



Número 168
Janeiro 2017

PEC 287: A minimização da Previdência pública

DIIESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

PEC 287: A minimização da Previdência pública

A Proposta de Emenda Constitucional nº 287 (PEC 287), enviada pelo governo ao Congresso Nacional no início de dezembro de 2016, altera diversas regras referentes aos benefícios da Previdência e da Assistência Social. As mudanças propostas para a Previdência incidem tanto sobre o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), que protege os trabalhadores da iniciativa privada e os servidores públicos que não contam com regimes próprios, quanto sobre os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), voltados a atender as necessidades dos servidores públicos, federais, estaduais ou municipais. As mudanças aprofundam a convergência das regras entre os dois regimes previdenciários vigentes (RGPS e RPPS¹), embora eles se mantenham distintos.

A justificativa do governo para apresentar a proposta se baseia em uma concepção de que a Previdência Social brasileira se tornou insustentável financeiramente, apresentando reiterados déficits orçamentários, e que seriam necessárias medidas para garantir sua “sustentabilidade por meio do aperfeiçoamento de suas regras”. Atribui como principal causa desta crise de financiamento as mudanças demográficas em curso na população brasileira (em particular, o envelhecimento populacional). Além disso, atribui a existência de “algumas distorções e inconsistências do atual modelo”, que criariam, entre outras questões, disparidades entre os modelos do RGPS e dos RPPS e entre os diferentes segmentos populacionais. Além da previdência, a proposta também altera regras da Assistência Social, reduzindo a abrangência e a capacidade de proteção social.

A mudança radical da Previdência e da Assistência se articula com o *Novo Regime Fiscal*, implementado pelo governo federal por intermédio da Emenda Constitucional 95 (antiga PEC 241/55), que estabelece, para os próximos 20 anos, o teto dos gastos públicos primários, isto é, de todas as despesas, exceto das financeiras (DIEESE, 2016a). A EC 95 representa, de fato, uma reforma do Estado, ao impossibilitar que as despesas e os investimentos sociais, inclusive da Previdência, acompanhem o crescimento da população brasileira e das demandas dela por serviços públicos garantidos pela Constituição Federal de 1988.

¹ O Regime Geral é um só, enquanto existem inúmeros Regimes Próprios. Segundo informações do então Ministério do Trabalho e Previdência, de março de 2016, os dados de 2014 mostravam que “Além da União, dos Estados e do Distrito Federal, existem RPPS em 2.052 Municípios, incluídas todas as Capitais; não possuem RPPS outros 3.517 Municípios, cujos servidores vinculam-se ao RGPS (porém, cerca de 70% da população brasileira vive em Municípios que instituíram RPPS, devido a sua prevalência naqueles de maior porte).”

Esta Nota Técnica apresenta as principais mudanças nas regras previdenciárias e assistenciais propostas. Entre outras alterações, a PEC 287 propõe: extinguir a aposentadoria por tempo de contribuição; estabelecer uma idade mínima única para aposentadoria (aos 65 anos) para praticamente todo o conjunto dos trabalhadores (urbanos e rurais; do setor público e do privado; professores; homens e mulheres); mudar o cálculo e reduzir o valor dos benefícios previdenciários em geral; proibir acúmulo de benefícios, como pensões e aposentadorias; e desvincular benefícios assistenciais e pensões do salário mínimo. A proposta, portanto, promove o endurecimento das regras de acesso e o rebaixamento no valor médio dos benefícios. Para tanto, propõe amplas mudanças na Constituição no sentido de minimizar o alcance e a importância da Previdência pública (isto é, o RGPS e os RPPSs)².

Este estudo não tem a pretensão de esgotar a análise do conjunto de alterações propostas, uma vez que são medidas de amplos escopo e complexidade.

A. As regras para aposentadoria

Atualmente, existem três tipos de aposentadoria no sistema previdenciário brasileiro: **por idade, por tempo de contribuição e por invalidez**. Além desses, há a aposentadoria especial (para os trabalhadores sujeitos a atividades em condições prejudiciais à saúde ou à integridade física), que é um caso específico da aposentadoria por tempo de contribuição (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2012). Na aposentadoria por idade, o RGPS estabelece apenas a idade mínima para aposentadoria, mas os RPPSs também contam com uma idade máxima, para fins de aposentadoria compulsória.

A PEC 287, como regra geral, estabelece que a concessão da aposentadoria passa a requerer do segurado pelo menos 65 anos de idade e o mínimo de 25 anos de contribuição mensal (o correspondente a 300 contribuições³). Isso vale tanto para o RGPS quanto para os RPPSs. Caso a PEC seja aprovada, essas regras passam a ser aplicadas, a partir da data da promulgação, a todos os futuros ingressantes no mercado de trabalho brasileiro e aos trabalhadores (do sexo masculino) com idade inferior a 50 anos e às trabalhadoras com menos de 45 anos de idade. Os trabalhadores e as trabalhadoras com idades superiores a esses limites respectivos serão enquadrados numa regra de transição, como se verá à frente.

² O Quadro 1A, do Anexo, apresenta a estrutura da PEC 287 e quais artigos da Constituição Federal são alterados por ela.

³ Observe-se que o desconto sobre o 13º salário de empregados assalariados para a Previdência não é computado como uma contribuição mensal adicional. O cálculo do benefício considera que ocorram no máximo 12 contribuições mensais no ano. Essa regra entrou em vigor com a Lei 8.870, de 1994.

Fica extinta, com isso, a aposentadoria por tempo de contribuição. Hoje, as regras de aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS (Quadro 1) e no RPPS (Quadro 2) diferem entre si, com destaque para o requisito de idade mínima para se aposentar por tempo de contribuição no RPPS. De todo modo, a PEC propõe a extinção desse tipo de aposentadoria para os dois regimes.

QUADRO 1
Regras atuais e propostas para a aposentadoria por tempo de contribuição no Regime Geral (RGPS)

APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	LIMITES ATUAIS	PROPOSTA DA PEC	COMENTÁRIO SINTÉTICO
IDADE	Não exige.	<i>Extingue a aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição.</i>	Torna mais difícil se aposentar. Elimina o diferencial de regra de aposentadoria da mulher, dos trabalhadores rurais e dos professores da educação básica.
TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	35 anos – homem; 30 anos – mulher. Professores da educação básica e rurais: 30 – homem; 25 – mulher.		
REGRA DE TRANSIÇÃO (só se aplica ao tempo de contribuição, não há transição para o valor e forma de cálculo)		Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 anos ou mais. Pedágio de 50% de contribuição que falta para 35 (homem) ou 30 anos (mulher). (Professores da educação básica e rurais: pedágio de 50% sobre o que falta para 30 ou 25 anos de contribuição.)	Retarda o momento da aposentadoria para todos.
		<i>Na nova regra de aposentadoria</i>	
BASE DE CÁLCULO	Média de 80% dos maiores valores de contribuição.	Média de todos os valores de contribuição.	
CÁLCULO DO VALOR	Fator previdenciário ou Fórmula 85/95 progressiva. Vale o mais favorável.	Revoga.	
VALORES MÍNIMO E MÁXIMO	Mínimo = salário mínimo Máximo = teto do RGPS.	Mínimo = salário mínimo Máximo = 100% do Salário de Benefício (SB) ou o teto	Elimina a possibilidade de aposentadorias superiores a 100% do SB.

QUADRO 2
Regras atuais e propostas para a aposentadoria por tempo de contribuição e idade nos Regimes Próprios (RPPSs)

APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E IDADE	LIMITES ATUAIS	PROPOSTA DA PEC	COMENTÁRIO SINTÉTICO
IDADE	60 anos – homem; 55 anos – mulher. Professores da educação básica: 55 – homem; 50 – mulher.	<i>Extingue a aposentadoria por tempo de contribuição.</i>	Torna mais difícil se aposentar. Elimina o diferencial de regra de aposentadoria da mulher e dos professores da educação básica.
TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	35 anos – homem; 30 anos – mulher. Professores da educação básica: 30 – homem; 25 – mulher.		
OUTROS REQUISITOS	Tempo no serviço público: 10 anos. Tempo no cargo: 5 anos.		
REGRA DE TRANSIÇÃO (só se aplica ao tempo de contribuição, não há transição para o valor e forma de cálculo)		Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 anos ou mais e ambos com pelo menos 20 anos de serviço público. Pedágio de 50% de contribuição que falta para 35 (homem) ou 30 anos de contribuição (mulher). (Professores da educação básica: pedágio de 50% sobre o que falta para 30 ou 25 anos de contribuição.)	Retarda o momento da aposentadoria para todos.
		<i>Na nova regra de aposentadoria, com a Previdência complementar</i>	
BASE DE CÁLCULO	Depende da data de ingresso no serviço público.	Média de todos os valores de contribuição.	Redução no valor do benefício.

Obs.: a) **A regra permanente é aplicável aos que ingressaram no serviço público a partir de 2004**, que não possuem direito à integralidade e paridade; b) Os servidores que ingressaram anteriormente podem ter acesso a uma das regras de transição

Pelas regras atuais do RGPS (Quadro 3), para se ter acesso à aposentadoria por idade, é necessário que a pessoa tenha completado 65 anos (no caso dos homens) ou 60 anos (mulher) e

tenha feito, no mínimo, 180 contribuições mensais para a Previdência (o equivalente a 15 anos de contribuição). Já conforme as regras vigentes dos RPPSs (Quadro 4), as aposentadorias por idade se dão a partir dos mesmos limites etários do RGPS, com as condições adicionais de tempo no serviço público (10 anos) e tempo no cargo (5 anos), mas sem exigência de tempo mínimo de contribuição. Os professores da educação básica⁴ e os rurais constituem exceções e, hoje, podem se aposentar de modo antecipado em relação aos demais trabalhadores.

QUADRO 3
Regras atuais e propostas para a aposentadoria por idade no Regime Geral (RGPS)

REGRA DE APOSENTADORIA POR IDADE	LIMITES ATUAIS	PROPOSTA DA PEC	COMENTÁRIO SINTÉTICO
IDADE MÍNIMA	65 anos – homem; 60 anos – mulher. Rurais e professores da educação básica: 60 anos – homem; 55 anos – mulher.	65 anos para todos. Eliminada a redução da idade para mulheres, rurais e professores da educação básica.	Torna mais difícil se aposentar. Elimina o diferencial de idade da mulher, dos trabalhadores rurais e dos professores da educação básica.
CONTRIBUIÇÃO MÍNIMA	180 contribuições (equivalente a 15 anos).	300 contribuições (equivalente a 25 anos).	Exige mais tempo de emprego registrado.
REGRA DE TRANSIÇÃO (só se aplica ao tempo de contribuição, não há transição para o valor e forma de cálculo)		Homem com 50 anos ou mais e mulher com 45 anos ou mais. Pedágio de 50% do que falta para 180 contribuições.	Retarda o momento da aposentadoria para todos.
BASE DE CÁLCULO	Média de 80% dos maiores valores de contribuição.	Média de todos os valores de contribuição.	Redução no valor do benefício.
CÁLCULO DO VALOR	70% + 1% por ano de contribuição. Aplicação do Fator Previdenciário, quando mais favorável à pessoa segurada.	51% + 1% por ano de contribuição.	
VALORES MÍNIMO E MÁXIMO	Mínimo = 1 Salário Mínimo Máximo = 100% do Salário de Benefício (SB) ou o teto	Mínimo = 1 Salário Mínimo Máximo = 100% do SB ou o teto	

⁴ A educação básica compreende toda a formação escolar abaixo do nível superior. Ou seja, engloba a educação infantil (com creche e pré-escola) e os níveis fundamental e médio, incluindo educação de jovens e adultos.

QUADRO 4

Regras atuais e propostas para a aposentadoria por idade nos Regimes Próprios (RPPSs)

REGRA DE APOSENTADORIA POR IDADE	LIMITES ATUAIS	PROPOSTA DA PEC	COMENTÁRIO SINTÉTICO
IDADE MÍNIMA	65 anos – homem; 60 anos – mulher. Professores da educação básica: 60 anos – homem; 55 anos – mulher.	65 anos para todos. Eliminada a redução da idade para mulheres, rurais e professores da educação básica.	Torna mais difícil se aposentar. Elimina o diferencial de idade da mulher, dos trabalhadores rurais e dos professores da educação básica.
CONTRIBUIÇÃO MÍNIMA	Não tem.	300 contribuições (equivalente a 25 anos).	Passa a exigir tempo de contribuição.
OUTROS REQUISITOS	Tempo no serviço público: 10 anos. Tempo no cargo: 5 anos.	Mantém.	
REGRA DE TRANSIÇÃO (só se aplica ao tempo de contribuição, não há transição para o valor e forma de cálculo)		Não tem regra de transição para aposentadoria por idade.	Retarda o momento da aposentadoria para todos.
		Na nova regra de aposentadoria, com a Previdência complementar	
BASE DE CÁLCULO (Depende da data de ingresso no serviço público.)	Regras de integralidade e paridade mantidas para ingressantes até dez/2003	Regras mantidas para quem tem 50 anos ou mais (se homem) ou 45 anos ou mais (se mulher) na promulgação da Emenda.	Não tem perdas.
	Para ingressante posterior a jan/2004: Média de 80% dos maiores valores de contribuição.	Regras extintas para quem tem menos de 50 anos (se homem) ou de 45 (se mulher) na promulgação da Emenda. Média de todos os valores de contribuição.	Redução no valor do benefício.
CÁLCULO DO VALOR	Depende da data de ingresso no serviço público.	51% + 1% por ano de contribuição.	
VALORES MÍNIMO E MÁXIMO	Depende da data de ingresso no serviço público.	Mínimo = 1 salário mínimo Máximo = 100% do SB ou o teto	

Obs.: No caso do serviço público federal, a Previdência complementar foi instituída por meio da criação do Funpresp, em 30 de abril de 2012 e, portanto, para os admitidos desde então no serviço público federal, vigora o teto previdenciário do RGPS.

Atualmente os professores da educação básica têm possibilidade de se aposentar de modo antecipado, tanto pelo RGPS quanto por um RPPS, tanto na modalidade por idade quanto por tempo de contribuição. Os trabalhadores rurais também se aposentam mais cedo (pelo RGPS), na maioria dos casos, por idade; dificilmente os rurais se aposentam por tempo de contribuição. As professoras da educação básica e as trabalhadoras rurais aposentam-se antes dos homens nas mesmas ocupações.

Portanto, **a adoção de limites mínimos únicos de idade e de tempo de contribuição suprime a diferença de cinco anos entre homens e mulheres nos critérios de idade e de tempo de contribuição requeridos para a aposentadoria, bem como a idade e o tempo reduzidos para trabalhadores rurais e professores da educação básica.** Observe-se que, no caso de uma professora da educação básica filiada ao RGPS e de uma trabalhadora rural, a idade de aposentadoria se eleva dos atuais 55 anos para os 65, caso a PEC seja aprovada. Se elas tiverem 44 anos, na promulgação da Emenda (caso seja aprovada), não serão contempladas pela regra de transição e terão que trabalhar mais 21 anos, em vez de mais 11 anos.

Os últimos dados disponíveis mostram que, dos 74,5 milhões de contribuintes do RGPS, 54,4 milhões, aproximadamente, estariam abaixo da idade de aplicação da regra de transição da PEC - 50 anos, para homens; e 45, para mulheres - (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2014). Isso significa que, aprovada a PEC, cerca de 76% dos atuais contribuintes só poderão se aposentar aos 65 anos de idade, tendo também que acumular no mínimo 25 anos de contribuição.

A proposição de elevação do tempo de contribuição mínimo para concessão de aposentadoria de 15 para 25 anos significa forte enrijecimento da regra de acesso ao benefício. Acumular 300 contribuições mensais não é trivial no mercado de trabalho brasileiro, em função da rotatividade, da informalidade e ilegalidade nas contratações, dos períodos em desemprego e das frequentes transições entre atividade e inatividade econômica. Isso pode ser constatado pelo fato de que, mesmo na chamada clientela urbana do RGPS e sob as regras atuais, mais brandas, aproximadamente 39% das aposentadorias são concedidas por idade⁵. Outra evidência de que grande parte dos contribuintes não consegue e não conseguirá contribuir o suficiente para alcançar uma aposentadoria mais vantajosa é o fato de que apenas 49% deles conseguiram fazer as 12 contribuições mensais ao longo de 2014 (MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2016, p. 38).

⁵ Para o total anual de aposentadorias (por idade, tempo de contribuição e invalidez) concedidas nos anos de 2013 a 2015, segundo Ministério da Previdência Social (2015).

A aposentadoria por invalidez passa a ser denominada de “aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho”, na proposta da PEC (Quadro 5). A menção à cobertura por doença e por invalidez do texto da Constituição é substituída por “incapacidade temporária ou permanente para o trabalho”. No momento, não se conhece nem está explícito o impacto dessa mudança de nomenclatura, que pode indicar maior rigor na concessão desses benefícios.

QUADRO 5
Regras atuais e propostas para a aposentadoria por invalidez no Regime Geral (RGPS)

APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	CONDIÇÕES ATUAIS	PROPOSTA DA PEC	COMENTÁRIO SINTÉTICO
COBERTURA	Invalidez	Incapacidade permanente para o trabalho	A expressão “incapacidade para o trabalho” pode indicar tentativa de reforçar a reabilitação e evitar a aposentadoria.
VALOR	100% do Salário de Benefício (SB)	51% + 1% do SB por ano de contribuição.	Reduz o valor do benefício por invalidez.
		Em caso de acidente de trabalho: = 100% do SB	
MÍNIMO E MÁXIMO	Limitado ao salário mínimo e ao teto de benefícios	Limitado ao salário mínimo e ao teto de benefícios	Mantém

O valor do auxílio-doença também será afetado. Hoje ele corresponde a 91% do salário de benefício, limitado ao salário mínimo e ao teto do RGPS e, ainda, à média dos 12 últimos salários de contribuição. Dado que o novo cálculo reduz o salário de benefício, o valor do auxílio-doença também tende a diminuir, com exceção do auxílio que, pelo cálculo atual, já teria valor equivalente ao do salário mínimo.

Por fim, as atualmente denominadas “aposentadorias especiais” (para atividades de risco, agressivas à saúde, e para pessoas com deficiência – PCD) terão redução máxima de 10 anos na idade mínima e cinco anos no tempo de contribuição mínimo (Quadro 6). Fica “vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação” para “atividades que efetivamente prejudiquem a saúde” e é suprimido o risco à integridade física como motivo para a concessão de aposentadoria especial. O dispositivo parece reforçar a legislação que exige comprovação de “efetivo risco à saúde” para a concessão da aposentadoria especial, já que a caracterização deixa de ser feita por presunção a partir de profissão ou ocupação. Além disso, categorias que atuam em atividades geradoras de risco à integridade física (vigilantes, por exemplo), e que

argumentam que a periculosidade justificaria a aposentadoria especial, terão a posição enfraquecida.

QUADRO 6

Regras atuais e propostas para a aposentadoria especial no Regime Geral (RGPS)

APOSENTADORIA ESPECIAL	CONDIÇÕES ATUAIS	PROPOSTA DA PEC	COMENTÁRIO SINTÉTICO
COBERTURA	Pessoas com deficiência: a) por idade (60 anos, homens; e 55, mulheres); e b) por tempo de contribuição, em três níveis, dependendo do grau da deficiência (homens: 33 anos, 29 ou 25; mulheres: 28 anos, 24 ou 20). Trabalhadores em atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física: 15, 20 ou 25 anos de contribuição.	Requisitos para aposentadoria: a) idade mínima: pelo menos 55 anos; e b) tempo de contribuição: pelo menos 20 anos.	Retira a característica de ameaçar integridade física como condição para a aposentadoria especial. Diminui a antecipação da aposentadoria desses casos.
VALOR	100% do Salário de Benefício (SB).	Calculado conforme regra geral, isto é, 51% do SB + 1% por ano de contribuição.	Reduz o valor do benefício.
MÍNIMO E MÁXIMO	Limitado ao salário mínimo e ao teto de benefícios	Limitado ao salário mínimo e ao teto de benefícios	Mantém

B. A idade mínima progressiva

A PEC não se limita a fixar a idade mínima de aposentadoria em 65 anos para todos, mas prevê a elevação automática desse requisito mínimo. Essa elevação seguiria o aumento da expectativa de vida dos brasileiros aos 65 anos de idade, a qual é estimada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A cada vez que esse indicador aumentar em um ano inteiro, também a idade mínima de aposentadoria seria elevada em uma unidade.

De acordo com os indicadores de mortalidade de 2015, um brasileiro de 65 anos (de ambos os sexos) tinha a expectativa de viver, em média, mais 18,4 anos, chegando aos 83,4 anos. Destaque-se que o indicador de “expectativa de vida” é uma média do conjunto de toda a população brasileira, que embute diferenças significativas de maior mortalidade de segmentos populacionais específicos, mais sujeitos a piores condições de vida e, em particular, de trabalho. Esses diferenciais sociais refletem-se ainda em disparidades regionais do indicador.

Para se ter noção da velocidade com que esse indicador se modifica, em 2010, tal expectativa tinha sido estimada em 17,9 anos (IBGE, 2015). Ou seja, se em cinco anos o indicador aumentou meio ano, pode-se pensar que, no espaço de pouco mais de uma década, haveria nova elevação da idade de aposentadoria de 65 para 66 anos de idade. Considerando que os trabalhadores incluídos na regra geral pela PEC, com menos de 50 (homens) ou de 45 anos de idade (mulheres), só poderão se aposentar em 15 ou 20 anos, muito provavelmente terão que atingir a idade de 66 anos para alcançar a aposentadoria.

C. As regras de transição

Aos homens com idade igual ou superior a 50 anos e às mulheres com 45 anos ou mais de idade, na data da eventual promulgação da Emenda Constitucional, não se aplicará a regra geral acima descrita e, sim, uma regra de transição. Por essa regra, para obter o benefício de aposentadoria, tais trabalhadores precisarão cumprir um “pedágio” de 50% a mais no tempo que falta para completar o mínimo de contribuições em vigor no momento anterior à promulgação da Emenda.

Para a aposentadoria por tempo de contribuição, na regra de transição, conta-se o tempo que falta para completar 35 anos de contribuição, se homem, ou 30 anos, se mulher, e se acrescenta 50% desse tempo. Por exemplo, um trabalhador que tiver 50 anos de idade, na promulgação da Emenda, e que tenha acumulado 30 anos de contribuição precisará contribuir por mais 7,5 anos para entrar em aposentadoria (5 anos mais pedágio de 2,5 anos). Outro exemplo: uma trabalhadora com 46 anos de idade e 22 anos de contribuição tem que cumprir quatro anos de pedágio, além dos oito que faltavam para se aposentar, nas regras atualmente em vigor, totalizando 34 anos de contribuição.

Para obter a aposentadoria por idade – que só é concedida aos que atingem 65 anos de idade, se homem, ou 60 anos, se mulher, e exige no mínimo 15 anos de contribuição – também se aplica o “pedágio”. Esse corresponde a 50% do tempo que falta para completar a carência contributiva mínima de 15 anos. Por exemplo, um trabalhador com 60 anos de idade e 120 meses de contribuição (10 anos) poderia se aposentar, nas regras atuais, se chegasse aos 65 anos tendo feito mais cinco anos de contribuição. Conforme a PEC, esse tempo de contribuição será acrescido em mais 2,5 anos, de modo que a aposentadoria só será alcançada aos 67,5 anos, com 210 contribuições (17,5 anos). Em outro exemplo, uma mulher com 50 anos de idade e cinco de contribuição terá de contribuir por mais 15 anos (10 que faltam, mais 5 de pedágio), chegando no mínimo aos 65 anos de idade e 20 de contribuição.

Para os servidores públicos vinculados ao RPPS também será exigido o “pedágio” de 50% a mais no tempo de contribuição, descrito anteriormente. No entanto, cabe ressaltar que os servidores, mesmo nas regras atuais para acesso à aposentadoria, devem cumprir requisitos de idade mínima (60 anos e 55 anos, para homens e mulheres, respectivamente), 10 anos no serviço público e cinco anos no cargo efetivo. Na regra de transição, há outros detalhes específicos:

- para fazer jus à regra de transição, o tempo mínimo de serviço público é de 20 anos;
- os servidores que ingressaram no serviço público em cargo efetivo até 16/12/1998 poderão optar pela redução da idade de aposentadoria (60 e 55, para homens e mulheres) em um dia para cada dia a mais de contribuição previdenciária;
- para aqueles que ingressaram no serviço público antes de 31/12/2003, a aposentadoria terá valor vinculado ao cargo em que se aposentaram (a “integralidade”), com o benefício sendo reajustado e aumentado em mesmo ritmo do salário dos ativos (a chamada “paridade”);
- a aposentadoria dos servidores admitidos no serviço público antes da instituição da Previdência complementar será calculada sem a aplicação do teto do RGPS.

Vale frisar que esses dispositivos se aplicam aos servidores que têm idade superior à de corte. Os demais, desde que não tenham preenchido os requisitos para a aposentadoria, perdem os direitos de transição das Emendas Constitucionais nº 41 e nº 47, que garantiram a integralidade (isto é, valor da aposentadoria igual ao do último salário) e a paridade com os vencimentos.

No caso dos professores da educação básica e policiais, é mantida a redução de cinco anos na idade e no tempo de contribuição desde que haja exclusivo tempo de exercício docente e efetivo exercício em cargo policial, respectivamente. Em relação a este último, o tempo exigido é de 20 anos, o que significa, para as mulheres que exercem esse cargo, elevação de cinco anos em relação ao que atualmente é exigido para a aposentadoria.

É importante alertar, desde já, que **a regra de transição diz respeito às regras de acesso ao benefício** e que, mesmo para aqueles que forem incluídos nas regras de transição, **o valor do benefício já será calculado com base na forma introduzida pela PEC.**

D. Forma de cálculo do valor inicial da aposentadoria

Atualmente, as regras gerais de cálculo para o valor da aposentadoria são as mesmas para os segurados do RGPS e dos RPPSs que ingressaram no sistema depois da instituição do respectivo fundo de Previdência complementar, para os quais já está em vigência o teto dos benefícios do RGPS⁶. Basicamente, o cálculo toma os 80% maiores salários de contribuição e, tirando-se a média, chega-se ao chamado salário de benefício; sobre esse salário é calculado o valor da aposentadoria e outros benefícios previdenciários.

No caso do RGPS, o valor da aposentadoria por tempo de contribuição é calculado de duas formas diferentes. Na aposentadoria por tempo de contribuição, desde que satisfeita a condição de pelo menos 30 anos de contribuição (se mulher) ou 35 anos (se homem)⁷, toma-se o salário de benefício e aplica-se ou o fator previdenciário ou a fórmula 85/95⁸. O fator previdenciário gera um desconto ou acréscimo no valor do benefício, a depender da idade da aposentadoria e do tempo de contribuição. A aplicação da fórmula 85/95 resulta em benefício integral para a pessoa segurada - a soma de idade com tempo de contribuição deve alcançar pelo menos 85 (no caso de mulher) ou 95 (no caso de homem). O segurado da Previdência pode optar por uma dessas duas alternativas visando ao maior valor da aposentadoria. No caso da aposentadoria por idade, sobre o salário de benefício, aplica-se o mínimo de 70% mais 1 ponto percentual por ano de contribuição, limitado a 100%⁹. Em ambos os tipos de aposentadora, é assegurado o piso de um salário mínimo e há limitação ao teto de benefícios.

A PEC 287 propõe que o valor do benefício de aposentadoria passe a ser equivalente a 51% do salário de benefício mais um ponto percentual a cada ano de contribuição, limitado a 100% do salário de benefício e ao teto do RGPS. Para a aposentadoria, continua vigorando o piso de um salário mínimo¹⁰. Em síntese, a PEC 287 reduz o patamar inicial do valor da aposentadoria como percentual do salário de benefício de 70% para 51% e impõe o teto de 100% do salário de benefício para todos os contribuintes.

A forma de cálculo do benefício indica redução imediata da taxa de reposição, ou seja, da relação entre o valor do benefício e o salário de contribuição. Isso decorre da redução do

⁶ Em 2016, o teto dos benefícios do RGPS era de R\$ 5.189,82,

⁷ Lembre-se que, no caso de professores e professoras da educação básica, o tempo mínimo de contribuição é reduzido em cinco anos.

⁸ A fórmula 85/95 é progressiva e os números se elevam a cada dois anos. O número de pontos é elevado para 86/96, em 2019, 87/97, em 2021, 88/98, em 2023, 89/99, em 2025, e 90/100, em 2027.

⁹ O fator previdenciário é aplicado sobre o total no caso de favorecer o segurado que se aposenta por idade, ou seja, quando aumenta o valor do seu benefício.

¹⁰ A PEC 55, aprovada em turno final no dia 13 de dezembro de 2016, abre a possibilidade de não concessão de aumento real ao salário mínimo, caso as despesas primárias ultrapassem o teto imposto a elas pela variação da inflação.

percentual mínimo garantido de 70% para 51% e do fim do fator previdenciário e da fórmula 85/95, bem como da mudança da média dos 80% maiores valores do salário de contribuição para a média de todos os valores. Pode-se dizer ainda que a forma de cálculo da PEC é pior do que a regra atual do fator previdenciário, pois ela exige tempo de contribuição muito maior para resultar em aposentadoria de 100% do salário de benefício.

Em 2014, segundo os dados do antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social (2016, p. 41), a taxa de reposição apenas para os empregados assalariados foi de 80,6% da remuneração em média - 77,4%, no caso dos homens, e de 85,2%, para as mulheres. A maior taxa de reposição para as mulheres pode ser relacionada ao fato de que parcela maior das beneficiárias recebe o piso previdenciário, em comparação com os homens. O benefício médio corresponde a 2,3 salários mínimos para o conjunto dos aposentados - a relação é de 2,46, para os homens, e de 2,04, para as mulheres.

A PEC estabelece que o salário de benefício deverá ser calculado pela média de *todos* os salários de contribuição desde 1994 ou, se a pessoa se filiou ao sistema depois dessa data, desde o início da vida laboral, e não mais pela média dos 80% maiores valores de contribuição nesse período. O valor do benefício calculado com base em todos os salários de contribuição tende a ser bem inferior à média dos 80% maiores.

Observe-se que não há regra de transição para o cálculo do valor da aposentadoria. Isso significa que, mesmo os que estiverem acima da idade de corte para as regras de transição de acesso aos benefícios (50 anos, se homens; e 45, se mulher) terão os benefícios calculados pela nova regra geral. A exceção fica por conta de servidores que ingressaram no serviço público até 31/12/2003 e têm idades acima desse ponto de corte: eles preservarão o direito a uma aposentadoria calculada pelas regras de integralidade e paridade.

Como a regra geral proposta é aposentadoria a partir dos 65 anos com pelo menos 25 anos de contribuição, o valor mínimo do benefício seria de 76% da média das contribuições, uma vez que $76\% = 51\% + 25\%$, sendo os 25% referentes aos 25 anos de contribuição. **Para alcançar 100% da média, seria necessário contribuir por 49 anos. ($51\% + 49\% = 100\%$).** Em média, em 2014, cada “empregado” aportou 9,1 contribuições previdenciárias (MTPS, 2016, p. 39); com essa taxa de 9,1 contribuições por 12 meses, seria necessário esperar 64,6 anos, depois de iniciar a vida laboral, para completar o correspondente a 49 anos de contribuições. Fazendo outra comparação, a regra atual permite a um trabalhador do sexo masculino, que tenha contribuído continuamente desde os 18 anos, se aposentar com 100% do salário-base aos 57 anos de idade, contribuindo por 39 anos. Ou seja, a PEC 287 retarda em uma década o momento em

que o trabalhador pode se aposentar com 100% do valor do salário de benefício para o qual contribuiu durante a vida laboral.

Como a exposição de motivos que acompanha a PEC não justifica a proposta de alteração do cálculo do benefício, supõe-se que a intenção foi reduzir o valor a ser recebido pela pessoa segurada. Tudo indica que o raciocínio utilizado foi: subtrair a idade legal de início de trabalho no Brasil (16 anos) da idade mínima de aposentadoria proposta (65 anos) e fazer com que ao resultado dessa diferença (49 anos) corresponda a aposentadoria integral. A suposição, totalmente irrealista para a realidade brasileira, é que a pessoa trabalhadora contribuiu todos os meses, ininterruptamente, no período entre os 16 e os 65 anos, sem nunca ter ficado desempregada, inativa do ponto de vista econômico, na informalidade (isto é, como autônoma sem contribuição previdenciária) ou na ilegalidade (contratada sem carteira). A suposição do início do período contributivo aos 16 anos também desconsidera o princípio de que, nessa idade, a pessoa ainda deveria estar em processo de escolarização e de formação para o trabalho.

Por fim, há uma alteração importante no cálculo do valor da aposentadoria por invalidez, que, na PEC, é chamada de aposentadoria por incapacidade para o trabalho. O valor deste tipo de aposentadoria seguirá a regra geral (51% + 1% por ano de contribuição), o que é inferior ao valor atual de 100% do salário de benefício. Caso a PEC seja aprovada, provavelmente a maioria das aposentadorias por incapacidade ficará restrita ao piso previdenciário, isto é, a um salário mínimo. Apenas, no caso particular de aposentadoria por acidente de trabalho, o valor da aposentadoria corresponderá a 100% do salário de benefício.

E. Regras e valor das pensões

As regras atuais de concessão de pensão por morte, tanto no RGPS quanto no RPPS da União, estabelecem que terão direito a esse benefício o cônjuge, o filho, a pessoa a ele equiparada ou o irmão. Segundo mudança recentemente introduzida, pela Lei nº 13.135, de junho de 2015, no caso do cônjuge, companheira ou companheiro, a duração do benefício depende da idade do cônjuge sobrevivente, do tempo de contribuição do(a) segurado(a) e do tempo de casamento ou união estável, variando de um mínimo de quatro meses até ao final de vida, se o cônjuge tiver 44 anos de idade ou mais na data do óbito do segurado. Esse limite de idade será majorado a partir de 2018, conforme a expectativa de vida ao nascer. No caso dos outros dependentes, o benefício é concedido se eles tiverem até 21 anos de idade, se forem inválidos ou contarem com deficiência intelectual, mental ou outra grave.

A PEC 287 mantém as regras de acesso ao benefício, sintetizadas acima, mas muda drasticamente o valor dele, tanto para o servidor vinculado ao RPPS quanto para o segurado do RGPS. A começar pela desvinculação do salário mínimo, permitindo que o valor do benefício seja inferior a esse piso. Vale anotar que, no RGPS, as pensões concedidas com valor de um salário mínimo, em 2015, respondiam por 55,1% do total e por 35,7% do montante pago.

A outra importante mudança proposta é a fixação da pensão em cotas familiares de 50% do salário de benefício mais 10% por dependente, inclusive o cônjuge, que é considerado “dependente” por princípio. Assim, a cota mínima para cálculo da pensão será de 60% do salário de benefício, correspondente a 50% da cota familiar mais 10% de um dependente.

Quando a pensão decorre de óbito de servidor ou de contribuinte ativo, o cálculo toma por base a aposentadoria que seria devida caso o segurado tivesse sido aposentado por incapacidade permanente para o trabalho (aposentadoria por invalidez). Sobre o valor dessa aposentadoria “virtual”, seria aplicado o percentual das cotas de pensão. Lembrando que a aposentadoria “virtual” partiria de 51% do Salário de Contribuição e aumentaria com o tempo de contribuição, respeitando o piso e o teto, conseqüentemente, o valor da pensão pode atingir valores extremamente baixos ($60\% \times 51\% = 30,6\%$ do salário de benefício). Na hipótese de aposentadoria pelo salário mínimo, a cota de pensão será de, no mínimo, 60% desse valor.

Quando a pensão decorrer de óbito de aposentado(a), por qualquer dos regimes, então a cota familiar será determinada com a aplicação dos percentuais correspondentes ao valor do benefício de aposentadoria do(a) falecido(a).

A terceira mudança inserida na PEC é a não reversibilidade das cotas familiares para os dependentes remanescentes. Até este momento, caso um dos membros da família que recebe a pensão perca a condição de dependente (por exemplo, o menor que ultrapassa o limite de idade), a fração da pensão que lhe corresponde é revertida para os demais beneficiários. Com a PEC, isso deixaria de acontecer e o valor da cota familiar seria reduzida proporcionalmente. Para ilustrar, no caso de um trabalhador que falece, deixando esposa e dois filhos menores, a pensão seria de 80% da “aposentadoria virtual por incapacidade permanente” daquele trabalhador; caso um dos filhos complete 21 anos, a pensão seria reduzida em 10% da “aposentadoria virtual” e os demais beneficiários receberão os 70% restantes.

No que diz respeito ainda à pensão de servidores públicos, passam a valer as regras do RGPS, eliminando-se, na PEC, a possibilidade de pensões com valores superiores ao teto do RGPS. Hoje, para dependentes de servidores de RPPSs que ingressaram no sistema antes da implantação da Previdência complementar e recebem benefício acima do teto do RGPS, o valor da pensão é fixado em uma parcela equivalente ao teto do RGPS e outra de 70% do valor que

excede o teto. Mas a PEC obriga os entes federados com RPPSs a instituir fundo de Previdência complementar em até dois anos depois da PEC aprovada e promulgada.

F. Acúmulo de benefícios

Além de tornar mais difícil o acesso aos benefícios previdenciários e de limitar significativamente os valores, a PEC 287 propõe acabar com a possibilidade de acumulação de benefícios de aposentadoria e de pensão. Se aprovada a mudança, fica proibida a acumulação:

- de mais de uma aposentadoria de servidor à conta dos RPPS, exceto quando a lei permite o exercício cumulativo de cargo público (para professores ou profissionais de saúde);
- de mais de uma aposentadoria pelo RGPS;
- de mais de uma pensão deixada a cônjuge, de RPPS e/ou RGPS, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o outro;
- de pensão e aposentadoria de RPPS e/ou RGPS, assegurado o direito de opção por um dos benefícios, ficando suspenso o outro.

Assim, restringe-se a acumulação de aposentadorias aos cargos públicos que podem ser acumulados (professores e profissionais de saúde) ou de uma aposentadoria pelo RGPS e outra pelo RPPS. Considerando os novos requisitos de idade e tempo de contribuição, essa última hipótese torna-se bastante remota e circunscrita a casos específicos, como o de uma professora com um cargo vinculado a RPPS e outro a RGPS.

Pode-se pensar, como exemplo emblemático, na trabalhadora rural idosa e viúva, que recebe a aposentadoria e passaria a também receber uma pensão, ambas no valor de um salário mínimo. Sob a égide da PEC, tal aposentada teria que optar por um dos dois benefícios, o de maior valor, que seria a aposentadoria, ficando a pensão suspensa.

G. Aposentadoria rural e contribuições dos agricultores familiares

Da mesma forma que os trabalhadores urbanos, os assalariados rurais e os segurados especiais produtores da agricultura familiar, na proposta da PEC, terão que atingir a idade de 65 anos para se aposentar. Com isso, desaparece a aposentadoria com idade antecipada em cinco anos para os trabalhadores rurais e a distinção de sexo, também de cinco anos. No caso da

agricultora familiar, a idade mínima para aposentadoria seria elevada de 55 para 65¹¹. Além disso, há o aumento de 15 para 25 anos no tempo de contribuição ou de atividade agrícola.

De forma similar, os assalariados rurais e os segurados especiais¹² com idade superior a 50 anos, se homem, e 45 anos, se mulher, terão que seguir as regras de transição aplicáveis aos trabalhadores urbanos, com pedágio de 50% no tempo que falta para atingir o mínimo de 15 anos.

Mas a proposta que se destaca, para os segurados especiais, é a introdução da exigência de contribuição social, com alíquota favorecida a ser definida em lei, em substituição ao recolhimento que hoje incide sobre a comercialização da produção. Atualmente, a contribuição de 2,1% sobre a produção comercializada e a comprovação da atividade agrícola por, no mínimo, 15 anos garantem ao produtor familiar e a família dele os benefícios previdenciários. A PEC, em substituição a esse sistema, exige contribuição em caráter individual, a ser feita pelo trabalhador e cada um dos membros da família.

Dependendo da publicação de lei que defina a alíquota favorecida, na regra de transição, essa mudança já estará em vigor. Isso porque os segurados especiais terão que pagar um “pedágio” de 50% sobre o tempo que falta para completar o tempo mínimo na atividade rural na forma de contribuições individuais. A lei que regulamentará essa contribuição deverá ser sancionada em prazo de 12 meses após a promulgação da Emenda e, até lá, ficam mantidas as contribuições sobre a produção comercializada.

Além disso, para se enquadrar nas regras de transição, o agricultor familiar deverá comprovar que estava desenvolvendo atividade rural na data da promulgação da Emenda. E o tempo de atividade anterior só será computado se o trabalhador rural contribuir individualmente a partir da nova lei.

A aposentadoria estará mais distante para os trabalhadores rurais, tanto os segurados especiais quanto os assalariados. O impacto será mais sentido pelas mulheres, dada a conjunção entre elevação dos requisitos de idade e de tempo de contribuição, imposição da contribuição individual, redução do valor das pensões e desvinculação delas do salário mínimo.

¹¹ A idade de aposentadoria da professora da educação básica que se aposenta por idade pelo RGPS também se eleva em 10 anos, passando de 55 anos para 65 anos.

¹² Para o INSS, ‘segurados especiais’ “São os trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar, sem utilização de mão de obra assalariada. Estão incluídos nesta categoria cônjuges, companheiros e filhos maiores de 16 anos que trabalham com a família em atividade rural. Também são considerados segurados especiais o pescador artesanal e o índio que exerce atividade rural e seus familiares. (Produtor rural pessoa física sem empregados)”. (MPS, 2016) A PEC também inclui como segurado especial o extrativista, ao lado do produtor rural, do meeiro, do arrendatário rural e do pescador artesanal.

Ainda que a alíquota de contribuição do segurado especial venha a ser baixa (5% do salário mínimo é a alíquota para a dona de casa, por exemplo), o pagamento monetário poderá ser inviável para agricultores pobres, pois a atividade que eles exercem tende a estar bastante sujeita a interrupções por fatores sazonais, meteorológicos e de mercado. Além disso, a contribuição deverá ser individual, o que pode dificultar a filiação à Previdência de mais de um membro da família e impedir a busca do direito ao benefício na justiça.

H. Os servidores públicos e os Regimes Próprios de Previdência Social

A PEC altera a aposentadoria voluntária e a aposentadoria compulsória a que têm direito os servidores públicos. A grande mudança é igualar as regras entre o regime dos servidores e dos trabalhadores do setor privado, o RGPS. Além do que já foi exposto acima, a PEC traz algumas mudanças adicionais para a Previdência dos servidores públicos. Devem ser mencionados:

- Elevação da idade de aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos; nesta modalidade, a aposentadoria terá valor calculado pela regra geral se o tempo de contribuição superar os 25 anos, ou proporcionalmente a ela, se menor;
- A aposentadoria por incapacidade permanente pode ser concedida se o servidor não puder ser readaptado a outro cargo; e a readaptação do servidor efetivo pode se dar em outro cargo, mantendo a remuneração do cargo de origem;
- Detentores de cargos em comissão de livre provimento e de cargo eletivo passam a serem cobertos pelo RGPS. Eleitos antes da aprovação da PEC terão regras de transição definidas por cada ente público;
- O abono de permanência¹³ é mantido, adaptando-se aos novos limites de idade e de tempo de contribuição, mesmo sob as regras de transição; seu valor passa a ser definido em lei, não podendo ultrapassar o valor da contribuição do segurado ao RPPS;
- A aposentadoria corresponderá aos proventos integrais do cargo (integralidade), e serão reajustados da mesma forma (paridade), para quem ingressou até dezembro de 2003;
- Quem adquiriu o direito ao cálculo da aposentadoria pela média dos 80% maiores salários de contribuição integrais, por ter ingressado no serviço público antes da criação do fundo de Previdência complementar e atender aos requisitos, antes da promulgação da Emenda, mantém esse direito.

¹³ O abono de permanência consiste no reembolso da contribuição previdenciária do (a) servidor (a) público (a) que já tenha preenchido as condições para a aposentadoria, mas que continua trabalhando no serviço público.

A PEC 287 obriga estados e municípios que pretendem manter regime próprio de Previdência a instituírem a Previdência complementar, mesmo que sob contratação de Previdência privada, e a observarem o teto dos benefícios do RGPS. O texto não estabelece que os fundos de Previdência complementar precisem ser instituídos por “intermédio de entidades fechadas de Previdência complementar, de natureza pública”, dando a entender que será possível a adesão a entidades abertas e de natureza privada. Essa adaptação dos RPPSs poderá ser feita em até dois anos depois da promulgação da Emenda.

Os regimes próprios devem ser unificados e centralizados numa única instituição gestora. Ou seja, cada ente federativo só poderá contar com um regime de Previdência para os três poderes. Além disso, a PEC propõe a criação de uma “lei de responsabilidade na gestão previdenciária” para os RPPSs, com normas gerais de organização e funcionamento que tratem de financiamento, gestão de recursos e benefícios, fiscalização, além de estudos de viabilidade financeira e atuarial.

Os entes ficam proibidos de utilizar os recursos do RPPS para outros fins que não o pagamento de benefícios e a cobertura das despesas de funcionamento. Além disso, a União não poderá socorrer os RPPSs dos estados e municípios. Por outro lado, passa a ser permitido vincular receitas de impostos dos estados e municípios, repasses aos fundos de participação e parcelas dos impostos arrecadados pela União ao pagamento de débitos do ente para com o RPPS. Hoje, essa vinculação só é autorizada para pagamento de débitos para com a União.

I. Outros aspectos referentes à previdência

A PEC permite que a contribuição previdenciária que substituiu a contribuição incidente sobre a folha possa ser cobrada sobre as receitas de exportação. Como se sabe, com a desoneração da folha, as empresas podem optar pela contribuição ao INSS incidente sobre a folha de pagamento ou por uma contribuição incidente sobre as receitas de vendas, da qual se excluam as exportações. Na medida em que a PEC inclui a receita de exportações na base de arrecadação da contribuição, a desoneração da folha tende a ficar restrita a empresas que, de fato, tenham vantagem na opção pelo recolhimento de contribuição sobre a receita.

A PEC reforça o texto constitucional ao dispor explicitamente sobre a contribuição do empregador rural sobre a folha de salários. Entretanto, como a forma de contribuição do produtor rural pessoa física (exceto produtor familiar) e da agroindústria são definidos em lei, essa questão não fica suficientemente esclarecida no texto da PEC.

J. Regras e valor do Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Assistência Social

Considerando a vulnerabilidade social da população atingida, as mudanças propostas para o BPC terão grave impacto social. A PEC 287 desvincula do salário mínimo os benefícios assistenciais concedidos à pessoa com deficiência ou ao idoso, que sejam consideradas pobres (condição hoje indicada por renda familiar *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo). O benefício ao idoso adotará, como critério de idade, 70 anos, que será atingido de forma progressiva pela elevação, dos atuais 65 anos, em um ano a cada dois anos transcorridos desde a promulgação da Emenda. Também está previsto que o limite etário de 70 anos para o BPC sofrerá elevação automática, conforme o mecanismo de aumento da idade mínima para aposentadoria. Pode ser, então, que a idade mínima de 70, ao ser alcançada, vigore por apenas um ano, logo passando a 71 anos.

A lei irá definir o valor do benefício e os requisitos de concessão e manutenção, a definição do grupo familiar e o grau de deficiência (para o caso do benefício à pessoa com deficiência). De todo modo, a renda familiar a ser considerada engloba todos os indivíduos. Por fim, o benefício será reajustado nas mesmas bases do que é aplicado aos demais benefícios do RGPS.

O aumento da idade de concessão do benefício ao idoso guarda relação com a elevação da idade de aposentadoria e do enrijecimento dos critérios de cálculo do benefício, que estimulam aposentadorias tardias. No entanto, é possível pensar num “hiato” de desproteção, em que o trabalhador sênior ou idoso estará desempregado, dada a conhecida dificuldade de se manter empregado nessa faixa etária, não conseguirá cumprir os requisitos mínimos de contribuição para a aposentadoria nem os de acesso ao BPC. Junte-se a isso a desvinculação do benefício em relação ao salário mínimo e se conclui que a medida tem potencial efeito no aumento da pobreza entre os idosos.

K. Exemplos

Antônia, agricultora familiar, tem 44 anos de idade e trabalha na roça desde criança, primeiro ajudando os pais, e, depois dos 16 anos, como ocupação de tempo integral. Esperava chegar aos 55 anos de idade para pedir a aposentadoria de um salário mínimo. Agora, terá que trabalhar por mais 16 anos, até completar 65 anos de idade, quando terá 49 anos de trabalho integral, sem contar os anos de trabalho na infância e na adolescência. Além disso, ela não sabe

como será a nova regra de filiação e contribuição à Previdência Social por parte dos agricultores familiares e teme não ter condições de se manter segurada.

Almir é bancário, começou a contribuir aos 18 anos de idade e desde então acumulou 30 anos de contribuição. Hoje tem 49 anos e pensava em se aposentar aos 59 anos de idade e 40 anos de contribuição, para ter a aposentadoria integral pela regra 85/95 progressiva (100% do salário de benefício). Mas, com a PEC, ele só poderá se aposentar aos 65 anos e recebendo 97% do valor (51%+46%, que corresponde a 46 anos de contribuição).

Eliseu é colega de Almir e também começou a contribuir aos 18 anos. Ele é mais velho e completou 50 anos em 2017. Também conseguiu manter contribuições por 30 anos para a previdência. Sonhava em alcançar a aposentadoria integral aos 60 anos, contando que se manteria no emprego e contribuiria por 40 anos para contar os 100 pontos da fórmula 85/95 progressiva em 2027. Com a PEC, ele cai na regra de transição e terá que pagar pedágio de 2 anos e meio para se aposentar por tempo de contribuição, completando 37,5 anos de contribuição, depois de completar 57 anos de idade. A princípio se sentiu aliviado por estar na regra de transição, mas ficou abalado ao ver que o benefício seria de 88% do salário de benefício (51% + 37%) e que só conseguiria a aposentadoria integral se continuasse trabalhando até os 69 anos de idade, em 2036, na hipótese de conseguir continuar contribuindo mês a mês até lá.

Uma professora que ingressou no serviço público de educação básica antes de dezembro de 1998, com 20 anos, poderia se aposentar com 25 anos de magistério; como terá por volta de 40 anos de idade em 2017, caso a PEC seja aprovada nesse ano, ela não estará submetida às regras de transição e terá que trabalhar até os 65 anos de idade, o equivalente a 20 anos a mais do que a regra de quando ingressou no serviço público. Além disso, perde direito à integralidade (benefício na aposentadoria igual ao do último salário no cargo ocupado) e paridade (evolução futura do benefício igual ao do salário dos ativos).

Catarina tem 55 anos e é funcionária pública federal desde os 45 anos. Ela esperava se aposentar por idade, aos 60 anos. Como não tem 20 anos de serviço público, só poderá se aposentar aos 65 anos. Mas, para se aposentar nessa idade, ela precisaria contar com 25 anos de contribuição. Ela terá que esperar até os 70 anos ou, para se aposentar aos 65 anos, buscar contabilizar pelo menos cinco anos de contribuições ao RGPS anteriores a seu ingresso no serviço público.

L. Comentários finais

Conforme descrito na Nota Técnica 163 (DIEESE, 2016b), desde setembro de 2015, as centrais sindicais vêm negociando com representantes do governo questões referentes à Previdência Social. Em junho de 2016, centrais sindicais apresentaram ao governo atual um documento com propostas para melhoria da gestão e do financiamento da Previdência e reafirmaram o princípio constitucional de que a Previdência compõe a Seguridade Social, que, por sua vez, tem resultados financeiros positivos, devido à base ampla e diversificada de financiamento. Além de indicar a criação do Conselho Nacional de Seguridade Social, o documento propôs ao governo nove medidas:

1. revisão ou fim das desonerações das contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamento das empresas;
2. revisão das isenções previdenciárias para entidades filantrópicas;
3. alienação de imóveis da Previdência Social e de outros patrimônios em desuso, por meio de leilão;
4. fim da aplicação da Desvinculação de Receitas da União sobre o orçamento da Seguridade Social;
5. criação de Refis para a cobrança dos R\$ 236 bilhões de dívidas ativas recuperáveis com a Previdência Social;
6. melhoria da fiscalização da Previdência Social, por meio do aumento do número de fiscais em atividade e aperfeiçoamento da gestão e dos processos de fiscalização;
7. revisão das alíquotas de contribuição para a Previdência Social do setor do agronegócio;
8. destinação à Seguridade e/ou à Previdência das receitas fiscais oriundas da regulamentação dos bingos e jogos de azar, em discussão no Congresso Nacional; e
9. recriação do Ministério da Previdência Social.

Desse conjunto de sugestões, o governo incorporou à PEC apenas uma medida que atende, em parte, os itens 1 e 7 acima. De fato, a proposta determina que as exportações do agronegócio passem a contribuir para a Previdência e também que, para muitas empresas, deixe de ser vantajoso optar pela tributação sobre o faturamento em substituição à contribuição sobre a folha de salários para a Previdência.

A PEC 287 significa mudança ampla e profunda da Previdência pública no Brasil. É ampla porque atinge todos os tipos de benefícios e os dois regimes previdenciários públicos (o Regime Geral e o Regime Próprio). É profunda porque reduz substancialmente o valor dos benefícios e retarda o início do período de gozo do benefício. Ao convergir ainda mais as regras dos RPPSs com as do RGPS, dificulta o acesso e diminui os valores dos benefícios dos sistemas previdenciários dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos federais, estaduais e municipais. Adicionalmente, ela **restringe o alcance da Assistência Social**, ao elevar a idade necessária para fazer jus ao benefício e apontar para a diminuição de seu valor e para restrições adicionais no acesso a ele, seja para idosos ou pessoas com deficiência.

A imposição combinada de idade mínima de 65 anos e de tempo mínimo de contribuição de 25 anos coloca um obstáculo significativo ao direito social básico de gozar a aposentadoria. Com a grande flexibilidade do mercado de trabalho brasileiro, em que prevalece a alta rotatividade de trabalhadores, e com o elevado grau de “informalidade” e nível e duração de desemprego, é muito difícil acumular 25 anos de contribuição, o que deixará grandes contingentes de trabalhadores desprotegidos no fim da vida laboral, assim como a suas famílias. O limite etário único de 65 anos acaba com as idades antecipadas de aposentadoria hoje existentes para trabalhadores rurais (de ambos os sexos), professores da educação básica (também de ambos os sexos) e para mulheres, além de extinguir a possibilidade de aposentadoria apenas por tempo de contribuição, sem condição de idade.

Caso a trabalhadora ou o trabalhador consiga se aposentar pelos limites mínimos de idade e de tempo de contribuição, o valor do benefício será de 76% da média calculada com base em toda sua vida contributiva desde julho de 1994. Para garantir o valor integral do benefício, a pessoa trabalhadora teria que contribuir por 49 anos, tempo que demonstra a utopia que será o desejo de se aposentar com valor integral, mesmo que calculado com base em toda a trajetória contributiva.

Além de tornar mais difícil a aposentadoria e reduzir o valor do benefício correspondente, a PEC institui diversas outras normas. A desvinculação do Benefício de Prestação Continuada e das pensões em relação ao salário mínimo, a redução no valor das pensões, a futura elevação gradual dos limites etários para a aposentadoria e do BPC, a proibição de acumulação de benefícios, as restrições à concessão de aposentadorias especiais e a exigência de contribuição direta dos trabalhadores da agricultura familiar são medidas que apontam para a minimização do alcance dos benefícios e redução dos seus valores.

Vale lembrar que a regra de acesso às pensões e de seu período de gozo foram alteradas muito recentemente, em 2015, e ainda assim novas mudanças são propostas. A dura forma de

cálculo do valor das pensões entra em vigor assim que a Emenda for promulgada (se a PEC for aprovada). Ou seja, mesmo no caso de trabalhadores já aposentados que venham a falecer depois da Emenda promulgada, o cônjuge e dependentes sofrerão o impacto da redução expressiva do valor do benefício.

A PEC obriga estados e municípios que contem com RPPS a instituir Previdência complementar e a adotar o teto do RGPS para os benefícios e o fim da paridade. Ademais, a proposta abre a possibilidade de a Previdência complementar de RPPSs ser contratada junto à iniciativa privada, ao não estabelecer a obrigatoriedade de seu caráter público, ao contrário do que se deu com o Funpresp, fundo de Previdência complementar dos servidores públicos federais.

Em relação às regras de transição, insiste-se que elas se referem apenas às condições para ter *acesso ao benefício da aposentadoria e não a seu valor*, o qual será calculado com base no mecanismo introduzido pela PEC. Além disso, elas introduzem forte iniquidade na reforma, ao diferenciar enormemente as condições de acesso à aposentadoria entre pessoas com pequena diferença na idade.

E, por fim, tenta afirmar a preservação do “direito adquirido”, mas, de fato, só o faz para a parcela da população que tiver atingido o *pleno cumprimento* das exigências para acesso ao benefício vigente antes da eventual promulgação da Emenda. Ou seja, a maior parte da população terá restringidos, sim, os direitos adquiridos, tal como definidos na Constituição Federal de 1988.

De forma sintética, pode-se afirmar que a reforma proposta pela PEC 287 visa, principalmente, dificultar, ou mesmo impedir, o acesso aos benefícios da Previdência e da Assistência; e, para os que conseguirem ter acesso a eles, retardar significativamente o início de recebimento e/ou reduzir o valor ou o período de gozo do benefício. Por isso, declara-se que a proposta de reforma apresentada pelo governo promove a minimização da Previdência pública.

A proposta da PEC 287 de reforma da Previdência e da Assistência Social, portanto, considera essas políticas públicas exclusivamente como despesas, que agravam o desequilíbrio financeiro e oneram o orçamento do Estado. Dessa forma, a proposta assume uma perspectiva meramente financeira e o objetivo de reduzir essas despesas. Do ponto de vista estritamente financeiro, a PEC traz efeitos de curto, médio e longo prazos. Alguns dos efeitos fiscais são imediatos, pois as regras de transição impõem contribuições sociais logo após a promulgação da Emenda e também porque passam a valer imediatamente as novas regras para as pensões, referentes a trabalhadores tanto do setor público quanto do setor privado. Além disso, retardam a

concessão de novos benefícios, cujos valores também sofrem redução, provocando alteração na trajetória futura do gasto previdenciário e assistencial.

Esse alívio financeiro para o Estado, no entanto, implica imposição de ônus à população trabalhadora e às famílias brasileiras. A função de proteção social da Previdência e da Assistência, portanto, é negligenciada e essas políticas deixam de ser tratadas como garantidoras de direitos sociais, para os quais deve-se, sim, discutir regras, mas também buscar garantir financiamento. Transparece ainda na proposta um objetivo implícito de fragilizar a Previdência Social e estimular a difusão de sistemas privados de previdência.

Apesar de a motivação para a reforma da Previdência e da Assistência ser, em última instância, fiscal, o governo não lançou qualquer medida que reduza a profunda injustiça tributária que existe no país. Ademais, a manutenção em níveis elevadíssimos das taxas de juros representa a sustentação de transferências maciças de recursos da população, que arca com a maior parte da tributação, para pessoas físicas e jurídicas que dispõem de aplicações em títulos da dívida brasileira.

A PEC 287 é um passo a mais na corrosão da confiança no sistema da Previdência pública e, portanto, coloca em risco a Previdência Social e toda a estrutura de proteção social construída a partir da Constituição de 1988. A fragilização da Previdência Social se articula com o enfraquecimento das políticas públicas voltadas para a população e favorece o aumento da vulnerabilidade social, da pobreza e das desigualdades no país, contrariando o artigo 3º da Constituição que declara, como parte dos objetivos fundamentais da República, a construção de uma sociedade justa, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Referências bibliográficas

DIEESE. **PEC n. 241/2016**: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. São Paulo: DIEESE, set. 2016a. (Nota Técnica, 161). Disponível em:

www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec161novoRegimeFiscal.pdf

DIEESE. **Proposta das Centrais Sindicais para a reforma da Previdência Social**. São Paulo: DIEESE, out. 2016. (Nota Técnica, 163). Disponível em:

<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2016/notaTec163Previdencia.pdf>.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Aeps Infologo**: base de dados históricos da Previdência Social. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo/>.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Aposentadoria especial por tempo de contribuição**. Brasília, DF: MPS, 14 nov. 2012. Disponível em:

<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/aposentadoria-especial/> .

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Regime geral**: RGPS. Brasília, DF: MPS, 20 dez. 2016. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/AEPS-2015-FINAL.pdf>

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Fórum de debates sobre políticas de emprego, trabalho e renda e de Previdência Social**. Brasília, DF, maio 2016. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/wp-content/uploads/2012/11/Forum-RelatorioFinal-1.pdf>

IBGE. **Tábuas completas de mortalidade**. Rio de Janeiro, : IBGE, 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2015/default.shtm>.

Anexo

O Quadro 1A esquematiza informações sobre o conteúdo da PEC 287/2016, identificando os objetivos e as áreas que sofrem mudanças na Constituição Federal.

QUADRO 1A
Estrutura da PEC 287

Artigo da PEC	OBJETIVO	ARTIGOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL
Art. 1º	Altera as regras da previdência, no Regime Geral e nos Regimes Próprios dos Servidores, e da Assistência	Arts. 37 e 40 – relativo ao servidor público civil (embora com menções a regras de policiais militares e bombeiros dos Estados e do Distrito Federal); Art. 109 – estabelece atribuição da justiça federal e foro; Art. 149 – se refere à competência tributária; Art. 167 – trata do orçamento e das destinações exclusivas de fundos e de vinculação de tributos; Arts. 195 e 201 – que trata do Regime Geral de Previdência Social; e Art. 203 – que regula a Assistência Social.
Arts. 2º ao 22	Definem regras de transição, inclusive no que entende por direitos adquiridos;	Novos artigos
Art. 23	Revoga artigos da Constituição na versão atual; e	Supressão dos artigos
Art. 24	Indica início de vigência na data da promulgação.	Novo

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

Presidente: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP
Vice-presidente: Luís Carlos de Oliveira
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias
Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP
Secretário Nacional: Josinaldo José de Barros
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá
Mairiporã e Santa Isabel - SP
Diretor Executivo: Alceu Luiz dos Santos
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e
Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR
Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP
Diretor Executivo: Bernardino Jesus de Brito
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP
Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira
Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de
São Paulo - SP
Diretor Executivo: Cibele Granito Santana
Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP
Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes
Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e
de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS
Diretora Executiva: Maria das Graças de Oliveira
Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE
Diretor Executivo: Nelsi Rodrigues da Silva
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP
Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa
Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA
Diretora Executiva: Raquel Kacelnikas
Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Direção Técnica

Diretor técnico: Clemente Ganz Lúcio
Coordenadora de pesquisas e tecnologia: Patrícia Pelatieri
Coordenador de educação e comunicação: Fausto Augusto Júnior
Coordenador de relações sindicais: José Silvestre Prado de Oliveira
Coordenadora de estudos em políticas públicas: Angela Maria Schwengber
Coordenadora administrativa e financeira: Rosana de Freitas

Equipe técnica responsável

Clóvis Scherer (DIEESE); Frederico Barbosa de Melo (DIEESE); Joana Biava (DIEESE); Maria de Fátima Lage
Guerra (DIEESE)

Equipe de crítica

Fernando Junqueira (DIEESE); Helen Silvestre Fernandes (IAE/UGT); Leandro Horie (DIEESE); Natal Leo
(Sindiapi/UGT); Ricardo Tamashiro (DIEESE); Vitor Pagani (DIEESE); Vitor Hugo Tonin (Intersindical); Tonia
Galletti (Sindinap - Força Sindical)