

PEC DA PREVIDÊNCIA PARA OS BANQUEIROS

A presente nota avalia a Proposta de Emenda Constitucional nº 06/2019 (PEC 06/2019) referida como PEC da Previdência encaminhada à Câmara dos Deputados em 20-02-2019. Nessa análise, são abordados os principais aspectos da proposta a partir de três perspectivas: as ideias, os interesses e os aspectos institucionais envolvidos. Em relação às ideias, procura-se abordar as premissas teóricas, as concepções econômicas, a visão de mundo que sustenta a proposta. Quanto aos interesses envolvidos, busca-se analisar como os interesses de setores da sociedade estão representados na PEC 06/2019 explicando as narrativas em disputa, as estratégias de discurso e atuação. Finalmente, a terceira perspectiva traça um panorama geral das questões centrais da peça legislativa, seu conteúdo, implicações, lacunas, contradições, dentre outros.

Importante consignar de antemão que a presente nota se posiciona politicamente em relação à PEC, sem comprometer o reconhecimento de fatos da realidade a serem enfrentados, como o aumento da expectativa de sobrevidas. Há duas razões principais para a declaração expressa do posicionamento preliminar: 1) o fato das entidades sindicais serem instituições capazes de contribuir para soluções destinadas ao conjunto da sociedade, não se restringido a interesses corporativos e compreendendo a supremacia do interesse público; 2) a necessidade de resgatar a política como eixo central de construção da cidadania, sendo assim legítima a manifestação dos interesses pelos atores sociais, refutando a narrativa de um tecnicismo pretensamente imparcial restrito a supostos notáveis.

A previdência é assunto do povo, qualquer técnica, por mais avançada, sucumbe à capacidade de compreensão, coesão e coordenação social.

Preliminarmente, destaca-se que a PEC nº 06/2019 representa a proposta de previdência para atender aos interesses do setor financeiro¹. Inclusive os bancos ocupam papel central na concepção do projeto, posicionando-se abertamente como agentes políticos, fazendo a interlocução de como será conduzido o processo, adiantando à imprensa as perspectivas de aprovação, precificando ativos a partir das expectativas de aprovação, dentre outros. Como será detalhado adiante, todas as modificações da estrutura previdenciária detêm um sentido muito claro: transformam em espaço de valorização do capital financeiro o que hoje ainda é o fundo público da previdência, via implantação do sistema de capitalização plena no Regime Geral de Previdência Social (art. 201-A) e no Regime Próprio de Previdência Social (art. 40, §6º e art. 115 do ADCT).

Portanto, essencialmente, não se tem aqui uma proposta em benefício da população brasileira. O que há é um mecanismo que visa garantir a prática de um rentismo financeiro e a desobrigação de Estado e empregadores em aportar recursos à previdência, rompendo com a solidariedade do sistema. Ao destacar que essa é uma previdência em benefício dos bancos e empregadores, não se nega a necessidade de enfrentar as questões decorrentes da mudança do perfil demográfico da população, mas o eixo da discussão deve ser outro: a preservação do caráter público e social da previdência e não a destruição do mesmo. Ocorre que a proposta

¹ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/02/reforma-da-previdencia-deve-ser-aprovada-pelo-senado-ate-novembro-diz-itaui.shtml>

apresentada, explora ainda mais o conjunto da sociedade brasileira, dificultando o acesso aos benefícios previdenciários e agravando ainda mais o que se propõe a resolver.

Realizadas essas considerações iniciais, passa-se a analisar a PEC nº 06/2019.

1. As ideias subjacentes à PEC nº 06/2019

Sob o ponto de vista teórico, o conteúdo da PEC nº 06/2019 remonta um embate de teorias econômicas, políticas e sociais relacionadas à previdência. A expressão mais acabada desse embate se refere aos tensionamentos entre modelos previdenciários de repartição simples (Pay as you Go; PAYG) e capitalização plena (Full Funding; FF). Há uma vasta literatura sobre o tema e o propósito desta nota não é fazer um trabalho acadêmico, tampouco esgotar o tema. Contudo, por um compromisso com a honestidade intelectual, ao final do presente tópico são apresentadas as referências de algumas obras para maiores aprofundamentos².

Um aspecto central da PEC nº 06/2019 é o desmembramento do tripé da seguridade social (atualmente assegurado pela constituição federal) através da segregação dos orçamentos da assistência social, previdência e saúde (inc. VI, art. 194). Dentre os desdobramentos dessa medida está a criação de condições para viabilizar a capitalização plena da previdência.

A introdução do regime de capitalização, tanto para os servidores públicos como para os trabalhadores da iniciativa privada (art. 40, §6º, 115 do ADCT e 201-A), representa o sentido dessa disputa na previdência, criando um ambiente propício à destruição do regime de repartição simples. Na capitalização plena, cada um faz a sua previdência através de uma poupança individual formada pelas contribuições exclusivas do trabalhador. Não há contribuição patronal, tampouco contribuições do conjunto da sociedade (como as atuais PIS e COFINS). Além disso, você não tem parâmetros de referência de quanto será seu salário na aposentadoria, tal como acontece hoje na repartição simples. O trabalhador irá dispor do que estiver no fundo, ao final da vida laboral. É o que se convencionou chamar de plano de “contribuição definida”: o trabalhador sabe quanto contribui, mas não sabe qual será seu benefício mensal de aposentadoria. Além disso, quem contribui para previdência assume integralmente riscos e incertezas de mercado, como aqueles ocorridos na grande crise de 2008 e nas fraudes desbaratadas pela Polícia Federal na operação *Greenfield*³.

A PEC 06 determina as condições propícias à destruição do regime de repartição simples. Na capitalização plena, cada um faz a sua

2 Consultar: BARR, Nicolas. Reforming pensions: myths, truths, and policy choices. London School of Economics and Political Science-LSE.Londres (UK), 2005. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp00139.pdf>>. Acesso em : 08-08-2018. e CESARATTO, Sergio. Pension Reform and Economic Theory: A Non-Orthodox Analysis. Cheltenham (UK). Edward Elgar Publishing, 2014.

3 https://pt.wikipedia.org/wiki/Opera%C3%A7%C3%A3o_Greenfield .

previdência através de uma poupança individual formada pelas contribuições exclusivas do trabalhador. Não há contribuição patronal, tampouco contribuições do conjunto da sociedade (como as atuais PIS e COFINS).

A capitalização plena do regime geral da previdência acaba com pacto intergeracional, ou seja, as gerações mais idosas deixam de contar com a transferência parcial de riqueza das gerações mais novas. Essa experiência, utilizada no Chile, resultou no empobrecimento de idosos após uma longa vida laboral. Não raro, culminou no aumento de suicídio entre idosos que não suportaram o drama de representarem um ônus financeiro significativo nos orçamentos de seus familiares. Na prática, capitalização plena transfere do Estado e dos empregadores para as famílias a garantia exclusiva de sustentar os idosos em condições dignas.

Ao se criar esse sistema, ainda que alternativamente, na prática poderá haver a criação de mecanismos que provocarão a redução do número de participantes no atual regime de repartição simples. Os servidores da ativa, pelo aumento da contribuição ordinária e a instituição da extraordinária, podem ser levados a migrar para a capitalização plena e se aposentar apenas aos 75 anos na compulsoriedade. No que toca aos trabalhadores da iniciativa privada, a migração para a capitalização plena será forçada pelos empregadores que devem ser desonerados de quaisquer contrapartidas para a manutenção do sistema, situação em que só contratarão novos empregados pelo novo sistema e forçarão os antigos a migrarem.

No caso dos aposentados e pensionistas do serviço público a situação é mais grave, pois não será possível a migração e com a criação da contribuição extraordinária em alíquota e base de cálculo a ser definida em lei complementar (art. 149, §§ 1º, 1º-C, 1º-D), mas podendo ser instituída imediatamente (art. 13). A contribuição extraordinária deve se configurar num verdadeiro confisco salarial.

Pela migração forçada dos que estão na repartição simples haverá um declínio das receitas desse sistema. A esse fenômeno a teoria tem se referido como custo de transição: obrigações a serem saldadas por um regime de previdência que entrou em extinção e, portanto não recebe mais recursos novos. Estima-se que a capitalização plena possa produzir um custo de transição que pode alcançar cerca de 2,5 (PIBs) brasileiros, algo superior a R\$ 16,25 trilhões⁴. O governo irresponsavelmente não apresenta as fontes para financiar esse custo de transição na PEC nº 06/2019.

Através de um conjunto de medidas, tenta-se transferir o custo de transição para os trabalhadores pagarem sozinhos. Essencialmente, utiliza três mecanismos: 1) regras mais duras para concessão de aposentadoria, 2) separação das regras de aposentadoria daquelas destinadas ao cálculo de benefícios e, 3) transferência de ônus

⁴ O montante do custo transição é de difícil estimativa, carecendo de precisão. Na bibliografia sobre o tema são encontradas aproximações desse custo. A referência utilizada considera o trabalho do Banco Mundial para países da OCDE e Oeste da Europa (WORLD BANK. Advertising the old age crisis. Washington : Oxford University Press, 1994.). Prudencialmente, optou-se pelo custo mais elevado.

exclusivo de sustentação do sistema aos trabalhadores. Em geral aumenta-se o volume de contribuição ao longo do tempo de vida laboral e reduz-se o tempo de fruição dos benefícios a patamares que permitem se referir a PEC nº 06/2019 como a PEC da Previdência para os banqueiros. Mesmo essas iniciativas perversas não são suficientes para pagar o custo de transição.

São dois os mecanismos (tradicionais) de financiamento da transição: 1 – aumento de impostos, no qual as gerações atuais suportam o custo da transição e 2 – Emissões de títulos da dívida pública, que transferem a conta para o futuro.

A lógica central é transformar a previdência pública (hoje um direito assegurado), em uma poupança individual de resultado incerto.

A lógica central é transformar a previdência pública (hoje um direito assegurado), em uma poupança individual de resultado incerto e, repita-se, num fundo privado de valorização do capital financeiro. A economia pretendida com essas medidas libera margem do orçamento público para novos empréstimos pelos entes estatais junto aos bancos, através da ampliação da dívida pública.

A população - já endividada - terá que recorrer ao setor financeiro seja para fazer poupanças privadas ou empréstimos para garantir determinado poder aquisitivo.

Os bancos ganham duplamente, com altas taxas de juros para financiar o Estado e com escorchantes taxas de juros e de serviços sobre a população. O Povo e o País pagarão a conta.

2. Principais alterações da PEC nº 06/2019 na legislação previdenciária

A “PEC da Previdência para os banqueiros” prevê ataques à classe trabalhadora através da desconstrução paulatina do regime de repartição simples. No plano normativo, essa desconstrução passa a ser facilitada pela desconstitucionalização da matéria previdenciária, gerando insegurança jurídica. Tanto para servidores públicos (art. 40 §1º) quanto para os trabalhadores vinculados ao RGPS (art. 201, §1º) a PEC prevê que uma lei complementar irá disciplinar as regras do sistema previdenciário. Uma vez que os critérios para a aprovação de lei complementar são menos exigentes (maioria absoluta e não os dois terços exigidos para uma emenda constitucional), gera-se maior facilidade de ampla alteração do sistema.

Essa desconstrução se dá através da ampliação das barreiras de acesso aos benefícios previdenciários. O quadro a seguir sintetiza as principais medidas nesse sentido:

No Regime Geral de Previdência Social – Trabalhadores em geral

Medida	Consequências
1. Fim da aposentadoria por tempo de contribuição	Ampliação do tempo de Contribuição e/ou perda de contribuições realizadas. Sem a aposentadoria por tempo de contribuição, resta atingir o quesito da idade mínima. Portanto, há necessidade de se contribuir mais, trabalhando os anos que restam para idade mínima. Dependendo da idade que se começou a trabalhar, o contribuinte poderá alcançar mais de 50 (cinquenta) anos para atingir 100% do benefício, quando a PEC exige 40 (quarenta) anos. O governo se apropriará das contribuições

	excedentes.
2. Idade mínima móvel para a aposentadoria	Insegurança sobre quando será possível se aposentar. A PEC nº06/2019 prevê que a idade mínima (ampliada para 62 e 65 anos, para mulheres e homens respectivamente) será ampliada sempre que a expectativa de sobrevida (tempo de vida após a referência de idade mínima vigente) aumentar.
3. Elevação do tempo mínimo de contribuição	Ampliação do tempo de Contribuição. O governo elevou em 05 (cinco) anos o tempo mínimo de contribuição, passando de 15 para 20 anos.
4. Elevação da idade mínima e tempo de contribuição para a aposentadoria rural	Trabalhadores rurais terão de trabalhar mais tempo. Ao invés de 55 (cinquenta e cinco) anos para mulheres e 60 (sessenta) anos para homens, ambos terão de alcançar a idade mínima de 60 (sessenta) anos pela PEC. Além da elevação da idade mínima de aposentadoria para os trabalhadores rurais, o tempo de contribuição aumenta de 15 (quinze) para 20 (vinte) anos. Há, portanto, uma sobretaxação das mulheres do campo: além dos 05 (cinco) anos a mais do tempo de contribuição (comum para homens e mulheres), também terão de contribuir um excedente de 05 (cinco) anos a mais relativamente à idade mínima de aposentadoria rural prevista de 60 (sessenta) anos indistintamente.
5. Estabelecimento de idade mínima para aposentadoria de professores	Ampliação do tempo de Contribuição com sobretaxação das professoras. Sem a aposentadoria por tempo de contribuição, os professores terão de atingir idade mínima de 60 (sessenta) anos (homens e mulheres) e tempo mínimo de 30 (trinta) anos de contribuição. Portanto, as professoras teriam os atuais 25 (vinte cinco) anos de contribuição elevados em 05 (cinco) anos.
6. Elevação do tempo de contribuição necessário para alcançar 100% do benefício de aposentadoria	Ampliação do tempo de Contribuição. Pelas regras da PEC, atingidos os critérios de aposentação, o trabalhador receberia 60% do benefício máximo. Para alcançar os 100%, teria de trabalhar mais 20 (vinte) anos.
7. Separação dos orçamentos da previdência, assistência e saúde	Indução ao desmonte do financiamento da previdência. A seguridade social foi concebida como um tripé formado pela previdência, assistência e saúde. Ao segrega-la em orçamentos distintos, cria o ambiente para a indução de déficits inconsistentes que irão legitimar taxações futuras da classe trabalhadora. As receitas do tripé da seguridade social se intercomunicam, dotando o sistema de uma capacidade mais ampla de financiamento na comparação com a segregação orçamentária.
8. Exigência de equilíbrio atuarial para a repartição simples	Indução a um déficit inconsistente. O regime de repartição simples não foi concebido para observar o equilíbrio atuarial, possuindo uma natureza peculiar. A lógica central nesse sistema é as gerações mais novas pagarem a aposentadoria dos idosos. A PEC tenta avaliar o regime de repartição simples a partir de regras aplicáveis a regimes de capitalização que obedecem a lógica de equilíbrio atuarial. Ao fazer isso, a PEC produz um déficit induzido, desrespeitando a segregação entre os regimes, na tentativa de sobretaxar os trabalhadores.
9. Criação de Alíquotas Progressivas	Enfraquecimento da organização da classe trabalhadora. A PEC segmenta as alíquotas de contribuição por faixas salariais. Dessa forma, viabiliza-se a possibilidade de fazer ajustes futuros para segmentos específicos, enfraquecendo a capacidade do conjunto dos trabalhadores se organizarem em torno de uma causa comum.
10. Os benefícios concedidos perderão valor real	A PEC retira da Constituição a previsão de manutenção dos valores reais dos benefícios, infligindo perdas importantes aos aposentados e pensionistas.

Nos Regimes Próprios de Previdência Social – Servidores Públicos

Medida	Consequências
1. Criação da Contribuição Extraordinária para servidores ativos, aposentados e pensionistas, desonerando o Estado	Confisco Salarial dos Servidores. A PEC prevê através de Lei complementar a criação de uma contribuição extraordinária onde somente os servidores públicos aportarão recursos. Essa contribuição, referida como temporária, não observa prazos máximos. Não há estabelecimento de limites de alíquota, podendo ser implementada através de lei ordinária do ente federado. <u>No caso específico dos aposentados e pensionistas, também por lei ordinária de cada ente da federação, poderá ser instituída a ampliação da base de cálculo para incidência de contribuição extraordinária imediatamente após a aprovação da PEC para os valores dos proventos e pensões que superem um salário mínimo. Essa ampliação da base de cálculo terá prazo máximo de 20 anos.</u> Tais medidas representam autorização para que os entes da federação promovam verdadeiro confisco sobre o salário de servidores.
2. Aumento da concentração do federalismo previdenciário na união	Redução da soberania de Estados e Municípios. A PEC traz para a constituição (diretamente ou prevendo uma Lei complementar) uma série de aspectos constantes na Lei federal nº 9.717/98, cuja aplicação para Estados e municípios é amplamente contestada na esfera jurídica. Atualmente, principalmente os municípios, têm obtido o certificado de regularidade previdenciária (CRP) através da via judicial. Essencialmente, alega-se a incompatibilidade entre regras concebidas através de lei federal, sua ineficácia para tratar assuntos afetos aos municípios sem passar pelos respectivos poderes legislativos. Uma vez constitucionalizada tais regras, elimina-se esse cenário, ou seja, as regras passam a ser obrigatórias, reduzindo a soberania dos entes subnacionais para buscarem alternativas às suas realidades.
3. Compulsoriedade da criação do Regime de Capitalização Complementar	Criação de custos de transição a Estados e Municípios. Ao estabelecer a obrigatoriedade do regime de capitalização complementar para estados e municípios, estabelece a criação de respectivos custos de transição (obrigações de um regime onde não ingressam receitas de novos participantes) sem qualquer avaliação atuarial prévia, projeção da capacidade de pagamento ou avaliação de uma massa mínima de assegurados para garantir a viabilidade da medida.
4. Capitalização Plena dos RPPS	Transformação do direito a aposentadoria em uma poupança individual. A PEC prevê que uma vez criada a capitalização plena do Regime Geral de Previdência Social, mediante lei complementar do Poder Executivo Federal, <u>os RPPS deverão implementá-la em caráter obrigatório na modalidade contribuição definida.</u> Nessa perspectiva, extingue-se o benefício definido na aposentadoria passando o servidor a contribuir para uma poupança individual a ser utilizada na vida pós-laboral, desonerando o Estado de fazer aportes ao sistema.
5. Eliminação do Caráter Público do RPPS	Transferência induzida da poupança das famílias ao setor financeiro. A PEC autoriza transferir o patrocínio de planos administrados para entidades privadas (fechadas ou abertas) de previdência. Atualmente os bancos controlam essas entidades A PEC altera a redação do §15 do art. 40 para eliminar a “natureza pública” do regime.

A PEC prevê que uma vez criada a capitalização plena do Regime Geral de Previdência Social, mediante lei complementar do Poder Executivo Federal, os RPPS deverão implementá-la em caráter obrigatório na modalidade contribuição definida.

3. Os interesses envolvidos na PEC nº 06/2019

Como destacamos preliminarmente, essa é uma PEC destinada a permitir que o setor financeiro se aproprie do fundo público da previdência em detrimento dos interesses dos trabalhadores. O argumento da mudança do perfil demográfico brasileiro não impõe a necessidade eliminar o regime de repartição simples e introduzir um perverso regime de capitalização plena. Há outros interesses muito claros por trás.

A transição para um regime e capitalização acarreta aumento da dívida pública. Para financiar custos dessa magnitude (podendo se aproximar a R\$ 16,25 trilhões, conforme destacado anteriormente), inevitavelmente o país terá de emitir títulos da dívida pública, elevando seu grau de endividamento. Logo, a taxa de juros também tende a se elevar. Na prática, isso representa uma mensagem muito clara para os grandes bancos: o rentismo financeiro, baseado em um endividamento público que não gera contrapartidas reais para a sociedade, tende a se fortalecer.

O problema da previdência não é a falta de riqueza para fazer frente aos gastos: trata-se de quais as fontes de riquezas irão contribuir para o financiamento do sistema previdenciário. A CPI da previdência instaurada no âmbito da União já desmontou o argumento do déficit⁵. Também demonstrou que as empresas privadas devem cerca de R\$ 450 bilhões à previdência. Dentre elas estão bancos privados: os mesmos que devem à sociedade, agora desejam lucrar financiando uma sociedade destituída de proteção social por parte do Estado.

Estamos diante de mais um ato de desestruturação do Estado Brasileiro e de quebra do modelo civilizatório.

A previdência exige outros tipos de abordagens. Antes de qualquer medida é necessário uma auditoria profunda na previdência, a cobrança dos inadimplentes e uma gestão responsiva e compartilhada com a sociedade.

Estamos diante de mais um ato de desestruturação do Estado Brasileiro e de quebra do modelo civilizatório, com quebra da segurança no sistema de proteção previdenciária. É mais profundo do que a permissão para compra das empresas brasileiras, que produz desindustrialização, do que o envio dos minérios nacionais para o exterior sem controle e sem valor agregado, do que o controle estrangeiro sobre a energia, portos e aeroportos que são ligados à segurança nacional (aqui citados como exemplos).

A PEC 06/2019 e a já anunciada desconstrução dos índices compulsórios de aplicação de receitas em educação e saúde completam o quadro necessário para viabilizar a Emenda Constitucional 95/2017 (teto dos gastos primários).

5

<http://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao;jsessionid=1796F5E713DC516D6A5416C9AC038A8F?0&codcol=2093>

Desconstruindo o Estado Nacional, com completa subordinação ao sistema financeiro, o impacto sobre as carreiras e funções típicas de Estado será devastador.

Este documento determina que se dê combate ao que é a essência da PEC 06/19. Sem tergiversar ou ser arrastado para elementos secundários.

O caminho é a luta para barrar a PEC 06/2019!