

PARECER N° , DE 2009

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2008, do Senador PAULO PAIM e outros Senhores Senadores, que *estabelece idade mínima para a concessão de aposentadoria no regime geral de previdência social, bem como regra de transição.*

RELATOR: Senador ALVARO DIAS

I – RELATÓRIO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2008, tem por finalidade propor nova regra de aposentadoria por tempo de contribuição, no âmbito do regime geral de previdência social. Com a medida, a aposentadoria se dará aos sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher, vedada a aplicação de qualquer tipo de redutor sobre o valor do salário-de-benefício.

O cumprimento da nova regra submete-se a normas de transição, a fim de assegurar os direitos dos que já estão no sistema, bem como uma implantação suave do novo limite de idade.

Por último, assegura àqueles que, na data da publicação desta Emenda Constitucional, já estavam em gozo de sua aposentadoria, mas estão contribuindo ou venham a contribuir à previdência social, acréscimo no valor de seus benefícios equivalente a um trinta e cinco avos, se homem, e um trinta avos, se mulher, por ano de contribuição, não podendo exceder o limite máximo dos benefícios do regime geral da previdência social.

Ao justificar sua iniciativa, o autor da proposição alega a necessidade de extinguir o fator previdenciário, que tem sido o grande pesadelo dos trabalhadores brasileiros.

Não foram apresentadas emendas.

II – ANÁLISE

Do ponto de vista da constitucionalidade da matéria, nada há a objetar, visto que o conteúdo da proposta não integra o elenco de matérias do art. 60, § 4º, da Constituição Federal, sobre as quais não pode haver deliberação, e tampouco trata de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, conforme estabelece o § 5º do mencionado artigo. Não há, igualmente, restrições quanto à juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

A reforma da previdência social promovida pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, trouxe alterações no Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Em decorrência delas, foi aprovada a Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que introduziu uma nova sistemática de cálculo para a concessão do benefício da aposentadoria dos trabalhadores do setor privado, submetendo-a a uma regra de ponderação pelo denominado “fator previdenciário”. Esse fator vincula o valor do benefício – calculado com base nos salários médios de contribuição desde julho de 1994 – à expectativa média de sobrevida da pessoa que tenha cumprido a regra do tempo de contribuição.

Isso implica que, quanto maior é a expectativa de vida, menor é o fator previdenciário e, com isso, menor será o valor da aposentadoria. Para compensar o efeito provocado pelo aumento na expectativa de vida, o trabalhador é induzido a permanecer por mais tempo no mercado de trabalho e aumentar seu tempo de contribuição, sob pena de ver o seu poder aquisitivo ser sensivelmente reduzido com a aposentadoria.

De acordo com estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2006, o argumento da justiça distributiva que se invoca como justificativa da instituição do fator previdenciário parece impertinente. A despeito do fato que, após quase dez anos de implantação desse fator, ele tenha gerado uma

economia de dez bilhões de reais para a Previdência Social, não existem evidências de redistribuição social da renda, interna à Previdência Social, relacionado à economia de despesa produzida pela introdução desse redutor.

Segundo esse mesmo estudo do IPEA, a tese implícita à lei que instituiu o fator previdenciário, parcialmente já vigente com a Emenda nº 20, de 1998 (para as aposentadorias proporcionais) e integralmente vigente na Emenda nº 41, de 2003 (para os servidores públicos), é o limite mínimo de idade como regra cumulativa necessária à aquisição do direito à aposentadoria por tempo de contribuição.

A exigência desse limite mínimo de idade para a concessão de aposentadoria é coerente com os princípios gerais da seguridade social, que associam direitos previdenciários a riscos sociais legitimamente justificadores do seguro social.

Ao se ponderar sobre o diferenciado alcance de uma regra de idade mínima, comparativamente ao fator previdenciário, percebe-se que a primeira é clara, precisa, em geral precedida de uma regra de transição, como de resto temos hoje na aposentadoria no serviço público.

Com o fator previdenciário temos uma fórmula para cálculo da aposentadoria que não permite ao segurado conhecer por antecipação sua situação. Isso porque a expectativa de sobrevida de cada idade é variável, anualmente calculada pelo IBGE, e decenalmente revisada por reestimativa com base no censo demográfico. Pode ainda essa estimativa ser objeto de revisão por mudança metodológica, melhoria de estimadores ou outros quaisquer avanços na tecnologia estatístico-demográfica do IBGE.

Por isso, temos, hoje, expectativas incertas no seguro social para aqueles que possuem tempo de contribuição para se aposentar. Esse conteúdo de incerteza, inerente à regra do fator, é causa de instabilidade para aplicação das normas do seguro social previdenciário. Disso decorre, segundo lógica estritamente securitária, a necessidade de substituir-se o fator previdenciário por uma regra de idade mínima para a aposentadoria (Cfr. Guilherme C. Delgado, Ana Carolina Querino, Leonardo Rangel e Matheus Stivali, *Avaliação de Resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004)*, in http://www.ipea.gov.br/pub/td/2006/td_1161.pdf).

Donde se conclui que a fixação de um limite mínimo de idade é mais justa para o segurado, pois, a despeito do fator previdenciário evitar a concessão de aposentadorias precoces, ele exagera na sua formulação ao estabelecer uma normatividade instável e excessivamente onerosa aos que contribuem para o Regime Geral da Previdência Social.

Por último, a fim de corrigir um lapso na redação do art. 2º da presente PEC, que faz remissão inadequada a dispositivo da Constituição, propomos, ao final, uma emenda.

III – VOTO

À vista do exposto, opinamos pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 10, de 2008, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ

Dê-se ao art. 2º da PEC nº 10, de 2008, a seguinte redação:

“Art. 2º O limite de idade para a aposentadoria prevista no art. 201, § 7º, I, da Constituição Federal é fixado em cinquenta e um anos para os homens e quarenta e seis para as mulheres, observado o disposto no § 8º do mesmo artigo, ampliados em um ano a cada três, contados da publicação desta Emenda, até atingirem o limite por ela estabelecido.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator