

# JUSTIÇA & CIDADANIA<sup>®</sup>

ISSN 1807-779X | Edição 224 - Abril de 2019



JUIZ FEDERAL SÊNIOR DOS EUA, PETER J. MESSITE

**TECNOLOGIA:  
MELHORAR A EFICIÊNCIA SEM  
COMPROMETER OS VALORES**

EDITORIAL: DEZ ANOS DO INSTITUTO JUSTIÇA & CIDADANIA



# Proposta de reforma da Previdência de 2019

## Um breve olhar

Emerson Garcia | Consultor jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp)

### Panorama geral

No limiar de 2019, alvorecer do mandato recém-conquistado nas urnas, o Presidente da República apresentou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 06, que modifica o sistema de Previdência Social afeto aos trabalhadores dos setores privado e público, excluindo-se deste último os militares, alcançados por proposta específica. Embora caminhe no mesmo norte das reformas anteriores, supera a todas, tanto em extensão quanto em complexidade.

Consciente da extensão da reforma pretendida, o Governo apressou-se em divulgar a PEC como a luta do “bem contra o mal”. O bem, como se lê na exposição de motivos, será materializado no “combate às fraudes e redução da judicialização, cobrança das dívidas tributárias previdenciárias; equidade, tratando os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual...”. O mal, que se manifestará na postura daqueles que ousarem insurgir-se contra a proposta, está latente no agir dos “ricos”, os quais, ainda de acordo com a referida exposição, “tendem a se aposentar mais cedo e com maiores valores”. A PEC, ademais, seria a “única saída” para o País, que passa por grave recessão.

Ao recorrer, ainda que de modo inconsciente, à dialética erística de Schopenhauer, técnica utilizada para se vencer um debate a qualquer custo, mesmo que não se tenha razão, o Governo abusa da manipu-

lação semântica e da alternativa forçada. Chama de “ricos” os trabalhadores assalariados, não os controladores dos meios de produção ou do processo decisório de aplicação da mais-valia, estando a grande maioria integrada ao setor público após (para muitos) regular aprovação em concurso público. Esses agentes, na mensagem transmitida ao inconsciente coletivo, seriam os grandes responsáveis pelo colapso do sistema. A PEC, ademais, ao ser elevada ao patamar de paradigma do “bem”, descarta dos mais comezinhos princípios de lógica argumentativa. Ao que parece, por ser do “bem”, adjetivo conquistado pela força da pena, não dos argumentos, não careceria de maior fundamentação.

É atribuído pesado ônus ao segurado, com o aumento de alíquotas, previsão de contribuição extraordinária para os servidores, ampliação da idade para a aposentadoria e redução do valor dos benefícios. Esse ônus, em um plano de racionalidade, ou decorreria de sua responsabilidade pelo colapso do sistema ou pela vantagem que deve auferir.

Em relação à responsabilidade, não é dedicada uma linha sequer à explicação das razões conducentes à derrocada financeira do sistema, a começar por isenções concedidas e fraudes praticadas. Também não se explica como o uso de recursos da Previdência em outros planos da Seguridade Social, que também abrange a Saúde e a Assistência Social, impactou o sistema. Aliás, a própria PEC considera,



Foto: Arquivo pessoal

como objetivo da Seguridade Social, a segregação contábil do seu orçamento nas ações de Saúde, Previdência e Assistência Social (inciso VI do parágrafo único do art. 194).

Ainda sob o prisma da responsabilidade, é desleal atribuir-se ao segurado o ônus econômico de soerguer o sistema sem indicar previamente o montante envolvido ou como a má-gestão contribuiu para esse quadro. Na sistemática da PEC, o segurado deixará de ser visto como tal e passará a ser o segurador do gestor, que pode exteriorizar a sua incompetência e o seu fisiologismo político sem maiores preocupações.

Sobre possível vantagem, é fácil perceber que não será auferida pelos segurados, incluindo os “ricos” a que se refere a proposta. Os ricos, em verdade, são aqueles que têm melhor qualificação, o que lhes permite exercer atividades que a maior parte da população não é capaz de realizar – lembrando-se que cerca de 50% da população com mais de 25 anos de idade têm apenas o Ensino Fundamental completo. Para

**“ Na sistemática da PEC, o segurado deixará de ser visto como tal e passará a ser o segurador do gestor, que pode exteriorizar a sua incompetência e o seu fisiologismo político sem maiores preocupações”**

entendermos a dramaticidade desse quadro, basta pensarmos na explicação de Jan Tinbergen, o primeiro Nobel de Economia, no sentido de que educar é passar da condição de não qualificado para a de qualificado, o que permite a obtenção de posição e salário mais elevados. Como resultado da qualificação da massa, o mercado absorve os não qualificados, os quais, ao se apresentarem em reduzido número, têm sua posição reforçada no jogo da oferta e da procura. Na medida em que a massa da nossa população não é qualificada, sua mão de obra não é valorizada. O Governo, por sua vez, achata os benefícios que lhe são devidos, o que é natural, pois a falta de qualificação compromete o crescimento econômico do País e marginaliza os qualificados, que recebem a alcunha de ricos e se vêem inexoravelmente condenados pelo pecado de terem atendido à convocação do Poder Público para integrar seus quadros.

Mas quem é realmente beneficiado pela PEC? A própria PEC responde em seu art. 38: “o disposto no § 11-A do art. 195 da Constituição não se aplica às isenções, às reduções de alíquota ou à diferenciação de base de cálculo previstas na legislação anterior à data de promulgação desta Emenda à Constituição”. O que diz o art. 195, § 11-A? Responde-se: é vedado o tratamento favorecido para contribuintes, por meio de concessão de isenção, da redução de alíquota ou de base de cálculo das contribuições sociais a cargo dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, e dos trabalhadores e demais segurados da Previdência Social. Como se percebe, “privilégios” efetivamente existem e foram mantidos. Além de manter os benefícios, a PEC termina por atribuir status constitucional à legislação vigente.

### **A desconstitucionalização do direito à Previdência**

A PEC desconstitucionaliza as principais balizas do sistema, que passará a ser disciplinado em lei complementar. Remover a proteção constitucional significa atentar contra a própria permanência do direito. É fácil perceber o porquê do direito à Previdência Social ter sido detalhado, enquanto o “direito ao lazer” foi meramente enunciado. A proteção deficiente e o retrocesso são incompatíveis com a cláusula pétrea do art. 60, § 4º, IV, da Constituição de 1988.

Ainda temos Federação? Na sistemática vigente, a União possui competência concorrente com os Estados e o Distrito Federal para legislar sobre Previdência Social, limitando-se à edição de normas gerais. Caso a PEC seja aprovada, os principais balizamentos do sistema serão transferidos do plano constitucional para o infraconstitucional. Como o conceito de normas gerais é aquele cunhado pela União, que

pode expandi-lo ou retraí-lo como melhor lhe aprouver, o resultado será ampla e irrestrita submissão dos demais entes federativos. A PEC ainda dispõe que a União deverá fiscalizá-los, nos termos da lei complementar a ser editada (art. 40, § 1º), e, caso entenda que foram descumpridas “as regras gerais de organização e de funcionamento do regime próprio de Previdência Social de que trata o art. 40”, será vedada a transferência voluntária de recursos para o ente falto, bem como a concessão de avais, garantias e subvenções e a outorga de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais. O domínio da União, portanto, será amplo, sendo difícil imaginar exemplo mais eloquente de afronta à forma federativa de Estado.

### **O novo regime de Previdência Social**

Ao lado dos regimes próprios e do regime geral, a PEC introduz um “novo regime”: todos serão disciplinados em lei complementar. Trata-se de um regime de capitalização, no qual a contribuição paga pelo segurado é direcionada a conta específica, a ele vinculada, sendo os valores reajustados conforme os índices definidos na legislação de regência, o que não deixa de oferecer certa complexidade considerando o risco do poder aquisitivo ser corroído a partir da escolha de índice inadequado. Esse “novo regime” pode adotar o “sistema de cotas nocionais.” O exato sentido dessa expressão será definido pela legislação. Apesar disso, pode-se afirmar que essa espécie de cota indica a possibilidade de serem identificados e computados os recolhimentos realizados, embora os recursos possam ser utilizados por gestor temporário até serem entregues, de modo fragmentado, mês a mês, ao segurado. Enquanto, na capitalização, os recursos permanecem em uma conta individual, na cota nocional, o valor recolhido é conhecido, mas é incorporado a um todo maior. O novo regime será facultativo para os segurados do regime geral (art. 201-A) e obrigatório para os servidores vinculados aos regimes próprios (art. 40, § 6º). A PEC, ademais, não dedica uma linha sequer às diretrizes a serem observadas na migração do antigo para o novo regime, o que será feito pela lei complementar, da maneira que melhor lhe aprouver.

### **Epílogo**

De acordo com seus idealizadores, a PEC tem o objetivo de restabelecer o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário brasileiro e de torná-lo viável a médio e a longo prazo. O desafio a ser enfrentado é o de alcançar esses objetivos sem transferir, para os segurados, a integralidade de um ônus que é apenas parcialmente seu.