136	17.079.105	-791.464	-554.973	-1.346.437	-9,2%	-6,6%	-7,9%
25 a 29	7.711.593	8.021.453	15.733.046	8.706.325	8.618.766	17.325.091	-994.732	-597.313	-1.592.045	-11,4%	-6,9%	-9,2%
30 a 34	7.969.466	8.627.506	16.596.972	8.737.916	8.745.726	17.483.642	-768.450	-118.220	-886.670	-8,8%	-1,4%	-5,1%
35 a 39	7.214.254	7.870.530	15.084.784	7.687.579	7.786.206	15.473.785	-473.325	84.324	-389.001	-6,2%	1,1%	-2,5%
40 a 44	6.909.994	7.394.451	14.304.445	6.758.883	6.941.260	13.700.143	151.111	453.191	604.302	2,2%	6,5%	4,4%
45 a 49	6.345.653	7.013.408	13.359.061	6.194.845	6.467.486	12.662.331	150.808	545.922	696.730	2,4%	8,4%	5,5%
50 a 54	5.948.000	6.657.820	12.605.820	5.538.560	5.903.671	11.442.231	409.440	754.149	1.163.589	7,4%	12,8%	10,2%
55 a 59	4.825.101	5.623.142	10.448.243	4.526.467	4.958.647	9.485.114	298.634	664.495	963.129	6,6%	13,4%	10,2%
60 a 64	4.167.733	4.844.141	9.011.874	3.513.756	3.985.696	7.499.452	653.977	858.445	1.512.422	18,6%	21,5%	20,2%
65 a 69	2.989.198	3.583.343	6.572.541	2.545.918	3.029.514	5.575.432	443.280	553.829	997.109	17,4%	18,3%	17,9%
70 a 74	2.256.743	2.749.199	5.005.942	1.724.737	2.200.991	3.925.728	532.006	548.208	1.080.214	30,8%	24,9%	27,5%
75 a 79	1.492.279	1.942.645	3.434.924	1.182.129	1.636.200	2.818.329	310.150	306.445	616.595	26,2%	18,7%	21,9%

Fontes: IBGE. Pnad e Projeções Populacionais 2000-2060, revisão 2013. Elaboração: DIEESE.

Gráfico 3 - População brasileira com 50 anos e mais (em milhões) segundo distintas fontes de dados do IBGE . Brasil, 2011 a 2015



Fontes: IBGE. Pnad e Projeções Populacionais 2000-2060, revisão 2013.
Elaboração: DIEESE.

4. O modelo do governo subestima as receitas previdenciárias

4.1. As estimativas para as variáveis do mercado de trabalho são estáticas

No modelo, as variáveis do mercado de trabalho são calculadas com base nos dados da PNAD de 2014. Para essas variáveis, com exceção da taxa de participação (PEA/população), foi adotada a hipótese de que elas se mantêm constantes ao longo do tempo e iguais àquelas observadas em 2014. A taxa de ocupação (pop. ocupada/PEA), taxa de urbanização e taxa de cobertura contributiva (pop. de contribuintes/pop. ocupada), por exemplo, são mantidas no mesmo nível de 2014 para todos os anos projetados.

Isso significa que as variáveis do modelo que influenciariam a receita previdenciária estão subestimadas, uma vez que a arrecadação de contribuições torna-se uma simples função dos movimentos da população total estimada pelo IBGE, independente da dinâmica que possa vir a ocorrer no mercado de trabalho no que diz respeito à taxa de formalização, produtividade do trabalho, evolução do salário médio e nível de ocupação. O modelo atuarial, portanto, mostra-se estático no que diz respeito às suas suposições para o mercado de trabalho, o que afeta negativamente sua capacidade de previsão das receitas

previdenciárias das próximas décadas e sua confiabilidade como instrumento de decisão sobre políticas sociais.

Mas, não apenas isso contribui para comprimir a receita previdenciária projetada. Como foi comentado anteriormente, uma vez que os cálculos do modelo atuarial do RGPS consideram as informações da PNAD para as projeções, há uma subestimação da população jovem e adulta, o que contribui para derrubar a taxa de ocupação, a massa salarial e a participação de contribuintes no sistema, projetando uma receita artificialmente reduzida para 2060 e, obviamente, um déficit crescente no RGPS.

É importante mencionar que existem 11 equações (das 50 do modelo atuarial) que utilizam diretamente informações da Pnad (Ibarra, 2017):

Equação (1): decomposição da população por clientela entre Urbana e Rural;

Equação (2): taxa de urbanização;

Equação (4): taxa de participação urbana e rural;

Equação (6): taxa de ocupação urbana e rural;

Equação (7): taxa de desocupação urbana e rural;

Equação (8): participação de contribuintes urbanos até o Salário Mínimo (SM) e acima do SM na população ocupada urbana;

Equação (32): taxa de crescimento da produtividade do trabalho (distinguindo urbano e rural);

Equação (33): evolução da massa salarial (distinguindo urbano e rural);

Equação (34): evolução da massa salarial dos contribuintes urbanos no SM;

Equação (35): evolução da massa salarial dos contribuintes urbanos acima do SM;

Equação (37): rendimentos médios dos contribuintes acima do SM.

4.2. O cálculo do PIB, a relação SALÁRIO/PIB e a produtividade do trabalho no novo modelo atuarial

O modelo atuarial projeta um PIB acentuadamente decrescente ao longo de várias décadas. A taxa de crescimento mais elevada do PIB é de 2,87% em 2021. A partir deste ano, o PIB entra em declínio progressivo até 2060, quando atinge o ponto mínimo de 0,74%.

Essa hipótese deixa claro que o cenário construído para a economia brasileira é extremamente pessimista sem esclarecer quais motivos conduzem a essa interpretação do futuro. O que se sabe é que a única variável que influencia o PIB é a massa salarial (suposta como decrescente), demonstrando, mais uma vez, a falta de realismo nas hipóteses. Dificilmente no século XXI poder-se-ia construir, com algum grau de aderência ao real funcionamento da economia, uma função de produção que dependa unicamente da força de trabalho ativa. A influência do capital fixo nas plantas produtivas de grandes dimensões e da tecnologia de ponta é suficientemente relevante para ser ignorada na determinação do PIB pelo lado da oferta. Fatores do lado da demanda, como o gasto das famílias em consumo, a taxa de lucro esperada dos projetos de investimento, as exportações, o investimento público e o próprio gasto do governo com transferências de renda (inclusive aposentadorias e pensões), influenciam direta e indiretamente no PIB.

Esse, entretanto, não é o único problema. O modelo tem como hipótese a proporção salário/PIB constante ao longo do tempo (equação 40, Anexo II dos Avisos).

$$(\sum_{i,s} {}^{Ocup}_{Tot}W^{s}_{i,t})/Y_t = (\sum_{i,s} {}^{Ocup}_{Tot}W^{s}_{i,t-1})/Y_{t-1} = \psi$$

E, desta forma, segundo o modelo, a evolução da taxa de crescimento do PIB seria idêntica à taxa de crescimento da massa salarial da população ocupada (equação 42, Anexo II).

$$\beta_{Y_t} = \beta_{Ocup W_t}$$

Entretanto, examinando a evolução dessas duas variáveis nas tabelas do modelo, constata-se que ambas são decrescentes, porém, a massa salarial real da população ocupada cai a taxas mais aceleradas que o PIB, o que contradiz as equações citadas acima. Que fatores estariam contribuindo para aumento da velocidade de desaceleração da massa salarial? Essa é uma pergunta sem resposta no modelo.

Porém, tudo parece indicar que a dominância demográfica prevalece sobre as possibilidades de uma política macroeconômica expansionista que tenha como meta a elevação da produção e do emprego formal, um pressuposto que, definitivamente, não está presente no modelo atuarial.

Um sintoma importante dessa evidência é a hipótese do modelo de taxa de crescimento médio anual da produtividade constante em 1,7% ao ano (p. 20, Anexo II dos Avisos). Essa suposição é apenas aparentemente otimista. E, de fato, seria, caso decorresse de uma economia que apresentasse um PIB em crescimento no longo prazo. Porém, esse não é o caso. A suposição por trás do modelo é de que a produtividade cresce a 1,7 % a.a., porque o decrescimento da população ocupada é mais acelerado do que a queda real anual do PIB, isto é, o denominador da razão PIB/pop. ocupada se mantém em crescimento constante porque o denominador cai mais que o numerador. Assim, o modelo atuarial desenha um país que viverá momentos permanentes (mais de 5 décadas) de desaceleração econômica e, portanto, de retrocesso econômico e social.

Outra perspectiva que se pode utilizar para questionar o realismo de um PIB acentuadamente decrescente por longos anos pode ser através da análise os impactos dos diversos itens de gasto público na produção da economia nacional. Trabalhos recentes como o de Orair, Siqueira e Gobetti (2016) relatam que o multiplicador do gasto com benefícios sociais é de 1,5 nos momentos de recessão, ou seja, para cada R$100 gastos com transferência de renda (como aposentadorias e pensões), retornam R$150 na forma de PIB.[17] Isso significa que o dinamismo do PIB é fortemente influenciado pelos gastos previdenciários e que tais gastos, ao impulsionar a produção, o emprego, o lucro e a massa salarial, permitem ao governo adquirir maior capacidade de arrecadação de receitas da previdência social, podendo levar o sistema a uma situação de solidez financeira e atuarial.

Portanto, visto de um ângulo mais condizente com o atual momento de

[17] Ironicamente, o trabalho dos citados autores foi premiado, tendo recebido o segundo lugar no XXI Prêmio do Tesouro Nacional, um reconhecimento pela elevada qualidade da pesquisa realizada pelos autores que, entretanto, parece não ter sido considerada para as previsões de PIB do modelo atuarial pelo Ministério da Fazenda.

depressão da economia nacional, para que não haja risco do sistema previdenciário entrar em colapso no futuro por queda de receitas, seria mais prudente priorizar a adoção de políticas econômicas expansivas que consolidem as conquistas sociais já obtidas e que produzam as mudanças estruturais que decorrem da elevação do investimento em capital físico, educação, ciência e tecnologia e inovação. As grandes fragilidades estruturais de um sistema previdenciário derivam, acima de tudo, da ausência de um projeto de desenvolvimento para o país.

O novo modelo atuarial, ao ignorar o dinamismo do mercado de trabalho e o gasto do governo (particularmente, o gasto previdenciário) como um dos determinantes do PIB e, por consequência, da arrecadação previdenciária, torna-se essencialmente um modelo de dominância demográfica, porque predomina nele os impactos dos movimentos da população total estimada pela PNAD/IBGE, que projeta um acelerado e artificial envelhecimento da população. Esse viés acaba por transformar as projeções em determinismo demográfico. Políticas econômicas expansivas que estimulem o emprego, a formalização da força de trabalho e a elevação da produtividade, impactando no crescimento do PIB e da receita previdenciária foram ignoradas pelo modelo (conforme se pode ler na p. 14, Anexo II, item "Receita Previdenciária e PIB").

5. Erros de projeção

Os modelos atuariais são essencialmente probabilísticos. Os cenários mudam no curto e no longo prazo, influenciados, inclusive, por decisões de política econômica de impacto nas variáveis que determinam o resultado previdenciário, tornando o cálculo da necessidade de financiamento do sistema uma questão de difícil delimitação para muitas décadas à frente. O futuro não pode ser conhecido com precisão. Ele será determinado por múltiplos fatores, incluindo por forças políticas, sociais e econômicas. Não haverá um único resultado possível, perfeitamente previsível, inexorável e inquestionável. Sendo assim, o mais prudente seria criar cenários para o futuro e, uma vez que as previsões estatísticas em qualquer cenário não são isentas de erros, deve-se calculá-los e delimitá-los. Isso torna-se mais necessário quando se constata que, no passado recente, o governo federal realizou previsões para receitas e despesas para RGPS que não foram confirmadas, gerando erros sistemáticos e de grande magnitude entre as projeções do modelo e os dados realizados (Puty e Gentil, 2017).

Ao contrário desta visão, o modelo oficial do governo se define como determinístico, "[...] ou seja, a partir da fixação de um conjunto de variáveis, o modelo determina de maneira única seus resultados [...] é implementado o procedimento metodológico de calibragem, em que são realizados testes comparativos entre as projeções do modelo e os dados realizados e, a partir disso, são efetuados ajustes finos em alguns parâmetros do modelo com o intuito de reduzir os erros de previsão"(Anexo II, p.5). Entretanto, as falhas graves de previsão apresentadas pelo modelo atuarial antigo fragilizaram a confiança nas projeções oficiais, gerando procedentes questionamentos acerca da alta volatilidade de seus resultados.

Previsões sem erros não existem, sobretudo em sistemas sociais que possuem uma dinâmica dispersa, muitos acontecimentos imprevisíveis e, portanto, aleatórios que influenciam as ações dos múltiplos agentes e que, por sua vez, estão sujeitos à intervenção deliberada dos gestores públicos. O mais razoável seria reconhecer a impossibilidade de se adotar um modelo atuarial

determinístico.

Um modelo atuarial de Previdência Social só pode ser determinístico se trabalhar apenas com médias, o que facilita a modelagem, mas limita a interpretação dos resultados fornecidos. Estes resultados permitem a comparação de cenários, mas não devem e nem podem ser tomados como verdades inevitáveis. Se o são, deve-se questionar a intenção de seus gestores.

6. Principais inconsistências nas equações do modelo e da inviabilidade de algumas projeções

6.1. A incompletude na construção das equações

As projeções dos benefícios concedidos pelo RGPS constantes no documento enviado à Câmara dos Deputados não estão apresentados de forma consistente no "Modelo de Projeções Fiscais do Regime Geral de Previdência Social" por razões importantes.

O modelo contém problemas de inconsistências severas que impedem ou pelo menos dificultam seu entendimento. Em particular, a equação 16 (Anexo II), abaixo, expressa a taxa de concessões de cada um dos 7 tipos de aposentadorias previstos pelo modelo e as probabilidades de concessão anuais desses benefícios até 2060:

$$ {}^{\alpha}_{c}\rho^{s}_{i,t} = {}^{\alpha}_{c}co^{s}_{i,t} = {}^{\alpha}_{c}Co^{s}_{i,t} / [\,{}_{c}Q^{s}_{i,t-1} + ({}^{\alpha}_{c}Co^{s}_{i,t}/2)] \qquad (16) $$

Da forma como a equação 16 está escrita, não faz sentido, porque a variável Q do primeiro termo do denominador, é definida na p. 8 do Anexo II como sendo a “quantidade de beneficiários” e vem acompanhada de um índice alfa (modalidade de aposentadoria). Entretanto, se posta no denominador da equação ela gera uma probabilidades maior que 1 quando aplicada aos dados das planilhas apresentadas pelo governo, gerando problemas óbvios de inconsistência que distorcem os resultados.

Se, entretanto, o índice alfa antes referido não fizer parte da variável Q (como está, de fato, ausente na equação 16, tanto nos Avisos quanto na LDO de 2018), não é possível saber o que tal variável significaria, uma vez que ela não está descrita nos textos entregues pelo governo. Do jeito em que se encontra não se sabe o que ela representa.

Além disso, a expressão matemática das “taxas de concessões de benefícios” deve obrigatoriamente conter a variável F (quantidade de segurados passíveis de atingir as condições de elegibilidade necessárias para requerer o benefício), mas, ao invés disso, usa-se o Q (estoque). Porém, ainda que a variável Q viesse a ser substituída por F – o que seria o correto – ainda restaria o problema com os índices que acompanham essa variável, pois não parecem corretamente referidos.

Resta, ainda, a necessidade de uma explicação clara e lógica para a segunda parcela do denominador da equação 16, em que a variável C (concessões de benefícios) aparece dividida por 2. Novamente aqui, como antes, não faz nenhum sentido e não há explicação no texto que justifique esse artifício.

O ponto principal que reforça a incompletude na construção das equações – o que acaba por comprometer a credibilidade do modelo atuarial do governo – é a forma de cálculo da quantidade de segurados passíveis de atingirem as condições de elegibilidade necessárias para requererem o benefício de

aposentadorias sob as novas regras. As equações apresentadas não são adequadas para o cálculo do custo dos benefícios que envolvam a necessidade de comprovação de tempo de contribuição, como é o caso de todas as formas de aposentadoria, tanto pelas regras atuais como pelas previstas pela PEC 287. Neste caso específico, sem os microdados da previdência (que o governo não forneceu aos deputados e à sociedade), um cálculo minimamente aceitável, é impossível. Dada a seriedade do problema da elevada rotatividade no Brasil, que deverá se agravar com a reforma trabalhista, a ausência dessas informações torna ainda mais comprometedor o resultado do modelo apresentado pelo governo.

6.2. Inconsistências nas informações das tabelas

A análise realizada no CD contendo o conjunto de dados utilizados para as projeções de receita e despesa do RGPS levou à constatação de que muitas tabelas estão incompletas. A ausência de algumas delas não compromete diretamente os cálculos (p.ex.: dados de concessão de auxílio reclusão), pois não são utilizados nas projeções. Porém, a ausência de dados nas tabelas descritas abaixo compromete diretamente as projeções, impedindo a reprodução dos resultados constantes na LDO de 2018 que, por sua vez, reproduz os resultados do novo modelo atuarial.

O Quadro 1, a seguir, demonstra as tabelas que não estão presentes no modelo apresentado pelo governo, como é o caso do estoque, concessões e cessações de aposentadorias por idade para homens e mulheres deficientes urbanos que recebem um salário mínimo e acima do piso previdenciário.

Quadro 1. Dados ausentes das Tabelas do Modelo Atuarial do governo

Tipo de Tabela	Estoque	Concessões	Cessações
Tabela	EsApidUrbPisoH	CoApidUrbPisoH	CeApidUrbPisoH
	EsApidUrbPisoM	CoApidUrbPisoM	CeApidUrbPisoM
	EsAtcdUrbPisoH	CoAtcdUrbPisoH	CeAtcdUrbPisoH
	EsAtcdUrbPisoM	CoAtcdUrbPisoM	CeAtcdUrbPisoM
	EsApidUrbAcimH	CoApidUrbAcimH	CeApidUrbAcimH
	EsApidUrbAcimM	CoApidUrbAcimM	CeApidUrbAcimM
	EsAtcdUrbAcimH	CoAtcdUrbAcimH	CeAtcdUrbAcimH
	EsAtcdUrbAcimM	CoAtcdUrbAcimM	CeAtcdUrbAcimM

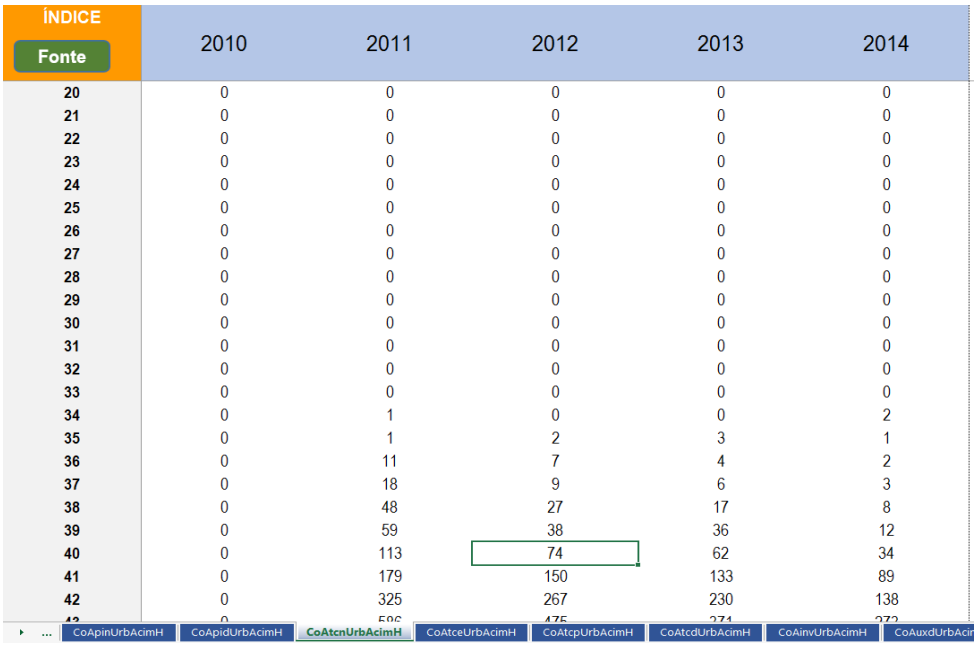
Obs: **EsApidUrbPisoH**, significa “Estoque de Aposentadoria por Idade para o homem deficiente Urbano que recebe um salário mínimo”.

Foram verificadas também inconsistências nos dados de estoque, concessões e cessações. Um exemplo é o caso dos Homens Aposentados por Tempo de Contribuição Normal que recebem acima do Piso. Inicialmente, parte-se para a análise das concessões e cessações de 2012 para os Homens de 40 anos (Figuras 1 e 2). Os dados de Estoques (Figura 3) representam o mês de dezembro de cada ano. Então, o estoque deveria ser:

Estoque = EstoqueAnoAnterior + concessões - cessações

Porém, olhando a Figura 3, que apresenta o estoque para o mesmo benefício, percebe-se que os estoques de 2012 de 40 anos e o de 2013 de 41 anos não são consistentes, pois, em 2012 foram concedidas 74 aposentadorias e cessadas somente 2. Então, no mínimo, teríamos que ter um estoque de 72 aposentados, porém, aparecem apenas 4 em 2012 e 5 em 2013.

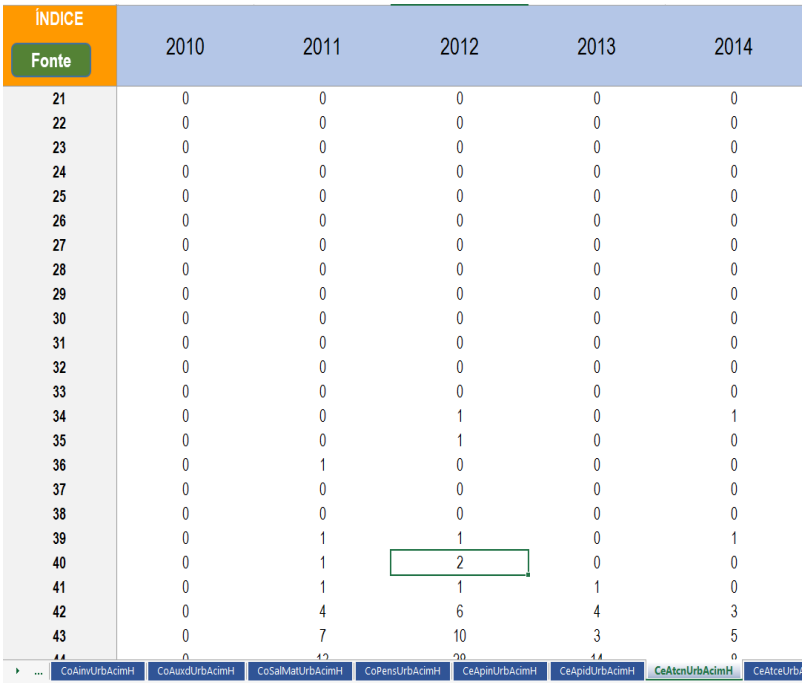
Figura 1 - Concessões para Apos. por TC normal dos Homens que recebem acima do Piso.



ÍNDICE / Fonte	2010	2011	2012	2013	2014
20	0	0	0	0	0
21	0	0	0	0	0
22	0	0	0	0	0
23	0	0	0	0	0
24	0	0	0	0	0
25	0	0	0	0	0
26	0	0	0	0	0
27	0	0	0	0	0
28	0	0	0	0	0
29	0	0	0	0	0
30	0	0	0	0	0
31	0	0	0	0	0
32	0	0	0	0	0
33	0	0	0	0	0
34	0	1	0	0	2
35	0	1	2	3	1
36	0	11	7	4	2
37	0	18	9	6	3
38	0	48	27	17	8
39	0	59	38	36	12
40	0	113	74	62	34
41	0	179	150	133	89
42	0	325	267	230	138

CoApinUrbAcimH | CoApidUrbAcimH | CoAtcnUrbAcimH | CoAtceUrbAcimH | CoAtcpUrbAcimH | CoAtcdUrbAcimH | CoAinvUrbAcimH | CoAuxdUrbAcim

Figura 2 - Cessações para Apos. por TC normal dos Homens que recebem acima do Piso

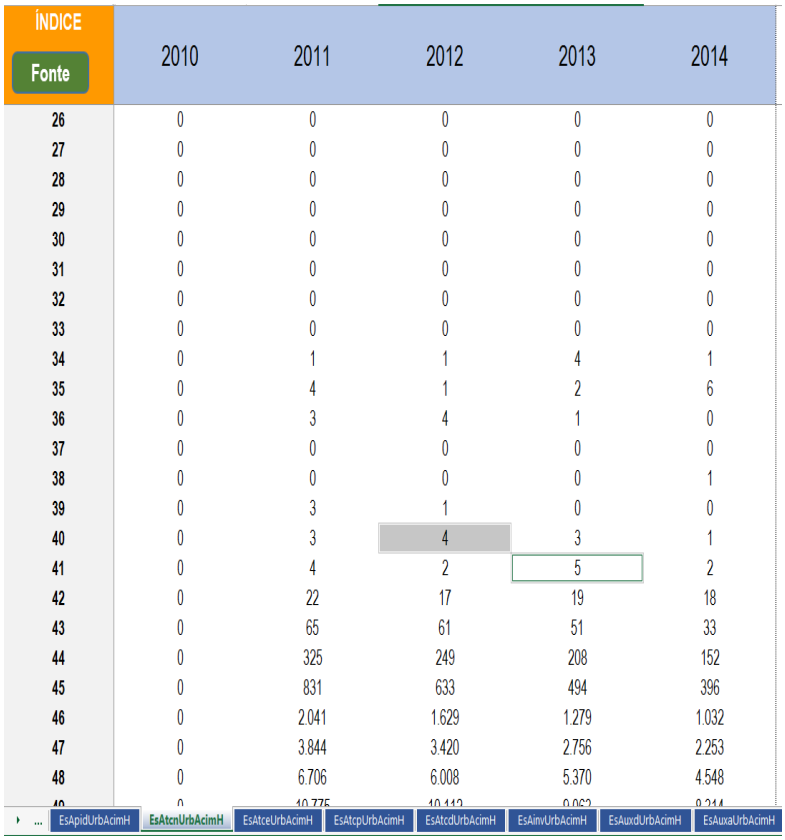


ÍNDICE / Fonte	2010	2011	2012	2013	2014
21	0	0	0	0	0
22	0	0	0	0	0
23	0	0	0	0	0
24	0	0	0	0	0
25	0	0	0	0	0
26	0	0	0	0	0
27	0	0	0	0	0
28	0	0	0	0	0
29	0	0	0	0	0
30	0	0	0	0	0
31	0	0	0	0	0
32	0	0	0	0	0
33	0	0	0	0	0
34	0	0	1	0	1
35	0	0	1	0	0
36	0	1	0	0	0
37	0	0	0	0	0
38	0	0	0	0	0
39	0	1	1	0	1
40	0	1	2	0	0
41	0	1	1	1	0
42	0	4	6	4	3
43	0	7	10	3	5

CoAinvUrbAcimH | CoAuxdUrbAcimH | CoSalMatUrbAcimH | CoPensUrbAcimH | CeApinUrbAcimH | CeApidUrbAcimH | CeAtcnUrbAcimH | CeAtceUrb

Figura 3.

Estoques para Apos. por TC normal dos Homens que recebem acima do Piso



ÍNDICE / Fonte	2010	2011	2012	2013	2014
26	0	0	0	0	0
27	0	0	0	0	0
28	0	0	0	0	0
29	0	0	0	0	0
30	0	0	0	0	0
31	0	0	0	0	0
32	0	0	0	0	0
33	0	0	0	0	0
34	0	1	1	4	1
35	0	4	1	2	6
36	0	3	4	1	0
37	0	0	0	0	0
38	0	0	0	0	1
39	0	3	1	0	0
40	0	3	4	3	1
41	0	4	2	5	2
42	0	22	17	19	18
43	0	65	61	51	33
44	0	325	249	208	152
45	0	831	633	494	396
46	0	2.041	1.629	1.279	1.032
47	0	3.844	3.420	2.756	2.253
48	0	6.706	6.008	5.370	4.548

EsApidUrbAcimH | EsAtcnUrbAcimH | EsAtceUrbAcimH | EsAtcpUrbAcimH | EsAtcdUrbAcimH | EsAinvUrbAcimH | EsAuxdUrbAcimH | EsAuxaUrbAcimH

Essas inconsistências não impedem a realização das projeções, mas afetam consideravelmente os resultados dos estoques e os cálculos das despesas, comprometendo gravemente a credibilidade do modelo. Esse problema, ressalte-se, ocorre 483 vezes.

6.3. Problemas nas Equações do Modelo

Há outros erros nas equações dos modelos que podem igualmente distorcer ou impedir a realização dos cálculos das projeções.

A Equação 11 calcula o estoque das aposentadorias.

$$ {}^{\alpha}_{c}Q^{s}_{i,t} = {}^{\alpha}_{c}Q^{s}_{i-1,t-1} \cdot \left(1 - \boldsymbol{\lambda}^{s}_{i,t} \cdot {}^{\alpha}_{c}\varepsilon^{s}_{i,t}\right) + {}^{\alpha}_{c}Co^{s}_{i,t} $$

Os termos entre parênteses representam a probabilidade de morte (Lambda) e o fator de ajuste de mortalidade (Epson). O cálculo do fator da mortalidade é descrito pela Equação 14, a seguir.

$$ {}^{\alpha}_{c}\varepsilon^{s}_{i,t} = {}^{\alpha}_{c}ce^{s}_{i,t} / \boldsymbol{\lambda}^{s}_{i,t} $$

Substituindo a Equação 14 na Equação 11, temos:

$$ {}^{\alpha}_{c}Q^{s}_{i,t} = {}^{\alpha}_{c}Q^{s}_{i-1,t-1} \cdot \left(1 - \cancel{\boldsymbol{\lambda}^{s}_{i,t}} \cdot \frac{{}^{\alpha}_{c}ce^{s}_{i,t}}{\cancel{\boldsymbol{\lambda}^{s}_{i,t}}}\right) + {}^{\alpha}_{c}Co^{s}_{i,t} $$

Os elementos se anulam, não fazendo sentido o uso da probabilidade de morte nas equações. Assim, deve existir algum erro ou na Equação 11 ou na Equação 14, pois o uso da probabilidade de morte e fator de ajuste de

mortalidade na estimativa dos estoques é válida, mas não da forma como descrito nas equações.

Outro problema grave foi identificado na Equação 19 que calcula a probabilidade de concessão de auxílios acidente e reclusão. Nessa Equação o Q representa o estoque de benefícios e o F a quantidade de segurados.

$$ {}^{Aa,Ar}_{c}\phi^{s}_{i,t} = {}^{Aa,Ar}_{c}Ce^{s}_{i,t} = {}^{Aa,Ar}_{c}Q^{s}_{i,t} \,/\, {}_{c}F^{s}_{i,t} $$

No caso do auxílio reclusão, a maior parte dos beneficiários são jovens e crianças, conforme Figura 4. Porém, como a equação é indexada pela idade, quando se calcula a probabilidade de um jovem de 10 anos receber o auxílio reclusão, por exemplo, percebe-se que a quantidade de segurados com 10 anos é zero (F = 0), gerando uma divisão por zero e probabilidades infinitas. Isso ocorre em idades menores que 15 anos para todas as clientelas e sexos do auxílio reclusão. Este problema impossibilita o cálculo das projeções de auxílios reclusão.

Figura 4 - Estoques para Auxílio reclusão.

ÍNDICE / Fonte	2010	2011	2012	2013	2014
0	0	341	398	449	431
1	0	727	864	930	1.007
2	0	853	993	1.153	1.144
3	0	853	983	1.100	1.206
4	0	794	914	1.040	1.086
5	0	751	815	951	1.010
6	0	635	729	842	934
7	0	539	664	741	805
8	0	480	542	668	720
9	0	396	478	533	636
10	0	358	385	501	515
11	0	283	350	392	483
12	0	248	278	354	388
13	0	195	250	298	334
14	0	149	199	240	291
15	0	131	157	205	244
16	0	98	131	150	195
17	0	78	98	123	139
18	0	62	67	86	111
19	0	47	51	62	72
20	0	25	41	44	51

Na Equação 20 também há problemas de consistência. Essa equação calcula os estoques de salário-maternidade. O resultado da equação é a quantidade de nascidos homem e mulher multiplicada pela proporção de seguradas pela população feminina na idade de 16 a 45 anos. O problema da equação é que o resultado é o mesmo para todas as idades (todo i), o que não faz sentido. Acreditamos que não deveria haver o índice "i" em ${}^{SalMat}_{c}Q^{M}_{i,t}$.

$$ {}^{SalMat}_{c}Q^{M}_{i,t} = \frac{\sum_{i=16}^{45} {}_{c}F^{M}_{i,t}}{\sum_{i=16}^{45} P^{M}_{i,t}} . (P^{H}_{0,t} + P^{M}_{0,t}) $$

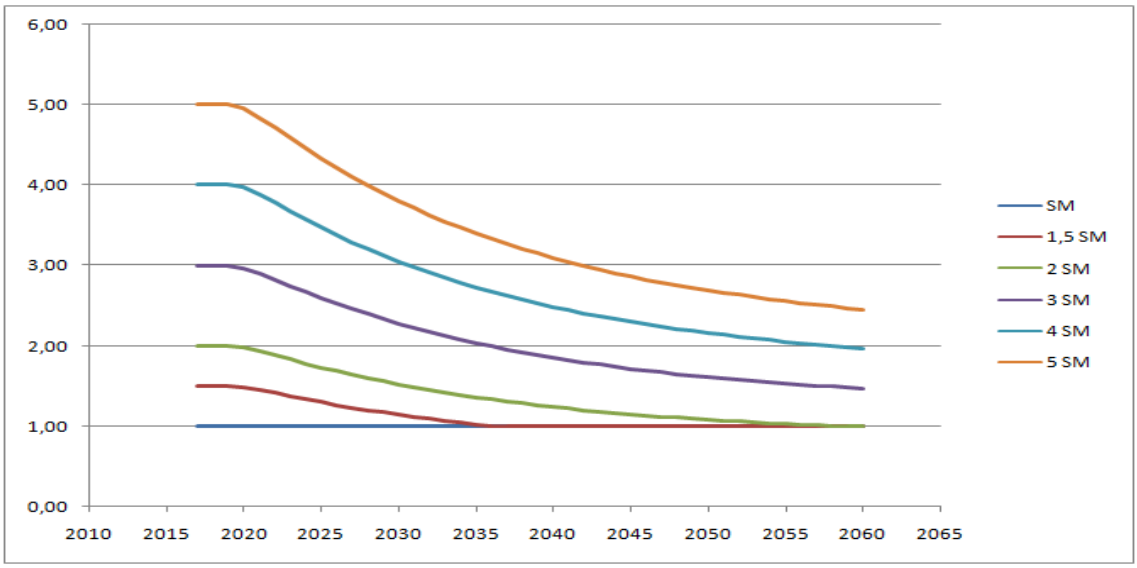
7. *A tendência a cair do valor das aposentadorias acima do piso*

Os dados das tabelas do novo modelo atuarial demonstram que as aposentadorias acima do piso (superiores a 1 salário mínimo), apresentam queda progressiva de valor entre 2017 e 2060 quando medidas em número de salários mínimos. Isto ocorre porque o indexador do salário mínimo é muito elevado (como já comentado anteriormente), enquanto a correção dos benefícios

acima do piso previdenciário é feita pela inflação estimada para o período (de 4,5% para todos os anos a partir de 2020 até 2060).

Assim, conforme se pode observar no gráfico 4 a seguir, as aposentadorias que, em 2017, correspondem a 5 salários mínimos, em 2060 terão o valor de apenas 2,45 salários mínimos. As aposentadorias que, em 2017, correspondem a 4 salários mínimos chegarão, em 2060, no valor de 1,96 salário mínimo e assim sucessivamente, de forma que é possível concluir que a estratégia do modelo atuarial para o RGPS demonstra a intenção de reduzir todas as aposentadorias do sistema ao piso previdenciário no longo prazo.

Gráfico 4 – Comportamento do valor das aposentadorias acima do piso previdenciário no período 2017-2060.



8. Conclusões preliminares

Do exposto se conclui que não é possível realizar uma auditoria completa sobre as projeções do governo por problemas que vão desde a ausência de informações nas tabelas, falta de consistência e completude nas equações do modelo, ausência de realismo nas hipóteses do modelo e falta da memória de cálculo das projeções.

Este artigo chama atenção para uma questão particularmente grave. As equações apresentadas não são adequadas para o cálculo do custo dos benefícios que envolvam a necessidade de comprovação de tempo de contribuição, como é o caso de todas as formas de aposentadoria. Sem os microdados da previdência um cálculo minimamente aceitável, é impossível. O governo dispõe, de fato, dessas informações? Caso disponha, por que não as forneceu, conforme solicitado pelos membros da Comissão Especial de Previdência? De todo modo, caso o governo não possua as informações, sua ausência torna comprometedor o resultado do modelo.

Seria necessário um trabalho mais prolongado para se avaliar com maior abrangência o que nesta análise preliminar já se constatou como uma profunda incapacidade de previsão do novo modelo atuarial para respaldar uma reforma da previdência de tão grande amplitude. Sobretudo, demandaria mais tempo e mais recursos humanos a avaliação das consequências econômicas e sociais da aplicação das novas regras para as atuais e futuras gerações. Não se poderia

aprovar uma emenda constitucional às pressas sem um conhecimento mínimo da consistência do novo modelo atuarial que, ao prever um déficit de elevada magnitude para o futuro, está justificando uma reforma drástica e cerceadora de direitos. Acima de tudo, seria imprescindível dotar a sociedade brasileira das informações necessárias ao debate democrático que, na verdade, já deveriam estar acessíveis há mais tempo, senão desde o momento em que foram solicitadas pelos Deputados.

A partir das informações parciais, precárias, tendenciosas e inconsistentes disponibilizadas, recomenda-se que o governo corrija os problemas e eleve a qualidade do modelo atuarial tornando-o suficientemente correto, além de mais realista e transparente para que se possa avaliar a necessidade de financiamento da Previdência Social. Caso contrário, resultados fictícios podem estar dando respaldo a uma reforma de vasta abrangência, destruição de direitos e exclusão social.

Bibliografia consultada

Ibarra, A (2017). "Limitações da metodologia da Pnad (IBGE) para uso no Modelo de Projeções Fiscais do Regime Geral de Previdência Social". Brasília, DIEESE, Mimeo. e PPT (apresentação ao Ministério da Fazenda, março/2017).

Orair, R.; Siqueira, F.; Gobetti, S. (2016). "Política Fiscal e Ciclo Econômico: uma análise baseada em multiplicadores do gasto público". Brasília, XXI Prêmio do Tesouro Nacional 2016.

Puty, C. e Gentil, D. (org.) (2017). "A previdência Social em 2060: as inconsistências do modelo de projeção atuarial do governo brasileiro". Brasília, ANFIP, Fundação ANFIP, DIEESE e Plataforma Política Social.

Ruiz, Charles M. M. & Silva, Pedro L. do N (2014). "Explorando alternativas para a calibração dos pesos amostrais da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios". Trabalho apresentado no VI Congresso de La Asociación Latinoamericana de Población, Lima, Peru. In: www.alapop.org/Congreso2014/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2014_FINAL948.pdf