



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL JOÃO CAMPOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências" - PEC006/2019.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 06, DE 2019.

Suprime as redações dadas ao § 6º do art. 40, ao art. 201-A e o art. 115 constantes dos artigos 1º e 2º da PEC 6 de 2019.

EMENDA SUPRESSIVA

Art. 1º Suprimam-se as redações dadas ao § 6º do art. 40 e ao art. 201-A, constantes do artigo 1º da PEC 6 de 2019.

Art. 2º Suprima-se o art. 115, constante do art. 2º da PEC 6 de 2019.

J U S T I F I C A T I V A

O novo art. 201-A introduz algumas regras a serem detalhadas em lei complementar sobre o sistema de capitalização a ser obrigatoriamente instituído para, na prática, substituir o RGP. O art. 115 do ADCT acrescenta algumas diretrizes a serem observadas na sua regulamentação. O § 6º do art. 40 determina que os entes adotarão o regime de forma obrigatória para seus servidores.

O regime de capitalização é o segundo pilar da “Nova Previdência”, ao lado da ampla desconstitucionalização das regras gerais dos regimes previdenciários.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL JOÃO CAMPOS

O dispositivo em tela prevê que lei complementar instituirá novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício.

Esse novo regime será implementado alternativamente ao RGPS e com ele coexistirá, mas, com efeito, tende a suplantá-lo e transformá-lo em regime em extinção.

A lei complementar poderá definir os segurados obrigatórios do novo regime, estabelecendo critérios para essa definição, como o ano de nascimento, ou de ingresso no mercado de trabalho, ou, ainda, excluindo os trabalhadores rurais e domésticos. Trata-se de uma conceituação conflitante com a de que o regime será alternativo ao RGPS ou RPPS, já que “segurado obrigatório” é aquele que, queira ou não, deve contribuir para o regime previdenciário.

Esse novo regime de previdência social atenderá, essencialmente, aos mesmos benefícios do RGPS: I - benefício programado de idade avançada; II- benefícios não programados, garantidas as coberturas mínimas para: a) maternidade; b) incapacidade temporária ou permanente; e c) morte do segurado; e III- risco de longevidade do beneficiário.

Todavia, por se tratar de benefícios na modalidade Contribuição Definida (CD), seus valores não serão definidos com base em idade e tempo de contribuição, mas em com base nos valores das reservas acumuladas. Em certa medida, eles se assemelham a benefícios assegurados pela previdência complementar, e, assim, com a sua implementação haverá um “esvaziamento” das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) já existentes, em particular no serviço público, posto que não haverá razão para que o segurado seja filiado a duas entidades que concorrerão para o mesmo fim.

A PEC nº 6/2019 define as seguintes diretrizes a serem observadas pela lei complementar que regulamentará esse novo regime: I - capitalização em regime de contribuição definida, admitido o sistema de contas nacionais; II - garantia de piso básico, não inferior ao salário-mínimo para benefícios que substituam o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho, por meio de fundo solidário; III - gestão das reservas por entidades de previdência públicas e privadas, habilitadas por órgão regulador; IV – livre escolha, pelo trabalhador, da entidade ou da modalidade de gestão das



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL JOÃO CAMPOS

reservas, assegurada a portabilidade; V - impenhorabilidade, exceto para pagamento de obrigações alimentares; VI - impossibilidade de qualquer forma de uso compulsório dos recursos por parte de ente federativo; e VII - possibilidade de contribuições patronais e do trabalhador, dos entes federativos e do servidor, vedada a transferência de recursos públicos.

Como se percebe do item VII, nesse regime não haverá, a priori, obrigação de contribuição patronal, mas apenas do empregado ou servidor. A “possibilidade” de contribuições patronais e dos trabalhadores tem dois sentidos. Um deles é tornar facultativa a contribuição do empregador, ou seja, a lei complementar poderá ou não prever essa contribuição, o que poderá comprometer gravemente a capacidade de acumulação das reservas individuais, em favor da “desoneração” das empresas. A segunda é afastar a hipótese de aportes de entes públicos que não sejam exclusivamente decorrentes de suas obrigações com empregador. Assim, sem haver comprovação de prejuízos ou déficits, não haverá hipótese de aportes extraordinários, como ocorre nos fundos de pensão.

A gestão das reservas no novo regime poderá ser feita por entidades de previdência públicas ou privadas. Assim, o ente estatal poderá até mesmo contratar seguradoras privadas para gerir o novo regime, ou manter um ente gestor, seja o INSS ou autarquia criada para gerir o regime próprio, ou mesmo uma entidade de previdência complementar fechada ou aberta. Todas as possibilidades estão em aberto.

Ao prever a possibilidade de livre escolha pelo trabalhador da entidade e modalidade de gestão de suas reservas, o novo regime será alvo de disputas no mercado.

Mesmo que haja um ente público para gerir as reservas, qualquer trabalhador, individualmente, poderá escolher onde alocar os seus recursos. A ausência de previsão expressa de contribuição do empregador facilita essa “mobilidade” ou portabilidade e livre escolha, em busca de promessas de melhores rendimentos, mas, também, sujeitando o segurado aos riscos inerentes a tais aplicações financeiras.

A previsão de impossibilidade de uso “compulsório” dos recursos por parte de ente federativo visa impedir que haja apropriação das reservas e seu uso sem que o trabalhador firme autorização prévia. Essa garantia é positiva, mas não tem o poder suficiente para impedir – como ocorre no FGTS e no Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – que recursos que pertencem ao trabalhador sejam mal aplicados e com retorno insuficiente.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL JOÃO CAMPOS

A admissão do sistema de contas nacionais, que objetiva reduzir os custos de transição desse regime, permitirá que o ente estatal continue a arrecadar contribuições e aplicá-las em suas necessidades, desde que, na forma que vier a ser fixada em lei, cada filiado ao regime tenha em sua conta individual registradas e remuneradas ou atualizadas as respectivas contribuições, de forma a que, quando tiver direito a aposentar-se, o valor contabilizado nessa conta “nacional” ou virtual seja suficiente para garantir-lhe um determinado valor de aposentadoria.

Em qualquer caso, porém, o benefício dependerá de por quanto tempo haverá contribuições, em que valores, para que a reserva individual seja suficiente para cobrir o benefício por determinado período de tempo. Para tal fim, o servidor ou trabalhador terá três alternativas: contribuir por mais tempo, contribuir com valor mensal maior, ou postergar o gozo do seu benefício. O tempo de gozo será, também, determinante e é da essência dessa modalidade de regime que, a cada ano, o benefício seja recalculado com base na idade e expectativa de sobrevida do segurado, sob pena de esgotamento das reservas acumuladas.

O Regime de Capitalização deverá, nos termos propostos para o art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), garantir um piso de benefício de aposentadoria não inferior ao salário mínimo, de forma a substituir integralmente o regime de repartição simples nessa faixa de renda, que hoje alcança 46% do total dos benefícios emitidos pelo RGPS1, sendo que perfaz 43% dos benefícios urbanos e 99% dos benefícios rurais. Esse “piso” deverá ser coberto por fundo solidário, e, portanto, reduzirá o volume de reservas individuais dos segurados, mimetizando, assim, o regime de repartição simples.

O seu sistema de financiamento, porém, dar-se-á nos termos de lei complementar, não se sujeitando ao art. 195 da Constituição. Dessa forma, haverá perda de receitas para a seguridade em favor de um regime que poderá desonerar os empregadores quase que totalmente. Por ser, dessa forma, um regime menos oneroso aos empregadores, a “opção” pela adesão a ele deverá, na prática, converter-se em “imposição”, como condição ao próprio estabelecimento de vínculo empregatício.

Uma vez instituído, esse sistema colocará o regime solidário criado em 1998 em obsolescência programada. Ao longo do tempo o RGPS será integralmente sepultado pelo novo sistema.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

DEPUTADO FEDERAL JOÃO CAMPOS

O regime de repartição, em que tanto pode haver a capitalização coletiva e a constituição de reservas para benefícios futuros, como podem os trabalhadores atuais contribuir para o custeio dos benefícios já concedidos, tendo a certeza de que os seus benefícios serão igualmente assegurados no futuro (“pacto entre gerações”), será substituído por um regime de capitalização individual, em que cada indivíduo custeará apenas o seu próprio benefício.

Ele não será, porém, um regime apenas para cobertura de um salário mínimo, e absorverá a totalidade das contribuições dos trabalhadores, que deixarão de recolher para o RGPS. Não há explicitação do que ocorrerá com a atual contribuição dos empregadores para o RGPS, quando tal sistema vier a ser adotado, mas a tendência é que haja desoneração de contribuições, com a não obrigatoriedade a priori de recolhimento de contribuição do empregador.

Contudo, seria um contrassenso afastar essa obrigatoriedade, que já existe no regime de previdência complementar fechada, que tem caráter facultativo, onde a contribuição do participante tem a contrapartida obrigatória de, pelo menos, o recolhimento de mesmo valor pelo patrocinador.

Como é de sua natureza, o novo Regime de Capitalização acarretará enorme incerteza sobre o valor do benefício a que o trabalhador fará jus em sua aposentadoria, com possíveis efeitos semelhantes aos verificados em países como Chile, e México, na América Latina, que adotaram esse regime. Nesses países a experiência demonstrou que persiste um baixo número de segurados (menos de 60%) que efetivamente conseguem contribuir para a previdência, e com irregularidade contributiva (menos de 50% do tempo total da vida ativa). Apenas o Peru, que adotou em 2010 um sistema que permite optar entre um regime público baseado na repartição e benefícios definidos (BD) ou um regime de contribuição definida administrado pelo setor privado, apresenta níveis de reposição de renda, conciliando regimes público (BD) e regime privado (CD), comparáveis aos verificados no Brasil, em relação à renda média. Chile e México apresentam taxas de reposição bastante baixas em relação à renda média: 46,7 e 29,6% para homens, respectivamente.

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE (2014), no Chile e no México cerca de 83% e 72% da aposentadoria são gerados pelo componente de CD. Outros países como Costa Rica e Uruguai registram valores de 19% e 3%, respectivamente.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL JOÃO CAMPOS

No Chile, os trabalhadores contribuem obrigatoriamente para o sistema privado com 10% de seus salários, até o teto de cerca de 8 salários mínimos, e mais 1,55% para custeio administrativo e 1,49% do seu rendimento para o prêmio do seguro de invalidez e sobrevivência. A taxa de reposição é muito baixa. Segundo a Fundação SOL, 50% das pessoas que recebiam em 2017 pensões contributivas recebiam menos de \$ 170.000 (63% do salário mínimo então em vigor, de \$270.000). Excluindo os benefícios por invalidez, 90% dos pensionistas das Administradoras de Fundos de Pensões (AFP) recebiam até 160.000 pesos, ou 59% do salário mínimo. Enquanto nos países da OCDE, 58,2 % das contribuições totais são pagas pelos empregadores, no Chile são de apenas 12% do total.

No Brasil, a contribuição sobre a folha de pagamentos, recolhida pelas empresas, corresponde a cerca de 2/3 do total de contribuições previdenciárias arrecadadas.

No México, a contribuição total (trabalhador e empregador) para a conta de aposentadoria é de 6,275% do salário (mais 0,225% do Governo), contra a média de 18,4% da OCDE.

Com tais contribuições, e considerando a composição do benefício em regime de repartição e capitalização, a taxa de reposição no México, ou seja, o valor do benefício, chega a 29,6% para quem ganha a renda média, e a 57% para quem ganha 50% da renda média, ou seja, metade do que se verifica no Brasil, onde corresponde a 58% da renda média. E, daquele patamar médio, 72% do benefício são oriundos do regime privado.

Naquele país, apenas 34% das mulheres são filiadas à previdência (16 p.p abaixo da média da AL), o que agrava a pobreza feminina na velhice. Há elevada rotatividade no mercado de trabalho, o que leva a que, em média, 25% dos trabalhadores, em cada ano, alternem posições entre mercado formal e informal ou trabalho precário.

Assim, ao cabo, menos de 40% dos trabalhadores contribuem para a previdência. Em media, os trabalhadores contribuem por cerca de 47% de toda a vida laboral.

Em face de tais condições, a taxa de pobreza entre idosos, no México, é de 18%, ou seja, mais do que o triplo atualmente verificado no Brasil (5%). O percentual de idosos entre os 40% mais pobres que recebem aposentadoria é de apenas 15%, contra 70% no Brasil.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL JOÃO CAMPOS

Assim, nota-se que um regime dessa ordem não é capaz de garantir quer a renda adequada na velhice, quer a cobertura universal, quer a superação de desigualdades de gênero, contribuindo, ao contrário, para agravar esses problemas.

A sua implementação, ademais, no caso de substituição de um regime de repartição já estabelecido, com obrigações a serem cumpridas por décadas à frente, implica em elevados custos de transição. No Brasil, esses custos de transição são estimados em mais de R\$ 540 bilhões, no horizonte de 30 anos até 2050, ou o equivalente a 4,1% do Produto Interno Bruto (PIB)² por ano.

Conforme estudo publicado em 2018 pela Organização Internacional do Trabalho³ (OIT), os problemas derivados da implementação de regimes de capitalização levaram, dos 30 países que implementaram regimes de capitalização ou previdência privada entre 1981 e 2014, pelo menos 18 tiveram que restabelecer regimes públicos ou pilares sociais para segurados de menor renda e reverteram total ou parcialmente a privatização. A maioria adotou essas medidas após 2008 quando ficaram evidentes os impactos sociais e econômicos negativos da privatização.

Segundo o estudo, as lições aprendidas da privatização envolvem a redução do direito à aposentadoria em razão da redução ou estagnação das taxas de cobertura, a deterioração dos valores dos benefícios, em razão da adoção da modalidade CD, com a perda de renda na aposentadoria, o aumento da desigualdade de gênero e renda, com a redução de direitos das mulheres e dos mais pobres e a redução da contribuição dos empresários. Os altos custos de transição criaram pressões fiscais: os países tiveram que passar a arcar sozinhos o custeio para as despesas do antigo regime. Os custos administrativos elevados, com a cobranças e taxas e lucro dos seguradores, reduziram o valor dos benefícios. Estruturas de governança frágeis permitiram a captura das funções de regulação e supervisão do setor financeiro e segurador, e houve redução da participação dos trabalhadores no controle e fortalecimento dos agentes econômicos.

Houve concentração no setor de seguros privados e cada vez menos empresas passaram a dominar o setor segurador.

Assim, concluiu a OIT, quem se beneficiou das poupanças de aposentadoria das pessoas foi, sem dúvida, o setor financeiro. Ademais, o efeito do crescimento do mercado de capitais, resultante dessa financeirização, foi limitado, nos países em desenvolvimento. Por fim, os riscos demográficos e



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL JOÃO CAMPOS

demográficos e do mercado financeiro foram transferidos para os indivíduos e houve uma deterioração do diálogo social. As reformas privatizantes foram implementadas sem negociação com os cidadãos afetados, e os canais de diálogo e participação, como a gestão tripartite ou quadripartite da previdência, foram prejudicados ou eliminados.

Em evento realizado pela Fundação Getúlio Vargas em 19 de março de 2019, o Ministro Luiz Fux, do STF, chamou a atenção para o fato de que os princípios contributivos e de solidariedade no âmbito da Previdência são cláusulas pétreas da Constituição e que não podem ser modificados por emenda constitucional. Conforme alertou o Ministro,

"Dentre os princípios constitucionais, estão o contributivo e o da solidariedade. No meu modo de ver, são princípios que representam cláusulas pétreas, que não podem ser modificadas pelo poder constituinte derivado, e esse poder é que vai ser exercido por meio de uma emenda constitucional".

Como destacou o Ministro Fux, o sistema de repartição, de caráter contributivo é um sistema testado e que deu certo:

"O sistema contributivo sempre deu certo porque é um sistema de repartição em que toda sociedade contribui para o deferimento das aposentadorias, que em alguns momentos é precoce."

Porém, para que a reforma seja acatada pelo Judiciário, destaca, deve ser preservado o princípio da dignidade da pessoa humana, em segundo o da razoabilidade e em terceiro, que não haja retrocesso. E isso, efetivamente, o regime de capitalização não assegura.

Assim, a desconstitucionalização, aliada à possibilidade de um novo regime a ser disciplinado em lei complementar, sem quaisquer garantias, incorre na vedação do retrocesso social, ferindo cláusula pétreia da Constituição de 1988, a qual “considera o ser humano como o centro de gravidade de todo o universo jurídico e capricha nas tintas da segurança, assistência social e saúde”



CÂMARA DOS DEPUTADOS
DEPUTADO FEDERAL JOÃO CAMPOS

Dante do exposto, conto com meus nobres pares no sentido de aprovar esta emenda que ora apresento.

Sala das sessões, de maio de 2019.

JOÃO CAMPOS
Deputado Federal



CÂMARA DOS DEPUTADOS

DEPUTADO FEDERAL JOÃO CAMPOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 6-A, de 2019, do Poder Executivo, que "modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências" - PEC006/2019.