



Instituto Brasileiro  
de Direito Previdenciário

# POR QUE O TEXTO DA REFORMA AINDA ESTÁ RUIM?





# POR QUE O TEXTO DA REFORMA AINDA ESTÁ RUIM?

## ÍNDICE

DOS ASPECTOS GERAIS	04
DAS CONTAS DA PREVIDÊNCIA	06
POR QUE A REFORMA AINDA ESTÁ RUIM?	
- TRABALHADORES RURAIS	08
- PENSÃO POR MORTE	09
- APOSENTADORIA POR IDADE/TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO	09
- APOSENTADORIA ESPECIAL	11
- APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	12
- SERVIDORES PÚBLICOS	12
- BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	14





## DOS ASPECTOS GERAIS

---

O relator da Comissão Especial da Reforma da Previdência apresentou o relatório que foi aprovado por 23 a 14 votos. Apesar de ter amenizado alguns aspectos, na essência a PEC ainda causa enormes prejuízos e não pode ser aprovada dessa forma.

Uma reforma previdenciária é possível e até necessária, mas não nos termos que estão sendo propostos. Por isso, trazemos aqui algumas razões pelas quais a PEC 287-A não deve ser aprovada. Os argumentos são técnicos e têm a intenção de contribuir para o debate.

Sem comprovação da real situação da Previdência Social não se tem nenhuma garantia de que as medidas ora propostas resolverão as dificuldades alegadas, havendo o risco de ter de se fazer outras reformas em pouco tempo. A esse propósito, aliás, cabe registrar que buscar efeitos financeiros de curto prazo definitivamente não se harmoniza com algo obrigatoriamente pensado para gerar impacto para as pessoas num horizonte de 30 ou 40 anos, como é o caso da Previdência Social. E isso se torna ainda mais inadequado quando se passa por um momento de crise econômica (com retração da atividade econômica e do emprego, da própria base primordial de financiamento do sistema). Neste momento, o cuidado com a proteção social deveria ser redobrado, preparando-se para estar mais presente na vida dos segurados, minimizando os aspectos negativos da crise. Previdência significa redução de dano nos riscos sociais!



Em suma, é inegável a necessidade de se promover ajustes para dar sustentabilidade ao sistema no futuro, mas nada justifica que seja feito atropelando-se a racionalidade das discussões e dando margem a que interesses circunstanciais se façam prevalentes. O tempo - que é o senhor da razão - não costuma respeitar as obras que não ajudam a construir, e, ainda que entendamos que ele não seja posto hoje no tom emergencial que se tem anunciado, seria lamentável perder a oportunidade de se fazer uma boa reforma, apenas para que se faça desse ato um símbolo de força para exibir politicamente ou a qualquer eventual apetite imediato dos mercados.

A preocupação apenas com o ajuste fiscal poderá incentivar a informalidade e/ou migração para a previdência complementar, esvaziando a previdência social. Não se observa propaganda alguma para a manutenção e/ou atração de novos contribuintes. Pelo contrário, apenas se veicula a ameaça de impossibilidade futura de pagamento dos benefícios, o que pode afastar ainda mais os segurados da Previdência Social. Lembremos que é a informalidade do mercado de trabalho um dos maiores desafios a serem enfrentados nos dias de hoje nos mais diversos sistemas de previdência social.

Ao contrário do que o governo anuncia, a Reforma não cria um regime único de previdência para todos os trabalhadores brasileiros (servidores públicos e os da iniciativa privada), como poderia e deveria fazer, desde que para o futuro. Apenas continua a



uniformização de regras (iniciada nas reformas anteriores, de 1998 e 2003), mantendo regimes distintos. E pior, acentuando agora diferenças dentro do regime dos servidores, ao excluir os militares e diferenciar substancialmente critérios permanentes e regras de transição para policiais (civis federais, legislativos e possivelmente agentes penitenciários).

A proposta, que parte da premissa de déficits, também deixa de fora os militares de qualquer sacrifício exigido do restante dos trabalhadores brasileiros, incluídos os de menor capacidade contributiva, como rurícolas. Para além de iníquo, tal ponto parece contraditório para um regime que proporcionalmente é mais custoso (idades mais baixas de aposentadoria, critérios historicamente mais frouxos de dependência e cálculo de benefícios, etc.) do que os demais.

Vejamos por que a reforma em exame está longe do aceitável para a realidade brasileira e para a manutenção do Sistema de Seguridade Social.

## DAS CONTAS DA PREVIDÊNCIA

---

O principal motivo alegado pelo Governo para esta proposta de reforma previdência é o chamado déficit da Previdência Social. Porém, algumas informações são importantes quando se trata disso:

- O Sistema de Seguridade Social não é deficitário, porque o Constituinte criou tributos para dar conta dos benefícios da Saúde, Previdência e Assistência. E a Constituição Federal determina que seja elaborado um orçamento único da Seguridade Social. Se obedecida essa regra, sobram recursos todos os anos, numa soma de mais de 500 bilhões em 10 anos.



- As dívidas previdenciárias somam mais de 500 bilhões de reais e não há, na PEC 287-A nenhuma proposta visando ampliar a cobrança, que hoje não chega a 1% ao ano.
- O Governo chegou a anunciar, mas não acabou com as desonerações das contribuições sociais.
- Não há qualquer alteração substancial proposta para melhorar a arrecadação previdenciária, evitar desvios de recursos, afastar inconstitucionalidades, etc. Pelo contrário, o Governo defende uma reforma trabalhista que diminui o emprego formal, base histórica e ainda hoje de enorme peso na arrecadação justamente das contribuições especificamente destinadas à previdência social, segundo a segmentação contábil que sustenta o discurso do "déficit" do sistema.
- É inevitável concluir, pela leitura da Proposta apresentada, que a reforma da previdência está focada apenas em reduzir benefícios. Sustentabilidade do sistema não representa, para esta proposta, definitivamente, nem aumento da cobertura previdenciária (com mecanismos de inclusão de beneficiários e suas respectivas contribuições), nem dos mecanismos de financiamento (ampliação ou substituição de receitas, revisão efetiva de renúncias, incremento da recuperação de créditos), mas apenas alterações mais rigorosas nas regras de acesso aos benefícios previdenciários e mesmo da assistência social, em prejuízo franco a um conceito de previdência compreendido num ambiente universal e equânime, típico da Seguridade Social, exatamente como previsto (ainda?) na Constituição cidadã de 1988, que, ao que se sabe, permanece em pleno vigor.





## POR QUE A REFORMA AINDA ESTÁ RUIM? – TRABALHADORES RURAIS

- Com a exigência de contribuição individual, ainda que estabelecida em condições favorecidas, vai se extinguir o conceito de segurado especial e de agricultura familiar, seguramente deixando - é inegável - fora do espectro efetivo de beneficiários enorme contingente de trabalhadores.
- A tendência será de aceleração do êxodo rural, com uma grande exclusão social, principalmente nas regiões mais pobres.
- As mulheres do campo serão as mais prejudicadas porque se houver pagamento da contribuição individual, vai ser de apenas um membro da família, o homem.
- A verdade é que a proposta não deixa claro como seria estruturada essa contribuição, embora o Governo fale em alíquota reduzida. Seguramente será grande o desafio de operacionalizar uma contribuição individual, a ser paga mensalmente pelo próprio interessado, para uma população não afeta, no geral, à formalidade e aos recursos tecnológicos sobre os quais se assentam as transações bancárias.
- A idade diferenciada de aposentadoria, embora valha para os segurados especiais (que constituem importante parcela responsável pela alimentação de todos os brasileiros) não se aplica aos empregados e outras formas de trabalhadores rurais, igualmente hipossuficientes e submetidos ao mesmo desgaste típico do trabalho no campo, em prejuízo do histórico legislativo e da isonomia de trabalhadores postos em situações equivalentes.





## POR QUE A PROPOSTA AINDA ESTÁ RUIM? — PENSÃO POR MORTE

- A pensão por morte somente poderá ser acumulada com aposentadoria quando a soma de ambos os benefícios for de até dois salários-mínimos. Esse teto é muito baixo e reduzirá substancialmente a renda de muitas famílias em que ambos os provedores contribuíram por muito tempo para resguardar sua renda e a de seus dependentes na velhice. Não há sequer a ressalva de que esse limite deixe de ser aplicado diante da existência de outros dependentes do casal de provedores. Ademais, isso deve desestimular na prática as contribuições de parte dos segurados.
- O valor do benefício será muito menor do que o atual: 50%(cota básica) + 10% (cotas individuais) por dependente, importando injustificável retrocesso!
- A aposentadoria é benefício decorrente de contribuição individual e sistemática à Previdência, enquanto a pensão por morte deriva de uma relação afetiva e de dependentes financeiros (filhos e equiparados). Não há correlação entre os dois institutos, posto que a morte é fato certo mas não previsível no tempo e as contribuições sociais são compulsórias a todos que exercem atividade remunerada.
- É bom lembrar que esse benefício já passou por importantes mudanças em 2015, com limitação do tempo de pensão pelo (a) viúvo (a) e exigência de tempo de contribuição e de convivência.

## POR QUE A PROPOSTA AINDA ESTÁ RUIM? — APOSENTADORIA POR IDADE/TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

- A exigência de 25 anos de contribuição é, segundo os dados oficiais, desproporcional à realidade brasileira, especialmente das mulheres.
- A idade em 65 anos como regra é dura, mas pior é a idade ainda poder aumentar sempre que aumenta a expectativa de sobrevida. Isso porque a expectativa das pessoas de baixa renda é menor e serão, portanto, os pobres os mais afetados.



- A diferença de idade entre homens e mulheres para a aposentadoria deveria ser mantida em 5 anos. O próprio Governo na exposição de motivos da PEC disse que “o contingente de mulheres que se dedicam aos afazeres domésticos de 15 a 29 anos de idade caiu de 88,2% para 84,6% entre 2004 e 2014. Mais do que isso, o número médio de horas semanais dedicadas a essas atividades diminuiu de 23,0 para 20,5 horas no mesmo período”, ou seja, se mantém enorme a diferença entre homens e mulheres.
- Na regra de transição, o texto proposto pelo relator e aprovado pela Comissão Especial é ainda pior que o enviado originalmente pelo Governo, na medida em que exige a idade mínima de 53 anos para as mulheres e 55 anos para os homens (mas que rapidamente, em menos de três anos passa a ser aumentada bienalmente). Essa “regra de corte” é extremamente radical, sobretudo diante da grande velocidade de aumento (de um ano de idade, para cada dois anos corridos, após o terceiro ano contado da aprovação da Proposta), o que é incompatível mesmo com parâmetros internacionais, tão reclamados pelos formuladores da reforma, quando se trata de exibir as idades de aposentadoria das regras permanentes já aprovadas para o futuro em outros países.
- No tocante ao cálculo do benefício, os prejuízos serão grandes e imediatos. Por exemplo, hoje, quem tem 65 de idade e 25 de contribuição fica com 85%; pelo texto original da PEC ficaria com 76% e pelo substitutivo ficará com 70%.
- A enorme complexidade das regras de transição para os vários casos (tabelas e idades mínimas diferentes, etc.), dificulta demais (impedindo mesmo) que um trabalhador saiba efetivamente quando poderá se aposentar, o que pode ter efeitos devastadores para o próprio sentimento de aderência e proteção típicos de um sistema previdenciário;



## POR QUE A PROPOSTA AINDA ESTÁ RUIM? – APOSENTADORIA ESPECIAL

- Foi excluído o enquadramento por integridade física, vedando consequentemente atividades com exposição a agentes perigosos, como por exemplo: eletricitistas e vigilantes. Ressalta-se que no RPPS para a atividade de risco (policiais) foi mantida a proteção, tratando de forma desigual os trabalhadores do RGPS.
- Passa a exigir no conceito constitucional o efetivo prejuízo à saúde, mudando o fato gerador do benefício que hoje tem natureza preventiva para que fique reparadora, exigindo “efetivo” dano à saúde.
- O fato gerador passa a não ser mais a exposição ao agente nocivo, mas sim a existência de doença causada pela exposição ao agente nocivo (sem que tenha havido a incapacidade efetivamente). O trabalhador exposto a ruído excessivo, por exemplo, se não comprovar a perda auditiva não fará jus ao benefício.
- O enquadramento por categoria profissional já não estava na lei desde a publicação da Lei 9.032/95 e foi referido no Texto da PEC desnecessariamente.
- A idade mínima não é exigida do deficiente, devendo ser na mesma forma excluída da aposentadoria especial, pois o que está em jogo é a saúde do trabalhador e deixá-lo exposto por mais tempo do que a saúde humana permite ocasionará uma gama de trabalhadores doentes e sem qualquer proteção.
- Os períodos de tempo especiais exercidos até a data da publicação da EC poderão ser convertidos. Após a EC, não haverá mais conversão de tempo. A conversão de tempo não é tempo ficto e sim regra matemática de equivalência. Os períodos trabalhados com exposição a agentes nocivos não podem ser computados como tempo comum, pois possuem referenciais diferentes e a conversão é o mecanismo utilizado para igualar esses períodos, não só de tempo especial, mas também de deficientes em diferentes condições (com ou sem deficiência; com diferentes graus de deficiência). Importante salientar que a aposentadoria especial tem contribuição específica, prevista no artigo 22 da Lei 8.212/91.



## POR QUE O TEXTO DA REFORMA AINDA ESTÁ RUIM? – APOSENTADORIA POR INVALIDEZ

- Esse benefício, que passará a ser chamado de benefício por incapacidade permanente, será de 100% da média apenas se a incapacidade for decorrente do trabalho.
- Se a incapacidade não for decorrente do trabalho, o benefício será calculado apenas proporcionalmente, ainda que a situação de desamparo seja a mesma e também haja a mesma imprevisibilidade na ocorrência de uma incapacidade de origem não-laboral.

## POR QUE O TEXTO DA REFORMA AINDA ESTÁ RUIM? – SERVIDORES PÚBLICOS

- A responsabilização dos déficits ao servidor público não considera que hoje grande parte dos servidores contribui já há muitos anos com 11% de toda a sua remuneração, o que proporciona arrecadação ao regime próprio superior ao teto do INSS.
- Desmotiva o ingresso de futuros servidores que, na nova regra, não possuem segurança jurídica quanto à sua aposentadoria voluntária, pois há regra de "gatilho", tanto para a regra geral de idade mínima, quanto às idades da regra de transição. (obs: isso a rigor é geral para todas as idades, não só RPPS...refletir se tira ou estende a todos...)
- Desrespeito às regras de transição das Emendas anteriores, que já reestruturaram o regime próprio para garantir a sustentabilidade futura, com tempo de contribuição maior do que a proposta pela atual regra (35/30 passa a ser 25 anos). A rigor, não se pode sequer falar em transição neste caso, já que o que está sendo imposta é a exigência de cumprimento imediato das novas (e maiores) idades mínimas, independentemente de qualquer consideração de longos tempos de vinculação e contribuição ao sistema.



- Não resolve problemas estruturais dos Regimes Próprios, mas talvez até intensifique com a criação obrigatória de previdência complementar, pois o real problema é de má gestão e ausência de controle dos regimes próprios, o que se mantém.
- No que tange ao sistema de previdência público do servidor público, que funciona sob o regime de repartição, com a criação do FUNPRESP e a obrigatoriedade de contribuição para o regime próprio até o teto do INSS, haverá diminuição da arrecadação dos servidores atuais, cujas contribuições servem para o pagamento dos benefícios dos inativos que já se aposentaram com as regras anteriores. Portanto, não pode o Governo utilizar do argumento do déficit, porque essa diminuição de receita vai se intensificar durante uma geração inteira até equalizar, em momento futuro, ativos e inativos no mesmo patamar do teto do INSS.
- Inexistência de regra de transição na aposentadoria por invalidez para servidores que se encontrarem exercendo cargos públicos no momento de sua promulgação (desconsidera regra de transição para servidores que ingressaram no serviço público antes de 2004).
- Revogação da possibilidade de aposentadoria especial para os servidores que exercem atividade de risco ou mesmo a impossibilidade de definição da inativação em razão do cargo que exerce contraria direito fundamental e, nessa condição, não pode ser objeto de modificação constitucional – princípio da vedação do retrocesso.
- Alteração do texto sobre abono de permanência, mudando o termo “fará jus” para “poderá fazer jus” deixando a cargo da discricionariedade do ente federativo a sua instituição. Isso fará com que se tenha servidores com mesma situação, mas com tratamento diferenciado a depender do ente que estiver ligado (violação do princípio da isonomia); Exigência de lei local dispendo sobre as exigências necessárias para o recebimento do abono e o valor que será pago, o qual passará a contar com um teto máximo e não mais a ser obrigatoriamente idêntico ao da contribuição.
- Alteração à previdência complementar, obrigando os entes que possuam regime próprio a criarem previdência complementar do que passar do teto do INSS – prazo de 2 anos para instituir, torna o sistema inviável economicamente para gestão da maioria dos Municípios brasileiros e para alguns Estados também porque será necessária a manutenção de duas entidades gestoras.



- Extinção constitucional da exigência de "natureza pública" para a entidade gestora da previdência complementar (privada) de servidores e, pior ainda, abertura explícita para exploração desse "novo mercado" às entidades abertas (ligadas aos grandes bancos), que têm fins lucrativos e não contam com participação de trabalhadores nos Conselhos superiores de gestão da entidade (desrespeitando o caráter participativo (CF arts. 10 e 194, VII) e se choca com os §§ 3º a 6º do art. 202 da mesma Constituição (que, quanto à gestão, visam impedir os efeitos da multiplicidade de papéis que o Estado pode exercer influência, já que é o patrocinador mas é também órgão regulador, órgão fiscalizador, emissor de títulos públicos, receptor de investimentos de grandes obras públicas, etc.), criando aliás absurda situação em que as estatais ficam obrigadas a patrocinar planos complementares apenas em Entidades Fechadas submetidas a regime especial (LC n. 108/01) e com participação dos empregados, e a própria Administração direta e autárquica, pode decidir patrocinar planos em entidades abertas do mercado.

## POR QUE O TEXTO DA REFORMA AINDA ESTÁ RUIM? – BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

- Aumenta a idade de acesso ao benefício de prestação continuada de 65 para 68 anos, excluindo com isso enorme contingente de pessoas que não têm como se sustentar, atingindo a população mais pobre.
- Imposição de "gatilho" de aumento da idade de recebimento do benefício pelo idoso carente, agravando a exclusão acima referida.
- Atrela a concessão do benefício à impossibilidade de atendimento do idoso ou deficiente carentes pelos filhos, o que não apenas restringe a concessão pelo critério da renda, como dificulta a verificação efetiva dessa situação, dando margem a imperfeições (e discussões judiciais) na avaliação deste benefício.





**Presidência**  
presidente@ibdp.org.br

**Ouvidoria**  
ouvidoria@ibdp.org.br

**Assessoria Administrativa**  
ibdp@ibdp.org.br  
(41) 3045-2314

**Assessoria de Eventos**  
eventos@ibdp.org.br  
(41) 3045-8351

**Assessoria de Imprensa**  
comunicacao@ibdp.org.br  
(41) 3045-2314



**Instituto Brasileiro**  
*de Direito Previdenciário*

Rua Nunes Machado, 472  
6º Andar - Cj 606 - Bairro Rebouças  
CEP: 80.250-000 - Curitiba - PR  
**Fones: (41) 3045 2314 | 3045 8351**

[www.ibdp.org.br](http://www.ibdp.org.br)