

---

## A (IN) CONSTITUCIONALIDADE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA BRASILEIRA

*Gabriela Seixas Sibaldelli\**  
*Osmar Vieira da Silva\*\**  
*Marcela Vasques Cintra\*\*\**

### RESUMO

O presente artigo tende a analisar o controle jurisdicional sobre a Proposta de Reforma da Previdência (PEC 06/2019), explorando principalmente sobre a constitucionalidade, ou não, da proposta. Esta pesquisa não segue ideais político-partidários e usará para comprovar a sua tese ao longo do corpo do artigo, dados econômicos, históricos e doutrinários. Desta forma, o objetivo principal desta pesquisa é demonstrar os aspectos socioeconômicos, histórico legislativos, com a finalidade de avaliar o cenário atual, e comprovar se a proposta da emenda constitucional acerca desse assunto segue os princípios constitucionais e se é a solução que o Brasil necessita no momento.

**Palavras-chave:** Constitucionalidade. Economia previdenciária. Reforma da previdência.

### ABSTRACT

The present article tends to analyze the jurisdictional control on the Proposal of Pension Reform (PEC 06/2019), exploring mainly on the constitutionality or not of the proposal. This research does not follow political-partisan ideals, will use to prove its thesis throughout the body of the article, economic, historical and doctrinal data. In this way, the main objective of this research is to demonstrate the socioeconomic aspects, legislative history, with the purpose of evaluating the current scenario, and to verify if the proposal of the constitutional amendment on this subject follows the constitutional principles and if it is the solution that Brazil needs at the time.

59

**Keywords:** Constitutionality. Social security economy. Pension reform.

Recebimento em 30 de junho de 2019. Aceitação em 25 de julho de 2019.

### SUMÁRIO

**1 INTRODUÇÃO. 2 ASPECTOS SOCIAIS DA PEC. 3 REFLEXOS ECONÔMICOS NO DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. 4 REGRAS INSTÁVEIS DE APOSENTADORIA E BENEFÍCIOS GENEROSOS. 5 A REFORMA NECESSÁRIA. 6 VISÃO JURISDICIONAL: CONSTITUCIONAL OU INCONSTITUCIONAL. 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS. REFERÊNCIAS.**

---

\* Bacharelada em Direito pelo Centro Universitário Filadélfia (UNIFIL). Telefone: (43) 99944-0406. Endereço eletrônico: gabi.sibaldelli@gmail.com

\*\* Coordenador do Curso de Direito no Centro Universitário Filadélfia (UNIFIL).

\*\*\* Acadêmica de Direito do Centro Universitário Filadélfia (UNIFIL). Endereço eletrônico: mavcintra@gmail.com



---

## 1 INTRODUÇÃO

O pensamento da necessidade de uma Reforma da Previdência no Brasil se iniciou, quase que de imediato, com a votação em prol da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Em todo o mundo esta discussão já refletia resultados nas legislações estrangeiras, a exemplo do Chile, que em 1980, publicou sua reforma, privatizando a previdência social, tendo como argumento a projeção de que a população iria envelhecer rapidamente nas décadas seguintes.

Em outros países europeus, neste mesmo período, para se evitar um déficit maior, foi incentivado que o trabalhador contribuísse com sua aposentadoria, disponibilizando um sistema em que o Estado auxiliava com um salário-base – que era suficiente para manter a dignidade da pessoa humana e seus direitos naturais de sobrevivência - e a outra parte da aposentadoria, era de responsabilidade do trabalhador, conseqüentemente, a existência de desigualdade da aposentadoria de cada contribuinte era muito pequena, dado o salário-base recebido de forma igualitária.

Vale ressaltar que o sistema europeu, mesmo que readequado, nas décadas de 80 e 90 não conseguiria “sobreviver” na América Latina, uma vez que nunca houve nesta esfera do globo, uma proteção social significativa quando falado em previdência, ou seja, seria impossível haver a inserção de um regime unificado, pois estes países estavam marcados pela dívida externa, pós-guerra e não possuíam, até então, um crescimento econômico mínimo para que o mercado previdenciário fornecesse um salário-base.

Surge então em 1991 no Brasil, através da Lei Orgânica da Seguridade Social sob o nº 8.212, uma forma de iniciar o sistema reformador brasileiro, com os seguintes princípios constitucionais norteadores: I - Universalidade da cobertura e do atendimento; II - Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - Seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - Irredutibilidade do valor dos benefícios; V - Equidade na forma de participação no custeio; VI - Diversidade da base de financiamento; e VII - Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados.

60

## 2 ASPECTOS SOCIAIS DA PEC

Em análise direta da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) sob o nº 287, de 2016, tem-se claramente uma mudança na idade mínima para aposentadoria, novas regras acerca dos beneficiários das pensões, acumulações de benefícios, normas atualizadas para os Servidores Públicos, Membros das Forças Armadas, Policiais e Bombeiros, sendo todos estes quesitos com a finalidade de trazer ao Brasil uma equidade social.

Existem dois tipos de aposentadorias que regulamentam atualmente a idade mínima para se ter o benefício da aposentadoria, são elas: aposentadoria dos servidores públicos - regrada pela Fórmula 85/95, em que a soma da idade com o tempo de contribuição igual a 85 anos para mulheres e 95 anos para homens (SENADO, 2015); aposentadoria rural, com idade mínima de 55 anos para mulheres e 60 anos para os homens, além das duas aposentadorias sem estabelecimento de idade mínima: a aposentadoria por tempo de contribuição e a aposentadoria dos professores.

De acordo com esta PEC haveria de ser regrado todos os tipos de aposentadorias, tendo como idade mínima para se aposentar, por quaisquer tipos de aposentadorias acima, a



---

idade de 65 anos tanto para as mulheres quanto para os homens, conforme disposto no artigo 201 (PEC, 2016), sendo que esta idade poderia variar de acordo com o aumento ou não da sobrevivência da população brasileira, não significando uma lei inflexível.

A Constituição Brasileira, segue uma linha de que para que se haja justiça e igualdade, deve haver um tratamento desigual para geral um equilíbrio, desta forma, ela garante às mulheres e aos deficientes, garantias e direitos individuais que a PEC em seu artigo 201, cria a isonomia de idade para quaisquer gêneros ou deficiências, estando em conflito direto à Constituição vigente no Brasil.

A pensão por morte, mais comum no país, estabelece 100% do salário que o falecido recebia aos seus herdeiros, contudo, com a PEC em seus artigos 202 e 201, os beneficiários à esta pensão, receberiam de início 60% do último salário, podendo ser acrescidos 10% por dependente, atingindo o máximo de 100%.

Atualmente, há a possibilidade de se acumular 100% dos benefícios previdenciários, entretanto, na PEC fala-se explicitamente que isto não poderá mais acontecer e deverá ser regulamentado por lei complementar, como citado no artigo 201: as exceções e permissões para a acumulação de benefícios, sendo que se utilizará um valor cumulativo e alíquota progressiva.

Permanece estabelecido na reforma da previdência que os servidores públicos (os concursados, permanentes de cargos efetivos) se aposentarão pelo Regime Próprio (RPPS) ou pelo Regime Geral (RGPS), os ocupantes exclusivamente de cargos temporários, pelo sistema previdenciário destes servidores ser diferente dos demais, há uma insegurança constitucional com Proposta da Emenda Constitucional, uma vez que, como não há uma estabilidade, por poder sofrer modificações repentinas, está expressamente colocando os servidores *à mercê* da situação política do momento em que forem se aposentar, ferindo então diretamente o Art. 60, §4, IV (BRASIL, 2015), que trata acerca da cláusula pétreia que assegura a todos os brasileiros, os seus direitos e garantias individuais.

Os futuros servidores policiais e bombeiros militares passarão a ter as mesmas regras dos servidores civis, e aos antigos, será legislado pelos Estados e Distrito Federal as normas de transições.

A aposentadoria passará a ser regradada de forma que deverão ser somados 65 anos de idade, 25 anos de contribuição, 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo efetivo, sem exceções por gênero, exceto para aposentadorias especiais, que serão regulamentadas por lei complementar (Art. 201, PEC 06/2019), sendo que esta regra, também afeta diretamente ao Artigo 60, §4, IV (BRASIL, 2015), dado que, o direito e garantia de quem não contribuir o mínimo, ou de quem contribuir mais não existirá proporcionalmente de forma justa, pois, quem não obter a soma dos 40 anos, não poderá se aposentar e ter o benefício previdenciário, e quem tiver mais anos de contribuição não terá um benefício maior, já que haverá um teto máximo para servidores.

### **3 REFLEXOS ECONÔMICOS NO DÉFICIT DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**

O Brasil gastou mais de 15% do PIB em benefícios sociais em 2016, correspondendo a 35% do total dos gastos do setor público, sendo os benefícios sociais responsáveis por mais da metade do aumento dos gastos primários, e continuam a aumentar em ritmo maior do que o crescimento do PIB, já que vários desses programas são fundamentais para um crescimento mais inclusivo.

Muito pode ser feito para elevar o retorno social colocando o foco naqueles que mais precisam de apoio, e em alguns casos, isso exige reconsiderar os direitos adquiridos para



---

reduzir as desigualdades entre as gerações, reconhecendo que o Estado fez promessas às futuras gerações que não é capaz de manter (OCDE, 2018).

A deterioração das contas fiscais reflete o caminho insustentável de gastos primários crescendo quase 3 vezes mais rápido do que o PIB ao longo da última década, havendo despesas discricionárias, as quais incluem investimento público e algumas transferências como o Bolsa Família, que representam 20% dos gastos primários do governo central e não apresentam espaço para mais ajustes.

O desafio é que as reformas dos gastos obrigatórios são politicamente mais difíceis, pois exigem a aprovação do Congresso, todavia, a vantagem é que há um escopo significativo para melhorar a eficiência dos gastos obrigatórios e reduzir as despesas fiscais, como isenções e taxas reduzidas, sem prejuízo dos objetivos sociais e econômicos (OCDE, 2018).

As regras atuais da Previdência Social concentram renda e aumentam a desigualdade social, e a reforma previdenciária corrige os principais fatores que geram a concentração de renda no gasto previdenciário; ao mesmo tempo, a fixação da idade mínima não prejudica os mais pobres que já se aposentam por idade, recebendo valores próximos ao do salário mínimo, já que mais da metade das concessões de novas aposentadorias já é por idade, sendo a regra atual de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, como por exemplo, um trabalhador de baixa renda do setor urbano, em geral, não consegue contribuir por 35 anos, ou seja, quem se aposenta cedo e por tempo de contribuição são trabalhadores do setor público e os de maior renda do setor privado (SOUSA, 2019).

Uma reforma abrangente da previdência tornou-se o elemento mais urgente do ajuste fiscal, e também uma oportunidade de fazer com que o crescimento fique mais inclusivo, por meio de benefícios mais bem direcionados.

O sistema previdenciário do Brasil custa quase 12% do PIB, o que é alto, dado que a população do Brasil é jovem, sendo que as despesas previdenciárias têm sido as grandes responsáveis pelo declínio do saldo primário, uma vez que todos os benefícios previdenciários estão sujeitos ao piso do salário mínimo, resultando em altas taxas de reposição, em particular para trabalhadores de baixa renda.

A tentativa de alinhamento das regras previdenciárias do Brasil com as regras praticadas pelos países da OCDE implicaria uma previdência mínima mais baixa do que o salário mínimo, com elegibilidade de pensões proporcionais para períodos mais curtos de contribuição.

A indexação dos benefícios previdenciários mínimos a um índice de preços ao consumidor de baixa renda preservaria o poder de compra dos aposentados e pensionistas e, ao mesmo tempo, melhoraria a sustentabilidade do sistema previdenciário, sendo que a definição formal de uma idade mínima para aposentadoria também ajudaria a sustentabilidade, pois as idades atuais de aposentadoria - 56 anos para os homens e 53 anos para as mulheres - estão muito abaixo da idade de aposentadoria média da OCDE - 66 anos para homens e mulheres, uma vez que sem a reforma, os gastos previdenciários mais do que dobrarão, fazendo com que o sistema fique claramente insustentável.

Além disso, os subsídios implícitos altamente regressivos do sistema previdenciário, com 82% dos fundos gastos com os 60% mais ricos, aumentariam ainda mais (OCDE, 2018).

Segundo Sousa (2019), o tempo de gozo da aposentadoria depende da expectativa de sobrevida e não da expectativa de vida ao nascer, isto é, a redução da expectativa de vida ao nascer no Brasil deve-se a alta mortalidade infantil e a violência, desta forma, quem chega aos 65 anos de idade tem expectativa de viver 83,5 anos ou mais, mesmo nas regiões mais pobres do país, e aos 65 anos, as expectativas de vida não são muito diferentes entre regiões.



---

O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é um benefício de 1 salário mínimo pago a pessoas com renda familiar de até 25% do salário mínimo, com mais de 65 anos de idade ou alguma deficiência física.

Famílias de renda mais alta conseguem obter este benefício na Justiça, sendo que em 2015, 19% passaram pela via judicial; para as pessoas com deficiência foram 30%, ou seja, essa judicialização quase sempre leva ao pagamento a pessoas de renda mais alta, já que algumas fontes de renda não são computadas para fins de enquadramento, por exemplo: se o marido tem BPC, o pedido feito pela esposa não leva em conta o BPC recebido por ele, e assim uma família de 4 pessoas pode ter um BPC para cada um, somando R\$ 3.748,00, e transformando-a em classe média. Nesse sentido, de acordo com o Banco Mundial, apenas 12% do que se gasta com o programa vai para os 20% mais pobres da população (SOUSA, 2019).

Três variáveis se destacam na análise do déficit da previdência social: a demografia; as regras frouxas de aposentadoria e os benefícios generosos; e as taxas elevadas de reposição das aposentadorias, pensões e acumulação de benefícios. Segundo Lisboa:

O Brasil está passando por uma rápida transição demográfica em comparação com a imensa maioria dos países, onde os casais tinham, em média, 6,3 filhos em 1960 e atualmente um casal tem, em média, 1,8 filho, ou seja, isso significa que a população vai começar a encolher e a fração dos idosos irá aumentar. Esse fenômeno ocorreu em vários países e resultou na reforma das regras da previdência social para garantir a sua sustentabilidade (LISBOA, 2017).<sup>1</sup>

Dessa forma, a população em idade de trabalhar vai diminuir 6,7% até 2060, já a população acima de 65 anos, porém, vai aumentar 262% nesse mesmo período e o total de pessoas com 80 anos ou mais vai ser multiplicado por 10, sendo muito mais gente recebendo e por mais tempo.

Pensando que a previdência no Brasil adota um regime de repartição, em que os jovens pagam a aposentadoria dos mais velhos, o gasto com previdência irá aumentar mais do que a renda nos próximos anos, isto é, reformar a previdência requer regras de transição pelos direitos já concedidos e o Brasil está atrasado em comparação com os demais países (LISBOA, 2017).

Em 2015, o Brasil gastou com aposentadorias quase o mesmo percentual do PIB que os países da OCDE, porém, a proporção de pessoas com mais de 65 anos nestes países é mais que o dobro da do Brasil: no país, 8% da população tem mais de 65 anos de idade; na OCDE esse percentual eleva-se à 16,2% (SOUSA, 2019).

Desde meados dos anos 1980, a produtividade no Brasil cresce menos do que nos países desenvolvidos e do que em vários países emergentes, sendo que este baixo crescimento da produtividade contrasta com a necessidade de recursos crescentes para pagar os gastos com previdência com as regras atuais e distorcidas: trabalhadores formalizados, em média com maior salário, se aposentam por tempo de contribuição - 55 anos (homens) e 53 anos (mulheres); trabalhadores informais, com menor renda, se aposentam por idade (65 anos); trabalhadores rurais contribuem pouco e se aposentam aos 60 anos; além das diversas categorias que possuem regimes especiais e precisam trabalhar menos para se aposentar (LISBOA, 2017).

---

<sup>1</sup> LISBOA, Marcos de Barros; TAFNER, Paulo. **A Reforma da Previdência e a Economia Brasileira**. INSPER, 2017. Disponível em: <https://docplayer.com.br/48760222-A-reforma-da-previdencia-e-a-economia-brasileira-marcos-de-barros-lisboa-insper-paulo-tafner-ipea.html>. Acesso em: 29 ago. 2019.



---

Nesse sentido, quem se aposenta por idade são os pobres e se aposentam aos 66 anos, se homem e aos 61, se mulher, quem se aposenta por tempo de contribuição são os trabalhadores mais instruídos, que ganham mais e estão menos sujeitos ao desemprego e à informalidade.

#### 4 REGRAS INSTÁVEIS DE APOSENTADORIA E BENEFÍCIOS GENEROSOS

No Brasil não existe idade mínima para a aposentadoria, sendo um *outlier* em comparações internacionais.

Além do Brasil, somente alguns países permitem aposentadoria sem limite de idade, dentre eles: Nigéria, Argélia, Turquia, Eslováquia e Egito, sendo que a aposentadoria por tempo de contribuição constitui uma distorção do sistema previdenciário, na qual o homem se aposenta com 35 anos de contribuição e a mulher, com 30 anos de contribuição, sem idade mínima, sendo totalmente antiquado, uma vez que atualmente homens e mulheres têm a mesma idade de aposentadoria em três de cada quatro desses países (SOUSA, 2019).

As pensões por morte no Brasil consomem 3% do PIB, enquanto o padrão mundial é de 1%, e 32% das pensões são recebidas por pessoas que também recebem aposentadorias. Do total de aposentadorias acumuladas com pensões, 73% vão para 30% dos domicílios de maior renda per capita do país. Aposentadorias e pensões para servidores públicos tem valor superior ao teto das aposentadorias do setor privado.

O déficit com aposentadoria de 1 milhão de servidores federais é maior do que o déficit da aposentadoria de 33 milhões de aposentados e pensionistas da iniciativa privada. O déficit atuarial<sup>2</sup> da previdência dos servidores dos Estados é de 2,8 trilhões de reais (50% do PIB), com dados ainda parciais, e a crise destes decorre dos gastos com folha de pagamentos, ativos e aposentados, e irá se agravar nos próximos anos, sendo que diversos Estados irão apresentar um quadro tão grave quanto o do Rio de Janeiro, comprometendo diversos serviços públicos, como segurança, saúde e educação, além do pagamento de salários e aposentadorias (SOUSA, 2019).

Segundo Sousa (2019), o salário mínimo indexa mais de 60% dos benefícios e mais de 40% dos gastos com Seguridade no Brasil, e o percentual de beneficiários que recebem um salário mínimo (piso inferior da previdência) aumentou, passando de 62,8% para 65,30%, entre 2000 e 2014; os gastos com os benefícios de um salário mínimo cresceram 34,2%, o equivalente a 2,1% ao ano, isto porque houve aumento do número de benefícios e aumento real do salário mínimo, na proporção do PIB, o valor gasto com os benefícios atrelados ao salário mínimo passou de 1,4% em 1997 para 4,22% em 2017, já o percentual do PIB gastos com os benefícios Loas<sup>3</sup>/RMV (renda mínima vitalícia) triplicou entre 1997 e 2017.

A constituição brasileira define que muitos benefícios sociais não podem ter valor menor do que o salário mínimo, mas o nível atual do salário mínimo é quase 7 vezes maior do que a linha de pobreza, de fato, está acima até mesmo da renda mediana, pois mais de 56% dos brasileiros auferem renda menor do que o salário mínimo.

Além disso, o salário mínimo aumentou rapidamente ao longo dos anos, e seu valor real é agora 80% maior do que o de 15 anos atrás, enquanto o PIB per capita aumentou apenas 23%.

---

<sup>2</sup> O Déficit/Superávit atuarial é a diferença entre o fluxo futuro de receitas e despesas do sistema previdenciário, descontado por uma taxa de juros. O sistema é considerado sustentável ao longo do tempo se tiver equilíbrio ou superávit atuarial. No Brasil o que temos é um déficit grande, equivalente a mais de 100 (SOUSA, 2019).

<sup>3</sup> LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social. Lei 8.742/93.



---

Assim, é provável que manter o salário mínimo como piso para muitos benefícios sociais fará com que aumente rapidamente, resultando em que uma parte ainda maior dos benefícios será paga a pessoas com renda acima da mediana, e não para os pobres (OCDE, 2018).

Uma parte grande e crescente dos benefícios sociais é paga a famílias que não são pobres, reduzindo o impacto sobre a desigualdade e a pobreza, sendo que hoje, a pobreza já é maior entre as crianças e os jovens, e a limitação de aumentos futuros nesses benefícios sociais, que atendem principalmente a classe média, ajudaria a aumentar as transferências sociais com grande impacto redutor de desigualdades e grande foco nas crianças e jovens, como o programa condicional de transferência em dinheiro Bolsa Família (OCDE, 2018).

Vale ressaltar que as condicionalidades associadas à frequência escolar e aos exames médicos também ajudam a reduzir as desigualdades na educação e na saúde, o que, por sua vez, fortalecem a produtividade.

## **5 A REFORMA NECESSÁRIA**

Qualquer reforma proposta deveria corrigir distorções das regras atuais e garantir uma trajetória sustentável do gasto público, e para tal, deveria assegurar a fixação de idade mínima para aposentadoria flexível para levar em conta as mudanças demográficas, revisar os regimes especiais para servidores de forma a garantir a convergência para as regras do setor privado; e mudar as regras sobre pensão por morte e as que permitem o acúmulo de benefícios, convergindo a regra para homens e mulheres (SOUSA, 2019).

Ao mesmo tempo, esforços adicionais para reduzir a informalidade do mercado de trabalho serão fundamentais para que o crescimento inclusivo avance, pois o emprego informal não apenas diminui a qualidade do emprego, como também é geralmente menos produtivo - quando empresas inteiras estão fora do regime formal, isso impede o acesso aos serviços financeiros, ao crédito e à participação em licitações públicas.

O Brasil pode realizar grande progresso na redução da informalidade, com programas para a redução de custos administrativos e da carga tributária para que as micro e pequenas empresas entrem na formalidade.

Ao facilitar ainda mais o registro de empresas também poderá incentivar as empresas e os trabalhadores a se formalizarem, ao mesmo tempo em que iniciativas de reforço à aplicação da regulamentação também têm um papel a desempenhar (OCDE, 2018).

Embora o gasto total com as políticas vigentes para o mercado de trabalho esteja próximo da média da OCDE, a composição desse gasto está muito centrada no apoio ao emprego independente e nos subsídios ao emprego, os quais são normalmente menos eficazes em relação ao aumento da empregabilidade futura dos participantes, por isso os efeitos dos subsídios ao emprego tendem a ter vida curta.

Assim, deslocar os gastos para esses sistemas que apoiam a aquisição de novas capacitações, como treinamento, daria mais suporte à preparação dos brasileiros para os novos empregos que serão criados.

O treinamento pode ajudar os trabalhadores a se prepararem para novos empregos nos setores em expansão, e até mesmo melhorar suas chances de conseguir empregos mais bem remunerados.

Os programas para treinamento dos trabalhadores - de modo que eles adquiram novas capacitações e se preparem para novos empregos em outros setores - estão apenas começando a ser implantados, mas devem receber prioridade, e paralelo a isso, é importante



estabelecer uma forte rede de segurança pode proteger a renda durante o período de desemprego (OCDE, 2018)

Políticas de mercado de trabalho ativas, com forte componente de treinamento, também podem ser eficazes para reduzir as desigualdades de gênero, pois as evidências sugerem que as mulheres têm uma tendência maior a se beneficiar delas.

Há também uma taxa de desemprego entre jovens no Brasil de 27%, que é alta na comparação internacional, pois manter os jovens vinculados ao mercado de trabalho é essencial para evitar cicatrizes e exclusão social mais tarde na vida, e desta forma, a aquisição de capacitação é um fator crucial que determina o impacto do comércio sobre as oportunidades econômicas de mulheres e jovens (OCDE, 2018).

O quadro 1 mostra como a eficiência dos gastos públicos pode ser elevada de acordo com os Relatórios Econômicos da OCDE sobre o Brasil:

**Quadro 1** - Possíveis economias com o aumento da eficiência dos gastos públicos

Medida	Economia potencial anual
Reforma das transferências sociais, inclusive reforma das pensões contributivas, pensões não contributivas de assistência social e eliminação gradual dos programas trabalhistas Abono Salarial e Salário Família (efeito máximo a ser obtido em 10 anos, devido às regras de transição)	Até 2,7% do PIB
O aumento da eficiência dos gastos no setor de saúde, inclusive a integração das assistências básica e avançada, a cobertura universal de assistência básica e o aumento da eficiência de hospitais e profissionais de saúde	0,3% do PIB
A retirada da dedutibilidade fiscal federal das contribuições aos planos de saúde privados	0,3% do PIB
A eliminação da ineficiência nos ensinos fundamental e médio, bem como nas instituições federais de educação superior	1,5% do PIB
Alinhamento dos níveis de pagamento do setor público aos salários do setor privado	0,9% do PIB
Reforma do regime fiscal das pequenas e médias empresas no contexto de uma reforma fiscal mais ampla	Até 1,2% do PIB
Redução das exonerações fiscais e dos subsídios direcionados ao setor industrial	Até 0,8% do PIB
Aperfeiçoamento dos contratos públicos	0,2%
<b>TOTAL</b>	<b>Até 7,9% do PIB</b>

**Fonte:** Estimativas dos funcionários do Banco Mundial com base nas estimativas do Banco Mundial (2017) apud OCDE (2018).

## 6 VISÃO JURISDICIONAL: CONSTITUCIONAL OU INCONSTITUCIONAL

A Reforma não possui estudos técnicos que embasam sua teoria com dados concretos e científicos, deixando de assegurar uma proteção social acerca dos atuais impactos que ela pode trazer, tanto no orçamento e como na sociedade de forma geral, impossibilitando o exercício da cidadania na legislação e descumprindo com o artigo 1º, IV, da Constituição Federal Brasileira, que visa a valorização social do trabalho e da livre iniciativa (IBDP, 2019).

Além do descumprimento do primeiro artigo da Constituição vigente, há também, nesta linha de raciocínio uma inconstitucionalidade ao princípio democrático (Art. 23, X, CF), uma vez que, na proposta da reforma, há uma privação acerca do combate à pobreza e à promoção da integração social de setores desfavorecidos e a previdência social, por serem tenuamente afetados pela proposta e não receberem uma proteção que constitucionalmente é



---

obrigatória à União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, promover a garantia destes direitos (IBDP, 2019).

A PEC 06/2019 traz também na proposta de cálculo de benefício uma inconstitucionalidade ao Art. 202, CF, uma vez que, na lei atual, é realizada uma média entre os trinta e seis últimos salários de contribuição do trabalhador, corrigida mensalmente, e o valor resultado deste cálculo será o benefício tendo sempre um piso com valor mínimo e máximo determinado constitucionalmente, Art. 203 (BRASIL, 2015), para idosos e deficientes. Em contrapartida, a PEC 06/2019 determina em seu artigo 3º, § 9, I, que seja feita uma média com todos os salários de contribuição a partir do mês 07 de 1994.

Nesse sentido, pode haver uma redução maior no benefício, uma vez que para se fazer a média soma-se todos os salários já contribuídos e divide pela quantidade deles, trazendo uma insegurança da maioria da população brasileira (classe média), que já existia, já que o artigo 202, CF, já havia sofrido inconstitucionalidade com a emenda constitucional nº 20/1998, que alterou a regularização do cálculo de lei complementar para lei ordinária (IBDP, 2019).

O direito previdenciário deve ser um direito dinâmico capaz de acompanhar os novos desafios existentes, sempre buscando a proteção em face do risco social, e desta forma, provado que o risco da população mudou, e que o patamar protetivo já merece outro regramento, deve-se ajustar os requisitos e critérios para um sistema equilibrado.

Porém, enquanto estatística e atuarialmente houver o risco social, na mesma dimensão ou pior do que no momento da criação de determinado direito social, não se pode simplesmente restringir os direitos que lhe asseguram proteção, sem nenhuma medida compensatória, tão somente para se reduzir a despesa, sob pena de violação do Princípio da Vedação do Retrocesso (IBDP, 2019).

O dado científico necessário para se estabelecer a idade mínima não é apenas a expectativa de vida do brasileiro pelo IBGE, mas também qual a idade média que o brasileiro se incapacita para o trabalho pela idade avançada, e a partir daí, calcula-se, conforme a expectativa de vida do brasileiro, quantos anos o sistema, em média, irá custear a aposentadoria, definindo assim o critério etário.

Entretanto, essa premissa não foi aprovada na PEC 06/2019, o que fragiliza o texto e permite que haja um descolamento do texto legal/constitucional com a realidade do risco do brasileiro, podendo provocar retrocessos em matéria de direito social, vedado pelo ordenamento jurídico pátrio (IBPD, 2019).

O inciso IV do parágrafo único do Art. 194 da Constituição Federal veda a redução dos benefícios previdenciários, um dos postulados fundamentais da Seguridade Social, em face do caráter alimentar dessas prestações sociais, além da irredutibilidade, o reajustamento dos benefícios, de forma a preservar-lhes o valor real (Art. 201, §4º CF), sendo fundamental para a preservação da dignidade dos segurados e dependentes do RGPS.

A PEC 06/2019 prevê a modificação deste artigo, contemplando que lei complementar de iniciativa do Poder Executivo federal disporá sobre o reajustamento dos benefícios, excluindo a redação de preservação do valor real das prestações previdenciárias, ou seja, pode ou não manter o poder de compra do benefício previdenciário, afetando diversas cláusulas pétreas do texto constitucional como a manutenção da dignidade humana e o próprio princípio da irredutibilidade.

Segundo Cordero (2005), o debate sobre os rumos da previdência social no Brasil precisa retomar a perspectiva de um sistema de seguridade social, buscando medidas que mantenham o grau de cobertura observado atualmente, e não de ações que visem à redução dos gastos e do acesso aos benefícios, sendo que três medidas merecem destaque:



- 
- 1) a prorrogação da legislação referente ao Programa Rural de Previdência Social, uma vez que a comprovação do tempo de serviço, em contrapartida a comprovação de tempo de contribuição, é o elemento central que torna possível a extensão da cobertura a esses trabalhadores, sendo ser absolutamente necessário evitar as contribuições monetárias individuais na Previdência Rural;
  - 2) a criação de um Regime Especial da Previdência voltado ao trabalho informal urbano, pois não há, de fato, nenhum benefício previdenciário não-contributivo – ou de contributividade diferenciada, como é o caso do segurado especial, para o meio urbano, majoritário tanto em termos demográficos quanto em termos de incidência da pobreza; e
  - 3) a necessidade de ações que corrijam os problemas de focalização no Programa Assistencial destinado aos idosos carentes, o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ao contrário dos argumentos de que o amparo assistencial, mantido segundo as regras atuais, constituiria um estímulo a informalidade e a evasão do sistema previdenciário, pois o indivíduo que auferir baixos rendimentos estaria coberto de qualquer modo, o que se verifica é que parte da população idosa com direito ao BPC encontra-se sem nenhum tipo de proteção social. (CORDERO, 2005, p.84-86)<sup>4</sup>

A PEC 06/2019 prevê um gatilho, ou seja, haverá o aumento da idade e/ou da pontuação, baseado no aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira (Arts. 40, §3º; 18, §5º; 22, §5º; e 24, §3º), e de acordo com o estudo do IBPD (2019), os requisitos de idade ou de pontuação para a aposentadoria por idade, ou por tempo de contribuição, estarão vinculados ao aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira, o que gerará uma corrida sem fim para que sejam alcançados os requisitos, ocasionando insegurança jurídica e quebra da confiança legítima.

Benefícios de natureza programável deixam de sê-lo diante da incerteza de quando efetivamente ocorrerá a aposentação, sendo assim, o problema não está somente na idade a ser alcançada, mas também nas questões socioeconômicas e de empregabilidade até que esta idade mínima seja atingida e o trabalhador possa se aposentar.

Desta forma, a PEC está ferindo os princípios Constitucionais dos Direitos Humanos na Constituição Brasileira, de forma que no Art. 6º da Constituição Federal, o direito social à previdência social, bem como determinado pelo Protocolo de São Salvador, em seu artigo 9º, é direito de todo brasileiro incapaz fisicamente ou mentalmente ter uma vida digna e decorosa, o que ficará mais restrito com as novas normas da PEC, onde os auxílios – doenças serão auxílios e não terão a porcentagem salarial de um benefício previdenciário.

Objetivamente, a segurança jurídica deve permitir uma estabilização do ordenamento jurídico a partir do respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. Pelo viés subjetivo está relacionada com a proteção da confiança do cidadão frente às expectativas geradas pela Administração Pública.

Assim, impor ao segurado um gatilho, forçando-o a trabalhar por tempo indeterminado e prorrogando, a cada tempo, a possibilidade de se aposentar, traz insegurança jurídica e fere o princípio da confiança legítima, componente essencial para a promoção da previsibilidade do direito, bem como da certeza de que direitos alcançados e prescritos em leis não podem ser desrespeitados.

---

<sup>4</sup> CORDERO, Beatriz Cardoso. **Universalização da Previdência Social no Brasil**: uma questão ainda em aberto. 2005. 99 f. Mestrado (Dissertação em Economia Social e do Trabalho) - Universidade Estadual de Campinas, 2005. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285350/1/Cordero\\_BeatrizCardoso\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285350/1/Cordero_BeatrizCardoso_M.pdf). Acesso em: 29 ago. 2019.



---

Ao propor uma idade indefinida para a aposentação, que poderá ser ainda modificada por lei complementar, sem a garantia de trabalho, a PEC 06/2019 fere a Ordem Social, que tem como base o primado do trabalho para alcançar o bem-estar, justiça social e realização do homem com dignidade.

Fixar uma idade, além dos 65 anos, baseada no aumento da expectativa de sobrevida, sem ter um estudo técnico da empregabilidade dos idosos nesta faixa etária e que está em desconformidade com as normas internacionais, pelas quais o Brasil ratificou (normas mínimas da Organização Internacional do Trabalho ratificada pelo Decreto Legislativo nº 269 em 15/06/2009), torna a regra do gatilho inconstitucional quando da sua análise direta com a constituição e seus princípios, além da desproteção jurídica do comando essencial de qualquer Estado Democrático de Direito fundado na Ordem Social, onde a proteção da confiança legítima do cidadão é pedra fundamental para o progresso econômico e social (IBDP, 2019).

A PEC 06/2019 introduz no ordenamento jurídico o sistema de capitalização na Previdência Social, mediante contribuição definida e com a exigência da edição de lei complementar de iniciativa do Poder Executivo para sua instituição, porém, as razões pelas quais os sistemas de capitalização pelo mundo fracassaram são de diversas naturezas e variam com o aquecimento ou esfriamento do mercado ao longo do tempo, além das condições de desenvolvimento econômico dos países.

O regime de capitalização é mais danoso aos países em desenvolvimento, pois transfere o ônus dos riscos sistêmicos para o indivíduo, permitindo que o trabalhador arque com os riscos dos investimentos realizados com os montantes acumulados a título de capitalização, o que é totalmente incompatível com o princípio da solidariedade social (Art. 3º, I, CF).

O que ocorre, segundo estudo da OIT, é o beneficiamento do setor financeiro em detrimento do desenvolvimento nacional, pois indica que o uso de fundos de previdência para investimento público se perdeu nos sistemas privatizados de capitalização, que investiram o montante oriundo das poupanças individuais em mercados de capitais, buscando retornos elevados, sem colocar as metas nacionais de desenvolvimento como prioridade, tal realidade também fere diretamente outro objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, o da garantia do desenvolvimento nacional (Art. 3º, II, CF).

Gamboa (2007) afirma que sem uma reforma previdenciária que seja capaz de reverter a trajetória explosiva das contas do sistema brasileiro de seguridade social durante os próximos anos, será impossível restabelecer o equilíbrio das finanças públicas. Para ele, o sistema de previdência chileno, um dos mais modernos do mundo, completou seus 37 anos “gozando de excelente saúde”:

a rentabilidade dos fundos aplicados tem sido, desde 1981, muito elevada, garantindo a metade da pensão com que se aposentam os trabalhadores chilenos; não houve nenhuma fraude; nenhum trabalhador perdeu seus fundos de aposentadoria; e as tarifas cobradas para administrar os fundos de pensão têm diminuído com o aumento da concorrência, garantido por eficiente regulação governamental. (GAMBOA, 2007, p. 3)<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> GAMBOA, Ulisses Monteiro Ruiz de. A Reforma da Previdência Chilena: efeitos macroeconômicos e lições para o Caso Brasileiro. **Digesto Econômico**, [S.l.], v.443, p 32-41, 2007. Disponível em: [https://www.mackenzie.br/fileadmin/OLD/62/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/ECONOMICA/2016/Artigos/A\\_Ref\\_orma\\_da\\_Previdencia\\_Chilena.pdf](https://www.mackenzie.br/fileadmin/OLD/62/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/ECONOMICA/2016/Artigos/A_Ref_orma_da_Previdencia_Chilena.pdf) . Acesso em: 29 ago. 2019.



---

Apesar de todos esses resultados positivos, atualmente, existe um forte debate no Chile sobre o valor das pensões que entrega o sistema de capitalização, visto como inferior ao que entregaria o modelo antigo de repartição, que ainda subsiste para os militares e policiais.

De qualquer forma, existem propostas que buscam aperfeiçoar o sistema, com o intuito de aumentar os montantes pagos pelo sistema atual, o que é visto como um problema importante a ser resolvido, já que não decorre de seu funcionamento, e sim é causado pelo envelhecimento da população e pela dinâmica do mercado de trabalho local, considerando diferenças entre o setor formal e informal e de níveis de instrução (GAMBOA, 2007).

Nossa escolha constitucional em 1988 foi pela previdência “social” e não pela capitalização, ou seja, se trata de um direito social, opção constitucional que leva ao cumprimento dos fundamentos da constituição, de acordo com Art. 1º da CF.

O argumento usado em favor da capitalização como forma de reforço da poupança interna do país e de possibilitar o aumento de investimentos só encontra razoável consistência se houver limitações claras na destinação a ser dada pelas instituições de previdência aos recursos arrecadados.

Nos termos em que a PEC 06/2019 foi apresentada não há qualquer regulamentação, tampouco qualquer garantia de que essa “poupança obrigatória” seria utilizada em investimentos nacionais, o que não é compatível com os fundamentos e objetivos da República estabelecidos nos Arts. 1º e 3º da CF, sendo que, a PEC também não traz referência às responsabilidades dos gestores dos fundos de previdência capitalizados (IBDP, 2019).

O radical rompimento do sistema de repartição e a adoção de um modelo que substitui a ênfase social pela tônica individualista deveria trazer delineamentos mínimos quanto ao seu alcance, administração e responsabilidades.

70

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao tratar da previdência, afora as variáveis de natureza sociopolítico e econômica, é preciso observar que ela também sofre influências derivadas das transformações em curso na estrutura demográfica do país: aumento da expectativa de vida da população, reflexo do desenvolvimento técnico científico; e queda da taxa de crescimento da população, provocada pela diminuição da taxa de fecundidade, devido às transformações econômicas e sociais do mundo moderno e ao avanço de métodos contraceptivos.

A partir dos anos 90, a crescente crise fiscal-financeira do Estado, o fraco desempenho da economia e o crescimento da taxa de desemprego e do trabalho informal propiciaram o fortalecimento do discurso sobre a necessidade de reformar a previdência social. Entre os vários argumentos, um dos que se destacavam defendia que os direitos introduzidos pela Constituição de 1988 teriam provocado fortes desequilíbrios no sistema previdenciário.

Uma reforma abrangente da previdência tornou-se o elemento mais urgente do ajuste fiscal, e também é uma oportunidade de fazer com que o crescimento fique mais inclusivo, por meio de benefícios mais bem direcionados.

O sistema previdenciário do Brasil custa quase 12% do PIB, o que é alto, visto que a população do Brasil é jovem, e por isso, as despesas previdenciárias têm sido as grandes responsáveis pelo declínio do saldo primário, já que todos os benefícios previdenciários estão sujeitos ao piso do salário mínimo, resultando em altas taxas de reposição, em particular para trabalhadores de baixa renda.

O alinhamento das regras previdenciárias do Brasil com as regras praticadas pelos países da OCDE implicaria uma previdência mínima mais baixa do que o salário mínimo,



---

com elegibilidade de pensões proporcionais para períodos mais curtos de contribuição, e desta forma, a indexação dos benefícios previdenciários mínimos a um índice de preços ao consumidor de baixa renda preservaria o poder de compra dos aposentados e pensionistas e, ao mesmo tempo, melhoraria a sustentabilidade do sistema previdenciário.

A definição formal de uma idade mínima para aposentadoria também ajudaria a sustentabilidade, pois as idades atuais de aposentadoria - 56 anos para os homens e 53 anos para as mulheres - estão muito abaixo da idade de aposentadoria média da OCDE - 66 anos para homens e mulheres.

Sem a reforma, os gastos previdenciários mais do que dobrarão, fazendo com que o sistema fique claramente insustentável, e os subsídios implícitos altamente regressivos do sistema previdenciário, com 82% dos fundos gastos com os 60% mais ricos, aumentariam ainda mais.

De acordo com o estudo do IBDP (2019), conclui-se que a proposta de Reforma da Previdência (PEC 06/2019) poderá importar em retrocesso social e incongruência com a própria normatização legal e constitucional pátria, com o contrato social estabelecido pela Constituição Federal de 1988, implantando na sociedade uma legítima insegurança jurídica, que culmina em desconfiança ao sistema de proteção social, além do esvaziamento do regime, ou seja, redução de receitas importantes para manutenção do sistema.

A reforma poderá, e deverá ser feita no âmbito constitucional e infraconstitucional sem necessariamente alterar a essência federativa do Brasil, fundada na fraternidade, na solidariedade e na ordem social, tendo como base o primado do trabalho para se alcançar bem-estar e justiça social. No entanto, é extremamente arriscada a desconstitucionalização neste momento, enquanto não se verificar plena confiança legítima da sociedade como um todo.

71

## REFERÊNCIAS

BATICH, Mariana. Previdência do trabalhador: uma trajetória inesperada. **São Paulo Perspec**, São Paulo, v. 18, n. 3, jul./ set. 2004. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300004). Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88\\_EC85.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508200/CF88_EC85.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 3321, de 30 de dezembro de 1999**. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais "Protocolo de São Salvador", concluído em 17 de novembro de 1988, em São Salvador, El Salvador. Brasília: Presidente da República, 1999. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/111213/decreto-3321-99#art-9>. Acesso em: 29 ago. 2019.

CORDERO, Beatriz Cardoso. **Universalização da Previdência Social no Brasil**: uma questão ainda em aberto. 2005. 99 f. Mestrado (Dissertação em Economia Social e do Trabalho) - Universidade Estadual de Campinas, 2005. Disponível em:



---

[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285350/1/Cordero\\_BeatrizCardoso\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/285350/1/Cordero_BeatrizCardoso_M.pdf)  
Acesso em: 29 ago. 2019.

GAMBOA, Ulisses Monteiro Ruiz de. A Reforma da Previdência Chilena: efeitos macroeconômicos e lições para o caso brasileiro. **Digesto Econômico**, [S.l.], v. 443, p. 32-41, 2007. Disponível em:  
[https://www.mackenzie.br/fileadmin/OLD/62/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/ECONOMICA/2016/Artigos/A\\_Reforma\\_da\\_Previdencia\\_Chilena.pdf](https://www.mackenzie.br/fileadmin/OLD/62/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/ECONOMICA/2016/Artigos/A_Reforma_da_Previdencia_Chilena.pdf). Acesso em: 29 ago. 2019.

IBDP. **Estudo conjunto sobre a constitucionalidade da PEC 06/2019**. Disponível em:  
[https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/4/4961/os\\_institutos\\_ibdp\\_ieprev\\_iape\\_e\\_ibdp\\_rev\\_prepararam\\_um\\_documento\\_sobre\\_a\\_inconstitucionalidade\\_da\\_pec\\_006\\_2019n](https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/4/4961/os_institutos_ibdp_ieprev_iape_e_ibdp_rev_prepararam_um_documento_sobre_a_inconstitucionalidade_da_pec_006_2019n). Acesso em: 29 ago. 2019.

LISBOA, Marcos de Barros; TAFNER, Paulo. **A Reforma da Previdência e a Economia Brasileira**. INSPER: 2017. Disponível em: <https://docplayer.com.br/48760222-A-reforma-da-previdencia-e-a-economia-brasileira-marcos-de-barros-lisboa-insper-paulo-tafner-ipea.html>. Acesso em: 29 ago. 2019.

MARQUES, Rosa Maria; BATICH, Mariana; MENDES, Áquila. Previdência social brasileira: um balanço da reforma. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 17, n. 1, jan./mar. 2003. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392003000100011](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392003000100011). Acesso em: 29 ago. 2019.

72

OCDE. **Relatórios Econômicos OCDE Brasil**: fevereiro 2018. Disponível em:  
[www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-brazil.htm](http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-brazil.htm). Acesso em: 29 ago. 2019.

PEC 06/2019. Disponível em:  
[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1712459&filenome=PEC+6/2019](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filenome=PEC+6/2019). Acesso em: 29 ago. 2019.

SOUSA, Maria da Conceição Sampaio de. **Previdência Social**: distorções, mitos e fatos. Debate UFBP 10.05.2019. [S.l.: s.n.], 2019. 1 vídeo (2 min). Disponível em:  
<https://www.youtube.com/watch?v=TQCW0bIuLek>. Acesso em: 29 ago. 2019.

