



NOTA TÉCNICA 01/2017

Referente à Proposta de Emenda Constitucional nº 287/2016, que trata da Reforma da Previdência Social.

A Associação dos Juizes Federais do Brasil – Ajufe, no cumprimento de seu dever institucional de contribuir para o aprimoramento do processo legislativo brasileiro, apresenta a Vossa Excelência **NOTA TÉCNICA** relacionada à Proposta de Emenda Constitucional 287/2016, que trata da Reforma da Previdência Social.

A presente NOTA TÉCNICA foi elaborada pela Comissão de Acompanhamento da Reforma Previdenciária da Ajufe, composta por 16 (dezesesseis) juizes federais, integrantes dos 5 (cinco) Tribunais Regionais Federais, especialistas em Direito Previdenciário, todos com extensa experiência no estudo da Previdência Social, bem como no exercício da jurisdição na referida matéria. Compõem a presente Comissão os seguintes Juizes Federais:

1. Alexandre da Silva Arruda
2. Antônio José de Carvalho Araújo
3. César Jatahy Fonseca
4. Cláudio Kitner
5. Cleberson Jose Rocha
6. Cristiane Farias Rodrigues dos Santos
7. Flávio Roberto Ferreira de Lima
8. Ivori Luis da Silva Scheffer
9. João Batista Lazzari
10. Jorge Luís Girão Barreto
11. Jucelio Fleury Neto
12. Leonardo Cacao Santos La Bradbury
13. Marcello Enes Figueira
14. Otávio Henrique Martins Port



15. Silvio César Arouck Gemaque
16. Victor Roberto Corrêa de Souza

A Constituição Federal deve tratar de normas amplas, de cunho geral e estruturantes do sistema previdenciário nacional, de modo que é o legislador infraconstitucional que deve dispor da regulamentação, não sendo a PEC a forma cabível para tratar sobre o assunto.

Contudo, antes de discorrer a respeito das inúmeras inconstitucionalidades existentes na referida PEC 287/16, a presente Comissão externa a sua preocupação com a forma utilizada para alterar as regras da Previdência Social, na medida em que tratou de temas previdenciários, que são próprios da legislação infraconstitucional, tal como a redação do §14, do art. 201 da referida PEC, que é a repetição literal do art. 125, §1º, III, do Decreto nº 3.048/99.

Ademais, a referida PEC, em contraposição ao que fez a EC 20/98 no art. 202 da CF/88, recoloca no texto constitucional matérias previdenciárias, cuja regulamentação já havia sido retirada da Constituição Federal e reservadas para regulamentação por lei ordinária, tal como o novo conceito proposto de salário de benefício, presente no §7º-A do art.201 da referida PEC e que altera a redação do art.29, I, da Lei nº 8.213/91.

A matéria presente na Constituição Federal, por se tratar de norma hierárquica, que representa o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico, deve possuir normas amplas, de cunho geral e estruturantes do sistema previdenciário nacional, a fim de permitir a atuação regulamentadora feita pela legislação infraconstitucional e pelos decretos normativos não sendo, assim, espaço adequado para incluir conceitos que já estão presentes na legislação infraconstitucional, nem tampouco alterar dispositivos legais



previstos na lei nº 8.213/91, posto que tal função é própria do legislador ordinário.

Os Direitos Previdenciários devem ser preservados

O Princípio da Solidariedade, previsto no art. 3º, I, da CF/88, e um dos pilares do sistema previdenciário pátrio, não pode ser utilizado como fundamento para a retirada de direitos legítimos dos trabalhadores e seus dependentes.

Assim, entende-se, sobretudo, que deve ser preservado o núcleo essencial dos direitos sociais dos segurados e seus dependentes, legitimamente conquistados no Estado Social e Democrático de Direito Brasileiro, no qual a Previdência Social é um dos seus expoentes, prevista como direito social no art. 6º da CF/88 e fundada na garantia de uma vida digna aos segurados que se encontrarem em situação de risco social.

Feita tais observações, analisa-se, pontualmente, os dispositivos da PEC 287/2016:

Proposta I – A Ajufe propõe a exclusão do art. 23 da PEC 287/2016, em defesa da segurança jurídica das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 20/98, 41/03 e 47/05.

Justificativa: O art. 23 da PEC 287/16 traz a possibilidade de revogação de normas transitórias de Emendas Constitucionais anteriores (EC's 20, 41 e 47), que previam medidas de transição para servidores civis, de acordo com suas datas de ingresso no serviço público, se anteriores às respectivas datas de promulgação das Emendas. Esta é uma medida que fere a segurança jurídica e traz, de modo desassombrado, lesão ao Estado



Democrático de Direito. A Reforma previu meios de preservação do direito adquirido, contudo não é apenas o direito adquirido que deve ser protegido, mas também as expectativas legítimas do cidadão nos atos administrativos, legislativos e jurisdicionais. Neste sentido, o princípio da proteção da confiança (Vertrauensschutz) está consagrado, por exemplo, no art. 927, §4º do CPC de 2015, e estará sendo lesado pelo constituinte derivado, em relação a milhares de servidores civis que se viam protegidos pelas regras de transição das Emendas anteriores, pois confiando na existência de uma proteção jurídica de seu regime previdenciário, dada pelo Estado, optaram pela manutenção de um vínculo laboral com o Estado de acordo com aquele regramento, em detrimento de outras possíveis escolhas profissionais, e repentinamente, por uma mudança de entendimento do legislador/constituente derivado, se vêem desprotegidos.

Um pilar do Estado de Direito – **a segurança jurídica** – se vê corroído com esse dispositivo do art. 23 da PEC.

Proposta II – A Ajufe propõe a manutenção das regras atualmente em vigor do benefício de pensão por morte, com exclusão do art. 1º (art. 201, § 6º e § 7º da PEC 287/2016.

Justificativa: A partir da Lei 13.135, de 17 de junho de 2015, algumas mudanças substanciais ocorreram nas regras para a concessão da pensão por morte, não sendo razoável novas alterações em tão curto espaço de tempo. Entre as inovações, foi alterado o tempo de duração do benefício para cônjuges e companheiros, de acordo com o tempo de contribuição do segurado e a idade desses dependentes.



Se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha realizado 18 contribuições mensais à Previdência ou se o casamento ou união estável se iniciou em menos de dois anos antes do falecimento do segurado, a duração da pensão é de quatro meses a partir da data do falecimento.

Estas alterações já resultaram em drástica redução do benefício de pensão por morte, diminuindo a quantidade de concessões pelo INSS.

A proposta de alteração do art. 201, § 7º, além de reduzir o valor da pensão por morte, deixa evidente que o referido benefício pode ser concedido em valor inferior ao mínimo estabelecido, o que pode resultar em valor semelhante a uma prestação assistencial, tal como, por exemplo, o bolsa família, indo de encontro à natureza previdenciária do benefício.

A irreversibilidade de cotas, proposta no inc. IV do § 7º do art. 201, também causará enorme contradição no benefício, já que será mais vantajoso que cônjuges omitam eventuais beneficiários (exemplo: filhos (as) do *de cujus*). Se a cota será irreversível, qual a razão do cônjuge declarar a existência de outros supostos beneficiários? Sendo assim, será mais vantajoso a omissão dos demais beneficiários, permitindo assim que o benefício de pensão por morte não tenha seu valor reduzido.

Proposta III – A Ajufe propõe excluir o critério da idade, como regra de transição, para substituir por uma tabela de pedágio progressivo (art. 7º da PEC 287/16)

Justificativa: Outra relevante inconsistência da Reforma é notada no parâmetro das regras de transição, que não apresentam justificativa adequada, ao se pautarem unicamente pela idade do trabalhador/servidor. Utiliza-se meramente da idade do trabalhador/servidor público, para permitir-se que



tenha direito a um regime de transição, idade esta que seria de 50 anos para o homem e 45 anos para a mulher (art. 7º da PEC). Aqui, mais uma vez, a Reforma não se pauta pelo valor social do trabalho/tempo de contribuição, pois defere o direito a regras de transição por um indicador que não premia o valor do trabalhador que iniciou sua vida laborativa em datas longínquas.

A grosso modo, por exemplo, um trabalhador que inicie sua vida laborativa aos 40 anos e venha a ter 50 anos de idade na data da promulgação da Emenda, terá direito a regras de transição mais favoráveis, enquanto o irmão deste trabalhador, 5 anos mais novo, mas com vida laborativa sem intervalos, iniciada aos 16 anos de idade, não terá qualquer tratamento transitório. Onde está o primado do valor social do trabalho?

Em verdade, nota-se da pauta etária adotada pela Reforma, certo comodismo na pesquisa atuarial e no planejamento previdenciário, pois o correto seria respeitar as expectativas criadas pelo Estado, com o regime até então vigente, e aplicar-se as normas novas apenas para quem iniciasse o vínculo com o RGPS ou RPPS's a partir da data da Emenda Constitucional, e para os trabalhadores e servidores públicos até então filiados, se previssessem tabelas com percentuais de “pedágio” para complementação de tempo de contribuição, de modo proporcional e gradativo, e de acordo com o tempo de contribuição que já detivessem na data da Emenda. Desta forma, haveria proporcionalidade e razoabilidade na atividade legislativa atinente às normas de transição que se fazem necessárias em qualquer Reforma da Previdência, e seria reverenciado o valor social do trabalho.

Uma opção legislativa seria a criação de uma regra de transição embasada em uma tabela progressiva de pedágio contributivo, que abandonasse definitivamente o arbitrário critério da idade e se pautasse pelo tempo faltante para a aposentadoria da cidadã/cidadão, e fosse decrescendo



conforme o tempo necessário para a aposentadoria diminuísse, de na data de promulgação da Emenda:

TEMPO FALTANTE (HOMEM):	PEDÁGIO:
25 anos até 34 anos, 11 meses e 29 dias	50%
15 anos até 24 anos, 11 meses e 29 dias	40%
5 anos até 14 anos, 11 meses e 29 dias	30%
1 dia até 4 anos, 11 meses e 29 dias	20%

TEMPO FALTANTE (MULHER):	PEDÁGIO:
20 anos até 29 anos, 11 meses e 29 dias	50%
10 anos até 19 anos, 11 meses e 29 dias	40%
5 anos até 9 anos, 11 meses e 29 dias	30%
1 dia até 4 anos, 11 meses e 29 dias	20%

Proposta IV – A Ajufe propõe distinguir os critérios de idade para obtenção da aposentadoria entre homens e mulheres (art. 1 – art. 40, §1º, III da PEC 287/16), com a proposta de idade de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres.

Proposta V – A Ajufe propõe reduzir a idade mínima para a

obtenção da aposentadoria por idade (art. 1 – art. 40, §1º, III da PEC 287/16),

Justificativa: O tratamento diferenciado para homens e mulheres tem justificativas históricas que não se modificaram, para a grande maioria das cidadãs brasileiras, que continuam concentrando responsabilidades pela dupla jornada como mãe e trabalhadora, com pouca inserção no mercado de trabalho, possuindo rendimentos, em geral, menores que os dos homens (o que, inclusive, é confirmado na Exposição de Motivos da PEC 287/16, nos itens 35 a 42). Decerto, em um país sociologicamente ainda machista e no qual os homens ainda participam de forma modesta na rotina diária de poder familiar e na criação e educação dos filhos, as trabalhadoras e servidoras ainda merecem o tratamento diferenciado em relação ao trabalhador do sexo masculino.

Justificativa: Além disso, o aumento da idade mínima para 65 anos e ainda com a possibilidade de elevação posterior, não condiz com a realidade de toda a população brasileira. Em Estados com baixos índices de desenvolvimento humano a expectativa de vida da população não corresponde à média nacional apresentada pelo IBGE. Assim, resta evidente que poucos brasileiros, notadamente os que ocupam as faixas de maior pobreza, conseguirão atingir a idade necessária para se aposentar.

Além disso, a exigência da idade de 65 anos viola o direito à educação, já que o cidadão teria que iniciar o trabalho a partir dos 16 anos de idade para, atingindo os 49 anos de contribuição, atingir a idade mínima para se aposentar.

Proposta VII – A Ajufe propõe a extinção progressiva da Desvinculação de Receitas da União (DRU), em três exercícios financeiros (2018, 2019 e 2020).

Justificativa:

O Congresso Nacional aprovou a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) da Desvinculação das Receitas da União, Estados e Municípios (DRU), dando ao governo o direito de usar, livremente, 30% receitas obtidas com impostos e contribuições que, obrigatoriamente, deveriam ser alocados em determinadas áreas.

Essa autorização do Congresso para remanejamento de receitas venceu em 31 de dezembro de 2015. A PEC, além de aumentar a previsão para até 30%, também prorrogou a data de validade da emenda para 31 de dezembro de 2023.

Se o Governo registra déficit em relação à previdência social, num total de R\$ 146 bilhões em 2016, com previsão de R\$ 181,2 bilhões em 2017, é necessário que o valor da DRU seja repassado à Previdência Social.

Da mesma forma, não há razão para desvincular as receitas da seguridade social.

Proposta VIII – A Ajufe propõe a instituição da contribuição social sobre os lucros e dividendos

Justificativa:

A Constituição Federal prevê em seu art. 195, § 4º, que “A lei poderá instituir outras fontes destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, obedecido o disposto no art. 154, I”. Este último dispositivo prevê que a instituição de outras fontes de custeio da seguridade social deverá ser feita por lei complementar.



No Brasil, até o dia 31.12.1995, os lucros e os dividendos pagos ou creditados por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, estavam sujeitos à incidência de imposto de renda pessoa física, com tributação exclusiva na fonte, cobrado à alíquota de 15% (quinze por cento). O art. 10 da Lei 9.249/95 (vigência a partir de 01.01.1996) passou a determinar que o referidos valores “não ficarão sujeitos à incidência do imposto de renda na fonte, nem integrarão a base de cálculo do imposto de renda do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior”.

Ora, segundo estudos divulgados pelo Conselho Federal de Economia – COFECON, se fosse reinstituída a cobrança de IRPF na fonte, a medida renderia ao governo R\$ 43 bilhões por ano, caso fosse aplicada a alíquota de 15% incidente sobre rendimentos de capital. Se fosse aplicada a tabela progressiva, com teto de 27,5%, a receita extra subiria para R\$ 59 bilhões por ano.

Assim se pronunciou o presidente do COFECON:

“Essa é uma medida que levanta muito mais recursos que a CPMF e de implantação mais simples”, disse o presidente do Cofecon, Paulo Dantas. Além de ajudar a equilibrar as contas públicas, a medida, segundo ele, traz justiça social à medida que aumenta a tributação sobre os mais ricos. “No Brasil, cobra-se pouco imposto sobre as altas rendas”, acrescentou.

O Cofecon apresentou estatísticas da Receita Federal para comprovar como o sistema tributário brasileiro favorece os mais ricos. Em 2014, as 71.440 pessoas mais ricas do país, cujos rendimentos médios mensais superam R\$ 108,5 mil, pagaram, em média, 6,7% do IR. Para as faixas intermediárias, com rendimentos mensais entre R\$ 13,6 mil e R\$ 27,1 mil, a alíquota média somou 11,8%.

Ainda segundo o COFECON, a taxaçoão sobre lucros e dividendos pagos a sócios ou acionistas de pessoas jurídicas vigora em 35 dos 36 países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), grupo que reúne os países mais industrializados do mundo, mas do qual o Brasil não faz parte.

Ainda de acordo com Paulo Dantas, além de melhorar a distribuição da carga tributária, a taxaçoão dos lucros e dos dividendos pode elevar a competitividade da economia brasileira, além de criar nova fonte de financiamento da seguridade social, social e tributariamente mais justa do que a permanência da isençoão ora vigente.



Os links ao final informados, extraídos do site www.receita.fazenda.gov.br, permitem ter uma estimativa muito aproximada do montante de arrecadação a ser gerada com a previsão e instituição da contribuição social incidente sobre lucros ou dividendos pagos ou creditados por pessoas jurídicas a sócios ou administradores.

A proposta formulada à Comissão de Reforma da Previdência da AJUFE é de acrescentar à PEC 287 um artigo que insira no art. 195 da CF a previsão de instituição de contribuição de financiamento da seguridade social incidente sobre lucros e dividendos, pagos ou creditados por pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado, estavam sujeitos à incidência de imposto de renda pessoa física, conforme dispuser lei complementar federal.

Proposta IX – A Ajufe propõe a instituição de alíquotas contributivas diferenciadas sobre a folha de salários das instituições financeiras

Justificativa:

Nessa esteira, entendemos que a necessidade de se buscar o equilíbrio financeiro-orçamentário das receitas e despesas relacionadas ao custeio do sistema previdenciário pode ser alcançado por outras formas, que preservem os direitos legitimamente conquistados pelos trabalhadores. Em que pese essa Comissão reconheça que as empresas e empregadores brasileiros possuem uma alta carga tributária, é forçoso reconhecer que há uma categoria, em particular, que, a cada ano, possui faturamento milionário, que são as instituições financeiras, tais como os bancos particulares.

Tais entidades já possuem uma alíquota contributiva adicional de 2,5% (dois e meio por cento), nos termos do art.22, §1º, da Lei nº 8.212/91, que incidem sobre a folha de salários, a qual foi considerada constitucional pelo STF, no RE 598.572 (Relator: Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em



30/03/2016), em face do Princípio da Capacidade Econômica, notadamente em razão dos elevados lucros anuais contabilizados por tais empresas.

Porém, entendemos que tal percentual é irrisório frente ao crescente faturamento registrado anualmente por tais empresas, razão pela qual propomos que a referida alíquota seja dobrada, passando a ser de 5% (cinco por cento) sobre a folha de salários das instituições financeiras, cujos valores arrecadados serão destinados para o custeio da Previdência Social.

Contudo, é forçoso reconhecer que atualmente se verifica uma constante diminuição dos quadros de funcionários de tais empresas, na medida em que muitos são substituídos por caixas automáticos. Tendo em vista, contudo, que o art. 7º, XXVII, da CF/88 garante a proteção do trabalhador contra a automação, em que pese tais instituições financeiras tenham uma alíquota diferenciada incidente sobre o faturamento (COFINS) e o lucro (CSLL), maiores que a média das demais empresas, propomos que sejam diminuídas as hipóteses de descontos que podem excluir ou reduzir a base de cálculo da COFINS sobre as instituições financeiras, previstas no art. 7º da Instrução Normativa nº 1.285/2012 da Receita Federal do Brasil, sob pena da previsão de maiores alíquotas para tais entidades não gerarem a arrecadação desejada compatível com sua capacidade econômica.

A título exemplificativo, recentemente, o art. 7º da referida Instrução Normativa nº 1.285/2012 foi alterado pela IN 1.544 de 26/01/2015, que aumentou tais descontos, na medida em que retirou da base de cálculo da COFINS os lucros e dividendos derivados de participações societárias que tenham sido computados como receita bruta pelas referidas instituições financeiras, o que não se coaduna com os elevados ganhos obtidos com tais operações, devendo tais valores serem devidamente tributados pela COFINS e destinados ao Fundo do Regime Geral da Previdência Social, a fim de efetivar o disposto no art. 7º, XXVII, da CF/88, garantindo a proteção do trabalhador por



meio da arrecadação de mais verbas para o custeio dos seus benefícios previdenciários, em substituição às propostas presentes na PEC 287/2016 que gerarão verdadeiro aniquilamento dos direitos previdenciários legitimamente conquistados pelos trabalhadores.

Das isenções, renúncias, parcelamentos e refinanciamentos fiscais

Nenhuma reforma da previdência social no Brasil pode passar ao largo de um debate franco sobre as receitas de contribuição social, notadamente às inúmeras renúncias, isenções, parcelamentos e refinanciamentos fiscais. Se, por um lado, algumas dessas medidas possibilitam incentivos à economia como um todo, com nítido fim extrafiscal, por outro, em excesso, prejudicam a arrecadação de tributos em relação a sujeitos com indiscutível capacidade contributiva.

A escassa destinação social de benefícios, como ocorre, por exemplo, com muitas entidades filantrópicas, no campo da saúde e educação, exige um corte e redefinição desses incentivos. É inadmissível que toda a sociedade arque com incentivos fiscais sem a correspondente contrapartida em favor do interesse social.

Uma atenção maior deve ser dada às evasões e elisões fiscais, sendo, por exemplo, importante redefinir a disciplina jurídica da prática comum de pagamento de imposto de renda como pessoa jurídica por parte de sujeitos passivos com características de pessoas físicas, costume entre profissionais liberais ou autônomos.



Assim, por tudo quanto exposto, a AJUFE manifesta-se contrariamente a dispositivos da PEC 287/2016, ao passo que apresenta sugestões para a Reforma.

Roberto Carvalho Veloso
Presidente da Ajufe