

INFORME DE

# PREVIDÊNCIA SOCIAL

## Artigo

A PROPOSTA DE DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REFORMA DA  
PREVIDÊNCIA – PEC Nº 6/2019

## Nota Técnica

RESULTADO DO RGPS DE MAIO / 2019

## **Expediente**

### **MINISTRO DA ECONOMIA**

Paulo Roberto Nunes Guedes

### **SECRETÁRIO ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO**

Rogério Simonetti Marinho

### **SECRETÁRIO DE PREVIDÊNCIA**

Leonardo José Rolim Guimarães

### **SUBSECRETÁRIO DE REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL**

Rogério Nagamine Costanzi

### **COORDENADOR-GERAL DE ESTUDOS PREVIDENCIÁRIOS**

Emanuel de Araújo Dantas

### **CORPO TÉCNICO**

Andrei Suárez Dillon Soares

Avelina Alves Lima Neta

Fábio Costa de Souza

Feruccio Branco Bilich

José Maurício Lindoso de Araújo

Paulo Rogério Albuquerque de Oliveira

### **ELABORAÇÃO**

Fábio Costa de Souza

### **REVISÃO**

Emanuel de Araújo Dantas

### **EDITORAÇÃO ELETRÔNICA**

Willian Melo

O Informe de Previdência Social é uma publicação mensal do Ministério da Economia - ME, de responsabilidade da Subsecretaria de Regime Geral de Previdência Social e elaborada pela Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários.

Também disponível na internet, no endereço: [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)

É permitida a reprodução total ou parcial do conteúdo desta publicação desde que citada a fonte.

ISSN da versão impressa 2318-5759

### **Correspondência**

Ministério da Economia - ME • Subsecretaria de Regime Geral de Previdência Social

Esplanada dos Ministérios Bloco F, 7º andar, Sala 750 • 70059-900 – Brasília-DF

Tel. (061) 2021-5011. Fax (061) 2021-5408

E-mail: [cgep@previdencia.gov.br](mailto:cgep@previdencia.gov.br)

# Artigo

## **A Proposta de Desconstitucionalização da Reforma da Previdência – PEC nº 6/2019**

**LEONARDO JOSÉ ROLIM GUIMARÃES<sup>1</sup>  
JOSÉ MAURÍCIO LINDOSO DE ARAUJO<sup>2</sup>  
ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI<sup>3</sup>**

COORDENAÇÃO-GERAL DE ESTUDOS  
PREVIDENCIÁRIOS, DA SECRETARIA ESPECIAL DE  
PREVIDÊNCIA E TRABALHO/ME

# A PROPOSTA DE DESCONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA – PEC Nº 6/2019

## 1. Introdução

Após quase dois anos de intensos debates sobre a necessidade de mudanças constitucionais no sistema de previdência, novamente as discussões em torno do tema se intensificaram, em especial após o Resultado das Eleições 2018 para a Presidência da República e para os mandatos parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Nesse novo contexto político, como ampla e publicamente prenunciado, em 20 de fevereiro de 2019, o Poder Executivo Federal encaminhou ao Congresso Nacional nova proposição de reforma constitucional da previdência, nos termos da **Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 6/2019**<sup>4</sup>, visando assegurar um modelo de previdência que seja financeira e atuarialmente mais sustentável, assim como justo do ponto de vista social.

A atual PEC nº 6/2019 integra o que se tem denominado de **Nova Previdência**, constituída por outras três proposições legislativas, a saber:

- **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019 (conversão da Medida Provisória – MP nº 871, de 18 de janeiro 2019)**, que aprimora a gestão dos benefícios da Previdência Social e instituir ações de combate a fraudes e irregularidades, mediante a implementação de programa permanente de revisão da concessão e da manutenção dos benefícios administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS;

- **Projeto de Lei – PL nº 1.645/2019**, que dispõe sobre a reforma no sistema de proteção social dos Militares; e

---

1 Mestre em Direção e Gestão de Planos e Fundos de Pensão pela Universidade de Alcalá, Espanha (2015), especialização em Administração pela Universidade de Brasília (1999) e em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP (1996). Está, desde 01/2019, no cargo de Secretário de Previdência do Ministério da Economia. É, desde 2003, consultor de orçamento da Câmara dos Deputados, nas áreas de previdência, trabalho e assistência social e instrutor do Centro de Formação, treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR). Foi secretário de políticas de previdência social do ex-Ministério da Previdência Social (de 01/2011 a 04/2014).

2 Analista Técnico de Políticas Sociais – ATPS. Coordenador de Políticas Previdenciárias da Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários do Ministério da Economia.

3 Mestre em Economia pelo IPE/USP e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/Espanha e pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS). Doutorando em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid. O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (assessor especial do Ministro, Diretor do Departamento do RGPS e Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (assessor especial do Ministro e Coordenador-Geral de Emprego e Renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA (Coordenador de Seguridade Social) e OIT. Foi membro do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Ganhador do Prêmio Interamericano de Proteção Social (2º lugar) da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) em 2015 e do Prêmio SOF de Monografia (2º lugar) do Ministério do Planejamento/ESAF em 2016. (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).

4 Em 2018, a tramitação da **PEC nº 287/2016**, que havia sido encaminhada em dezembro de 2016 ao Congresso Nacional, foi suspensa em decorrência da intervenção federal decretado no estado do Rio de Janeiro, nos termos do Decreto nº 9.288, de 16 de fevereiro de 2018, até 31 de dezembro de 2018. Em termos estruturais, a desconstitucionalização tratada neste artigo representa uma das principais diferenças entre a PEC nº 287/2016 e a PEC nº 6/2019.

• **Projeto de Lei – PL nº 1.646/2019**, que estabelece medidas para o combate ao devedor contumaz e de fortalecimento da cobrança da dívida ativa.

Com a nova proposta, velhos e novos mitos surgiram ou renasceram no debate das medidas apresentadas. Um importante ponto estrutural que se encontra posto no âmbito das discussões em torno da PEC nº 6/2019 é a chamada **desconstitucionalização**. Isto é, propõe-se que temas previdenciários cujo regramento não exige previsão constitucional deixem de ser tratados diretamente no corpo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 e passem a ser disciplinados por intermédio de leis complementares.

Embora alguns grupos na sociedade estejam questionando esse aspecto da proposta, muitas vezes, parece haver a necessidade de maior esclarecimento do que exatamente está se querendo dizer por desconstitucionalização de normas previdenciárias, assim como de qual é o alcance das alterações propostas. Isso porque, não raro, os argumentos contrários a essa medida se baseiam em alegações generalizadas e que tendem a equivocadamente a simplificar ou reduzir o teor da PEC nº 6/2019 a uma proposta contrária à tutela constitucional de direitos e garantias de natureza previdenciária.

Sem o objetivo de exaurir o tema, com enfoque maior nas disposições relativas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS e com o intuito principal de esclarecer este importante eixo da proposta da Nova Previdência, o presente artigo está organizado da seguinte forma: **(a)** na primeira parte, é feita uma explicação sobre a proposta de desconstitucionalização contida na versão original da PEC nº 6/2019; **(b)** posteriormente, são apresentadas comparações internacionais no que diz respeito a forma como diferentes constituições dispõem ou não sobre o direito à previdência social; **(c)** por derradeiro, são formuladas as considerações finais.

## **2. A desconstitucionalização esperada com a PEC nº 6/2019**

A **desconstitucionalização**<sup>5</sup> de normas previdenciárias consiste, essencialmente, na retirada da Constituição de disposições permanentes sobre temas que, por sua natureza, não exigem disciplinamento em âmbito constitucional, razão pela qual poderiam ser melhor tratadas na legislação infraconstitucional.

---

5 Cabe diferenciar a desconstitucionalização analisada nesta oportunidade da desconstitucionalização que ocorre no contexto do estudo da dinâmica constitucional, o qual se volta para os efeitos das normas constitucionais no tempo. Nesse campo de estudo, o fenômeno da desconstitucionalização se caracteriza quando normas de uma constituição anterior (constituição revogada) são recepcionadas por uma nova constituição na condição de normas infraconstitucionais. Ressalve-se que tal fenômeno não ocorreu no Brasil com a Constituição de 1988 com relação a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 (FERNANDO, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 9. Ed. Salvador. JusPODIVM, 2017).

Em específico, a **PEC nº 6/2019** propõe que as matérias objeto de desconstitucionalização passem a ser dispostas em **leis complementares, de iniciativa reservada ao Poder Executivo Federal** e imbuídas de maior nível de detalhamento. A proposta de Reforma da Previdência, mediante dispositivos autônomos, também estabelece regras de transição que seriam aplicáveis de imediato, no período entre a promulgação da emenda constitucional e a entrada em vigor das eventuais legislações complementares.

Com a desconstitucionalização proposta pela PEC nº 6/2019, espera-se que seja possível, quando justificável, adaptar a legislação previdenciária de forma tempestiva e eficaz, tendo em vista o menor *quorum* exigido para a provação de leis complementares do que emendas constitucionais, o que proporciona certa flexibilidade para mudanças necessárias, sem detrimento do nível adequado de estabilidade das normas em vigor e sempre com a observância dos princípios e normas gerais da Constituição.

Depreende-se da PEC nº 6/2019, ainda que implicitamente, que a justificativa pela opção por **lei complementar** decorre de dois fatores principais: em primeiro lugar, o *quorum* mais elevado previsto para a sua aprovação, de maioria absoluta ou qualificada; e, em segundo, a vedação de edição de medida provisória sobre matéria reservada a lei complementar, por força do inciso III do § 1º do art. 62 da Constituição.

Tais balizas do processo de aprovação de lei complementar visam estabelecer uma dinâmica de debate pautada por maior ponderação e consenso em torno da matéria em discussão, proporcionando, sobretudo, maior estabilidade quando da análise de eventuais propostas de modificação<sup>6</sup>.

Em suma, a **lei complementar** se distingue da **lei ordinária** em razão do *quorum* especial mais elevado para aprovação e da especialização de matérias taxativamente previstas na Constituição<sup>7</sup>.

De acordo com o art. 69 da CRFB/1988, para a aprovação do projeto de lei complementar, são necessários votos favoráveis da **maioria absoluta**, em cada uma das Casas do Congresso Nacional (257 votos dos deputados e 41 votos senadores). Em se tratando de projeto de lei ou de conversão de medida provisória, exige-se **maioria simples** dos votos, presente a maioria absoluta dos parlamentares. Por sua vez, a **emenda constitucional** demanda de *quorum* especial para a sua aprovação, devendo ser discutida

---

6 De acordo com Manoel Gonçalves Ferreira Filho (Curso de Direito Constitucional. 38 ed., ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012): “Essa maioria é, assim, um sinal certo da maior ponderação que o constituinte quis ver associada ao seu estabelecimento. (...) Criando um *tertium genus*, o constituinte o faz tendo um rumo preciso: resguardar certas matérias de caráter paraconstitucional contra mudanças constantes e apressadas, sem lhes imprimir rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, logo que necessário”.

7 É de se lembrar que, apesar de divergências doutrinárias, conforme jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal – STF, inexistente hierarquia entre leis complementares e leis ordinárias, havendo apenas campos materiais de competência distintos (nesse sentido: ADC 1, rel. min. Moreira Alves, julgamento em 1º-12-1993, Plenário, DJ de 16-6-1995).

e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros, de acordo com o § 2º do art. 60 da CRFB/1988.

Atualmente, a legislação infraconstitucional previdenciária afeta ao RGPS é de natureza ordinária<sup>8</sup>: notadamente as Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, que disciplinam, respectivamente, o Plano de Benefícios da Previdência Social e o Plano de Custeio da Seguridade Social). Constata-se, desse modo, a prática comum de alteração da legislação previdenciária iniciada pela edição de medida provisória que são, em regra, transformadas em lei<sup>9</sup>.

Em razão dos limites deste artigo, serão analisados os aspectos gerais da proposta de desconstitucionalização. Porém, a forma como a desconstitucionalização pode vir a ocorrer – seja por lei complementar de iniciativa reservada do Poder Executivo, seja por lei ordinária de iniciativa geral – demanda estudo específico, não se encontrando imune a aperfeiçoamentos.

Em linhas gerais, a **PEC nº 6/2019** dispõe sobre a **desconstitucionalização** nas redações propostas para os **§§ 1º, 2º e 5º do art. 40** e para os **§§ 1º e 7º do art. 201 da CRFB/1988**. Nesse horizonte, leis complementares, de iniciativa do Poder Executivo Federal, passariam a dispor sobre critérios e parâmetros aplicáveis ao RGPS e a todos os Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos titulares de cargos efetivos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações públicas.

De acordo com os mencionados dispositivos da PEC nº 6/2019, as respectivas leis complementares disciplinariam parâmetros tanto do RGPS quanto dos RPPS no que diz respeito aos seguintes temas:

---

8 Por força do § 1º do art. 201 da Constituição (na redação dada pela EC nº 20/1998 e posteriormente pela EC nº 47/2005), as únicas matérias que são objeto de lei complementar são: aposentadoria especial devida ao segurado que tiver trabalhado sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física; e quando se tratar de segurados com deficiência. A Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013, regulamenta a aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do RGPS. Com relação à aposentadoria especial, o art. 15 da EC nº 20/1998 dispõe que, até que a lei complementar a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213/1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

9 A título meramente ilustrativo, entre 1991 e 2019, a Lei nº 8.213/1991 foi alterada por um total de 48 atos normativos, dentre os quais constata-se 30 medidas provisórias, que foram convertidas em lei (26), rejeitadas (1), perderam eficácia por decurso de prazo (1) ou permanecem em vigor (2), por força do art. 2º da EC nº 32/2001.

10 Nos termos da **PEC nº 6/2019 (art. 40, § 1º, “e”)**, haverá a possibilidade de idade mínima e de tempo de contribuição distintos da regra geral em favor de servidores públicos: (a) titulares do cargo de professor que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; (b) das polícias legislativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; da polícia federal; da polícia rodoviária federal; da polícia ferroviária federal; e das polícias civis; (c) agentes penitenciários e socioeducativos; (d) cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e enquadramento por periculosidade; e (e) com deficiência, previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar.

- rol taxativo dos benefícios e dos beneficiários;
- para os RPPS, requisitos de elegibilidade para aposentadoria, que contemplará as idades, os tempos de contribuição, de serviço público, de cargo e de atividade específica
- para o RGPS, requisitos de elegibilidade para os benefícios, que contemplarão idade mínima, tempo de contribuição, carência e limites mínimo e máximo do valor dos benefícios;
- regras e condições para acumulação de benefícios;
- para a concessão e manutenção do benefício de pensão por morte, rol, qualificação e requisitos necessários para enquadramento dos dependentes, o tempo de duração da pensão por morte e das cotas por dependentes
- regras de cálculo e de reajustamento dos benefícios; e
- regras diferenciadas exclusivamente em favor de determinadas categorias de servidores públicos<sup>10</sup> ou segurados do RGPS<sup>11</sup>.

Com relação especificamente aos **RPPS** na proposta da PEC nº 6/2019, conquanto não seja o objeto principal deste estudo, note-se que o art. 40 da Constituição manteria disposições fundamentais a serem observadas de imediato por todos os regimes previdenciários dos servidores públicos.

Ademais, de acordo com a PEC nº 6/2019 (incisos II a VIII do § 1º do art. 40), a lei complementar de iniciativa do Poder Executivo da União também disciplinaria matérias relacionadas à organização e ao funcionamento de todos os RPPS nas esferas federal, estadual e municipal, a saber:

- requisitos para a instituição e a extinção de RPPS, a serem avaliados por meio de estudo de viabilidade administrativa, financeira e atuarial, vedada a instituição de novo regime próprio de previdência social sem o atendimento desses requisitos;
- forma de apuração da base de cálculo e de definição da alíquota das contribuições ordinária e extraordinária do ente federativo, dos servidores públicos, dos aposentados e dos pensionistas;
- condições para instituição de fundos integrados com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 da Constituição e para vinculação dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza destinados a assegurar recursos para o pagamento dos proventos de aposentadoria e pensões;
- medidas de prevenção, identificação e tratamento de riscos atuariais, incluídos aqueles relacionados com a política de gestão de pessoal;
- mecanismos de equacionamento do deficit atuarial e de tratamento de eventual

---

11 De acordo com o da **PEC nº 6/2019 (art. 201, § 7º)**, a lei complementar do RGPS estabelecerá os critérios diferenciados exclusivamente em favor dos segurados: (a) com deficiência, previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; (b) cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade; (c) professores que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; e (d) trabalhadores rurais.

superavit;

- estruturação, organização e natureza jurídica da entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência, e admitida a adesão a consórcio público; e
- condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime.

Isso dito, adentrando nas principais questões relativas ao **RGPS**, é importante ressaltar que a maior parte dos temas que seriam objeto da proposta de desconstitucionalização já não têm (ou nunca tiveram) previsão constitucional, tais como: regras para pensão por morte para os dependentes e as disposições sobre cálculo e acúmulo dos benefícios<sup>12</sup>.

Igualmente, é importante notar que permaneceriam na Constituição as disposições norteadoras do sistema de proteção previdenciário, tais como os princípios fundamentais e as normas gerais que versam sobre direitos de natureza previdenciária, assim como sobre a organização e o funcionamento do RGPS, dentre outros temas.

Por isso, mostra-se equivocado afirmar que a desconstitucionalização, tal como proposta pela PEC nº 6/2019, visa retirar indiscriminadamente todas as disposições constitucionais relativas à Previdência Social, supostamente derogando o conteúdo essencial desses direitos para posterior previsão em lei complementar.

A desconstitucionalização proposta pela PEC nº 6/2019 gravita, principalmente, em torno da previsão de regras sobre idade mínima para aposentadoria e tempo de contribuição. Atualmente, os §§ 4º, 7º e 8º do art. 201 da CRFB/1988 disciplinam tais matéria, na redação dada pela Emenda Constitucional – EC nº 20, de 15 de dezembro de 1998<sup>13</sup>.

A rigor, é de se convir que a PEC nº 6/2019 também propõe a desconstitucionalização da regra de reajustamento que garante a irredutibilidade do valor real dos benefícios previdenciários, que demanda uma análise em separado em razão de suas peculiaridades.

Conforme dito anteriormente, por meio de legislação infraconstitucional, as regras previdenciárias podem ser estabelecidas com o indispensável detalhamento e necessária

---

12 Diferentemente, no caso dos RPPS, sabe-se que a Constituição dispõe, em detalhes, sobre regras de aposentadoria e cálculo de benefícios.

13 Art. 201. (...):

(...)

§ 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:

I - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II - sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, reduzido em cinco anos o limite para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, nestes incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal.

§ 8º Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior serão reduzidos em cinco anos, para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

flexibilidade, permitindo – quando justificável e de forma adequada e proporcional – a aprovação de mudanças capazes de adequar tempestivamente o RGPS a fatores (tanto intrínsecos quanto extrínsecos) que impõem desafios para o seu funcionamento e a sua sustentabilidade.

De certo, faz-se necessário manter em perspectiva que os desafios no âmbito do RGPS decorrem da conjunção de diversos fatores conjunturais e estruturais do sistema previdenciário. Ressalte-se, por exemplo, que a Previdência Social é afetada principalmente por dois fatores externos: o perfil demográfico da população brasileira (em especial com o envelhecimento populacional e a diminuição da taxa de fecundidade); e pelo do mercado de trabalho formal no contexto do desempenho macroeconômico.

Desse modo, por evidente, não se propugna por alterações constantes e discricionárias das regras dos benefícios do RGPS. Tampouco se cogita dispensar que mudanças sejam propostas com base em fundamentos técnicos, com o indispensável debate no Congresso Nacional e até mesmo posterior apreciação pelo Poder Judiciário da legalidade e constitucionalidade de dada política.

Ademais, não se coloca em discussão a decisão de se dispor sobre direitos sociais na CRFB/1988, sendo mantidas as demais normas estruturantes que tratam dos direitos, da organização e do funcionamento da Previdência Social.

Com efeito, a título exemplificativo, a versão original da PEC nº 6/2019 mantém na Constituição, dentre outros: **(a)** a previdência social no rol de direitos sociais constante dos direitos e garantias fundamentais; **(b)** a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo (art. 201, § 2º); **(c)** previsão de sistema especial de inclusão previdenciária para atender a trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda (art. 201, § 1º, VII); **(d)** a não incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadoria e pensão do RGPS (art. 195, II); **(f)** contribuição sobre o resultado da comercialização da produção rural para os produtores rurais, extrativistas e pescadores artesanais (segurados especiais do RGPS), assim como seus respectivos grupos familiares, observado o valor mínimo anual previsto em lei (art. 195, § 8º); **(g)** idade mínima e tempo de contribuição diferenciados em favor dos segurados: (i) com deficiência, previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar; (ii) cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade; (iii) professores que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; e (iv) trabalhadores rurais (segurados especiais e assalariados rurais).

Para além dessas breves considerações, mostra-se oportuno relembrar que **normas previdenciárias já foram desconstitucionalizadas no passado**, possibilitando a

implementação de importantes aperfeiçoamentos nas regras de cálculo de benefícios do RGPS.

A partir da promulgação da CRFB/1988, a primeira proposta de desconstitucionalização de regras do sistema previdenciário foi formalmente apresentada e debatida nos termos da **PEC nº 33, de 1995**<sup>14</sup>, que resultou na mencionada **EC nº 20/1998**.

De forma bastante paradigmática, o teor da PEC nº 33/1995 se assemelhava em muito ao da PEC nº 6/2019<sup>15</sup>. Nesse sentido, também constava expressamente ampla proposta de desconstitucionalização de normas previdenciárias, com previsão de que leis complementares passariam a disciplinar as matérias relacionadas ao RGPS e aos RPPS, mas mantendo a estrutura constitucional de ambos sistemas de previdência social<sup>16</sup>.

Após o longo processo de debate e tramitação da PEC nº 33/1995 na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, a despeito de diversos avanços alcançados, a proposta de desconstitucionalização veio a ser rejeitada quase que em sua integralidade.

De outra parte, um importante pilar da PEC nº 33/1995 já era a extinção da aposentadoria por tempo de serviço e a sua substituição por uma aposentadoria que combinasse requisitos de tempo de contribuição e idade. Mesmo após longo debate, essa a proposta tampouco foi aprovada no Congresso Nacional, uma vez que não se atingiu o número de votos necessário para a sua aprovação, por apenas um voto na Câmara dos Deputados.

Não obstante, como resultado da EC nº 20/1998, a aposentadoria por tempo de serviço, tanto integral quanto proporcional, foi extinta. Porém, a espécie de *aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição* permaneceu existindo, nos termos do atual § 7º do art. 201 da Constituição. E a discussão em torno da necessidade de uma idade mínima como regra geral para a aposentadoria do RGPS estendeu-se até os dias atuais.

A despeito do insucesso em se estabelecer uma idade mínima na Constituição, a **EC nº 20/1998 desconstitucionalizou a regra de cálculo das aposentadorias do RGPS**<sup>17</sup>,

---

14 Originalmente, nos termos da Mensagem nº 306, de 17 de março de 1995, o Poder Executivo havia encaminhado a PEC nº 21/1995, que modificava o sistema de previdência social. Porém, a proposta original veio a ser desmembrando na Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR (assim denominada até que a Resolução nº 20 da Câmara dos Deputados, de 2004, que alterou a nomenclatura e a competência para a atual Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC). Com isso, a PEC nº 21/1995 foi subdividida da seguinte forma: PEC nº 30/1995; PEC nº 31/95; PEC nº 32/95; e PEC nº 33/95.

15 De acordo com a Exposição de Motivos nº 12 do extinto Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, de 10 de março de 1995, o objetivo principal também era a unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada, visando viabilizar um sistema de previdência sustentável no longo prazo, diante da perspectiva concreta de deficits financeiros no contexto do crescimento acelerado da despesa previdenciária, a qual se agravava em face de fatores de natureza diversa, tal como a realidade do mercado de trabalho, as mudanças no perfil demográfico da população brasileira e necessidades de aperfeiçoamento da legislação. É de se reconhecer, porém, que as alterações encaminhadas pela PEC nº 33/1995, em sua versão original, podem ser consideradas mais severas do que as propostas pela PEC nº 6/2019.

16 Para uma análise detalhada do processo legislativo que ensejou a EC nº 20/1998, recomenda-se: AMARO, Meiriane Nunes. O Processo de Reformulação da Previdência Social Brasileira (1995-2004). Texto para Discussão 3 da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

mediante a alteração da redação original do art. 202 da CRFB/1988, que disciplinava o cálculo dos benefícios do RGPS, ao dispor que o benefício seria calculado sobre a média dos 36 últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês<sup>18</sup>.

Em virtude disso, e este é o ponto que merece especial destaque, possibilitaram-se duas importantes alterações para fins de cálculo das aposentadorias do RGPS, apresentadas e implementadas por meio da legislação ordinária, ante o insucesso em se estabelecer uma idade mínima na Constituição.

A **Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999**, redefiniu os critérios de cálculo dos benefícios de aposentadoria, com destaque para: (i) a ampliação progressiva do período de contribuição computado para apuração do salário de benefício (período base de cálculo – PBC), que passou a corresponder a 80% de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994<sup>19</sup>; e (ii) a instituição do Fator Previdenciário<sup>20</sup> no cálculo do salário de benefício, aplicável de forma obrigatória às aposentadorias por tempo de contribuição.

De acordo com a extensa Exposição de Motivos – EM nº 85, de 16 de agosto de 1999, que acompanhava o Projeto de Lei nº 1.527, de 21 de setembro de 1999, transformado na Lei nº 9.876/1999, tem-se que, de forma bastante sintética, a ampliação do PBC se justificou no fato de que a regra anteriormente em vigor, que se baseava exclusivamente nos últimos 3 anos de contribuição antes da aposentadoria, conferia a esse benefício um caráter regressivo, considerando que os trabalhadores com maior escolaridade e inserção mais favorável no mercado de trabalho tendem a auferir rendimentos mais elevados, à medida que se aproxima do tempo de aposentadoria. Em contrapartida, os trabalhadores com menor escolaridade e inserção menos favorável no mercado de trabalho têm uma trajetória salário mais ou menos linear.

Por outro lado, a despeito de se tratar de uma política fortemente contestada e objeto de diversas críticas, o fato é que o Fator Previdenciário é um mecanismo de auto ajuste do RGPS que visa dotar o sistema de “critérios que preservem o seu equilíbrio financeiro

---

17 Outras matérias também foram revogadas da redação original da CRFB/1988. Por exemplo, a imunidade dos proventos de aposentadoria e pensão a pessoa com idade superior a 65 anos, cuja renda fosse constituída, exclusivamente, de rendimentos do trabalho, na redação original do inciso II do § 2º do art. 153 da CRFB/1988.

18 Por sua vez, o art. 29 da Lei de Benefícios da Previdência Social – LBPS, Lei nº 8.213/1991, estabelecia, também na sua redação original, que o salário de benefício consistia na média aritmética simples de todos os últimos salários de contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de 36, apurados em período não superior a 48 meses.

19 O período de julho de 1994 coincide com um período de reduzidos níveis de inflação, com o Plano Real, o que permite minimizar eventuais distorções causadas pelo processo inflacionário nos rendimentos dos trabalhadores.

20 Em síntese, trata-se de equação aplicável de forma obrigatória à aposentadoria por tempo de contribuição e somente quando beneficiar o segurado na aposentadoria por idade, considerando a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do beneficiário ao se aposentar. Da sua aplicação decorre que, quanto menor a idade e o tempo de contribuição do segurado, menor será a renda mensal inicial do benefício.

e atuarial” (diretriz também acrescentada no caput do art. 201 pela EC nº 20/1998). Em última análise, o objetivo principal foi estimular os segurados a postergar o momento da aposentadoria e resguardar, em alguma medida, o equilíbrio financeiro do RGPS, haja vista a manutenção da espécie de aposentadoria exclusivamente por tempo de contribuição na Constituição<sup>21</sup>.

Registre-se que, mesmo com a desconstitucionalização da regra de cálculo dos benefícios do RGPS, o Fator Previdenciário teve a sua validade questionada judicialmente, mas o STF se manifestou, em sede de medida cautelar, pela sua constitucionalidade, nos termos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI’s nº 2.110 e 2.111.

Posteriormente, a aplicação do Fator Previdenciário deixou de ser obrigatória até mesmo para as aposentadorias por tempo de contribuição, em razão da **Lei nº 13.183, de 4 de novembro de 2015 (conversão da MP nº 676/2015)**, que instituiu a chamada **Regra 85/95 progressiva**, a qual possibilita o aumento da taxa de reposição<sup>22</sup> desse benefício, uma vez que o cálculo.

De acordo com a redação dada para o **art. 29-C da Lei nº 8.213/1991**, o segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for igual ou superior a 95 pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de 35 anos; ou igual ou superior a 85 pontos, se mulher, observado o tempo mínimo de contribuição de 30 anos. As somas de idade e tempo de contribuição são majoradas em um ponto, a cada dois anos, a partir de 31 de dezembro de 2018, alcançando somatório de 90/100 em 31 de dezembro de 2026. Assim, atualmente, aplica-se a Regra 96/86.

De forma bastante sucinta, mostra-se oportuno lembrar que, originalmente, a Regra 85/95 foi introduzida por meio de emenda aditiva durante a tramitação no Congresso Nacional do projeto de lei de conversão da **MP nº 664, de 30 de dezembro de 2014**, que dispunha principalmente sobre regras de pensão por morte e auxílio-doença. O Poder Executivo vetou esse trecho da proposta do Projeto de Lei de Conversão nº 4/2015 (conversão da MP nº 664/2014), nos termos da Mensagem nº 213, de 17 de junho de 2015, sob a razão principal do impacto ao equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social. Por razões políticas, na mesma data, editou-se a MP nº 676/2015, apenas para estabelecer a

---

21 Conquanto seja presumível algum nível de economia financeira para o RGPS com a instituição do Fator Previdenciário, considerando que a sua aplicação no cálculo do salário de benefício reduz o valor da renda mensal inicial com base na idade e na expectativa de sobrevida do segurado, a sua política não logrou impedir a continuidade de aposentadorias em idades relativamente jovens. Corroborando tais afirmativas, **em 2018, a idade média na data de concessão da ATC foi de apenas 55,6 anos para os homens e de 52,8 anos para as mulheres.**

22 Por taxa de reposição, entende-se a razão entre o valor da aposentadoria e o rendimento do trabalhador na atividade.

progressividade da Regra 85/95. Na sua versão original, o somatório dos pontos chegaria a 90/100 em 2022. Entretanto, o Congresso Nacional tornou tal progressão ainda mais lenta, conforme visto anteriormente, quando da aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 15/2015 (referente à MP nº 676/2015), o qual ensejou a Lei nº 13.183/2015.

Na prática, com a Lei nº 13.183/2015 (conversão da MP nº 676/2015), embora não se revogue legalmente o Fator Previdenciário, há evidente flexibilização da sua aplicação, tornando a sua existência bem menos efetiva, com potencial de agravar ainda mais a sustentabilidade do RGPS no longo prazo, em virtude do esperado aumento significativo do valor das aposentadorias por tempo de contribuição<sup>23</sup>.

Além dessas alterações de maior impacto, **o cálculo do valor do benefício de auxílio-doença também foi alterado por legislação infraconstitucional. A Lei nº 13.135, de 17 de junho de 2015 (conversão da MP nº 664/2014)** acrescentou o § 10 ao art. 29 da Lei nº 8.213/1991, a fim de estabelecer um teto para o valor desse benefício, na forma da média aritmética simples dos 12 últimos salários de contribuição. Isso porque, em suma, a regra anterior determinava que o salário de benefício do auxílio-doença, benefício de caráter temporário, fosse calculado da mesma forma que as aposentadorias em geral, ou seja, utilizando-se da média dos 80% maiores salários de contribuição de todo o período contributivo. Contudo, por vezes, essa regra ensejava situações não previstas originalmente, em que a renda mensal do auxílio-doença ficava acima da última remuneração auferida pelo trabalhador/segurado antes do seu afastamento.

Assim, a partir da desconstitucionalização das regras de cálculo dos benefícios do RGPS, com a exceção da Fórmula 86/96, o que se tem é um histórico de grandes esforços políticos para aprovar alterações legislativas no Congresso Nacional que buscam concretizar, no contexto socioeconômico brasileiro, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social, com critérios de proporcionalidade e razoabilidade e observando normas e princípios da Constituição.

### **3. A experiência internacional: o direito à previdência social em diferentes constituições**

Com o objetivo de apresentar um panorama da experiência internacional no que tange ao direito à previdência social e a sua positivação (ou não) em sede constitucional, no presente estudo comparado, foram analisados os textos de 93 constituições, conforme

---

23 Diversos estudos apontam para o agravamento do desequilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, no longo prazo, em razão da Regra 86/96. Nesse sentido, COSTANZI, Rogério Nagamine; FERNANDES, Alexandre Zioli; e ANSILIERO, Graziela. **O Princípio Constitucional de Equilíbrio Financeiro e Atuarial no Regime Geral de Previdência Social: Tendências Recentes e o Caso da Regra 85/95 Progressiva**. Texto para Discussão 2.395. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Rio de Janeiro. 2018.

tabela anexa, a qual também contém informações adicionais para fins de consulta<sup>24</sup>. Impõe-se observar que não se pretende transportar modelos estrangeiros para o caso brasileiro, e sim conduzir e apresentar uma breve análise comparativa capaz de identificar tendências internacionais, contribuindo para a formulação de opiniões e tomada de decisão em torno do debate sobre a desconstitucionalização, seja diante da proposta concreta da PEC nº 6/2019, seja no caso de eventual ressurgimento do tema no futuro. Nesse sentido, um olhar sobre as constituições pesquisadas permite identificar aspectos convergentes e divergentes sobre o tema que perpassam os diferentes países.

Os textos das Constituições analisadas foram obtidos nas seguintes fontes:

a) **Constitute Project. Comparative Constitutions Project.** Disponível em: [www.constituteproject.org/](http://www.constituteproject.org/);

b) **La protección del derecho a la Seguridad Social en las Constituciones Latinoamericanas.** Preparado por Carlos H. García Guzmán. 2014. OIT. Disponível em: [www.ilo.org/normes](http://www.ilo.org/normes);

c) **The protection of the right to Social Security in European Constitutions.** Preparado por Lola Tonini Alabiso. 2012. Organização Internacional do Trabalho – OIT. Disponível em: [www.ilo.org/normes](http://www.ilo.org/normes); e

d) **Political Databe of the Americas.** Georgetown University Center for Latin American Studies. Disponível em: <http://pdba.georgetown.edu/>.

Somente as disposições vigentes do corpo das constituições foram objeto de análise. Portanto, eventuais dispositivos revogados e/ou autônomos de emendas constitucionais foram desconsiderados. Vale ressaltar que o ano da constituição diz respeito a data de promulgação original, ainda que o dispositivo em análise possa ter sido acrescentado em momento posterior por meio de emenda.

Ademais, é comum que a previdência social esteja disciplinada em conjunto com outros direitos e políticas sociais e econômicas, tais como educação, trabalho, saúde e

---

24 Na literatura especializada, recomenda-se: NOGUEIRA, Naron G. **A Constituição e o Direito à Previdência Social.** São Paulo: LTr, 2009.

assistência social. Nesses casos, para fins desta pesquisa, foram identificadas e analisadas normas que disciplinam a previdência social pública, isto é, o sistema de aposentadorias e pensões em seu sentido mais abrangente e destinado aos trabalhadores em geral de dado país.

Em virtude disso, foram consideradas disposições voltadas para regimes específicos de servidores públicos, categorias específicas de trabalhadores ou agentes políticos. No caso brasileiro, trata-se do RGPS. Não obstante, tal como no caso brasileiro, é prática comum encontrar regras específicas em outras constituições que disciplinem certos aspectos dos sistemas previdenciários de servidores públicos e agentes políticos<sup>25</sup>.

Considerando as constituições dos 93 países pesquisados, foram obtidos os seguintes resultados:

- **78** (83,9%) mencionam o direito à previdência social no texto constitucional;
- **62** (66,7%) dispõem expressamente sobre a previdência como direito fundamental ou social;
- **21** (22,6%) disciplinam os princípios do sistema de previdência social;
- **39** (42%) elencam os benefícios ou riscos cobertos;
- **3** (3,2%) tratam da regra de reajustamento dos benefícios;
- **2** (2,2%) dispõem sobre o piso previdenciário;
- **17** (18,3%) estabelecem regras de financiamento ou orçamento;
- **30** (32,3%) estabelecem regras de repartição de competência legislativa;
- **1** (1,1%) trata de condições de acesso a benefícios;
- **Nenhuma** das constituições continha regra de cálculo de benefício; e
- Considerando-se apenas as **78 constituições que dispõem sobre a previdência social**, verifica-se que a maior parte tem um nível de detalhamento considerado **baixo (76,9%) ou médio (20,5%)**. Apenas duas constituições possuem um nível de detalhamento considerado **alto (2,6%)**: Equador e Suíça.

Verifica-se que a grande maioria das Constituições dispõe, em maior ou menor medida, sobre o direito à Previdência Social, havendo pouca discrepância entre os continentes pesquisados (Américas, Europa, África, Ásia e Oceania).

Com a exceção do Canadá, da Inglaterra, de Israel e da Nova Zelândia, os países objeto da pesquisa possuem constituições escritas ou codificadas em sentido formal e em um único documento<sup>26</sup>.

---

25 Nesse sentido, por exemplo, diversas constituições tratam da idade máxima de serviço público. Por exemplo, a idade de aposentadoria compulsória dos juizes é prevista nas seguintes constituições: Chile, aos 75 anos (art. 80); África do Sul, aos 70 anos (art. 176); e Eslováquia, aos 65 anos (art. 147).

As constituições dos seguintes países não possuem qualquer previsão sobre o direito à previdência social: Estados Unidos; Jamaica; Dinamarca; Inglaterra; Irlanda; Noruega; Botswana; Jordânia; Togo; Butão; Catar; Israel; Líbano; e Nova Zelândia.

Dentre os textos analisados, apenas as constituições do Equador e da Suíça continham maior detalhamento sobre os diferentes aspectos dos seus respectivos sistemas previdenciários.

A Constituição de Gana, de 1992, foi a única a dispor expressamente sobre regra de acesso, ao tratar, em específico, de idade mínima de aposentadoria, no âmbito de suas disposições transitórias. Em Gana, a idade mínima de aposentadoria é de 60 anos para homens e mulheres<sup>27</sup>. A legislação ganense permite aposentadoria antecipada aos 55 anos de idade e desde que o segurado conte com, no mínimo, 180 contribuições mensais, mas com redução na renda do benefício, de 60% (com 55 anos de idade) a 90% (com 59 anos de idade)<sup>28</sup>.

É de se ver, portanto, que a constitucionalização do direito à previdência social não é um fato isolado e nem representa inovação pela CRFB/1988. Constata-se, uma tendência mundial de se positivar o direito à previdência social em normas constitucionais, notadamente com as constituições elaboradas a partir do Século XX, que demarcam a passagem do constitucionalismo liberal para o constitucionalismo social. No entanto, tais disposições tendem a ocorrer de forma geral e abstrata, com o intuito de estabelecer diretrizes gerais, com pouco ou nenhum detalhamento.

Assim, em nenhuma das constituições analisadas encontrou-se o mesmo nível de detalhamento do sistema de previdência tal como estabelecido pela CRFB/1988, a qual, ao dispor sobre a Seguridade Social e a Previdência Social, fixa idade de aposentadoria, estabelece tempo de contribuição e detalha o cálculo de determinados benefícios, dentre tantas outras disposições.

Para fins e nos limites deste estudo, importa ressaltar que, do ponto de vista da dinâmica histórica do constitucionalismo e da teoria dos direitos fundamentais<sup>29</sup>, a **previdência social** (na acepção de um sistema de proteção social que visa garantir renda ao segurado e/ou aos seus

---

26 Quanto à sistematização ou forma, as constituições podem ser classificadas como escritas ou não escritas. Constituição escrita: é aquela elaborada de forma escrita e sistemática em um documento único, feita de uma vez só (por meio de um processo específico ou procedimento único), de um jato só por um poder, convenção ou assembleia constituinte. Em linhas gerais, a constituição moderna representa a ordenação sistemática e racional da comunidade política, plasmada em um documento escrito. Constituição não escrita: é aquela elaborada e produzida com documentos esparsos (de modo esparso) no decorrer do tempo, paulatinamente desenvolvidos, de forma histórica, fruto de um longo e contínuo processo de sedimentação e consolidação constitucional. Um exemplo clássico e comumente citado é o da Constituição inglesa que é intitulada de não escrita, além de ser histórica e também costumeira (consuetudinária). (FERNANDES, Bernardo G. Curso de Direito Constitucional. 9ª Edição. Salvador: Editora JusPODIVM, 2017).

27 Constituição de Gana: Primeira Agenda. Disposições Transitórias (...) Parte IV Diversos: (...)

13. IDADE PARA PENSÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

A despeito do artigo 199 desta Constituição, uma pessoa não tem direito a receber pensão ao abrigo do Regime de Seguridade Social da Lei da Seguridade Social, 1991 (PNDCL 247), antes de atingir a idade de cinquenta e cinco anos, salvo decisão em contrário do Parlamento.

28 Social Security Programs Throughout the World – SSPTW, Africa, 2017. International Social Security Association/Associação Internacional de Seguridade Social – ISSA/AISS.

dependentes em razão de determinados riscos sociais de natureza temporária ou permanente) é categorizada como um **direito fundamental social**. Assim, a positivação do direito à previdência social nas constituições não é um fenômeno que ocorre de forma isolada, e sim no contexto maior do progressivo desenvolvimento do constitucionalismo e da positivação dos direitos fundamentais em documentos constitucionais. Inclusive, o constitucionalismo moderno é caracterizado por constituições que, em geral, passam a abarcar cada vez mais matérias que não são materialmente constitucionais, mas apenas formalmente constitucionais<sup>30</sup>.

Nesse passo, é no curso do constitucionalismo moderno e no desenvolvimento do estado social<sup>31</sup> que surgem os direitos de segunda dimensão: direitos sociais, culturais e econômicos<sup>32</sup>. Portanto, partindo da premissa de que as constituições são, em maior ou menor medida, fruto do contexto histórico em que elaboradas, é natural que, por um lado, grande parte das constituições mais antigas não tenham positivado o direito à previdência social, permitindo que a legislação infraconstitucional trate desse tema, e, por outro, a maioria das constituições democráticas do Século XX disponha expressamente, com maior ou menor detalhe, sobre direitos socioeconômicos ou estabeleçam diretrizes para implementar progressivamente tais direitos, dentre os quais se encontra o direito à previdência social.

---

29 Para fins deste estudo, adota-se a definição de “**direitos fundamentais**” como sendo aqueles direitos positivados e protegidos pelo direito constitucional interno, em oposição aos “**direitos do homem**” (no sentido de direitos naturais, não positivados) e “**direitos humanos**” (reconhecidos e positivados no âmbito do direito internacional).

30 Em síntese, normas ou regras materialmente constitucionais são aqueles que, por seu conteúdo, dizem respeito à forma do Estado e de governo e a estruturação dos poderes e repartição de competências. Por sua vez, normas formalmente constitucionais são aquelas que não são tipicamente constitutivas do Estado e da sociedade e não se voltam para a organização e a separação de poderes do Estado. Porém, para todos os fins e efeitos, inexistente qualquer hierarquia entre essas duas espécies de normas, uma vez positivadas na constituição. “Tais regras têm apenas a forma de constitucionais. São, portanto, normas (apenas) formalmente constitucionais. A inclusão dessas regras de conteúdo não constitucional no corpo da Constituição escrita visa especialmente a sublinhar a sua importância. E, quando esta Constituição é rígida, a fazê-la gozar da estabilidade que a referida Constituição rígida confere a todas as suas normas” (Manoel Gonçalves Ferreira Filho. **Curso de Direito Constitucional**. 38 ed., ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012).

31 Os exemplos clássicos de constituições sociais são as Constituições de Querétaro do México de 1917 e a de Weimar da Alemanha de 1919. “A Constituição de Weimar acabou tendo uma curta duração, uma vez que já em 1933 os nazistas assumiram o poder na Alemanha e destruíram a República de Weimar. A Constituição do México, embora ainda em vigor, já sofreu mais de três centenas de alterações e durante muitos anos foi praticamente ignorada pelo governo.” (NOGUEIRA, Narlon G. A Constituição e o Direito à Previdência Social. São Paulo: LTr, 2009.)

32 Ainda que de forma bastante simplificada, do ponto de vista histórico, o termo **constitucionalismo moderno** tende a ser utilizado para a fase compreendida entre o final do Século XVIII a meados do Século XX, podendo ser subdividido em dois períodos: liberal e social. O período do **constitucionalismo liberal** é caracterizado pelo surgimento das primeiras constituições escritas que estabeleciam o estado de direito (Rule of Law) e do desenvolvimento dos direitos fundamentais de primeira dimensão ou geração: direitos civis e políticos. O **constitucionalismo social** diz respeito à passagem para um modelo de estado social e de direitos fundamentais de segunda dimensão: sociais, econômicos e culturais. Ao tempo em que os direitos de primeira dimensão também são conhecidos como direitos negativos, por estabelecer um dever de não intervenção do poder estatal, os direitos de segunda dimensão também são denominados de direitos positivos, ao estabelecer a realização de prestações sociais. O constitucionalismo moderno é precedido pelo constitucionalismo antigo (da antiguidade clássica e do estado absolutista) e sucedido pelo **constitucionalismo contemporâneo** (após a Segunda Guerra Mundial), caracterizado pelo consagração do estado democrático de direito e dos direitos fundamentais de terceira dimensão (relacionados à fraternidade ou solidariedade, tais como o direito ao meio ambiente, desenvolvimento e comunicação) e quarta dimensão (que compreende os direitos à democracia, informação e ao pluralismo) (NOVELINO, Marcelo. Manual de Direito Constitucional. 9. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014).

Nesse sentido, por exemplo, a Constituição dos Estados Unidos de 1787 é considerada o marco principal do constitucionalismo moderno, período conhecido como constitucionalismo liberal que consagra os direitos civis e políticos de primeira dimensão. Assim, a ausência de normas que tratem de previdência social decorre, em grande medida, do período histórico em que elaborada a Constituição norte-americana (final do Século XVIII).

Inclusive, nos Estados Unidos, em 11 de janeiro de 1944, o Presidente Franklin D. Roosevelt, no seu *State of the Union Address*, apresentou uma proposta de *Second Bill of Rights* ou *Economic Bill of Rights*, que tratava de direitos de segunda dimensão, dentre os quais “o direito à proteção adequada de receios econômicos decorrentes de idade avançada, doença, acidente e desemprego”. Porém, essa proposta não foi incorporada à Constituição americana na condição de emenda. Em 1935, Roosevelt já havia aprovada o *Social Security Act of 1935*, que estabelecia o programa de Previdência Social dos Estados Unidos, como parte do *New Deal*.

De outra parte, verifica-se que a extensão e o detalhamento da constitucionalização de direitos previdenciários não observam um padrão geral, sendo reflexo do contexto histórico e político de cada estado soberano que influenciam seu processo de elaboração e consenso em torno da positivação na constituição desses direitos. Logo, em linhas gerais, cada constituição pode vir a dispor, em maior ou menor detalhe, sobre a previdência social por razões internas comumente distintas e complexas. Nessa dimensão, é possível citar, por exemplo, o período histórico e a forma em que elaborada a constituição, o sistema jurídico e político de cada nação, religião, valores sociais e culturais de cada país e evidentemente questões socioeconômicas.

No caso do Equador, por exemplo, a Constituição de 2008 foi resultado de todo um contexto político e social pelo qual atravessava esse país, e que ensejou a convocação de uma assembleia constituinte para elaboração de nova constituição em 2007, promessa central da campanha eleitoral do então candidato Rafael Correa. De outro lado, no caso da Suíça, é preciso destacar que se trata de estado que se organiza na forma de uma Confederação Suíça, constituída por 26 Cantões, todos dotados de soberania e amplo poder político<sup>33</sup>. Por isso, a Constituição Federal da Confederação Suíça de 1999 demonstra a necessidade de tratar dos direitos mínimos a serem observados tanto pela Confederação quanto pelos Cantões, fixando regras de repartição de competência e estabelecendo diretrizes para o funcionamento e organização da previdência social<sup>34</sup>.

---

33 Constituição Federal da Suíça:  
Art. 3. Cantões

Os Cantões são soberanos, exceto na medida em que sua soberania é limitada pela Constituição Federal. Eles exercem todos os direitos que não são investidos na Confederação.

34 Com relação a forma de estado, na federação, tal como é o caso do Brasil, há distribuição do poder político em função do território, havendo um ente dotado de soberania e os outros entes de autonomia. Na confederação, há uma distribuição geográfica do poder político em que todos os entes são dotados de soberania.

Além disso, na prática, parece haver pouca correlação entre a extensão do catálogo de direitos previdenciários na constituição e o nível de proteção do sistema previdenciário ou de desenvolvimento social dos países. Nesse sentido, alguns países cuja constituição não dispõe ou dispõe minimamente sobre a previdência desfrutam de níveis presumidamente altos de desenvolvimento social. Alguns exemplos são: Canadá; Alemanha; e Coréia. Nesses países, o disciplinamento do sistema de previdência social ocorre principalmente por meio da legislação ordinária ou infraconstitucional. Cabe observar, dessa maneira, que o direito à previdência social, enquanto direito social à prestação material, é impactado pelo grau de desenvolvimento e prosperidade econômica dos estados individualmente considerados.

Não sobeja lembrar que, a despeito da impossibilidade de aprofundamento do tema nesta oportunidade, todas as considerações acima também se aplicam ao disciplinamento da Previdência Social pela CRFB/1988, decorrente do contexto histórico e político que se apresentava à época de sua elaboração, na qual o Brasil percorria o caminho em direção a um regime aberto, democrático e constitucional<sup>35</sup>.

Nesse particular, conforme visto na seção anterior, cabe destacar que a PEC nº 6/2019 não desconstrói tais diretrizes da Constituição de 1988, inclusive no que diz respeito à proposta de desconstitucionalização.

#### **4. Considerações finais**

Conforme visto, a PEC nº 6/2019 propõe a desconstitucionalização de normas previdenciárias que não demandam disciplinamento constitucional, com a finalidade de possibilitar aperfeiçoamentos na legislação previdenciária de forma mais eficaz e tempestiva.

Não se trata, portanto, de medida que visa retirar da CRFB/1988 todas as disposições relativas ao RGPS. Do ponto de vista geral, o disciplinamento de regras de cálculo e de idade de aposentadoria por meio de legislação infraconstitucional não parece ter o condão de erodir a estrutura fundamental do sistema de direitos e garantias previdenciários já assegurados no âmbito da CRFB/1988 e mantidos pela PEC nº 6/2019.

Na prática, conforme analisado, a desconstitucionalização de regras de cálculo promovida pela EC nº 20/1998 possibilitaram o aperfeiçoamento da legislação previdenciária em momento posterior, em especial, com a ampliação do PBC e da instituição do Fator Previdenciário.

---

35 Nesse sentido, por exemplo, pela primeira vez na experiência constitucional brasileira, os direitos econômicos e sociais são tratados de em separado, no Título VII que dispõe sobre a Ordem Econômica e Financeira e no Título VIII que trata da Ordem Social. Além disso, é de se ressaltar que os Direitos e Garantias Fundamentais (Título II) passam a constar das disposições iniciais do texto constitucional, sendo que em constituições anteriores os primeiros dispositivos versavam sobre temas como a organização dos poderes e repartição de competências. Ademais, destaca-se que a CRFB/1988 instituiu o Sistema de Seguridade Social, que engloba ações nas áreas de Previdência Social, Assistência Social e Saúde, com previsão no Capítulo II, do Título VII, que trata da Ordem Social, nos termos dos arts. 194 a 204.

Mesmo reconhecendo que a disposição final do texto constitucional é influenciada por diversos fatores, como por exemplo, a época em que foi elaborada, o contexto histórico e a evolução do sistema de previdência de cada país, a comparação internacional mostra com clareza que o Brasil é um ponto fora da curva no padrão mundial, como ocorre em outros pontos no âmbito previdenciário.

A pouca flexibilidade decorrente da manutenção dessas regras na Constituição é inadequada do ponto de vista da gestão da política previdenciária. Portanto, parece muito pouco justificável manter na Constituição parâmetros como idade de aposentadoria ou regra de cálculo de benefícios. Com efeito, tal realidade é incompatível com a necessidade de adequar com celeridade as regras previdenciárias às profundas transformações demográficas, sociais e de mercado de trabalho que ocorrem atualmente.

Caso a proposta de desconstitucionalização da PEC nº 6/2019 venha a ser rejeitada pelo Congresso Nacional, seria apropriado que, no mínimo, seja remetida para a legislação ordinária o disciplinamento de temas que não exigem previsão constitucional, tais como a idade mínima e o tempo de contribuição para as aposentadorias do RGPS.

## 5. Anexos

País	Texto constitucional e ano (a)	Previdência Social (b)	Direito fundamental ou social	Princípios ou normas gerais	Benefícios ou riscos cobertos	Regra de reajustamento	Piso previdenciário	Financiamento ou orçamento (c)	Repartição de competência legislativa	Condições de acesso a benefícios	Cálculo de benefício	Nível de detalhamento (d)
<b>Américas</b>												
Argentina	Constituição da Nação Argentina (1994)	X	X	X	X				X			Médio
Bolívia	Constituição Política do Estado (2009)	X	X	X	X				X			Médio
Canadá*	Lei Constitucional de 1867 e Lei Constitucional de 1982	X							X			Baixo
Chile	Constituição Política da República do Chile (1980)	X	X	X					X			Médio
Colômbia	Constituição Política da Colômbia (1991)	X	X	X		X	X		X			Médio
Costa Rica	Constituição Política da República da Costa Rica (1949)	X	X	X	X			X	X			Médio
Cuba	Constituição Política da República de Cuba (1992)	X	X	X	X							Baixo
El Salvador	Constituição Política da República de El Salvador (1983)	X	X	X				X				Médio
Equador	Constituição da República do Equador (2008)	X	X	X	X			X	X			Alto
Estados Unidos	Constituição dos Estados Unidos (1787) e "Bill of Rights" (1791) e demais Emendas											
Guatemala	Constituição Política da República da Guatemala (1985)	X	X	X	X			X				Médio
Honduras	Constituição Política da República de Honduras (1982)	X	X	X	X			X				Médio
Jamaica	A Ordem da Jamaica (Constituição) (1962)											
México	Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos (1917)	X	X	X	X				X			Médio
Nicarágua	Constituição Política da República de Nicarágua (1987)	X	X									Baixo
Panamá	Constituição Política do Panamá (1972)	X	X	X	X			X				Médio
Paraguai	Constituição da República do Paraguai (1992)	X	X	X	X			X				Médio
Peru	Constituição Política do Peru (1993)	X	X	X	X			X				Baixo
República Dominicana	Constituição Política da República Dominicana (2010)	X	X	X	X							Médio
Uruguai	Constituição da República Oriental do Uruguai (1967)	X	X	X	X	X		X				Médio
Venezuela	Constituição da República Bolivariana da Venezuela (1999)	X	X	X	X		X	X	X			Médio

País	Texto constitucional e ano (a)	Previdência Social (b)	Direito fundamental ou social	Princípios ou normas gerais	Benefícios ou riscos cobertos	Regra de reajustamento	Piso previdenciário	Financiamento ou orçamento (c)	Repartição de competência legislativa	Condições de acesso a benefícios	Cálculo de benefício	Nível de detalhamento (d)
<b>Europa</b>												
Albânia	Constituição da República da Albânia (1998)	X	X									Baixo
Alemanha	Lei Fundamental da República da Alemanha (1949)	X							X			Baixo
Andorra	Constituição do Principado de Andorra (1993)	X	X									Baixo
Austria	Constituição Federal (1920)	X							X			Baixo
Bélgica	Constituição da Bélgica (1831)	X	X									Baixo
Bulgária	Constituição da República da Bulgária (1991)	X	X									Baixo
Croácia	Constituição da República da Croácia (1990)	X	X									Baixo
Dinamarca	Lei Constitucional da Dinamarca (1953)				X							Baixo
Eslôvaquia	Constituição da República Eslovaca (1992)	X	X									Baixo
Espanha	Constituição Espanhola (1978)	X	X	X	X			X				Médio
Estônia	Constituição da República da Estônia (1992)	X	X									Baixo
Finlândia	Constituição da Finlândia (1999)	X	X		X							Baixo
França	Constituição da República Francesa (1958)	X							X			Baixo
Grécia	Constituição da Grécia (1975)	X	X					X	X			Baixo
Holanda (Países Baixos)	Constituição do Reino dos Países Baixos (1815)	X	X						X			Baixo
Hungria	Constituição da República da Hungria (2011)	X	X		X							Baixo
Inglaterra*	Magna Carta 91215; The Bill of Rights (1689); e The Human Rights Act (1998).											
Irlanda	Constituição da Irlanda (1937)											
Islândia	Constituição da República da Islândia (1944)	X			X							Baixo
Itália	Constituição da República Italiana (1947)	X	X						X			Baixo
Lituânia	Constituição da República da Lituânia (1992)	X			X							Baixo
Luxemburgo	Constituição do Grão-Ducado do Luxemburgo (1868)	X	X									Baixo
Noruega	Constituição do Reino da Noruega (1814)											
Polónia	Constituição da República da Polónia (1997)	X	X		X							Baixo
Portugal	Constituição da República Portuguesa (2005)	X	X									Baixo
República Checa	Constituição da República Checa (1992)	X	X		X							Baixo
Roménia	Constituição da Roménia (1991)	X	X					X				Baixo
Rússia	Constituição da Federação Russa (1993)	X	X		X							Baixo
Suécia	Instrumento de Governo (1974)	X	X						X			Baixo
Suíça	Constituição Federal da Confederação Suíça (1999)	X	X	X	X	X		X	X			Alto

País	Texto constitucional e ano (a)	Previdência Social (b)	Direito fundamental ou social	Princípios ou normas gerais	Benefícios ou riscos cobertos	Regra de reajustamento	Piso previdenciário	Financiamento ou orçamento (c)	Repartição de competência legislativa	Condições de acesso a benefícios	Cálculo de benefício	Nível de detalhamento (d)
<b>África</b>												
África do Sul	Constituição da República da África do Sul (1996)	X	X									Baixo
Angola	Constituição da República de Angola (2010)	X	X		X			X	X			Médio
Argélia	Constituição do Povo da República Popular Democrática da Argélia (1989)	X	X						X			Baixo
Botswana	Constituição de Botswana (1966)											
Cabo Verde	Constituição da República de Cabo Verde (1980)	X	X		X				X			Baixo
Camarões	Constituição da República de Camarões (1972)	X							X			Baixo
Congo	Constituição da República Democrática do Congo (2005)	X							X			Baixo
Costa do Marfim	Constituição da República da Costa do Marfim (2016)	X	X									Baixo
Egito	Constituição da República Árabe do Egito (2014)	X	X	X	X							Baixo
Gana	Constituição da República de Gana (1992)	X								X		Baixo
Jordânia	Constituição do Reino Haxemita da Jordânia (1952)											
Madagascar	Constituição da República de Madagascar (2010)	X	X		X				X			Baixo
Marrocos	Constituição do Reino de Marrocos (2011)	X							X			Baixo
Moçambique	Constituição da República de Moçambique (2004)	X	X									Baixo
Nigéria	Constituição da República Federativa da Nigéria (1999)	X							X			Baixo
Quênia	Constituição do Quênia (2010)	X	X									Baixo
Senegal	Constituição da República do Senegal (2001)	X							X			Baixo
Togo	Constituição da Quarta República do Togo (1992)											
Tunísia	Constituição da República Tunisiana (2014)	X							X			Baixo
Turquia	Constituição da República da Turquia	X	X	X								Baixo
Uganda	Constituição da República da Uganda (1995)	X	X									Baixo
Zimbábwe	Constituição da República do Zimbábwe (2013)	X	X									Baixo

País	Texto constitucional e ano (a)	Previdência Social (b)	Direito fundamental ou social	Princípios ou normas gerais	Benefícios ou riscos cobertos	Regra de reajustamento	Piso previdenciário	Financiamento ou orçamento (c)	Repartição de competência legislativa	Condições de acesso a benefícios	Cálculo de benefício	Nível de detalhamento (d)
<b>Ásia e Oceania</b>												
Afganistão	A Constituição da República Islâmica do Afeganistão (2004)	X	X									Baixo
Arménia	Constituição da República da Arménia (1995)	X	X		X							Baixo
Austrália	Lei Constitucional da Comunidade Australiana (1901)	X			X				X			Baixo
Azerbaijão	Constituição da República do Azerbaijão (1995)	X	X		X				X			Baixo
Bangladesh	Constituição da República Popular do Bangladesh (1972)	X	X		X							Baixo
Butão	Constituição do Reino do Butão (2008)											
Catar	A Constituição Permanente do Estado do Catar (2003)											
Coreia	Constituição da República da Coreia (1948)	X	X									Baixo
Geórgia	Constituição da Geórgia (1995)											
Índia	Constituição da República da Índia (1949)	X	X		X				X			Baixo
Indonésia	Constituição da República da Indonésia (1949)	X	X									Baixo
Iran	Constituição da República Islâmica do Irã (1979)	X	X		X			X				Baixo
Israel*	Leis Básicas: Dignidade Humana e Liberdade (1992); e Liberdade de Ocupação (1994).											
Japão	Constituição do Japão (1946)	X	X									Baixo
Líbano	Constituição da República do Líbano (1926)											
Nepal	Constituição da República Democrática Federal do Nepal (2015)	X	X	X	X							Baixo
Nova Zelândia*	Declaração de Direitos da Nova Zelândia (1990); e Lei dos Direitos Humanos (1993)											
Tailândia	Constituição do Reino da Tailândia (2017)	X			X							Baixo
Vietnam	Constituição da República Socialista do Vietnã (1992)	X			X							Baixo

**Nota:** foram utilizados os seguintes critérios: **Baixo** = 1 a 3; **Médio** = 4 a 6; **Alto** = 7 a 9.

Excepcionalmente, com relação à Constituição de Equador, considera-se o nível de detalhamento Alto, pois o texto constitucional discorre de forma bastante extensiva sobre a cada critério da Previdência Social.

\* **Constituições não codificadas ou não escritas.** Quanto à sistematização ou forma, as constituições podem ser classificadas como escritas ou não escritas. Constituição escrita: é aquela elaborada de forma escrita e sistemática em um documento único, feita de uma vez só (por meio de um processo específico ou procedimento único), de um jato só por um poder, convenção ou assembleia constituinte. Constituição não escrita: é aquela elaborada e produzida com documentos esparsos (de modo esparsos) no decorrer do tempo, paulatinamente desenvolvidos, de forma histórica, fruto de um longo e contínuo processo de sedimentação e consolidação constitucional. Um exemplo clássico e comumente citado é o da Constituição inglesa que é intitulada de não escrita, além de ser histórica e também costumeira (consuetudinária) FERNANDES, Bernardo G. Curso de Direito Constitucional. 9ª Edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2017).

**(a)** Foram analisadas somente disposições constantes do corpo das constituições, desconsiderando eventuais dispositivos autônomos em Emendas. Assim, o ano da constituição refere-se a sua promulgação original. Porém, foram consideradas atualizações por meio de emendas posteriores no texto constitucional.

**(b)** Existe menção expressa à previdência social. Neste estudo, compreende-se previdência social principalmente em seu sentido de sistema contributivo de aposentadoria e pensão. Além disso, é comum que a previdência social esteja disposta em conjunto com outros direitos e políticas sociais, tais como trabalho, saúde e assistência social. Nesses casos, procurou-se manter o foco apenas em políticas previdência social destinada aos trabalhadores em geral. Assim, tampouco foram consideradas disposições voltadas para regimes específicos de servidores públicos ou carreiras estatais.

**(c)** Benefícios ou riscos cobertos: ainda que descritos minimamente e não necessariamente de forma exaustiva.

**(d)** Financiamento e orçamento: regras mínimas de financiamento dizem respeito aos contribuintes (trabalhadores e empregadores, por exemplo), não necessariamente estabelecendo base de cálculo ou alíquota de contribuição.

#### **Obs.:**

**(a)** A Constituição do Canadá não é codificada em um único documento, sendo formada por diversos documentos que compõem coletivamente os níveis mais altos da legislação canadense. Neste estudo, foram analisados os dois principais atos normativos do Canadá. A Lei Constitucional de 1867 (também conhecido como “British North America Act” ou “Constitution Act”) descreve o sistema de governo canadense. A Lei Constitucional de 1982 que contém a Carta de Direitos e Liberdades (“Charter of Rights and Freedoms”), que descreve os direitos civis dos cidadãos canadenses e estabelece as regras para se emendar as leis constitucionais.

**(b)** A Constituição da Austrália não é codificada em um único documento, sendo formada por vários instrumentos. Neste estudo, analisou-se o Lei Consitucional da Comunidade Australiana, de 1901 (“Commonwealth of Australia Constitution Act”).

**(c)** A Constituição da Suécia consiste em quatro leis fundamentais: A constituição da Suécia consiste em quatro leis fundamentais. O Instrumento de Governo (1974: 152, posteriormente emendado) entre outras coisas, permite que os cidadãos obtenham informações livremente, realizem manifestações, formem partidos políticos e pratiquem sua religião.

**(d)** Israel não possui uma constituição escrita em único documento. Existem diversas Leis Básicas ou Fundamentais. Nesta oportunidade, foram analisadas as seguintes normas: Dignidade Humana e Liberdade (1992); e Liberdade de Ocupação (1992).

**(e)** A Constituição da Nova Zelândia é composta por diversas fontes, incluindo peças cruciais de legislação, vários documentos legais, leis comuns derivadas de decisões judiciais, bem como práticas constitucionais estabelecidas conhecidas como convenções. Neste estudo, foram analisados: A Declaração de Direitos da Nova Zelândia (1990) (“New Zealand Bill of Rights Act 1990”); e o Lei dos Direitos Humanos (1993) (“Human Rights Act 1993”)

#### **Fontes:**

Os textos das constituições analisadas foram obtidos nas seguintes fontes:

**(a)** Constitute Project. Comparative Constitutions Project. Disponível em: [www.constituteproject.org](http://www.constituteproject.org).

**(b)** Political Databe of the Americas. Georgetown University Center for Latin American Studies. Disponível em: [www.pdba.georgetown.edu](http://www.pdba.georgetown.edu).

**(c)** La Seguridad Social en las Constituciones Iberoamericanas. José Antonio Panizo Robles. Organización Iberoamericana de Seguridad Social – OISS. Disponível em: [www.oiss.org/La-Seguridad-Social-en-las/](http://www.oiss.org/La-Seguridad-Social-en-las/).

**(d)** The protection of the right to Social Security in European Constitutions. Lola Tonini Alabiso. International Labour Standards Department. International Labour Office – ILO. Online Edition, 2012. Disponível em: [www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/WCMS\\_369764/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/WCMS_369764/lang--es/index.htm).

The background of the page is a blurred image of a calculator and a line graph on a grid. The calculator is on the left, and the line graph is on the right. The line graph shows a fluctuating line that generally trends upwards. The text is centered in a white font on a dark red background.

**Receitas e  
Despesas do  
Regime Geral de  
Previdência Social  
Maio / 2019**

# Receitas e Despesas do Regime Geral de Previdência Social Abril / 2019

<b>Necessidade de Financiamento (INPC de maio/2019) - Em bilhões</b>	
No mês (maio/2019)	R\$ 14,92
Acumulado em 2019	R\$ 80,72
Últimos 12 meses	R\$ 202,68

## **RESULTADO DAS ÁREAS URBANA E RURAL**

Em maio de 2019, a arrecadação líquida urbana, incluída a arrecadação COMPREV, foi de R\$ 32,0 bilhões, registrando um recuo de 4,3% (-R\$ 1,5 bilhão) em relação a abril de 2019 e aumento de 3,7 % (+R\$ 1,1 bilhão) na comparação com maio de 2018. Já a arrecadação líquida rural foi de R\$ 716,6 milhões, evidenciando um aumento de 6,1% (+R\$ 41,1 milhões), em relação a abril de 2019, porém uma queda de 31,7% (-R\$ 332,1 milhões) quando comparada a maio de 2018.

A despesa com pagamento de benefícios urbanos, incluídas as despesas com sentenças judiciais urbanas e Comprev, foi de R\$ 37,7 bilhões, em maio de 2019, registrando uma leve queda de 0,2% (-R\$ 68,8 milhões) em relação a abril de 2019 e de 0,1% (-R\$ 34,4 bilhões), entre maio de 2019 e o mês correspondente de 2018. A despesa rural, incluídas as sentenças judiciais rurais, foi de R\$ 9,9 bilhões, em maio de 2019, evidenciando uma leve redução de 0,6% (-R\$ 61,1 milhões) em relação a abril deste ano e de 0,5% (-R\$ 52,4 milhões), quando comparada ao mês correspondente de 2018, conforme se pode observar na Tabela 1.

Em maio de 2019, as clientelas urbana e rural apresentaram necessidade de financiamento de R\$ 5,7 bilhões e R\$ 9,2 bilhões, respectivamente.

## **Tabela 1**

*Evolução da Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios Previdenciários e Resultado Previdenciário, segundo a clientela urbana e rural (2018 e 2019) – Resultado de maio/2019 em R\$ milhões – INPC*

Item	maio/18	abr/19	mai/19	Var. %	Var. %	Acumulado no Ano		Var. %
	( A )	( B )	( C )	( C / B )	( C / A )	2018	2019	
<b>1. Arrecadação Líquida (1.1 + 1.2 )</b>	<b>31.890,4</b>	<b>34.113,8</b>	<b>32.702,5</b>	<b>(4,1)</b>	<b>2,5</b>	<b>159.349,9</b>	<b>163.367,5</b>	<b>2,5</b>
<b>1.1 Arrecadação Líquida Urbana Total</b>	<b>30.841,7</b>	<b>33.438,3</b>	<b>31.985,9</b>	<b>(4,3)</b>	<b>3,7</b>	<b>154.876,7</b>	<b>160.105,6</b>	<b>3,4</b>
<b>1.1.1 Arrecadação Líquida Urbana</b>	<b>29.935,1</b>	<b>31.083,7</b>	<b>31.218,2</b>	<b>0,4</b>	<b>4,3</b>	<b>147.878,2</b>	<b>154.676,4</b>	<b>4,6</b>
1.1.2 Compensação Desoneração da Folha de Pagamento	906,6	2.353,6	766,3	(67,4)	(15,5)	6.998,5	5.412,9	(22,7)
1.1.3 Comprev	-	1,0	1,4	41,4	-	-	16,4	-
1.2 Arrecadação Líquida Rural	1.048,7	675,4	716,6	6,1	(31,7)	4.473,2	3.261,8	(27,1)
<b>2. Despesa com Benefícios (2.1 + 2.2 + 2.3)</b>	<b>47.707,3</b>	<b>47.750,4</b>	<b>47.620,5</b>	<b>(0,3)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>240.013,9</b>	<b>244.090,0</b>	<b>1,7</b>
2.1 Benefícios Previdenciários	46.448,5	46.558,2	46.380,8	(0,4)	(0,1)	230.294,6	232.301,4	0,9
2.1.1 Urbano	36.700,6	36.790,4	36.686,2	(0,3)	(0,0)	181.321,6	183.528,3	1,2
2.1.2 Rural	9.747,9	9.767,8	9.694,5	(0,8)	(0,5)	48.973,0	48.773,0	(0,4)
<b>2.2 Passivo Judicial</b>	<b>989,3</b>	<b>935,8</b>	<b>997,6</b>	<b>6,6</b>	<b>0,8</b>	<b>8.494,8</b>	<b>10.413,1</b>	<b>22,6</b>
<b>2.2.1 Urbano</b>	<b>781,7</b>	<b>739,5</b>	<b>789,1</b>	<b>6,7</b>	<b>0,9</b>	<b>6.694,4</b>	<b>8.232,8</b>	<b>23,0</b>
2.2.2 Rural	207,6	196,3	208,5	6,2	0,4	1.800,4	2.180,3	21,1
2.3 Comprev	269,5	256,4	242,1	(5,6)	(10,2)	1.224,5	1.375,6	12,3
<b>3. Resultado Previdenciário (1 - 2)</b>	<b>(15.816,9)</b>	<b>(13.636,6)</b>	<b>(14.918,0)</b>	<b>9,4</b>	<b>(5,7)</b>	<b>(80.664,0)</b>	<b>(80.722,6)</b>	<b>0,1</b>
3.1 Urbano (1.1 - 2.1.1 - 2.2.1 - 2.3)	(6.910,1)	(4.347,9)	(5.731,5)	31,8	(17,1)	(34.363,9)	(33.031,1)	(3,9)
<b>3.2 Rural (1.2 - 2.1.2 - 2.2.2)</b>	<b>(8.906,8)</b>	<b>(9.288,7)</b>	<b>(9.186,5)</b>	<b>(1,1)</b>	<b>3,1</b>	<b>(46.300,1)</b>	<b>(47.691,5)</b>	<b>3,0</b>

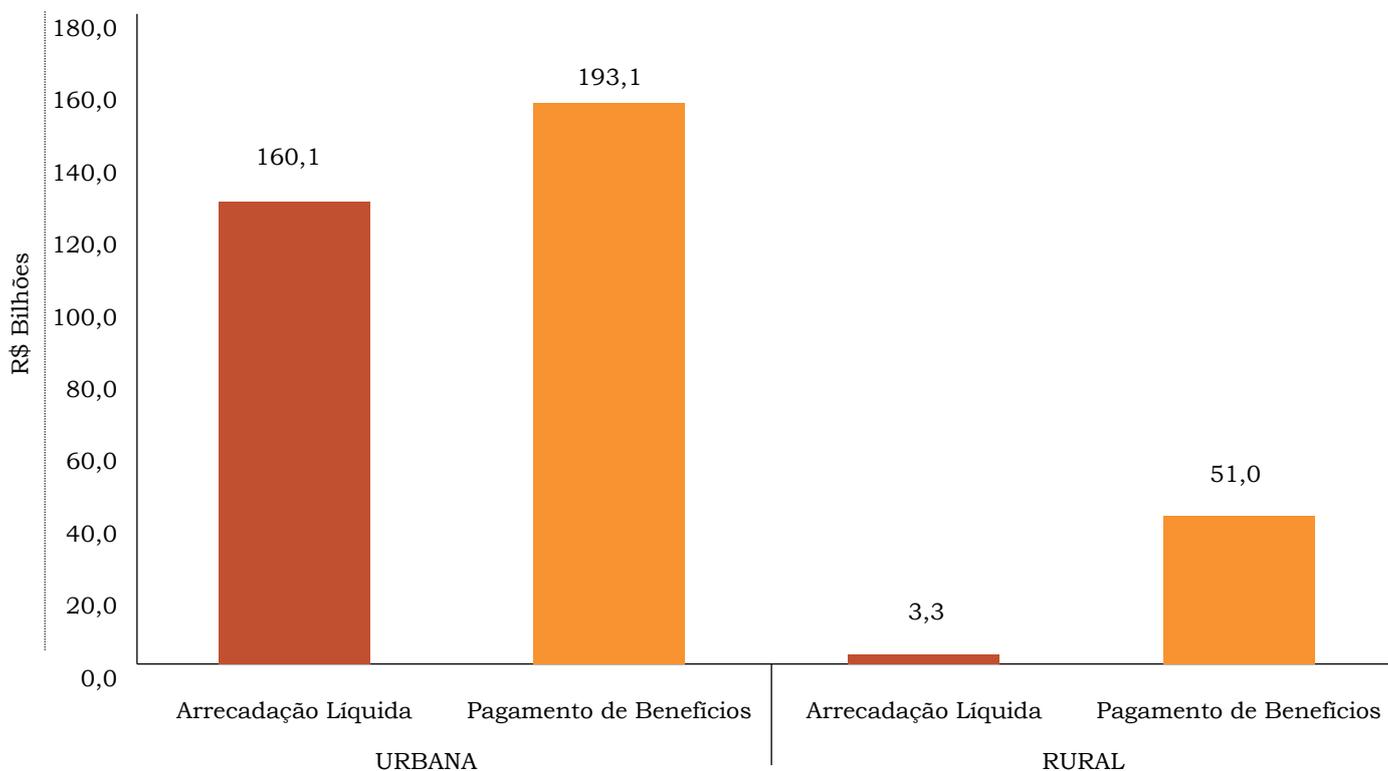
Fonte: INSS (fluxo de caixa ajustado pelo Sistema Informar)

Elaboração: SPREV/ME

De janeiro a maio de 2019, a arrecadação líquida urbana (incluída a arrecadação Comprev) totalizou R\$ 160,1 bilhões, um crescimento de 3,4% (+R\$ 5,2 bilhões) em relação ao mesmo período de 2018. Já a arrecadação rural registrou R\$ 3,3 bilhões, recuo de 27,1% (-R\$ 1,2 bilhão) nessa mesma comparação. Nesse período, a despesa com o pagamento de benefícios previdenciários urbanos e rurais (incluídas as sentenças judiciais e Comprev) foram de R\$ 193,1 bilhões e R\$ 51,0 bilhões, nessa ordem, ou seja, cresceu 2,1% (+R\$ 3,9 bilhões) no meio urbano e 0,4% (+R\$ 179,9 milhões) no meio rural.

## Gráfico 1

*Evolução da Arrecadação Líquida, Despesa com Benefícios Previdenciários e Resultado Previdenciário, segundo a clientela urbana e rural - Acumulado até maio - R\$ bilhões de maio/2019 – INPC*



Fonte: INSS (fluxo de caixa ajustado pelo Sistema Informar)

Elaboração: SPREV/ME

No acumulado de 2019, o meio urbano registrou um déficit de R\$ 33,0 bilhões. Já no meio rural, a necessidade de financiamento foi de R\$ 47,7 bilhões, 3,0% (+R\$ 1,4 bilhão) a mais que o valor registrado no mesmo período de 2018.

Destaca-se ainda que a elevada necessidade de financiamento do meio rural, fruto do baixo valor de arrecadação, quando comparado ao pagamento de benefícios na área rural, é consequência da política de inclusão previdenciária, destinada aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar. Para esses trabalhadores foi estabelecida uma forma de custeio sobre a comercialização da produção rural, o que, na maioria dos casos, é muito pequena ou inexistente.

## RESULTADO EM CONJUNTO DAS ÁREAS URBANA E RURAL

A arrecadação líquida da Previdência Social, em maio de 2019, foi de R\$ 32,7 bilhões, evidenciando uma redução de 4,1% (-R\$ 1,4 bilhão) frente a abril de 2019 e, em relação ao mesmo mês de 2018, apresentou crescimento de 2,5% (+R\$ 812,1 milhões). As despesas com benefícios previdenciários, em maio de 2019, foram de R\$ 47,6 bilhões, registrando leve diminuição de 0,3% (-R\$ 129,9 milhões) em relação a abril de 2019 e de 0,2% (-R\$ 86,8 milhões),

na comparação com o mês correspondente de 2018, o que resultou numa necessidade de financiamento, em maio de 2019, de R\$ 14,9 bilhões, conforme se pode ver na Tabela 2.

**Tabela 2**

*Arrecadação Líquida, Benefícios Previdenciários e Saldo Previdenciário – maio/2018, abril/2019 e maio/2019– Valores em R\$ milhões de maio/2019 – INPC*

Item	mai/18	abr/19	mai/19	Var. %	Var. %	Acumulado no Ano		Var. %
	( A )	( B )	( C )	( C / B )	( C / A )	2018	2019	
<b>1. Arrecadação Líquida (1.1 + 1.2 + 1.3 + 1.4 + 1.5)</b>	<b>31.890,4</b>	<b>34.113,8</b>	<b>32.702,5</b>	<b>(4,1)</b>	<b>2,5</b>	<b>159.349,9</b>	<b>163.367,5</b>	<b>2,5</b>
<b>1.1. Receitas Correntes</b>	<b>33.437,4</b>	<b>32.668,6</b>	<b>32.808,3</b>	<b>0,4</b>	<b>(1,9)</b>	<b>166.649,2</b>	<b>164.913,8</b>	<b>(1,0)</b>
Pessoa Física	975,4	943,4	931,7	(1,2)	(4,5)	4.888,3	4.558,7	(6,7)
SIMPLES - Recolhimento em GPS	1.583,4	1.579,0	1.614,9	2,3	2,0	7.963,7	8.061,5	1,2
SIMPLES - Repasse STN	3.278,5	3.377,3	3.551,4	5,2	8,3	16.919,9	17.766,2	5,0
Empresas em Geral	19.467,3	20.995,1	20.893,5	(0,5)	7,3	98.692,4	105.835,7	7,2
Setores Desonerados - DARF	1.176,8	803,5	804,0	0,1	(31,7)	6.066,7	4.252,8	(29,9)
Entidades Filantrópicas	316,1	319,5	312,8	(2,1)	(1,0)	1.583,9	1.604,1	1,3
Órgãos do Poder Público - Recolhimento em GPS	2.952,3	2.772,0	2.943,5	6,2	(0,3)	13.471,6	13.622,3	1,1
Órgãos do Poder Público - Retenção FPM/ FPE	397,4	349,9	352,8	0,8	(11,2)	2.332,8	2.211,5	(5,2)
Clubes de Futebol	19,6	9,0	6,2	(31,4)	(68,4)	101,3	31,5	(68,9)
Comercialização da Produção Rural	862,2	149,2	80,7	(45,9)	(90,6)	3.381,6	597,0	(82,3)
Retenção (11%)	1.963,1	960,9	878,7	(8,6)	(55,2)	9.377,3	4.493,0	(52,1)
Fundo de Incentivo ao Ensino Superior - FIES	-	-	-	-	-	-	-	-
Reclamatória Trabalhista	429,6	395,2	417,3	5,6	(2,9)	1.773,8	1.803,8	1,7
Outras Receitas	15,7	14,6	20,9	43,3	33,0	95,8	75,7	(21,0)
<b>1.2. Recuperação de Créditos</b>	<b>856,4</b>	<b>1.266,2</b>	<b>1.383,4</b>	<b>9,3</b>	<b>61,5</b>	<b>4.886,9</b>	<b>5.747,1</b>	<b>17,6</b>
Arrecadação / Comprev / Dec.6.900/09	-	1,0	1,4	41,4	-	-	16,4	-
Arrecadação / Lei 11.941/09	89,9	30,0	81,8	172,3	(9,0)	513,0	263,4	(48,7)
Programa de Recuperação Fiscal - REFIS	9,4	10,9	10,1	(7,1)	8,0	21,9	54,9	151,3
Depósitos Judiciais - Recolhimentos em GPS	3,6	0,3	0,3	14,2	(91,2)	4,2	2,0	(51,8)
Depósitos Judiciais - Repasse STN	59,8	129,1	141,0	9,2	136,0	336,1	455,0	35,4
Débitos	58,0	197,8	305,4	54,4	426,7	249,1	676,4	171,5
Parcelamentos Convencionais	635,7	897,0	843,3	(6,0)	32,7	3.762,7	4.279,1	13,7
<b>1.3. Restituições de Contribuições</b>	<b>(7,8)</b>	<b>(5,3)</b>	<b>(8,0)</b>	<b>51,3</b>	<b>2,9</b>	<b>(54,0)</b>	<b>(43,8)</b>	<b>(18,8)</b>
<b>1.4. Transferências a Terceiros</b>	<b>(3.302,2)</b>	<b>(2.169,3)</b>	<b>(2.247,6)</b>	<b>3,6</b>	<b>(31,9)</b>	<b>(19.130,7)</b>	<b>(12.662,6)</b>	<b>(33,8)</b>
<b>1.5. Compensação da Desoneração - STN</b>	<b>906,6</b>	<b>2.353,6</b>	<b>766,3</b>	<b>(67,4)</b>	<b>(15,5)</b>	<b>6.998,5</b>	<b>5.412,9</b>	<b>(22,7)</b>
<b>2. Despesas com Benefícios Previdenciários</b>	<b>47.707,3</b>	<b>47.750,4</b>	<b>47.620,5</b>	<b>(0,3)</b>	<b>(0,2)</b>	<b>240.013,9</b>	<b>244.090,0</b>	<b>1,7</b>
Pagos pelo INSS	46.718,0	46.814,6	46.622,8	(0,4)	(0,2)	231.519,2	233.676,9	0,9
Sentenças Judiciais - TRF	989,3	935,8	997,6	6,6	0,8	8.494,8	10.413,1	22,6
<b>3. Resultado Previdenciário (1 - 2)</b>	<b>(15.816,9)</b>	<b>(13.636,6)</b>	<b>(14.918,0)</b>	<b>9,4</b>	<b>(5,7)</b>	<b>(80.664,0)</b>	<b>(80.722,6)</b>	<b>0,1</b>

Fonte: INSS (fluxo de caixa ajustado pelo Sistema Informar)

Elaboração: SPREV/ME

No acumulado de janeiro a maio de 2019, a arrecadação líquida e as despesas com benefícios previdenciários chegaram, respectivamente, a R\$ 163,4 bilhões e R\$ 244,1 bilhões, resultando na necessidade de financiamento de R\$ 80,7 bilhões. Comparando com o mesmo período de 2018, a arrecadação líquida aumentou 2,5% (+R\$ 4,0 bilhões) e as despesas com benefícios previdenciários cresceram 1,7% (+R\$ 4,1 bilhões).

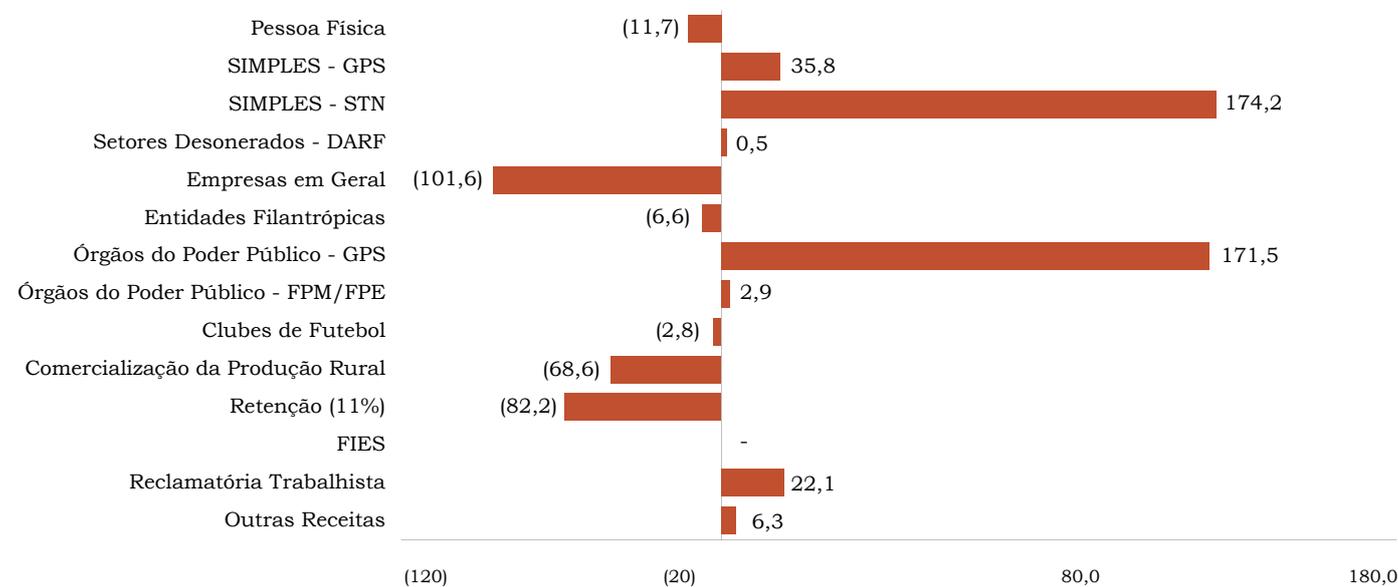
Entre os principais fatores que contribuíram para o crescimento da despesa com benefícios previdenciários, pode-se citar: (I) o reajuste concedido ao salário mínimo, em janeiro de 2019, que em maio determinou o valor recebido por 65,2% dos beneficiários da Previdência Social; (II) o crescimento vegetativo, natural, do estoque de benefícios; (III) reajuste dos benefícios com valor superior a 1 salário mínimo, concedido em janeiro de 2019, com base no INPC do período de janeiro a dezembro de 2018.

## RECEITAS CORRENTES E MERCADO DE TRABALHO

As receitas correntes somaram R\$ 32,8 bilhões, em maio de 2019, registrando um pequeno aumento de 0,4% (+R\$ 139,8 milhões), frente ao mês de abril de 2019 e redução de 1,9% (-R\$ 629,1 milhões), quando comparadas ao valor de maio de 2018. Em relação a abril de 2019, a rubrica Empresas em Geral teve leve declínio de 0,5% (-R\$ 101,6 milhões), porém, a rubrica Órgãos do Poder Público – Recolhimento em GPS cresceu 6,2% (+R\$ 171,5 milhões), assim como SIMPLES – Repasse do Tesouro Nacional, que registrou aumento de 5,2% (+R\$ 174,2 milhões), como mostra o gráfico 2.

### Gráfico 2

*Varição das Receitas Correntes (maio) de 2019 em relação ao mês anterior - Em R\$ milhões de maio/2019 (INPC)*



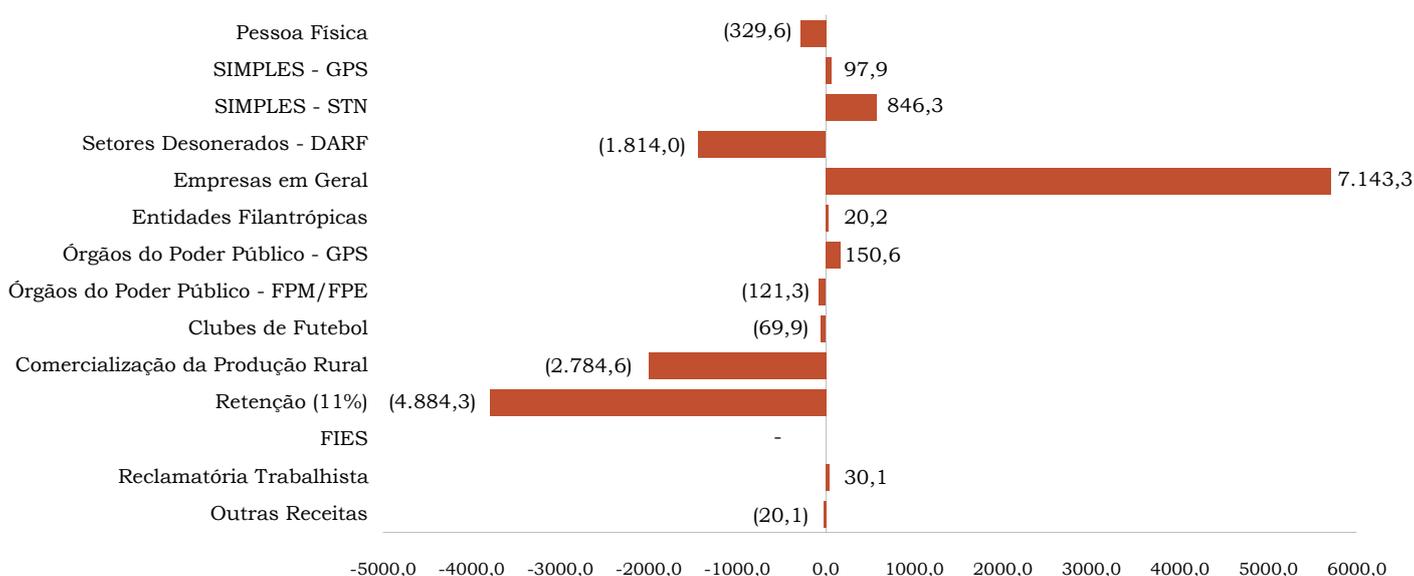
Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS

Elaboração: SPREV/ME.

No acumulado de janeiro a maio de 2019, as receitas correntes somaram R\$ 164,9 bilhões, 1,0% (-R\$ 1,7 bilhão) a menos que o registrado no mesmo período de 2018. A rubrica Empresas em Geral teve um crescimento de 7,2% (+R\$ 7,1 bilhões), porém as rubricas Comercialização da Produção Rural e Retenção 11% apresentaram recuo de 82,3% (-R\$ 2,8 bilhões) e de 52,1% (-R\$ 4,9 bilhões), respectivamente, como mostra o gráfico 3.

### Gráfico 3

Varição das Receitas Correntes (janeiro a maio) de 2019 em relação a 2018 - Em R\$ milhões de maio/2019 (INPC)



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS

Elaboração: SPREV/ME.

A arrecadação previdenciária está diretamente vinculada ao comportamento do mercado de trabalho, ou seja, o aumento ou a redução no nível de emprego formal do país, reflete um resultado positivo ou negativo da arrecadação. Esse fato pode ser percebido ao se analisar os principais indicadores do mercado de trabalho do mês de abril.

### MERCADO DE TRABALHO (abril/2019)

De acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, o emprego formal no Brasil apresentou crescimento em abril de 2019, registrando saldo de 129.601 postos de trabalho, equivalente à variação de +0,34% em relação ao estoque no mês anterior. Houve crescimento do emprego em todos setores econômicos. Esse resultado decorreu de 1.374.628 admissões e de 1.245.027 desligamentos. No ano, foram criados +313.835 empregos, com variação de +0,82%. Nos últimos doze meses, houve crescimento de +477.896 empregos, representando variação de +1,25%. Em abril/2019, os dados registram saldo positivo no nível de emprego nos Serviços (66.295 postos), Indústria de Transformação (20.479 postos), Construção Civil (14.067 postos), Agropecuária (13.907 postos), Comércio (12.291 postos), Administração Pública (1.241 postos), SIUP (867 postos), Extrativa Mineral (454 postos). No recorte geográfico, verificou-se em abril/2019 que todas as regiões apresentaram saldo de emprego positivo: Centro-Oeste (15.240 postos, 0,47%); Sul (14.570 postos, 0,20%); Norte (3.092 postos, 0,17%); Sudeste (81.106 postos, 0,40%); e Nordeste (15.593 postos, 0,25%). Para o conjunto do território nacional, o salário médio de admissão em abril/2019 foi de R\$1.584,51 e o salário médio de desligamento foi de R\$1.747,85. Em termos reais (mediante deflacionamento pelo INPC), houve aumento de 0,45% no salário de admissão e 1,82% no salário de desligamento, em comparação ao mês anterior. Em relação ao mesmo período do ano anterior, registrou-se queda 1,32% para o salário médio de admissão e de 1,19% para o salário de desligamento.

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD/IBGE, taxa de desocupação foi estimada em 12,5% no trimestre móvel referente aos meses

de fevereiro a abril de 2019, registrando variação de 0,5 ponto percentual em relação ao trimestre de novembro de 2018 a janeiro de 2019 (12,0%). Na comparação com o mesmo trimestre móvel do ano anterior, fevereiro a abril de 2018, quando a taxa foi estimada em 12,9%, o quadro foi de queda (-0,4 ponto percentual). No trimestre de fevereiro a abril de 2019, havia aproximadamente 13,2 milhões de pessoas desocupadas no Brasil. Este contingente apresentou variação de 4,4%, ou seja, mais 552 mil pessoas frente ao trimestre de novembro de 2018 a janeiro de 2019, ocasião em que a desocupação foi estimada em 12,6 milhões de pessoas. No confronto com igual trimestre do ano anterior, quando havia 13,4 milhões de pessoas desocupadas, esta estimativa apresentou estabilidade. O contingente de pessoas ocupadas foi estimado em aproximadamente 92,4 milhões no trimestre de fevereiro a abril de 2019. Essa estimativa apresentou estabilidade em relação ao trimestre anterior (novembro de 2018 a janeiro de 2019). Em relação ao mesmo trimestre do ano anterior (fevereiro a abril de 2018) este indicador apresentou crescimento de 2,1%, representando um adicional de 1 937 mil pessoas. O nível da ocupação (indicador que mede o percentual de pessoas ocupadas na população em idade de trabalhar) foi estimado em 54,2% no trimestre de fevereiro a abril de 2019, apresentando estabilidade frente ao trimestre de novembro de 2018 a janeiro de 2019 (54,2%). Em relação a igual trimestre do ano anterior este indicador apresentou variação positiva (0,6 ponto percentual), quando o nível da ocupação no Brasil foi de 53,6%. O contingente na força de trabalho (pessoas ocupadas e desocupadas), no trimestre de fevereiro a abril de 2019, foi estimado em 105,5 milhões de pessoas. Observou-se que esta população apresentou um incremento de 627 mil pessoas (0,6%), quando comparada com o trimestre de novembro de 2018 a janeiro de 2019. Frente ao mesmo trimestre do ano anterior houve expansão de 1,7% (acréscimo de 1,8 milhão de pessoas). A análise do contingente de ocupados, segundo os grupamentos de atividade, do trimestre móvel de fevereiro a abril de 2019, em relação ao trimestre de novembro de 2018 a janeiro de 2019, mostrou que não houve crescimento em qualquer grupamento. Houve redução no grupamento de Construção (2,6%, ou menos 173 mil pessoas). Na comparação com o trimestre de fevereiro a abril de 2018 foi observado aumento nos grupamentos: Transporte, armazenagem e correio (4,6%, ou mais 214 mil pessoas), Alojamento e alimentação (4,5%, ou mais 234 mil pessoas), Informação, Comunicação e Atividades Financeiras, Imobiliárias, Profissionais e Administrativas (4,7%, ou mais 472 mil pessoas), Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais (3,4%, ou mais 533 mil pessoas) e Outros serviços (4,2%, ou mais 195 mil pessoas). Os demais grupamentos não apresentaram variação significativa. O contingente fora da força de trabalho, no trimestre de fevereiro a abril de 2019, foi estimado em 65,0 milhões de pessoas. Observou-se que esta população permaneceu estável quando comparada com o trimestre de novembro de 2018 a janeiro de 2019. Frente ao mesmo trimestre do ano anterior, houve, também, estabilidade. O rendimento médio real habitualmente recebido em todos os trabalhos pelas pessoas ocupadas foi estimado em R\$ 2 295 no trimestre de fevereiro a abril de 2019, registrando estabilidade frente ao trimestre de novembro de 2018 a janeiro de 2019 e, também, em relação ao mesmo trimestre do ano anterior. A análise do rendimento médio real habitualmente recebido no trabalho principal, segundo os grupamentos de atividade, do trimestre móvel de fevereiro a abril de 2019, em relação ao trimestre de novembro de 2018 a janeiro de 2019, mostrou que não houve crescimento em qualquer categoria. Houve redução no grupamento de Administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde humana e serviços sociais (2,8%, ou menos R\$ 97) A comparação com o trimestre de fevereiro a abril de 2018 mostrou que não houve crescimento em qualquer categoria. Houve redução nos seguintes grupamentos: Construção (5,2%, ou menos R\$ 95) e Serviços domésticos (2,4%, ou menos R\$ 22). A análise do rendimento médio real habitualmente recebido no trabalho principal, segundo a posição na ocupação, do trimestre móvel de fevereiro a abril de 2019, em relação ao trimestre de novembro de 2018 a janeiro de 2019, mostrou que não houve crescimento em qualquer categoria. Houve redução na categoria de Conta própria (2,2%, ou menos R\$ 38) A comparação com o trimestre de fevereiro a abril de 2018 indicou que expansão somen-

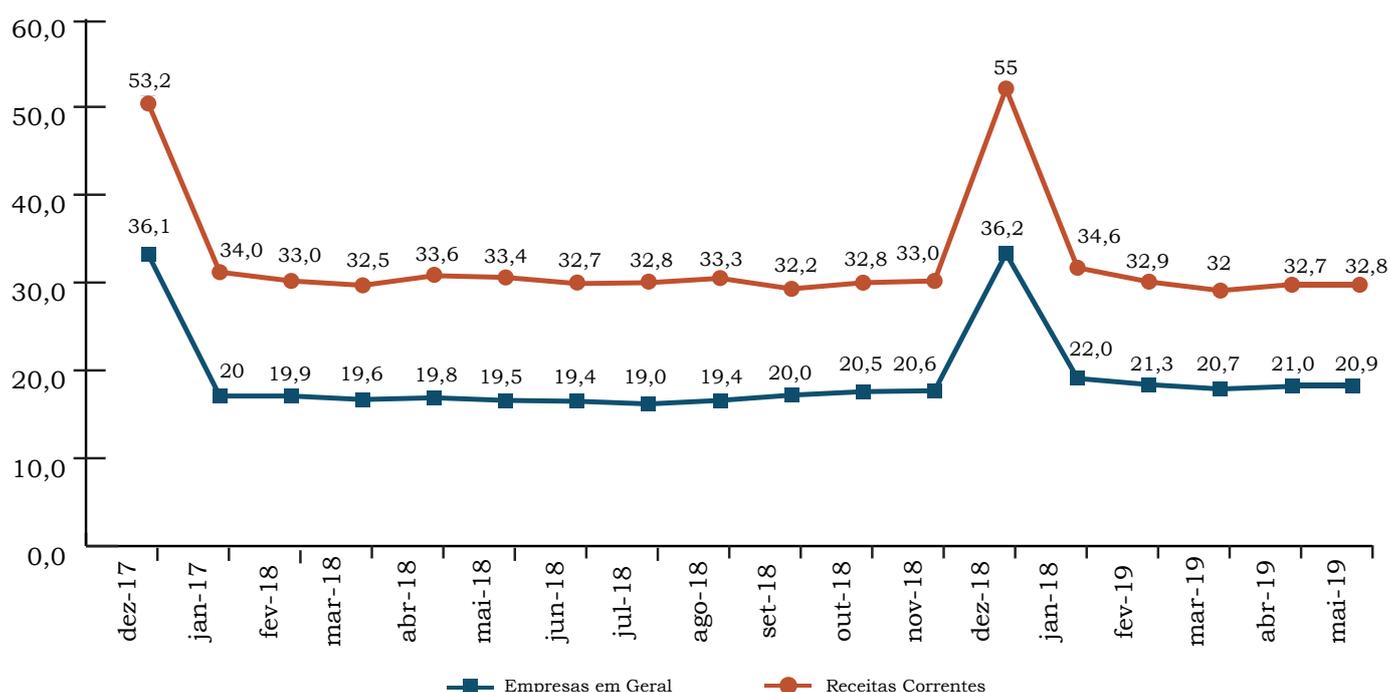
te entre os empregadores sem CNPJ (24,8%).

Os Indicadores Industriais da CNI, de abril de 2019, mostram aumento da atividade industrial na comparação com março. Ressalte-se, contudo, que o março de 2019 foi excepcionalmente fraco pela celebração do Carnaval naquele mês, o que é pouco usual. No caso das horas trabalhadas na produção e faturamento, o crescimento em abril foi menos intenso que as quedas observadas em março. Por outro lado, a utilização da capacidade instalada aumentou 0,6 ponto percentual, para 77,8%, mais que revertendo a queda do mês anterior e passando para o maior percentual desde agosto de 2018, quando havia alcançado 78,3%. No mercado de trabalho, o emprego segue praticamente estável desde março de 2017. A massa salarial cresceu um pouco acima da queda de março. Já o rendimento médio real cresceu pelo segundo trimestre consecutivo.

Portanto, observa-se que o comportamento do mercado de trabalho impacta diretamente na arrecadação de receitas correntes, puxadas fortemente pelas Empresas em Geral, por isso uma acaba seguindo a tendência da outra, conforme pode ser visto no gráfico 4.

#### Gráfico 4

Arrecadação de Receitas Correntes e Empresas em Geral nos últimos 18 meses – Em R\$ bilhões de maio/2019 - INPC



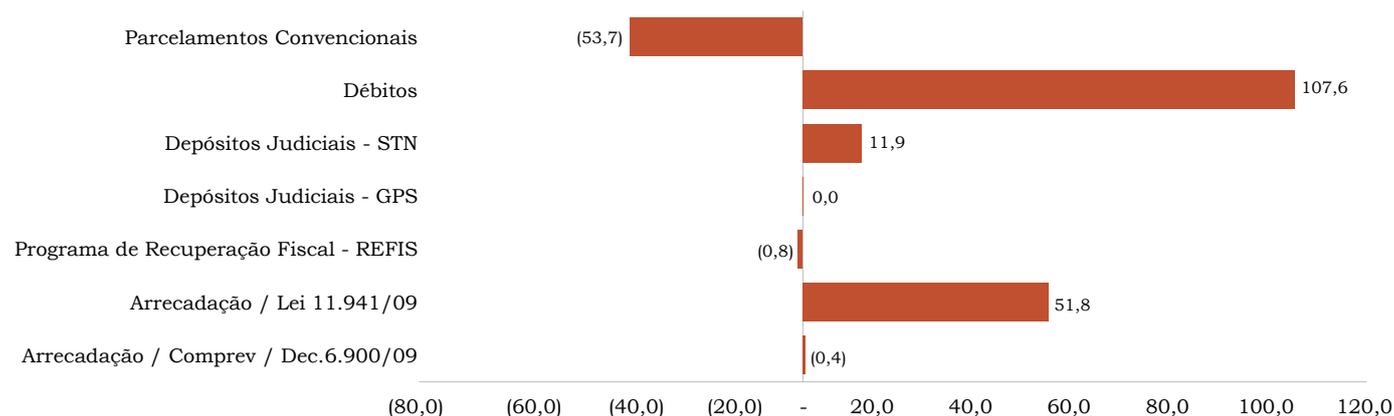
Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS  
Elaboração: SPREV/ME.

## RECEITAS ORIUNDAS DE MEDIDAS DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS

Em maio de 2019, as receitas provenientes de medidas de recuperação de créditos foram de R\$ 1,4 bilhão, o que mostra uma elevação de 9,3% (+R\$ 117,3 milhões) em relação a abril de 2019, e de 61,5% (+R\$ 527,0 milhões) comparado a maio de 2018. A rubrica Arrecadação / Lei 11.941/90 registrou aumento de 172,3% (+R\$ 51,8 milhões) em relação ao mês anterior. A rubrica Parcelamentos Convencionais teve diminuição de R\$ 6,0% (-R\$ 53,7 milhões), nessa mesma comparação.

## Gráfico 5

Varição das Receitas de Recuperação de Créditos (maio/2019) em relação ao mês anterior - Em R\$ milhões de maio/2019 (INPC).



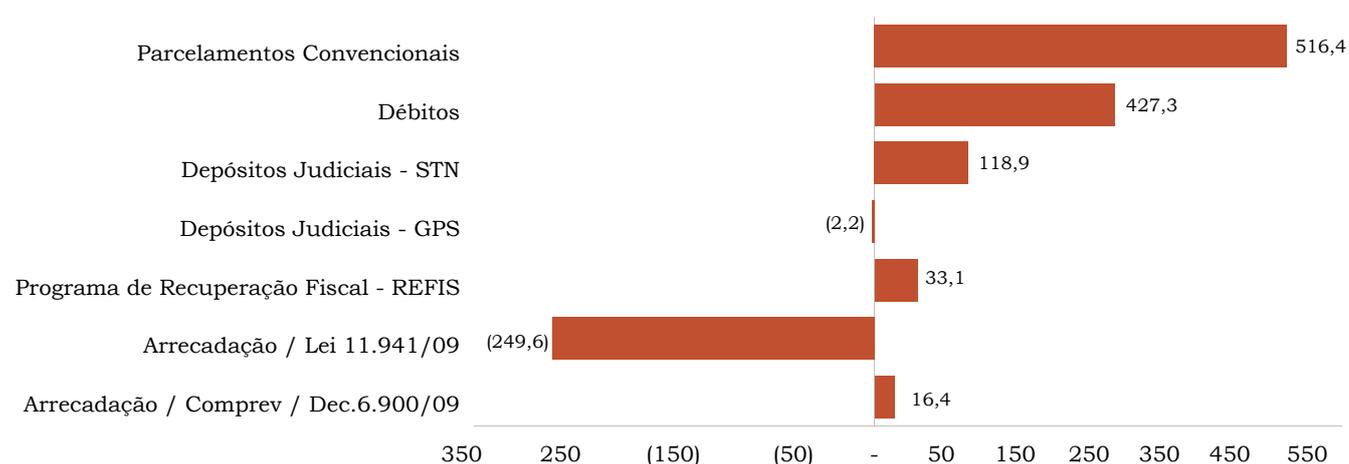
Fonte: INSS (fluxo de caixa ajustado pelo Sistema Informar)

Elaboração: SPREV/ME

No acumulado de janeiro a maio de 2019, as receitas originadas de recuperação de créditos registraram o montante de R\$ 5,7 bilhões, evidenciando um crescimento de 17,6% (+R\$ 860,2 milhões) em relação ao mesmo período de 2018. A rubrica Parcelamentos Convencionais, registrou um saldo de R\$ 516,4 milhões, porém a rubrica Arrecadação / Lei 11.941/09 teve queda de 48,7% (-R\$ 249,6 milhões), no acumulado de janeiro a maio de 2019, conforme pode ser visto no Gráfico 6.

## Gráfico 6

Varição das Receitas de Recuperação de Créditos (janeiro a maio) de 2019 em relação a 2018 - Em R\$ milhões de maio/2019 (INPC)



Fonte: INSS (fluxo de caixa ajustado pelo Sistema Informar)

Elaboração: SPREV/ME

## BENEFÍCIOS EMITIDOS

Em maio de 2019, a quantidade de benefícios emitidos foi de 35,1 milhões de benefícios, registrando um aumento de 1,5% (+511,3 mil benefícios) frente ao mesmo mês de 2018. Nessa mesma comparação, os Benefícios Previdenciários cresceram 1,6% (+462,1 mil benefícios), os Assistenciais registraram aumento de 1,1% (+51,5 mil benefícios), já os Benefícios Acidentários

tiveram uma leve redução de 0,2% (-1,3 mil benefícios) conforme pode ser visto na Tabela 3.

Ressalta-se que, no dia 6 de janeiro de 2017, foi editada pelo Poder Executivo a MP nº 767, convertida na Lei Ordinária nº 13.457 de 6 de junho de 2017, com a finalidade principal de estabelecer um conjunto de proposições para a revisão dos benefícios por incapacidade concedidos, administrativa ou judicialmente. O objetivo principal da Lei nº 13.457/2017 é estabelecer a revisão de benefícios por incapacidade sem perícia médica há mais de dois anos e de aposentadorias por invalidez de beneficiários com idade inferior a 60 anos. A revisão de tais benefícios visa assegurar que estes sejam concedidos àqueles segurados que de fato se encontrem incapacitados para o trabalho, visando regularizar situações em que indivíduos que recuperam a capacidade laborativa continuam recebendo benefícios de forma indevida. Sendo assim, a possível suspensão ou cessação de alguns benefícios pode diminuir a emissão, principalmente dos benefícios acidentários.

### ***Tabela 3***

*Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social (maio/2018, abril/2019 e maio/2019)*

Item	mai/18 ( A )	abr/19 ( B )	mai/19 ( C )	Var. % ( C / B )	Var. % ( C / A )
<b>TOTAL</b>	<b>34.638.381</b>	<b>35.157.020</b>	<b>35.149.658</b>	<b>(0,0)</b>	<b>1,5</b>
<b>PREVIDENCIÁRIOS + ACIDENTÁRIOS</b>	<b>29.908.960</b>	<b>30.375.334</b>	<b>30.369.781</b>	<b>(0,0)</b>	<b>1,5</b>
<b>PREVIDENCIÁRIOS</b>	<b>29.106.880</b>	<b>29.573.680</b>	<b>29.568.957</b>	<b>(0,0)</b>	<b>1,6</b>
Aposentadorias	19.974.801	20.597.875	20.627.772	0,1	3,3
Idade	10.602.339	10.866.606	10.870.730	0,0	2,5
Invalidez	3.226.631	3.413.938	3.429.475	0,5	6,3
Tempo de Contribuição	6.145.831	6.317.331	6.327.567	0,2	3,0
Pensão por Morte	7.703.257	7.719.873	7.716.595	(0,0)	0,2
Auxílio-Doença	1.203.671	1.067.405	1.035.580	(3,0)	(14,0)
Salário-Maternidade	90.258	40.100	40.053	(0,1)	(55,6)
Outros	134.893	148.427	148.957	0,4	10,4
<b>ACIDENTÁRIOS</b>	<b>802.080</b>	<b>801.654</b>	<b>800.824</b>	<b>(0,1)</b>	<b>(0,2)</b>
Aposentadorias	203.486	217.825	218.754	0,4	7,5
Pensão por Morte	110.656	108.309	108.058	(0,2)	(2,3)
Auxílio-Doença	117.591	100.455	98.429	(2,0)	(16,3)
Auxílio-Acidente	328.641	335.974	336.725	0,2	2,5
Auxílio-Suplementar	41.706	39.091	38.858	(0,6)	(6,8)
<b>ASSISTENCIAIS + BLE</b>	<b>4.729.421</b>	<b>4.781.686</b>	<b>4.779.877</b>	<b>(0,0)</b>	<b>1,1</b>
<b>ASSISTENCIAIS</b>	<b>4.709.900</b>	<b>4.763.057</b>	<b>4.761.350</b>	<b>(0,0)</b>	<b>1,1</b>
<b>Benefício de Prestação Continuada/BPC - LOAS</b>	<b>4.593.051</b>	<b>4.658.167</b>	<b>4.657.648</b>	<b>(0,0)</b>	<b>1,4</b>
Pessoa idosa	2.035.685	2.043.601	2.040.648	(0,1)	0,2
Pessoa com deficiência	2.557.366	2.614.566	2.617.000	0,1	2,3
Rendas Mensais Vitalícias	116.849	104.890	103.702	(1,1)	(11,3)
Idade	15.222	12.095	11.785	(2,6)	(22,6)
Invalidez	101.627	92.795	91.917	(0,9)	(9,6)
<b>BENEFÍCIOS DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA (BLE)</b>	<b>19.521</b>	<b>18.629</b>	<b>18.527</b>	<b>(0,5)</b>	<b>(5,1)</b>

Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS

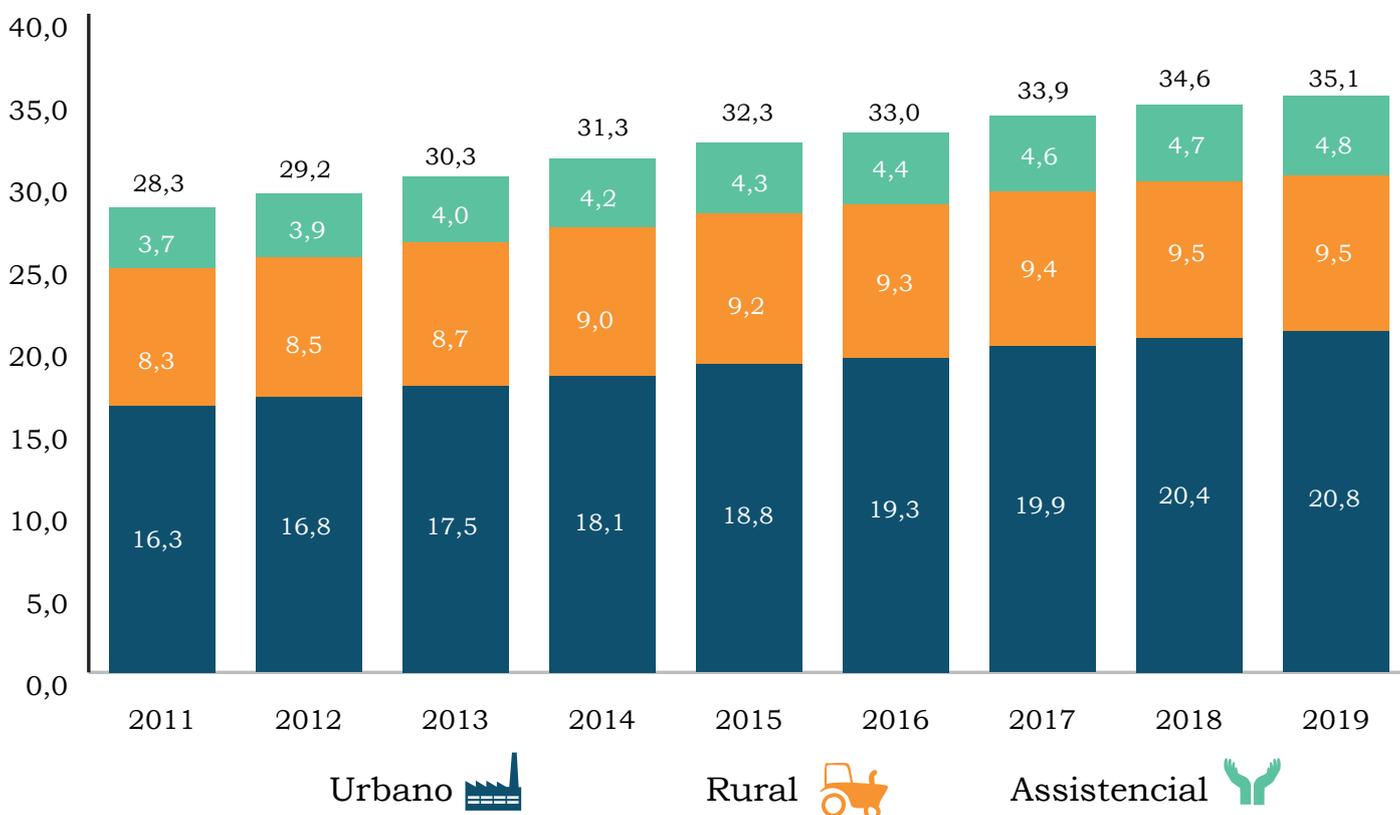
Elaboração: SPREV/ME.

Na comparação de maio de 2019 com maio de 2018, observa-se que as aposentadorias por tempo de contribuição cresceram 3,0% (+181,7 mil aposentadorias); as aposentadorias por idade aumentaram 2,5% (+268,4 mil aposentadorias); as pensões por morte também cresceram 0,1% (+10,7 mil benefícios); porém, o auxílio-doença teve uma diminuição de 14,2% (-187,3 mil benefícios), essa redução explicada possivelmente pela revisão dos benefícios por incapacidade, conforme já citado anteriormente.

Da quantidade média de 35,1 milhões de emissões verificadas no período janeiro a maio de 2019, 59,3% (20,8 milhões) foram destinados a beneficiários da área urbana, 27,1% (9,5 milhões) a beneficiários da área rural e 13,6% (4,8 milhões) aos assistenciais (Gráfico 7). De 2011 a 2019, a quantidade de benefícios emitidos apresentou incremento de 27,8% no meio urbano, de 15,0% no meio rural e de 27,2% nos assistenciais.

### Gráfico 7

*Evolução da Quantidade de Benefícios Emitidos pela Previdência Social, segundo a clientela (2011 a 2019) - Em milhões de benefícios - Média de janeiro a maio.*

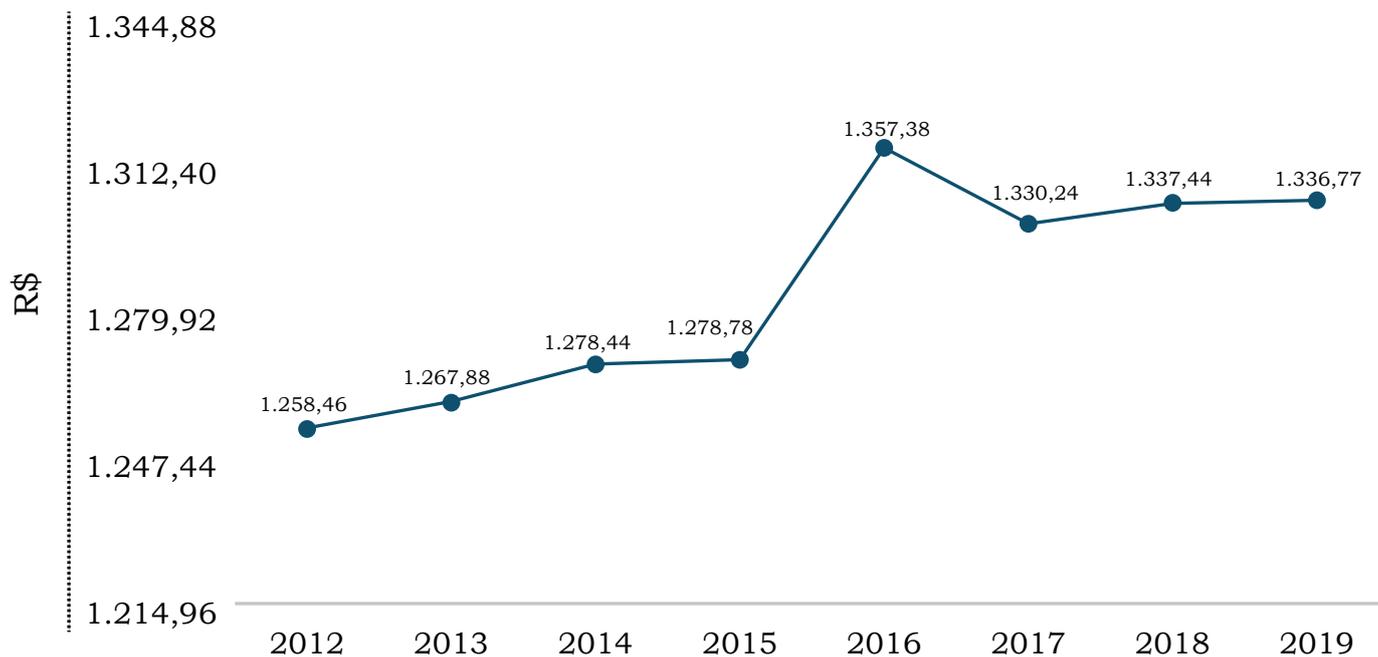


Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS  
Elaboração: SPREV/ME.

O valor médio dos benefícios emitidos foi de R\$ 1.336,77, média de janeiro a maio de 2019, não apresentando variação em relação ao mesmo período de 2018. Entre o acumulado de janeiro a maio de 2019 e o período correspondente de 2012, o valor médio real dos benefícios emitidos cresceu 6,2% (Gráfico 8).

### Gráfico 8

Valor Médio do Total dos Benefícios Emitidos (média de janeiro a maio de cada ano) – 2012 a 2019 - em R\$ de maio 2019 (INPC)



Fontes: Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS; Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS

Elaboração: SPREV/ME.

# Anexo

---



## ANEXO I

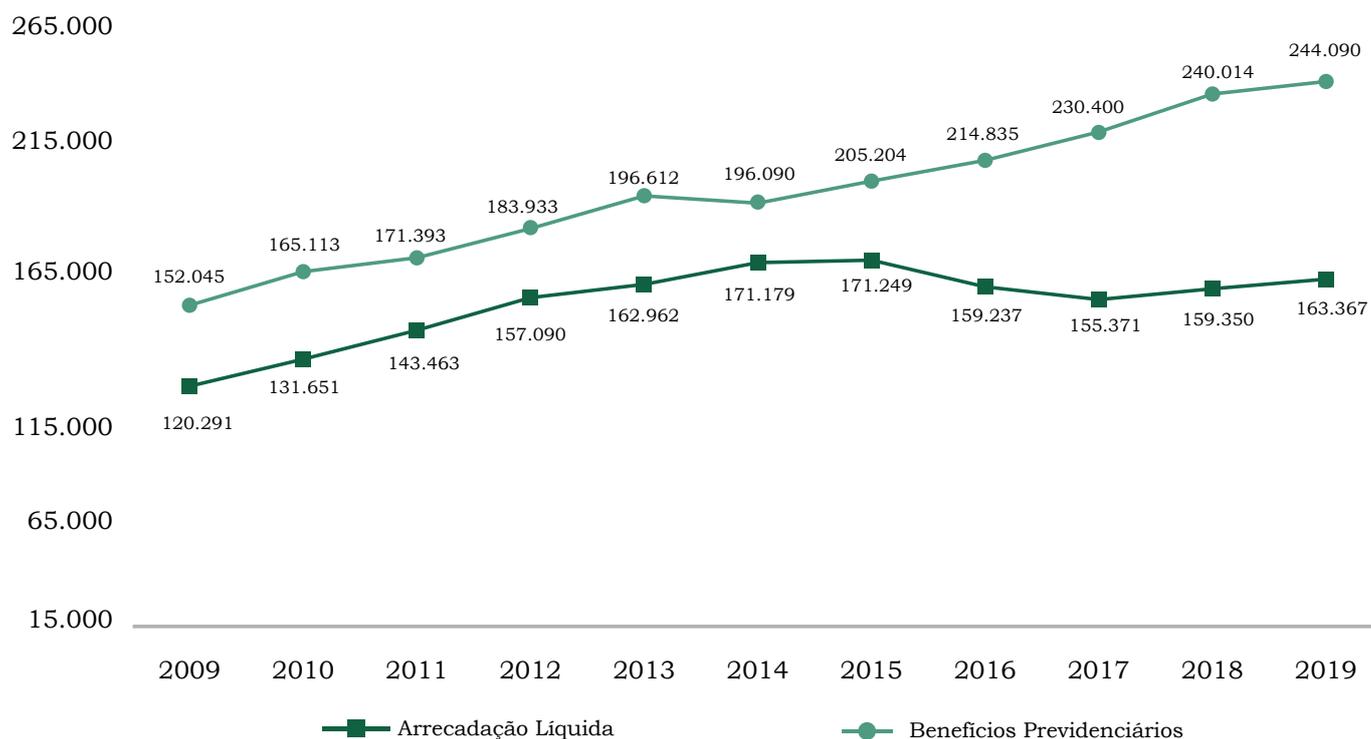
### I.I Relação entre a Arrecadação Líquida e a Despesa com Benefícios (R\$ milhões de maio/2019 - INPC)

Período	Arrecadação Bruta	Transferências a Terceiros	Arrecadação Líquida	Benefícios Previdenciários			Relação %	Saldo
	(A)	(B)	C = (A - B)	(2)	(3)	(4) (5)	E=(D/C)	F= (C - D)
Valores referentes ao acumulado até o mês de maio, a preços de mai/2019 INPC								
2009	134.365	14.074	120.291			152.045	126,4	(31.754)
2010	146.858	15.207	131.651			165.113	125,4	(33.462)
2011	160.504	17.041	143.463			171.393	119,5	(27.930)
2012	175.752	18.662	157.090			183.933	117,1	(26.844)
2013	182.654	19.693	162.962			196.612	120,6	(33.651)
2014	192.201	21.022	171.179			196.090	114,6	(24.911)
2015	191.909	20.659	171.249			205.204	119,8	(33.954)
2016	178.286	19.049	159.237			214.835	134,9	(55.598)
2017	173.872	18.501	155.371			230.400	148,3	(75.029)
2018	178.481	19.131	159.350			240.014	150,6	(80.664)
2019	176.030	12.663	163.367			244.090	149,4	(80.723)
Mai-17	34.710	3.202	31.508			50.728	161,0	(19.220)
Jun-17	35.124	3.271	31.853			45.585	143,1	(13.732)
Jul-17	34.875	3.232	31.643			46.075	145,6	(14.432)
Ago-17	35.607	3.249	32.357			50.394	155,7	(18.037)
Set-17	35.478	3.303	32.175			62.240	193,4	(30.065)
Out-17	35.359	3.233	32.127			46.817	145,7	(14.690)
Nov-17	35.743	3.230	32.513			51.153	157,3	(18.640)
Dez-17	55.323	3.226	52.098			62.358	119,7	(10.261)
Jan-18	36.271	5.966	30.305			45.845	151,3	(15.540)
Fev-18	34.914	3.342	31.572			46.859	148,4	(15.287)
Mar-18	34.333	3.272	31.061			52.285	168,3	(21.224)
Abr-18	37.770	3.248	34.522			47.317	137,1	(12.796)
Mai-18	35.193	3.302	31.890			47.707	149,6	(15.817)
Jun-18	34.606	3.254	31.352			46.345	147,8	(14.994)
Jul-18	34.878	3.208	31.671			46.656	147,3	(14.985)
Ago-18	35.496	3.213	32.283			50.852	157,5	(18.569)
Set-18	34.171	3.329	30.841			63.175	204,8	(32.334)
Out-18	34.961	2.176	32.785			46.314	141,3	(13.529)
Nov-18	34.971	2.212	32.759			51.192	156,3	(18.433)
Dez-18	57.035	2.229	54.806			63.916	116,6	(9.110)
Jan-19	36.698	3.709	32.988			47.067	142,7	(14.079)
Fev-19	34.468	2.330	32.138			47.460	147,7	(15.323)
Mar-19	33.631	2.206	31.425			54.192	172,4	(22.767)
Abr-19	36.283	2.169	34.114			47.750	140,0	(13.637)
Mai-19	34.950	2.248	32.702			47.620	145,6	(14.918)

Fonte: CGF/INSS

Elaboração: SPREV/ME

## I.II Arrecadação Líquida X Despesa com Benefícios (acumulado até o mês de maio de cada ano, em R\$ milhões de maio/2019 –INPC)



Fonte: CGF/INSS

Elaboração: SPREV/ME

## ANEXO II

### Rubricas de arrecadação previdenciária

1. Pessoa Física: Contribuinte Individual, Empregado Doméstico, Segurado Especial e Facultativo.
2. SIMPLES - Recolhimento em Guia da Previdência Social – GPS: recolhimento relativo à contribuição do segurado empregado de empresas optantes pelo SIMPLES.
3. SIMPLES – repasse STN: Repasse, pela Secretaria do Tesouro Nacional, dos valores recolhidos relativos à cota patronal de empresas optantes pelo SIMPLES.
4. Empresas em Geral: empresas sujeitas às regras gerais de contribuição, incluídos os recolhimentos referentes à cota patronal, dos empregados e do seguro acidente.
5. Setores Desonerados: arrecadação em DARF relativas à desoneração da folha de pagamento, conforme a Lei 12.546 de 14/12/2011.
6. Entidades Filantrópicas: recolhimento relativo à contribuição do segurado empregado de Entidades Filantrópicas das áreas de saúde, educação e assistência social, que têm isenção da cota patronal.
7. Órgãos do Poder Público - Recolhimento em GPS: Recolhimento em Guia da Pre-

vidência Social - GPS - em relação aos servidores da administração direta, autarquias e fundações, da União, Estados e Municípios, vinculados ao RGPS.

8. Órgãos do Poder Público - Retenção FPM/FPE: Valores retidos do Fundo de Participação dos Estados - FPE - ou do Fundo de Participação dos Municípios - FPM - para pagamento das contribuições correntes de Estados e Municípios.

9. Clubes de Futebol: receita auferida a qualquer título nos espetáculos desportivos de que os clubes de futebol participem.

10. Comercialização da Produção Rural: Valores recolhidos por Produtores Rurais Pessoa Física e Jurídica, quando da comercialização de sua produção.

11. Retenção (11%): valor retido pela contratante de serviços prestados mediante cessão de mão-de-obra no valor de 11% da nota fiscal, da fatura ou do recibo de prestação de serviços.

12. Fundo de Incentivo ao Ensino Superior – FIES: Dívida das universidades junto à Previdência repassada ao INSS através do Fundo de Incentivo ao Ensino Superior - FIES.

13. Reclamatória Trabalhista: recolhimento sobre verbas remuneratórias decorrentes de decisões proferidas pela Justiça.

14. Arrecadação / Comprev / Dec.6.900/09: compensação financeira entre os regimes próprios de previdência e o RGPS

15. Arrecadação / Lei 11.941/09: refinanciamento de débitos previdenciários.

16. Programa de Recuperação Fiscal – REFIS: Arrecadação proveniente do Programa de Recuperação Fiscal, que promove a regularização de créditos da União, decorrentes de débitos de pessoas jurídicas, relativos a tributos e contribuições administrados pela SRF e pelo INSS.

17. Depósitos Judiciais - Recolhimentos em GPS: Recolhimento em Guia da Previdência Social - GPS - de parcelas de créditos previdenciários das pessoas jurídicas que ingressam com ações contra a Previdência.

16. Depósitos Judiciais - Repasse STN: Valor repassado pela Secretaria do Tesouro Nacional referente à parcela do crédito previdenciário das pessoas jurídicas que ingressam com ações contra a Previdência (Lei nº 9.709/98).

18. Débitos: Débitos quitados através de Guia da Previdência Social - GPS - ou recebidos em decorrência de Contrato de Assunção, Confissão e Compensação de Créditos.

19. Parcelamentos Convencionais: Pagamento de parcelamentos não incluídos em programa específico de recuperação de crédito.

20. Sentenças Judiciais – TRF: Pagamento de precatórios de benefícios e de requisições de pequeno valor resultantes de execuções judiciais. A Lei nº 10.524, de 25.07.2002, no seu art. 28, determinou que as dotações orçamentárias para pagamento destes valores seriam descentralizadas aos Tribunais, não mais sendo pagas pelo INSS.

Secretaria de Previdência  
Subsecretaria do Regime Geral de Previdência Social  
Coordenação-Geral de Estudos Previdenciários  
Esplanada dos Ministérios, Bloco. "F", 7º andar, Sala 750,  
CEP 70059-900, Brasília-DF  
Tel.: (61) 2021-5011  
Fax: (61) 2021-5408  
[www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)