

COMISSÃO ESPECIAL DA PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6, DE 2019 – PREVIDÊNCIA SOCIAL

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 6, DE 2019

(Do Sr. Ivan Valente, Sra. Luiza Erundina e Sra. Sâmia Bomfim)

Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado SAMUEL MOREIRA

VOTO EM SEPARADO (DA BANCADA DO PSOL)

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6, de 2019, como já é do mais amplo e generalizado conhecimento, submete à apreciação deste Congresso Nacional uma série de medidas que, a pretexto de conferir maior justiça e sustentabilidade ao nosso sistema previdenciário, busca, na verdade, a supressão de vários direitos sociais e a suposta economia cega de mais de 1,2 trilhão de reais, que, segundo defendem diversos integrantes do Governo, com destaque para o Ministro da Economia, Paulo Guedes, permitiria uma “folga fiscal” e viabilizaria a implantação do regime de capitalização, como forma de financiamento da proteção social previdenciária no Brasil.

Em que pese aos inúmeros vícios de inconstitucionalidade já apontados por nós e por outros parlamentares e que deveriam obstar a tramitação da matéria já por ocasião do juízo de admissibilidade feito no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), coube a esta Comissão Especial apreciar o mérito da PEC nº 6, de 2019, tendo o Deputado Samuel Moreira, designado relator neste colegiado, apresentado, em 13 de

junho de 2019, um parecer com substitutivo, votando pela aprovação da proposta.

Conquanto discordemos da posição final do relator, não podemos deixar de registrar os pontos conquistados devido à pressão da oposição e dos movimentos sociais que apontavam para a injustiça, o desacerto e a crueldade das mudanças nas regras do Benefício de Prestação Continuada – BPC da Assistência Social, nas regras da aposentadoria dos trabalhadores rurais, no tempo de contribuição de 20 anos exigido da mulher e também na possibilidade de ser instituído o chamado regime de capitalização.

Apesar dos pontos atendidos, há diversos outros por nós apontados que também deveriam ter sido rejeitados pelo relator.

Em vista disso, com fundamento do art. 57, XIV, “b”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD¹, manifestamos a nossa discordância com as conclusões do parecer do relator, Deputado Samuel Moreira, e **registramos o nosso voto pela rejeição integral da matéria com base nas seguintes razões**, que passamos a expor.

Embora por argumentos e considerações distintas, este voto em separado congrega também conclusão coincidente com aquela a que chegou o relator em seu parecer e no substitutivo proposto na parte em que especificamente retira as regras que mudariam o BPC e a aposentadoria rural, preserva em 15 anos o tempo de contribuição da mulher no Regime Geral de Previdência Social – RGPS e suprime a autorização para adoção do sistema de capitalização. Nesses trechos, nosso voto é favorável às conclusões, mas com

¹ Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas: (...)

XIV - para o efeito da contagem dos votos relativos ao parecer serão considerados: (...)

b) contrários - os "vencidos" e os "em separado" divergentes das conclusões;

restrições e distintos fundamentos das razões alinhavados pelo relator, na forma autorizada pelo “a” do inciso XIV do art. 57 do RICD². Como em plenário ou até nesta Comissão Especial esses pontos podem ser eventualmente reincluídos no texto da reforma, e o relator e o governo parecem ameaçar exatamente isso, se houver mudança na correlação de forças, optamos por preservar, ao final do voto, esses pontos da nossa posição sobre a matéria.

Feitos esses esclarecimentos, passamos então às razões do nosso voto.

1. Considerações gerais sobre a reforma previdenciária sob a ótica econômica e fiscal

Diferentemente da perspectiva do governo e do setor financeiro, a previdência social deve ser entendida como a grande política social brasileira que é, e não como uma mera questão fiscal. A obsessão por reduzir gastos públicos, especialmente na área social, está associada a uma visão equivocada do papel do Estado na economia e na sociedade. Além disso, devemos observar com calma a situação da despesa e das receitas públicas.

O governo parte de um diagnóstico de gastos públicos excessivos e crise fiscal para impor à sociedade brasileira uma agenda de austeridade que já se mostrou fracassada no mundo, em termos de crescimento e de distribuição de renda, como nota o prêmio Nobel de Economia, Paul Krugman³. A tentativa é de impor reformas ditas estruturais, que seriam responsáveis por reduzir a participação do Estado, para dar lugar ao setor privado.

² Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas: (...)

XIV - para o efeito da contagem dos votos relativos ao parecer serão considerados: a) favoráveis - os "pelas conclusões", "com restrições" e "em separado" não divergentes das conclusões;

³ <https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>.

Dando concretude a este discurso, nos últimos anos foram adotadas medidas de austeridade, como a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 que impede os aumentos reais de gastos públicos e trará, como percebem alguns defensores de primeira hora, um colapso social no País. Por conta disso, a bancada de Deputados do PSOL apresentou a Emenda 130/2019 no âmbito da Comissão Especial destinada a apreciar o mérito da PEC nº 6 de 2019 propondo a revogação do Novo Regime Fiscal dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

Na mesma direção foi aprovada também a Reforma Trabalhista, que precariza as relações de trabalho e não gerou novos empregos como prometido à época. Também lembramos o programa de privatizações do patrimônio público, que tem sido incapaz de aumentar o investimento privado, sendo responsável apenas por transferir a propriedade de ativos já existentes. Nesse sentido, também está se promovendo uma abertura econômica indiscriminada, que atrairia mais capitais estrangeiros. O resultado de tal receituário foi a destruição de vagas de emprego, a queda na produção e vendas, corroborando para que a economia continue descendo ladeira abaixo.

A tentativa de cortar despesas com a previdência social e assistência social, como nas Propostas de Emenda Constitucional de Temer (PEC nº 287/2016) e agora a de Bolsonaro, está nesse contexto.

A economia brasileira fechou o ano de 2018 em nível quase 5,0% inferior registrado no ano de 2014, pelos dados do Produto Interno Bruto (PIB) divulgados pelo IBGE. O primeiro trimestre de 2019 mostrou nova decepção e recuo de 0,2% da economia, na comparação com o quarto trimestre de 2018, pela série com ajuste sazonal. Atualmente, o governo trabalha com projeção de crescimento pífio de cerca de 1% da economia brasileira para o fim de 2019.

Ao mesmo tempo, a taxa de desemprego apurada na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Trimestral, do IBGE, encontra-se em patamar muito elevado. No primeiro trimestre de 2019, essa taxa foi de 12,7%, não tão distinta daquela registrada em igual trimestre de 2018 (13,1%) e praticamente o dobro do valor registrado no final de 2013 (6,2%).

Também revela a pesquisa anterior que, no primeiro trimestre de 2019, foi de 25,0% a taxa de subutilização da força de trabalho, que corresponde ao percentual de pessoas desocupadas, subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas e na força de trabalho potencial em relação à força de trabalho ampliada. Esse resultado, infelizmente, representa um recorde da série histórica e atingiu 28,3 milhões de pessoas que poderiam trabalhar mais.

O diagnóstico que fundamenta o discurso de que o Brasil se encontra em crise por causa de descontrole fiscal está fundamentalmente equivocado. Houve piora nas receitas por causa da crise decorrente da baixa demanda na economia brasileira, implicando queda forte na arrecadação e reversão dos superávits primários observados de 1998 a 2013.

Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, as despesas do governo central foram de 15,9%, em 2002, para 17,3% em 2013, como proporção do PIB. Segundo o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (CODACE), a recessão que ainda não foi superada e teve início na segunda metade de 2014 fez com que os gastos subissem para 19,8% em 2018. Já as receitas, também segundo a participação no PIB, foram de 18,0% em 2002, para 18,7% em 2013, caindo para 17,4%, em 2016, e, finalmente, retomando para 18,0%, em 2018.

O resultado acima, apesar de parecer contraditório, possui uma explicação razoavelmente simples: em meio à uma crise crônica que conjuga desemprego elevadíssimo com queda dos salários, há um forte recuo da

demanda das famílias por bens e serviços, logo as empresas acumulam estoques e dívidas, reduzem investimentos e ampliam as demissões. Se o Estado também cortar os gastos que seriam direcionados para as famílias e empresas, a crise é aprofundada. Com todos os agentes cortando gastos ao mesmo tempo, inclusive o Estado, não há caminho possível para o crescimento. Fora isso, com a retração da renda do setor privado, a arrecadação do Estado também despenca, deteriorando ainda mais o resultado fiscal. Desta forma, a piora dos indicadores macroeconômicos é consequência da crise imposta pelo programa de austeridade. A relação de causalidade é exatamente oposta ao que foi apresentado na PEC.

Contudo, mesmo se aceito o diagnóstico convencional da inevitabilidade de um forte ajuste fiscal para a retomada do equilíbrio orçamentário já no curto prazo, o resultado deveria ser buscado não apenas pela contração das despesas, mas, também, por intermédio da ampliação das receitas. É exatamente neste ponto que a Emenda 130/2019, apresentada pela bancada do PSOL no âmbito da Comissão Especial destinada a apreciar o mérito da PEC nº 6, de 2019, contribui: é possível ampliar a arrecadação tributária no Brasil de forma a promover o ajuste fiscal de curto prazo sem, contudo, penalizar os mais pobres, avançando na construção de uma carga tributária mais justa e eficiente.

Tratam-se de quatro eixos: taxação de lucros e dividendos e fim da isenção de juros sobre capital próprio; regulamentação do imposto sobre grandes fortunas; majoração da alíquota máxima do imposto sobre heranças e cobrança de IPVA para embarcações e aeronaves. Juntas, as propostas somam, anualmente, o valor de R\$ 142 bilhões de reais: R\$ 102,6 bilhões para a União e R\$ 39,4 bilhões para os Estados, que incidirão, exclusivamente, sobre os estratos mais ricos da sociedade e que superam, com boa margem, a economia de R\$ 100 bilhões de reais anuais pretendida pela reforma da previdência.

O RGPS constitui política pública importante no orçamento. Os gastos com os benefícios do RGPS representaram 43,4% dos gastos públicos primários do governo central, em 2018; vale lembrar que, em 2002, correspondiam a 37,2% do total dos gastos. Ainda assim, a diminuição das receitas do RGPS é estranhamente esquecida, embora tenham caído de 15,3% do PIB, em 2007, para 13,3%, em 2018.

O sistema previdenciário beneficia direta e indiretamente metade da população brasileira⁴ e redistribui renda para os municípios mais pobres⁵. Entre 2003 e 2012, estima o Ipea que a previdência respondeu por quase 25% da queda da desigualdade da renda no País, medida pelo índice de Gini⁶. Sem a previdência e o BPC, calcula-se que mais de 65% dos idosos seriam pobres, ao invés dos 8,7% registrados em 2014⁷.

Uma expressiva despesa que não é propositalmente lembrada pelo governo e que impacta fortemente a situação fiscal brasileira é aquela derivada do pagamento de juros, que chegaram a 8,5% do PIB em 2015. Se a discussão fiscal fosse realmente importante para os proponentes da Reforma, e não apenas vontade de reduzir a participação do Estado na economia, estaríamos debatendo causas da redução das receitas e da desproporcional carga de juros paga anualmente.

Junto com um debate sobre uma reforma para reduzir a regressividade do sistema tributário brasileiro e rever diversas renúncias tributárias, conversaríamos também sobre como tornar o gasto público mais eficaz no combate às desigualdades estruturais da sociedade, ao invés de

⁴ Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP; Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – Dieese. **Previdência: reformar para excluir?** Brasília: ANFIP/DIEESE, 2017.

⁵ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, nº 23. Brasília, 2015.

⁶ Galiza, M.; Valadares, A. **Previdência Rural: contextualizando o debate em torno do financiamento e das regras de acesso. Nota Técnica Ipea nº 25**, Brasília, 2016.

⁷ ANFIP e DIEESE, *cit.*

buscar cortes e mais cortes. A Emenda 130/2019, apresentada pela bancada do PSOL no âmbito da Comissão Especial destinada a apreciar o mérito da PEC nº 6 de 2019, avança neste sentido: a fim de modernizar e trazer maior transparência a administração pública, propõe-se que se tenha caráter obrigatório a apresentação dos impactos sociais das desonerações fiscais juntamente aos boletins de acompanhamento fiscal bimestrais.

Adicionalmente, os gastos com pessoal no serviço público e encargos sociais, como proporção do PIB, foram de 4,8%, em 2002, 3,8%, em 2014 e 4,4%, em 2018, comprovando o controle do Governo em manter por mais de uma década as despesas com funcionalismo público na esfera federal, inclusive previdenciárias (RPPS), no mesmo patamar de gastos. Igualmente, a projeção atuarial do regime público de quem entrou a partir de 2013 mostra equilíbrio no longo prazo.

Como a preocupação é gerar, no mais curto espaço de tempo, superávits primários, para onde iria o dinheiro supostamente economizado pela reforma previdenciária? Uma vez que não está colocada uma vinculação da alegada economia de recursos a qualquer aumento de outros gastos sociais, não há nada que sugira um crescimento de outras despesas socialmente desejáveis, como educação, saúde ou investimentos públicos, mas sim a redução de gastos com o objetivo de obter os referidos superávits.

Ao mesmo tempo, é curioso escutar de economistas supostamente liberais, em geral defensores dos contratos e da segurança jurídica, a necessidade de impor mudanças das regras do jogo para quem já está contribuindo com um regime previdenciário. Segundo esta mesma linha de pensamento econômico, os empregadores agem no mercado de trabalho com base em expectativas diante de uma projeção de rendimentos ao longo da vida.

A modificação nas condições de emprego que vem associada a uma queda permanente na renda ao longo da vida, com menor renda disponível no presente (em decorrência de mais tempo contribuindo ou de maiores contribuições) e menor renda futura (face à queda no valor das aposentadorias), inclusive familiar (por serem reduzidas rendas relativas a pensões). Isso implica redução no consumo ao longo da vida, com efeitos duradouros sobre a demanda por bens e serviços na economia.

O governo atual ainda aposta no conto de fadas de que uma elevação expressiva nas expectativas do empresariado vai conduzir a uma escalada dos investimentos privados. O risco de termos mais um experimento fracassado de política de austeridade é enorme, frente à alta ociosidade na economia e aos fracassados experimentos tentados ao longo da última década em muitos países que seguem com contração econômica. Até mesmo membros do governo, em entrevista recente, têm colocado que a reforma da previdência tem potencial de melhorar em apenas 0,4 pontos percentuais do PIB em 2020.

Ademais, o governo afirma que precisa cortar o acesso à previdência pública para economizar. Às vezes se refere à alegada economia com a Reforma como uma necessidade diante dos desequilíbrios associados ao chamado custo de transição para a instituição de um regime de capitalização, como forma de financiamento do pagamento de benefícios previdenciários. Esse custo corresponde à perda de receitas proveniente da falta de novos entrantes no regime previdenciário anterior, que será extinto.

Aqui é importante fazer esse registro porque, embora o relator tenha retirado a capitalização do substitutivo apresentado, o Governo tem manifestado a intenção de reincluir esse ponto já na Comissão ou no Plenário. É importante que a sociedade e os membros desta Casa tenham clareza sobre os riscos e problemas que este custo de transição representa. Na experiência internacional, sobretudo na América Latina, esse custo foi muito subestimado

pelos governos dos países que adotaram a capitalização, tendo gerado significativos efeitos negativos sobre as contas públicas dessas nações.

Aqui no Brasil, o erro de dimensionamento do verdadeiro custo de transição pode significar verdadeiro suicídio fiscal, como muito bem apontou o Professor José Luis Oreiro, do Departamento de Economia da Universidade de Brasília, durante sua apresentação no Seminário Internacional: Experiências em Previdência Social, realizado por esta Comissão Especial no dia 4 de junho de 2019.

Parece que os economistas do governo não entendem sobre fazer contas dos custos relacionados à transição para novos regimes previdenciários, como se reformas desse tipo só trouxessem os pretensos benefícios que são mostrados, via grandes despesas publicitárias, para a população. Vale lembrar que o PSOL entrou com Requerimento de Informação solicitando os dados do custo da transição do atual regime de previdência de repartição para o modelo de capitalização. Todavia, o Governo não apresentou os microdados conforme solicitado.

Dessa forma, além dos efeitos nocivos sobre os assalariados e os trabalhadores em geral, como demonstraremos a seguir, deveriam os empresários pensar duas vezes antes de defender uma Proposta de Emenda Constitucional como a que foi apresentada pelo Poder Executivo. As perdas no consumo devido às medidas de austeridade e da Reforma da Previdência em particular não sinalizam qualquer aumento na demanda por bens e serviços na economia brasileira, mas tão somente nova restrição ao crescimento. Sem consumo e demanda, não há razão para aumento dos investimentos privados na economia.

O substitutivo apresentado pelo relator, continua a apostar como “solução” para a crise econômica reduzir a renda disponível em

aproximadamente R\$ 915 bilhões, cerca de R\$ 300 bilhões a menos que o texto original da PEC nº 6, de 2019.

2. Regime de Capitalização

Aqui, mais uma vez, apresentamos Voto em separado, de mesma conclusão do relator, mas com fundamentos distintos, sobretudo ante a intenção manifesta do Governo e do Ministro da Economia, Paulo Guedes, de reincluir nesta Comissão ou no Plenário o regime de capitalização, que, na verdade, é a completa dissolução da previdência social do Brasil. Seguem nossas razões para concluir pela rejeição dessa matéria.

A PEC nº 6, de 2019, prevê a possibilidade de ser instituído aquilo que denomina de “novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização”, com a previsão de contas individuais para cada trabalhador, onde seriam acumuladas reservas para o pagamento dos benefícios de aposentadorias dos participantes desse modelo.

A justificativa apresentada para a substituição do regime de repartição, em que as gerações presentes contribuem para o pagamento das aposentadorias e pensões das gerações passadas, por um regime de capitalização, em que as reservas individuais são responsáveis pelo custeio da aposentadoria do próprio trabalhador, seria a alegada “perspectiva de insustentabilidade no futuro do RGPS”, em razão da “trajetória ascendente da despesa do RGPS, alcançando 16,8% do PIB em 2060”, sendo “imperiosa a necessidade de avaliar a adequação do sistema à nova realidade demográfica e promover a sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo”.

Em outra avaliação, o Governo afirma que no “caso do sistema previdenciário brasileiro, o predomínio do sistema de repartição acaba

resultando no direcionamento de um volume elevado de recursos que representam uma poupança forçada dos trabalhadores ativos para pagamentos de benefícios previdenciários, sem que haja uma poupança disponível para investimento”. Nesse sentido, “exatamente para buscar um novo modelo que fortaleça a poupança no País, com impactos positivos sobre o investimento, o crescimento sustentado e o desenvolvimento, propõe-se introduzir, em caráter obrigatório, a capitalização, tanto no RGPS quanto nos RPPS”.

Embora seja muito difícil compreender o que de fato seria esse sistema de capitalização, em vista das incoerências e contradições observadas na redação da PEC nº 6, de 2019, na parte em que trata da capitalização, uma coisa está muito clara nisso tudo. A intenção manifesta do Governo é criar uma indústria de gestão de recursos dos trabalhadores, o que beneficiaria evidentemente os Bancos e instituições financeiras, e privatizar a previdência, que deixaria de ser social e passaria a ser individual. A ideia é também retirar a despesa previdenciária do orçamento público e viabilizar o plano declarado pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes, de criar uma carteira de trabalho verde-amarela, que seria uma “alternativa” às regras da CLT, envolvendo um regime jurídico diferenciado com menos encargos patronais, não só do ponto de vista trabalhista, mas também previdenciário⁸.

Todos sabemos, e o próprio Paulo Guedes já afirmou diversas vezes, que, na capitalização por ele idealizada, não haveria contribuição previdenciária patronal, paga por empregadores e empresas. O texto da PEC nº 6, de 2019, permite isso. O primeiro problema que advém daí é a própria realidade de que não haverá opção a ser exercida pelo trabalhador, já que somente serão contratados ou mantidos em seus empregos aqueles que “escolherem” o novo regime, o que é flagrantemente inconstitucional, como já apontamos na CCJC.

⁸ Ver, por exemplo, <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/02/carteira-verde-e-amarela-nao-vai-tirar-direitos-trabalhistas-diz-paulo-guedes.html>. Acesso em 12-06-2019.

A questão que fica, contudo, diz respeito a como o Governo irá conciliar a estruturação de financiamento da previdência social, que é feita em conjunto com os demais ramos do sistema de seguridade social, por meio do pagamento de contribuições sociais, que se revestem de natureza tributária. Essa parte da Constituição não está sendo alterada, em que pese o intuito do Governo de subverter esse modelo de solidariedade no custeio da proteção social no Brasil.

Permanecem preservadas as regras que impõem a “equidade na forma de participação no custeio” e a “diversidade da base de financiamento” (incisos V e VI do parágrafo único do art. 194 da Constituição), bem como o financiamento por “toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, e de determinadas contribuições sociais⁹ (*caput* do art. 195 da Constituição).

Dessa forma, os encargos trabalhistas e previdenciários dos empregadores, uma vez adotada essa capitalização, serão concretamente muito díspares, a depender do conjunto de regras a que estará submetido o empregado ou o prestador de serviço. A iniquidade que essa situação geraria é mais do que evidente. Mas há ainda mais problemas aí.

Se hoje nosso sistema de previdência adota um mecanismo intergeracional para resolver a questão da proteção social da velhice, em bases que se apoiam na solidariedade, por meio do qual segurados, a sociedade como um todo e o Poder Público assumem a responsabilidade pelo financiamento do sistema, a capitalização idealizada por esse Governo de ocasião tem como base unicamente o esforço individual do próprio segurado (se é que é possível falar

⁹ Contribuições sociais tais como a do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício (alínea “a” do inciso I do art. 195 da Constituição)

em seguro social nesse modelo), consistente na formação de uma reserva financeira acumulada, que terá a árdua missão de custear seu benefício de aposentadoria no futuro.

Preso a essa armadilha, o trabalhador terá de contar com a sorte e também com a precisão e o acerto dos investimentos feitos com o dinheiro das suas reservas individuais administradas por bancos e gestoras de fundos, tudo isso em um cenário nada animador de baixo crescimento econômico e juros decrescentes. Os riscos sociais, que hoje são de responsabilidade de todos, passarão a ser cobertos unicamente pelo esforço contributivo e individual do trabalhador, não havendo proteção social.

E não se pode esperar muito do chamado fundo solidário, que garantiria o pagamento de um salário mínimo aos participantes da previdência com capitalização, pois o próprio fundo, nos termos do texto a PEC nº 6, de 2019, seria custeado com os recursos cumulados pelos próprios trabalhadores, dado que é vedada a transferência de recursos públicos para o sistema de capitalização (inciso VII do art. 115 da ADCT do texto da PEC).

Nesse aspecto, o referido fundo em muito se assemelharia a um esquema financeiro fraudulento conhecido vulgarmente como pirâmide financeira, em que somente os primeiros participantes do golpe são favorecidos com o recebimento de recursos, até o ponto em que a base da pirâmide não é mais capaz de suportar os compromissos assumidos em relação aos participantes que ingressaram mais tardiamente no esquema, ocasionado a quebra da pirâmide.

A verdade é que essa capitalização, que implicará a mudança de gestão do sistema de previdência para a iniciativa privada, beneficiaria unicamente os bancos, resultando em uma significativa transferência de renda dos trabalhadores para grandes instituições financeiras, por meio do pagamento

de taxas de administração e de carregamento para bancos e administradoras, entidades que - não podemos esquecer - visam à maximização de seus lucros.

Cientes de que as contribuições para a seguridade social, entre as quais estão as comumente chamadas contribuições previdenciárias, são tributos, a situação gerada pela capitalização equivalerá a uma substituição do pagamento de tributos pela instituição de um imposto cuja arrecadação será destinada à indústria criada e fomentada pelas contas individuais, permitindo, ainda, a retirada da previdência do orçamento público.

Olhando a experiência internacional, é fácil constatar que o regime de capitalização tem se mostrado um problema e não uma solução institucional no que diz respeito à segurança financeira da população idosa. Estudo conduzido pela Organização Internacional do Trabalho – OIT avaliou a capitalização como regime de financiamento de sistemas previdenciários em diversos países, no período compreendido entre 1981 a 2014. A conclusão é que:

A experiência internacional tem demonstrado que um sistema previdenciário baseado em contas individuais, tais como aquelas usualmente empregadas pelo segundo e terceiro pilares, impõe diversos riscos – macroeconômico, financeiro e demográfico – aos indivíduos e é incapaz de garantir os princípios da seguridade social. Portanto, a política da OIT é no sentido de que tais sistemas, ao passo em que podem ser adotados pelos Países para complementar o sistema de seguridade social estruturados nos pilares um e dois, não devem em hipótese alguma substituí-los¹⁰.

¹⁰ Tradução livre feita por nós. The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_645751.pdf. Acesso em 11-06-2019. Segundo o modelo de benefícios multipilar da OIT, existem 4 níveis de proteção da seguridade social: a) o nível zero correspondente a um benefício garantido a todos os cidadãos, sem necessidade de prévia contribuição; b) o primeiro pilar, consistente em um sistema de previdência financiado por repartição simples (custeados com recursos públicos), de filiação compulsória e com contribuições obrigatórias, que garante plano de benefícios definidos; c) o segundo pilar de caráter complementar, podendo ser obrigatório ou não, equivalente à nossa previdência complementar, financiado pelo trabalhador segurado e seu empregador (sem aportes do tesouro), que podem adotar plano de contribuição definida; e d) terceiro pilar, também complementar, composto por contribuições individuais em previdência privada, aberta à competição entre

Esse mesmo estudo revelou que, dentro de um universo de 30 países que adotaram o regime de capitalização para sua cobertura previdenciária, 18 foram forçados, pelo fracasso de tal opção, a posteriormente a implementar medidas que, em algum grau, reverteram a privatização do sistema de proteção previdenciária¹¹.

Entre as conclusões desse estudo, destacamos que:

- as taxas de cobertura estagnaram ou diminuíram;
- os benefícios previdenciários deterioraram-se;
- a desigualdade de gênero e de renda elevou-se;
- os altos custos de transição criaram grandes pressões fiscais;
- os altos custos administrativos e fraca governança, com captura das funções de regulação e supervisão;
- houve concentração do setor de seguros privados;
- o setor financeiro se beneficiou das poupanças previdenciárias;
- houve efeito limitado sobre os mercados de capital;
- os riscos do mercado financeiro e demográfico transferidos para os indivíduos; e
- o diálogo social restou deteriorado.

Fortes nessas razões, somos pela rejeição da PEC nº 6, de 2019, e sua permissão para ser adotado um regime de capitalização como forma

administradoras de planos e com regulamentação estatal, voltado para pessoas com capacidade de poupança e de formação de reservas adicionais (página 4).

¹¹ Extraído de Reversing Pension Privatizations. Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America, página 4. Disponível em https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_648574/lang--en/index.htm. Acesso em 11-06-2019. Segundo o levantamento, até 2018, os 18 países que reformaram ou reverteram reforma anterior que adotou a capitalização são: Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estônia, Latvia and Lituânia (2009), Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedônia (2011), Polônia (2011), Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Checa (2016) e Romênia (2017).

exclusiva de financiamento de aposentadorias, já que dentro desse modelo não se pode mais falar de previdência.

3. Benefício de Prestação Continuada – BPC

Da mesma forma em que nos posicionamos em relação a pontos controversos da reforma que foram retirados pelo relator no substitutivo, em prestígio ao princípio da eventualidade, já que são pontos que infelizmente podem ser reincluídos pelo Plenário, registramos nossa concordância com a exclusão de alterações no BPC fruto de pressão social, mas com base nos seguintes fundamentos, abaixo alinhavados.

Conquanto a PEC nº 6, de 2019, seja intitulada como reforma da previdência, o seu conteúdo avança sobre a supressão de diversos outros direitos sociais, como aqueles ligados ao trabalho e à assistência social. Dentro desse espírito de promover uma economia nos gastos sociais, o texto propõe a alteração das regras do BPC, buscando assegurar a renda mensal de um salário mínimo somente para idosos com 70 anos ou mais de idade, que comprovem estar em condição de miserabilidade, sendo hoje o amparo financeiro assistencial pago a idosos com mais de 65 anos.

Ciente de que milhões de trabalhadores brasileiros não conseguirão cumprir as regras de aposentadoria que propõe, sobretudo os mais pobres, as mulheres e os negros, como já demonstrado nos itens anteriores, o Governo se antecipou ao inevitável aumento de gastos com o pagamento do BPC, a única proteção social que restará a essas pessoas caso a reforma for aprovada. Assim, diminuiu o seu valor para R\$ 400,00, ao mesmo tempo em que, prevendo o flagelo social, abaixou a idade mínima para o seu recebimento para 60 anos de idade.

Em um movimento absolutamente contraditório à defendida desconstitucionalização, a PEC incorpora ao texto da Constituição o termo “miserabilidade” e o critério de renda *per capita* familiar igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, como requisito de elegibilidade ao benefício, hoje fixado em lei (§ 3º do art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993). Mas não é só, pois a reforma pretende, também, adicionar no texto constitucional a nefasta regra, já rejeitada por este Parlamento em diversas ocasiões, de que “o valor da renda mensal recebida a qualquer título por membro da família do requerente integrará a renda mensal integral *per capita* familiar”. Por fim, em relação ao BPC, a PEC nº 6, de 2019, fixa a regra de que o patrimônio familiar máximo permitido para o recebimento do BPC é de R\$ 98.000,00. Todas essas medidas atingem as pessoas com deficiência pobres.

O BPC é um dos principais mecanismos de proteção social contra vulnerabilidades, permitindo que seus beneficiários diretos e indiretos venham satisfazer suas necessidades mais básicas, dando-lhes segurança e um mínimo de dignidade. De fato, o benefício é responsável por resgatar parcela expressiva de pessoas da zona da extrema pobreza, além de contribuir efetivamente para a redução das desigualdades sociais e de renda no país. São vários os estudos que demonstram o efeito redistributivo do BPC, principalmente em razão de sua vinculação ao salário mínimo.

Importante destacar, também, que o programa de transferência de renda do BPC é altamente eficiente, pois sendo barato, custando algo em torno de 0,8% do PIB, alcança diretamente quase 5 milhões de pessoas, sendo quase metade desse público formado por pessoas idosas. Para fins de comparação, a União teve um gasto de mais de 6% do PIB com pagamento de juros em 2017.

Diante disso, é inegável o retrocesso social que a PEC nº 6, de 2019, impõe à população coberta pelo BPC. A elevação da idade mínima, hoje

fixada em 65 anos, para 70 anos, bem como a desvinculação do seu valor ao salário mínimo, para os beneficiários que possuem entre 65 e 69 anos, são mudanças que afetam de modo grave os extratos mais pobres do país, devolvendo cruelmente milhões de pessoas à zona da extrema pobreza e, por conseguinte, colocando em xeque a própria sobrevivência e segurança alimentar desses cidadãos.

Vale lembrar, nesse ponto, que o limite etário do BPC parte de um conceito do que seria a perda da capacidade para o trabalho por razões biológicas e sociais decorrentes do envelhecimento. A vinculação do seu valor ao salário, por conseguinte, tem como fundamento a finalidade do benefício, qual seja, substituir a renda do trabalho do idoso.

De acordo com as conclusões de um levantamento feito por Luciana de Barros Jaccoud, Ana Cleusa Serra Mesquita e Andrea Barreto de Paiva, em artigo publicado no ano de 2017, a expectativa de sobrevida dos idosos beneficiários do BPC, aos 65 anos, é aproximadamente metade da expectativa de sobrevida, na mesma faixa etária, do restante da população. Segundo elas,

Um exercício com informações dos registros administrativos da Previdência Social indica, de forma aproximada, que a expectativa de sobrevida dos beneficiários do BPC é inferior àquela considerada pela proposta de reforma. Segundo dados do Anuário Estatístico de Previdência Social 2014, **a duração média deste benefício é de 7,9 anos, a idade média de concessão desse benefício foi aos 66,5 anos e cerca de 80% das cessações do BPC Idoso foram causadas por morte.** Desta forma, **os dados sugerem uma expectativa de sobrevida bem inferior (7,9 anos) desses idosos mais pobres face àquela expectativa de sobrevida das pessoas com 66 anos estimada pelo IBGE: 17,6 anos em 2014.** Não parece razoável, portanto, que, ao propor a elevação da idade mínima do BPC, a reforma apresentada considere apenas a expectativa de sobrevida dos idosos de forma geral, sem ponderar seu valor relativamente menor entre os mais pobres, em decorrência das suas condições socioeconômicas.

Em relação às normas sobre o critério de renda e o patrimônio familiar máximo, contidas na PEC, estão em pleno confronto com o objetivo da República Federativa do Brasil de erradicar a miséria. O STF desde 2013 já reconheceu formalmente o que já era entendimento assente do Poder Judiciário: o critério de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo como renda *per capita* familiar máxima para a concessão do BPC é insuficiente para aferir o estado de hipossuficiência socioeconômico dos idosos e das pessoas com deficiência que pleiteiam o benefício. No que concerne ao patrimônio, a inclusão desse valor limite, que não considera as diversidades entre os entes federativos (em especial no que tange a bens imóveis), tornará o critério de elegibilidade extremamente injusto.

Notamos, ainda, que, diferentemente do que afirma o Governo, não há, para os idosos e as pessoas com deficiência amparados pelo BPC, qualquer previsão de norma de transição. Em outras palavras, ato contínuo à promulgação da eventual emenda à Constituição, essas pessoas poderiam ter o recebimento dos seus benefícios cessados ou, no caso dos idosos, recalculados para R\$ 400,00.

Essa possibilidade atenta contra a dignidade dessas pessoas, ferindo de morte a segurança jurídica dos beneficiários do BPC e colocando em risco sua própria sobrevivência. Ressalte-se que essa insegurança jurídica também atinge as pessoas com deficiência, na medida em que a PEC passa a incluir no cálculo da renda familiar *per capita* todo e qualquer rendimento de membro do grupo familiar, sem levar em consideração as exclusões legais previstas na LOAS (rendimento de estágio supervisionado e possibilidade de acumulação da remuneração do aprendiz com deficiência por até dois anos).

A PEC, igualmente, não leva em conta decisão do STF, do ano de 2013, que autoriza a exclusão, do cálculo da renda, de todo e qualquer benefício recebido por membros do grupo familiar no valor de um salário mínimo, em uma aplicação extensiva do parágrafo único do art. 34 do Estatuto do Idoso.

Em relação às pessoas com deficiência, importante lembrar que o Brasil é signatário da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, assinada em Nova York, em 30 de março de 2007, e promulgada no ordenamento jurídico pátrio, em 25 de agosto de 2009, por meio do Decreto nº 6.949, com força de Emenda Constitucional, por ter sido observado, na sua apreciação pelo Congresso Nacional, o disposto no § 3º do art. 5º da Constituição. Trata-se de importante rol de direitos fundamentais da pessoa com deficiência, os quais são completamente ignorados e desprezados pela reforma da previdência.

Por todos esses fundamentos, somos contrários ao texto da PEC nº 6, de 2019, por considerá-lo atentatório às mais básicas garantias e direitos fundamentais dos idosos e pessoas com deficiência do País. A palavra “retrocesso” traduz, com exatidão, o que as propostas de mudança no BPC representam para os milhões de idosos e pessoas com deficiência que necessitam desse benefício mensal para, junto a seu grupo familiar, sobreviverem com o mínimo de dignidade e respeito.

4. Abono salarial

O abono salarial, ao contrário do que apregoa o governo, contribui para a redução da desigualdade de renda no Brasil. Nota Técnica do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do IE/UNICAMP revela que o abono, nos termos atuais, constitui uma política progressiva de distribuição de renda, conforme medida pelo índice de Gini¹². Dessa forma, a redução do acesso a esse benefício aumentará a desigualdade social.

O abono é um benefício pago a quem ganha menos de 2 salários mínimos e tem pelo menos 5 anos de cadastro no PIS-PASEP. O trabalhador

¹² http://www.economia.unicamp.br/images/arquivos/2019_NotaCecon_AbonoSalarial.pdf.

que tem direito ao benefício recebe 1/12 do salário mínimo multiplicado pelos meses que trabalhou no ano, assim, quem trabalhou o ano todo, recebe um 14º salário.

O texto original da PEC propunha que o abono salarial fosse concedido a apenas quem ganha 1 salário mínimo. Se tal medida fosse aprovada significaria a retirada de renda extra para 24,3 milhões de trabalhadores formais. É preciso fazer a ressalva de que essa renda extra para quem recebe até 2 salários mínimos é de extrema importância para a retomada da economia uma vez que é a parcela da população que não tem como poupar pelo simples fato de não se ter renda suficiente para poupar. Não podem estes trabalhadores serem os privilegiados que o Governo Bolsonaro acusa querer combater.

O próprio relator na Comissão Especial reconheceu o impacto social negativo da mudança no abono salarial segundo a formulação original da PEC, ao aumentar o limite de acesso ao benefício para ganha até R\$ 1.364,43, ao invés de um salário mínimo, atualmente fixado em R\$ 998,00. Também retira o vínculo do abono ao salário mínimo, em troca de atualização pela inflação, o que não necessariamente é bom para os trabalhadores, se voltar uma política de valorização do salário mínimo.

Dessa maneira, até mesmo com o recuo no substitutivo o caráter regressivo para o acesso ao benefício dificultará a retomada da economia brasileira já que retira dinheiro de circulação da economia, reduzindo o consumo numa economia que patina em sair da crise.

5. BNDES

O debate sobre a atuação do BNDES tem como pano de fundo divergências ideológicas sobre o papel do Estado na economia. No ideário

liberal, os bancos públicos retiram espaço dos agentes privados no mercado, prejudicando a concorrência. Ocorre que, como é de conhecimento geral, o Sistema Financeiro Nacional é extremamente oligopolizado, isto é, forma um conglomerado com enorme poder de definição da disponibilidade de crédito e da taxa de juros aplicada às empresas e ao consumidor. Além da alta concentração de mercado, a volatilidade da economia brasileira é um entrave para a oferta de financiamentos de longo prazo.

Historicamente, o BNDES cumpriu diversos papéis, em consonância com a orientação política em seu tempo: financiamento da infraestrutura e indústria de insumos básicos (1952-1964), financiamento da indústria de base e socorro a empresas em situação falimentar (1964-1984), financiamento à exportação e privatização (1985-2002), financiamento à retomada do crescimento sustentado por ciclo de investimentos e atuação contra crise (2003-2011)¹³.

Cumprir destacar que, não obstante a disputa político-ideológica acerca da função do BNDES, há de se reconhecer os múltiplos papéis que a instituição desempenhou ao longo dos anos, tais como:

1. Suporte ao desenvolvimento da infraestrutura nacional;
2. Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas;
3. Instrumento de política econômica – contrapondo a concentração bancária e o racionamento de crédito;

¹³ http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-06182012000400011&script=sci_abstract

4. Apoio à expansão e diversificação da pauta de exportações.

O BNDES é um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo, sendo o principal instrumento de financiamento de longo prazo da economia brasileira. Quando se compara os desembolsos do BNDES com os investimentos públicos do Governo Geral - GG (União, Estados e Municípios), tem-se noção dessa dimensão. Na série histórica desde os anos 1990, os desembolsos do BNDES chegaram a 4,33% do PIB em 2010¹⁴, quando o governo atuava para evitar efeito contágio da crise internacional. No mesmo ano, os investimentos públicos do GG foram de 2,69% do PIB¹⁵.

Ao longo da série histórica, os desembolsos do BNDES são maiores, em percentual do PIB, que o somatório dos investimentos públicos de todos os entes federados desde 2002. São dados que evidenciam a relevância do banco para o desenvolvimento nacional.

Não obstante essa constatação, tem-se observado uma série de medidas que tendem a reduzir, ou até inviabilizar, a atuação do BNDES. Primeiramente, a participação dos desembolsos em percentual do PIB tem diminuído desde 2015, passando de 3,25% do PIB em 2014 para 1,01% em 2018.

Em 2017, a aprovação da Medida Provisória n° 777, que trocou a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) pela Taxa de Longo Prazo (TLP), representou outro golpe à instituição, já que buscou aproximar as taxas de juros cobradas pelo BNDES às taxas de mercado. A TJLP era uma taxa determinada estrategicamente para dar sustentação à política industrial e de infraestrutura nacional via BNDES. A TLP, em contrapartida, é uma taxa de juros reais pré-

¹⁴ <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/atualizacao-da-serie-de-desembolsos-do-bndes-desde-1990>

¹⁵ <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/posts/investimentos-publicos-1947-2018>

fixados atrelada à variação de inflação IPCA acumulado em doze meses. Atualmente, a inflação IPCA calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) se encontra em baixo patamar, porém qualquer fôlego que a economia brasileira tome fará com que o IPCA volte a subir encarecendo, assim, os empréstimos para empresas investirem e gerarem emprego na economia. Ao instituir a TLP, portanto, o governo trouxe para a taxa de empréstimos direcionados toda a instabilidade e distorções de nossa política monetária.

Outro fator de forte preocupação é a política em curso de desidratação da estrutura de capital do BNDES, tanto por meio de devoluções de recursos ao Tesouro Nacional quanto pela tentativa de retirar os recursos das contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) do banco.

Desde 2015, o BNDES devolveu 330 bilhões de reais para o Tesouro Nacional em meio a uma política econômica equivocada que tinha como premissa o falso entendimento de que a crise econômica derivava de uma crise fiscal. O banco foi obrigado a fazer repasses adiantados para o Tesouro de um saldo de 416 bilhões de reais tomados em empréstimos com juros.

Segundo dados do BNDES, o aporte do Tesouro Nacional tem decrescido na estrutura de capital do banco. Em 2015, representava 56,3% da fonte de recursos¹⁶. Em 2018, o valor foi reduzido para 38,3%. É uma redução significativa e que afeta a o desenvolvimento da política de financiamento de longo prazo.

Além das referidas devoluções, o relatório apresentado pelo relator, deputado Samuel Moreira, retira os recursos do PIS-PASEP que são constitucionalmente destinados ao BNDES. A Constituição Federal, no §1º do

¹⁶ <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com-investidores/fontes-de-recursos/>

Art. 239, determina que pelo menos 40% dessa arrecadação seja destinada à instituição, financiar programas de desenvolvimento econômico. O restante forma o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para custear o programa do seguro-desemprego e o abono salarial.

A PEC 06/2019 já alterava o texto constitucional, reduzindo para 28% o repasse para o BNDES. O relator, contudo, retirou toda a destinação prevista para o banco, transferindo-a para o Regime Geral da Previdência Social. Segundo dados disponíveis no sítio eletrônico do banco, os recursos do FAT/PIS-PASEP responderam por 36,4% da estrutura de capital da instituição em 2018.

As duas fontes (recursos do Tesouro Nacional e recursos do FAT) representaram, em 2018, quase 75% da estrutura de capital do BNDES. Fica claro, portanto, o enorme impacto que essas medidas somadas podem ter no financiamento de longo prazo e investimentos em todos os segmentos da economia brasileira.

A medida colocará em risco R\$ 410 bilhões em investimentos nos próximos 10 anos, entre recursos que deixarão de entrar como fonte do BNDES e o retorno dos empréstimos concedidos com esses recursos, sacrificando a geração estimada de cerca de oito milhões de novos empregos.

Além disso, o banco remunera o FAT pelo uso de seus recursos - pela TJLP (operações contratadas até 31 de dezembro de 2017), pela TLP (operações a partir de 2018) ou por taxas de juros do mercado internacional (financiamento visando à produção e comercialização de bens com reconhecida inserção internacional - FAT Cambial). Se os recursos do FAT forem insuficientes para sustentar o sistema de proteção ao trabalhador (seguro desemprego e abono salarial), o BNDES devolve parte do principal, não havendo prejuízo para o cidadão em situação de vulnerabilidade.

Por fim, ressaltamos a contradição da alteração do direcionamento de recursos do PIS-PASEP com o discurso do governo. Segundo este, é necessário realizar uma reforma da previdência, tendo em vista o aumento de despesas primárias obrigatórias, mormente as previdenciárias. Com a reforma, seria possível aumentar os investimentos, já que os gastos com previdência social seriam diminuídos. Não concordamos com esse diagnóstico, mas vamos assumir a hipótese de que ele está correto: ao retirar os recursos do BNDES, que servem para financiar investimentos de longo prazo na economia, e direcioná-los para o pagamento de despesas correntes, o governo age na contramão do que diz ser imprescindível, evidenciando que a reforma da previdência serve a outros interesses, que não a “abertura de espaço” para o aumento de investimentos.

Por todos esses motivos, não podemos concordar com essa mudança, que terá profundos impactos no nível de investimentos e na geração de empregos.

6. Elevação do tempo mínimo de contribuição: viés machista e racista

Proposta pela PEC nº 6, de 2019, como regra geral, a elevação do tempo mínimo de contribuição para a aposentadoria programada para 20 anos de atividade contributiva para a previdência social, ante os atuais 15 anos previstos na legislação do RGPS, afeta diretamente os trabalhadores mais pobres.

O texto do substitutivo do relator modificou esse ponto, mantendo a atual regra que exige 15 anos de contribuição para as mulheres seguradas do RGPS, prevendo, porém, o aumento para 20 anos de contribuição para os trabalhadores homens. Embora tenha acertado na questão de gênero, o relator não poupou os homens pobres e negros. Dessa forma, apesar de

concordarmos com esse ajuste que preservou as mulheres, apresentamos, para fins de registro, nosso voto em separado em relação ao ponto do tempo de contribuição trazido pela reforma.

São esses trabalhadores que se encontram em piores condições de inserção no mercado de trabalho, estando muito mais sujeitos à informalidade, a altas taxas de rotatividade e de desemprego, pois atuam em posições que exigem menor qualificação e em setores mais voláteis e instáveis do mercado de trabalho. Convém lembrar, nesse ponto, que 19% dos homens não conseguem reunir 20 anos de contribuição, enquanto 44% das mulheres não atingem esse tempo¹⁷. Os dados referentes à concessão de aposentadorias por idade pelo INSS no ano de 2014 revelam que os segurados que acessaram esse benefício contavam com período médio de contribuições equivalente a 19,3 anos¹⁸, ou seja, menos do que os 20 anos que a PEC nº 6, de 2019, pretende exigir dos trabalhadores. Importante também notar que, naquele mesmo ano, um total de 30,8% trabalhadores que se aposentarem não conseguiram contribuir mais do que 19 anos para a previdência social¹⁹.

E mais, a referida alteração do requisito contributivo para aposentadoria afetará, em maior medida, as mulheres e os negros. Dentre os trabalhadores pobres, são eles os que mais sofrem com a informalidade, a precariedade, a rotatividade e o desemprego, apresentando a menor densidade contributiva entre todos os segurados da previdência social. A medida, portanto, representará concretamente a exclusão de milhões de trabalhadoras e de trabalhadores – em especial, trabalhadores negros – da cobertura previdenciária contra o risco social de perda da capacidade de auferir seu sustento e o de sua

¹⁷ (DES)PROTEÇÃO SOCIAL: IMPACTOS DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA NO CONTEXTO URBANO. Joana Mostafa e Mário Theodoro. Boletim Legislativo nº 65, de 2017. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol65>. Acesso em 10-06-2019.

¹⁸ Idem.

¹⁹ Idem.

família em razão da idade avançada, que inviabilizam o exercício de atividade remunerada.

O componente racista da reforma proposta é facilmente percebido quando se constata não haver qualquer consideração à triste realidade de que, mesmo compondo 54% da população brasileira em idade de trabalhar, os negros somam 62,6% dos desocupados. Segundo levantamentos feitos pelo IPEA, com base nos dados da Pnad Contínua, “dentre os ocupados no mercado e sem proteção previdenciária, 47% são pobres e, entre estes, 72% são negros”²⁰.

O controle pelo número de horas trabalhadas e pelo nível de instrução também reafirma a desigualdade de raça. As pessoas brancas recebiam, em 2017, um rendimento-hora superior às pessoas pretas ou pardas em todos os níveis de escolaridade, sendo a diferença maior no ensino superior (43,2% a mais para brancos). Os brancos ganhavam, em média, no mesmo período, 72,5% a mais do que pretos ou pardos. Além disso, 46,9% da população preta ou parda ocupada está na informalidade, enquanto o percentual verificado entre brancos é de 33,7%.

O problema em momento algum é abordado pela PEC nº 6, de 2019, e tende a se agravar com a exigência de um mínimo de 20 anos de contribuição para aposentadoria.

O viés sexista fica evidente quando se verifica que a reforma busca reduzir, se não aniquilar, o único mecanismo que reconhece minimamente

²⁰ Dados extraídos da apresentação de Joana Mostafa, do IPEA, feita durante a audiência pública da Comissão Especial da PEC nº 6, de 2019 - Reforma da Previdência do dia 28 de maio de 2019. Apresentação disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social/documentos/audiencias-publicas/JOANAgenero_prev_comissaoPEC06.pdf. Acesso em 10-06-2019.

a divisão sexual do trabalho em nossa sociedade: os critérios diferenciados entre homens e mulheres na previdência social.

Inúmeros dados e indicadores demonstram que a participação da mulher na atividade econômica e produtiva de bens e serviços é menor, sendo ainda a inserção do gênero feminino mais precária e ligada a atividades com menores rendimentos e maiores taxas de desemprego e de informalidade. No ano de 2015, por exemplo, os homens detinham 76,2% da participação no mercado de trabalho.

As mulheres realizam, em média, duas vezes mais trabalhos domésticos e de cuidados do que os homens, de acordo com dados da PNAD Contínua do IBGE, correspondendo, respectivamente, a 21,3 e 10,9 horas por semana em 2018.

Se olharmos para as aposentadorias concedidas pelo RGPS em 2014, as mulheres tiveram, em média, 22,4 anos de contribuição²¹. Considerando-se apenas a aposentadoria por idade, metade das mulheres que acessaram esse benefício comprovaram, em média, apenas 16 anos de contribuição²². As mulheres, é bom lembrar, sempre predominaram no número de beneficiários da aposentadoria por idade, compondo, no ano de 2017, 63% do total de segurados em gozo desse benefício previdenciário.

Quando se trata da aposentadoria por tempo de contribuição, a qual não exige idade mínima, mas requer 30 anos de contribuição para as

²¹ **Previdência e gênero: por que as idades de aposentadoria de homens e mulheres devem ser diferentes?** Organizadores: Joana Mostafa, Alexandre Arbex Valadares, Marcelo Galiza Pereira de Souza, Marcela Torres Rezende e Natália de Oliveira Fontoura. IPEA - Nota Técnica - 2017 - março - Número 35, página 18. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/20170321_nt35-discoprevidencia-e-genero.pdf. Acesso em 10-06-2019.

²² Idem.

mulheres e 35 anos para os homens, as mulheres representam apenas 32,1% dos assistidos²³.

Esses dados refletem nada menos do que a triste e evidente desigualdade estrutural que há entre homens e mulheres no Brasil. Essa desigualdade se verifica tanto na inserção no mercado de trabalho quanto na distribuição do ônus das tarefas domésticas e dos cuidados com os familiares em situação de dependência, tais como crianças pequenas, pessoas com graus moderado ou grave de deficiência, idosos e parentes enfermos.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE no ano de 2017, revelou que 25,6% dos homens entrevistados dedicou-se, na semana de referência, a cuidados com parentes, ao passo que entre as mulheres esse percentual chegou a 37%. No que se refere à chamada dupla jornada – compreendida como o somatório das horas dedicadas aos afazeres domésticos e ao trabalho na ocupação econômica – dados de 2014 apontam que as mulheres possuíam jornada semanal média de 54,7 horas, 17% maior do que aquela apurada entre homens (46,7 horas). Isso representa 8 horas a mais a cada semana ou 66 dias ao ano, tendo em conta a jornada semanal padrão de 44 horas.

No ano de 2015, apurou-se que 91% das mulheres possuíam envolvimento em algum tipo de trabalho doméstico, tendo os homens chegado a apenas 53%. As mulheres também estão sujeitas a maiores taxas de desocupação e trabalho na informalidade. Naquele mesmo ano, elas sofreram com 11% de desemprego, frente aos 7,9% verificados entre os homens. Nesse mesmo período, 35,5% das mulheres estavam ocupadas sem carteira de

²³ Alta entre mulheres, aposentadoria por idade reflete fragilidade na inserção delas no mercado. Maio de 2017, disponível em <http://www.generonumero.media/mulheres-sao-ponta-mais-fragil-dos-beneficiosda-previdencia/>. Acesso em 04-04-2019.

trabalho assinada, percentual significativamente maior do que aquele observado na força de trabalho masculina, da ordem de 18,3%. De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2014, a permanência das mulheres no mercado de trabalho formal é menor: elas ficam em média 37 meses no mesmo trabalho, período inferior ao dos homens, que é de 41,7 meses.

Com o agravamento da crise econômica, encerramos o primeiro trimestre de 2019 com as mulheres sofrendo com 15% de desemprego, contra uma taxa de 11% observada entre os homens.

Durante a audiência pública do dia 28 de maio de 2019, realizada no âmbito deste Comissão Especial, a pesquisadora Joana Mostafa nos apresentou um dado mais preciso de quantas mulheres não conseguiriam se aposentar pelas novas regras que exigem 20 anos de contribuição, no mínimo: são 44% das mulheres urbanas²⁴. Por essas razões, a PEC nº 6, de 2019, merece ser rejeitada.

Analisando-se essa série de dados relativos à realidade da inserção e da participação da mulher no mercado de trabalho, é inegável constatar que exigir 20 anos de contribuição será, na prática, negar o direito social à proteção social previdenciária a milhares de mulheres, principalmente as pobres e negras. Por isso reiteramos a importância de se fixar o tempo de contribuição mínimo para aposentadoria feminina em 15 anos e, nos posicionamos, pela rejeição da manutenção dos 20 anos para os homens pobres e em especial a população negra.

²⁴ Joana Mostafa. Audiência pública do dia 28 de maio de 2019. Segundo ela, a fonte dos dados é Mostafa e Theodoro, 2018, Microdados concessões INSS 2014. Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social/documentos/audiencias-publicas/JOANAgenero_prev_comissaoPEC06.pdf. Acesso em 10-06-2019.

7. Idade mínima para os professores e transição

A PEC nº 6, de 2019, aumenta a idade mínima de aposentadoria dos professores da rede pública para 60 anos de idade. Não há diferenciação entre os sexos. Hoje a Constituição fixa esse critério etário em 50 anos, para mulheres, e 55, para homens.

Para os professores filiados ao RGPS, da rede particular ou vinculados a algum município que não instituiu RPPS, a reforma propõe estabelecer o mesmo critério de 60 anos de idade, sem distinção de gênero. Vale lembrar que hoje não é exigida idade mínima para a aposentadoria do professor no RGPS.

No substitutivo apresentado pelo relator, é mantida a idade mínima de 60 anos para os professores do sexo masculino, e reduz-se a idade mínima proposta para professora, fixando-a em 57 anos, em ambos os regimes, próprio e geral.

As regras de transição para os professores também são absurdas. Na PEC exige-se 51 anos de idade e 25 anos de contribuição para a mulher, e 56 de idade e 30 de contribuição para os homens, isso observado o draconiano sistema de pontos, que começa em 81 para a mulher e em 91 para os homens, chegando a 95 e 100 pontos, respectivamente.

No substitutivo, é mantido esse sistema de pontos, sendo exigido os mesmos critérios de idade e de tempo de contribuição da regra de transição da PEC, mas com um ajuste na pontuação final da professora, dentro da regra do aumento gradativo, para, em vez de fixar a exigência em 95 pontos, reduzi-la para 92, observando a lógica da redução da idade, de 60 para 57 anos, ao que tudo indica.

Esse conjunto de regras de transição e novas regras para aposentadoria é absurdo, e vem reforçar a impressão da sociedade de que o Poder Público não valoriza o magistério. Ao contrário, quer agravar ainda mais as condições árduas de trabalho dessa categoria tão importante para a formação de crianças, adolescentes e jovens no Brasil. Os professores terão de trabalhar sabendo que somente se aposentarão em um futuro distante, em que muito provavelmente não terão mais condições de saúde para aproveitar seus dias de descanso na velhice.

Todos sabemos que o exercício do magistério nas escolas da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio, sobretudo na rede pública, é tarefa desafiadora. Não há infraestrutura adequada. Em regra, observa-se excesso de alunos por professor em sala de aula, sendo o Brasil um dos países que apresentam a maior média no tamanho das turmas. Faz parte da realidade do professor brasileiro, ainda, a violência nas escolas. Tudo isso os expõe a elevados níveis de estresse, sobrecarga psicológica e doenças variadas decorrentes da atividade profissional, como doenças psiquiátricas, neurológicas, relacionada às cordas vocais, doenças cardiovasculares, problemas de coluna e alergias na pele e vias respiratórias provocadas pelo pó de giz. Entre os professores, verificam-se as maiores taxas de afastamento do trabalho por razões de saúde.

Além de serem inadequadas para a realidade de sala de aula, as idades mínimas proposta para os professores, de 57 anos para as mulheres e de 60 para os homens, o sistema de pontos da regra de transição é absurdo e penaliza com mais veemência as professoras, em um viés francamente machista. Os 81 pontos, que configuram a partida da regra, exigem da mulher, de forma indireta, uma idade de, na verdade, 56 anos, quase o mesmo que a nova regra, com a diferença de apenas 1 ano.

Se olharmos o aumento gradual da regra de transição, que termina com 92 pontos para as mulheres, verificamos uma idade mínima indireta de 67 anos, muito superior à nova idade de aposentadoria dos professores homens, fixada em 60 anos. Se não for assim, para juntar os 92 pontos com a nova idade mínima de 57 anos, a professora terá de ter trabalhado por incríveis 35 anos, em sala de aula, em pé e entonando a voz.

Isso é um total contrassenso. É um verdadeiro retrocesso na proteção social dos professores, impondo medida extremamente injusta em relação a uma categoria que é absolutamente fundamental para desenvolvimento econômico e social, já que é responsável por formar crianças e adolescentes, que serão os futuros trabalhadores deste País. Todos sabemos que não há futuro se não olharmos com cuidado para a melhoria da educação básica, o que exige a valorização do magistério.

Por isso, manifestamos nosso repúdio a mais um ponto proposto pela PEC nº 6, de 2019, e do substitutivo do relator.

8. Redução do valor dos benefícios de pensão

O benefício previdenciário da pensão por morte é um dos alvos da Reforma apresentada pelo Governo Bolsonaro, para qual se propõem mais limitações e redução em seu valor.

Para começar, o texto da PEC nº 6, de 2019, desvincula essa prestação do valor do salário mínimo, podendo, portanto, a pensão ter valor inferior ao piso salarial do nosso país. É o que decorre da nova redação dada ao inciso V do art. 201 da Constituição, que trata da pensão. Por essa nova redação, fica suprimido trecho “observado o disposto no § 2º”, que dispõe exatamente sobre a proteção do valor do benefício em relação ao salário mínimo.

O substitutivo do relator, nesse ponto, tentou amenizar a situação, ao prever a garantia do valor do salário mínimo apenas na hipótese de a pensão ser a única fonte de renda auferida pelo beneficiário, mas não resolve a grande injustiça de permitir o pagamento de pensões, em muitos casos, com valor inferior àquele piso.

O cálculo da pensão, que hoje no RGPS equivale à aposentadoria do beneficiário que falece ou à aposentadoria a que teria direito o segurado na data do óbito, passa a corresponder a 50% desse valor, que já será reduzido drasticamente pelas novas regras propostas para a apuração do benefício de aposentadoria, conforme explicado no item anterior deste voto em separado. Sobre essa base, são acrescidos ao valor da pensão 10% por dependente. Se o(a) segurado(a) deixou somente o(a) cônjuge ou companheiro(a), a pensão corresponderá a 60% da aposentadoria que recebe ou a que teria direito. Isso significa uma drástica redução do orçamento familiar.

O problema se agrava, contudo, com as restrições impostas pelas regras de cumulação de benefícios de aposentadoria e pensão. A PEC nº 6, de 2019, estabelece a proibição de acumulação de benefícios previdenciários, definindo seu alcance e exceções, sendo que esses critérios teriam efeitos imediatos na assustadora hipótese de ser aprovada essa reforma, pois não há previsão de regra de transição quanto à cumulação de benefícios previdenciários.

No RGPS, dentre as hipóteses de permissão de acumulação, admite-se a percepção de pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro segurado com aposentadoria paga pelo RGPS ou por RPPS.

Nesses casos, porém, “será assegurado o direito de recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso” somado a apenas uma parte do outro benefício, que será apurada de forma cumulativa por meio

de faixas de renda, que vão de um até quatro salários mínimos e, na prática, garantem o pagamento de 80% desse valor de piso até a quantia de 2 salários mínimos.

Como são regras que passarão a vigorar no dia seguinte à publicação da Emenda Constitucional que resultaria da aprovação da PEC nº 6, de 2019, inúmeros casais de idosos sofreriam, de imediato, as restrições dessas duríssimas regras. Por serem pessoas idosas, não é difícil imaginar que, exatamente em razão da idade mais avançada, eles não teriam como reagir a esse conjunto de mudanças extremamente desfavorável, que certamente repercutirá em seu orçamento familiar. Idosos dificilmente poderiam, de um dia para o outro, reprogramar seus padrões de consumo e seus gastos familiares, que não são perfeitamente divisíveis por dois e nem sempre podem ser ajustados de um mês para o seguinte. O Ministro da Economia, Paulo Guedes, argumentou durante reunião da Comissão de Finanças e Tributação no dia quatro de junho deste ano, que tal medida não teria impacto negativo para os idosos uma vez que haveria redução das despesas do casal a partir da morte de um dos cônjuges ou companheiros. No entanto, é evidente que os gastos fixos em uma residência, tais como aluguel, IPTU/TLP e taxa de condomínio, que não desaparecem com a ausência permanente de um dos cônjuges ou companheiros. Outras despesas, como aquelas com tarifas de luz, telefone, água e esgoto, também não se reduzem necessariamente de forma linear nesse cenário. Tampouco é improvável, se não impossível, idosos voltarem a desenvolver atividade remunerada ou acumular patrimônio a essa altura da vida. Contratar um seguro também seria praticamente inviável, dados os riscos e custos necessariamente envolvidos. A afirmação do Ministro além de falsa, é cruel e insensível com os idosos brasileiros.

Há, ainda, um componente que desconsidera a questão das desigualdades de gênero no Brasil. Certamente as mulheres serão as maiores prejudicadas por essas alterações nas regras de pensão, não só porque numericamente são as maiores beneficiárias do benefício da pensão por morte,

representando 77% dos dependentes em gozo do benefício no regime urbano e 67% no rural²⁵, mas também em razão da diferenciação salarial decorrentes da discriminação de gênero e do contexto socioeconômico em que se encontram a maioria das mulheres brasileiras. As mulheres, quando receberem aposentadorias próximas ao valor limite estipulado para o recebimento conjunto com a pensão, sofrerão, de uma hora para a outra, brusca perda de renda, o que contribuirá para o empobrecimento de cônjuges sobreviventes idosas.

Não há condições, portanto, para que esta Comissão aprove essa reforma previdenciária tão cruel com os futuros aposentados e pensionistas do Brasil, devendo ser proferido parecer pela rejeição da matéria.

9. Desconstitucionalização e segregação contábil do resultado da seguridade social

De acordo com a redação que a PEC nº 6, de 2019, pretende conferir aos arts. 40, § 1º, e 201, § 1º, da Constituição, regras, critérios e diretrizes relativos à organização e ao funcionamento dos regimes geral (RGPS) e próprio (RPPS) de previdência social deixarão de ser matéria constitucional, sobretudo os requisitos para aposentadoria e pensão, passando a ser disciplinados e previstos em lei complementar.

O texto do substitutivo, não obstante tenha mantido no corpo permanente do texto constitucional as idades mínimas de aposentadoria do RGPS, manteve a desconstitucionalização da fixação do tempo mínimo de contribuição desse regime, bem como também retirou do texto constitucional os

²⁵ Dados extraídos da apresentação de Joana Mostafa, do IPEA, feita durante a audiência pública da Comissão Especial da PEC nº 6, de 2019 - Reforma da Previdência do dia 28 de maio de 2019. Segundo ela, a fonte é identificada como Ansiliero et al, 2019, tendo sido utilizados dados da Pnad Contínua de 2016. Apresentação disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social/documentos/audiencias-publicas/JOANAgenero_prev_comissaoPEC06.pdf. Acesso em 10-06-2019.

critérios etário e contributivo de todos os regimes próprios, isto é, da União, do DF, dos Estados e dos Municípios, com o agravante de que essas matérias poderão ser disciplinadas por lei ordinária e não lei complementar, ou seja, piorando ainda mais a instabilidade e insegurança das regras previdenciárias.

De acordo com o texto do substitutivo apresentado pelo relator, esses critérios, no que diz respeito ao RGPS e ao RPPS da União, poderão ser alterados até mesmo por Medida Provisória, o que pode haver de mais precário e deletério à necessária segurança e previsibilidade que a matéria previdenciária impõe.

Isso tudo significa que não será mais necessário que o Congresso Nacional observe o rito de reforma do texto constitucional, que exige três quintos de votos em dois turnos em ambas as Casas que o compõem, além da identidade do texto que é aprovado na Câmara e no Senado.

Com essa mudança proposta pelo relator, de reservar a matéria para a lei ordinária, passa a ser possível modificar as regras de aposentadoria com maioria simples, o que pode, na prática, ensejar a aprovação relâmpago de mudanças nas regras de aposentadoria pelo processo de votação simbólica, em comissão, se conclusiva a deliberação, ou em Plenário da Casa congressional onde tramita a matéria. Em todos os casos, sabemos que, estando presentes – ou apenas tendo registrado presença – na reunião de comissão ou na sessão plenária, qualquer número de votos que supere os que se posicionam contrariamente é suficiente para aprovar a matéria.

Esse quadro conseguiu a façanha de piorar ainda mais a proposta inicial do Governo, que consistia em reservar o assunto para a lei complementar, cuja aprovação depende do quórum de maioria absoluta dos membros da Casa parlamentar em que tramita.

Concretamente, essa desconstitucionalização significaria uma muito menor estabilidade nesse conjunto de regras que rege um dos aspectos mais importantes da vida do trabalhador, que são os requisitos para se aposentar e o cálculo dos respectivos proventos. Não há dúvidas que o procedimento de alteração formal do texto da Constituição, que é mais dificultoso para o Parlamento brasileiro, como sabemos, serviu, nestes últimos 30 anos, como uma forma de proteção dos trabalhadores, segurados e beneficiários da previdência social contra governos de ocasião que pretendiam ou tentaram esvaziar esses direitos. Afinal, a negociação das mudanças é mais difícil para qualquer Governo. Ademais, por ser o Brasil um dos países do mundo mais resiliente à redução das desigualdades, de gênero e de raça, resiliência essa conquistada a partir das mobilizações da década de 80, na luta pela afirmação dos direitos sociais, plasmou no texto constitucional a previdência como um direito fundamental, a salvo de flutuações econômicas e sociais.

A desconstitucionalização proposta, portanto, representa insegurança jurídica para toda a sociedade, conjugada ao inegável retrocesso social, à fragilização de direitos fundamentais e à flagrante violação ao princípio da confiança, que deve reger as relações entre o Poder Público e os cidadãos submetidos às decisões daquele, razão pela qual deve ser categoricamente rejeitada por esta Comissão Especial.

A criação de três suborçamentos pela PEC nº 6/2019 empregadas no texto do substitutivo do relator, corresponde à visão de desvinculação da previdência da seguridade social, ao imputar receitas e despesas do RGPS e do RPPS em orçamento próprio, desconsiderando a integração entre previdência e o orçamento da seguridade social como um todo e a inclusão de receitas como as contribuições sociais no financiamento da previdência. Quer o governo legitimar a conta que é feita de déficits na previdência, mas que não está prevista em nenhum lugar do texto constitucional hoje em dia.

E mais, no texto do relator, o comando fala em identificação de “rubricas contábeis específicas para cada área”, das receitas e das despesas “vinculadas a ações de saúde, previdência e assistência social”, o que é completamente sem lógica e problemático, pois o texto constitucional, a toda evidência, determina que as contribuições sociais do art. 195²⁶, as quais se incluem aquelas que o governo força a barra para dizer que são previdenciárias, destinam-se e pertencem à Seguridade Social como um todo, não havendo, portanto, contribuições para a saúde e para a assistência, que, aliás, são políticas que, por serem universais, não exigem do usuário qualquer contribuição. Portanto, não é possível divisar o que seria repartido e vinculado especificamente às áreas da saúde e da assistência social, como pressupõe ser factível o texto do substitutivo.

10.Redução do valor dos benefícios de aposentadoria

Um ponto preocupante trazido pela PEC nº 6, de 2019, diz respeito às regras de apuração do valor dos benefícios de aposentadoria. A fórmula de cálculo proposta é bastante cruel com os idosos e, por via de consequência, com os dependentes dos segurados da previdência social, já que o valor do benefício de pensão parte do valor da aposentadoria que o falecido recebe ou daquela a que teria direito se na data da morte fosse aposentado.

A regra de cálculo para determinar o valor da aposentadoria não permitirá mais a exclusão do período correspondente a 20% das menores contribuições, como é admitido hoje. Apura-se a média das remunerações que serviram de base para as contribuições a partir de 100% do período de atividade em que se auferiu renda por meio do trabalho. E mais, sobre essa média incide um redutor que diminui a reposição da renda média apurada para apenas 60%,

²⁶ Art. 195. **A seguridade social** será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

acrescida de 2% para cada ano de contribuição que exceder o período mínimo exigido de 20 anos. Isto significa que a integralidade só é alcançada aos 40 anos de contribuição.

Novamente nos cabe alertar que essa fórmula beneficia aos mais ricos, que conseguem trabalhar formalizados, de forma mais estável e por mais tempo, conseguindo reunir mais de 30 anos de contribuição. Se na modalidade por tempo de contribuição, que concentra os segurados mais bem remunerados, a média é de aproximadamente 33,3 anos de atividade laboral formalizada, na aposentadoria por idade, em que se concentram os segurados urbanos com piores salários e rendimento do trabalho, o tempo médio é de apenas 19,3 anos.

Assim essa regra de cálculo prejudicará os trabalhadores mais pobres, pois essa dificuldade de reunir mais de 19 anos de contribuição os impedirá de ultrapassar os 60% de taxa de reposição da renda média de seu histórico contributivo para a previdência, pelos motivos já demonstrados em itens anteriores deste voto em separado.

De acordo com simulações feitas pela Professora Denise Lobato Gentil, do Instituto de Economia da UFRJ, apresentada a este Colegiado durante a audiência pública do dia 28 de maio de 2019, a grande maioria dos aposentados, em torno de 75% destes, receberiam, pelas regras da PEC nº 6, de 2019, menos de 70% da média de todos os salários de contribuição, lembrando que muitos dificilmente chegariam a 70%, “porque quanto mais elevada a idade, menor a probabilidade de se conseguir contribuir e, assim, fechar 20 anos de contribuição”²⁷.

²⁷ Disponível em https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/pec-006-19-previdencia-social/documentos/audiencias-publicas/APRESENTAODENISEGENTIL_CMARA_COMISSOESPECIALReformadaPrevidncia_maio2019.pdf. Acesso em 10-06-2019.

Convém advertir que essa regra de cálculo promove, também, uma série de distorções e iniquidades em prejuízo de pessoas que, mesmo tendo contribuído por período maior, quando comparadas a outras, acabam recebendo um benefício de aposentadoria menor do que pessoas em situação parecida, mas que contribuíram por período menor. Essa falha foi identificada pelo matemático Márcio Carvalho, doutor em matemática aplicada pela Universidade do Colorado (EUA), que fez diversas simulações que comprovam o problema de pessoas que, tendo contribuído por mais de 20 anos – o mínimo necessário para se aposentar – mas com salários menores, tiveram o valor de seus benefícios reduzidos mesmo tendo recolhido mais para a Previdência do que pessoas com menos tempo de contribuição.

Nesse ponto, ao propor em seu substitutivo a correção dessa distorção pela regra simples de permitir, “apenas para fins de cálculo”, que seja desprezado o período de contribuição “caso ele resulte em benefício que lhe seja desfavorável”.

Não fosse suficiente essa redução no valor das aposentadorias, o texto original da reforma pretendia, ainda, suprimir do texto constitucional a garantia da preservação do valor real dos benefícios de aposentadoria e pensão. A redação atual do § 4º do art. 201 da Constituição determina que será assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. A PEC nº 6, de 2019, porém, sobrepõe o texto do atual parágrafo § 4º do art. 201 por conteúdo sem qualquer conexão com o atual.

O substitutivo propõe a manutenção das regras constitucionais que impõe ao poder público o dever de preservar o valor real dos benefícios previdenciários, deixando-os a salvo da corrosão do poder de compra que a inflação naturalmente provoca.

11. Aposentadoria Especial

Os servidores públicos e trabalhadores sujeitos a agentes nocivos podem se aposentar hoje aos 15, 20 e 25 anos de contribuição, sem exigência de idade mínima, a depender do grau de nocividade à saúde representado pela atividade especial, se leve, médio ou alto, respectivamente.

Pela nova regra trazida pela PEC nº 6, de 2019, e mantida no substitutivo do relator, o servidor público cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, poderá se aposenta se tiver, cumulativamente, o mínimo de: 60 anos de idade; 25 anos de efetiva exposição e contribuição; 10 anos de efetivo exercício de serviço público; e 5 anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria.

Para os segurados do RGPS, o texto da reforma e o do substitutivo exigem as seguintes idades mínimas e tempo de exposição a agentes nocivos: a) 55 anos de idade e 15 anos de contribuição, quando se tratar de atividade especial considerada severa; b) 58 anos de idade e 20 anos de contribuição, quando for moderada atividade especial; e c) 60 anos de idade e 25 anos de contribuição, para o grau leve.

A regra de transição do texto original da reforma, mantida no substitutivo, para o servidor e o trabalhador exposto ao grau leve exige deles o somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 pontos, com 25 anos de efetiva exposição e contribuição. E mais, a partir de 1º de janeiro de 2020, a referida pontuação será acrescida de um ponto a cada ano, até atingir o limite de 99 pontos, no texto da PEC. No texto do substitutivo prevê que a partir de 2020, os pontos sobem em 6 meses a cada ano até atingir 96 pontos, suavizando um pouco a regra proposta pelo Governo.

O grande problema é que o sistema de pontos, com a previsão de 86 pontos, por exemplo, acaba por exigir de forma indireta do segurado 61 anos de idade, se ele contar com apenas 25 anos de efetiva exposição e de contribuição, como é exigido hoje e mantido na regra nova. Essa regra de transição, que deveria proteger as expectativas de direitos e promover um meio termo entre as regras velha e nova, acaba por ser mais dura que a regra nova, que exige os mesmos 25 anos de contribuição e somente os 60 anos de idade, sem perspectiva de aumento na idade, com o faz o sistema de pontos, por meio do qual 86 pontos é apenas a partida de uma regra que vai gradualmente aumentado até atingir 96 pontos, nesse exemplo.

Respeitado o tempo máximo de permanência nessas atividades, até mesmo pelas regras de proteção da saúde do trabalhador, que é de 25 anos, a partir do qual a legislação presume a efetivação do dano à saúde, a pontuação de 96 pontos exige a inacreditável idade de 71 anos para aposentadoria de um trabalhador exposto e risco de saúde. Ele então deveria ter começado nessa atividade somente aos 46 anos, para ser “devidamente” protegido por essa regra de transição.

Salta aos olhos a injustiça e a distorção da regra de transição da PEC nº 6, de 2019, e do substitutivo, quando comparada com a novas regras transitórias, que vão vigorar até a edição da lei complementar que definirá esses critérios. Ora, como pode a regra de transição ser mais rígida e difícil de ser cumprida, quando comparada com a nova regra? Não há transição para esses trabalhadores, na prática.

Há sim o impedimento para se aposentarem quando cumpridos os 25 anos de exposição a agente nocivo, o período máximo de contato com substância prejudicial à saúde que a lei declara e afirma ser tolerável pelo organismo de um ser humano.

Com exceção daquele servidor que começou a trabalhar nessa função a partir de 36 anos, hipótese em que a pontuação de 86 casaria perfeitamente com os 25 anos de contribuição, todos os que começaram a trabalhar na casa dos 20 anos terão de permanecer na atividade nociva por mais 5, 10 ou 15 anos, para poderem completar a idade mínima e poderem então se aposentar. Estarão vivos? Estarão com a saúde completamente comprometida?

Vejamos um exemplo de um técnico em radiologia que começou a trabalhar nessa atividade aos 25 anos. A regra de transição aumenta em 11 anos sua exposição à radiação ionizante (raios X), um conhecido agente nocivo cujos efeitos no organismo humano são comprovadamente deletérios e maléficos. E, à medida que os pontos exigidos para a aposentadoria não crescendo, mais distorções desse tipo ocorrerão. Se hoje os 86 pontos impõem a idade de 36 anos como aquela que faz coincidir o tempo máximo de exposição com a idade mínima de aposentadoria, os 96 pontos do final da regra, passará a exigir esse início da profissão aos 46 anos de idade.

Isso é uma verdadeira lesão aos direitos fundamentais à saúde e à integridade física desses trabalhadores, para não mencionar os prejuízos que lhes são causados pela nova fórmula de cálculo dos proventos de aposentadoria, extremamente prejudicial a esses trabalhadores, o que corrobora e induz a permanência desse trabalhador por período superior àquela considerado limite para o organismo humano.

A conclusão é que essa reforma e também o substitutivo do relator irão causar lesões à integridade física de vários trabalhadores, ao forcarem ou induzirem sua permanência em atividades profissionais prejudiciais à saúde, razão pela qual somos pela sua rejeição.

12. Aposentadoria Rural

A Constituição de 1988, em seu art. 201, § 7º, inciso II, estabelece que o critério etário da aposentadoria por idade para os trabalhadores rurais é reduzido em 5 (cinco) anos em relação aos demais segurados, considerados urbanos, sendo de 60 anos de idade, para o homem trabalhador do campo, e de 55 anos, para a trabalhadora agrícola.

Os trabalhadores rurais podem ser empregados, contribuintes individuais e segurados especiais. Enquanto as duas primeiras categorias participam da cobertura oferecida pelo RGPS mediante o desempenho de atividade remunerada, o que lhes impõe o dever de recolher contribuições previdenciárias, os últimos estarão protegidos pelo sistema previdenciário se exercerem atividade rural em regime de economia familiar (§ 8º do art. 195 da Constituição).

As contribuições previdenciárias dos segurados especiais só serão exigidas na hipótese de comercialização de excedente da sua produção rural, mediante a aplicação de uma alíquota hoje fixada em 1,2% pelo inciso I do art. 25 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Por outro lado, esses segurados somente acessarão benefícios no valor de um salário mínimo.

A aproximação no tratamento previdenciário e a equivalência de benefícios e serviços entre trabalhadores rurais e urbanos (inciso II do parágrafo único do art. 194 da Constituição) constitui uma das grandes conquistas sociais inscritas na Constituição Cidadã de 1988.

A PEC nº 6, de 2019, na contramão dessa proteção social dos direitos fundamentais da população rural, equipara a idade mínima para aposentadoria das trabalhadoras rurais àquela exigida para os homens, exigindo de ambos 60 anos de idade com, no mínimo, 20 anos de contribuição (incisos I e II do art. 24 da PEC). Vale lembrar que os números mais recentes da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, referentes a 2017, mostram que apenas

4% dos trabalhadores rurais trabalham de carteira assinada, o que é um indicador do que a reforma da previdência, nestes moldes, poderá representar.

A reforma também passa a exigir dos segurados especiais, o pagamento do “valor mínimo anual de contribuição previdenciária do grupo familiar”, transitoriamente fixado em R\$ 600,00 (seiscentos reais), mesmo na hipótese de não haver a comercialização de produção que exceda àquela consumida pela subsistência do próprio núcleo familiar (§ 1º do art. 35 da PEC).

Essas mudanças representam verdadeira ruptura com o projeto original da Constituição de conceder um tratamento diferenciado ao pequeno produtor rural, que explora a atividade campesina de forma hipossuficiente, muitas vezes para a própria subsistência do grupo familiar. Em claro retrocesso social quanto à forma especial de proteger o trabalho rural voltado ao desenvolvimento do núcleo familiar, a reforma previdenciária apresentada pretende instituir cobrança de contribuição anual mínima para esses trabalhadores.

Essa medida desconsidera a realidade de que muitos desses brasileiros não possuem qualquer capacidade contributiva, pois produzem para o próprio sustento alimentar, não auferindo rentabilidade econômica alguma, isso sem mencionar a sujeição da produção às intempéries climáticas, de relevo, de solo, às secas e variações em regimes de chuva, às pragas, aos custos dos insumos agrícolas, às variações de preços dos produtos, enfim, a uma série de riscos a que se submetem os pequenos produtores.

Todos sabemos das disparidades entre as diversas regiões do nosso vasto Brasil, cada uma com sua realidade social e níveis de desigualdades. Assim, a exigência de contribuição mínima anual para os segurados especiais certamente iria excluir milhões de pequenos produtores que vivem e trabalham no campo, sobretudo na região Nordeste e também na região

Norte. A elevação da idade mínima da trabalhadora rural também configura violação ao direito fundamental de acesso ao mínimo existencial mediante participação no sistema de previdência dessas mulheres.

O tratamento diferenciado que existe hoje é claramente justificado pela penosidade da atividade rural, sobretudo quando explorada em regime de economia familiar, sempre a exigir esforço físico considerável, o que inviabiliza a permanência do trabalhador rural na atividade depois dos 60 anos de idade.

Mas não é só isso. O trabalho no campo, em regra, começa bem mais cedo que o urbano. Conforme apurou-se na PNAD de 2014, 78,2% dos homens e 70,2% das mulheres iniciaram suas atividades profissionais no campo antes de completarem 14 anos. Se a idade do homem rural não está sendo alterada, a elevação de 5 anos na idade mínima da mulher é uma completa injustiça.

Estudos conduzidos pelo IPEA demonstram que a idade da trabalhadora rural na data da cessação da sua aposentadoria é 6,5 anos menor que a da trabalhadora urbana. No entanto, a PEC diferencia em apenas 2 anos, no critério de idade, as mulheres rurais e as urbanas. Importante também ressaltar que a trabalhadora rural, além de “pegar pesado” na roça, também tem de cuidar dos afazeres domésticos, estando submetida à dupla ou tripla jornada de trabalho. Além disso, dados estatísticos demonstram que, entre as mulheres que se dedicam à atividade agrícola, 97,6% realizam afazeres domésticos, enquanto que, entre os homens, apenas 48,22% realizam. Elas dedicam, em média, 28,01 horas semanais a esse trabalho. É quase um terço a mais que a média das mulheres e quase três vezes mais que os homens.

As alterações promovidas pela PEC nessa seara, por comprometerem o mínimo existencial, negando o tratamento especial e

diferenciado imprescindível à população rural, ofendem a vedação ao retrocesso social, além de promoverem um considerável aumento da pobreza no meio rural, caso sejam aprovadas. Não há dúvidas quanto ao potencial da reforma de causar um retrocesso no processo de redução da pobreza. Entre 2005 e 2014, caiu de 73% para 49% a pobreza entre a população rural. Estima-se que a Previdência Rural contribui com ao menos 1/3 da redução da pobreza no campo nesse período.

Por fim, aprofundará ainda mais as desigualdades regionais, penalizando as regiões mais pobres: mais de 70% da pobreza extrema está situada na zona rural do Nordeste.

13. Privatização e mercantilização da previdência complementar

A única alteração que a PEC nº 6 de 2019 propõe no campo da previdência complementar diz respeito à possibilidade de planos de benefícios instituídos e patrocinados por ente federativo (União, Estados, DF e municípios) para seus servidores efetivos (concursados) serem administrados “por entidade fechada de previdência complementar não instituída pelo ente federativo ou por entidade aberta de previdência complementar”, após o devido processo licitatório.

O substitutivo do relator, nesse aspecto, piora a situação da previdência complementar, pois, para além dos planos de benefícios instituídos por entes federativos em favor de seus servidores, faz essa regra alcançar planos patrocinados por empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas controladas direta ou indiretamente e empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, sobretudo no que concerne à possibilidade de entidade aberta de previdência complementar administrar esses planos.

E pior, faz isso sem estabelecer a necessidade de prévia licitação, regra que constava somente do texto original da reforma para os planos de previdência complementar da União, do Estados, do DF e dos municípios.

Ambos os textos, vale destacar, retiram a previsão hoje constante da Constituição de que entidades fechadas de planos de previdência complementar de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo possuem natureza pública (§ 15 do art. 40 da Constituição).

Essa supressão não é à toa. Trata-se da completa privatização da gestão de recursos que compõem parte da proteção social previdenciária de inúmeros servidores públicos que se submetem a esse regime, seja porque assim optaram, se ingressaram no serviço público em data anterior à instituição do regime, seja porque ingressaram no serviço público em data posterior, quando a opção se mostrava atrativa, já que o valor de suas aposentadorias e pensões está limitado ao teto do RGPS.

A natureza pública dessas instituições impõe uma série de regras que conferem maior segurança e garantia para os participantes desse sistema, de forma que essa privatização vai permitir maior liberdade na disposição e na administração de recursos, que em sua maior parte são públicos. Afinal, a previdência complementar dos servidores conta com contribuições individuais e também dos entes patrocinadores, que são órgãos da administração pública, o que dá a esses recursos um tratamento jurídico próximo daquele conferido a verbas públicas.

Mas não é só. Ao permitir que entidades abertas possam fazer a gestão desses valores e sem licitação, promove a mercantilização da proteção social de servidores e empregados de empresas controladas pelo Poder Público ou de empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, abrindo a possibilidade de favorecimento indevido e atos de corrupção.

Diferentemente das entidades fechadas de previdência complementar, que se revestem da forma jurídica de fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos (§ 1º do art. 31 da Lei Complementar nº 109, de 2001), as entidades abertas possuem clara finalidade de obter lucros, sendo constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas.

Quando foram concebidas pela Constituição e pela legislação de regência, a ideia era que as entidades abertas serviriam como instrumentos de previdência complementar que operaria planos de benefícios acessíveis a quaisquer pessoas físicas, não lhes sendo exigida vinculação a empresa ou a plano patrocinado, abrindo assim o mercado para a população em geral.

Ao visarem o lucro, as entidades abertas farão a gestão dos recursos, pertencentes a servidores e empregados públicos e a trabalhadores vinculados a grandes empresas nacionais, da forma que permita a maximização dos seus ganhos, isto é, de seu executivos e acionistas. E para atingir essa finalidade, evidentemente, não se preocuparão com a assunção de riscos desnecessários, em detrimento da segurança que essas operações de investimentos requerem. Esse quadro coloca em clara tensão os interesses de trabalhadores e de agentes de mercado.

As entidades fechadas, além de poderem fazer a gestão própria de parte dos recursos sob sua responsabilidade, têm o dever legal de adotarem políticas de investimentos em que não necessariamente são buscados os maiores retornos financeiros, mas sim uma rentabilidade que atenda com o máximo de precisão o equilíbrio atuarial com que devem operar os planos por ela administrados, tudo isso com o menor risco de mercado possível.

Essa diferença é crucial, e o desrespeito a ela certamente implicará prejuízo e insegurança aos participantes e assistidos da previdência complementar.

Além disso, os servidores e trabalhadores participam da governança das entidades fechadas, possuindo poder de voz e de veto em algumas circunstâncias. Nas entidades abertas, os trabalhadores não possuem assento nos órgãos diretivos, executivos e nos conselhos, sendo meramente clientes, em situação de completo conflito de interesses.

A incorporação de conjunto de alterações no texto da Constituição certamente só atenderá aos interesses dos bancos, que são os maiores controladores de entidades abertas e estão sempre sedentos pela expansão do mercado privado de previdência, que já lhes rendem bilionários lucros anualmente. Esse é o verdadeiro compromisso do senhor Paulo Guedes. Não há preocupação com a proteção social.

Um bom exemplo do que pode vir a acontecer com os recursos e o patrimônio de servidores e empregados públicos e privados sob gestão de entidades abertas é o que resultou da apuração conduzida recentemente por auditores independentes contratados pela Funcef, entidade fechada de previdência complementar dos funcionários da Caixa Econômica Federal. Essas investigações descobriram que FIPs (fundos de investimento em participações) geridos pelo Senhor Paulo Guedes, antes dele se tornar Ministro da Economia, pagaram, sem a qualquer justificativa técnica adequada e prévia, como é exigido pela legislação e pelas normas da PREVIC, R\$ 385 milhões de ágio para adquirir empresas, que na verdade valiam bem menos²⁸.

14. Conclusão

Considerando que todos os temas aqui elencados podem ser rediscutidos nessa Comissão Especial ou no Plenário, pontuamos nossas

²⁸ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/auditorias-veem-agio-sem-justificativa-em-compras-de-fundos-geridos-por-guedes.shtml?loggedpaywall>.

preocupações tanto de política econômica quanto de atuação do Estado perante a crise social que avança no país, uma vez que a proposta colocada dificultará a retomada de empregos, de renda, de investimento e, com isso, da economia brasileira.

Por tudo isso, manifestamos nosso repúdio a esse conjunto de regras propostas, votando pela rejeição da PEC nº 6 de 2019 e do substitutivo do relator.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Ivan Valente
Líder do PSOL

Fernanda Melchionna
Primeira Vice-Líder do PSOL

Luiza Erundina
PSOL/SP

Sâmia Bomfim
PSOL/SP