



PROIBIÇÃO DE RETROCESSO E A PROPOSTA DE REFORMA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, PEC 6/2019: BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DESMONTE DOS DIREITOS SOCIAIS

Josiane Antonello Nunes¹

Analice Schaefer de Moura²

RESUMO: Aborda-se no presente artigo a proposta de reforma da previdência social pelo Projeto de Emenda à Constituição n.º 6/2016, tomando por referência a proibição de retrocesso social. Com efeito, pretende-se responder ao seguinte problema de pesquisa: a reforma da previdência social, prevista na PEC 6/2019, viola a Constituição da República Federativa do Brasil diante da proibição de retrocesso? A resposta inicial ao problema é positiva. Inicialmente, busca-se compreender a proibição de retrocesso social dentro do direito constitucional brasileiro. Após, é realizada uma breve análise crítica dos principais pontos da PEC 6/2019, especialmente no que se refere à diminuição de direitos fundamentais sociais protegidos atualmente. A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica (artigos e livros) e o método utilizado foi o dedutivo.

Palavras-chave: Direito fundamental à previdência social. Estado Social. Nova reforma da previdência social. PEC n.º 6/2019. Proibição de retrocesso.

ABSTRACT: The present article addresses social security reform through the Proposed Amendment to the Constitution No. 6/2016, with reference to the prohibition of social retrogression. In effect, the aim is to answer the following research problem: does the social security reform, foreseen in PEC 6/2019, violate the Constitution of the Federative Republic of Brazil in the face of the prohibition of retrocession? The initial response to the problem is positive. Initially, it seeks to understand the prohibition of social retrogression within Brazilian constitutional law.

¹ Professora da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Doutoranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestre e Graduada em Direito pela mesma Universidade. Advogada atuante em Direito Previdenciário. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Cidadania e Políticas Públicas do PPGD da UNISC. E-mail: jbantanelo@gmail.com.

² Professora da Universidade do Contestado. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul com taxa CAPES/PROSUC. Graduada em Direito pela mesma Universidade. Advogada. Integrante do Grupo Direito Cidadania e Políticas Públicas do PPGD da UNISC. E-mail: analicemoura@unc.br.



Afterwards, a brief critical analysis of the main points of PEC 6/2019 is made, especially with regard to the reduction of fundamental social rights currently protected. The research technique used was the bibliographical (articles and books) and the method used was the deductive.

Keywords: Fundamental right to social security. Social State. New social security reform. PEC No. 6/2019. Prohibition of retrocession.

1 Introdução

O direito à previdência social é um direito fundamental expressamente previsto no rol de direitos sociais do art. 6º da Constituição da República do Brasil. O texto constitucional ainda prevê o direito à aposentadoria enquanto direito individual do trabalhador, trata do custeio da seguridade e da previdência e fixa parâmetros para concessão de benefícios, dentro inúmeras previsões. Com efeito, é de se ressaltar a preocupação do legislador constituinte na positivação, regulação de parâmetros mínimos e proteção ao direito à previdência dos trabalhadores urbanos e rurais.

A partir dessa perspectiva, o presente artigo tem como tema a “nova” proposta de reforma da previdência social no Brasil pelo Projeto de Emenda à Constituição n.º 6/2016, tomando por referência a proibição de retrocesso social. Desse modo, pretende-se responder ao problema a reforma da previdência social, prevista na PEC 6/2019, viola a Constituição da República Federativa do Brasil diante da proibição de retrocesso? Nesse ínterim, defende-se tomando por referência o núcleo do direito fundamental à previdência social, qual seja a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial, a proposta em análise viola a Constituição Federal, podendo inclusive gerar o empobrecimento da população idosa com o passar do tempo.

No decorrer da pesquisa, foi utilizado como método de abordagem o dedutivo. A técnica de pesquisa utilizada foi a bibliográfica (artigos e livros). As fontes utilizadas permitiram uma melhor fundamentação no trabalho desenvolvido, bem como, na diversificação da abordagem, para concretizar os objetivos estabelecidos.

Assim, inicialmente conceitua-se a concretização dos direitos sociais através do princípio do Estado Social e do Estado Democrático de Direito, para então



analisar a proibição de retrocesso social, utilizando-se como aporte teórico as obras desenvolvidas por Sarlet (2015), Silva (2011) e Canotilho (1991, 2003). Após, analisa-se os principais pontos da proposta de reforma à previdência social, PEC 6/2019, no que se refere ao Regime Geral de Previdência social, especialmente sobre a condição de segurado, regras de transição e as novas regras para obtenção dos benefícios previdenciários. É o que segue.

2 A proibição de retrocesso no constitucionalismo brasileiro

A partir do século XX, as Constituições deixaram de somente estruturar o Estado e passaram a prever direitos fundamentais em sentido amplo, prevendo expressamente direitos sociais passíveis de serem exigíveis pelos cidadãos. Essa mudança no direito estatal ocorre, de acordo com Bobbio (2004) a partir de um fenômeno social, dessa forma é possível afirmar que os direitos são frutos de conquistas históricas, divididas em gerações. Essa noção é importante para o estudo das políticas públicas, porque está intimamente relacionada a prestação (ou não) que se espera do Estado. Com efeito, o autor afirma que essa multiplicação de direitos ocorreu de três modos:

- a) porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc. (BOBBIO, 2004, p. 33)

Como se sabe, os direitos de primeira geração ou individuais, são os relacionados à liberdade, ou seja, dentre eles estão o direito de ir e vir, de expressão, de associação, o direito ao livre processo. Nessa fase exige-se, na realidade, apenas que o Estado e seus cidadãos não turbem o direito alheio, tem-se como característica, portanto a figura absentéista do Estado, dessa forma não há que se falar em políticas públicas (BUCCI, 2006).

Por sua vez, os direitos sociais, típicos do século XX, representam a segunda geração de direitos que se inicia no século XX, com a Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar em 1919. No Brasil, essa fase se inicia com a publicação da Constituição de 1934. Embora que a Previdência Social no Brasil, foi



gestada a partir da criação de uma Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, em 1923. Segundo Carvalho (2016) essa foi a primeira lei eficaz de assistência social no país, tendo se expandido para outras empresas. Dando início a moderna previdência social.

No que se refere ao objeto do presente artigo a previdência social é reconhecida enquanto direito fundamental social, de forma expressa no art. 6º da Constituição Federal. Outrossim, no Título VIII “Da Ordem Social”, no Capítulo II, da Seguridade Social”, a Seção III dispõe sobre a “Previdência Social”. Nos arts. 201 e 202, fixou-se os benefícios previdenciários, o tempo de contribuição e as idades para concessão do benefício de aposentadoria, atualização do benefício, vedação do benefício ser inferior ao mínimo, etc (BRASIL, 1988).

Bucci (2006) denomina os direitos sociais como direitos-meio, ou seja, é através deles que se pretende assegurar o exercício dos direitos de primeira geração, a partir deles que se passa a exigir uma maior atuação do Estado através de políticas públicas. Dessa forma, o direito à previdência vem a consolidar o direito à dignidade da pessoa humana, mínimo existencial, integridade física, liberdade de ir e vir, igualdade, justiça social dentre outros.

A terceira geração de direitos constitui uma categoria heterogênea e vaga, por envolver direitos que são de titularidade de todos cidadãos de maneira indivisível. Bobbio (2004) elenca como exemplo o direito de solidariedade, o direito ao desenvolvimento, à paz internacional, a um ambiente protegido e à comunicação. A divisão em gerações possui apenas um fim acadêmico para compreensão do processo de aquisição e positivação de direitos, tendo em vista que ela pode ocorrer em diferentes ordem em cada Estado, ademais, as gerações são substituem uma a outra, mas vão constituindo um bloco de direitos que tende a ser ampliado – ou até mesmo reduzido – dependendo o momento histórico, por isso fala-se atualmente em quarta, quinta e demais gerações de direitos.

Embora a aquisição de direitos por meio das gerações possa ocorrer de forma cronologicamente diversa, Bobbio (2004, p. 9) afirma que elas sempre se darão em duas espécies relacionadas aos poderes estatais e das instituições “ou impedir os malefícios de tais poderes ou obter seus benefícios”. Essa divisão é clara nos direitos de primeira e segunda geração, já nos de terceira e demais gerações podem existir direitos tanto de uma quanto de outra espécie.



Diante do exposto, o Direito pode ser entendido como elemento essencial na racionalização das estruturas estatais e sociais. Nesse sentido, quanto maior a racionalidade, mais facilmente as relações sociais poderão ser expressas sob a forma de normas. O Direito passa então a ser fonte valorativa da moral, atuando como instituição moral nas sociedades modernas e força coatora da sociedade. (QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 2009).

Seguindo esta tradição, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB de 1988 estabelece duas espécies de princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito (ÁVILA, 2005). No seu artigo 1º a CRFB prevê os fundamentos, como a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho. Por outro lado, em seu artigo 3º elege os objetivos fundamentais da República, dentre eles construir uma sociedade solidária (BRASIL, 1988).

Com efeito, a República é um tipo de governo fundado na igualdade formal das pessoas em que os detentores do poder político o exercem, em regra, por meio da representação transitória e responsável. A noção de igualdade é elementar, portanto, a de República. Contudo, suscita-se a ideia da igualdade material a fim de orientar a ação estatal na consecução de seus princípios fundamentais.

Ademais, ao dispor da sociedade livre, justa e solidária enquanto objetivo fundamental, a Constituição brasileira, sintetiza os princípios da Revolução Francesa, quais sejam, liberdade, igualdade e fraternidade. Nesse sentido, Yamashita (2005) afirma a previsão constitucional é fruto de uma reação ao desequilíbrio entre o privilégio dado à liberdade em detrimento da igualdade e da solidariedade no Estado Liberal Burguês, que dá espaço para o modelo de Estado de Direito.

Importante frisar aqui que o Estado de Direito possui duas dimensões. A primeira, formal visa concretizar a segurança jurídica através de diversos princípios como “o princípio da legalidade (arts. 5º, II e 150, I, da CF/88), a proteção do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada (art. 5º, XXXVI, da CF/88) [...]” (YAMASHITA, 2005, p. 54).

Na dimensão material, que visa a concretização da justiça, pode-se destacar a seguridade social, cuja previdência social está inserida, que será financiada por toda a sociedade, conforme art. 195 da Constituição Federal. Com efeito, o Estado Democrático de Direito, visa garantir que a dimensão material seja também observada, de acordo com o princípio do Estado Social.



Nesses termos o autêntico Estado de Direito, é sempre um Estado da segurança jurídica. Do contrário, não haveria como assegurar as garantias constitucionais estabelecidas, de modo que a vontade política de um grupo poderia levar ao despotismo por parte do legislativo ou demais poderes e outras formas de injustiças. Ou seja, “[...] a segurança jurídica passou a ter o *status* de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito” (SARLET, 2015, p. 451).

Daí surge a proibição de retrocesso enquanto princípio que visa a manutenção de níveis gerais de proteção social alcançados pela sociedade no âmbito do Estado Social. Esse princípio, de acordo com Sarlet (2015) se aplica a toda e qualquer ação (projeto de emenda constitucional, projeto de lei, atos do poder executivo referentes à execução de uma política pública, etc.) que venha a reduzir conquistas sociais.

Também denominado como proibição de contrarrevolução social ou da revolução reacionária, o princípio expressa a ideia de que “os direitos sociais e económicos , uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo” (CANOTILHO, 2003, p. 339).

No Brasil a proibição de retrocesso foi consagrada enquanto princípio implícito da Constituição Federal, especialmente com base nos princípios do Estado democrático e social de Direito, dignidade da pessoa humana, segurança jurídica, igualdade, dentro outros. Sob este aspecto, Silva (2011) defende que a vedação de retrocesso é um direito subjetivo negativo, de modo que é possível impugnar toda medida que se encontre em conflito com a constituição. Nesse sentido:

As normas constitucionais que reconhecem direitos económicos, sociais, e culturais de carácter positivo têm pelo menos uma função de garantia da satisfação adquirida por esses direitos, implicando uma proibição de retrocesso, visto que, uma vez dada satisfação ao direito, este ‘transforma-se’, nessa medida, em “direito negativo” ou direito de defesa, isto é, num direito a que o Estado se abstenha de atentar contra ele (CANOTILHO; MOREIRA, 1991, p. 131)

Parece lógico, portanto, que a proibição de retrocesso é forma garantidora dos direitos fundamentais positivos, no sentido de não permitir que se subtraia a proteção por eles conferida. Contudo, se acordo com Sarlet (2015) esta proteção não pode ser absoluta de modo a engessar a atuação estatal e impor quase que a



imutabilidade do texto constitucional, o que não permitiria o direito acompanhar a dinâmica social. Para o autor, o parâmetro para identificação do alcance de proteção da proibição de retrocesso é núcleo essencial dos direitos sociais.

A “proibição de retrocesso social” nada pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima, inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. (CANOTILHO, 2003, p. 338-339)

Portanto, é a dignidade da pessoa humana, quanto núcleo essencial dos direitos fundamentais, que serve como critério para identificação do alcance da proibição ao retrocesso social. Conexo à isso está ainda o mínimo existência, compreendido “como abrangendo o conjunto de prestações materiais que asseguram a cada indivíduo uma vida com dignidade, que necessariamente só poderá ser uma vida saudável, que corresponda a padrões qualitativos mínimos” (SALRET, 2015, p. 471).

O autor ainda complementa que acima da discussão sobre a aplicação absoluta ou mais restrita da proibição de retrocesso, uma medida que venha a limitar direitos fundamentais constitucionalmente reconhecidos, deve ser interpretada como uma medida “suspeita” e submetida à uma presunção relativa de inconstitucionalidade (SARLET, 2015). Afinal, identificada a violação ao núcleo essencial do direito fundamental, “justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada ‘justiça social’”. (CANOTILHO, 2003, p. 339)

Conforme se desenvolve na sequência a PEC 6/2019 que propõe a reforma da Seguridade Social, em especial da Previdência Social, parece ultrapassar o núcleo da dignidade da pessoa humana restringindo a acesso à benefícios sociais em um momento da vida humana em que eles são essenciais. Benefícios esses que, embora a terminologia, são retribuídos ao longo de anos de trabalho e contribuições.



3 Análise da PEC 6/2019: constitucionalização do retrocesso dos direitos sociais

Neste tópico objetiva-se demonstrar as principais alterações trazidas, ao regime geral, pela proposta de emenda constitucional número 6/2019, conhecida como a PEC da “Reforma da Previdência”, analisando as regras nela disciplinadas que representam retrocesso aos direitos sociais dos cidadãos. Para tanto são elencados alguns dos aspectos mais importantes que estão sendo propostos.

Uma análise geral da PEC permite afirmar que a mesma apresenta dois tipos de normas, as de transição e as transitórias. As primeiras disciplinam os requisitos necessários para que os segurados filiados ao Regime Geral da Previdência Social até a data da promulgação da Emenda Constitucional tenham direito a receber os benefícios previdenciários anteriormente existentes de acordo com os novos critérios intermediários estabelecidos no projeto. (BRASIL, 2019)

As segundas, por sua vez, disciplinam os futuros requisitos necessários para obtenção dos benefícios previdenciários, para aqueles que não se enquadrarem nas regras de transição, até que entre em vigor nova lei complementar, por isso são chamadas de transitórias, pelo próprio texto da proposta, isto é, a norma constitucional disciplinada será permanente somente até que seja alterada por lei complementar. Em outras palavras, a normativa constitucional que deveria prever os requisitos definitivos para a aposentadoria dos segurados, valerá apenas até lei complementar a alterar. Tornando mais claro, a regra de aposentadoria por idade prevista na PEC que disciplina como requisito etário 62 anos para mulheres e 65 anos para homens é transitória, até que lei complementar a mude. Desta forma, este projeto de emenda constitucional se destaca inicialmente por revogar inúmeras regras previdenciárias, delegando a lei complementar disciplinar matérias antes regulamentadas pela Constituição da República. (BRASIL, 2019)

Cria ainda normas constitucionais aqui nominadas de “em aberto”³, isto é, prevê por exemplo que em 1º de janeiro de 2024, as idades para aposentadoria serão reajustadas de acordo com o aumento na expectativa de sobrevida da

³ Seguindo a classificação quanto à eficácia e aplicabilidade de José Afonso da Silva (2011), esta norma constitucional é de eficácia limitada, contudo tem caráter programático, por constituir programa social e, de legislação, porque remete à lei instituir os reajustes. A utilização do termo em branco, contudo, não visa somente se referir à eficácia e aplicabilidade, mas reforçar a insegurança trazida pelo dispositivo constitucional.



população brasileira, o que a doutrina vem chamando de “gatilhos”. Em 2024 a norma constitucional que disciplina a idade mínima para aposentadoria, será modificada automaticamente sem que tenha alteração do texto original. Ter-se-á na Constituição Federal uma norma que não garante a segurança jurídica, pois não definirá expressamente qual será a idade exigida para os segurados se aposentarem nos próximos anos, o que se denominou neste artigo de norma constitucional “em aberto”, por desconhecer a classificação desta nova norma jurídica constitucional. Percebe-se que o legislador cria a possibilidade, de no futuro, a norma constitucional ser alterada por lei complementar, o que por si só é uma aberração jurídica, pois cria a possibilidade de desconstitucionalizar as regras até então previstas na Constituição através de lei infraconstitucional. Desta forma questiona-se: como fica a segurança jurídica do nosso ordenamento jurídico que a Constituição deveria garantir? Se propõe uma PEC criando a possibilidade de, no futuro, a matéria ali disciplinada ser modificada por lei infraconstitucional, representando um enorme retrocesso social.

Por outro lado, a PEC constitucionalizou uma série de assuntos em prejuízo dos direitos sociais da população, tornando matérias, que até então eram disciplinadas por lei ordinária, constitucionais, engessando a possibilidade de alterações futuras, pois alguns dispositivos só poderão ser alterados por lei complementar e outros apenas com outra PEC. A dificuldade de alteração futura se dá em virtude da dificuldade de alterar a constituição, pois de acordo com o art. 60 da Constituição Federal somente tem legitimidade para propor emenda constitucional o presidente da República, um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. (BRASIL, 1988)

Entre os assuntos constitucionalizados pela PEC que causam preocupação estão, por exemplo, a alteração das alíquotas de contribuição e a instituição de contribuições extraordinárias; a definição da forma de cálculo da média do salário de benefício e da renda mensal inicial (fórmula esta que causa muitos prejuízos se comparada com a legislação atual); a definição da condição de miserabilidade para percepção do Benefício Assistencial (anteriormente definido infraconstitucionalmente e considerado inconstitucional pelo STF) e definição de quem deve ser considerado família para cálculo da renda per capita familiar; fixação de um valor não variável de R\$ 400,00 para idosos miseráveis a partir dos 60 anos de idade que não possuam



condições de se sustentar; fixação de valor mínimo anual de contribuição previdenciária de R\$ 600,00 ao grupo familiar dos segurados especiais e ainda previsão de que se não houver contribuição ou complementação até 30 de junho do exercício seguinte o período não será considerado como tempo de contribuição; e determinação de que nenhum benefício poderá ser criado, majorado e estendido por decisão judicial, interferindo diretamente no Poder Judicial e no ativismo jurisprudencial nos casos de inércia do Poder Executivo em desconformidade com os princípios constitucionais, etc..

Feitas estas observações iniciais e gerais passa-se a abordar os principais pontos da PEC no que diz respeito ao Regime Geral da Previdência Social. No sistema de repartição, o ponto chave da reforma está relacionada a necessidade de cumprimento de idade mínima para aposentadoria, com a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, respeitado o direito adquirido e as regras de transição.

Na atual legislação – Lei 8.213/91 - tem-se a possibilidade de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição e por idade. Além dos 180 meses – 15 anos - de carência que ambas exigem, a primeira impõe 30 anos de contribuição, se mulher, e 35 anos de contribuição, se homem, sem exigência de idade mínima, a segunda, por sua vez, só é concedida aos 60 anos de idade, se mulher, e 65 anos de idade, se homem. Aos segurados especiais, que possuem direito somente a aposentadoria por idade rural, esta idade é reduzida em 5 anos para ambos os sexos. (BRASIL, 1991)

A PEC prevê a unificação das duas modalidades de aposentadorias, determinando como regra transitória (permanente até que lei complementar a altere) que as mulheres só se aposentarão quando tiverem 62 anos de idade e 20 anos de contribuição, e os homens aos 65 anos de idade e 20 anos de contribuição, já definindo que haverão gatilhos para aumentar a idade a partir de 2024 de acordo com a expectativa de sobrevida dos segurados. A aposentadoria por idade rural passará a ser concedida aos 60 anos de idade (homem/mulher) e 20 anos de efetiva contribuição sobre a produção (mínimo R\$ 600,00 por grupo familiar). (BRASIL, 2019)

Percebe-se o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, um aumento da carência exigida de 15 anos para 20 anos, a exigência de idade mínima para concessão de todos os tipos de aposentadoria, com exceção da aposentadoria por invalidez, aumento da idade mínima das mulheres na aposentadoria por idade



urbana e rural, não observando as questões de gênero nos benefícios da população rural e uma insegurança jurídica enorme face aos gatilhos previstos para aumentar a idade mínima já a partir de 2024.

A PEC cria uma regra de transição para cada uma das aposentadorias por idade (urbana e rural) e três para a aposentadoria por tempo de contribuição aos filiados ao RGPS até a data de promulgação da Emenda. No benefício por idade urbano como haverá um aumento da idade mínima só para as mulheres – de 60 para 62 anos de idade - foi fixado um acréscimo de 6 meses a cada ano até 2023 (quatro anos fecha a regra da idade), e para ambos os sexos um aumento de 6 meses de carência a cada ano, passando de 15 anos em 2019 para 20 anos em 2029. No benefício por idade rural como haverá um aumento da idade mínima só para as mulheres – de 55 para 60 anos de idade - foi fixado um acréscimo de 6 meses a cada ano até 2029, e para ambos os sexos um aumento de 6 meses de carência a cada ano, passando de 15 anos em 2019 para 20 anos em 2029. (BRASIL, 2019)

A primeira regra de transição para a Aposentadoria por tempo é a soma dos pontos, que exige como requisitos trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco anos, se homem, e que o somatório da idade e do tempo de contribuição seja equivalente a oitenta e seis pontos, se mulher, e noventa e seis pontos, se homem para o ano de 2019. A partir de 2020 aumenta um ponto a cada ano até 2033, quando será necessário atingir 100 pontos, se mulher (exemplo: 60 anos de idade + 40 contribuição) e 105 pontos, se homem (exemplo: 65 anos de idade + 40 contribuição). (BRASIL, 2019)

A segunda regra de transição é a por idade, que exige trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco anos, se homem, e idade mínima de 56 anos de idade, se mulher, e sessenta e um anos, se homem. Sendo que a partir de 2020 esta idade será acrescida de seis meses a cada ano, até atingir sessenta e dois anos de idade, se mulher (será atingido em 2031), e sessenta e cinco anos de idade, se homem (será atingido em 2029). Observando-se que a idade poderá aumentar de acordo com a expectativa de sobrevida da população. (BRASIL, 2019)

A terceira regra de transição só se aplicará aos segurados filiados ao RGPS que, na data da promulgação da Emenda, já contarem com mais de vinte e oito anos de contribuição, se mulher, e trinta e três anos de contribuição, se homem, e quando preencherem cumulativamente trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco



anos, se homem mais um pedágio de cinquenta por cento do tempo que falta para se aposentar na data da promulgação da Emenda, de acordo com as regras antigas. E diferentemente das demais regras de transição e da regra transitória, aqui o cálculo da renda mensal inicial do benefício será correspondente a 100% da média apurada multiplicada pelo fator previdenciário. (BRASIL, 2019)

A forma de cálculo dos benefícios é outro ponto crucial da reforma, que representará grande retrocesso social, pois diminuirá consideravelmente o valor dos mesmos. Neste tópico é importante saber como se chega ao valor do benefícios atualmente de acordo com a lei 8.213: primeiro se calcula o que é chamado de salário de benefício, através da média dos 80% maiores salários de contribuições do segurado desde julho de 1994⁴, e após se calcula o que realmente o segurado irá receber, o que é chamado de renda mensal inicial, que atualmente é definido de acordo com um percentual do salário de benefício/média. (BRASIL, 1991)

Inicialmente se destaca que o salário de benefício que hoje é calculado com base na média aritmética simples dos 80% maiores salário de contribuição desde julho de 1994, passará a ser realizado considerando 100% de todo o período contributivo desde julho de 1994, não havendo descarte dos 20% menores salários de contribuição do segurado, o que já reduzirá o valor que servirá como base para fixar a renda mensal inicial – RMI - dos benefícios.

Após se calcular o salário de benefício (que será menor que o atual face a ausência de descartes) passa-se para o cálculo da renda mensal inicial, que é definida diferentemente para cada tipo de benefício. No caso específico da aposentadoria por tempo de contribuição, esta RMI hoje é 100% do salário de benefício, isto é, 100% da média dos 80% maiores salários de contribuição multiplicada pelo fator previdenciário se não atingir os 86/96 pontos, se atingir esta pontuação não se multiplicará pelo fator previdenciário, será apenas a média (BRASIL, 1991). Por sua vez, na PEC prevê para as duas primeiras regras de transição e para a norma transitória/permanente que a renda mensal inicial passará a ser 60% da média mais 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, até atingir o limite de cem por cento. É por esta razão

⁴ Na aposentadoria por tempo de contribuição e na por idade (somente se beneficiar) no cálculo do salário de benefício após a apuração da média dos 80% maiores salários de contribuição multiplica-se pelo fator previdenciário do segurado. O fator somente não é aplicado se a soma da idade e do tempo de contribuição do segurado fechar, agora em 2019, 86 pontos para mulheres e 96 pontos para os homens.



que está se divulgando que o segurado só se aposentará com 100% de sua média se contribuir por no mínimo 40 anos. (BRASIL, 2019)

No caso da aposentadoria por idade, de acordo com a Lei 8.213, a renda mensal inicial será determinada levando em consideração 70% da média – salário de benefício - acrescida de 1% por ano contribuído, chegando ao máximo de 100% caso o tempo contribuído seja de 30 anos ou mais (BRASIL, 1991). A PEC passa a prever para a regra de transição e para a transitória/permanente que a renda mensal inicial do benefício levará em consideração 60% da média mais 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, até atingir o limite de cem por cento. Exemplificando uma segurada com 60 anos de idade, com 20 anos de contribuição, que possui como salário de benefício (média dos 80% maiores salários de contribuição) um valor de R\$ 3.000,00 receberia hoje de aposentadoria por idade urbana R\$ 2.700,00 (70% + 20%= 90% do SB). Com a mudança legislativa primeiramente o valor do salário de benefício será menor, pois levará em consideração todos os salários de contribuição e não apenas os 80% maiores, mas se considerarmos uma pessoa com as mesmas características que consiga uma média dos mesmos R\$ 3.000,00 ganhará apenas R\$ 1.800,00⁵ (60% média, não haverá acréscimo por possuir apenas 20 anos de contribuição). (BRASIL, 2019)

No caso da aposentadoria por invalidez a previsão também é muito rígida, para não dizer cruel, pois a renda mensal inicial atual é 100% do salário de benefício (média dos 80% maiores salários de contribuição), a PEC passa a prever que a renda mensal inicial do benefício levará em consideração 60% da média mais 2% para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, até atingir o limite de cem por cento. Aqui a situação é mais grave por se tratar de benefício por incapacidade em que o segurado não possui controle da situação. Considerando o exemplo acima citado, na regra atual esta segurada se aposentaria por invalidez ganhando R\$ 3000,00 e de acordo com a PEC no máximo 1.800,00. Justifica-se ter usado o termo “no máximo” em virtude do fato da PEC não descartar os 20% menores salários de contribuição, podendo gerar uma RMI de até R\$

⁵ Se for levado em consideração que não há descarte dos 20% menores salários de contribuição pode-se concluir que este valor será reduzido ainda em 20%, o que levaria a uma aposentadoria de no máximo R\$ 1.440,00, um pouco mais da metade do que teria direito nas regras atuais.



1.440,00, fazendo com o a mesma ganhasse de aposentadoria por invalidez menos da metade de sua média atual e do que teria direito hoje. (BRASIL, 2019)

Embora existam muitas alterações relevantes propostas pela PEC ainda não trabalhadas neste artigo, passar-se-á a abordar apenas a que se julga mais relevante e preocupante: a proposta de implementação do sistema de capitalização. Atualmente o sistema público de aposentadoria adotado pelo Brasil é o sistema de repartição, que possui uma forma muito diferente de atuação em relação ao sistema de capitalização (onde a acumulação é individual). No sistema de repartição vige o princípio da solidariedade entre os membros, onde a cotização de cada um é em prol de todos. Pois além dos direitos, os cidadãos têm deveres para com a comunidade na qual estão inseridos. Esta solidariedade ultrapassa gerações (os atuais trabalhadores pagam as aposentadorias dos aposentados, na esperança de que no futuro os futuros trabalhadores paguem a sua).

A introdução de um sistema de capitalização significa a privatização da previdência, cada um retira somente o que contribuiu, extinguindo-se a solidariedade, onde são cotizadas para a aposentadoria apenas as contribuições do trabalhador, não havendo contribuição patronal. De acordo com estudos da OIT disponibilizados pela DIAP (2018) dos 193 países do mundo apenas trinta haviam privatizado total ou parcialmente seus sistemas de previdência, mas até 2018, dezoito fizeram re-reforma, revertendo esta situação total ou parcialmente. O que permite concluir que atualmente apenas 12 países no mundo possuem previdência privada, apenas um na Europa, dois na África e nove na América Latina. Dados, que por si só, demonstram a ineficiência do novo sistema proposto pela PEC.

De 1981 a 2014, trinta países privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de previdência social obrigatórios (figura 1). Quatorze países são da América Latina: Chile (primeiro a privatizar em 1981), Peru (1993), Argentina e Colômbia (1994), Uruguai (1996), Estado Plurinacional da Bolívia, México e República Bolivariana da Venezuela (1997), El Salvador (1998), Nicarágua (2000), Costa Rica e Equador (2001), República Dominicana (2003) e Panamá (2008); Outros quatorze são da Europa do Leste e da antiga União Soviética - Hungria e Cazaquistão (1998), Croácia e Polônia (1999), Letônia (2001), Bulgária, Estônia e Federação Russa (2002), Lituânia e Romênia (2004), Eslováquia (2005), Macedônia (2006), República Checa (2013) e Armênia (2014); E mais dois países da África - Nigéria (2004) e Gana (2010). **Até 2018, dezoito países fizeram a re-reforma, revertendo total ou parcialmente a privatização da sua previdência social:** República Bolivariana da Venezuela (2000), Equador (2002), Nicarágua (2005), Bulgária (2007), Argentina (2008), Eslováquia (2008), Estônia, Letônia e Lituânia (2009), Estado Plurinacional da Bolívia (2009), Hungria (2010), Croácia e Macedônia (2011), Polônia (2011),



Federação da Rússia (2012), Cazaquistão (2013), República Tcheca (2016) e Romênia (2017) (Figura 1). A grande maioria dos países se afastou da privatização após a crise financeira global de 2008, quando as falhas do sistema de previdência privada tornaram-se evidentes e tiveram que ser corrigidas. (DIAP, 2018, grifo nosso).

O primeiro país da América Latina a adotar este sistema foi o Chile, em 19/81, durante a ditadura de Pinochet, através da promulgação do Decreto-lei nº 3.500, que colocou fim ao sistema público através do sistema de capitalização, introduzindo um novo sistema que trouxe uma série de mudanças (KAY, 2003).

Como ocorreu na grande maioria dos países que privatizaram seus sistemas de previdência social, no Chile também não houve um diálogo social antes da implementação, posto que na época o país tinha um governo militar autoritário o qual promulgou a lei da reforma por um Congresso totalmente controlado, sem a presença de sindicatos de trabalhadores e sem discussão em âmbito público. A proposta de reforma se sustentou na ineficiência e insustentabilidade do sistema público que estava quebrando, e que a reforma melhoraria a cobertura, eficiência e as prestações previdenciárias, além que a reformaria reduziria os custos administrativos e seria financeiramente sustentável à longo prazo (MESA-LAGO, 2013).

A solidariedade social é perdida com a privatização dos sistemas previdenciários, e no Chile não foi diferente, pois o novo sistema era baseado em contas individuais, assim as contribuições de cada trabalhador não se comunicavam entre si, não ocorrendo uma solidariedade entre os trabalhadores, característica dos sistemas de repartições (MESA-LAGO, 2013).

Este sistema perdurou por mais de duas décadas, porém foi necessário uma re-reforma, pois o sistema existente começou a gerar efeitos negativos, como o fato de que uma grande parcela dos idosos estavam se aposentando com pensões baixíssimas. De acordo com a matéria de Dantas publicada pelo O estado de S. Paulo (2008) foi no governo de Michelle Bachelet que esta reforma da reforma se concretizou, ela trouxe a criação de Aposentadorias Solidárias que consiste em um direito de complementação das pensões de quem não contribuiu o suficiente para garantir um benefício decente.

De acordo com os dados estatísticos que fundamentaram as alterações promovidas pelo governo Bachelet, o baixo nível de cobertura dos trabalhadores no Chile, adicionado pelo grande índice de informalidade e precariedade das relações



de trabalho, principalmente pela população rural, acabaria resultando futuramente em uma grande parcela de idosos na faixa de pobreza, que não conseguiriam se manter, pois não teriam direito a benefício algum, sem mencionar que estudos oficiais apontaram que o Chile não seria capaz de garantir pensões mínimas a praticamente metade de seus quase sete milhões de pensionistas (CASTRO; LAZZARI, 2010).

E de fato, mesmo com a reforma da reforma, a situação atual do Chile é insustentável, face o baixo valor recebido pelos aposentados, pois 90,9% dos aposentador recebem menos de 149.435 pesos (cerca de R\$ 694,08), sendo que o salário mínimo do Chile é de 264 mil pesos (cerca de R\$ 1,226.20), o que permite concluir que 90,9% da população idosa está vivendo com menos de um salário mínimo chileno (REVERBEL, 2017).

No caso da PEC 6/2019 o fato torna-se mais preocupante em virtude texto do art. 201-A, que pretende ser incluído na Constituição Federal, prever que neste sistema de capitalização será admitida a capitalização nocional que é um sistema de contas virtuais, “espécie de um regime previdenciário híbrido entre o regime de repartição e o regime de capitalização”. Este sistema é considerado de contas virtuais por utilizar um mecanismo escritural, onde as contribuições dos segurados do regime de capitalização serão registradas, mas os recursos não são depositados de fato nas contas individuais, mas continuam efetivamente financiando o pagamento das aposentadorias do regime de repartição. (NERY, 2018)

Isso significa que mesmo os segurados optantes pelo sistema de capitalização não terão seus recursos poupados em contas individuais rendendo de acordo com os investimentos da instituição financeira que escolherem, pois a remuneração das contas virtuais não são realizadas por taxas de juros ou rendimentos de ativos de mercado, mas sim calculada com base em índices atrelados ao crescimento do PIB do país, da arrecadação e da demografia, o que não garante uma real lucratividade. Este valor poupado continuará financiando os atuais aposentados e pensionistas, e que garantirá a sustentabilidade da transição. (NERY, 2018)

Mas assim como supostamente ocorreu no sistema atual, o sistema de capitalização apresentará, quando seus primeiros segurados começarem a se aposentar, um déficit, pois o dinheiro que deveria ser guardado e investido para custear a aposentadoria do titular da poupança será desviado, e quando precisar



retirá-lo não terá, gerando um risco ainda maior para os desafortunados que optarem ou forem obrigados a aderir a este sistema. Há aqui uma evidente transferência de problemas para gerações futuras, que terão grandes dificuldades de garantir proventos dignos na velhice, não havendo dúvidas que as propostas de mudanças representam um enorme retrocesso aos direitos sociais dos cidadãos brasileiros.

4 Conclusão

A PEC 6/2019 apresenta proposta de regulamentação nunca vista em nosso ordenamento jurídico. Percebe-se que os pontos disciplinados que causam prejuízo ao segurado foram constitucionalizados pela primeira vez, dificultando alterações futuras, e o que anteriormente era regido pela Constituição foi incluído na PEC como regra transitória, permitindo alterações futuras por lei complementar, o que gera no mínimo uma insegurança jurídica. Há aqui uma constitucionalização de alguns assuntos em prejuízo dos direitos sociais da população, e a criação da possibilidade de normatizar e alterar assuntos constitucionais por lei complementar, infraconstitucional.

Além dos assuntos aqui abordados, existem inúmeros retrocessos na PEC que não puderam ser abordados neste artigo, em virtude da delimitação de páginas, relacionados a pensão por morte, auxílio-reclusão, salário-família, benefício assistencial, salário de contribuição e suas respectivas alíquotas, questões de gênero, aposentadoria especial, aposentadoria dos professores, competência jurisdicional, alterações no direito trabalhista dos aposentados, etc..., mas que deveriam ser amplamente debatidos pela sociedade antes de serem votados no Congresso.

Embora todos estes assuntos causam extrema preocupação, na atual PEC não passam de cortina de fumaça, pois se o sistema de capitalização for aprovado, dentro de pouco tempo estas regras não se aplicarão mais. Há muitos pontos a se observar, como por exemplo o fato do projeto delegar a lei complementar disciplinar o sistema e determinar quais segurados serão considerados obrigatórios do novo regime de previdência social. Não pode passar despercebido também a possibilidade de se aplicar a capitalização nocional, que gera ainda maior incerteza quando a dignidade do valor dos benefícios futuros.



Com base nos dados apresentados, é possível concluir que o sistema de capitalização é comprovadamente insustentável em termos sociais, não podendo em hipótese alguma ser implantado no Brasil, principalmente pautado e justificado com falsas premissas. Como se cogita adotar no país um sistema, admitindo-se inclusive o sistema nocional sem amplos debates, e sem que haja total conhecimento da população das reais consequências da adoção deste sistema. Ainda antes de se discutir a reforma que vem justificada em um suposto déficit da previdência deveria ser feita uma auditoria do orçamento da Seguridade Social e da dívida pública.

Não se deve olvidar que a Previdência Social desempenha papel importantíssimo como propulsora da economia de milhares de municípios brasileiros, assim reduzindo as desigualdades sociais, exercendo forte influência na vida de milhões de pessoas, sendo que desta forma, acaba por cumprir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que é reduzir as desigualdades sociais e regionais e garantir o bem de todos. Desta forma, qualquer reforma que pretenda reduzir os direitos sociais previdenciários já conquistados carece de no mínimo legitimidade, mesmo que apresente legalidade formal.

Diante de um quadro como este, não devem restar dúvidas de que qualquer pessoa interessada numa discussão minimamente séria sobre a destinação dada aos tributos arrecadados pelo Estado brasileiro (bem assim sobre o próprio tamanho deste Estado e a que interesses deve ele prioritariamente servir), haverá, necessariamente, de abordar e questionar os reais efeitos que esta possível reforma acarretará não só no sistema financeiro e tributário nacional, mas também no âmbito social.

É incontroverso que questões relevantes, que detém grande impacto na vida político-econômica, como por exemplo, a reforma da Previdência Social, deve ser discutida e resolvida pelo povo através de plebiscitos, referendo e iniciativa popular; uma vez que, se estivesse o povo vivendo em um Estado Democrático de Direito e fosse o mesmo realmente soberano, onde os direitos humanos dos cidadãos fossem respeitados, legislações como estas jamais se concretizariam, haja vista que o povo jamais votaria contra seus próprios interesses e necessidades, salvo se fossem enganados com falsas notícias. Desta forma, sua aprovação pelo Congresso a mercê da vontade popular torna referida reforma carecedora de legitimidade democrática por representar um enorme retrocesso social.



Referências:

ÁVILA, Humberto. **Limites à tributação com base na solidariedade social**. In: GRECO, M. A.; GODOI, M. S. de (Coords.). *Solidariedade social e tributação*. São Paulo: Dialética, 2005. p. 68- 88.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.213**, de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 31 mar. 2019.

BRASIL. **Projeto de Emenda Constitucional sob nº. 6/2019**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=BD16AA336DD11A1CC9EFFC9354763D16.proposicoesWebExterno2?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: 31 mar. 2019.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari . O conceito de política pública em direito. In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição**. 7ª edição. Coimbra: Editora Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. G.; MOREIRA, V.. **Fundamentos da Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CASTRO.C.A.P. de; LAZZARI.J.B. A evolução da proteção social no Brasil. In: CASTRO.C.A.P. de; LAZZARI.J.B. **Manual de direito previdenciário**. 12. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010, p. 67-83.

CASTRO.C.A.P. de; LAZZARI.J.B. As mudanças no direito comparado. In: CASTRO.C.A.P. de; LAZZARI.J.B. **Manual de direito previdenciário**. 12. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010. P. 807-816.

DANTAS, Fernando. **Nova reforma é dívida antiga da Concertación**. O Estado de S. Paulo. São Paulo, 11 de Maio de 2008. p.45.

DANTAS, Fernando. **Reforma chilena corrige excessos liberais da Previdência de Pinochet**. O Estado de S. Paulo. São Paulo, 11 de maio de 2008. p.41.

DIAP. **Reversão da Privatização de Previdência**: Questões chaves. Disponível em: <http://www.diap.org.br/images/stories/oit-resumo-estudo-capitalizacao.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2019.

