

REFORMA PREVIDENCIÁRIA: DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO E TRIBUTAÇÃO

SOCIAL SECURITY REFORM: DESCONSTITUTIONALIZATION AND TAXATION

Luiz Felipe Silveira Difini¹

Doutor em Direito do Estado (UFRGS, Porto Alegre/RS, Brasil)

ÁREA(S): direito constitucional; direito tributário; direito previdenciário.

RESUMO: Este trabalho analisa a proposta de reforma previdenciária, com exposição dos principais pontos de alteração do regime de seguridade social até então adotado no Brasil, com ênfase na desconstitucionalização e na majoração das contribuições, além da proposta de institucionalização da capitalização individual. São apontadas as alterações substanciais pretendidas pela reforma em questão, que deixa ao legislador ordinário o regramento do tempo de contribuição e idade para aposentadoria, destacando-se, ainda, o retrocesso histórico-social promovido nos regimes de previdência próprio

e geral. Também é abordado o sigilo de dados envolvendo os cálculos que embasaram a proposta, a problemática do regime de capitalização individual, além do possível efeito confiscatório da progressividade das alíquotas da contribuição previdenciária.

ABSTRACT: *This paper analyzes the text of social security reform proposal, with an exposition of the main points of alteration of the social security system previously adopted in Brazil, with emphasis on deconstitutionalization and the increase of social security contributions, as well as the institutionalization of individual capitalization. The substantial changes envisaged by this reform, which leaves to the ordinary legislator the rule of time of*

¹ Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul nos Cursos de Graduação e Pós-Graduação, na disciplina de Direito Tributário. Ex-Presidente do Tribunal de Justiça Estado do Rio Grande do Sul. Ex-Presidente, Corregedor e Diretor da Escola Judiciária do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul. Atualmente integra a 22ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. *E-mail:* difini@tjrs.jus.br. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/9469097303332145>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6206-5024>.

contribution and age for retirement, are highlighted, as well as the historical and social regression promoted in the pension's system. It also addresses the secrecy of data involving the calculations underlying the proposal, the problem of the individual capitalization regime, and the possible confiscatory effect of the social security contribution.

PALAVRAS-CHAVE: reforma previdenciária; desconstitucionalização; regimes próprio e geral; retrocesso histórico-social; capitalização individual; contribuição previdenciária; progressividade; efeito confiscatório.

KEYWORDS: *social security reform; deconstitutionalization; security regimes; historical-social regression; individual capitalization; social security taxes; progressivity; confiscatory effect.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A desconstitucionalização da Previdência Social; 2 O aumento da contribuição previdenciária; Conclusões; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Social Security deconstitutionalization; 2 The increase of social security taxes; Conclusions; References.*

INTRODUÇÃO

A Previdência Social historicamente foi pautada pela noção de prevenção e solidariedade, porquanto, juntamente com a participação do Estado, une indivíduos, que contribuem para um sistema que visa suportar os riscos inerentes à vida social.

Nesse sentido, João Antônio Guilhembernard Pereira Leite pontuava²:

A necessidade de segurança, em permanente confronto com o fascínio pelo risco, constitui um dos mais claros fundamentos da previdência social e do direito previdenciário. O homem é débil e nasce mais frágil e inerme do que a maioria dos seres vivos. Por isso mesmo se agrupa e associa inelutavelmente. Solitário, ilhado, sem vínculos com seus semelhantes, não sobrevive.

² LEITE, João Antônio Guilhembernard Pereira. *Curso elementar de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 1977. p. 14.

Essa tradição, contudo, de certo modo, foi abandonada pela Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019³, formulada pelo atual Governo em janeiro do corrente ano, que pretende concretizar, ao argumento da equidade, a assim denominada “nova previdência”.

A par das discussões envolvendo a existência de déficit a justificar a reforma, o texto proposto possui três eixos com alterações importantes no sistema previdenciário brasileiro. São eles: a desconstitucionalização do regime; a elevação do valor das contribuições, com possibilidade de progressividade das alíquotas; e a institucionalização do regime de capitalização individual.

Nesse contexto, far-se-á uma análise da proposta, com exposição dos principais pontos de alteração do regime previdenciário até então adotado no Brasil, com ênfase na desconstitucionalização e na progressividade das contribuições, além da institucionalização da capitalização individual. Na primeira parte, será abordada a ausência de inovação quanto à proposta, o retrocesso histórico-social e as problemáticas envolvendo a desconstitucionalização. Na segunda parte, cuidar-se-á da questão da constitucionalidade da progressividade das alíquotas e do regime de capitalização individual. Para tanto, serão utilizados, além do texto proposto pelo Governo, dados divulgados pelo Governo e subsídios doutrinários para, ao final, apresentar as conclusões sobre este relevante tema.

1 A DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

1.1 ORIGENS DA PROPOSTA DE DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO

A PEC 06/2019, já na exposição de motivos, deixa clara a intenção do Poder Executivo em desconstitucionalizar as regras de regime previdenciário, em especial as que versam sobre limite de idade e de tempo de contribuição para a percepção da aposentadoria.

Nesse aspecto, a proposta não inova. Há quase 25 anos, no governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, foi enviada ao Congresso a

³ Governo Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 21 jun. 2019.

PEC 33/1995, com o mesmo objetivo. Naquela oportunidade, a proposta afirmava como meta o seguinte⁴:

[...] devolver ao sistema de previdência social os princípios da boa técnica e boa doutrina previdenciária, remetendo para a legislação complementar o estabelecimento de regras que dependam de análise de viabilidade atuarial, suprimindo diferenças de gênero, categoria profissional e entre segurados urbanos e rurais, estimulando a contribuição, e estabelecendo regras de transição que garantam tanto a sobrevivência do sistema durante o período de mudanças, como os direitos adquiridos dos segurados.

A PEC 33/1995 resultou na promulgação da EC 20/1998, com alterações, incluindo a não aprovação pelo Congresso Nacional da desconstitucionalização.

Com efeito, há praticamente um quarto de século, a proposta foi rechaçada. Em janeiro deste ano, com a promessa de inovação e modernização, o tema retorna, com pequenas alterações. A grande diferença pode-se dizer que é a origem da proposta. Em 1995, o Ministério da Previdência e Assistência Social, em conformidade com as regras de competência, encaminhou a proposição. Já em 2019, a Exposição de Motivos da PEC 6/2019 foi construída pelo Ministério da Economia.

A criação da proposta pelo Ministério da Economia já demonstra o aspecto liberal da reforma, deixando em segundo plano os aspectos assistenciais do regime previdenciário. Tanto que, ao sustentar a necessidade de reforma do sistema, assim constou na atual exposição de motivos⁵:

Esta proposta de emenda constitucional demonstra ser desnecessária a definição de regras de elegibilidade na carta magna, aprimorando a estrutura legal constitucional, adotando a forma sintética semelhante

⁴ Mensagem nº 306, de 1995, do Poder Executivo. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, a. L, n. 49, 28 mar. 1995, Seção I, p. 4502.

⁵ Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 21 jun. 2019.

às Constituições da maioria dos países e, por exemplo, os Estados Unidos.

A desconstitucionalização do regime de previdência teria como parâmetro, portanto, a necessidade de tornar mais sintético o texto constitucional, tal como é o caso dos Estados Unidos da América.

Ocorre que a Constituição americana de 1787 foi promulgada tendo em vista o momento histórico então vivenciado e visava, em suma, à limitação dos Poderes – Legislativo e Executivo – e à proteção da liberdade e do direito das minorias frente ao Estado. Esse movimento deu origem à supremacia da Constituição, que “exprimira a consequência inelutável da sua superioridade formal, resultado da primazia do Poder Constituinte Originário sobre os Poderes por ele constituídos”⁶.

O contexto histórico em que foi concebido tão enxuto texto constitucional por certo não tem relação com a ideia de modernidade e equidade que se pretende conferir ao regime previdenciário.

Além disso, a Constituição americana mantém-se na forma como idealizada, sem o acréscimo de disposições, dada a sua extrema rigidez⁷.

Todavia, a dificuldade de alteração do seu texto não impede que sofra mutações, por meio da interpretação dada pela Suprema Corte.

Tanto que, ainda no começo do século XX, Charles Evans Hughes, à época governador de Nova York e, posteriormente, *Chief Justice*, proferiu a célebre frase “*We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is*”⁸. Efetivamente, a Constituição americana só sobrevive pela interpretação

⁶ MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 49.

⁷ Prevê o art. 5º da Constituição americana: “Sempre que dois terços dos membros de ambas as Câmaras julgarem necessário, o Congresso proporá emendas a esta Constituição, ou, se as legislaturas de dois terços dos Estados o pedirem, convocará uma convenção para propor emendas, que, em um e outro caso, serão válidas para todos os efeitos como parte desta Constituição, se forem ratificadas pelas legislaturas de três quartos dos Estados ou por convenções reunidas para este fim em três quartos deles, propondo o Congresso uma ou outra dessas maneiras de ratificação” (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *A Constituição dos Estados Unidos da América*. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdid/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019).

⁸ FRANCK J. Matthew. *The Problem of Judicial Supremacy*. National Affairs, n. 40, 2019. Disponível em: <<https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/the-problem-of-judicial-supremacy>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

dada pela Suprema Corte. Essa, contudo, é uma Constituição promulgada antes de qualquer Estado de Bem-Estar Social, consubstanciado a partir dos textos do início do século XX, como foram as Constituições de Weimar de 1919 e a Mexicana de 1917⁹.

Com efeito, a Constituição americana foi promulgada num contexto histórico em que o liberalismo mostrava-se o novo modelo estatal, hábil a fazer frente às demandadas não solucionadas pelo absolutismo, superado pela dinâmica político-social¹⁰.

Por sua vez, o Estado contemporâneo, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, vem sendo remodelado, tendo por fundamento a valorização da pessoa e a concretização do Bem Comum.

Após a metade do século XX, chegou-se à conclusão de que um sistema pautado apenas na legalidade e na não intervenção estatal, além de não fazer frente às atuais demandas da sociedade contemporânea, pode criar distorções, com a criação de regimes de exceção.

Desse modo, a diminuição de garantias previstas no texto constitucional, como justificativa para a reforma da previdência, não encontra amparo no sistema jurídico vigente, especialmente no caso do Brasil, em que um dos fundamentos da República é a dignidade da pessoa humana.

Ao estabelecer que o Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo por fundamento a dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal coloca a pessoa no centro, de modo que toda a atividade estatal deve estar pautada no Bem Comum.

Para preservar esse fundamento, a Constituição brasileira, classificada como rígida¹¹, previu um núcleo um núcleo intangível, as chamadas cláusulas pétreas, previstas no art. 60, § 4º, I a IV, da Constituição Federal¹², podendo sofrer alteração mediante proposta de emenda, a ser discutida e votada em cada

⁹ SANTOS, Leandro Luís Camargo. *Curso de direito da seguridade social*. São Paulo: LTr, 2005. p. 32.

¹⁰ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 5 ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 51.

¹¹ SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 46.

¹² BRASIL. *Constituição da república Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da Pública, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 jun. 2019.

Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, com três quintos de votos dos respectivos membros.

Nesse sentido, ao invés de se buscar inspiração em uma Constituição de 1787, tendo em vista o longo processo democrático vivenciado desde então, o Brasil deveria se espelhar em Constituições mais recentes, que instalaram o regime do Estado Social de Direito e do Bem-Estar Social.

Somado a isso, a ausência de previsão constitucional de regras mínimas para o regime previdenciário não impedirá que os juízes realizem a interpretação da lei de forma integrativa, com base nos preceitos constitucionais, especialmente a dignidade da pessoa humana. Dito de outro modo, a supressão de parte do texto no tocante à previdência não impedirá que tal sistema permaneça com *status* de direito fundamental, ampliando-se as possíveis interpretações sobre a sua aplicação.

A história demonstra que toda reforma vem acompanhada de certa judicialização – não objeto da presente abordagem –, especialmente na ausência de regras de transição, tal como a PEC 06/2019, como será abordado em tópico posterior.

1.2 DO RETROCESSO HISTÓRICO-SOCIAL PROMOVIDO PELA PROPOSTA DE ALTERAÇÕES DO REGIME GERAL E REGIME PRÓPRIO

A proposta de desconstitucionalização do Regime Geral de Previdência Social retoma situação existente em momento anterior à Constituição Federal de 1988, acarretando um retrocesso de, no mínimo, três décadas.

Já em relação ao Regime Próprio de Previdência, destinado aos servidores públicos, a proposta retrocede em mais de 70 anos, visto que, desde a Constituição de 1946, o regramento passou a ser tratado como direito constitucional.

Por sinal, foi na Constituição de 1946 que houve a sistematização da matéria previdenciária, com o surgimento da expressão “Previdência Social”¹³ e a consagração do regime em favor da maternidade e com proteção “contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte” (art. 157, XVI¹⁴).

¹³ VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Previdência Social: custeio e benefícios*. São Paulo: LTr, 2005. p. 52.

¹⁴ BRASIL. *Constituição da república Federativa do Brasil de 1946*. Brasília: Presidência da Pública, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

A par das discussões acerca dos limites e alcance do princípio da proibição do retrocesso, fato é que, no mínimo, toda alteração constitucional que pretenda alterar o sistema de previdência não poderia simplesmente deixar ao encargo do legislador ordinário o seu regramento. Não poderia, em princípio, haver uma desconstitucionalização total do sistema.

Em sentido contrário ao exposto, a PEC 6/2019 pretende alterar o § 1º do art. 40 da Constituição Federal, deixando à lei complementar, de iniciativa do Poder Executivo Federal, a edição de normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade previdenciária na gestão dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. Com isso, o constituinte derivado estará concedendo autorização para que o legislador ordinário possa livremente criar as regras, que até então estavam consolidadas no texto constitucional.

Por certo que, diante do contexto econômico da sociedade, que está sempre em movimento, faz-se necessária a realização de mudanças na previdência. Todavia, a desconstitucionalização, alterando garantias previstas há mais de 70 anos para os servidores públicos e há mais de 30 para os contribuintes do regime geral, não é hábil a conferir a equidade pretendida.

Ainda no tocante aos servidores públicos, além da desconstitucionalização do regime, importante alteração diz respeito à possibilidade de que o regime de previdência complementar, já previsto no texto constitucional, possa ser prestado por entidade privada, a ser escolhida mediante processo de licitação.

A atual redação do art. 40, § 15, da Constituição Federal refere que a previdência complementar é instituída por lei do respectivo ente federado, de natureza pública, podendo ser concretizada por intermédio de entidades fechadas. Na redação proposta, o Poder Executivo, instituidor do regime complementar, poderá autorizar o patrocínio de plano administrado por entidade fechada de previdência complementar, a ser escolhida por meio de processo licitatório, não podendo haver mais de um fundo por ente público.

A proposta acabaria por extinguir os regimes previdenciários complementares instituídos no âmbito federal, tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo Poder Legislativo. Resultaria, ainda, na remodelação de toda a estrutura criada com a Lei nº 12.618/2012, que instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo

e, dentre outras disposições, autorizou a criação de três entidades fechadas de previdência complementar, quais sejam, Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud)¹⁵.

Assim, a previdência de todos os servidores estará sob o comando de entidade privada, com discutível solvabilidade, como, aliás, ocorreu no regime chileno.

Esse movimento – privatização e regime de capitalização da previdência – não é novidade, tampouco de trata de caso isolado do Brasil. Sua adoção foi realizada em alguns países da América Latina, sendo pioneiro o Chile. O modelo de privatização é variado. Pode-se manter a intervenção do Estado, mesmo que mínima, e em outros modelos atribui-se à iniciativa privada a completa gestão da previdência¹⁶.

Nos dois modelos, a experiência não tem se mostrado frutífera. A demonstrar a falibilidade do sistema, o governo chileno, no final de 2018, apresentou projeto de reforma do sistema previdenciário, pautado pela capitalização individual, com aumento do valor das contribuições¹⁷.

Ao ser retirada a exigência de que o plano de previdência complementar seja regido por entidade fechada de natureza pública, não é difícil vislumbrar a possível instabilidade da situação dos servidores públicos, pois a solvabilidade

¹⁵ BRASIL. Lei nº12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

¹⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 19. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 17.

¹⁷ MONTES, Rocío. No Chile, Piñera tenta reformar sistema previdenciário que o Brasil quer imitar. *El País*, 08.11.2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/08/internacional/1541674805_852958.html>. Acesso em: 24 jun. 2019.

só será verificada após quase três décadas de contribuição para um sistema, cuja experiência internacional não tem se demonstrado exitosa.

Além da significativa alteração no regime de previdência dos servidores públicos, a reforma restringe direitos previstos na Constituição Federal para o regime geral, especialmente no tocante às pensões, pois pretende suprimir a garantia de que a pensão por morte não possa ser inferior ao salário-mínimo.

Atualmente, referida garantia está prevista no art. 201, V, c/c § 2º da Constituição Federal, que na proposta é suprimida. A observância do salário-mínimo passaria então a ser resguardada somente para benefícios que substituam o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado, que não é o caso da pensão.

A proposta, como se vê, desconstitucionaliza o regime previdenciário dos servidores públicos, suprime garantias e diminui o alcance de benefícios consagrados, a exemplo da pensão por morte. Aliás, a pensão por morte historicamente é tida como um dos pilares de qualquer regime previdenciário. Desse modo, mesmo que não se trate de supressão, a restrição desse benefício afeta direito fundamental.

Por sinal, a existência de seguro – como pode ser equiparada à pensão por morte – é inerente às sociedades democráticas, nas quais os prejuízos devem ser suportados por todos. Trata-se de concretizar o princípio da equidade de garantir que, no momento em que o segurado estiver mais vulnerável, ele (ou seu dependente) terá amparo, decorrente da contribuição feita ao longo de anos.

Além disso, a proposta trata de forma não isonômica as carreiras dos servidores públicos civis e dos servidores militares, em aparente afronta à regra constitucional que determina a adoção de regime jurídico único.

Não foi prevista regra de transição com paridade e integralidade para os servidores públicos civis. O texto sugerido com alteração do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, qual seja, art. 3º, § 7º, I, menciona expressamente que a integralidade – não a paridade – se dará aos 65 anos, se homem, e 62 anos, se mulher.

Diferentemente ocorre com os servidores militares, que apenas com o acréscimo de cinco anos de contribuição garantem a paridade e a integralidade.

Tratamento significativamente diverso daquele conferido às outras carreiras do serviço público vem estampado no art. 4º, § 3º, I e II, da PEC 06/2019¹⁸, no que tange ao regime de seguridade dos agentes policiais.

Em suma, a proposta prevê que os proventos das aposentadorias dos policiais corresponderão à totalidade da remuneração, caso tenham ingressado no serviço público em carreira policial antes da implementação do regime de previdência complementar.

Tem-se, pois, que, para os servidores públicos em geral, a aposentadoria integral apenas poderá ser concretizada para aqueles que tiverem ingressado no serviço público antes de 2003 e se aposentarem com 65 anos, se homem, e 62 anos, se mulher. Já para o policial, restou assegurada aposentadoria integral, com o único requisito de ter ingressado na carreira policial antes da implementação do regime de previdência complementar, o que é muito diferente do que impor a obrigatoriedade de ingresso até 2003.

A proposta também altera a forma de cálculo da pensão por morte, a ser concedida aos dependentes do servidor que tenha ingressado antes do regime complementar.

A regra proposta prevê que a pensão seja equivalente, se houver apenas um dependente, a 60% sobre o valor da aposentadoria que o servidor receberia se estivesse aposentado na data do seu óbito. Essa aposentadoria corresponde a 60%, de modo que o valor da pensão será 36% dos proventos do servidor.

¹⁸ “Art. 4º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas na lei complementar a que se refere o § 1º do art. 40 da Constituição, o policial dos órgãos a que se referem o inciso IV do *caput* do art. 51, o inciso XIII do *caput* do art. 52 e os incisos I a IV do *caput* do art. 144 da Constituição que tenha ingressado em carreira policial até a data de promulgação desta Emenda à Constituição poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: [...] § 3º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão: I – à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 10 do art. 3º, para o policial dos órgãos a que se refere o *caput* que tenha ingressado no serviço público em carreira policial antes da implementação de regime de previdência complementar pelo ente federativo ao qual esteja vinculado ou, para os entes federativos que ainda não tenham instituído o regime de previdência complementar, antes da data de promulgação desta Emenda à Constituição; e II – a sessenta por cento da média aritmética simples das remunerações e dos salários de contribuição correspondentes a cem por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, acrescidos de dois por cento para cada ano de contribuição que exceder a vinte anos de contribuição, até o limite de cem por cento, para o policial não contemplado no inciso I.”

Ainda, sobre o que exceder o teto é aplicado mais um redutor de 70%. Então, a pensão pode chegar a 25% do que seriam os vencimentos do servidor, concedendo uma proteção muito aquém do esperado para qualquer regime previdenciário. Além dessa significativa redução, há o agravante no sentido de que, se o beneficiário ou a beneficiária da pensão receber aposentadoria, não poderá acumular esse benefício com a pensão, exceto em certos limites, observadas determinadas faixas, em que a pensão corresponderá até três salários-mínimos.

Há, portanto, evidente retrocesso social tanto para os servidores públicos quanto para os beneficiários do sistema geral de previdência, além da instituição de tratamento não isonômico entre as carreiras dos servidores públicos e dos servidores militares, em clara afronta ao texto constitucional preconizado em 1988.

2 O AUMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

2.1 O SIGILO DE DADOS E A VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

A proposta do Governo prevê, inicialmente, a alíquota de 14%, podendo chegar a 22%, a depender do valor da base de contribuição ou do benefício recebido. Destaca-se que a alíquota de 14% incide sobre os vencimentos dos servidores públicos do Rio Grande do Sul desde 2016¹⁹.

Além da elevação, pretendia-se reger a possibilidade de criação de contribuições extraordinárias e de institucionalização do regime de capitalização da previdência.

Tais propostas não foram embasadas em nenhum cálculo atuarial. Aliás, o Ministério da Economia determinou sigilo preliminar sobre os documentos utilizados para fundamentar a reforma da Previdência.

¹⁹ RIO GRANDE DO SUL. *Lei Complementar nº 14.967/2016*. Altera a Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário - Fundoprev -, e dá outras providências, e a Lei nº 7.672, de 18 de junho de 1982, que dispõe sobre o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul; estabelece a responsabilidade de todos os Poderes e órgãos pelas contribuições previdenciárias e pelo déficit previdenciário; fixa a observância do teto constitucional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1484152815_lei%2014.967.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

Ocorre que toda modificação no regime de previdência necessita de estudos prévios que considerem não só aspectos atuariais, mas também questões de cunho econômico e social, a fim de garantir a efetividade e a longevidade do sistema.

Por certo que tais estudos, dada a relevância do tema, devem ser de acesso público.

O acesso às informações dos órgãos públicos é direito fundamental, previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal, cujo exercício foi regulamentado por meio da publicação da Lei nº 12.527/2011²⁰.

Apesar disso, a proposta tramitou de forma sigilosa, situação revelada pelo *Jornal Folha de São Paulo*, que, ao postular acesso aos estudos e pareceres técnicos, teve o pedido negado ao argumento de que tais documentos foram classificados com nível de acesso restrito²¹.

Ao que consta, a reforma iniciou violando o dever de transparência e de acesso à informação, valores intrínsecos ao Estado Democrático de Direito.

Não existe racionalidade tampouco legitimidade em decisões tomadas sem que os agentes e, principalmente, os destinatários tenham acesso às informações. Somente a partir do conhecimento é que poderá haver troca de informações, com promoção da diversidade, a fim de que seja estabelecido um denominador comum a todos os interesses envolvidos.

Em razão disso, o trâmite de uma proposta de emenda à Constituição pressupõe amplo debate sobre a matéria, de modo que, não havendo acesso a todos os documentos que a embasaram, no mínimo, a discussão poderá ser prejudicada.

Outrossim, não obstante o sigilo ter sido parcialmente levantado, remanescem dúvidas sobre o seu conteúdo, especialmente sobre o cálculo do alegado déficit da previdência.

²⁰ BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 24 jun. 2019.

²¹ FABRINI, Fábio; CARAM, Bernardo. Governo decreta sigilo sobre estudos que embasam reforma da Previdência. *Folha de São Paulo*, 21.04.2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

Isso porque estudos divulgados demonstram que as despesas com o regime próprio da previdência social não têm crescido a ponto de justificar o peso da reforma que está sendo imposto aos seus beneficiários.

Em 2018, o gasto com o regime próprio representou 1,81% do Produto Interno Bruto (PIB), o que é inferior à média do período de 1995 a 2018, em que representou 1,89% do PIB. Mesmo que pequena, a redução é significativa, especialmente porque, contrariamente ao que se argumenta, o histórico demonstra que não houve o aumento de despesas previdenciárias em relação ao PIB. Ainda, a despesa em 2018 é 15% inferior ao percentual máximo verificado em 2001, que foi de 2,14% do PIB²².

Diante disso, a conclusão é de que as despesas com o regime próprio dos servidores públicos não têm crescido em relação ao PIB. Ao contrário, têm se mantido estáveis, com leve redução ao longo dos anos.

A explicação para tanto são as reformas realizadas pelas Emendas Constitucionais n^os 20, de 15 de dezembro de 1998, e 41, de 19 de dezembro de 2003, que estabeleceram idade limite e, sobretudo, a institucionalização de regime de previdência complementar, já adotado pela União e por dezoito Estados da federação.

Em relação ao futuro, ao que tudo indica, no regime próprio não irá mais haver a garantia da paridade. A integralidade está praticamente extinta do ordenamento jurídico, sendo de difícil alcance para os servidores da ativa, especialmente para aqueles que ingressaram no serviço público da União após 2013 e no Estado do Rio Grande do Sul após 2016. Tanto que, em razão disso, a previsão é de que, em 2060, o regime próprio de previdência social dos servidores públicos represente apenas 0,34% do PIB²³. Nesse caso, ter-se-á expressiva redução considerando o gasto realizado em 2018.

Em síntese, a reforma dos servidores públicos, em grande parte, já foi realizada, alcançando êxito na redução dos gastos, segundo acima abordado.

Nesse contexto, em que os dados até então existentes não corroboram com a necessidade de economia nos patamares anunciados pelo Poder Executivo, mostram-se primordiais o diálogo e a abertura de todos os dados envolvendo

²² A Nova Previdência. Análise Técnica. Associação dos Magistrados Brasileiros, 2019. Disponível em: <<https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/05/Analise-Tecnica-PEC-6-Nova-Previdencia-AMB.pdf>>. Acesso em: 1^o jul. 2019.

²³ Idem, *ibidem*.

a proposta, que, além de desconstitucionalizar o regime, majora as alíquotas e instituiu a progressividade, causando, por corolário lógico, grande impacto no orçamento dos servidores e segurados do regime geral.

Dada a relevância do tema, que diz respeito não só à presente, mas principalmente às futuras gerações, os dados envolvendo a proposta deveriam ser tratados com total transparência, sem quaisquer restrições.

A transparência, além de ser um valor inerente à democracia, confere legitimidade e credibilidade à proposta. Ao negar acesso a todos os dados, fica a transparência comprometida e prejudicada a discussão da matéria com a seriedade reservada às ações de tamanha importância, que envolvem projetos para o futuro do país e não apenas de um governo isolado.

2.2 DO POSSÍVEL EFEITO CONFISCATÓRIO, DA (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA PROGRESSIVIDADE DAS ALÍQUOTAS E DO REGIME DE CAPITALIZAÇÃO

Um dos pontos de maior impacto, tanto na alteração da Constituição Federal quanto para os vencimentos dos servidores públicos, é a proposta de instituição de contribuição previdenciária com alíquotas progressivas, a depender da faixa salarial.

Por exemplo, pelo texto proposto, a partir do valor base de contribuição de R\$ 5.839,46 (cinco mil e oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), poderá haver acréscimo de meio ponto percentual na alíquota, podendo chegar a oito pontos percentuais de acréscimo para quem receba acima de R\$ 39.000,01 (trinta e nove mil reais e um centavo).

O Supremo Tribunal Federal possui reiterados julgados declarando a inconstitucionalidade da progressividade das contribuições de seguridade social dos servidores públicos. Apenas para exemplificar, citam-se os seguintes julgados: Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 386.098²⁴, Agravo

²⁴ Ementa: “Contribuição previdenciária sobre vencimentos de servidores em atividade: acórdão recorrido que decidiu pela inconstitucionalidade da progressividade das alíquotas, na linha do entendimento firmado pelo plenário da Corte, no julgamento da ADIn-MC 2.010, Celso de Mello, DJ 12.04.2002, quando se deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do art. 2º e seu parágrafo único, da Lei nº 9.783/1999, à vista do relevo jurídico da tese segundo a qual o legislador comum, fora das hipóteses taxativamente indicadas no texto da Carta Política, não pode valer-se da progressividade na definição das alíquotas pertinentes à contribuição de seguridade social devida por servidores públicos em atividade” (RE 386098-AgRg, 1ª T., Rel. Min. Sepúlveda Pertence, J. 03.02.2004, DJ 27.02.2004, p. 00025, Ement. v. 02141-07, p. 01358).

Regimental em Agravo de Instrumento nº 365.318²⁵ e Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 346.197²⁶.

Um dos fundamentos até então utilizados era a omissão no texto constitucional acerca da progressividade das alíquotas da contribuição previdenciária, pois, como regra, tal possibilidade foi expressamente prevista para os impostos.

Não obstante isso, de plano, é possível antever o desvirtuamento da finalidade das contribuições previdenciárias, caso seja aprovada a progressividade.

As contribuições sociais são vinculadas a uma prestação específica. O que as diferencia dos impostos, por exemplo, é justamente a sua vinculação a uma finalidade pública. Sérgio Pinto Martins é claro ao dispor que “a contribuição da Seguridade Social é um tributo vinculado. A sua arrecadação é destinada ao custeio da Previdência Social, da Assistência Social e Saúde, quanto a benefícios e serviços do sistema”²⁷.

No caso das contribuições previdenciárias, sua vinculação é o pagamento dos benefícios de seguridade. Os benefícios, por sua vez, não são progressivos, mas proporcionais à contribuição. Logo, não sendo progressivos, a contribuição também não pode ser.

Além da aparente inconstitucionalidade da proposta, os valores sugeridos são nitidamente confiscatórios. A maior contribuição pode alcançar 22%, que, somada à alíquota de 27,5% do imposto de renda, implica desconto de 49,5% sobre os vencimentos do servidor público. E, com a instituição de contribuição extraordinária, o servidor poderá ter mais de 50% da sua renda comprometida com o pagamento de apenas dois tributos.

²⁵ Ementa: “Agravo regimental no recurso extraordinário. Previdenciário. Servidor público estadual. Contribuição previdenciária. Alíquota progressiva: impossibilidade. Precedente. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (RE 365318-AgRg, 1ª T., Relª Min. Cármen Lúcia, J. 19.05.2009, DJe-118 divulg. 25.06.2009, publ. 26.06.2009, Ement. v. 02366-04, p. 00706).

²⁶ Ementa: “Agravo regimental no recurso extraordinário. Previdenciário. Servidor público. Contribuição previdenciária. Alíquota progressiva. Impossibilidade. Precedentes. 1. Esta Corte já decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação à utilização de qualquer tributo com efeito de confisco (art. 150, IV, da Constituição Federal). 2. Agravo regimental não provido” (RE 346197-AgRg, 1ª T., Rel. Min. Dias Toffoli, J. 16.10.2012, acórdão eletrônico DJe-222 divulg. 09.11.2012, publ. 12.11.2012).

²⁷ MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 85.

Também sobre esse tema, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o efeito de confisco das contribuições previdenciárias extraordinárias na ADIn 2.010-2.

Na referida ação declaratória, discutia-se a constitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.783/1999, posteriormente revogado, que criou uma contribuição previdenciária extraordinária dos servidores da União, pelo prazo de dois anos.

Na época, em voto lançado na ADIn 2.010-2, assim se posicionou o Ministro Marco Aurélio²⁸:

[...] somemos o Imposto de Renda, da ordem de 27,05% (vinte e sete ponto cinco por cento) com a percentagem concernente à contribuição – não vamos partir para o argumento teratológico, e não sei se seria teratológico, dizendo-se do percentual relativo à contribuição na ordem de 25% (vinte e cinco por cento), porque a gradação resulta ao fim em 22%. Chegamos-se, praticamente, a 50% (cinquenta por cento). Vamos exigir mais para concluir pela configuração do confisco; vamos exigir 100% (cem por cento)? Só se for para deixar totalmente à míngua os servidores.

No mesmo julgado, o Ministro Maurício Corrêa, acerca do efeito confiscatório causado pela soma da contribuição e do imposto de renda, assentou o seguinte:

Estou em que se se somar o imposto de renda com a contribuição de que ora se cuida, o servidor terá de pagar, aproximadamente, 47% (quarenta e sete por cento) do que recebe. É por isso que o caráter confiscatório transparece em conjunto formulado por essas duas taxações. Se o imposto de renda fosse objeto de julgamento agora, ter-se-ia que levar em conta a contribuição, visto que os dois tipos compõem o total que alcança o confisco [...].

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2.010-2. Requerente Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello, 30.09.1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347383>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

Contrariando o entendimento da Suprema Corte, na atual proposta, é refletida exatamente essa possibilidade – contribuição de até 22% –, podendo a soma dos descontos exceder a mais da metade dos vencimentos dos servidores públicos.

Além da progressividade, a PEC 6/2019 pretende, mediante alteração do § 6º do art. 40 da Constituição Federal, inserir, no sistema previdenciário brasileiro, a obrigatoriedade da capitalização individual.

A par das controvérsias geradas, a preocupação que se mostra de extrema relevância é a desoneração da prestação até então arcada pelo empregador. Não é difícil concluir que, caso o regime de capitalização seja criado somente a partir da contribuição dos empregados, os benefícios serão insuficientes frente às necessidades dos segurados, especialmente em idade avançada.

A exemplificar, estudos formulados pela Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul no ano de 2000, quando estava sendo cogitada a instituição de regime de previdência complementar, após a realização de cálculo, chegaram à conclusão de que, para um regime complementar sólido, garantindo benefícios equivalentes aos que, à época, eram assegurados aos servidores públicos, seria necessária a contribuição de R\$ 2,00 (dois reais) pelo empregador para cada R\$ 1,00 (um real) de contribuição do empregado²⁹.

Não é difícil antever que, a longo prazo, o sistema de capitalização individual, mesmo com a majoração e a progressividade das alíquotas, não se sustentará.

Atualmente, o regime previdenciário, que, por previsão constitucional, integra a Seguridade Social, é financiado por “toda sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 195, *caput*, da Constituição Federal³⁰), bem como com o auxílio das seguintes contribuições sociais: do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei; do trabalhador e dos demais segurados da previdência social; sobre a receita

²⁹ Estudos de viabilidade do regime previdenciário complementar no âmbito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul. *Associação dos Juizes do Estado do Rio Grande do Sul (Ajuris)*. Gestão 2000/2001.

³⁰ BRASIL. *Constituição da república Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da Pública, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm>. Acesso em: 24 jun. 2019.

de concursos de prognósticos; e do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

No tocante à contribuição do empregador, a tributação incide sobre a folha de salários, receita ou faturamento e lucro, como é, por exemplo, neste último caso, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Como se vê, várias são as fontes de custeio da seguridade social.

Assim, um regime de capitalização sustentado apenas pela contribuição do empregado está fadado à insuficiência dos benefícios pagos, como já acontece no Chile, primeiro país a institucionalizar tal forma de previdência³¹.

Lá se inaugurou uma nova forma de gerir a previdência “na qual as contribuições dos trabalhadores não mais seriam vertidas para um fundo público, mas para entidades privadas denominadas Administradoras de Fundos de Pensões – AFPs, de forma compulsória”³², competindo ao Estado apenas o estabelecimento de regras de funcionamento e fiscalização. Sobre esse sistema, leciona Carlos Alberto Pereira de Castro³³:

Pelo sistema estabelecido, os trabalhadores chilenos devem destinar entre 10 e 12% de seu ganho mensal às AFPs, que investem estes recursos em ações e bônus, tanto no Chile quanto no exterior – sujeitando o capital investido, portanto, às incertezas do mercado e da economia interna e mundial.

Referido autor não considera o sistema chileno um “verdadeiro sistema de previdência”, pois não há participação da sociedade no custeio³⁴.

No Brasil, pretende-se instituir sistema similar, em que entidades privadas poderão fazer a gestão desses recursos. Ou seja, estar-se-á colocando no mercado o sistema previdenciário, com acréscimo dos custos de administração, inerentes a esse tipo de gerenciamento de recursos.

³¹ Sistema de capitalização afunda no Chile com aposentadorias miseráveis, diz economista. *Forum*, 02.05.2019. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/sistema-de-capitalizacao-afunda-no-chile-com-aposentadorias-miseraveis-diz-economista/>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

³² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 19. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 32.

³³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Op. cit., p. 33.

³⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Op. cit., p. 33.

Dessa forma, caso implementada, ter-se-ão os custos de administração e gestão dessas entidades, os lucros do empreendedor privado e, por último, o seguro.

O seguro é necessário, pois a previdência por meio de capitalização individual não é hábil a remunerar os casos de doença e se acidente. Desse modo, é imprescindível a realização de seguro para cobrir essas situações.

Ao trabalhador, portanto, competirá arcar não só com a contribuição previdenciária visando à sua aposentadoria, mas também arcará com o custo de administração e o seguro. Esse modelo, utilizado pelo Chile, vem sofrendo fortes críticas, pois, além de diminuir substancialmente o valor dos benefícios, o custo de administração é cobrado juntamente com o seguro, carecendo de maior transparência os valores pagos às Administradores de Fundos de Pensão³⁵.

Além de todos esses acréscimos, que serão suportados exclusivamente pelo trabalhador, os beneficiários estarão sujeitos à administração dos valores pelas instituições bancárias, que poderão realizar toda sorte de investimentos, caso não exista mínimo regramento a respeito. Por sinal, a experiência internacional tem demonstrado que, como regra, não há limitação ou definição sobre como a previdência deve ser gerida pelas entidades financeiras, causando imensos prejuízos aos trabalhadores.

Nesse sentido, estudo da OIT chamado *Reversing Pension Privatization – Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America* apontou que, nos países onde foi adotado o sistema de capitalização individual, prevalece a existência de estruturas de governança frágeis, permitindo a captura das funções de regulação e supervisão pelos setores financeiro e de seguros³⁶.

Tudo isso reforça o fato de que, caso ocorra a privatização, deverá haver uma estrutura governamental de controle, que, no Brasil, se dá por meio das agências reguladoras.

³⁵ REVERBEL, Paula. Como é se aposentar no Chile, o 1º país a privatizar sua Previdência. *BBC*, 16.05.2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39931826>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

³⁶ *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America International Labour Office* - Geneva: ILO, 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_648574/lang--en/index.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

No entanto, as agências reguladoras não têm se mostrado útil aos fins propostos, especialmente dada a muito incipiente autonomia dessas autarquias especiais.

Não significa, contudo, que nada deva ser feito. Dezoito Estados aderiram ao regime complementar, devendo ser determinada a compulsoriedade para os demais e, principalmente, para os municípios.

No tocante aos municípios, no mínimo, deve ser instituída a compulsoriedade do regime de previdência complementar para aqueles de porte médio e grande.

Para que seja atuarialmente viável, pode-se cogitar na realização de consórcios entre municípios, especialmente os de menor porte, para instituição de fundos de previdência complementar para servidores que percebam acima do teto do regime geral de previdência.

Em suma, a proposta aparenta vícios de constitucionalidade, especialmente no tocante à progressividade da alíquota, além de instituir a capitalização, cujos exemplos internacionais têm demonstrado resultados nefastos à população, especialmente para aqueles mais carentes.

Haverá, com isso, o esvaziamento da finalidade da previdência, que é, ao fim e ao cabo, assegurar condições mínimas de dignidade para os beneficiários que já não mais possuem capacidade laborativa e que, portanto, dependem do sistema para satisfação de necessidades básicas, como moradia e alimentação.

CONCLUSÕES

A pretendida reforma previdenciária, sob a justificativa de equidade, realiza verdadeira operação de desmonte do Estado de Bem-Estar Social e de Seguridade Social, instituído pela Constituição Federal de 1988.

Para que seja aceitável e haja adesão, a reforma deverá trazer algum benefício à sociedade brasileira. Aliás, o consenso somente virá se a sociedade civil, de forma organizada, tiver acesso aos estudos preparatórios que embasaram a proposta de reforma da previdência. Deve-se ter conhecimento dos dados, pois dizem respeito à vida de todos os brasileiros desta e das futuras gerações.

Além disso, por meio da transparência, pode-se superar a atual disfunção que há em relação à representação da sociedade perante o Poder Legislativo.

Desde que foi criada a democracia representativa, o Parlamento foi a instância de representação da sociedade. Marshal, no julgamento de *McCulloch v. Maryland*, já dizia que a garantia do contribuinte, em matéria tributária, é próprio Parlamento, que aprova os tributos, garantindo aos eleitores proteção contra a tributação opressiva³⁷.

Com efeito, a legitimidade social da proposta de reforma demanda que a sociedade seja esclarecida dos seus fundamentos, especialmente porque envolve a instituição de progressividade das alíquotas das contribuições previdenciárias, além de criar o regime de capitalização individual, cuja experiência internacional tem demonstrado ser insatisfatório para a garantia de padrões mínimos de seguridade social.

Mesmo que não se tenha acesso aos dados, de plano é possível afirmar que as alíquotas progressivas são inconstitucionais e confiscatórias.

Diferentemente do IPTU, IR e ITCMD, as contribuições são vinculadas a uma prestação específica, com finalidade pública, que, no caso, é o pagamento dos benefícios previdenciários. Tais benefícios não são progressivos, mas, via de regra, são proporcionais à contribuição.

Somado a isso, eventual modificação, mesmo que realizada pelo Poder Constituinte Derivado, não retira a inconstitucionalidade da proposta, já que a graduação – progressividade – foi prevista pelo constituinte originário tão somente para os impostos (art. 145, § 1º, da Constituição Federal).

As alíquotas progressivas são também confiscatórias, pois permitem que alcancem o desconto, se somadas ao imposto de renda, de até 49,5% dos vencimentos do servidor público. Por certo que o recebimento de metade dos rendimentos, em razão de descontos obrigatórios de apenas dois tributos, acarreta o desapoderamento da renda do contribuinte, caracterizando o efeito confiscatório, vedado na Constituição Federal (art. 150, IV).

De tudo isso, resta à sociedade civil a sua organização, o debate, incluindo o ora modestamente proposto, para que se tenha acesso e participação na discussão pública dos dados que embasaram a proposta, a fim de evitar o grave retrocesso social, que representaria a desconstitucionalização das normas sobre a Seguridade Social no Brasil.

³⁷ *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 316 (1819). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/>>. Acesso em: 8 jul. 2019.

REFERÊNCIAS

A NOVA Previdência. Análise Técnica. Associação dos Magistrados Brasileiros. 2019. Disponível em: <https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2019/05/Analise-Tecnica-PEC-6-Nova_Previdencia-AMB.pdf>. Acesso em: 1º jul. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1946. Brasília: Presidência da Pública, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. Constituição da república Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da Pública, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012. Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12618.htm>. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2.010-2. Requerente Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello, 30.09.1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347383>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 386.098. Ministro Sepúlveda Pertence, 03.02.2004. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2119477>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 365.318. Ministra Cármen Lúcia, 19.05.2009. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2075906>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Agravo Regimental em Recurso Extraordinário nº 346.197. Ministro Dias Toffoli, 16.10.2012. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2023483>>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 19. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. A Constituição dos Estados Unidos da América. Disponível em: <<http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

ESTUDOS de viabilidade do regime previdenciário complementar no âmbito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul. Associação dos Juízes do Estados do Rio Grande do Sul (Ajuris). Gestão 2000/2001.

FABRINI, Fábio; CARAM, Bernardo. Governo decreta sigilo sobre estudos que embasam reforma da Previdência. *Folha de São Paulo*, 21.04.2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/governo-decreta-sigilo-sobre-estudos-que-embasam-reforma-da-previdencia.shtml>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

FRANCK J. Matthew. *The Problem of Judicial Supremacy*. National Affairs, n. 40, 2019. Disponível em: <<https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/the-problem-of-judicial-supremacy>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

GOVERNO FEDERAL. Proposta de Emenda à Constituição nº 6, de 2019. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 21 jun. 2019.

LEITE, João Antônio Guilhembernard Pereira. *Curso elementar de direito previdenciário*. São Paulo: LTr, 1977.

MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da seguridade social*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MCCULLOCH V. MARYLAND. 17 U.S. 316 (1819). Disponível em: <<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/17/316/>>. Acesso em: 8 jul. 2019.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENSAGEM Nº 306, de 1995, do Poder Executivo. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, a. L, n. 49, 28 mar. 1995, Seção I, p. 4502.

MONTES, Rocío. No Chile, Piñera tenta reformar sistema previdenciário que o Brasil quer imitar. *El País*, 08.11.2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/08/internacional/1541674805_852958.html>. Acesso em: 24 jun. 2019.

REVERSING Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America International Labour Office. Geneva: ILO, 2018. Disponível em: <https://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_648574/lang--en/index.htm>. Acesso em: 26 jun. 2019.

REVERBEL, Paula. Como é se aposentar no Chile, o 1º país a privatizar sua Previdência. *BBC*, 16.05.2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-39931826>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Complementar nº 14.967, de 29 de dezembro de 2016*. Altera a Lei Complementar nº 13.758, de 15 de julho de 2011, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul, institui o Fundo Previdenciário – Fundoprev –, e dá outras providências, e a Lei nº 7.672, de 18 de junho de 1982, que dispõe sobre o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul; estabelece a responsabilidade de todos os Poderes e órgãos pelas contribuições previdenciárias e pelo déficit previdenciário; fixa a observância do teto constitucional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ipe.rs.gov.br/upload/1484152815_lei%2014.967.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

SANTOS, Leandro Luís Camargo. *Curso de direito da seguridade social*. São Paulo: LTr, 2005.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SISTEMA de capitalização afunda no Chile com aposentadorias miseráveis, diz economista. *Forum*, 02.05.2019. Disponível em: <<https://revistaforum.com.br/sistema-de-capitalizacao-afunda-no-chile-com-aposentadorias-miseraveis-diz-economista/>>. Acesso em: 1º jul. 2019.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 5. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

VIANNA, Cláudia Salles Vilela. *Previdência Social: custeio e benefícios*. São Paulo: LTr, 2005.

Submissão em: 17.07.2019

Rodada 1

Avaliado em: 04.10.2019 (Avaliador D)

Avaliado em: 30.09.2019 (Avaliador F)

Rodada 2

Avaliado em: 29.10.2019 (Avaliador A)

Avaliado em: 02.08.2020 (Avaliador B)

Aceito em: 04.08.2020