



NOVA (REFORMA DA) PREVIDÊNCIA: POR QUE A PEC 06/2019 DEVERIA “POUPAR” APENAS OS MORTOS?

Raimundo Márcio Ribeiro Lima¹

RESUMO

O artigo discute a situação do sistema público de previdência, denunciando a inviabilidade do modelo, seja pelo déficit crescente, seja pela capacidade de promover concentração de renda. Analisa-se a importância do controle da atividade fiscal do Estado, destacando pontos positivos e negativos da proposta de reforma previdenciária, sobretudo sobre a racionalidade do modelo de capitalização nocional, especialmente, seus efeitos na estabilidade fiscal e na capacidade de investimento público e privado, que também, reflete sobre o impacto da dinâmica demográfica na previdência social. Por fim, questiona-se a teoria imunizadora dos direitos adquiridos, pois assegura a desigualdade na distribuição de renda da previdência social, muito embora seja uma garantia constitucional.

Palavras-chave: Reforma da previdência. Direito adquirido. Sustentabilidade previdenciária. Solidariedade.

¹ Professor Adjunto do Curso de Direito da UERN. Doutor em Direito Constitucional pela UFC. Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. Procurador Federal/AGU. Advogado OAB/RN. Associado do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP).

“Aqueles intelectuais que não atuam no campo dos estudos em economia mostram, em grande parte, uma notável falta de interesse em aprender até mesmos os fundamentos mais básicos da ciência econômica. No entanto, sempre que podem não hesitam em proferir pronunciamentos bombásticos sobre a situação econômica, o mundo dos negócios e questões em torno do que é chamado de ‘distribuição de renda’”.

(Thomas Sowell)

1 INTRODUÇÃO

A batalha da reforma previdenciária sempre desperta paixões que tentam demover a razão no processo político-discursivo das alterações legislativas, até porque mudanças compreendem custos pessoais ou institucionais, sobretudo, quando decorrentes de reformas profundas ou sistêmicas numa área totalmente sensível dos direitos fundamentais sociais: previdência social. Numa conjuntura de indiscutível crise fiscal dos entes políticos, é totalmente compreensível que qualquer proposta legislativa exija sacrifícios da sociedade, porém, e isso precisa ficar claro, a Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019 (PEC 06/2019), apesar de ser a mais abrangente de nossa recente história constitucional, inclusive alcançando diretamente setores que passaram incólumes nas reformas anteriores (militares e parlamentares), ainda peca por não distribuir adequadamente os sacrifícios financeiros por todos os segmentos sociais.

Como a reforma decorre, *a priori*, da falta de sustentabilidade financeira do atual modelo de previdência, como bem comprova os déficits recorrentes no orçamento da seguridade social, sobretudo, a partir de 2014, a pretensão de reduzir o custo desse modelo é legítimo, porém, é necessário compreender os meios escolhidos para atender a esse propósito e, sobretudo, identificar suas vantagens diante dos grandes desafios da previdência social no mundo: (a) demografia; (b) desemprego; e (c) dívida (LOUREIRO, 2014). Nesse cenário, há uma importante agenda a ser empreendida pelo governo reformista: (a) demonstrar a erronia do atual modelo; (b) evidenciar que o país se encontra, em determinados aspectos, numa posição ímpar no cenário mundial; e, no que se revela mais importante, (c) pontuar os benefícios concretos da proposta apresentada diante do cenário agonizante de crise fiscal da federação brasileira. Dessa forma, este breve artigo expõe os dilemas que encerram a previdência social, revelando sua curiosa capacidade de gerar desigualdades e, também, inviabilizar o investimento

público em *bens sociais coletivos*, somando-se, ainda, sua particular interferência no fluxo de recursos privados na economia brasileira, isto é, de afugentar investimentos privados. Além disso, serão destacados alguns dispositivos importantes da proposta, bem como promovidas necessárias críticas a dispositivos danosos aos segurados, sobretudo, quanto ao perfil (a) da regra de transição, (b) da forma de composição dos cálculos, (c) do benefício assistencial e (d) da aposentadoria rural.

Quanto aos aspectos metodológicos, trata-se de pesquisa qualitativa, mediante revisão bibliográfica, e quantitativa, porquanto são consideradas informações estatísticas ou dados oficiais, nos quais reforçarão os pontos ventilados na investigação científica.

2 DINÂMICA DEMOGRÁFICA OU QUANDO O PESO DO TEMPO EXIGE SOLIDARIEDADE

Negar os efeitos da dinâmica demográfica é como tentar evitar o *nascer do sol*: uma quimera. Os notáveis avanços das intervenções biogerontológicas tornarão ainda mais tormentosa qualquer tentativa de sustentabilidade financeira e atuarial dos regimes de previdência (FEESER-LICHTERFELD, 2008).

Assim, a discussão sobre os meios e modos de contornar esse dilema é, a cada dia, mais evidente nos círculos discursivos sobre a proteção social previdenciária. Desse modo, não há nada de surpreendente que o processo de envelhecimento global acarrete reformas em todo o mundo (COSTANZI, ANSILIERO, 2017), o que causa surpresa mesmo é a histeria política em função dessa patente constatação, como se o Brasil pudesse continuar vivendo o sono profundo da irresponsabilidade política diante do colapso da previdência pública.

A realidade brasileira não é mais de país jovem à espera de um futuro, que tarda em chegar. A lógica é outra, na qual denuncia o seguinte: o futuro chegou, ainda que sem avanços ou conquistas dignas em função dos esforços e das esperanças nacionais, numa temporalidade sofrível de poucos progressos. Conquistas pontuais, é bom que se diga, devem ser reconhecidas, mas como admitir saltos econômico-sociais, mesmo após a desejada redemocratização, se o país ainda caminha muito distante das nações desenvolvidas, inclusive de países bem pobres há 40 anos, que, hoje, possuem alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), tais como, Coreia do Sul e Cingapura. Na América do Sul, o Chile é emblemático, porquanto a proximidade nos flagelos não representou uma desculpa eterna para o caminho seguro do subdesenvolvimento,

afinal, *é tão fácil seguir por não ter (a)onde ir*². Urge afirmar que não se discute a importância de como um povo enxerga seus dilemas econômico-sociais e, sobretudo, como a classe política enfrenta essas questões.

De qualquer sorte, o bônus demográfico tem sido desprezado pelo culto do proselitismo social, que inviabilizou reformas importantes na sociedade brasileira, tais como, previdenciária, tributária e, em parte, a trabalhista. É dizer, com a população ainda jovem, e ainda sem o peso social da velhice de longo curso, a força propulsora do labor da juventude tem sido colocada na *lata de lixo da história*. O fluxo contributivo da empregabilidade foi limitado por uma legislação anacrônica, que sacrifica o setor produtivo, ainda baseada no ideário fascista italiano, da primeira metade do século passado, de indiscutíveis raízes sindicais, que, aliás, guiou a ditadura de Getúlio Vargas, a mais sangrenta que o país já vivenciou, muito embora a historiografia tradicional não reporte tal fato. Vale lembrar que o modelo que internaliza os custos da proteção social na relação entre empregador e empregado, típico de economias de matiz socialista, acaba por sufocar a dinâmica protetiva do próprio trabalho, uma vez que a imposição tributária penaliza o emprego, mas não tributa adequadamente o produto do trabalho (ZACHER, 1988).

Ademais, a gestão fiscal inadequada das receitas previdenciárias, para além da indiscutível falta de transparência, no que rende discussões infundáveis e inócuas sobre eventuais desvios de recursos das contribuições previdenciárias, ainda compromete a imperiosa lógica compreensiva da *reserva técnica* em qualquer regime previdenciário. Para ser mais claro: a previdência pública não tem reserva de recursos (ausência de sustentabilidade atuarial), apenas déficits contínuos e crescentes (ausência de sustentabilidade financeira).

Nesse ponto, vale lembrar que a PEC 06/2019, no artigo 39, extingue a Desvinculação de Receitas da União (DRU) sobre as contribuições sociais destinadas à seguridade social, o que nada altera sobre a existência de déficit previdenciário, mas gera transparência na gestão dos recursos. A DRU é apenas mecanismo de flexibilização na execução orçamentária, logo, os recursos desvinculados são posteriormente repassados, via orçamento fiscal, ao orçamento da seguridade social. Assim, só interferiria no déficit da previdência se os *recursos desvinculados* do orçamento da seguridade social fossem maiores que os *recursos repassados* ao próprio orçamento da seguridade social através do orçamento fiscal, isso, inclusive, consta expressamente na Lei Orçamentária Anual, precisamente no artigo 3º, § 1º, da Lei nº 13.808/2019.

² Verso da música Maluco Beleza, de Raul Seixas, do álbum *O dia em que a Terra parou*, lançado em 1977.

Dessa forma, a falta de acompanhamento e adequado tratamento da sustentabilidade financeira (despesas atuais) e atuarial (despesas futuras) dos regimes previdenciários, por mais que se pense o contrário, denuncia verdadeiro voo cego da política de proteção social previdenciária no Brasil. E a razão é simples para isso: a indiferença quanto à situação alarmante do sistema previdenciário não prejudica os que podem fazer algo para mudar esse estado de coisas, mas, sim, os mais pobres, que são sempre vulneráveis à gestão fiscal irresponsável do Estado. Aliás, as recentes experiências latino-americanas explicam isso, com destaque para a Argentina e Venezuela.

Aqui, como em qualquer lugar, a previdência social é um tema indigesto no plano político e desafiador no plano econômico: todos sabem de sua importância, mas nenhum grupo político deseja assumir o ônus da reforma previdenciária. Defendê-la é assumir o ônus de uma torrente sem fim de críticas oportunistas, quase sempre amparadas num proselitismo social fantasioso, todavia, os verdadeiros objetivos, aliás, inconfessáveis, são facilmente identificados em função dos benefícios gerados pelo sistema público de previdência no Brasil, isto é, Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), que são muitos, e Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Explica-se: em 2016, os servidores da União, sem distinção entre civis e militares, contribuíram com apenas 17% para manutenção do RPPS, nos Estados membros, por sua vez, o percentual é ainda menor, a saber, 15%, já o RGPS, portanto, dos trabalhadores da iniciativa privada, o percentual alcança 25% (TAFNER, NERY, 2019).

Além disso, como a União (artigo 8º da Lei nº 10.887/2004) e os Estados membros contribuem para a manutenção de cada RPPS, bem como assumem os seus respectivos déficits (artigo 8º, § único, da Lei nº 10.887/2004); então, todo o restante da despesa é pago pela sociedade. Esta suporta a transferência de renda para garantir a manutenção das aposentadorias e pensões dos servidores públicos, lembrando-se que recursos públicos são, simplesmente, aqueles que são subtraídos compulsoriamente da disponibilidade financeira dos contribuintes, logo, de todos os cidadãos. Nesse cenário nada equânime, os pobres são triplamente penalizados: (a) suportam uma tributação escorchantes e, no que se revela ainda pior, regressiva, pois eles, proporcionalmente, pagam mais tributos que os ricos; (b) sustentam as pomposas aposentadorias de boa parte dos servidores públicos; e (c) não são contemplados com investimentos públicos em bens sociais coletivos, pois os recursos são quase que totalmente canalizados para manter cada RPPS - e, claro, o próprio RGPS. Se o sistema público consagra desigualdades, a melhor forma de preservá-lo é tentar legitimá-lo a partir da falsa defesa ou proteção dos mais pobres, isto é, por meio de discurso pomposo e emotivo, arvorando uma forma de proselitismo social nitidamente falacioso.

Por isso, toda reforma da previdência é denunciada pelas corporações como uma forma de agressão aos mais vulneráveis econômica e socialmente, pois, diante da inegável simpatia do discurso ludibriante, terá maiores chances de manter o nefasto sistema de concentração de renda. Nesse contexto, a solidariedade previdenciária serve apenas aos interesses das grandes corporações, isto é, das carreiras de servidores públicos mais bem remuneradas. Com relação à manutenção do RGPS, cumpre afirmar que os empregadores ainda contribuem com o percentual de 46% e o restante, ou seja, o agonizante déficit, que fica a cargo da União, representa o percentual de 29% (TAFNER, NERY, 2019). Para mais fácil compreensão sobre do dilema da União, os dados são coligidos na singela tabela abaixo:

Contribuição	União – RGPS	União - RPPS
Empregado	25%	17%
Empregador	46%	25%
Déficit	29%	58%

Disso resulta uma importante constatação: os empregadores, tão satanizados por considerável parte da academia brasileira, são responsáveis diretamente, pela *via contributiva*, por quase metade dos custos do RGPS, sem falar na sua contribuição indireta, *via fiscal*, na manutenção de todos os regimes previdenciários. Uma empresa, de uma vez por todas, *ou dá lucro ou dá desemprego*.

No primeiro caso, tem-se uma equação em que todos ganham; no último, poucos ganham ou não perdem, dentre eles, políticos e servidores, porquanto o orçamento deles não depende diretamente da pujança do setor produtivo. Quer dizer, apenas num cenário de colapso total da atividade fiscal do Estado, e isso já é visto em alguns Estados membros, é que os servidores serão diretamente afetados, seja com atrasos recorrentes nos pagamentos, seja com a impossibilidade material de prestar qualquer serviço público.

Com relação aos políticos, nem isso ocorre, pelo contrário, alguns até se fortalecem diante do flagelo das *massas operárias*. Em São Paulo, Estado membro mais rico da federação, quase 80% das sociedades limitadas possuem o capital social inferior a R\$ 50.000,00, bem como mais da metade delas são microempresas, sem falar que 98,34% das limitadas não possuem um administrador profissional (MATOS FILHO *ET. AL.*, 2014), muito embora representem o núcleo propulsor da empregabilidade no Brasil. Assim, não se compreende a demonização do empreendedorismo por boa parte da academia brasileira.

O peso do tempo exige solidariedade, mas o que isso quer dizer? Se a população envelhece, se a taxa de fecundidade cai drasticamente, se a relação entre o número de trabalhador e aposentado recua vertiginosamente, se a economia tropeça no cenário nacional ou internacional, se o desemprego aumenta e se a dívida pública se encontra sem controle, então, diante de tantos eventos sofríveis, como insistir na tese de que a reforma da previdência é necessariamente contrária aos pobres? Como atrair investimentos e, com isso, empregabilidade, para um país que apenas prova, ano após ano, que deve mais ainda? Como obter financiamentos menos onerosos nesse contexto, aliás, como adquirir recursos no mercado se o empreendedor concorre, sem a mínima chance de êxito, com o próprio Estado, este para pagar a dívida pública - ou mesmo os juros da dívida - e aquele na arriscada tentativa de investir no setor produtivo?

De qualquer maneira, a resposta para esses questionamentos não pode prescindir do reconhecimento de que o envelhecimento de longo prazo possui sérios reflexos na evolução dos gastos previdenciários, bem como assistenciais. Não mais se sustenta a tese de que o brasileiro morre cedo, sobretudo, no Norte e Nordeste. Trata-se de falácia defendida pelos discursos oportunistas das corporações e, claro, dos políticos que vivem do proselitismo social, mas que nada contribui de concreto à socialidade brasileira. Dados recentes do IBGE, com base na Tábua Completa de Mortalidade de 2016, denunciam que a expectativa de vida dos brasileiros, a partir de 65 anos, possui a idade máxima de 85,1 anos, verificada no Espírito Santo, e a mínima de 80,9 anos, aferida em Rondônia, portanto, uma variação de 4,2 anos (TAFNER, NERY, 2019).

Então, é possível defender que a velhice de longo curso já é uma realidade no Brasil. Assim, não há como confundir, para fins previdenciários, a expectativa de sobrevivência, isto é, a partir da aposentadoria, com a expectativa de vida ao nascer. Esta, por evidente, é mais baixa, tendo em vista, dentre outros fatores, a mortalidade infantil e a violência na juventude, tanto que varia de 79,1 anos, verificada em Santa Catarina, para 70,6 anos, que é a média encontrada no Maranhão (TAFNER, NERY, 2019). Dessa maneira, é possível afirmar que o bônus demográfico tem chegado ao fim, isto é, não mais se observa a população com a maioria jovem e com poucos idosos, fazendo com que o inegável benefício da força de trabalho da juventude não tenha a mesma dimensão do passado (GIAMBIAGI, ZEIDAN, 2018).

O fardo pesado do tempo diz muitas coisas, mas duas são bem evidentes: (a) não há como manter o regime de previdência idealizado para outras épocas, cujas relações de trabalho eram totalmente diversas, com dinâmica demográfica amplamente favorável à formação de reserva técnica, na difícil e complexa teia de encargos sociais da hipermodernidade (LIPOVETSKY, 2004); (b) a ideia de solidariedade não pode ser sustentada para gerar desigualdade ou, de modo mais claro, concentrar riquezas, ao revés, ela deve ser prestigiada

para gerar distribuição de renda, seja pelo tratamento equânime entre os segurados, seja pela oferta de bens sociais coletivos.

Os desafios da dinâmica demográfica, levando-se em conta o ano de 2014, podem ser facilmente demonstrados com a relação PIB/Previdência, na qual demonstra que o Brasil é verdadeiramente um ponto fora da curva, pois, mesmo sendo uma nação com pouco menos de 10% da população acima de 65 anos, já possui gastos superiores a 10% do PIB com a previdência social, enquanto outros países, com a população no mesmo perfil, tais gastos não passam de 5% do PIB (TAFNER, NERY, 2019). Essa dura realidade só tende a se agravar, pois, em 2050, a população acima de 65 anos, mesmo numa projeção considerada conservadora, representará o percentual de 22,7% (GIAMBIAGI, TAFNER, 2010).

Assim, qualquer hipótese de crescimento na projeção dos gastos previdenciários, por mais que isso revele a necessidade de sacrifícios atuais e futuros, denuncia que não existe a menor dúvida de que o modelo de previdência vigente é totalmente inviável. Desse modo, negar a influência da dinâmica demográfica nos gastos previdenciários e, portanto, na atividade financeira do Estado, é uma atitude mais que irresponsável, é simplesmente suicida, colocando gerações inteiras em inevitável flagelo social.

Nesse sentido, basta lembrar que, em 2018, das despesas primárias do orçamento da União, que compreendem todas as despesas realizadas com exceção daquelas decorrentes da dívida pública e dos seus juros, 58% foram destinadas à previdência social (TAFNER, NERY, 2019). Somando-se com mais 13% com pessoal, observa-se que 71% das despesas primárias são diretamente destinados à folha de pagamento (TAFNER, NERY, 2019). Nessa toada, em poucos anos, a previdência social tornará inviável qualquer investimento público, sem falar na redução da margem de recursos no custeio da máquina pública, inclusive, em função do teto dos gastos (EC 95/2016). Ademais, sem a reforma da previdência, há estimativas de que, em 2026, apenas a previdência social representará 79% das despesas primárias da União (TAFNER, NERY, 2019).

Desse modo, não soa alarmista o entendimento de que a reforma da previdência é o caminho necessário para alcançar o controle dos gastos públicos e, com isso, a estabilidade fiscal, recuperando, em seguida, o fluxo econômico por meio de investimentos públicos e privados.

Todavia, mesmo com o retorno do crescimento econômico, com o aumento na arrecadação, tal como pretendido pela reforma da previdência, não há como garantir a sustentabilidade do regime de repartição simples se relação de dependência, isto é, a relação entre o número de trabalhadores (segurados) e aposentados ou pensionistas (beneficiários) não

se revelar viável atuarialmente. É dizer, como o pacto intergeracional é da essência do regime de repartição simples, a expectativa legítima de gozo dos direitos (benefícios e serviços), por mais que diga o contrário, vai sendo reduzida na mesma proporção em que ocorre a redução do número de trabalhadores em relação ao número de aposentados ou pensionistas. Logo, o regime de proteção social, baseado na solidariedade previdenciária, não pode permitir a manutenção de privilégios por dois motivos: (a) o custo de manutenção de cada geração será maior que o da anterior; e (b) a disponibilidade financeira de cada geração será menor que a da anterior. E não há crescimento econômico contínuo, algo bem raro de acontecer, que possa superar tais objeções, justamente porque o fluxo contributivo será menor em função da redução do número de trabalhadores.

Dessa forma, a mudança de regime de repartição simples para o regime de capitalização e, portanto, superando a *solidariedade de grupo*, é o meio mais racional de alcançar a estabilidade financeira do sistema previdenciário. Contudo, há uma séria objeção: não é possível admitir um regime de capitalização puro, porquanto deixaria cada trabalhador à sua própria sorte. Para superá-la a PEC 06/2019, por meio da inserção do artigo 201-A e da inclusão do artigo 115 na ADCT, prevê a instituição de *regime de capitalização nocional*, de maneira que um fundo público, como mecanismo de *solidariedade social*, suportaria o valor mínimo dos benefícios, evitando-se, assim, o *processo de dessocialização* da proteção social, pontuando a ideia de propriedade social, na qual pontifica o progresso social nas sociedades hipermodernas e, portanto, amenizando a perspectiva estrutural da vulnerabilidade social (SOULET, 2008). Por isso, a capitalização representaria uma saída razoável, por dois motivos: (a) libera o governo para investir mais em bens sociais coletivos, já que as despesas primárias, no futuro, não serão *dragadas* pela previdência social; (b) o fundo público não pagará aposentadorias ou pensões de grande vulto, mas, sim, valor mínimo que promova a proteção social que a sociedade pode pagar.

Nesse ponto, surge a recorrente pergunta: os mais pobres serão os maiores prejudicados? A resposta é negativa. O regime de capitalização possui caráter nitidamente prospectivo, de maneira que, se instituído, não atingirá nem mesmo os servidores públicos que, hoje, ainda poderão gozar de pomposas aposentadorias, aliás, bem mais rareadas com a instituição de regime de previdência complementar, de caráter facultativo, destinado ao servidor que se encontra submetido, ou não, ao teto do RGPS. Os servidores mais antigos serão afetados pelas regras de transição do RPPS e não pela futura instituição do regime de capitalização. Neste, sem dúvida, há uma verdadeira revolução, mas, ainda assim, o recente Resultado do RGPS (BRASIL, 2019c), que é relativo ao mês de abril de 2019, traz uma informação bastante

esclarecedora, a saber, 65,3% dos benefícios do RGPS possuem o valor de 01 (um) salário mínimo; logo, para esses beneficiários pouco importa se o regime é de repartição simples ou de capitalização, porquanto o valor do benefício seria o mesmo, isto é, na capitalização nocional, o fundo público (solidário) garantiria o benefício no valor de 01 (um) salário mínimo. Portanto, se a grande maioria dos pobres já recebe 01 (um) salário mínimo, então, a situação vai até melhorar, pois: (a) terá mais investimento em bens sociais coletivos (saúde, educação, saneamento, infraestrutura *etc.*); e (b) alcançará maior disponibilidade de emprego, tendo em vista maior fluxo de investimento no setor produtivo.

De todo modo, o maior custo do RPPS decorre do modelo de proteção social dos servidores mais antigos, pois, como se sabe, os benefícios já concedidos são amparados pela garantia constitucional dos direitos adquiridos, independentemente do regime a que pertença. Desse modo, a futura instituição do regime de capitalização nocional, que permitirá uma migração alternativa diante de cada RPPS e do RGPS, não interfere tanto na dinâmica das aposentadorias dos servidores mais novos, exigindo, contudo, maior programação financeira durante a vida laboral, e, quanto aos mais velhos, que representa o grande gasto previdenciário do RPPS, a proteção decorrente dos direitos adquiridos, ainda que não assegure a imutabilidade do regime, vai garantindo, caso a caso, quando do atendimento das regras de transição, a concessão de benefícios mais generosos. Aliás, qualquer reforma previdenciária, especialmente numa tão abrangente como a PEC 06/2019, a transição, ou mesmo a transição da transição, sempre comporta redobrados cuidados, por razões de segurança jurídica, seja pela proteção da confiança legítima, seja pela observância da proporcionalidade e razoabilidade, justamente para assegurar que as alterações empreendidas comportam uma transição racional e equitativa (MODESTO, 2017).

Nesse cenário, o que mais preocupa é o custo de transição entre os regimes: (a) do RPPS sem previdência complementar para (b) RPPS com previdência complementar e, mais adiante, representando a transição mais onerosa, (c) do RGPS ou RPPS, com previdência complementar, para o regime de capitalização nocional. Explica-se: como o fluxo contributivo diminui, então, os recursos para suportar os aposentados dos regimes anteriores serão pagos, em grande parte, pelo orçamento fiscal.

Trata-se de temática que exigirá redobrados esforços da área econômica, sobretudo, diante da teoria imunizadora dos direitos adquiridos. Então, uma pergunta se impõe: se há o custo de transição entre os regimes é expressivo, então, qual o sentido de mudar totalmente o modelo de proteção social? Dos males, sempre o menor: no modelo atual, tanto do RPPS quanto do RGPS, o déficit do sistema público de previdência, por conta da dinâmica demográfica, é

crecente e insustentável; enquanto no modelo de capitalização o déficit, diante da impossibilidade de o fundo público pagar benefício com valor expressivo, é *decrecente e programável*. O que não se pode admitir é o voo cego, com queda iminente, do atual modelo de previdência pública, pois implicaria o sacrifício de gerações inteiras, sem falar no colapso fiscal do Estado.

Assim, não há dúvida de que alguns trabalhadores terão ligeiras perdas com as regras de transição do RPPS e do RGPS, bem como com as novas regras, pretensamente estáveis, desses regimes, mas, certamente, os maiores efeitos da reforma da previdência serão suportados pela futura elite do funcionalismo público, que não poderão gozar dos privilégios do passado. Isto é, tecnicamente não terão perdas, porque simplesmente não terão um regime mais generoso a defender e adotar. É contra isso que as corporações fazem resistência. Não se trata, portanto, de uma defesa altruística dos mais pobres. Se a capitalização, com fundo público, não passar na PEC 06/2019, por certo, será objeto de outra, não é uma questão de opção política, mas de patente imposição financeiro-atuarial.

Um questionamento parece certo: se o servidor, sobretudo, federal e estadual, percebe uma remuneração bem superior ao seu equivalente na iniciativa privada, chegando, não raramente, a ser mais de 10 (dez) vezes maior (TAFNER, NERY, 2019); então, qual a lógica de a sociedade ainda pagar pela maior parte de sua aposentadoria? É disso que a reforma trata e, obviamente, tenta mudar.

3 DIREITOS ADQUIRIDOS OU TEORIA IMUNIZADORA DA DESIGUALDADE

A defesa dos direitos adquiridos (artigo 5º, inciso XXXVI, da CRFB) tem causado um sério inconveniente: a redução do nível de proteção previdenciária dos trabalhadores economicamente vulneráveis e, paradoxalmente, a manutenção dos privilégios de algumas carreiras de servidores públicos, sobretudo, com generosas aposentadorias. Trata-se de verdadeira tragédia nacional: concentração de renda por meio de sistema público de proteção social, que, em tese, deveria distribuí-la.

Explica-se: a redução do nível de proteção social não se revela na imperiosa constituição de um requisito etário na concessão das aposentadorias do RGPS, até porque os mais pobres já se aposentam mais tarde, mas, sim, na forma de composição do cálculo dos benefícios previdenciários do RGPS e do próprio RPPS, que se tornou mais exigente do ponto de vista contributivo e, por conseguinte, menos pessoas terão 100% do Salário de Benefício

(SB). Essa é apenas uma das diversas fórmulas encontradas para tentar equilibrar as contas do RGPS e, com isso, dentre os principais objetivos, viabilizar o pagamento do generoso parâmetro de cálculo dos benefícios já concedidos. Por que seria tão generoso?

As razões são diversas, contudo, vale mencionar duas delas. Para além da questão da paridade (com ativos) e integralidade (da última remuneração) das aposentadorias, cumpre lembrar que a exigência de efetivo tempo de contribuição é relativamente recente (EC 20/1998), logo, no que se refere à insuficiência do dever contributivo dos segurados, o peso financeiro do RGPS - e, sobretudo, do RPPS -, decorre das aposentadorias e pensões mais antigas, nas quais a média de tempo de contribuição era muito baixa. Desse modo, não é destituído de sentido afirmar que a comprovação de período contributivo completo, para fins de concessão de aposentarias, era excepcional, agravada, ainda, pelas aposentadorias proporcionais, que ainda persistem apenas como regra de transição da EC 20/1998.

Além disso, há quatro décadas, o país era preponderantemente agrário, de sorte que o processo acelerado de urbanização trouxe sérias consequências no custeio da previdência social: tempo de atividade rural para qualquer tipo de aposentadoria urbana. Assim, era bem frequente, hoje, um pouco menos, a concessão de aposentadoria urbana com a comprovação de alguns anos de atividade rural. Assim, apesar de urbana, a aposentadoria, seja integral ou proporcional, não necessariamente espelha tempo efetivo de contribuição. Aliás, ainda hoje, a ausência de efetiva contribuição dos segurados especiais, a despeito de previsão legal (artigo 25, § 1º, da Lei nº 8.212/1991), tem causado dois grandes dissabores: (a) concessão de benefício previdenciário com caráter assistencial; (b) estímulo às fraudes, já que a aposentadoria de trabalhador rural é muito mais generosa que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) à pessoa idosa.

Daí, como inevitável decorrência da sustentabilidade previdenciária (financeira e atuarial), é necessário promover um pacto intergeracional não apenas progressivo (ativos), mas também regressivo (aposentados e pensionistas). A PEC 06/2019, tendo em vista a reconhecida constitucionalidade da contribuição dos inativos, apresentou mecanismo importante para atenuar os custos das aposentadorias mais antigas ou, de modo mais claro, os reflexos negativos da teoria imunizadora da dos direitos adquiridos (LOUREIRO, 2010), na qual aprofunda a desigualdade de renda por meio do sistema público de previdência.

Com efeito, a PEC 06/2019 tenta equacionar essa questão através do seu artigo 1º, que promoverá nova redação ao artigo 149 da CRFB, com a inclusão dos §§ 1º, 1ª-A, 1º-B, 1º-C, 1º-D e 5º, nos quais irão pavimentar as bases de uma dinâmica contributiva mais onerosa aos servidores ativos ou inativos e pensionistas na manutenção do RPPS. Nesse ponto, vale

mencionar que os §§ 1º-C e § 1º-D, de maneira análoga à solução portuguesa, encerra uma forma de contribuição extraordinária. Evidentemente, o custo de oportunidade de sua criação será objeto de escrutínio do Parlamento. De todo modo, até a efetiva instituição da contribuição extraordinária, conforme os seus condicionantes, os servidores ativos e inativos serão submetidos à contribuição ordinária disciplinada no artigo 14 da PEC 06/2019.

A questão não é difícil de ser entendida: *como não há direito adquirido onde não há dinheiro adquirido*, como bem denunciou, recentemente, a realidade fiscal portuguesa e grega, e justamente para evitar esse fato, o cenário de mudanças deveria alcançar de modo mais efetivo os atuais aposentados e pensionistas, não todos, mas os que dispõem de maior disponibilidade econômica. A eterna desculpa de que não vai faltar dinheiro para a seguridade social, haja vista o disposto no artigo 195 da CRFB, que tem transformado o orçamento público numa excomunal folha de pagamento, não pode colocar em xeque a pauta de investimento do Estado, cujos efeitos sociais são desastrosos, pois um país que não investe em bens sociais coletivos não é capaz de incorporar ou fomentar novas realidades econômicas, políticas ou sociais, mas, quando muito, e com sacrifício da maior parte da população, apenas consegue manter as estruturas de domínio econômico, político e social.

A salvação da previdência social não pode advir de qualquer mecanismo de autofagia orçamentária. Quer dizer, a seguridade social não pode prestigiar a previdência social em detrimento da saúde ou assistência social. Ademais, o orçamento da seguridade social não pode retirar expressivos recursos do orçamento fiscal e, com isso, das áreas sensíveis para o desenvolvimento nacional, tais como, educação, ciência e tecnologia, infraestrutura, saneamento e segurança pública. De pouco adianta a salvaguarda normativa da proteção previdenciária se o país não cumprir, minimamente, as pautas de desenvolvimento econômico-social. Dito de outro modo, a implementação dos direitos sociais vai muito além da previdência social, pois, a despeito de sua importância, o Estado deve coligar esforços para alavancar investimentos em áreas igualmente sensíveis, como ciência e tecnologia ou ensino básico.

Todavia, sem a reforma da previdência, a expansão do gasto previdenciário, a partir de 2021, praticamente inviabilizará o fluxo de recursos com despesas discricionárias (LEAL, PORTELA, 2018), logo, o Estado não terá recursos para empreender os investimentos necessários ao desenvolvimento nacional. Trata-se, portanto, de algo fácil de ser compreendido, porém todo segmento social possui clara dificuldade em aceitar sua cota de sacrifício, notadamente, o mais prestigiado pelo sistema de previdência: as mais bem remuneradas carreiras de servidores.

Enfim, o desafio do desenvolvimento brasileiro passa pela reforma previdenciária e, com ela, as demais reformas estruturantes da República, notadamente, tributária e política. A lógica da reforma previdenciária vai muito além da sustentabilidade financeira dos regimes previdenciários, porquanto recai na própria capacidade de investimento do Estado e, claro, dos investidores privados nacionais ou internacionais. Portanto, o maior estímulo econômico ao mercado que o Brasil pode empreender é promover a reforma previdenciária, acenando, assim, com a pretensão de equilíbrio fiscal e seus efeitos positivos numa perspectiva macroeconômica, para um novo círculo de investimento no setor produtivo.

4 CRISE SEM FIM OU APENAS OS MORTOS VERÃO O FIM DA GUERRA

Uma coisa que ainda resiste no imaginário nacional: a ideia de um sistema público de previdenciária longo e, sobretudo, com poucas alterações. Tal visão, aliás, bem míope, possivelmente decorre de equivocadas compreensões político-ideológicas sobre os fundamentos dos sistemas previdenciários, porém, cumpre advertir: não há reformas previdenciárias com efeitos de longo curso, de maneira que os desafios na correção de trajetória dos modelos normativos são uma demanda constante no universo da proteção social, sobretudo, na seara previdenciária. De uma realidade cambiante, que congrega esforços de diversas áreas do complexo social, tais como a economia, demografia ou o direito, não pode exsurgir qualquer solução perene, mas, tão somente, transitória. Por isso, essa *guerra* não tem fim e todos são diretamente afetados - uns mais, outros menos – pelos gastos previdenciários.

Outro mito, aliás, bem típico do proselitismo social que consagra a concentração de renda, é a tese de que a previdência social é o maior distribuidor de renda do país, no sentido de que nela os pobres encontram, ainda que tardiamente, o afago da mão perdulária do Estado. Nada mais sem sentido, pois apenas 38% dos recursos das aposentadorias rurais alcançam o quintil mais pobre, isto é, os 20% mais pobre no Brasil, porém a situação consegue ser ainda pior no caso das aposentadorias urbanas, uma vez que alcançam apenas 11% do quintil mais pobre (TAFNER, NERY, 2019). Esses dados denunciam que a disputa pela proteção previdenciária é duplamente assimétrica: (a) a riqueza é concentrada nos mais ricos, porém são os mais pobres que legitimam essa concentração, justamente porque são ludibriados pelo mito de que o atual sistema previdenciário é justo; (b) como a previdência absorve mais da metade das despesas primárias, o Estado não tem capacidade de investimento nas demais áreas da socialidade e, portanto, sacrifica os mais pobres com a carência de bens ou serviços públicos.

Dessa forma, os arranjos sociais em torno da questão previdenciária sempre vão comportar renhidas discussões no meio social, pois as alterações legislativas alcançam toda a sociedade, fazendo que, no tabuleiro das forças políticas, ocorra uma disputa sem fim entre os diversos segmentos da sociedade, haja vista o custo político das reformas previdenciárias, justamente porque elas devem enfrentar os inevitáveis conflitos gerados pela escassez de recursos financeiros ou de algumas odiáveis desigualdades na legislação vigente, que, inclusive, causam sérias consequências em termos intergeracionais. Quer dizer, o aprofundamento da crise fiscal é o resultado da conta de uma festa nababesca feita por uma geração e suportada por outra, mas que, de toda maneira, serão sempre os mais pobres os sacrificados. O discurso de proteção incondicional aos mais pobres, por mais bem intencionado que seja, pouco pode fazer para atenuar a pobreza se não for acompanhado de medidas concretas de geração de renda das pessoas economicamente vulneráveis e, por certo, tornar a população pobre dependente do Estado não é a melhor saída. Claro que a vulnerabilidade não se limita a uma dimensão econômica, contudo, ela representa um passo importante para superá-la.

Ademais, os sistemas previdenciários, por mais estáveis que possam parecer, sempre exigem reformas periódicas, até porque o substrato de análise da proteção social previdenciária é extremamente dinâmico: demográfico, laboral e econômico. Sabendo disso, no que torna mais surreal a visão geral da sociedade brasileira sobre a temática, resta indubitavelmente compreensível que a legislação previdenciária deve ser cambiante para possibilitar a sustentabilidade financeira e a atuarial dos regimes de previdência.

Assim, é possível afirmar o seguinte: não há reforma previdenciária para 40 anos ou mais; quer dizer, não é possível, hoje, defender parâmetros de benefícios criados há quadro décadas. Ela é necessária não em função de lustros ou décadas, mas, sim diante dos indicadores de sua sustentabilidade. No caso brasileiro, não há dúvida de que a previdência social se encontra numa situação difícil - apesar dos engenhosos expedientes de contabilidade criativa levantados por alguns críticos da reforma -, mas tal fato ainda é sistematicamente negado por grupos privilegiados da República, notadamente o alto escalão de servidores dos entes políticos. Negar a existência dos verdadeiros dilemas dos sistemas previdenciários, como se isso alterasse a substância do problema, revelou-se a bandeira mais evidente do discurso sedutor, porém fantasioso, do proselitismo social, fazendo com que a temática não seja discutida em termos concretos - e, portanto, necessariamente realísticos -, sobre a equação dos custos da previdência social no Brasil.

Apesar de o dilema da previdência social ser estrutural e não conjuntural, cumpre mencionar que a negativa do déficit previdenciário pode ser compreendida mediante duas

categorias de expedientes: (a) *presunções inaceitáveis*; e (b) *omissões inacreditáveis*. Dentre as presunções inaceitáveis sem encontram as seguintes (LEAL, PORTELA, 2018):

(a) *exclusão dos servidores civis e militares do cálculo do orçamento da seguridade social*. Aqui, é preciso fazer um largo e equivocado esforço interpretativo para excluir o RPPS do orçamento da seguridade social. Indaga-se: qual o sentido de a União promover uma ampla base de financiamento da seguridade social, se ela tivesse que considerar o RPPS como despesa específica do orçamento fiscal? Nenhum. Além disso, não seria o RPPS uma previdência social? Vale lembrar que até a contribuição dos servidores da União é chamada de contribuição para a seguridade social. Soma-se, ainda, o fato de que não há qualquer dispositivo constitucional que exclua o RPPS da seguridade social. Como a seguridade social, sendo financiada por toda sociedade, de forma direta e indireta, só poderia contemplar recursos para o RGPS e não para o RPPS? O próprio § 1º do artigo 195 da CRFB, corroborando o aqui exposto, estabelece que: “[a]s receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União”. Se os demais entes políticos da federação contribuem para a sua respectiva seguridade social, então, é possível deduzir que a União também faça o mesmo, isto é, canalize recursos para a seguridade social, que compreende o RGPS, o RPPS e, também, os Militares, que, mesmo com suas especificidades, figuram como uma forma de regime próprio, aliás, será totalmente remodelado com as propostas legislativas em curso. Vê-se que a presunção é, de fato, inaceitável e, portanto, as despesas do RPPS fazem parte do orçamento da seguridade social;

(b) *tratamento da receita da seguridade social como uma única peça contábil*. O mecanismo tem apenas o fundado propósito de velar o déficit da previdência social em função da junção com os recursos da saúde e assistência social, tendo fazer com que os déficits da previdência social sejam absorvidos pelos recursos dos demais pilares da seguridade social. A PEC 06/2019 trará mais transparência à temática, pois exigirá a divisão das receitas da seguridade social, justamente para evitar, como já ocorre há muito tempo, drenagem dos recursos da saúde e assistência social para a previdência social;

(c) *inclusão dos valores das renúncias fiscais como se fossem recursos de tributos efetivamente recolhidos*. Aqui, em verdade, há uma dupla presunção: (1) de que os tributos seriam recolhidos se fossem efetivamente exigíveis; e (2) de que a renúncia não tem impacto positivo na economia e, com isso, não seria capaz de gerar mais empregabilidade e, assim, mais contribuição previdenciária. É, portanto, bastante forçoso o expediente e, desse modo, não convence;

(d) *a cobrança da dívida assegura a autossuficiência do regime previdenciário.* A presunção é tão simplista que não merece maiores considerações. Se o déficit da previdência social quase alcança três centenas de bilhões de reais, como solucionar tão expressivo gasto arrecadando apenas, em média, pouco mais de 04 bilhões de reais (LEAL, PORTELA, 2018). Além disso, em 2018, dentre os 50 maiores devedores da previdência, 24% deles pertenciam ao setor público, denunciando que o pagamento da cobrança será custeado pela própria sociedade; outros 34% eram do setor privado, porém, no que se revela mais grave, os outros 42% eram débitos de massa falida ou recuperação judicial, portanto, de difícil ou impossível recuperação (TAFNER, NERY, 2019).

Noutro giro, mas igualmente condenável do ponto de vista fiscal, são as omissões inacreditáveis diante dos evidentes dilemas intergeracionais que encerram a questão previdenciária, nestes termos:

(a) *ausência de projeção atuarial do gasto previdenciário.* A dinâmica do custo do regime previdenciário é totalmente retrospectiva, isto é, como se a suficiência financeira da previdência social dependesse apenas do controle contábil dos pagamentos pretéritos ou correntes (LEAL, PORTELA, 2018);

(b) *desconsideração da dinâmica demográfica.* É dizer, como se os parâmetros contributivos em função da força laboral fossem estáveis e, nessa qualidade, não necessitassem de constantes ajustes diante do envelhecimento populacional;

(c) *negação da dinâmica laboral.* Isto é, num futuro próximo, o universo das relações trabalhistas será totalmente modificado, seja pela supressão de empregos ou profissões, seja pela dificuldade da capacitação profissional altamente especializada diante do avanço da robótica (HARARI, 2018), logo, a baixa inclusão previdenciária a partir da empregabilidade, que já preocupa muito a gestão fiscal, pode ser agravada.

Com relação à DRU, inclusive já discutido em tópico anterior, cumpre afirmar que o Tribunal de Contas da União (TCU) já se pronunciou de que ela possui impacto nulo sobre os resultados da previdência, sem falar que confirmou a regularidade da sistemática de cálculo da seguridade social realizada pelo Governo Federal (BRASIL, 2017). Aliás, é curioso destacar o seguinte: todos os governos após a democratização do país, dos mais diferentes matizes político-ideológicos, atestaram a existência do déficit da previdência social, então, como defender a tese de que ele não existe, mas apenas representaria um alibi do atual governo para promover a reforma da previdência? Como já afirmado anteriormente, o déficit é notório, mas mesmo que não existisse a reforma seria necessária, haja vista o dilema global da dinâmica demográfica e, sobretudo, do rápido envelhecimento da população brasileira.

Como são muitos os aspectos jurídicos da PEC 06/2019, e tendo em vista a necessária brevidade deste artigo, cumpre destacar 04 (quatro) pontos sensíveis da reforma previdenciária, pois, independentemente de aprovação, vão carrear infundáveis discussões no Congresso Nacional por muito tempo, quais sejam: (a) BPC/LOAS adaptativo; (b) aposentadoria rural; (c) parâmetro de cálculo; e (d) regra de transição. Esses pontos não serão analisados pormenorizadamente, pois o que se objetiva é apenas demonstrar alguns importantes aspectos negativos e positivos dessas propostas.

Pois bem. No que concerne à regra de transição, a PEC 06/2019 não segue os parâmetros das reformas previdenciárias anteriores. Uma coisa, desde logo, deve ser destacada: quanto mais lenta se revelar qualquer transição mais ela acentua no tempo a desigualdade de tratamento entre os segurados e, claro, entre os regimes que, em tese, serão convergidos no futuro. Em termos ainda mais claros: a segurança jurídica não se confunde com a manutenção do *status quo*, logo, se a reforma propõe mudanças para assegurar a manutenção do sistema público de previdência, então, não faz o menor sentido de que tudo continue como defendido pelas corporações, isto é: imutável. A questão da idade é um nítido exemplo de como, em nome da segurança jurídica, pretende-se perenizar parâmetro etário do passado que afiguram incompatível com a realidade previdenciária de outros países da América Latina (TAFNER, NERY, 2019).

Um ponto da regra de transição tem sido objeto de crítica, a saber, a ausência de *rampa etária* para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003, ou, de modo mais simples, aos servidores anteriores à EC 20/1998 e à 41/2003 (MODESTO, 2019). A crítica é pertinente, muito embora a ausência de rampa etária (menos onerosa) não justifique qualquer instituição da *regra do pedágio* (mais onerosa). Nesse ponto, cumpre transcrever o regramento do direito à integralidade do valor da aposentadoria aos servidores mencionados acima, que se encontra no § 7º, do artigo 3º, da PEC 06/2019, nestes termos (BRASIL, 2019b):

§ 7º. Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 10, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que se aposente aos sessenta e dois anos de idade, se mulher, e aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, ou aos sessenta anos de idade, se titulares do cargo de professor de que trata o § 5º, para ambos os sexos;

A regra de transição é injusta, porquanto sequer facultou a *regra dos pontos*, aliás, encampada no *caput*, §§ 1º a 4º, do mesmo artigo, denunciando a ausência de tratamento isonômico quanto à constituição de rampa etária. Por outro lado, a regra do pedágio seria muito benéfica, pois representaria um fluxo permanente de tratamento diferenciado a um número considerável de servidores, diferentemente da regra dos pontos, pois seria temporalmente mais definido, isto é, há prazo certo para alcançar o limite máximo de pontuação e, assim, acaba a transição quanto ao requisito etário. A defesa da regra do pedágio com percentual uniforme destoaria da lógica, aliás, já ventilada neste artigo, de que os servidores anteriores à EC 41/2003 gozam de posição jurídica privilegiada no RPPS e, desse modo, o sacrifício suportado seria aceitável, sobretudo, quando se considera a posição jurídica dos servidores mais jovens. Além disso, se não existe direito adquirido ao estatuto jurídico do regime previdenciário, então, de igual modo, também não existiria em relação à regra de transição. Soma-se, ainda, que a idade não é um elemento neutro para fins previdenciários, se a reforma contempla justamente a necessidade de revisão do requisito etário, logo, não faz o menor sentido de que a regra de transição a despreze simplesmente porque as reformas anteriores não se atentaram a esse aspecto.

Quanto ao critério de reajustamento da aposentadoria dos servidores anteriores à EC 41/2003, a regra de transição se encontra delineada no § 8º, inciso I, do artigo 3º, da PEC 09/2019, c/c artigo 7º da EC 41/2003, nestes termos (BRASIL, 2019b):

§ 8º. Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição e serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 7º;

Art. 7º. Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes

da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

Dessa forma, com a manutenção da integralidade e paridade, não se observa, nesse ponto, uma regra de transição injusta ou irrazoável aos servidores anteriores à EC 41/2003, contanto que seja estabelecida uma rampa etária, ainda que menos onerosa, como o caso da regra dos pontos. No caso, há uma proposta que exige sacrifícios, portanto, algo bem diferente de uma transição da transição nos moldes das reformas anteriores, que reformavam a CRFB, mas que mantinham, na medida do possível, os privilégios que justificavam a própria criação das reformas, como bem explica a contrarreforma da EC 47/2005. Aqui, no que se referem aos servidores anteriores à EC 41/2003, basta fazer a seguinte reflexão: se a sociedade pagará por mais de 80% da aposentadoria dos servidores públicos federais (TAFNER, NERY, 2019), seria uma demasiada quota de sacrifício exigir que eles trabalhem por mais tempo, sobretudo, quando esse tempo se revela compatível com os parâmetros dos países da América Latina?

De todo modo, há um ponto particularmente dissonante, e totalmente merecedor de crítica, é a situação dos policiais civis e agentes penitenciários que, de forma francamente paradoxal, adquiriram o direito à integralidade, nos termos do artigo 4º, § 3º, inciso I, da PEC 06/2019, denunciando uma forma de *austeridade seletiva*, no que vai de encontro aos objetivos da reforma (MODESTO, 2019).

Quanto à forma de composição dos cálculos das aposentadorias, não é possível adentrar em detalhes, porém a reposição dos valores dos benefícios sofreu forte, por vezes, injusta, alteração para menor. Assim, excetuando-se os contemplados com as regras de transição mais favoráveis, os cálculos de benefícios não vamos mais desprezar 20% dos menores Salários de Contribuição (SC), de maneira que 100% (cem por cento) do período contributivo do segurado serão considerados para fins de definição do Salário de Benefício (SB), isto é, o período que vai de julho de 1994, ou deste o início da competência da contribuição, até a Data de Entrada do Requerimento (DER). Acaba-se, assim, uma forma de subsídio, porquanto assegurava uma maior média aritmética simples do SC. Percebe-se, que a ideia de esforço contributivo ganhou notória efetividade, muito além da perspectiva meramente relacionada à carência da EC 20/1998.

Soma-se, ainda, outra mudança bastante significativa: a reposição do valor dos benefícios. Com a PEC 06/2019, e isso precisa ficar claro, raras são as hipóteses de aposentadorias com 100% do SB, porquanto elas partem de 60%, com acréscimo de 2%, a cada ano que exceder 20 (vinte) anos de contribuição, observando, de todo modo, o teto do RGPS.

Portanto, é um critério mais exigente e fará com que o segurado tenha que contribuir por mais tempo, senão o valor do benefício será menor. É uma regra bastante austera, inclusive, digna de crítica, pois acaba por penalizar demasiadamente os trabalhadores que possuem maior dificuldade de inserção e permanência no mercado de trabalho. A questão é particularmente danosa no caso de aposentadoria por invalidez (artigo 26 da PEC 06/2019), pois apenas no caso de acidente do trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho, portanto, no universo restrito à dinâmica laboral, o benefício seria de 100% do SB, tanto que o Parecer Final da Comissão Especial, da relatoria do Deputado Samuel Moreira, denuncia a existência de 03 (três) emendas à PEC 06/2019 sobre a temática (BRASIL, 2019a). Outros pontos, menos lesivos, poderiam ser aventados, mas os destacados são os mais relevantes e, por certo, exigirá maior reflexão no Congresso Nacional.

Quanto ao BPC/LOAS adaptativo (artigo 41 da PEC 06/2019), cumpre mencionar que a proposta é bem interessante diante dos objetivos abrangentes da reforma da previdência. Explica-se: com a instituição, elevação e relativa padronização do requisito etário nos benefícios programados do RPPS e RGPS, revela-se bem compreensível que os benefícios assistenciais sofram alteração, sobretudo, quanto ao requisito etário, porquanto os estímulos importam, e muito, num cenário de consideráveis adversidades mercadológicas (THALER, SUNSTEIN, 2008). É dizer, se o requisito etário se revelar o mesmo para benefício assistencial e previdenciário, por certo, um *free-rider problem* é inevitável. Então, de modo racional, a PEC 06/2019 prevê que o idoso hipossuficiente, com 60 (sessenta) anos, perceberia R\$ 400,00 e, diante das possibilidades de inserção mercadológica, poderá receber benefício previdenciário aos 65 (sessenta e cinco) anos (aposentadoria por idade urbana) ou um benefício assistencial aos 70 (setenta) anos, no valor de 01 (um) salário mínimo. Infelizmente, a proposta não tem sido bem aceita, sobretudo, pelo discurso oportunista do proselitismo social, tanto que o Parecer Final da Comissão Especial, da relatoria do deputado Samuel Moreira, rechaçou a boa ideia da equipe econômica do governo (BRASIL, 2019a). É comum a indagação dos deputados sobre as dificuldades de qualquer cidadão viver com R\$ 400,00 por mês, porém, mais difícil ainda é viver sem recurso algum aos 60 (sessenta) anos, como prevê a legislação em vigor (artigo 20, *caput*, da Lei nº 8.742/1993), pois exige a idade mínima de 65 (sessenta e cinco) anos para conseguir um BPC/LOAS, que possui o valor de um salário mínimo. A questão é particularmente contraproducente quando se considera que a focalização dos recursos é mais útil à população no Programa Bolsa Família (PBF), isto é, possui maior capacidade de afastar o flagelo da pobreza entre os mais pobres (RAVALLION, 2016), pois o PBF atinge 61% do quintil mais pobre da população, enquanto o BPC não passa de 12% (TAFNER, NERY, 2019).

Já a questão do segurado especial, uma espécie do gênero trabalhador rural, exige apenas bom senso: entender que a proteção social dos trabalhadores rurais vulneráveis não justifica a permanência numa legislação que facilita a promoção de fraudes. Aliás, há mais aposentados rurais que idosos na zona rural (TAFNER, NERY, 2019), logo, isso é um claro indicativo de que a legislação não tem tratado adequadamente os requisitos concessórios do benefício. Tanto que, mesmo com a aprovação da MP 871, ainda submetida à sanção presidencial, a situação do segurado especial anda longe de ser solucionada, pois ainda persiste o matiz assistencial de benefício que deveria ser previdenciário, portanto, sob o jugo da efetiva contributividade.

Com o artigo 1º da PEC 06/2019, que traz nova redação ao § 8º do artigo 195 da CRFB, bem como inclui o § 8º-A no mesmo artigo, o risco de exclusão previdenciária do segurado especial, que efetivamente teria de contribuir ao RGPS, seria mesmo até menor que o suportado pelo trabalhador de baixa renda, nos termos artigo 21, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei nº 8.212/1991, no qual estipula alíquota de 5% sobre 01 (um) salário mínimo. A prova do tratamento particular do segurado especial é bem demonstrada no artigo 35 da PEC 06/2019, nestes termos (BRASIL, 2019b):

Art. 35. Até que entre em vigor a nova lei a que se referem os § 8º e § 8º-A do art. 195 da Constituição, o valor mínimo anual de contribuição previdenciária do grupo familiar será de R\$ 600,00 (seiscentos reais).

§ 1º. Na hipótese de não haver comercialização da produção rural durante o ano civil, ou de comercialização da produção insuficiente para atingir o valor mínimo a que se refere o *caput*, o segurado deverá realizar o recolhimento da contribuição pelo valor mínimo ou a complementação necessária até o dia 30 de junho do exercício seguinte.

§ 2º. Na hipótese de não ser recolhido o valor mínimo anual da contribuição previdenciária do grupo familiar até o prazo a que se refere o § 1º, o período correspondente não será considerado como tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social.

Vê-se que o grupo familiar, portanto, mais de uma pessoa, manteria a qualidade de segurado especial com uma contribuição anual de R\$ 600,00, no que traduziria a importância de R\$ 50,00 por mês. A PEC nº 06/2019 não almeja propriamente arrecadação, mas evitar as fraudes, sobretudo, quando a União, em 2017, gastou mais com a *previdência rural* do que com a educação (TAFNER, NERY, 2019). Desse modo, se a dona de casa, dentre outros trabalhadores de baixa renda, gasta menos com a fraude previdenciária, isto é, se passar por

segurado especial, do que contribuir ao RGPS, na qualidade de segurada facultativa; então, não há dúvida de que o número de concessões indevidas de aposentadoria rural não cairá sem a alteração constitucional pretendida pela PEC 06/2019. E a razão é simples: o crime, de modo geral, é um cálculo racional e, no caso, impulsionado por pretensas condições pessoais de vulnerabilidade social, esta, a despeito de não ser excludente de ilicitude, tende a acarretar reduzidíssimas possibilidades de repressão penal.

Todavia, o Parecer Final da Comissão Especial, da relatoria do Deputado Samuel Moreira, desconsiderou toda essa análise e, no seu substitutivo, excluiu as alterações importantes na aposentadoria rural; aliás, a exclusão, dentre vários outros pontos, também alcançou o BPC/LOAS e a capitalização, mas, claro, incorporou algumas mudanças na regra de transição e na forma de composição dos cálculos dos benefícios, justamente para atender aos interesses das corporações (BRASIL, 2019a). Enfim, deve-se aguardar o trâmite final da PEC para, só assim, destacar se o Congresso Nacional trouxe alguma significativa evolução sobre a matéria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante pontos ventilados acima, que giram em tornos de aspectos pontuais da PEC 06/2019, bem como da situação atual do sistema público de previdência, concluímos que:

(a) o modelo de previdência pública é o maior mecanismo de concentração de renda no Brasil. Apesar de o RGPS também concentrar renda para os mais ricos da sociedade, é no RPPS que a concentração de renda é manifesta, seja com a manutenção de privilégios de algumas carreiras de servidores públicos, seja com a transferência direta de recursos da sociedade para pagamento de benefícios previdenciários;

(b) o déficit previdenciário, apesar de representar uma realidade de fácil constatação, não é o maior fator legitimador da reforma previdenciária em curso, mas, sim, os inevitáveis efeitos da dinâmica demográfica na composição dos custos do RGPS e do RPPS, até porque, além da questão da velhice de longo curso, há o dilema da dinâmica laboral, que possui sérios efeitos no processo de empregabilidade e, por conseguinte, de inclusão previdenciária;

(c) a garantia constitucional dos direitos adquiridos, que cumpre indiscutível papel na promoção da segurança jurídica, compreende uma dimensão particularmente conflitiva, sobretudo, numa ambiência de profunda crise fiscal do Estado, que é a perspectiva imunizante da desigualdade através da proteção da distribuição injusta dos recursos da sociedade,

promovendo, inclusive, sérios conflitos intergeracionais, pois a superposição entre as gerações, com encargos diversos e crescentes, cedo ou tarde, apresenta insustentáveis disfuncionalidades nos sistemas previdenciários;

(d) a reforma previdenciária representa o instrumento mais efetivo para promover o controle da atividade financeira do Estado, porquanto tem a capacidade de apresentar uma nova trajetória de equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e RGPS, que abocanham mais da metade do orçamento primário da União; e

(e) o sistema de capitalização nocional, com fundo público que garante renda mínima aos segurados, possui dois claros benefícios: (1) reduz o custo do Estado na manutenção do sistema de previdência, possibilitando maior investimento público em bens sociais coletivos; e (b) não expõe o trabalhador à própria sorte e, portanto, sujeito à vulnerabilidade social, porquanto assegura o recebimento de renda mínima ao cidadão que tenha tido maiores dificuldades de inserção e manutenção no mercado de trabalho.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Parecer da Comissão Especial da PEC 06/2019**. Brasília-DF, 13 jun. 2019a. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=B17295BA4057ADCC3B528BA06AF0D2A7.proposicoesWebExterno1?codteor=1764444&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 14 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019**.

Brasília-DF, 2019b. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Previdência. **Resultado do Regime Geral de Previdência Social – Abril 2019**. Brasília-DF, 2019c. Disponível em:

<http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/05/ResultadoRGPS_19.04.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Levantamento na Previdência.**

Brasília-DF. 2017. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/AA/F4/22/85/29CCC51036FB7CC52A2818A8/001.040-2017-0%20-%20Levantamento%20na%20Previd_ncia%20_2_.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

COSTANZI, Rogério Nagamine; ANSILIERO, Graziela. **Impacto fiscal da demografia na previdência social.** Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

FEESER-LICHTERFELD, Ulrich. Intergenerational justice in an extreme longevity scenario. *In*: TREMMEL, Joerg Chet. **Demographic Change and Intergenerational Justice.** The implementation of long-term thinking in the political decision making process. Heidelberg: Springer-Verlag, 2008, p. 127-134.

GIAMBIAGI, Fábio; Rodrigo Zeidan. **Apelo à razão:** a reconciliação com a lógica econômica - por um Brasil que deixe de flertar com o populismo, com o atraso e com o absurdo. Rio de Janeiro: Record, 2018.

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. **Demografia:** a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

HARARI, Yuval Noah. **21 lições para o século 21.** Tradução de Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise:** diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

LIPOVETSKY, Gilles. **Os Tempos hipermodernos.** Tradução de Mário Vilela. São Paulo: Editora Barcarolla, 2004.

LOUREIRO, João Carlos. **Adeus Estado Social?** A Segurança Social entre o Crocodilo da Economia e a Medusa da Ideologia dos “Direitos Adquiridos”. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

LOUREIRO, João Carlos. Pauperização e prestações sociais na “idade da austeridade”: a questão dos três d’s (dívida, desemprego, demografia) e algumas medidas em tempo de crise(s). **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, Coimbra, vol. 90, tomo II, p. 613-661, 2014.

MATOS FILHO, Ary Oswaldo *et. al.* Radiografia das sociedades Limitadas. **Núcleo de Estudos em Mercados e Investimentos – FGV/Direito**, São Paulo, p. 01-06, ago. 2014.

Disponível em:

<https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/anexos/radiografia_das_ltdas_v5.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

MODESTO, Paulo. A reforma da Previdência e a espera de Godot (parte 1). **Conjur**, São Paulo, 02 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-02/interesse-publico-reforma-previdencia-espera-godot-parte>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

MODESTO, Paulo. Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, ano 15, n. 56, p. 09-54, jan./mar. 2017.

RAVALLION, Martin. **The Economics of Poverty: history, measurement, and policy**. New York: Oxford University Press, 2016.

SOULET, Marc-Henry. La vulnérabilité: un problème social paradoxal. *In*: CHÂTEL, Vivianne; ROY, Shirley (Ed.). **Penser la vulnérabilité: visages de la fragilisation du social**. Québec: Presses de l’Université du Québec, 2008, p. 65-90.

SOWELL, Thomas. **Os intelectuais e a sociedade**. Tradução de Maurício G. Righi. São Paulo: É Realizações, 2011.

TAFNER, Paulo; NERY, Pedro Fernando. **Reforma da Previdência: por que o Brasil não pode esperar?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.

THALER, Richard. H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness**. New Haven: Yale University Press, 2008.

ZACHER, Hans F. Traditional solidarity and modern social security harmony or conflict? *In*: BENDA-BECKMANN, F. von *et al.* (Eds.). **Between kinship and the State**: social security and law in developing countries. Dordrecht: Foris Publications, 1988, p. 21-38.

NOVA (REFORMA DA) PREVIDÊNCIA: POR QUE A PEC 06/2019 DEVERIA “POUPAR” APENAS OS MORTOS?

ABSTRACT

The article discusses the situation of the public pension system, denouncing the unfeasibility of the model, either by the growing deficit or by the capacity to promote concentration of income. The article analyzes the importance of controlling the fiscal activity of the State, highlighting the positive and negative aspects of the social security reform proposal, especially on the rationality of the notional capitalization model, especially its effects on fiscal stability and public and private investment capacity. It also reflects on the impact of demographic dynamics on social security. The article, finally, questions the immunizing theory of vested rights, since it ensures inequality in the distribution of income from social security, even though it is a constitutional guarantee.

Keywords: Social security reform. Vested right. Social security Sustainability. Solidarity.