

A EC Nº 103/2019 E A SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

CONSTITUTIONAL AMENDMENT 103/2019 AND THE SUSTAINABILITY OF THE BRAZILIAN PUBLIC PENSIONS SYSTEM

Zélia Luiza Pierdoná¹
Heloisa Hernandez Derzi²

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo analisar se a recente Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) é suficiente para garantir a sustentabilidade da previdência social brasileira. Para atingir o referido objetivo, utilizando-se do método sistemático, serão analisadas as disposições constitucionais relacionadas à previdência social, tanto aquelas do Regime Geral quanto as dos Regimes Próprios dos Servidores, bem como as normas relativas ao financiamento da seguridade social, especialmente da previdência social. Também serão analisados os dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal, de 2015 a 2018, relativos às receitas e às despesas da previdência social e do sistema no qual ela está inserida, bem como os principais ajustes promovidos pela EC nº 103/2019.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência social; sustentabilidade; EC nº 103/2019.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Disposições constitucionais relativas à previdência social. 3. O financiamento da previdência social. 4. Receitas e despesas da previdência social no período de 2015 a 2018. 5. As principais mudanças da EC nº 103/2019 e a sustentabilidade da previdência social. 7. Considerações finais. 8. Referências bibliográficas.

ABSTRACT: This paper aims to analyze whether the recent Pension Reform (Constitutional amendment 103/2019) is sufficient to guarantee the sustainability of the Brazilian Public Pensions System. To achieve this objective, using the systematic method, the constitutional provisions related to the public pension system will be analyzed, as well as those of the General Public Pensions Scheme and those of the Special Scheme Pensions for Public Servants, as well as the norms related to the financing of social security, especially Public Pensions System. Data from the Federal Government's Summary Budget Execution Report from 2015 to 2018 on Public Pensions System revenue and expenditure and the system in which it is inserted will be analyzed, as well as the main adjustments promoted by the EC nº 103/2019.

KEYWORDS: Public pension system; sustainability; constitutional amendment 103/2019.

SUMMARY: 1. Introduction. 2. Constitutional provisions relating to public pensions system. 3. The financing of public pensions system. 4. Public pensions system income and expenses from 2015 to 2018. 5. The main changes of constitutional amendment 103/2019 and the sustainability of public pensions system. 6. Final considerations. 7. Bibliographic reference.

1 INTRODUÇÃO

Artigo enviado em 25/11/2019.

Artigo aprovado em 28/11/2019.

¹ Professora de Seguridade Social da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie e do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da mesma Universidade; doutora e mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; realizou um estágio de Pós-doutorado na Universidade Complutense de Madrid; também é Procuradora Regional da República.

² Doutora em Direito das Relações Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; foi professora assistente doutora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

A previdência social brasileira, com a Constituição de 1988, foi inserida no sistema de seguridade social, o qual, além da previdência, inclui a saúde e a assistência social. Para garantir a efetividade do referido sistema de proteção, a Constituição determinou a destinação de recursos, tanto do orçamento fiscal, quanto de contribuições sociais específicas.

Cada um dos subsistemas integrantes do sistema de seguridade social possui finalidade específica, sendo que o subsistema previdenciário tem por objetivo proteger o trabalhador e seus dependentes, quando diante de incapacidade laboral real ou presumida.

O presente trabalho, depois de apresentar as disposições constitucionais do subsistema previdenciário e aquelas relativas ao seu financiamento, analisará se a recente Reforma da Previdência (EC nº 103/2019 – PEC 06/2019) é suficiente para garantir a sustentabilidade da previdência social.

A referida análise será feita a partir dos dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do Governo Federal, relativos às receitas e às despesas dos últimos quatro anos, tanto da previdência social, quanto do sistema no qual ela está inserida, bem como dos principais ajustes que foram promovidos pela EC nº 103/2019.

2 DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS RELATIVAS À PREVIDÊNCIA SOCIAL

A previdência social está inserida no sistema de seguridade social, o qual compreende, além da previdência, a saúde e a assistência social.

Em relação à saúde, a Constituição inovou ao estabelecer o acesso universal e igualitário aos serviços de saúde pública, tendo a legislação infraconstitucional preceituado a gratuidade para o acesso a seus serviços (Lei nº 8.080/90).

A responsabilidade pela efetivação do direito à saúde é de todos os entes da federação (art. 23, II, da Constituição), por meio do Sistema Único de Saúde. O financiamento é garantido pelas contribuições de seguridade social, instituídas pela União, nos termos do caput do art. 149 e do art. 195, ambos da Constituição, e de parcelas dos impostos de cada um dos entes federativos (art. 198, §2º, da Constituição).

A assistência social, proteção não contributiva, de responsabilidade de todos os entes federativos, tem por objetivo proteger os cidadãos que se encontram em situação de necessidade, garantindo-lhes o mínimo necessário à sobrevivência.

A própria Constituição estabeleceu um benefício aos idosos e às pessoas com deficiência, no valor de um salário-mínimo, o qual foi regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social. O referido benefício, assim como o benefício do bolsa família, são de responsabilidade da União, que os financia com as contribuições de seguridade social.

Em regra os serviços de assistência social são de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com recursos das receitas de impostos dos citados entes federativos e de transferências da União, de recursos de contribuições de seguridade social. Os Estados e o Distrito Federal podem vincular até cinco décimos por cento da receita tributária líquida à assistência social, nos termos do parágrafo único do art. 204 da Constituição.

A previdência social, objeto do presente trabalho, destina-se aos trabalhadores e seus dependentes e tem por objetivo garantir recursos nas situações em que eles não podem ser obtidos pelo exercício de atividade laboral, em razão de incapacidade real ou presumida.

Para ter acesso às prestações previdenciárias, a previdência exige contribuições diretas dos trabalhadores (segurados), nos termos dos arts. 40 e 201, ambos da Constituição. Com isso, a previdência social brasileira tem natureza profissional/contributiva.

A previdência brasileira divide-se em proteção obrigatória e proteção complementar. Aquela subdivide-se em Regime Geral de Previdência Social – RGPS e Regimes Próprios dos Servidores Públicos - RPPS.

O RGPS, previsto no art. 201 da Constituição, abrange todos os trabalhadores, exceto os servidores públicos titulares de cargos efetivos, os quais são protegidos pelos RPPSs, nos termos do art. 40 da Constituição. Por determinação constitucional, ambos os regimes devem observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do caput dos arts. 40 e 201. O regime financeiro do RGPS e dos RPPSs é de repartição simples. Os requisitos e o valor das prestações são definidos na própria Constituição e na legislação infraconstitucional.

A União é responsável pela organização do Regime Geral: o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS (autarquia federal) administra as prestações e, a Receita Federal, as contribuições previdenciárias. Já os Regimes dos Servidores são organizados pelos respectivos entes federativos, para os seus próprios servidores.

A União, os Estados, o Distrito Federal e aproximadamente 40% dos municípios já instituíram regimes previdenciários para os seus servidores públicos titulares de cargos efetivos. Com isso, os servidores dos municípios que não instituíram o RPPS estão vinculados

ao Regime Geral, o qual é residual e protege todos os trabalhadores, salvo os servidores públicos titulares de cargos efetivos dos entes federativos que criaram sua própria previdência e os servidores militares.

Até a edição da EC nº 103/2019, a criação dos Regimes Próprios era uma faculdade do federativo. Após a referida emenda, aqueles municípios que não instituíram RPPS não mais poderão instituir, haja vista a vedação introduzida no §22 do art. 40 da Constituição.

Os servidores que ingressaram no serviço público até a publicação da EC nº 41/2003 podem se aposentar com proventos integrais (corresponde a sua última remuneração), mesmo após a publicação da EC nº 103/2019, desde que atendidos os requisitos previstos nas regras de transição específicas para tanto, instituídas pela citada emenda. Os servidores que ingressaram após a EC nº 41/2003 terão seus benefícios calculados com base na média das remunerações.

Além disso, a EC nº 20/98, bem como a EC nº 41/2003 facultavam aos entes federativos a adoção do mesmo teto de proteção do Regime Geral de Previdência Social³, desde que instituísem previdência complementar. A EC nº 103/2019 deu nova redação ao §14 do art. 40 da Constituição, tornando obrigatória a instituição de previdência complementar e, portanto, a adoção do mesmo teto do RGPS. O art. 9º, §6º, da citada emenda, determinou o prazo de 2 anos para tanto.

A EC nº 103/2019 também preceituou, no §22, do art. 40 da Constituição, que lei complementar federal estabelecerá normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade na gestão dos RPPS, dispondo, dentre outros aspectos, sobre modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; fiscalização pela União e controle externo e social; mecanismos de equacionamento do déficit atuarial; estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência, etc.

A citada emenda vedou a utilização de recursos de regime próprio de previdência social para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento (art. 167, XII, da Constituição).

A Constituição, no art. 202, estabelece normas relativas à previdência complementar, a qual visa garantir o real nível de vida do trabalhador, especialmente daquele que auferir rendimentos superiores ao teto de proteção da previdência obrigatória. É regulada pelas Leis

³ Em 2019, o teto do RGPS foi fixado em R\$ 5.839,45.

Complementares 108 e 109, ambas de 2001, e é operada por entidades fechadas e entidades abertas. Diferente do Regime Geral e dos Regimes Próprios dos Servidores, a previdência complementar é facultativa e seu regime financeiro é de capitalização.

Não se aplicam os preceitos dos RPPS (art. 40 da Constituição) aos servidores militares. As normas a eles dirigidas são previstas no ordenamento infraconstitucional. Registre-se que a legislação aplicável aos militares federal não prevê contribuição para suas reformas e reservas, apenas para a pensão dirigida a seus dependentes.

Pelo exposto acima, verifica-se que o RGPS protege todos os trabalhadores, salvo os servidores públicos civis que são protegidos pelos RPPS e servidores militares. Para garantir a referida proteção, a Constituição garante meios de financiamento, o que será tratado no próximo item.

3 O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A Constituição estabelece, no art. 195, que o sistema de seguridade social (que inclui também a previdência social) é financiado por toda a sociedade, de forma direta e indireta. Indiretamente, a sociedade financia a seguridade social por meio da destinação de recursos do orçamento fiscal dos diferentes entes federativos, como se verifica, por exemplo, no preceito do art. 198, §2.º, também da Constituição. Diretamente, o financiamento é garantido pelo pagamento de contribuições sociais previstas nos art. 149, §1º, 195 e 239, todos da Constituição.

A União tem competência para instituir contribuições sociais, tanto as gerais, quanto as de seguridade social, nos termos do caput do art. 149 da Constituição. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem competência somente para instituírem contribuição previdenciária de seus servidores públicos titulares de cargos efetivos, nos termos do §1º do artigo constitucional mencionado acima.

Na redação atual, a Constituição prevê sete contribuições destinadas à seguridade social: contribuição da empresa sobre a folha de salário e demais rendimentos pagos a pessoas físicas, mesmo que sem vínculo empregatício (contribuição sobre a remuneração do trabalho); contribuição da empresa sobre a receita ou faturamento; contribuição da empresa sobre o lucro; contribuição do trabalhador; contribuição sobre a receita de concursos de prognóstico;

contribuição do importador de bens ou serviços do exterior; e, contribuição para o PIS/PASEP⁴.

Das sete contribuições referidas acima, a contribuição da empresa sobre a remuneração do trabalho e a contribuição dos trabalhadores são destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Com a EC nº 103/2019, a contribuição do PIS/PASEP passa a financiar também “outras ações da previdência social” (caput do art. 239, com redação dada pela EC nº 103/2019).

Até a edição da referida EC, a contribuição do PIS/PASEP financiava o seguro-desemprego e o abono previsto no §3º do referido artigo constitucional (abono), bem como tinha 40% de sua receita destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico. A partir da EC, apenas 28% serão destinados ao citado financiamento, nos termos da nova redação dada pela EC nº 103/2019 ao §1º do art. 239.

A Constituição, no art. 167, XI, estabelece que as contribuições sobre a remuneração, da empresa e do trabalhador, são destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social. Entretanto, considerando o disposto no art. 239, acima mencionado, pode-se afirmar que 72% da contribuição para o PIS/PASEP também é destinado ao pagamento de prestações previdenciárias, quer aquelas previstas na Lei nº 8.213/91, quer o seguro-desemprego⁵ e o abono previsto no §3º⁶ do art. 239 da Constituição⁷.

⁴ PIERDONÁ, Zelia Luiza. As contribuições previdenciárias da empresa sobre a folha e do trabalhador no contexto das contribuições de seguridade social. *In*: Nélia Cristina dos Santos. (Org.). **Temas de direito tributário**: estudos em homenagem a Eduardo Bottallo. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1, p. 432-433.

⁵ O seguro-desemprego é um benefício previdenciário, conforme estabelece o art. 201, III da Constituição.

⁶ Art. 239 (...)

§ 3º Aos empregados que percebam de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, até dois salários mínimos de remuneração mensal, é assegurado o pagamento de um salário mínimo anual, computado neste valor o rendimento das contas individuais, no caso daqueles que já participavam dos referidos programas, até a data da promulgação desta Constituição.

O abono previsto no §3º do art. 239 da Constituição também é um benefício previdenciário, cujo valor e requisitos estão previstos na própria constituição. O referido benefício apresenta características de complementação da remuneração e é devido aos empregados e aos servidores que recebem até dois salários-mínimos de remuneração mensal. Se assemelha ao salário-família que também tem por objetivo complementar a remuneração de algumas espécies de segurados, nos termos do inciso IV do art. 201 da Constituição e da Lei nº 8.213/91.

⁷ Art. 167. São vedados:

(...)

II - na forma estabelecida na lei complementar de que trata o § 22 do art. 40, a utilização de recursos de regime próprio de previdência social, incluídos os valores integrantes dos fundos previstos no art. 249, para a realização de despesas distintas do pagamento dos benefícios previdenciários do respectivo fundo vinculado àquele regime e das despesas necessárias à sua organização e ao seu funcionamento (incluído pela EC nº 103/2019).

As outras quatro contribuições previstas nos incisos do art. 195 da Constituição (da empresa sobre a receita ou faturamento, da empresa sobre o lucro, sobre a receita de concurso de prognóstico e da empresa sobre a importação de bens ou serviços) destinam-se ao sistema de seguridade social e, portanto, também à previdência social.

As contribuições dos servidores públicos sobre suas remunerações, bem como a dos respectivos entes federativos, devem ser utilizadas apenas para o pagamento dos benefícios dos Regimes dos Servidores Públicos, nos termos do inciso XII do art. 167, com redação dada pela EC nº 103/2019.

A contribuição previdenciária, em regra, incide sobre a remuneração do trabalho e é devida pelos que recebem a remuneração (trabalhadores vinculados ao RGPS e servidores públicos) e por aqueles que a pagam (empregadores e entes federativos). Assim, o trabalhador contribui sobre sua remuneração e os benefícios previdenciários correspondem a média das remunerações, o que permite afirmar que a previdência social protege os trabalhadores e seus dependentes, substituindo a remuneração do trabalho e, com isso, mantendo o seu nível de vida.

As duas contribuições sobre os rendimentos do trabalho (de quem paga e de quem recebe) constituem a base do financiamento do modelo de seguro social instituído na Alemanha em 1883. O Ordenamento Jurídico brasileiro, desde a Lei Eloy Chaves, adotou a referida forma de financiamento. A Constituição de 1988 a manteve para financiar a previdência social, mas estabeleceu outras contribuições para financiar todo o sistema de seguridade social e, portanto, também a previdência social, mas não somente ao mencionado subsistema protetivo.

No item a seguir serão apresentados os valores relativos aos gastos com previdência social, bem como as receitas específicas das contribuições previdenciárias. Também serão apresentadas as receitas das demais contribuições de seguridade social, bem como os gastos com a saúde e com a assistência, subsistemas que também integram a seguridade social.

4 RECEITAS E DESPESAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 2015 A 2018

Apenas o segurado especial (pequeno agricultor e pescador artesanal) não contribui sobre a remuneração do trabalho. Sua contribuição incide sobre o resultado da comercialização, nos termos do §8º do art. 195 da Constituição.

A União gastou, em 2018, com benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, segundo dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal⁸, o valor de 589 bilhões de reais.

Além dos referidos valores, foram destinados ao seguro-desemprego e ao abono previsto no §3º do art. 239 da Constituição, 53 bilhões. Ainda em 2018, com a previdência dos servidores públicos federais e com as pensões dos dependentes dos militares, foram gastos 106 bilhões.

Assim, no referido ano, a União destinou 748 bilhões para a proteção previdenciária. Com a saúde foram gastos 116 bilhões e, com assistência social, 88 bilhões.

Analisadas apenas as receitas previdenciárias (da empresa e do trabalhador sobre a remuneração do trabalho), que são destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios do RGPS e totalizaram, em 2018, 395 bilhões, a diferença em relação aos benefícios pagos pelo INSS foi de 194 bilhões, já que os gastos totalizaram 589 bilhões.

Os valores destinados para o pagamento das aposentadorias e pensões dos servidores públicos civis, também no ano (2018), foi de 84,92 bilhões, sendo que as receitas das contribuições dos servidores e da União foram de 33,67 bilhões. A diferença com a pensão dos militares é ainda maior, já que foram destinados 21,41 bilhões e a receita de contribuições foi de 2,36 bilhões.

Em 2017, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal - 2017⁹, o gasto com os benefícios do Regime Geral de Previdência Social foi de 549 bilhões e, com o seguro-desemprego e o abono do §3º do art. 239 foram gastos 54 bilhões. Com a proteção previdenciária dos servidores federais civis e militares (incluindo as pensões, as reformas e reservas), foi gasto o valor de 121 bilhões.

Segundo o mesmo relatório, os gastos com saúde e assistência social foi, respectivamente, de 117 bilhões e 84 bilhões.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal¹⁰, demonstrou que em 2016 os gastos da União, com benefícios do Regime Geral de Previdência, foram de

⁸ TESOURO NACIONAL. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal – 2018**. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2018.pdf>. Acesso em 20 nov. 2019.

⁹ TESOURO NACIONAL. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal – 2017**. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017.pdf>. Acesso em 20 nov. 2019.

¹⁰ TESOURO NACIONAL. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal**. Brasília, DF. Tesouro Nacional. 2016. Disponível em: 201

499 bilhões; e, com seguro-desemprego e com o abono previsto no §3º do art. 239 da Constituição, o gasto foi de 55 bilhões. Com a proteção previdenciária dos servidores federais civis e militares (incluindo as pensões, as reformas e reservas) foi gasto o valor de 113 bilhões.

A receita das contribuições das empresas sobre a remuneração do trabalho e a contribuição dos trabalhadores foi de 360 bilhões de reais, o que significa que 139 bilhões, dirigidos ao pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, referem-se às receitas das outras contribuições de seguridade social, o que é superior ao valor destinado pela União à saúde (108 bilhões de reais) e à assistência social (79 bilhões de reais).

Já em 2015, segundo dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal¹¹, a União gastou com o pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, 431 bilhões, e as receitas das contribuições da empresa e do trabalhador sobre a remuneração do trabalho foram de 351 bilhões de reais.

Com o pagamento do seguro-desemprego e o abono do §3º do art. 239 da Constituição foram gastos 48 bilhões. Com a proteção previdenciária dos servidores federais civis e militares (incluindo as pensões, as reformas e reservas), foi gasto o valor de 104 bilhões.

Considerando os dados mencionados acima, verifica-se que as despesas com o pagamento dos benefícios do RGPS, nos últimos quatro anos, excluindo-se os valores destinados ao seguro-desemprego e ao abono a que se refere o §3º do art. 239 da Constituição, foram de: 431 bilhões (2015); 499 bilhões (2016); 561 bilhões (2017) e 589 bilhões (2018). Já as receitas das contribuições previdenciárias (da empresa e do trabalhador sobre a remuneração) foram de 351 bilhões (2015); 360 bilhões (2016); 379 bilhões (2017) e 395 bilhões (2018). Com isso, foram destinadas receitas das outras contribuições de seguridade social para o pagamento dos benefícios previdenciários (contribuição sobre receita ou faturamento, sobre o lucro etc), o que compromete a efetividade dos demais direitos integrantes da seguridade social (saúde e assistência social).

5 AS PRINCIPAIS MUDANÇAS DA EC Nº 103/2019 E A SUSTENTABILIDADE DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROdez2016.pdf/19a25934-21d9-4e40-9304-a488555c8dbf>>. Acesso em 20 nov. 2019.

¹¹ TESOUREIRO NACIONAL. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal**. Brasília, DF. Tesouro Nacional. 2015. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROdez2015.pdf/a6524837-7907-4716-b607-062d8b081c61>>. Acesso em 20 nov. 2019.

A EC nº 103/2019 manteve o sistema de proteção previdenciária já existente, fazendo apenas alguns ajustes. Considerando os limites do presente trabalho, na sequência serão apresentadas as principais mudanças.

Em relação ao financiamento específico, foi destinado ao pagamento dos benefícios previdenciários mais 12% da receita da contribuição para o PIS/PASEP, nos termos §1º do art. 239 da Constituição, com redação dada pela citada EC.

A referida emenda constitucional estabeleceu a possibilidade de adoção de alíquotas progressivas da contribuição, tanto dos segurados do RGPS, quanto dos servidores públicos vinculados ao RGPS, nos termos, respectivamente, do inciso II do art. 195 e do §1º do art. 149, ambos da Constituição. Além de prever a possibilidade da progressividade, a própria EC nº 103/2019 já instituiu a progressividade, nos termos dos arts. 11 (RPPS) e 28 (RGPS).

Em relação aos RPPS, quando houver deficit, a contribuição sobre os proventos de aposentadoria e pensões poderá incidir sobre os valores que superem o salário-mínimo (art. 149, §1º-A). Até a edição da referida emenda, havia a incidência da contribuição apenas sobre os valores que superassem o teto do RGPS (previsto e mantido no art. 40, §18, da Constituição). Com a emenda, na existência de deficit, a referida imunidade persistirá apenas sobre os valores iguais ou inferiores ao salário-mínimo.

A EC nº 103/2019 revogou o §21 do art. 40 da Constituição, o qual estabelecia a incidência de contribuição apenas nos valores que superassem o dobro do teto do RGPS, quando o beneficiário fosse “portador de doença incapacitante”.

Em relação aos servidores federais, o §2º-B do art. 149 estabelece que, na hipótese de ser insuficiente a incidência de contribuição para os aposentados e pensionistas nos valores que superem o salário-mínimo (art. 149, §1º-A), é facultada a instituição de contribuição extraordinária dos servidores ativos, aposentados e pensionistas (art. 149, §1º-B), a qual deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para o equacionamento do deficit (art. 149, §1º-C).

O §9º do art. 195 foi alterado e, com isso, as contribuições da empresa prevista no inciso I do citado artigo poderão “ter alíquotas diferenciadas em razão da atividade econômica, da utilização intensiva de mão de obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho”, mas a base de cálculo diferenciada não poderá ser adotada em relação à contribuição da alínea “a” (contribuição da empresa sobre a remuneração do trabalho). Na redação anterior não havia a mencionada restrição no que tange à base de

cálculo. Além disso, a EC nº 103/2019 vedou, nos termos de lei complementar, a remissão e a anistia da contribuição sobre a remuneração do trabalho, tanto do empregador, quanto do trabalhador (§11 do art. 195, da Constituição).

Quanto às prestações, as principais alterações, sinteticamente, podem ser resumidas nos pontos abaixo mencionados.

Adoção de uma idade mínima para a aposentadoria no RGPS e, com isso, a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição. A idade mínima foi prevista também para as aposentadorias das pessoas com deficiência e para as atividades consideradas especiais, o que será fixado por lei complementar.

A regra geral da idade mínima é de 65 anos para os homens e 62 para as mulheres, com redução de 5 anos para o professor que comprove tempo de efetivo exercício nas funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

Para os trabalhadores rurais não houve modificação em relação à idade mínima existente (60 para os homens e 55 para as mulheres). Assim, pode-se afirmar que, embora a regra geral tenha diminuído a diferença entre homens e mulheres, o mesmo não ocorreu em relação aos trabalhadores rurais.

Para o RPPS, que já tinha uma idade mínima, a EC 103/2019 elevou o já existente, fixando no mesmo patamar instituído para o RGPS, ou seja, a regra é de 65 para os homens e 62 para as mulheres, com a mesma redução do RGPS para o professor da educação infantil e do ensino fundamental e médio.

A EC 103/2019 garantiu o direito adquirido para os servidores (RPPS) e segurados do RGPS, bem como para os seus dependentes, que, na data de sua entrada em vigor, tenham preenchidos todos os requisitos para a obtenção dos benefícios (aposentadorias e pensões).

Além disso, instituiu várias regras de transição para os servidores vinculados ao RPPS e para os segurados do RGPS que já estavam nos respectivos sistemas, quando da publicação da emenda. Instituiu, ainda, regras a serem aplicadas aos servidores (RPPS) e segurados do RGPS que ingressarão no sistema depois de sua publicação e antes da regulamentação prevista nos arts. 40 e 201 da Constituição.

Também estabeleceu regras para o cálculo dos benefícios, aumentando a base para apuração do salário-de-benefício para 100% do período contributivo (caput do art. 26 da EC nº 103/2003) e fixando as alíquotas que serão aplicadas ao referido salário-de-benefício, as quais, em regra, corresponderão a 60% com “acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição” (§2º do

citado artigo), ou que exceder a 15 anos, nas hipóteses elencadas no §5º do mesmo artigo, dentre as quais, no caso das mulheres vinculadas ao RGPS.

A referida emenda estabelece que será aplicada a alíquota de 100% em alguns casos, tais como a aposentadoria por incapacidade permanente, quando decorrer de acidente de trabalho, de doença profissional e de doença do trabalho (§3º do art. 26).

Em relação a valores de benefícios, a EC fixa o do auxílio-reclusão (que não pode exceder ao valor de um salário-mínimo) e o do salário-família.

Estabelece, ainda, novas regras para a pensão por morte, fixando as alíquotas de 60% a 100%, conforme o número de dependentes ou da condição do dependente (se inválido ou com deficiência intelectual mental ou grave, corresponderá a 100%, independente do número de dependentes); bem como estabelecendo regras sobre a vedação e a possibilidade de acúmulo com o próprio benefício ou com aposentadoria, nos termos e percentuais previstos no art. 24 da EC.

Enfim, sinteticamente esses foram os ajustes promovidos pela EC nº 103/2019, os quais permitem afirmar que as regras de concessão e apuração de benefícios, instituídas pela citada emenda, retardarão o acesso ao benefício e terão valores inferiores àqueles concedidos com base no ordenamento vigente anterior a sua promulgação, o que trará como resultado a redução do aumento das despesas, que, conforme verificado no item “3” tem tido acréscimos significativos, tanto em relação aos valores do RGPS como daqueles do RPPS.

No que tange às contribuições, especialmente aquelas devidas pelos servidores e segurados do RGPS, as alíquotas serão progressivas, considerando os valores das remunerações, tendo alíquotas maiores, conforme aumenta a remuneração ou o valor da aposentadoria ou da pensão, no caso do RPPS. A referida progressividade, que considera o valor do salário-de-contribuição, atende ao princípio da equidade na forma de participação do custeio¹², previsto no inciso V do parágrafo único do art. 194 da Constituição, o que contribui para a redução das desigualdades sociais, objetivo do Estado brasileiro, previsto no art. 3º da Constituição.

Assim, os ajustes implementados contribuirão para a redução do aumento das despesas, embora sejam insuficientes para garantir a sustentabilidade da proteção previdenciária.

¹² PIERDONÁ, Zelia Luiza. O sistema de seguridade social brasileiro. In: Marco Antônio César Villatore; Francisca Moreno Romero. (Org.). **III Encontro de Internacionalização do CONPEDI/Madrid/Espanha**. 1ed. Madrid: Ediciones Laborum, 2015, v. 6, p. 93-95.

Isso porque as transformações demográficas verificadas nos últimos anos, que demonstram uma longevidade crescente e uma redução de natalidade, impõem, nas palavras de LEAL e PORELA¹³, um grande desafio para o futuro da sociedade e, particularmente, para a previdência social, “uma vez que desequilibram a lógica da solidariedade e do pacto entre gerações”.

Além das referidas transformações, a implementação das novas tecnologias tem gerado uma diminuição significativa de postos de trabalho, especialmente com vínculo empregatício, o que representa redução das receitas de contribuições previdenciárias (contribuições sobre a remuneração do trabalho) e, com isso, a utilização de recursos das outras contribuições de seguridade social, as quais são suportadas por toda a sociedade¹⁴.

Portanto, a longevidade e a redução de postos de trabalho certamente comprometerão a sustentabilidade da previdência social, mesmo com os ajustes feitos pela EC nº 103/2019. O referido fato pode comprometer, ainda mais, a efetividade dos demais direitos de seguridade social.

Nesse contexto, talvez apenas ajustes não sejam suficientes, devendo ser analisado se o atual modelo previdenciário brasileiro é adequado ou se ele deve ser reestruturado, para garantir, além de proteção social, os direitos que implementam a justiça social, prevista no art. 193 da Constituição.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A previdência social brasileira, assim como a saúde e a assistência social, formam o sistema de seguridade social, para o qual a Constituição destinou sete contribuições sociais visando a efetividade dos referidos direitos. Dentre elas, duas são destinadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios previdenciários (da empresa e do trabalhador sobre a remuneração do trabalho), o que permite designá-las de contribuições previdenciárias.

A receita das duas contribuições não tem sido suficiente para garantir as prestações previdenciárias, exigindo a utilização de parte da receita das outras contribuições de

¹³ LEAL, Bruno Bianco e PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise**: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário. São Paulo : Thomson Reuters, 2018, p. 99.

¹⁴ PIERDONÁ, Zelia Luiza. A sustentabilidade da previdência social brasileira. In Denise Fincato; Elizabeth Leal da Silva; Jesus Lahera Forteza; Juan Carlos Garcia Quiñones (org.) **II Coloquio Hispano-brasileiro**: Direito do Trabalho e Reformas e I Jornada de investigação em Direito do Trabalho, Cascavel: Univel, 2018, p. 96-97.

seguridade social, as quais devem garantir também a efetividade dos demais direitos componentes da seguridade social (saúde e assistência social).

A longevidade exigirá o pagamento dos benefícios por mais tempo. Além disso, a implementação das novas tecnologias nos processos produtivos reduzirá os postos de trabalho e, com isso, a diminuição da receita de contribuições previdenciárias. Assim, haverá mais gastos e menos receitas específicas para a previdência social.

Nesse contexto, os ajustes implementados na previdência social pela EC nº 103/2019, que retardarão o acesso aos benefícios, os quais terão valores inferiores aos atuais, e os pequenos ajustes em relação às receitas, apenas amenizam o problema de insustentabilidade da proteção previdenciária.

Assim, a curto e a médio prazo, a sociedade brasileira deverá analisar e decidir se o atual modelo de proteção previdenciária deve ser mantido ou alterado, visando a garantia, não apenas dos direitos previdenciários, mas também dos demais direitos de seguridade social e de outros essenciais para a cidadania, como por exemplo, a educação.

7 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103**, de 12 de novembro de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em: 22 nov. 2019.

LEAL, Bruno Bianco e PORTELA, Felipe Mêmolo. **Previdência em crise: diagnóstico e análise econômica do direito previdenciário**. São Paulo : Thomson Reuters, 2018.

PIERDONÁ, Zelia Luiza. A sustentabilidade da previdência social brasileira. *In* Denise Fincato; Elizabeth Leal da Silva; Jesus Lahera Forteza; Juan Carlos Garcia Quiñones (org.) II Coloquio Hispano-brasileiro: **Direito do Trabalho e Reformas e I Jornada de investigação em Direito do Trabalho**, Cascavel: Univel, 2018, p. 82-99.

———. O sistema de seguridade social brasileiro. *In*: Marco Antônio César Villatore; Francisca Moreno Romero. (Org.). **III Encontro de Internacionalização do CONPEDI/Madrid/Espanha**. 1ed. Madrid: Ediciones Laborum, 2015, v. 6, p. 87-104.

———. As contribuições previdenciárias da empresa sobre a folha e do trabalhador no contexto das contribuições de seguridade social. *In*: Nélia Cristina dos Santos. (Org.). **Temas de direito tributário: estudos em homenagem a Eduardo Bottallo**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, v. 1, p. 427-444.

TESOURO NACIONAL. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal** – **2018.** Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2018.pdf>. Acesso em 20 nov. 2019.

———. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal – 2017.** Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RREOdez2017.pdf>. Acesso em 20 nov. 2019.

———. **Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal - 2016.** Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352657/RROdez2016+-+REPUBLICA%C3%87%C3%83O.pdf/991a7e04-c8b0-4605-8018-54b6de4fd698>. Acesso em 20 nov. 2019.