



Nota Técnica

Número 206

Maio 2019

Impactos da PEC 06/2019 sobre os aposentados e pensionistas

DI ESE
DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE
ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Impactos da PEC 06/2019 sobre os aposentados e pensionistas

O principal tema na pauta do atual governo é a reforma da Previdência, materializada na Proposta de Emenda Constitucional - PEC 06/2019. Com o argumento de que, sem essa reforma, o Estado vai quebrar, a economia não vai crescer, o desemprego vai aumentar ainda mais e faltarão recursos para pagar os benefícios previdenciários das gerações futuras, estão sendo propostas mudanças nos parâmetros e na estrutura da previdência pública. Caso essas medidas sejam aprovadas, todos os trabalhadores serão afetados: os que trabalham atualmente, os que ainda vão trabalhar e aqueles que já trabalharam e, agora, são aposentados ou pensionistas. Esta Nota visa analisar os impactos da PEC 06/2019 sobre os aposentados e pensionistas, tanto do RGPS, quanto dos RPPSs¹, cujos direitos o governo insiste em afirmar que serão preservados.

Mudanças estruturais: Regime de Repartição Simples x Regime de Capitalização

A principal mudança estrutural prevista na PEC 06/2019 - e que atinge o conjunto dos trabalhadores - é a forma de financiamento da previdência, com a instituição do sistema de capitalização. De acordo com o texto da proposta, será criado, por meio de Lei Complementar, um novo modelo de previdência social, que funcionará em regime financeiro de capitalização, com contas e reservas individuais, na modalidade de contribuição definida². O novo sistema será alternativo ao RGPS e aos RPPSs e, quem a ele aderir, não poderá reverter a decisão. Esse regime terá que garantir um piso básico vinculado ao salário mínimo, mas apenas para os benefícios que substituam os rendimentos do trabalho, como, por exemplo, a aposentadoria, o auxílio doença, a licença maternidade, o auxílio reclusão e a pensão por morte.

A diferença entre esse sistema e o atual, de repartição simples, é que hoje há um pacto de solidariedade entre gerações, por meio do qual as despesas com o pagamento das aposentadorias e pensões de cada período são financiadas, no mesmo período, pela contribuição dos trabalhadores em atividade. Ou seja, os trabalhadores ativos contribuem para manter os atuais aposentados e pensionistas, na expectativa de também obter proteção previdenciária, no futuro. Além dessa contribuição, outras receitas do Estado participam do financiamento do sistema.

¹ A previdência pública no Brasil conta com dois regimes: o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). O RGPS corresponde ao sistema previdenciário do INSS e atende os trabalhadores e as trabalhadoras do setor privado da economia, além dos servidores e servidoras públicos municipais que não contam com RPPS. A União, todos os Estados, o DF e vários municípios contam com sistemas previdenciários próprios, na forma de RPPS.

² Nesta modalidade, o valor do benefício do segurado é calculado no ato de aquisição da aposentadoria, a depender do saldo em conta individual.

Apesar de ainda não estarem definidas regras claras quanto à forma de funcionamento e organização, o sistema de capitalização proposto na PEC 06/2019, ao que tudo indica, não contará com aporte de recursos dos empregadores. Isso significa que o sistema de capitalização individual a ser criado será financiado, exclusivamente, com os aportes contributivos dos trabalhadores, que terão que optar pelo sistema ao qual irão aderir. E, uma vez feita a escolha, a decisão não poderá ser alterada.

Se as contribuições dos jovens da atual geração passarem a compor reserva para si próprios, os recursos para arcar com o pagamento das aposentadorias e benefícios durante a fase de transição de um sistema para outro seriam de responsabilidade do Tesouro federal, estadual ou municipal, dado que o Estado é o garantidor do sistema público. E, caso a mudança de regime seja aplicada a todos e de uma única vez, o Estado teria ainda a obrigação de indenizar os segurados em atividade que já tivessem realizado contribuições utilizadas para pagar os benefícios da geração anterior e, portanto, não foram destinadas a formar sua própria reserva. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, em estudo elaborado no fim da década de 1990 (*apud* FAZIO, 2019), estimou que o custo da transição entre os regimes de repartição e de capitalização equivaleria a 203% do Produto Interno Bruto Nacional – PIB, que, em 1999, correspondia a cerca de R\$ 1,1 trilhão. Em função desse custo elevado, avaliou-se, na época, que a adoção da previdência capitalizada seria inviável³.

De todo modo, se adotado o sistema de capitalização, a tendência é que o sistema público de repartição simples, com base no pacto de gerações, vá se enfraquecendo paulatinamente, já que não haverá novos trabalhadores da ativa ingressando nesses regimes. Isso reduzirá drasticamente uma das fontes para pagamento das aposentadorias e pensões e abrirá precedente para outras reformas que retirem direitos e diminuam o valor dos benefícios.

Mudanças nos parâmetros que atingem aposentados e pensionistas

Na hipótese de eventual aprovação da PEC 06/2019, algumas das mudanças nas regras dos atuais regimes previdenciários (RGPS e RPPSs) irão atingir os aposentados e pensionistas, de forma direta ou indireta. Entre as mudanças que os afetam diretamente, destacam-se: 1) desconstitucionalização da regra de reajuste dos benefícios; 2) mudança na alíquota de contribuição no RPPS; e 3) extinção do recolhimento das parcelas do FGTS e da multa rescisória para aposentados

³ Leonardo Rolim, atual Secretário de Previdência - em entrevista concedida para a Folha de São Paulo e publicada em 16/03/2019 –, ao ser questionado sobre o custo de transição, afirmou que esse cálculo ainda não está definido, já que depende do modelo de capitalização que o governo apresentará posteriormente, via Lei Complementar. Para mais detalhes, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/03/maioria-dos-jovens-prefere-a-capitalizacao-diz-secretario-da-previdencia.shtml>

que continuam na atividade laboral. Entre as mudanças que os afetam de forma indireta, estão as relativas às pensões a que fazem jus seus dependentes: 4) alteração no cálculo do valor da pensão por morte e desvinculação do salário mínimo; e 5) proibição do acúmulo de pensões e aposentadorias, com valores integrais. Esses pontos serão detalhados a seguir.

1) Desconstitucionalização da regra de reajuste dos benefícios

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) garante o reajuste, pela inflação, dos benefícios dos atuais aposentados e pensionistas - tanto do RGPS⁴ quanto do RPPSs⁵ -, preservando, assim, o seu poder de compra. Com a PEC 06/2019, esse reajuste não estará mais garantido, porque a proposta elimina do texto constitucional a expressão “valor real” e, conseqüentemente, a obrigatoriedade de se garantir a reposição da inflação.

Ao desobrigar o Estado de garantir o valor real dos benefícios, abre-se precedente para arrochos dos valores futuros, o que é facilitado pelo fato de que os aposentados e pensionistas não possuem o mesmo poder de barganha dos trabalhadores da ativa, como a negociação coletiva de data-base e o instrumento da greve como forma de pressão.

2) Mudanças nas contribuições dos aposentados e pensionistas no RPPS

O texto determina o aumento imediato das alíquotas de contribuição aos Regimes Próprios da União, dos estados e dos municípios, tanto para os servidores ativos, quanto para os inativos (neste caso, a incidir sobre a parcela do benefício superior ao teto do RGPS).

No caso do RPPS da União, a PEC estabelece alíquotas de contribuição escalonadas por faixa de remuneração, que variam de 7,5% - para a faixa de até um salário mínimo - até 22% - para a faixa que superar R\$ 39.000,00. O escalonamento de acordo com as faixas e alíquotas propostas implica elevação da contribuição previdenciária para remunerações superiores a R\$ 4.500,00⁶.

Já para os RPPSs de estados e municípios, a proposta eleva, de imediato, a alíquota de contribuição previdenciária para 14%, podendo os estados e municípios regulamentarem, no prazo de 180 dias, a manutenção desse valor ou aderirem ao escalonamento e à progressividade. O escalonamento das alíquotas de contribuição deverá ser, ao menos, igual ao do RGPS, o que ocorrerá

⁴ CF: Art. 201 § 4º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998) (grifo nosso)

⁵ CF: Art. 40 § 8º É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003) (grifo nosso)

⁶ Esse mesmo escalonamento da cobrança da contribuição previdenciária é estabelecido para o RGPS. No entanto, no caso do Regime Geral, em função do teto (de R\$ 5.839,45 hoje), o impacto de aumento sobre parte das contribuições é restrito. Alguma diminuição de arrecadação poderá ocorrer em função da redução das contribuições pelas alíquotas menores sobre salários mais baixos.

apenas em situação de equilíbrio atuarial comprovado. Não está previsto um valor máximo de alíquota de contribuição. Caso o estado ou o município não a regulamentem em lei própria, a alíquota será de 14%.

Em caso de déficit atuarial, a PEC ainda autoriza os entes a instituírem contribuições extraordinárias de aposentados e pensionistas e a ampliarem a sua base de incidência das contribuições. Essa medida, dita de caráter excepcional, irá vigorar por até 20 anos. A base contributiva, que hoje é aquela que supera o teto do INSS, passa a ser o valor que exceder um salário mínimo.

Qualquer dessas medidas de elevação das alíquotas contributivas de aposentados e pensionistas reduz substancialmente o valor líquido dos benefícios.

3) FGTS dos aposentados que continuam trabalhando no regime celetista⁷

Trabalhadores aposentados que permaneceram trabalhando na iniciativa privada também serão atingidos pela PEC 06/2019. Além de prever o fim do pagamento da multa de 40% do FGTS ao aposentado demitido sem justa causa, a proposta desobriga o empregador do depósito mensal de 8% relativo ao FGTS, a partir da concessão da aposentadoria. Vale lembrar que, atualmente, o aposentado que permanece na mesma empresa pós-concessão da aposentadoria, pode realizar o saque mensal do seu FGTS (de 8%) ou anual (como uma espécie de 14^a salário). Se aprovada a PEC, o fim dos depósitos resulta, portanto, em redução salarial imediata para os aposentados.

É importante registrar, primeiramente, o estranhamento que causa a presença desses dispositivos na PEC 06/2019, já que as obrigações relativas ao FGTS são compromissos trabalhistas do empregador e não têm relação alguma com a previdência social. Essa medida visa, claramente, reduzir o custo laboral, retirando direitos trabalhistas dos aposentados que continuam na ativa, quase sempre pela necessidade de complementar a renda insuficiente da aposentadoria, já que 66,5%⁸ dos que são vinculados ao RGPS, por exemplo, recebem apenas um salário mínimo.

Também se deve destacar que essa proposta pode impulsionar a demissão imediata de trabalhadores já aposentados sem a necessária transferência de conhecimento, comprometendo a continuidade dos processos internos das organizações. Além disso, pode impactar negativamente a contratação de trabalhadores mais jovens, na medida em que o emprego de mais velhos e experientes pode ser menos dispendioso aos empregadores. Observe-se que esse será mais um entre tantos outros

⁷ A Comissão de Constituição e Justiça reviu este item no dia 23 de abril de 2019, porém ele consta em texto original da PEC.

⁸ Conforme resultado do RGPS publicado pela Secretaria de Previdência. Posição de dezembro de 2018.

obstáculos que os jovens já enfrentam para a inserção no mercado de trabalho, somando-se à exigência de experiência profissional anterior, à indisposição para investimento em treinamento por boa parte das empresas e à insuficiência de políticas públicas voltadas à qualificação e colocação no primeiro emprego. Essas dificuldades se refletem nas taxas de desemprego entre os jovens, historicamente mais elevadas que as das demais faixas etárias e que, de acordo com dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Contínua (Pnad-C), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, correspondeu, em 2018, a 25,2% - mais que o dobro da taxa geral, de 11,6%.

4) Alteração no cálculo do valor da pensão por morte e desvinculação do salário mínimo

A partir da aprovação da PEC 06/2019, e até que entre em vigor uma nova lei complementar, o valor da pensão por morte será estabelecido por meio de cotas familiares de 50%, acrescidas de 10% por cada dependente e limitadas a 100% do total percebido pelo falecido. Caso um dependente perca tal condição, essa cota não será revertida para a família, como ocorre atualmente.

Os dispositivos aqui previstos não atingem os atuais pensionistas, e sim os futuros.

A proposta não estabelece valor mínimo para a pensão, o que abre a possibilidade de que seja inferior a um salário mínimo.

4.1) Pensão por morte de trabalhador já aposentado

No caso do RGPS e do servidor vinculado ao RPPS com direito à previdência complementar, se a pensão decorrer da morte de trabalhador já aposentado, o valor a ser calculado para as cotas será o da sua aposentadoria. Isso significa que o benefício da pensão será de, no máximo, o valor da aposentadoria, conforme o número de dependentes.

Já para o servidor vinculado ao RPPS com direito à integralidade, o valor a ser calculado para as cotas será a totalidade dos seus proventos até o limite do teto do RGPS, acrescido de 70% do que ultrapassar esse limite.

Para os beneficiários dos RPPSs, a PEC introduz a regra já vigente para o RGPS, ou seja, a pensão deixa de ser vitalícia e terá duração de acordo com o tempo de união conjugal, o tempo de contribuição e a idade do cônjuge sobrevivente.

5) Proibição de acúmulo de benefícios

5.1) Vedação de acúmulo de aposentadoria

A PEC veda acumulação de mais de uma aposentadoria no mesmo regime (exceto daquelas já permitidas na Constituição Federal para os servidores públicos, que são previstas apenas para profissionais da saúde, professores ou para cargo de professor com outro cargo técnico ou científico). Além disso, exceto para os casos mencionados anteriormente, é proibida a acumulação de duas pensões do mesmo regime.

5.2) Acúmulo de pensão e aposentadoria

O acúmulo de benefícios de pensão e aposentadoria - do mesmo regime e/ou de regimes diferentes - dará direito a receber integralmente o de maior valor e mais uma parte do outro benefício, escalonado da seguinte maneira: 80%, na faixa de um salário mínimo ou menos; 60%, na faixa de 1 a 2 salários mínimos; 40%, na de 2 a 3 salários mínimos; e 20%, na de 3 a 4 salários mínimos, com limite de um teto de 4 salários mínimos (PEC art. 12, § 10), conforme discriminado a seguir.

Faixa do benefício	(%)
Até R\$ 998,00	80
De R\$ 998,01 a R\$ 1.996,00	60
R\$ 1.996,01 a R\$ 2.994,00	40
R\$ 2.994,01 a R\$ 3.992,00	20
A partir de R\$ 3.992,01	0

Exemplo: Jeniffer, professora estadual, recebe aposentadoria de R\$ 3.800 e é casada com Caio, também professor, que recebe aposentadoria de R\$ 3.000. Diante do falecimento de Caio, Jeniffer irá continuar recebendo sua aposentadoria de R\$ 3.800 e, desde que comprove os requisitos necessários, terá direito a uma pensão equivalente a R\$ 1.279,60, conforme demonstrado a seguir:

a) Cálculo da pensão se não houvesse outro benefício: $R\$ 3.000 \times 60\%$ (50% + 10% por dependente) = R\$ 1.800;

b) Cálculo da redução do segundo benefício acumulado:

- na faixa de um salário mínimo, 80%: $R\$ 998 \times 80\% = R\$ 798,40$;
- na faixa de R\$ 802 (valor que resulta da dedução de R\$ 998 de R\$ 1.800), 60%: $R\$ 802 \times 60\% = 481,20$;
- Portanto, a pensão de Jennifer seria de R\$ 1.279,60 (que é igual a R\$ 798,40 + R\$ 481,20).

A fórmula de desconto do valor do segundo benefício por faixa implica que, quando o benefício original superar quatro salários mínimos (o equivalente a R\$ 3.992 hoje), seu valor será de, no máximo, dois salários mínimos (isto é, de R\$ 1.996 atualmente). Em função dos baixos valores de benefícios do RGPS e do teto, o impacto dessa regra sobre benefícios do INSS será relativamente menor. Mas, em caso de acúmulo de benefícios de RPPSs, principalmente da União, o impacto pode ser muito expressivo.

Considerações finais

A PEC 06/2019, se aprovada, impacta de diversas formas - por meios diretos e indiretos - a vida daqueles que já são aposentados e pensionistas, além daqueles que virão a ser, em especial no que diz respeito ao seu poder de compra.

A atual forma de financiamento da previdência, baseada no regime de repartição simples, tende a ser abolida. Apesar de o texto não detalhar como será o regime de capitalização, é certo que os RPPSs e o RGPS sofrerão impactos, uma vez que não receberão contribuições de novos trabalhadores da ativa e de seus empregadores. Com isso, entra em risco o pagamento dos já aposentados, que contribuíram na expectativa de usufruírem o benefício. Recoloca-se, assim, a possibilidade de outra futura reforma que novamente rebaixe os direitos de segurados.

Ainda são previstos diversos mecanismos para a redução do valor dos benefícios dos aposentados e pensionistas. Além da fórmula de cálculo da média do benefício, que agora considerará todos os salários de contribuição⁹, há também a proibição de acumulação de aposentadorias no mesmo regime¹⁰. Quando se tratar do acúmulo de aposentadoria e pensão, o beneficiário receberá a integralidade do benefício de maior valor e o outro benefício será reduzido em porcentagens definidas por faixas de salários mínimos.

O valor da pensão por morte de pessoa aposentada é reduzido pela proposta, por meio da fixação de cotas familiares. Ademais, no caso de RPPS, a pensão deixa de ser vitalícia e, como no RGPS, passa a depender da idade do cônjuge sobrevivente e dos tempos de contribuição e de união conjugal.

No caso dos servidores públicos aposentados e dos pensionistas dos RPPSs, há a possibilidade de um desconto previdenciário significativamente maior que o atual (geralmente, 11% do que ultrapassa o teto do RGPS), seja por meio do aumento das alíquotas previdenciárias ou de cobranças extraordinárias, que incidirão sobre uma base de cálculo ampliada.

⁹ Atualmente, o cálculo considera as 80% contribuições de maior valor recolhidas desde julho de 1994.

¹⁰ À exceção de aposentadorias de RPPS em dois cargos – nas áreas de saúde e educação.

A proposta ainda impacta aqueles trabalhadores que se aposentaram, mas optaram por continuar trabalhando no setor privado. Além de perderem o direito ao recebimento da multa de 40% sobre o saldo do FGTS no caso de demissão involuntária, terão redução de rendimentos em função da desobrigação das empresas em realizar depósitos mensais para a composição do fundo. Também o FGTS, que é o principal fundo existente no país voltado para o financiamento das políticas públicas de habitação e saneamento, pode ser comprometido com essa perda de recursos.

Todos esses impactos sobre a renda dos trabalhadores idosos afetam seriamente as famílias brasileiras. Em 1998, os idosos eram responsáveis por quase 53% da renda de suas famílias (Camarano, 2001), percentual que, em 2018, já correspondia a 70%, conforme dados da Pnad-C do IBGE.

O constatado aumento da expectativa de vida dos brasileiros tem sido utilizado como alibi para promover a reforma da Previdência, sem que sejam mencionados os outros pilares da Seguridade Social, que são a Saúde e a Assistência Social. Em uma fase da vida em que aumentam as necessidades e as despesas com saúde e, em alguns casos, com cuidados mais intensivos, a drástica diminuição da renda pode implicar piora das condições de vida dos trabalhadores idosos e de suas famílias. O envelhecimento da população, que é um fenômeno mundial, não deve ser tratado pela ótica fiscalista, como item de arrecadação e gasto dos governos, mas como desafio aos gestores públicos, que devem prover qualidade de vida às pessoas idosas. Nesse sentido, o desenvolvimento das economias locais, o investimento em ciência e tecnologia e as políticas públicas de geração de emprego e renda podem ser adotados como instrumentos para a elevação da produtividade da economia nacional, o que contribuiria para a sustentação da população inativa.

Referências bibliográficas

CAMARANO, Ana Amélia. **O idoso brasileiro no mercado de trabalho**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

_____ (org.). **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

FAZIO, Luciano. **A Capitalização e o Regime Geral de Previdência Social: Elementos de Análise**. 2019. Disponível em: <http://www.diap.org.br/images/stories/fazio-previdencia-capitalizada.pdf>

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

Presidente: Bernardino Jesus de Brito

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

Vice-presidente: Raquel Kacelnikas

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região – SP

Secretário Nacional: Nelsi Rodrigues da Silva

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo: Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região – SP

Diretor Executivo: Antonio Francisco Da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel – SP

Diretor Executivo: Carlos Donizeti França de Oliveira

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo – SP

Diretora Executiva: Cibele Granito Santana

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas – SP

Diretora Executiva: Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco – PE

Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul – RS

Diretor Executivo: Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba – PR

Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia – BA

Diretor Executivo: Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região – SP

Diretora Executiva: Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

Direção Técnica

Clemente Ganz Lúcio – Diretor Técnico

Fausto Augusto Júnior – Coordenador de Educação

José Silvestre Prado de Oliveira – Coordenador de Relações Sindicais

Patrícia Pelatieri – Coordenadora de Pesquisas e Tecnologia

Rosana de Freitas – Coordenadora Administrativa e Financeira

Equipe responsável

Ana Paula Mondadore

Anelise Manganelli

Carolina Gagliano Rodrigues

Tamara Siemann Lopes

Equipe de crítica

Frederico Luiz Barbosa de Melo

Maria de Fátima Lage Guerra