

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E A
EXIGÊNCIA DE UMA IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA

ANDERSON SILVA ARAUJO

Rio de Janeiro

2019.2

ANDERSON SILVA ARAUJO

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E A
EXIGÊNCIA DE UMA IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Fábio de Souza Silva.

Rio de Janeiro

2019.2

ANDERSON SILVA ARAUJO

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 103/2019 E A
EXIGÊNCIA DE UMA IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Fábio de Souza Silva.

Data da Aprovação: __/__/____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2019.2

“Devemos tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.”

(Aristóteles)

RESUMO

A idade mínima para aposentadoria é um dos pontos centrais da reforma da previdência da Emenda Constitucional nº 103/2019, aprovada no Congresso Nacional. Sendo estabelecida uma idade mínima para jubilação dos segurados de 62 anos para mulheres e 65 anos no caso dos homens. Além da idade mínima, são definidas regras de transição, o fim do fator previdenciário e do sistema de pontos progressivo. O cálculo para aferição das prestações previdenciárias sofreu mudanças significativas, com o seu valor partindo de 60% da média de todas as contribuições pagas pelos segurados, respeitado o salário mínimo. As regras para concessão de aposentadorias por invalidez e pensões por morte também mudam. A tutela da idade avançada passa a ser o pilar da Previdência Social. A modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição é extinta, buscando minimizar as diferenças etárias atuais para jubilação e equilibrar as contas públicas. Os impactos da reforma possuem potencial para serem significativos nas idades médias para concessão das aposentadorias e no valor das futuras prestações previdenciárias. Uma proposta de idade mínima com equidade é apresentada, com a possibilidade de ser mitigada em caso de amplo tempo de contribuição do segurado para a previdência social, com um sistema de pontos.

Palavras-chave: Seguro social; Idade mínima para aposentadoria; Reforma da previdência.

ABSTRACT

The minimum retirement age is one of the central points of the pension reform of Constitutional Amendment No. 103/2019, approved by the National Congress. The minimum age for rejoining of policyholders is 62 years for women and 65 years for men. In addition to the minimum age, transition rules, the end of the social security factor and the progressive point system are defined. The calculation for the measurement of social security benefits has undergone significant changes, with its value starting from 60% of the average of all contributions paid by the insured, respecting the minimum wage. The rules for granting disability pensions and death pensions also change. The guardianship of advanced age becomes the pillar of Social Security. The type of retirement by contribution time is extinguished, seeking to minimize the current age differences for jubilation and balance public accounts. The impacts of the reform have the potential to be significant in the average retirement age and the value of future social security benefits. A minimum age proposal with equity is presented, with the possibility of being mitigated in case of a long time of contribution of the insured to the social security, with a points system.

Keywords: Social Insurance; Minimum age for retirement; Pension reform.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1 IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA E A PROTEÇÃO AO IDOSO.....	11
1.1. Seguridade social – conceito.....	11
1.2. A proteção aos riscos sociais.....	12
1.3. idade avançada e o risco social.....	14
1.3.1. Proteção da idade avançada na Constituição de 1988.....	16
1.3.2. Custódia constitucional da previdência social.....	18
1.3.3. Emendas constitucionais e idade mínima para aposentadoria.....	19
1.4. Idade atual para aposentadoria.....	21
1.4.1. Idade atual para aposentadoria e a sua distinção entre segurados.....	23
1.4.2. A concessão das prestações entre os diferentes segurados.....	28
1.5. A exigência de uma idade mínima para aposentadoria.....	30
2 POSSIBILIDADE DE DISPOSITIVOS COMPENSATÓRIOS PARA APOSENTADORIA SEM IDADE MÍNIMA.....	34
2.1. O fator previdenciário.....	34
2.2. O sistema de pontos.....	37
2.2.1. Um novo sistema de pontos e as regras de transição.....	40
2.2.1.1. Um novo sistema de pontos.....	41
2.2.1.2 As demais regras de transição da reforma da previdência.....	43
2.3. Aposentadoria por tempo de contribuição e o risco social.....	46
3 OS IMPACTOS DA EXIGÊNCIA DE UMA IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA NO BRASIL	50

3.1. Impactos positivos.....	50
3.2. Impactos negativos.....	52
3.3. Outras formas de tutela dos riscos sociais.....	55
3.4. Uma proposta de idade mínima com equidade.....	56
4 CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS.....	64

INTRODUÇÃO

A reforma da previdência no Brasil, por meio da Emenda Constitucional nº 103/2019, de autoria do executivo, intitulada pelo Governo Federal de “Nova Previdência”, foi apresentada pela PEC 6/2019, no início do ano de 2019. A então proposta levou para o Congresso Nacional um texto que modifica substancialmente os requisitos para a concessão de benefícios pelo Seguro Social brasileiro. Uma alteração das mais relevantes esta na exigência de uma idade mínima para aposentadoria.

O Governo Federal fixou a idade mínima em 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens, com um tempo mínimo de contribuição de 20 anos para eles e 15 anos para elas. Além da idade mínima, o texto trazia diversas mudanças em toda estrutura previdenciária brasileira, inclusive para servidores públicos e assistidos pelo benefício de prestação continuada, esse último benefício não sofreu alterações, assim como a idade para aposentadoria dos segurados rurais.

A idade mínima para aposentadoria já é realidade para muitos servidores públicos no Brasil, exemplo dos servidores civis da União. As mulheres podem se aposentar com 55 anos e os homens com 60 anos, respeitado o tempo mínimo de contribuição. No regime geral não há idade mínima, mas o fator previdenciário reduz de maneira significativa o salário de benefício das aposentadorias antes dos 60 e 65 anos para mulheres e homens respectivamente. Encontramos também, a atual regra 86/96, que possibilita aos segurados a obtenção de um benefício maior, com o cálculo que envolve a idade somada ao tempo de contribuição.

A exigência de uma idade mínima para aposentadoria pode causar distorções na concessão de benefícios previdenciários, é o que vamos investigar. Uma situação comum nas classes financeiramente menos favorecidas, é o início do trabalho pelos jovens o quanto antes, muitas vezes antes de completar 18 anos. Numa conta simples, um jovem que começa a trabalhar com 18 anos, aos 65 anos de idade poderá ter contribuído por 47 anos para o Seguro Social. Considerando um tempo desejável de contribuição em 35 anos, o segurado terá 12 anos, ou 34%, de tempo mínimo adicional para conseguir a sua aposentadoria.

Além da imposição de uma idade mínima para aposentadoria, como regra geral, a reforma atinge aposentadorias nas atividades especiais, dos agentes de segurança e dos professores. As regras para concessão de pensões por morte também são revistas, assim como o cálculo dos valores das aposentadorias por invalidez e especiais. As aposentadorias por idade sofreram mudanças significativas no cálculo dos seus benefícios.

São definidas regras de transição para os segurados que já estão filiados ao Seguro Social. A emenda constitucional prevê quatro regras de transição para o Regime Geral de Previdência Social, uma exclusiva para os servidores públicos da União e uma comum para ambos. O fator previdenciário deixa de existir, sendo previsto apenas em uma regra de transição. As opções de transição são variadas, com aplicações diferenciadas que envolvem pedágios, idades mínimas progressivas e sistemas de pontos.

A reforma da previdência da Emenda Constitucional nº 103/2019 é ampla e precisa ser debatida por toda sociedade brasileira. As novas regras impostas aos segurados trazem mudanças que provocam alterações radicais no Seguro Social do Brasil. Este trabalho busca analisar as deformações da emenda, em especial as que dizem respeito à exigência de idade mínima para aposentadorias e aos cálculos dos valores dos benefícios. Considerando a Seguridade Social como pilar fundamental para a vida dos brasileiros e suas famílias, para a sociedade e para a dignidade da pessoa humana.

1 IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA E A PROTEÇÃO AO IDOSO

1.1. Seguridade social – conceito

É indispensável que o Estado adote prestações positivas para que o povo tenha acesso aos direitos sociais. A seguridade social contempla uma tríade formada pela previdência social, a saúde e a assistência social. A previdência social possui caráter contributivo, enquanto a saúde e a assistência social não exigem prévia contribuição específica. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 define a seguridade social em seu artigo 194¹, que diz:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Os termos “seguridade social” e “seguro social” possuem significados diferentes, sendo o primeiro entendido como segurança social, já o seguro social refere-se à cobertura previdenciária, é a previdência social² em espécie. A seguridade social representa o gênero proteção social, enquanto a saúde pública, a previdência social e a assistência social são espécies.

A previdência social é contributiva, exige o pagamento das contribuições previdenciárias para garantir o segurado em relação aos riscos sociais, e posteriormente, nos casos previstos, haverá o benefício para o próprio segurado ou para seus dependentes. No Brasil, a saúde pública e a assistência social são não contributivas, financiadas pelos tributos,

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 25 ago. 2019.

² AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Curso de direito e processo previdenciário. 9. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodium, 2017.

possíveis a todos que necessitem, sem cobrança de contribuição específica³. Na definição de Frederico Amado⁴:

É possível afirmar que o objetivo genérico do sistema brasileiro de seguridade social é preservar a dignidade da pessoa humana, mediante a realização do bem-estar e da justiça social, tendo em vista ser integrante do Título VIII, da Constituição Federal, que regula a Ordem Social.

1.2. A proteção aos riscos sociais

Os sistemas de proteção social são peça fundamental da estrutura dos estados contemporâneos. A previdência social contempla grande evolução na proteção social em todo mundo. Os riscos sociais como desemprego, doença, acidente, invalidez, velhice e a morte, sujeitam os indivíduos a incertezas, que exigem uma atuação positiva e eficaz do Estado através do seguro social.

Sem desconsiderar fatos históricos da antiguidade, da idade média, idade moderna e até mesmo do oriente, nosso resumo histórico partirá do capitalismo industrial e suas conseqüências. A Revolução Industrial, ocorrida na Inglaterra na segunda metade do século XVIII, consolidou a necessidade dos sistemas públicos de proteção social. Antes da explosão da indústria capitalista, com a remoção de muitos camponeses de suas terras, a pobreza e a miséria dos despossuídos dos seus meios de produção (terras), levou a adoção de medidas de amparo aos pobres⁵.

Nesse sentido, surgiu o primeiro sistema de ajuda legal aos pobres (*Poor Law*), com uma série de normas inglesas. O agrupamento de tais normas originou a primeira lei oficial

³ Frederico Amado, em seu Curso de direito e processo previdenciário, divide a seguridade social em dois subsistemas, o subsistema contributivo composto exclusivamente pela previdência social e o subsistema não contributivo formado pela saúde pública e pela assistência social. A previdência social exige contribuição prévia e periódica, após determinado período de contribuição e ocorrência do risco social protegido, haverá o direito ao benefício.

⁴ AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. Curso de direito e processo previdenciário. 9. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodium, 2017. p. 29

⁵ ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário**. Vol. 1. 1. ed. – Curitiba: Ed. Alteridade, 2014.

dos pobres⁶. Com o avanço do capitalismo industrial, os trabalhadores foram submetidos a duras consequências. Os níveis elevados de insegurança econômica, aos que só tinham sua força de trabalho para obter os meios de subsistência, evidenciaram a necessidade de direitos sociais, como meio de preservação da vida e do bem estar dos trabalhadores.

Num primeiro momento, são adotadas técnicas inespecíficas de proteção. São exemplos a poupança individual, o seguro privado e a previdência coletiva, todos facultativos. As sociedades de socorros mútuos funcionavam como seguros. As vítimas de acidentes de trabalho buscavam reparação pela responsabilidade civil. Os sistemas não suportavam as demandas e não alcançavam todos os trabalhadores. Os acidentados dependiam da capacidade de pagamento das indenizações pelos empregadores.

No final do século XIX surgiram técnicas específicas de cobertura dos riscos sociais. Inicialmente consistia em um novo seguro, o seguro social, além de um sistema de responsabilidade próprio para os acidentes de trabalho (responsabilidade sem culpa e seguro específico) e uma compensação pelos encargos da família.

Essas técnicas, inicialmente, eram destinadas a poucos trabalhadores, com aplicação restrita. Posteriormente passaram a contemplar um maior número de pessoas, predominando até a Segunda Guerra Mundial. Com destaque para a responsabilidade sem culpa nos casos de acidentes de trabalho e para a obrigatoriedade dos seguros sociais.

Na origem dos sistemas de seguros sociais está Otto Von Bismarck, que instituiu na Alemanha, entre 1883 e 1889, leis que versavam sobre seguro doença, seguro contra os acidentes de trabalho e seguro contra invalidez e velhice. Nesse modelo, qualquer compensação só era possível após o pagamento do prêmio (contribuições) por determinado período de carência. O seguro social alemão era basicamente uma operação de seguro. O segurado pagava o prêmio para ter determinado risco coberto (doença, acidente, invalidez, velhice). Sua cobertura era limitada a poucas categorias de trabalhadores⁷.

⁶ Em sua obra, Daniel Machado da Rocha e José Antônio Savaris, discorrem sobre os problemas sociais anteriores a Revolução Industrial. Os auxílios disponibilizados aos pobres e os critérios para acesso e manutenção são detalhadamente elencados. Conhecida como *The 1601 Act for the Relief of the Poor*, a lei estabeleceu princípios de um sistema de ajuda aos pobres. Posteriormente, o *The 1834 Poor Law Amendment Act* modificou as bases do auxílio aos pobres. O financiamento era por meio da arrecadação de impostos e taxas.

⁷ O objetivo do governo alemão não era estabelecer um seguro social, mas utilizar politicamente sua criação.

Após a Segunda Guerra Mundial, a pedido do governo britânico, é elaborado entre 1941 e 1942, o Relatório Beveridge. Em seu relatório, Willian Henry Beveridge indicou os princípios que deveriam nortear a estruturação do sistema de seguridade social. Entre os apontamentos estavam à universalidade de cobertura, a proteção contra todos os riscos sociais, as bases de financiamento e a gestão estatal unificada.

As bases da atual concepção de seguridade social estão também na Declaração da Filadélfia de 1944, na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 e nas convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho, em especial a Convenção n. 102 de 1952, que estabeleceu normas mínimas de seguridade social.

1.3. A idade avançada e o risco social

Ponto em comum nos diversos sistemas de proteção social é a preocupação com a tutela da idade avançada. Podemos observar que o seguro social, quase sempre contemplou a garantia de uma renda substitutiva, inicialmente para a renda do trabalho. Dentre os riscos sociais, a idade avançada se mostra como uma certeza, ao passo que todos envelhecem como consequência do tempo.

Com a mudança da concepção do seguro social, de mero substituto de renda após determinado risco para um direito social dos mais importantes, não apenas para o indivíduo e seus dependentes, mas para o equilíbrio de toda sociedade, temos uma mudança de patamar do seguro social.

A previdência social passa a ocupar uma posição de destaque, sendo uma das bases de qualquer sociedade ou estado. Dificilmente uma sociedade terá êxito se não dedicar a mínima proteção aos riscos sociais. Configuram riscos sociais incertos⁸ o desemprego, a doença, o acidente de trabalho e a invalidez.

⁸ Considerando que determinada doença ou acidente é um evento a princípio incerto, adotamos tal classificação. Podemos observar que a proteção a tais riscos é reiterada em diversos modelos de seguro social.

A idade avançada configura um risco social certo⁹, na verdade é um risco social desejável, os indivíduos estão vivendo mais e querem viver mais e melhor. Temos uma característica diferenciada em relação ao envelhecimento dos segurados. Uma sobrevida prolongada, duradoura e de qualidade, podendo desfrutar dos melhores níveis possíveis de bens e experiências é um desejo comum.

A definição de idade avançada merece um tratamento amplo, pois as características de cada sociedade definirão a qualidade de idoso(a)¹⁰. Podem existir variações em relação à idade numérica entre sociedades distintas, ou, até mesmo, em comparações entre regiões de um país muito grande e que guarde desigualdades regionais.

Nosso objetivo não é simplesmente debater números, definindo em 60, 65 ou 70 anos a idade apropriada para a jubilação do trabalhador ou segurado. É natural que em países com alto índice de desenvolvimento a população tenha uma expectativa de vida alta. Em paralelo, nos países que ainda estão em desenvolvimento à expectativa de sobrevida tende a ser menor.

Nesse sentido, nosso foco de análise não é apenas a longevidade das pessoas, mas, sobretudo, os fatores relacionados ao envelhecimento com qualidade de vida e a manutenção do potencial para o trabalho. O crescimento da expectativa de vida é fator relevante, considerando que o seguro social deve estar preparado para atender uma mudança constante em relação ao tempo médio que o segurado receberá a sua prestação¹¹.

Para estabelecer uma idade justa para aposentadoria dos segurados, o sistema de proteção social deve considerar uma gama de aspectos. O equilíbrio financeiro e atuarial repetidamente é lembrando para justificar mudanças, seja na idade mínima para aposentadoria ou no tempo de contribuição do segurado para o sistema, além de motivar aumentos nos valores das contribuições periódicas. É também, corriqueira, a revisão, habitualmente para menos, do valor das futuras prestações. Uma equação em geral não sofre mudanças, quanto maior for o tempo de contribuição e a idade, maior será a prestação recebida.

⁹ É indiscutível que não podemos ter absoluta certeza de quantos anos cada segurado viverá, mas é possível estabelecer uma expectativa de sobrevida. Principalmente com os avanços em saúde e qualidade de vida.

¹⁰ Na literatura e até mesmo em legislações anteriores, é comum a expressão *velhice*, que define, sem qualquer referência pejorativa, o indivíduo velho, idoso, com idade avançada. Por uma questão de adequação ao presente e de atualização do tema, usaremos primordialmente a nomenclatura “idoso”.

¹¹ No Brasil é utilizado o termo *benefício*, considerando que nos casos de aposentadoria e pensão por morte o segurado contribuiu para o seguro social, entendemos que o termo ideal é “prestação”.

A idade para aposentadoria pode ser uma consequência de fatores individuais do segurado. Num mundo ideal o próprio segurado poderia estabelecer o momento da sua entrada na inatividade. Entretanto, para a grande maioria das pessoas, as regras do seguro social para a concessão de aposentadorias e pensões devem ser observadas.

Os elementos que norteiam o deferimento das prestações previdenciárias tendem a ser objetivos. Como exemplo, no Brasil, temos uma população superior a duzentos milhões de habitantes, as regras para aposentadoria, que mesmo dentro do regime geral, possuem especialidades, precisam adotar critérios objetivos.

Ao passo que a idade mínima, deve contemplar uma idade numérica para médicos, advogados, engenheiros e bancários, em contrapartida, deve abranger pedreiros, estivadores e motoristas entre outros. Profissões como a dos professores, agentes de segurança e as consideradas perigosas ou insalubres também precisam de uma avaliação criteriosa, pois sujeitam os trabalhadores a uma condição diferenciada.

1.3.1. Proteção da idade avançada na Constituição de 1988

O texto constitucional preserva a proteção da idade avançada. O constituinte de 1988 estabeleceu a possibilidade de aposentadoria por idade aos 60 anos para as mulheres e 65 anos para os homens. Existe ainda a redução em cinco anos para trabalhadores rurais e para os que exercem suas atividades em regime de economia familiar. O artigo 201, I da Constituição Federal de 1988¹² define:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

¹² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 25 ago. 2019.

Podemos notar a preocupação com os riscos sociais que podem atingir os segurados. São eventos como a doença, o acidente, a invalidez, a morte e a idade avançada. O parágrafo sétimo do artigo 201 da constituição traz expressamente as condições para aposentadoria junto ao regime geral de previdência social. Além da aposentadoria por idade, aos 60 e 65 anos para mulheres e homens, respectivamente, é assegurada a aposentadoria após 30 anos de contribuição para as mulheres e 35 anos para os homens. No último caso, temos a aposentadoria por tempo de contribuição, sem a exigência de idade mínima.

Ao estabelecer uma aposentadoria por idade, o constituinte dedicou atenção a idade avançada. Os segurados, ao atingirem 60/65 anos, mulheres e homens, respectivamente, têm assegurada aposentadoria na previdência social, nos termos da lei. No caso da aposentadoria por tempo de contribuição, a concessão da aposentadoria independe da idade do segurado. Se no primeiro caso, a tutela do seguro social recai sobre a idade avançada, na aposentadoria por tempo de contribuição, a tutela previdenciária guarda o segurado que conseguiu contribuir para o sistema por um longo período.

Merece destaque a diferença adotada pela constituição para concessão das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. No primeiro caso, é inequívoca a tutela da idade avançada dos segurados. Quanto aos termos da lei, para aposentadoria por idade, a Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social, estabelece além das idades para aposentadoria, uma carência de 180 contribuições, correspondentes a 15 anos de contribuição. Sobre períodos de carência, destaque para os artigos 24 e 25 da Lei 8.213/1991¹³, subscritos abaixo:

Art. 24. Período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências.

Art. 25. A concessão das prestações pecuniárias do Regime Geral de Previdência Social depende dos seguintes períodos de carência, ressalvado o disposto no art. 26:

II - aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de serviço e aposentadoria especial: 180 contribuições mensais.

¹³ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm> Acesso em: 30/9/2019.

Sob o mesmo ponto de vista, tendo como parâmetro a carência de contribuições prevista em lei, para concessão da aposentadoria por idade, encontramos a exigência do tempo de contribuição. Temos para a aposentadoria por tempo de contribuição uma exigência de 360 contribuições ou 30 anos para as mulheres e 420 contribuições ou 35 anos para os homens. As nuances a respeito da aposentadoria por tempo de contribuição serão analisadas no próximo capítulo.

1.3.2. Custódia constitucional da previdência social

A previdência social, como já exposto acima, é matéria da nossa Constituição Federal. Trata-se de um cuidado do constituinte, não apenas com a previdência social ou com a seguridade social, mas com diversas áreas. A constituição brasileira enumera diversos direitos e garantias em seu corpo, trazendo a sua custódia para temas como educação, trabalho, saúde, previdência, liberdade, entre outros direitos individuais e coletivos.

As alterações na constituição precisam ser feitas por meio de emendas constitucionais. São legitimados para propor emendas a constituição o presidente da república, no mínimo um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da federação manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros¹⁴.

Para aprovação das alterações no texto da Carta Magna, é exigido um procedimento diferenciado. O artigo 60, § 2º da Constituição Federal, diz que a proposta de emenda à Constituição "será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos,

¹⁴ A maioria relativa dos membros se caracteriza pelo primeiro número inteiro superior à metade, dos parlamentares presentes. Se comparecerem, por exemplo, 41 deputados estaduais, teremos a maioria relativa com 21 votos.

considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros"¹⁵.

Nesse sentido, torna-se necessário para aprovação das emendas, e consequente modificação relacionada à idade mínima para aposentadoria, quantidade expressiva de votos no Congresso Nacional. Sendo exigida maioria qualificada de três quintos dos membros de cada casa, correspondente ao voto de no mínimo 60% do total de parlamentares. Traduzindo em números, tal premissa pode ser alcançada com 308 votos dos 513 deputados federais e 49 votos dos 81 senadores.

1.3.3. Emendas constitucionais e idade mínima para aposentadoria

A Constituição Federal de 1988 trouxe conquistas sociais importantes. A seguridade social como conhecemos hoje foi forjada na Carta Magna cidadã. É certo que passados 31 anos, grandes mudanças ocorreram na sociedade brasileira. De toda forma, alguns ajustes foram realizados nesse período, com destaque para as emendas constitucionais de número 20/1998 e 41/2003¹⁶.

A obrigatoriedade de ser atingida uma idade mínima para aposentadoria já foi proposta pelo então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso. Na votação realizada em maio de 1998, no plenário da Câmara, por um voto a proposta de idade mínima de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens não foi aprovada¹⁷.

¹⁵ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 25 ago. 2019.

¹⁶ Desde a promulgação da Constituição de 1988 a previdência social já passou por seis mudanças através de emendas constitucionais. São elas, as emendas 3/1993, 20/1998 (mais ampla), 41/2003, 47/2005, 70/2012 e 88/2015.

¹⁷ O detalhe relacionado à votação fica num suposto erro de um deputado aliado do então presidente. O parlamentar governista se absteve da proposta de obrigatoriedade da idade mínima por engano, ele desejava votar a favor da proposta. Fato é que o placar apontou 307 votos pela idade mínima, um a menos que os 308 necessários para aprovação.

Nesse sentido, constatamos que a temática relacionada à idade mínima para aposentadoria não é uma novidade. No texto da proposta de emenda a constituição apresentada por FHC em 1995, que resultou na emenda 20/1998, a exigência de uma idade mínima para aposentadoria era um dos principais objetivos do governo. Ainda que sem conseguir aprovar a idade mínima, as alterações promovidas por FHC foram as mais relevantes, desde a promulgação da nossa constituição. O fato emblemático se configura pelo placar apertado da votação, com diferença de um voto, por um suposto erro de um parlamentar aliado do governo.

Passados vinte e quatro anos desde 1995, quando a proposta de idade mínima para aposentadoria foi de 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, o debate sobre o tema ainda exige análises. Cabe ressaltar, que para os servidores públicos, a idade mínima foi aprovada, nos termos da proposta¹⁸.

Podemos verificar o tratamento diferenciado adotado pelos parlamentares, ainda que por um suposto erro no momento da votação da emenda. Os fatores que cercam a idade mínima para a concessão das aposentadorias ultrapassam a idade numérica dos segurados. Dependendo da exigência de idade mínima ou não dos segurados, o seguro social pode receber as contribuições para a previdência por um tempo adicional. É natural que o governo busque privilegiar uma maior arrecadação possível.

No momento que o governo verifica a necessidade de arrecadar mais recursos, para honrar os pagamentos da previdência social, os aspectos financeiros e atuariais se mostram substanciais. Com um cálculo simples, podemos verificar algumas determinantes. Se num exemplo hipotético, a idade mínima para os homens for estabelecida em 65 anos e não em 60 anos, em tese, esse homem terá deixado de receber uma aposentadoria por cinco anos, e mais, terá realizado contribuições mensais para o seguro social por cinco anos adicionais. O prolongamento do tempo em atividade dos segurados representa aumento de receitas para o sistema.

Sobretudo, para estabelecermos uma investigação sobre a idade mínima a ser exigida para aposentadoria, precisamos observar os variados aspectos que envolvem tamanha

¹⁸ A idade mínima para aposentadoria dos servidores públicos foi estabelecida em 55 anos para as mulheres e 60 anos para os homens, com exigência de 30 e 35 anos de contribuição respectivamente. Foi estabelecida uma regra de transição para os servidores da ativa.

condição. O aumento da expectativa de vida da população caracteriza uma circunstância crucial para a definição da idade mínima para a jubilação do segurado, e um grande desafio para o seguro social brasileiro.

Assim sendo, a definição da idade mínima para aposentadoria, não estabelece apenas uma idade numérica para alcançar uma prestação previdenciária. A tutela da idade avançada e a proteção ao idoso são fatores dos mais relevantes para o seguro social, como expresso no nosso texto maior, ao estabelecer a aposentadoria por idade. Todavia, as questões atuariais se mostram imprescindíveis para a saúde do seguro social e para sustentabilidade do sistema por longo prazo.

1.4. Idade atual para aposentadoria

Atualmente, no Regime Geral de Previdência Social brasileiro, para concessão das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, temos uma idade média de 58,63 anos no ano de 2018¹⁹. Em um primeiro contato com a idade numérica média para aquisição da aposentadoria pelos segurados no último ano, a impressão do leitor, pode ser que no Brasil, as pessoas se aposentam cedo. Evidente a conclusão de que, com 58 anos de idade, uma pessoa esta jovem, pois terá uma expectativa de vida elevada, podendo alcançar os 80 anos de idade ou mais, usufruindo por mais de vinte anos de sua prestação previdenciária.

É nos detalhes dos dados referentes à previdência que encontramos as explicações que envolvem a idade para aposentadoria. Os números mostram grandes diferenças em relação aos tipos de aposentadorias concedidas pelo Regime Geral. Não estamos fazendo uma análise detalhada sobre os diversos benefícios previdenciários e assistenciais proporcionados pelo Regime Geral de Previdência Social brasileiro. Não obstante, outros benefícios/prestações, serão objeto de investigação quando considerados relevantes para a presente pesquisa.

¹⁹ SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, dezembro 2018. Volume 23. Número 12. Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 2018.

A idade média para aposentadoria no ano de 2018, no Regime Geral de Previdência Social, foi de 58,63 anos. Avançando sobre os dados do Boletim Estatístico da Previdência Social do mês de dezembro de 2018, encontramos variações em relação aos tipos de aposentadorias e as respectivas idades para concessão.

Para a aposentadoria por tempo de contribuição, temos uma idade média para concessão²⁰ de 54,22 anos, sendo 55,10 anos para os homens e 52,74 anos para as mulheres²¹. Se a entrada na inatividade com 58 ou 59 anos de idade já aparenta ser uma benesse, aos 55 ou 52 anos pode ser considerado um grande benefício.

Deve ser reputado o fato do segurado que aos 54 anos, conseguiu uma aposentadoria por tempo de contribuição, converteu para o sistema, contribuições por um longo período²². Para alcançar 30 anos de contribuição, uma mulher aos 52 anos precisa ter contribuído desde seus 22 anos de idade, já um homem, aos 55 anos, precisa ter começado a contribuir para previdência aos 20 anos. Em ambos os casos, ininterruptamente.

Ainda, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, no caso das aposentadorias por idade, as idades médias são superiores em relação às prestações por tempo de contribuição. Em 2018, a idade média para aposentadoria por idade foi de 61,01 anos. No caso dos homens a idade média foi de 63,31 anos, e para as mulheres a idade média alcançou 59,44 anos. Na aposentadoria por idade, se mostra necessário, sopesar que, para aquisição da prestação previdenciária, é exigida do segurado uma carência de 180 contribuições²³. Exigência equivalente a 15 anos de contribuição, tanto para os homens como para as mulheres, além da idade avançada.

As idades médias para aposentadoria, expostas acima, representam o conjunto total de prestações concedidas no ano de 2018, o último com dados disponíveis, pelo Regime Geral de

²⁰ SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, dezembro 2018. Volume 23. Número 12. Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 2018. p. 57

²¹ Idades médias para as concessões das prestações no ano de 2018, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2018.

²² Embora a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição seja possível numa idade menor se comparada à aposentadoria por idade, o tempo de contribuição mínima exigido é dobrado no caso das mulheres e elevado em aproximadamente 134% para os homens.

²³ Metade da carência exigida para aposentadoria por tempo de contribuição para mulheres e aproximadamente 43% da carência exigida para os homens.

Previdência Social. Analisando as prestações concedidas por grupos de beneficiários, temos números que demonstram nitidamente às nuances que envolvem a idade mínima para aposentadoria no Brasil.

1.4.1. Idade atual para aposentadoria e a sua distinção entre segurados

As prestações previdenciárias são divididas em grupos de espécies e distribuídas pela clientela a que se destinam. Dentro dos grupos de espécies de aposentadorias temos variações significativas na idade mínima média para concessão das prestações. A subdivisão da clientela do seguro social se dá pela distinção do segurado urbano e do segurado rural.

Naturalmente, se mostra imperativo sobrelevar que nas aposentadorias por tempo de contribuição não há exigência de idade mínima para aquisição da prestação. Bem como, que para os trabalhadores rurais, as idades mínimas são reduzidas em cinco anos, sendo necessário para os homens atingir 60 anos e para as mulheres 55 anos, frente aos 65/60 anos dos trabalhadores urbanos. Temos ainda as aposentadorias especiais que exigem períodos menores de contribuição, escalonadas em 15, 20 e 25 anos²⁴ e no caso dos professores 25 e 30 anos²⁵. Nas aposentadorias por invalidez o fato relevante é a incapacidade para o trabalho²⁶.

A idade mínima para aposentadoria, quando analisada por espécies de prestações e pela clientela atendida, apresenta números reveladores. É na aposentadoria por idade que encontramos a maior idade média para concessão do benefício. Para os homens, trabalhadores urbanos, a aposentadoria por idade em média, foi concedida em 2018 aos 65,49 anos e no caso das mulheres nas mesmas condições aos 61,46 anos. Os trabalhadores urbanos adquirem a aposentadoria por idade em média aos 63,01 anos.

²⁴ Sem idade mínima, o tempo de contribuição exigido varia de acordo com o agente nocivo que o trabalhador é exposto no exercício de suas atividades laborais.

²⁵ Professores da educação básica se aposentam com 25 anos de contribuição no caso das mulheres e 30 anos de contribuição para os homens.

²⁶ Para concessão da aposentadoria por invalidez o fato a ser considerado é a incapacidade para o trabalho, a idade do segurado e o tempo de contribuição apresentam pouca relevância em relação às outras espécies.

A aposentadoria por idade, dos homens, trabalhadores rurais, foi concedida em média aos 60,78 anos. Já as mulheres, nas mesmas condições, se aposentaram em média com 56,53 anos. Os trabalhadores rurais adquiriram a aposentadoria por idade em média com 58,38 anos de idade em 2018.

Entre as aposentadorias por idade constatamos uma diferença média de cinco anos a mais para aquisição da prestação previdenciária pelo trabalhador urbano. A variação de cinco anos reflete exatamente a diferença no requisito para obtenção da aposentadoria por idade, que prevê a redução em cinco anos para o trabalhador rural.

As idades médias para concessão das prestações se mostram próximas das idades previstas na Constituição Federal. Podemos notar, que para os homens, a variação das idades estabelecidas na Carta Magna em relação à idade média para concessão das prestações em 2018 é de 0,49 anos no caso dos segurados urbanos e de 0,78 anos para os segurados rurais. As seguradas mulheres, em relação às idades previstas no texto constitucional, adquirem a aposentadoria por idade após 1,46 anos no caso das seguradas trabalhadoras urbanas e 1,53 anos as trabalhadoras rurais.

A diferença entre segurados, homens e mulheres, para obtenção da aposentadoria por idade depois de atingida a idade mínima para concessão da prestação previdenciária é de aproximadamente um ano para os trabalhadores urbanos. No caso dos trabalhadores rurais a diferença é de 0,75 anos (9 meses).

A idade média para concessão das aposentadorias por tempo de contribuição envolve duas principais espécies de prestações. As aposentadorias por tempo de contribuição e as aposentadorias por tempo de contribuição especial. As aposentadorias por tempo de contribuição especial representam aproximadamente 8,8%²⁷ das aposentadorias por tempo de contribuição. As duas modalidades aplicam-se majoritariamente aos trabalhadores urbanos, apenas 0,37%²⁸ das prestações por tempo de contribuição destinam-se a segurados rurais.

²⁷ São 411.791 aposentadorias por tempo de contribuição especial, 135.596 aposentadorias por tempo de contribuição de professores e 1.428 aposentadorias por tempo de contribuição de outras modalidades.

²⁸ Segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social de dezembro de 2018, são apenas 23.445 aposentadorias por tempo de contribuição para segurados rurais.

Nas aposentadorias por tempo de contribuição, incluídas as especiais e dos professores, encontramos uma idade média de 54,22 anos para aposentadoria, sendo 55,10 anos para os homens e 52,74 anos para as mulheres. Excluídas as aposentadorias especiais e dos professores, temos uma pequena diferença nas idades médias para concessão das prestações, sendo a idade média de 54,60 anos, com os homens se aposentando em média aos 55,62 anos e as mulheres com 52,85 anos. Podemos observar que excluídas as aposentadorias especiais e dos professores, a diferença entre as idades médias para concessão das prestações por tempo de contribuição não alcançou um ano.

As aposentadorias por tempo de contribuição especial apresentaram idades médias para concessão das prestações previdenciárias de 49,22 anos, sendo 49,20 anos em média para os homens e 49,33 anos em média para as mulheres. Essa modalidade apresenta a idade média para concessão das aposentadorias mais baixa entre as espécies contempladas pelo Regime Geral de Previdência Social²⁹. A diferença de idade entre homens e mulheres para concessão das prestações é ínfima.

No caso das aposentadorias por invalidez, temos uma idade média para aquisição das prestações de 53,34 anos. Os homens se aposentam por invalidez em média aos 53,07 anos e as mulheres em média aos 53,72 anos. As idades médias para aquisição das prestações segundo a clientela e o sexo mostram pequenas variações. Os trabalhadores urbanos se aposentam por invalidez em média aos 53,74 anos, sendo a idade média dos homens de 53,28 anos e das mulheres de 54,36 anos. No caso dos trabalhadores rurais, a idade média é de 50,58 anos, sendo 51,68 anos para os homens e 48,84 anos para as mulheres.

No caso das aposentadorias por invalidez, observamos que as concessões das prestações dos segurados urbanos apresentam uma idade média de 53 anos, com as mulheres adquirindo a aposentadoria em média 0,65 anos³⁰ após os homens. Os segurados rurais obtêm as prestações por invalidez em média aos 50 anos. Com média de 48 anos para as mulheres, aproximadamente três anos antes dos homens, que se aposentam por invalidez no campo em média com 51 anos.

²⁹ Considerando as idades médias entre homens e mulheres para concessão de aposentadorias.

³⁰ Corresponde a 7,8 meses.

As aposentadorias por invalidez por acidente do trabalho representam aproximadamente 6% do total de aposentadorias por invalidez. As prestações por acidente de trabalho são classificadas como benefícios acidentários³¹. A idade média para concessão das prestações é de 50,67 anos, com os homens adquirindo a aposentadoria em média aos 50,49 anos e as mulheres aos 51,22 anos. Os trabalhadores urbanos têm uma média de 50,64 anos, sendo 50,43 para os homens e 51,26 para as mulheres. No caso dos segurados rurais as médias são de 51,26, sendo 51,52 para os homens e 50,54 para as mulheres.

Apresentamos uma tabela para melhor ilustrar as informações referentes às idades médias para concessão das principais prestações previdenciárias pelo Regime Geral de Previdência Social no ano de 2018. As idades médias para obtenção das prestações estão divididas por modalidade de aposentadoria (prestação previdenciária), clientela atendida (urbana ou rural) e sexo do segurado (masculino ou feminino).

Tabela 1

Prestação Previdenciária	Idade média na concessão	Sexo Masculino	Sexo Feminino
Aposentadoria por idade urbana	63,01	65,49	61,46
Aposentadoria por idade rural	58,38	60,78	56,53
Aposentadoria por tempo de contribuição	54,60	55,62	52,85
Aposentadoria por tempo de contribuição especial	49,22	49,20	49,33
Aposentadoria por invalidez urbana	53,74	53,28	54,36
Aposentadoria por invalidez rural	50,58	51,68	48,84

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do Boletim Estatístico da Previdência Social do mês de dezembro de 2018.

³¹ Em uma classificação de acordo com a presente pesquisa, “prestações acidentárias”.

Analisando as idades médias para concessão das prestações, chegamos a diferenças relevantes quando comparadas as modalidades de aposentadorias. Nas aposentadorias por invalidez, devemos considerar que o fato gerador da jubilação do segurado, é a incapacidade para o trabalho, o que afasta maior importância para a quantidade de contribuições vertidas para o seguro social e a idade do segurado no momento da concessão da prestação previdenciária³².

No que diz respeito às aposentadorias por tempo de contribuição especial, algumas ponderações são essenciais. As aposentadorias por tempo de contribuição especial ocorrem em média cinco anos antes das aposentadorias por tempo de contribuição, no primeiro caso aos 54 anos em média e no segundo aos 49 anos.

As prestações por tempo de contribuição especial atendiam em dezembro de 2018 a 548.815 segurados. Aproximadamente 8,8% das 6,26 milhões de aposentadorias por tempo de contribuição, 2,66% do total de aposentadorias do Regime Geral. A idade média para concessão das prestações especiais, de 49 anos, é a menor entre as aposentadorias, até mesmo se comparadas às prestações por invalidez. Não obstante, o legislador estabeleceu uma carência de contribuições menor para os profissionais em condições especiais e para os professores, pois considerou que as atividades se mostram diferenciadas.

Nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, podemos analisar a diferença líquida entre as idades médias para aposentadoria³³. As aposentadorias por tempo de contribuição são concedidas em média 8,41 anos antes das aposentadorias por idade urbana e 3,78 anos antes da aposentadoria por idade rural.

Admitindo que as aposentadorias por tempo de contribuição, hegemonicamente, são concedidas para trabalhadores urbanos³⁴, temos na comparação entre essa modalidade de aposentadoria e na aposentadoria por idade urbana, o âmago das distinções na concessão das prestações previdenciárias pelo Regime Geral de Previdência Social.

³² A carência para concessão da aposentadoria por invalidez é de doze contribuições mensais, artigo 25, I da Lei 8.213/1991, sem exigência de idade mínima.

³³ Excluídas as condições de incapacidade para o trabalho (aposentadoria por invalidez) e de atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física (aposentadoria por tempo de contribuição especial).

³⁴ Apenas 0,37% das aposentadorias por tempo de contribuição são destinadas aos trabalhadores rurais.

As aposentadorias por idade urbana somam 4,31 milhões de segurados, enquanto as aposentadorias por tempo de contribuição atendem 6,24 milhões de aposentados. Juntas, as duas modalidades correspondem a mais da metade das aposentadorias do Regime Geral. As características dos segurados atendidos pelas prestações por idade e por tempo de contribuição, assim como os valores das prestações concedidas serão objeto de análise no próximo capítulo.

1.4.2. A concessão das prestações entre os diferentes segurados

As idades mínimas para aposentadoria apresentam números interessantes se comparadas entre grupos de segurados. No Boletim Estatístico da Previdência social de 2018, as aposentadorias são divididas em aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por tempo de contribuição especial, aposentadoria por idade, aposentadoria por invalidez e aposentadoria por invalidez por acidente de trabalho. A última configura benefício acidentário, as demais são benefícios previdenciários.

No que representam as cinco possibilidades de aposentadoria, em 2018 chegamos ao número de 20,64 milhões de prestações previdenciárias. Desse total 10,8 milhões (52%) são aposentadorias por idade, as aposentadorias por tempo de contribuição correspondem a 6,26 milhões (31%), as aposentadorias por invalidez são 3,37 milhões (16%) e as aposentadorias por invalidez por acidente de trabalho são 0,21 milhões (1%).

Entre as aposentadorias por tempo de contribuição, encontramos pelo menos oito categorias diferenciadas, aqui consideradas especiais. Do total de 6,26 milhões de aposentadorias por tempo de contribuição, 0,55 milhões são especiais, sendo 0,41 milhões aposentadorias por tempo de contribuição especial, outras 0,14 milhões aposentadorias por tempo de contribuição de professor e apenas 1.428 prestações de outras espécies.

As aposentadorias especiais representam aproximadamente 8,8% das prestações por tempo de contribuição, sendo 75% desse total aposentadorias por tempo de contribuição especial e 25% aposentadorias por tempo de contribuição de professor. Se for considerado o

conjunto global de aposentadorias, as prestações por tempo de contribuição especiais, somadas, representam aproximadamente 2,66% das aposentadorias, sendo 2% aposentadorias por tempo de contribuição especial e 0,66% aposentadoria por tempo de contribuição de professor.

É certo que entre os trabalhadores e segurados existem distinções das mais variadas. Não podemos negar as diferenças entre os diversos trabalhos e profissões. O trabalho exercido por um estivador ou motorista, apresenta diferenças com relação ao trabalho de um mergulhador, ou de uma professora.

As profissões que requerem mais atividade física, principalmente as atividades pesadas e exaustivas, assim como o trabalho perigoso e insalubre, diferem do trabalho que não demanda de tais circunstâncias. Em uma atividade intelectual o grau de exigência física do trabalhador tende a ser menor, embora possam existir situações que apresentem as diferentes características.

Efetivamente, é importante salientar que todo trabalho é digno. É através da sua força de trabalho, que todos os dias, brasileiros e brasileiras conquistam o sustento e a dignidade das suas famílias. As diferenças entre o trabalho exercido e o grau de instrução necessário para as diversas atividades não devem configurar meio para uma seletividade entre trabalhadores.

Todavia, o seguro social precisa contemplar as diferenças entre os segurados. É importante, que a previdência social, dedique atenção e tratamento adequado aos segurados que realizem trabalhos indiscutivelmente perigosos, exaustivos, penosos, ou que imponham ao segurado exposição a situações e substâncias que representem riscos a saúde ou a vida. O artigo 57 da Lei 8.213/1991 é um exemplo do tratamento particularizado que o legislador adotou para concessão da aposentadoria por tempo de contribuição especial, que diz³⁵:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida à carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

³⁵ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm Acesso em: 30/9/2019.

Mostra-se fundamental explicitar, que o Regime Geral de Previdência Social, contempla um total de 35 milhões de benefícios/prestações. Incluídos nesse número os 4,76 milhões de benefícios assistências. Segundo dados do Boletim Estatístico da Previdência Social, são 51 milhões de contribuintes.

É natural que as diferenças entre os atuais 51 milhões de contribuintes do Regime Geral de Previdência Social, sejam objeto de alguma diferenciação nas regras de acesso as prestações previdenciárias. Cabendo, num regime democrático de direito, aos representantes eleitos pelo voto, equilibrar as regras aplicáveis no seguro social.

1.5 A exigência de uma idade mínima para aposentadoria

De acordo com o texto da Emenda Constitucional nº 103/2019, da “Nova Previdência”, para concessão de aposentadorias, será exigida idade mínima. As idades mínimas para aposentadoria dos trabalhadores urbanos estão fixadas em 65 anos para os homens e 62 anos para as mulheres. A idade mínima dos trabalhadores rurais não sofreu alteração. As professoras poderão se aposentar aos 57 anos e os professores aos 60 anos. Para as aposentadorias especiais, são previstas idades mínimas de 55, 58 e 60 anos, de acordo com a atividade desempenhada pelo trabalhador. Regras de transição são estabelecidas na emenda constitucional, a mesma será analisada no próximo capítulo.

As aposentadorias por idade urbanas, hoje concedidas em média aos 65,49 anos para os homens e aos 61,46 anos para as mulheres, não devem sofrer grandes alterações em relação às idades médias para sua concessão. Vale destacar, que inicialmente a proposta de emenda estabelecia um aumento do tempo mínimo de contribuição para as prestações por idade.

A carência atual de 180 contribuições (15 anos) seria ajustada para 240 contribuições (20 anos), tal mudança foi suprimida no congresso para as mulheres. No caso dos homens, os já segurados serão mantidos na carência menor, os que ingressarem no seguro social após a aprovação da emenda constitucional, deverão cumprir 20 anos de contribuição.

O que podemos fixar, em relação à exigência de uma idade mínima para aposentadoria, é que no caso específico das aposentadorias por idade, o novo requisito não deve representar grandes mudanças. Para aquisição das prestações por idade já existe uma idade numérica mínima, sendo mantida a idade de 65 anos para os homens e elevada a idade para as mulheres dos atuais 60 para 62 anos. O aumento da carência exigida de 15 para 20 anos, que foi parcialmente suprimida do texto da emenda, possui potencial para atravancar o acesso as prestações dos segurados que apresentam dificuldades de comprovar a carência mínima.

Analisando a Tabela 1, constatamos que as aposentadorias por idade são concedidas em média aos 65,49 anos para os homens e aos 61,46 anos para as mulheres. Com a imposição de idades mínimas de 65 e 62 anos para homens e mulheres, respectivamente, teremos a manutenção da idade exigida para os homens e o aumento de 0,54 anos na idade prescrita para as mulheres.

No que diz respeito às idades médias que atualmente são concedidas as aposentadorias por tempo de contribuição. Os termos da Emenda Constitucional nº 103/2019, aprovada no Congresso Nacional, causarão certo impacto. As alterações impostas pela exigência de uma idade mínima para aposentadoria significarão um aumento considerável, se comparada à idade mínima da emenda com a média etária atual para aposentadoria por tempo de contribuição.

É de salientar, que em 2018, a idade média para aquisição das aposentadorias por tempo de contribuição, excluídas as aposentadorias especiais, foi de 54,60 anos, com os homens obtendo a prestação previdenciária em média aos 55,62 anos, enquanto as mulheres conseguiram a aposentadoria ao atingir 52,85 anos.

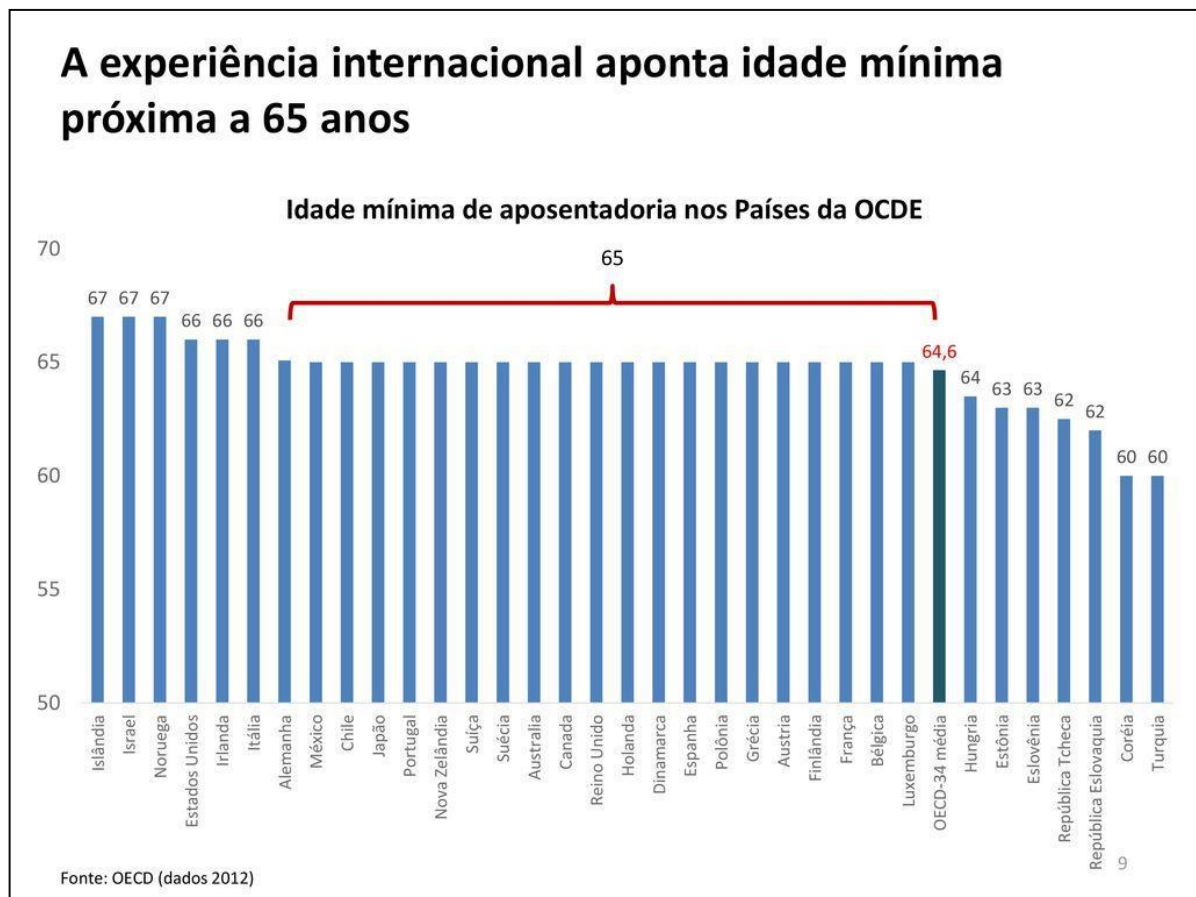
Com o estabelecimento das idades mínimas, para concessão das aposentadorias, em 65 anos para os homens e 62 anos para as mulheres, temos uma dessemelhança notável com as idades médias atuais para aposentadoria por tempo de contribuição. Para os homens, a diferença será um aumento de 9,38 anos. As mulheres terão um incremento de 9,15 anos em suas idades médias para alcançar as prestações.

A exigência de uma idade mínima para aposentadoria extingue a possibilidade de aquisição das prestações previdenciárias apenas por tempo de contribuição. Sendo obrigatória

para jubilação do segurado, além do tempo mínimo de pagamento das contribuições para o seguro social, uma idade mínima.

A experiência internacional, segundo dados de 2012, demonstrava uma idade mínima média de 64,6 para aposentadoria, nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Analisando a figura abaixo, poderemos observar que a maioria dos países do grupo adota a idade de 65 anos para concessão das prestações previdenciárias.

Figura 1



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2012.

Uma análise fria dos números pode levar a conclusões equivocadas. Alguns fatores relevantes devem ser considerados para efeito de analogia entre as idades dos países membros da OCDE e a idade média das aposentadorias no Brasil. Devemos considerar, entre outros

pontos, a que trabalhador/segurado, as idades para aposentadoria são destinadas? Os países do grupo possuem características semelhantes as do Brasil? Como funcionam as relações de trabalho? Existem regras diferenciadas para concessão das aposentadorias? A idade mínima é de aplicação obrigatória ou pode ser mitigada?

Por certo, a idade mínima para aposentadoria já é realidade para muitos segurados do Regime Geral de Previdência Social, caso dos contribuintes que se aposentam por idade. Os servidores públicos também possuem a exigência de faixa etária mínima para jubilação. Possíveis dispositivos compensatórios para aposentadoria sem idade mínima e regras de transição da Emenda Constitucional nº 103/2019 serão analisados no próximo capítulo.

2 POSSIBILIDADE DE DISPOSITIVOS COMPENSATÓRIOS PARA APOSENTADORIA SEM IDADE MÍNIMA

2.1. O fator previdenciário

O fator previdenciário foi criado pela Lei 9.876/1999 e regulado pelos Decretos 3.048/1999 e 3.265/1999, estabeleceu um cálculo para chegar ao valor da prestação previdenciária devida na aposentadoria por tempo de contribuição e por idade, sendo opcional na última. A equação relaciona a idade no momento da aposentadoria, a alíquota e o tempo de contribuição junto à previdência social e a expectativa de sobrevivência do segurado.

A regra do fator previdenciário envolve uma fórmula a ser usada no cálculo das prestações dos segurados do Regime Geral de Previdência Social. Não é nosso objetivo discutir e analisar a equação utilizada em si, mas os critérios que cercam o fator previdenciário e as consequências da sua aplicação para o seguro social e para os segurados.

Após a definição do salário de benefício do segurado, é realizado o cálculo previsto na fórmula, em seguida multiplica-se o salário de benefício definido pelo fator previdenciário. O resultado da equação do fator previdenciário pode ser menor, igual ou maior que 1,000. Se o resultado for menor, funcionará como redutor da prestação previdenciária, se for maior acarretará em aumento da prestação a ser recebida pelo segurado.

O fator previdenciário funciona, em regra, como um redutor do valor das aposentadorias precoces. Sua aplicação anualmente é regulada por uma tabela, divulgada no mês de dezembro do ano corrente com base nos dados da tábua de mortalidade para ambos os sexos do ano anterior do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

Para alcançar uma prestação previdenciária próxima do salário de contribuição médio, o segurado precisa conjugar seu tempo de contribuição com a sua idade no momento da aposentadoria. Quanto menor a idade para jubilação, maior será o redutor da prestação. Podemos encarar a imposição do fator previdenciário como uma forma de incentivar o

segurado a trabalhar/contribuir por mais tempo do que o mínimo necessário para adquirir sua aposentadoria por tempo de contribuição.

Ainda que o segurado possua longo período de contribuição, se não tiver uma idade avançada, sua prestação será reduzida. A tabela do fator previdenciário é escalonada, considera a idade de aposentadoria, o tempo de contribuição e a expectativa de sobrevida. As três determinantes diminuem ou aumentam o valor das prestações previdenciárias.

Destaca-se a exigência do emprego da tábua de mortalidade divulgada anualmente pelo IBGE, como via para adequar as prestações à expectativa de vida dos segurados, no momento da aposentadoria. Com a expectativa de vida dos brasileiros em crescente ascensão, o cálculo do fator previdenciário tende a tornar-se mais gravoso para o segurado a cada ano.

A indicação da expectativa de vida dos segurados tem como objetivo demonstrar para o seguro social, por quanto tempo, provavelmente, a prestação previdenciária terá que ser paga. Trata-se de um mecanismo contínuo utilizado para regular as variáveis da equação que determinam o fator previdenciário.

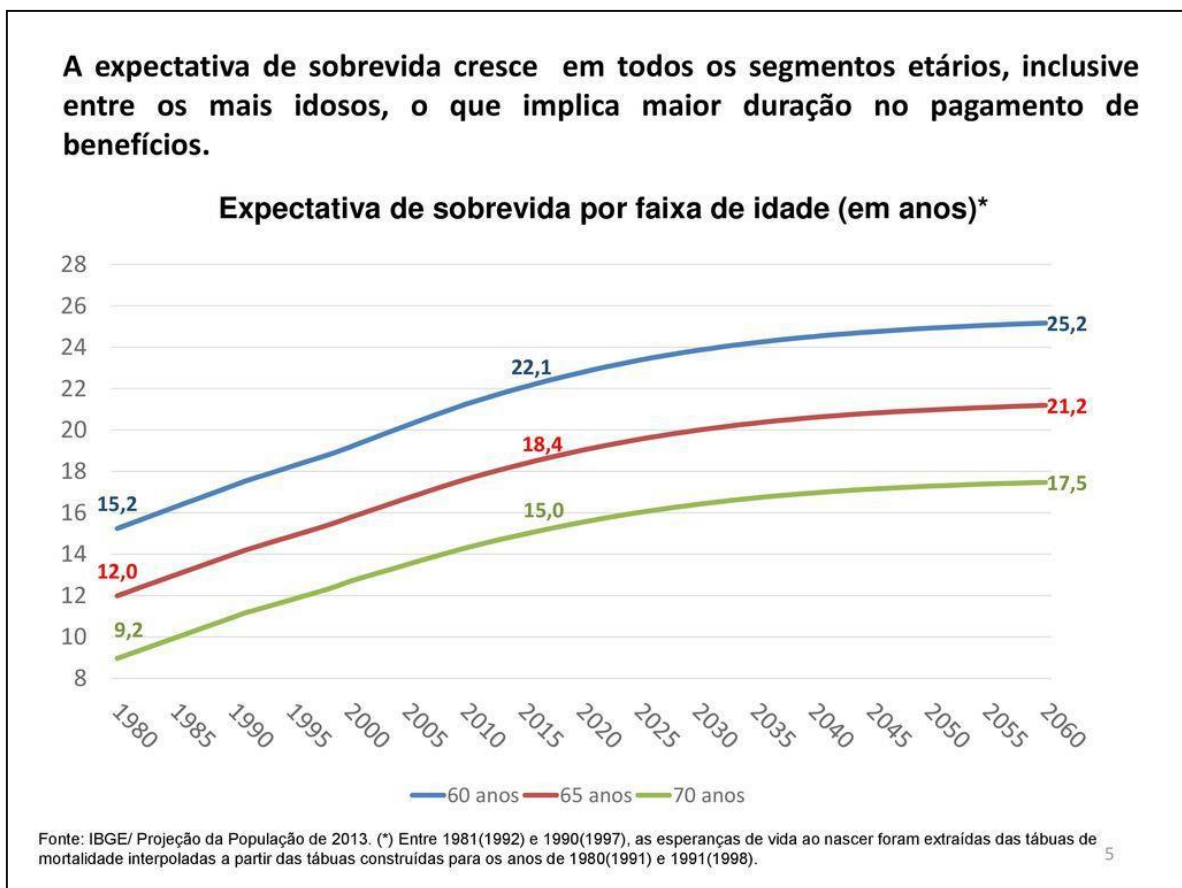
Com o incremento na expectativa de vida, aferido anualmente pelo IBGE, o seguro social obtém a informação que deverá pagar as prestações previdenciárias por períodos mais longos. Assim, exige dos segurados, uma idade maior para aposentadoria e ou mais tempo de contribuição para a previdência.

Os números, por mais injustos que pareçam, tem base nos cálculos e visam o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Se um segurado adquire sua aposentadoria numa idade ainda jovem, na faixa dos 50 anos, vai receber sua prestação previdenciária por um período adicional em relação a um segurado idoso, com 60 anos ou mais.

Deve ser observado ainda, que o seguro social, visa proteger os segurados dos riscos sociais, quais sejam: o desemprego, a doença, o acidente de trabalho, a invalidez, a morte e a idade avançada. Via de regra, a proteção previdenciária tutela os riscos sociais e não o tempo de contribuição. Tal conclusão não exclui a importância e o valor de um longo tempo de contribuição previdenciária efetivamente cumprido pelo segurado.

Com a aplicação do fator previdenciário, o planejamento do momento de sua aposentadoria pelo segurado, fica limitado. Como a expectativa de sobrevida é sempre atualizada, o contribuinte encontra dificuldades para conhecer antecipadamente a sua situação. A variação da expectativa de vida, geralmente para um maior tempo de sobrevida, eleva anualmente o tempo de contribuição e a idade necessária para minimizar os efeitos negativos do fator previdenciário. Podemos observar, na figura abaixo, a evolução da expectativa de sobrevida no Brasil, para o período 1980-2060, projetado pelo IBGE.

Figura 2



Fonte: IBGE, Projeção da População de 2013.

A figura 2 mostra que a expectativa de sobrevida no Brasil aumentou de maneira significativa nos últimos 35 anos. Se em 1980 uma pessoa com 65 anos tinha a expectativa de viver até os 77 anos, em 2015, a expectativa de sobrevida aos 65 anos é de 83,4 anos. Um

aumento de 6,4 anos para os segurados da previdência social, para o seguro social, um acréscimo considerável no tempo que o segurado vai receber sua prestação previdenciária.

Destaca-se que, a expectativa de sobrevida deve aumentar em todas as faixas etárias analisadas. As variações entre 1980 e 2020, se mostram salientes, com ganhos expressivos de sobrevida em todos os casos. Um aumento mais gradativo após 2025 pode ser notado, com a expectativa de sobrevida saltando de aproximadamente 85 anos para pouco mais de 86 anos em 2060.

Na comparação entre os três períodos destacados no gráfico da figura 2, observamos que entre 1980 e 2015, o acréscimo na expectativa de sobrevida aos 65 anos resultou em uma diferença de 6,4 anos, que representam um crescimento de 53%. Se comparadas as variações entre 1980 e 2060, temos um aumento de 9,2 anos na expectativa de sobrevida aos 65 anos, com ganho aproximado de 77%. Entre 2015 e 2060, temos uma diferença de 2,8 anos, com uma variação positiva de 15% na expectativa de sobrevida, que se mantém crescente, porém com uma elevação mais uniforme e gradual.

2.2. O sistema de pontos

O sistema de pontos para o cálculo da aposentadoria por tempo de contribuição foi criado pela Medida Provisória número 676 de 2015, que foi convertida na Lei 13.183/2015. A referida lei adicionou o artigo 29-C a Lei 8.213/1991, estabelecendo a possibilidade de afastamento do fator previdenciário das prestações por tempo de contribuição.

A nova regra para obtenção das prestações previdenciárias por tempo de contribuição estabeleceu uma nova forma de cálculo, que soma a idade do segurado ao seu tempo de contribuição. Para adquirir a aposentadoria, sem aplicação do fator previdenciário, o segurado precisa somar os pontos exigidos e ter o tempo mínimo de contribuição de 30 anos, quando mulher e 35 anos, no caso dos homens.

A medida pode significar um ganho no valor da prestação previdenciária a ser recebida pelos segurados. Os trabalhadores com longo tempo de contribuição e que começaram a contribuir ainda jovens, quando submetidos ao fator previdenciário, sofrem recorrentes perdas no valor das suas aposentadorias. A opção pelo sistema de pontos somente é possível quando os segurados atingem a pontuação exigida.

Com a alternativa do sistema de pontos, os segurados possuem a opção de conseguir uma prestação maior, se comparada à multiplicada pelo fator previdenciário. Não significa que o valor das prestações sujeitas ao fator previdenciário sempre serão menores. Como a fórmula do fator previdenciário pode levar a resultados maiores que 1,000 existe a possibilidade das prestações superarem 100% das médias dos salários de contribuição. Na prática, pela tabela do fator previdenciário, sua aplicação tende a reduzir as prestações.

Sem embargo, com a nova regra, os trabalhadores ganharam uma possibilidade para o cálculo do valor de suas aposentadorias. A fórmula pode ser benéfica aos trabalhadores, pois valoriza o tempo dedicado ao trabalho e o longo período de contribuição. A idade do segurado também é considerada, o que reforça a correlação com a busca, pelo governo, de uma idade avançada para aposentadoria junto à previdência social. A opção pelo sistema de pontos é do segurado, como podemos observar no artigo 29-C da Lei 8.213/1991³⁶, colacionado abaixo:

Art. 29-C. 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:

Inicialmente, o sistema de pontos exigiu a soma de 85 pontos para as mulheres e 95 pontos para os homens, observado o tempo mínimo de contribuição. As frações de meses completos de contribuição e idade também devem ser somadas. No caso dos professores da educação básica, o tempo de contribuição é mantido em 25 e 30 anos, para mulheres e homens, respectivamente, com o acréscimo de 5 pontos na soma da idade com o tempo de contribuição.

³⁶ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm Acesso em: 30/9/2019.

A pontuação necessária para aplicação da regra do sistema de pontos é progressiva, de modo que seus requisitos estejam em consonância com as mudanças demográficas da população. Não se trata de um gatilho automático para majoração dos pontos exigidos indefinidamente, mas de um aumento progressivo. As alterações são demonstradas na tabela abaixo, nas datas definidas pela lei.

Tabela 2

Período de vigência	Mulheres	Homens
Até 30/12/2018	85 pontos	95 pontos
De 31/12/2018 a 30/12/2020	86 pontos	96 pontos
De 31/12/2020 a 30/12/2022	87 pontos	97 pontos
De 31/12/2022 a 30/12/2024	88 pontos	98 pontos
De 31/12/2024 a 30/12/2026	89 pontos	99 pontos
De 31/12/2026 em diante	90 pontos	100 pontos

Fonte: Elaboração própria, com base na Lei 13.183/2015.

O sistema de pontos progressivo possui potencial para beneficiar os segurados. A possibilidade da não aplicação do fator previdenciário simboliza uma oportunidade de planejamento pelo segurado do momento da sua aposentadoria, com aplicação de regras objetivas para concessão das prestações. Como demonstrado na tabela 2, os segurados devem atentar para os pontos necessários de acordo com as datas definidas para aquisição da prestação previdenciária.

A progressividade da tabela busca contemplar as mudanças demográficas da população. Com o aumento da expectativa de sobrevida, exposto na figura 2, o governo considerou imprescindível adotar uma regra progressiva, com exigência de pontuação crescente. Inicialmente, pela proposta da Medida Provisória número 676 de 2015, a progressividade do sistema de pontos ocorreria entre 2016 e 2022, com prazos mais curtos para aumento nas

pontuações exigidas. Na transformação da MP em Lei, os prazos foram alongados, beneficiando os segurados.

É previsto ainda, o direito adquirido para o segurado que deixar de requerer a aposentadoria, sendo assegurada a opção com aplicação da pontuação exigida na data do cumprimento do requisito. Tal medida protege o segurado que já possui os pontos para aderir à regra, mas deseja continuar trabalhando. A Previdência Social também pode ser beneficiada, pois com o direito adquirido, os segurados não precisam iniciar uma corrida para aposentadoria, onerando os cofres do Seguro Social.

O sistema de pontos traz para os segurados, uma opção interessante, com a possibilidade de aposentadoria sem aplicação do fator previdenciário. A prestação previdenciária, atingida a pontuação exigida pela regra, será de 100% do salário de benefício, afastada a multiplicação pelo fator previdenciário.

Uma vantagem relevante para os segurados na contagem dos pontos é o fato de que a cada ano de contribuição, dois pontos são adquiridos. A cada ano o segurado soma mais um ano de idade e concomitantemente um ano de contribuição, totalizando dois pontos. Em um exemplo hipotético, uma segurada do sexo feminino hoje com 54 anos de idade e 30 anos de contribuição, possui um total de 84 pontos, não tendo a opção de aderir ao sistema de pontos. Em um ano, a mesma segurada, se continuar contribuindo, estará com 55 anos de idade e 31 anos de contribuição, atingindo um total de 86 pontos e alcançando os pontos exigidos.

2.2.1. Um novo sistema de pontos e as regras de transição

A reforma da previdência da Emenda Constitucional nº 103/2019, intitulada pelo governo de “Nova Previdência”, tem como uma das principais alterações para o seguro social brasileiro a imposição de uma idade mínima para aposentadoria, com as idades mínimas fixadas em 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens. São estabelecidas regras de transição para quem já é segurado.

A reforma não altera os direitos de quem já está aposentado ou já atingiu os requisitos para aposentadoria, sendo preservado o direito adquirido. Para os demais segurados são estabelecidas regras de transição. São seis diferentes regras de transição, quatro para os contribuintes do Regime Geral de Previdência Social, uma para os servidores públicos da União e uma comum para ambos.

Mostra-se importante destacar que as regras de transição além necessárias, são de fundamental importância para a sociedade como um todo. Os segurados que já estão contribuindo para o seguro social serão abraçados por uma regra transitória. Ainda que estejam sujeitos as alterações para concessão das prestações previdenciárias, um tratamento atenuado em relação às novas regras contribui para segurança jurídica e para a preservação dos direitos sociais dos segurados.

2.2.1.1. Um novo sistema de pontos

A regra do novo sistema de pontos, implantada com a reforma da previdência, é semelhante ao sistema de pontos progressivo. Como a nova regra considera as variáveis idade e tempo de contribuição, quem começou a contribuir cedo deve ser beneficiado. É aplicável a maior parte dos contribuintes, e por não possuir grandes limitações para adesão, deve contemplar mais segurados.

Pelo sistema de pontos da reforma da previdência, os segurados devem alcançar uma pontuação com a soma de suas idades e o seu tempo de contribuição. A pontuação inicial será de 86 pontos para as mulheres e 96 pontos para os homens, além do tempo mínimo de contribuição de 30 e 35 anos para mulheres e homens, respectivamente.

A regra de transição por pontos também é progressiva, com o aumento de um ponto a cada ano. Em 2019, aprovada a reforma, são necessários 86 pontos para as mulheres, aumentando um ponto a cada ano e chegando a 100 pontos em 2033, com 14 anos de progressão. No caso dos homens, a pontuação exigida em 2019 será de 96 pontos, com o acréscimo de um ponto por ano até 2028, alcançando 105 pontos em 9 anos de transição.

O valor das prestações previdenciárias, pela nova regra de pontos, poderá ser maior que o salário de contribuição, mas limitado ao teto do RGPS. O cálculo vai considerar o tempo de contribuição, mulheres com mais de 35 anos e homens com mais de 40 anos de contribuição terão uma prestação maior que a média do salário de contribuição.

Em um exemplo hipotético, uma mulher de 20 anos que começou a trabalhar em 2019, antes da promulgação da emenda a constituição, e contribuir ininterruptamente pelos próximos 40 anos conseguirá se aposentar aos 60 anos de idade. Sua pontuação será igual a 100, pela soma dos seus 60 anos com seu tempo de contribuição de 40 anos. Essa segurada terá contribuído por 40 anos e seu salário de benefício será de 110% da média do seu salário de contribuição. Sua aposentadoria ocorrerá dois anos antes da idade mínima de 62 anos para as mulheres, em contrapartida ela terá contribuído por 40 anos.

Com os mesmos dados do exemplo acima, mas utilizando como referência a regra anterior do sistema de pontos progressivo implantado com a Lei 13.183/2015, temos a seguinte hipótese: uma mulher de 20 anos que começou a trabalhar em 2019 vai contribuir ininterruptamente por 35 anos e se aposentar aos 55 anos. Sua pontuação será igual a 90, ela terá contribuído por 35 anos e seu salário de benefício será de 100% da média do seu salário de contribuição. Sua aposentadoria será possível 7 anos antes da idade mínima de 62 anos para as mulheres, e 5 anos antes se comparada a aposentadoria pela nova regra por pontos.

Com o novo sistema de pontos, é mantida a possibilidade dos segurados que já são contribuintes do RGPS conseguirem suas aposentadorias antes da idade mínima imposta pela reforma da previdência da Emenda Constitucional nº 103/2019. É importante ressaltar que a nova regra por pontos se mostra mais rígida em relação à regra do sistema de pontos anterior.

A nova regra por pontos traz a exigência de uma pontuação maior para a obtenção das prestações previdenciárias. Inicialmente a pontuação parte de 86/96 pontos, mas a pontuação cresce mais rapidamente que na regra anterior. O aumento na pontuação exigida é de um ponto a cada ano, chegando a 100/105 pontos ao final do período de transição. Na regra anterior, o aumento era de um ponto a cada dois anos, e ao final da progressão, seria de 90/100 pontos. Para efeito de comparação, a nova regra exigirá 10 pontos a mais das mulheres e cinco pontos extras dos homens para concessão das aposentadorias.

A nova regra por pontos merece destaque pela longa transição, alcançando 14 anos para as mulheres e 9 anos no caso dos homens. A possibilidade de uma prestação maior para quem conseguir contribuir por mais tempo pode significar um incentivo para o segurado continuar trabalhando por um período maior, prolongando sua vida laboral. É uma regra que estabelece critérios objetivos, bastando o segurado somar a sua idade ao seu tempo de contribuição. Ainda que mais rigorosa em relação à regra por pontos anterior, conserva a possibilidade dos segurados obterem suas aposentadorias antes da idade mínima de 62/65 anos da reforma.

2.2.1.2 As demais regras de transição da reforma da previdência

Além do novo sistema de pontos progressivo, são estabelecidas outras quatro regras de transição para os segurados do RGPS. As regras apresentam diferenças significativas, com aplicação de acordo com cada caso. A regra ideal para um segurado pode não ser a melhor no caso de outro contribuinte com situação semelhante.

Uma regra de transição que combina idade mínima progressiva com tempo de contribuição é criada pela reforma da previdência. É inserida uma idade mínima escalonada, que começa em 2019 com 56 anos para as mulheres e 61 anos para os homens. A idade mínima aumenta seis meses a cada ano até alcançar 62 anos para as mulheres em 2031, com uma transição de 12 anos. No caso dos homens, subindo 6 meses por ano, a transição da idade alcança 65 anos em 2027, ou seja, em 8 anos. Os segurados também precisam cumprir 30 anos de contribuição, quando mulher, e 35 anos no caso dos homens.

Uma regra com pedágio de 50% é estabelecida. Os segurados do RGPS que estiverem a dois anos ou menos de atingir o tempo mínimo de contribuição de 30/35 anos terão a opção de pagar um pedágio de 50% do tempo de contribuição que falta. No caso de faltar dois anos para o segurado se aposentar por tempo de contribuição, ele terá que contribuir por mais três anos, se faltar um ano, o segurado precisará contribuir por um ano e meio. Essa regra de transição prevê a aplicação do fator previdenciário para concessão das prestações.

Temos ainda uma regra de transição que impõe um pedágio de 100% do tempo que falta para o segurado atingir 30/35 anos de contribuição, além de idade mínima de 57 anos para as mulheres e 60 anos para os homens. Essa regra é válida para o RGPS e servidores públicos da União. Na prática, se faltarem três anos para completar 30/35 anos de contribuição, para mulheres e homens, respectivamente, os segurados precisarão contribuir por mais seis anos e ter a idade mínima exigida pela regra no momento da concessão da aposentadoria.

Os servidores públicos da União possuem uma regra de transição por pontos exclusiva. A regra é semelhante ao novo sistema de pontos do RGPS e também é progressiva, partindo de 86/96 pontos para mulheres e homens, respectivamente, e alcançando 100/105 pontos em 2033 para elas e 2028 para eles, com o aumento de um ponto por ano. Será considerada a soma da idade com o tempo de contribuição, além da idade mínima de 56/61 anos em 2019 saltando para 57/62 em 2022. Os servidores precisam cumprir 20 anos no serviço público, 10 anos na carreira e 5 anos no cargo da aposentadoria.

Na aposentadoria por idade também haverá uma regra de transição. Hoje os contribuintes que alcançam as idades de 60 anos no caso das mulheres e 65 anos os homens, e comprovam o tempo mínimo de 180 meses de carência podem ser aposentar por idade. Para os homens é mantida a idade mínima de 65 anos, já as mulheres terão uma progressão que elevará a idade mínima em 6 meses a cada ano, partindo de 60 anos em 2019 e chegando a 62 anos em 2023, com uma transição de 4 anos para as seguradas.

Os contribuintes já segurados do RGPS e as mulheres mantêm o direito a carência de 180 meses. Os homens que ingressarem na condição de segurados após a reforma deverão cumprir uma carência de 240 meses. As mudanças possuem potencial para atingir grande número de segurados, principalmente os que apresentam dificuldades em comprovar a carência exigida para aposentadoria. As aposentadorias por idade apresentam valores médios substancialmente inferiores se comparadas as por tempo de contribuição, também são concedidas mais tarde como podemos observar na tabela 1.

Antes da reforma, o valor das aposentadorias por idade era definido pela soma de 70% mais 1% por ano de contribuição. Em tese a prestação partia de 85% do salário de contribuição, com a reforma os cálculos mudam. A “Nova Previdência” estabelece que as mulheres recebam 60% do salário de contribuição quando atingirem 15 anos de contribuição,

mais 2% a cada ano que ultrapassar o mínimo de 15 anos. Os homens terão 60% quando atingirem 20 anos de contribuição, mais 2% por ano adicional, os já segurados garantem 60% com 15 anos de contribuição, mas só ultrapassam 60% se superarem 20 anos de contribuição.

Embora notório que na aposentadoria por idade, as prestações previdenciárias são concedidas com valores majoritariamente próximos ao salário mínimo, algumas ponderações são fundamentais. Os valores das aposentadorias por idade que antes partiam de 85% do salário de contribuição serão reduzidos para uma prestação inicial de 60%. Um encolhimento que somado a mudança na forma do cálculo, que deixa de desconsiderar as 20% menores contribuições, pode representar perdas superiores a 30% nos valores das aposentadorias por idade, se comparados às regras anteriores.

As mudanças nas aposentadorias por idade atingem principalmente os segurados de menor renda. Em dezembro de 2018, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, foram emitidas 10,8 milhões de prestações por idade, com valor médio de 969,08 reais³⁷, frente aos 954 reais do salário mínimo nacional. As aposentadorias por idade urbanas tiveram o valor médio de 1.143,17 reais no mesmo mês, com uma diferença positiva de 189,17 reais para o salário mínimo, sendo aproximadamente 20% superior a esse.

Os dados mostram que o valor das aposentadorias por idade urbanas, ainda que próximos ao salário mínimo sejam em média 20% superiores ao mesmo. As mudanças no cálculo das prestações, com a não exclusão das 20% menores contribuições, e o escalonamento que parte de 60% do salário de contribuição, para 15 anos de carência, possuem potencial para achatar as prestações por idade urbana ao valor do salário mínimo.

São previstas ainda, regras de transição diferenciadas para professores, agentes de segurança e para as aposentadorias especiais. No caso dos professores serão cinco pontos de bônus na pontuação exigida para aposentadoria. Agentes de segurança terão idade mínima de 55 anos com redução da idade para os que atingirem alguns requisitos. A transição das aposentadorias especiais inicialmente será por um sistema de pontos diferenciado.

³⁷ SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, dezembro 2018. Volume 23. Número 12. Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 2018. p. 39

Para atividades especiais que exigem 15 anos de contribuição, a soma da idade com o tempo de recolhimento previdenciário deverá somar 66 pontos, quando exigidos 20 anos de trabalho, 76 pontos, e no caso de 25 anos, 86 pontos. A regra é progressiva, com o aumento de um ponto por ano. Esta prevista a elaboração de uma lei específica para tratar das aposentadorias por atividades especiais, para estabelecer critérios bem definidos sobre o tema.

2.3. Aposentadoria por tempo de contribuição e o risco social

Ao estabelecer uma idade mínima para aposentadoria, a reforma da previdência acaba com a modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição. O fator previdenciário também deixa de existir, sendo aplicado apenas na regra de transição com pedágio de 50%, que é opcional e se destina apenas aos segurados a dois anos de completar o tempo mínimo de contribuição. As idades mínimas de 62/65 anos passam a ser regra geral para aposentadoria.

Na aposentadoria por tempo de contribuição, a idade do segurado não é o fator determinante para aquisição da prestação previdenciária. O tempo de contribuição é a condição para a jubilação do contribuinte. A proteção previdenciária se afasta dos riscos sociais e cuida do longo tempo de contribuição do segurado, que conseguiu verter pagamentos por muitos anos em favor do seguro social.

A tutela dos riscos sociais, desempenhada pela previdência social pública, precipuamente destinada a proteger os segurados de eventos como a idade avançada, doença, invalidez e morte, é afastada nas aposentadorias por tempo de contribuição. As diferenças entre as modalidades de aposentadorias por tempo de contribuição e por idade não ficam somente nas questões relacionadas ao tempo de contribuição e a idade para concessão das prestações previdenciárias.

Se comparadas as idades médias para aposentadoria no ano de 2018, temos uma diferença significativa nas idades para aquisição das prestações entre as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. Segurados que se aposentam por tempo de contribuição, conseguem suas prestações em média aos 54 anos. Já aposentados por idade, adquirem a

prestação previdenciária em média aos 61 anos. Trabalhadores urbanos se aposentam por idade em média aos 63 anos e os trabalhadores rurais aos 58 anos de idade em média³⁸.

Considerando que os trabalhadores rurais possuem uma regra diferenciada para aposentadoria por idade, com redução de cinco anos na idade para aquisição da prestação, sendo 55 anos para mulheres e 60 anos no caso dos homens, ambos com carência de 180 contribuições, as distinções entre as idades para aquisição das aposentadorias ficam mais claras quando comparadas as prestações entre os trabalhadores urbanos. Notadamente, as diferenças adotadas em favor dos segurados rurais, buscam atender as particularidades dos trabalhadores do campo, que também suportam as menores rendas.

Com uma equação simples, chegamos a diferença de 9 anos na concessão das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição pelo Regime Geral de Previdência Social. As prestações previdenciárias por idade para os segurados urbanos ocorrem em média aos 63 anos de idade. As prestações por tempo de contribuição, que majoritariamente são destinadas aos contribuintes urbanos são concedidas em média aos 54 anos de idade.

A diferença de nove anos entre as modalidades de aposentadoria para que o segurado consiga sua prestação, mostra a desigualdade da proteção previdenciária no Brasil. Quando observamos os valores médios das prestações, essa disparidade se mostra notável. Em dezembro de 2018, segundo o Boletim Estatístico da Previdência Social, o valor médio das aposentadorias por idade urbana foi de 1.143,17 reais, já as aposentadorias por tempo de contribuição, no mesmo mês, alcançou a média de 1.988,17 reais. Uma diferença de aproximadamente 74% no valor médio entre as duas modalidades de aposentadoria.

Em julho de 2019, último mês com dados disponíveis, os valores médios na concessão das prestações previdenciárias também se mostram discrepantes. As aposentadorias por idade urbanas concedidas em julho/2019 tiveram um valor médio de 1.313,03 reais. As aposentadorias por tempo de contribuição, no mesmo mês, foram concedidas em média no valor de 2.426,99 reais³⁹. A diferença com os números de julho de 2019 foi de

³⁸ SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, dezembro 2018. Volume 23. Número 12. Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 2018. p. 57

³⁹ SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, julho 2019. Volume 24. Número 7. Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 2019. p. 12

aproximadamente 85%, com as prestações por tempo de contribuição ampliando percentualmente os seus valores em relação às prestações concedidas por idade.

Os dados do Regime Geral de Previdência Social mostram que as aposentadorias por tempo de contribuição são concedidas em média 9 anos antes das prestações por idade e com valores 85% maiores. Os números relacionados aos segurados rurais podem aumentar a distância entre as modalidades, porém, devido às características próprias dos segurados rurais, nossa comparação concentra-se nas prestações previdenciárias dos contribuintes urbanos.

Sem embargo, nas aposentadorias por tempo de contribuição, os segurados precisam comprovar 30/35 anos de pagamentos para o seguro social. Em um país com altas taxas de desemprego, uma tarefa das mais difíceis. Embora elevado em comparação aos valores das aposentadorias por idade, a cifra de 2.400 reais para que o aposentado no Brasil tenha uma vida digna, merece uma análise criteriosa.

Nesse sentido, as mudanças promovidas pela reforma da previdência da Emenda Constitucional nº 103/2019, especialmente a que se refere à imposição de uma idade mínima para aposentadoria e a extinção da modalidade por tempo de contribuição, possui potencial para aproximar as idades médias na concessão das prestações previdenciárias dos segurados do Regime Geral de Previdência Social.

Os segurados a que se destinam as aposentadorias por idade, mantidas as carências para os contribuintes que já são filiados ao RGPS, terão um impacto significativo com o novo cálculo das prestações, mas não em relação às idades para concessão das aposentadorias. A idade dos homens será mantida em 65 anos, já as mulheres terão que aguardar a idade de 62 anos, com um pequeno prejuízo para elas, que em 2018 se aposentaram por idade em média aos 61,46 anos. Homens que ingressarem no RGPS após a reforma, serão obrigados a cumprir uma carência de 240 contribuições, um aumento que pode dificultar o acesso as prestações.

As aposentadorias por idade, que atendem aos segurados de menor renda, com prestações previdenciárias em valores médios próximos a 50% dos montantes médios pagos nas prestações por tempo de contribuição, podem experimentar reduções com a reforma. As novas regras de cálculo das prestações estabelecem que os segurados com 15 anos de contribuição receberão 60% das médias de todas as contribuições desde julho de 1994.

A não exclusão das 20% menores contribuições junto com o acréscimo de 2% por ano de contribuição somente para as mulheres que ultrapassarem 15 anos de pagamentos e no caso dos homens, aos que ultrapassarem 20 anos de recolhimento, reduzirá os valores das aposentadorias por idade. As mudanças nas prestações por idade atingirão os segurados mais carentes do RGPS, com consequências aos direitos sociais dos trabalhadores de menor renda.

Os segurados que possuem menor renda e eventualmente menor escolaridade, apresentam dificuldades para comprovar o tempo de contribuição. Também são mais atingidos pelo desemprego, com períodos alternados de contribuição e informalidade. Essas características reservam para os contribuintes de menor renda a possibilidade de aposentadoria por idade, pois seu tempo de contribuição comprovada tende a ser menor.

3 OS IMPACTOS DA EXIGÊNCIA DE UMA IDADE MÍNIMA PARA APOSENTADORIA NO BRASIL

3.1. Impactos positivos

As alterações promovidas na Previdência Social brasileira através da Emenda Constitucional nº 103/2019 são amplas e despertam opiniões das mais diversas. O Governo Federal defende a reforma da previdência como meio para reduzir desigualdades sociais e equilibrar as contas públicas. A oposição aponta que a reforma causará grandes prejuízos aos trabalhadores, punindo os mais pobres e dificultando o acesso às prestações previdenciárias.

Muitas questões estão sendo debatidas sobre a reforma e a imposição de uma idade mínima para aposentadoria, mas alguns temas merecem destaque. A regra geral do cumprimento da idade mínima para jubilação dos segurados coloca em igualdade etária os contribuintes para aquisição das prestações previdenciárias. O cálculo do valor das prestações através das médias das contribuições com o incremento do valor base após determinado período de pagamentos configura uma regra objetiva, afastado o fator previdenciário.

Como já exposto, a exigência de uma idade mínima para aposentadoria é regra geral para os servidores públicos desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, e também era prevista para na emenda para o RGPS. Nas aposentadorias por idade, existe o requisito da idade avançada em 60/65 anos, para acesso as prestações previdenciárias.

Para Fábio Zambitte, a exigência de idade mínima para aposentadoria é adequada, pois o requisito etário tutela a idade avançada. Segundo o autor, encontramos a exigência de idade mínima para aposentadoria de 65 anos nos EUA e na maioria dos países da Europa⁴⁰. Sendo a expectativa de sobrevida dos brasileiros motivo mais que suficiente para imposição de

⁴⁰ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. Rio de Janeiro, 2011.

mudanças na exigência de idade mínima e na carência dos períodos contributivos dos segurados.

Defende Fábio Zambitte, em sua ilustre Tese, uma reforma estrutural na previdência social brasileira. Sendo a imposição de uma idade mínima e a extinção das aposentadorias por tempo de contribuição requisitos indispensáveis. Argumenta ainda, que na atual aposentadoria por idade, a exigência de 15 anos de contribuição merece um incremento. Segundo o autor⁴¹:

Aliada à idade, o modelo brasileiro terá de repensar, para a concessão de benefício pelo segundo pilar, em incremento do tempo contributivo, pois a atual aposentadoria por idade tem, no mundo e mesmo na América Latina, um dos menores períodos de exigência.

Mesmo nos Estados Unidos da América e praticamente todos os países da Europa, há idades mínimas elevadas para fins de aposentadoria, que raramente se situam em faixa inferior a 65 anos. No momento em que a expectativa de vida do brasileiro tende a alcançar padrões elevados, alguma adequação é necessária.

Em sua obra, o autor expõe que a exigência de uma idade mínima para aposentadoria, não deve implicar em ausência de cobertura previdenciária. Sugere o aprimoramento do seguro desemprego, formas de aposentadoria parcial com idade reduzida que pode gerar melhor empregabilidade para os idosos e readaptação profissional.

A reforma da Emenda Constitucional nº 103/2019, no que se refere à idade mínima e aposentadoria por tempo de contribuição, esta em consonância com a Tese do respeitável autor. Além do novo cálculo para aferição das prestações, que considera todo período contributivo e só eleva o valor da aposentadoria quando o segurado ultrapassa o patamar mínimo no tempo de contribuição ao Seguro Social.

A reforma da previdência, ao estabelecer uma idade mínima para aposentadoria, acaba com a modalidade de jubilação por tempo de contribuição, para Fábio Zambitte, uma modalidade atualmente inviável. As aposentadorias precoces buscavam uma renovação da mão de obra, abrindo espaço para os trabalhadores mais jovens como forma de garantir o pleno emprego. O afastamento dos trabalhadores mais idosos atingia dois objetivos, a

⁴¹ IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. Rio de Janeiro, 2011. p. 232

empregabilidade dos mais jovens buscando o pleno emprego, e a aposentadoria dos mais velhos que tinham dificuldades com as novas técnicas de produção, renovando a mão de obra.

Para o autor, o mundo do trabalho atual não contempla mais o afastamento precoce dos trabalhadores. A expectativa de sobrevida, em elevação constante, coloca a questão demográfica como ponto central para a previdência social. O adiamento da aposentadoria dos segurados, com a exigência de uma idade mínima é condição indispensável para o equilíbrio do sistema e para a sobrevivência atuarial do seguro social.

A visão do autor reflete a situação atual da previdência social no Brasil. Analisando os números do seguro social, tanto do RGPS, como dos regimes próprios e da previdência dos militares, não é difícil concluir que a questão atuarial é delicada. As previsões demográficas expõem mudanças que causarão impactos na distribuição etária da população, com aumento do número de idosos. A garantia do seguro social para os contribuintes, direito dos mais importantes, e a saúde atuarial do sistema, são desafios a serem enfrentados por todos.

3.2. Impactos negativos

Com a reforma da previdência e a imposição de uma idade mínima para aposentadoria, as regras de acesso para obtenção das prestações previdenciárias se tornarão mais difíceis. As mudanças afetarão os atuais segurados e os futuros trabalhadores. As regras de transição para quem já está filiado ao seguro social buscam atenuar os impactos da reforma da previdência. São regras de transição variadas que na maioria dos casos exigirão mais tempo de contribuição dos segurados, principalmente dos mais jovens, distantes das idades mínimas.

Como já discutido no capítulo anterior, os segurados que atingiram os requisitos para concessão das prestações previdenciárias antes da reforma, terão o direito adquirido para aposentadoria pelas regras anteriores. Os trabalhadores já segurados estão sujeitos as regras de transição. Merece atenção, a rigidez imposta na transição, com pedágios de 50% e 100% do tempo que falta para aposentadoria dos segurados, além da nova regra de pontos e da idade

mínima progressiva. Quem esta a três anos da aposentadoria terá que trabalhar por mais seis anos, dobrando o tempo de contribuição que faltava para aposentadoria do segurado.

A nova regra geral para aposentadoria passa a ser a idade mínima. Os trabalhadores terão que cumprir o requisito etário mínimo para jubilação no seguro social. A reforma da previdência estabelece a idade mínima em 62 anos para as mulheres e 65 anos para os homens. Professores, agentes de segurança e trabalhadores com atividades especiais possuem regras específicas, com idades menores, assim como os trabalhadores rurais.

A idade mínima para aposentadoria representa uma prorrogação da vida laboral dos segurados, em especial, dos contribuintes que antes da reforma, teriam acesso a aposentadoria por tempo de contribuição. Se nas regras anteriores, cumpridos 30/35 anos de contribuição, os segurados poderiam obter uma prestação previdenciária, após reforma, o requisito etário também será exigido, respeitadas as regras de transição.

Sem embargo, os segurados terão que trabalhar e ou contribuir por mais tempo. Uma segurada com 18 anos de idade que antes da reforma da previdência precisava contribuir por 30 anos para obter uma prestação previdenciária, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, poderá ter que trabalhar por mais 14 anos para atingir a idade mínima de 62 anos exigida para aposentadoria das mulheres.

A exigência de uma idade mínima para aposentadoria pode significar longo tempo de contribuição para os trabalhadores que começam a contribuir muito cedo. Antes expostos ao fator previdenciário, esses segurados, que possuem muito tempo de pagamentos para o seguro social, agora estarão sujeitos ao requisito etário para aposentadoria. No exemplo anterior, a segurada que começar a trabalhar aos 18 anos, após a reforma, terá que contribuir para o seguro social por 44 anos, obtendo uma prestação previdenciária aos 62 anos de idade.

As alterações nas regras dos cálculos das prestações previdenciárias também são expressivas. Com a reforma da previdência, o cálculo das prestações passa a considerar a média de 100% das contribuições desde julho de 1994. Na regra anterior, eram excluídas as 20% menores contribuições. Essa alteração possui potencial para reduzir o valor das futuras aposentadorias, pois o cálculo das prestações devidas pelo seguro social levará em conta todas as contribuições vertidas pelo segurado, inclusive as 20% menores.

A composição das futuras prestações, aprovada a reforma, se dará pela fórmula que estabelece 60% da média de todos os salários de contribuição após 15/20 anos de pagamentos, para mulheres e homens, respectivamente. Cumprido o tempo de contribuição mínimo, serão somados 2% da média por ano de pagamento que ultrapassar 15/20 anos.

Com as mudanças, podemos ter situações que levarão a reduções importantes no valor das aposentadorias. O valor das prestações começa em 60% da média de todas as contribuições, respeitado o salário mínimo. Para obter uma prestação com 100% da média das contribuições, mulheres precisarão contribuir por 35 anos e os homens por 40 anos.

Em um exemplo hipotético, uma segurada que hoje obtém a concessão de aposentadoria por idade e contribuiu pelo tempo mínimo de 15 anos, terá uma prestação de 85% das 80% maiores contribuições. Após a reforma da previdência, sua prestação será de 60% da média das contribuições, sem a exclusão das 20% menores. Considerando que a segurada tem salário médio de 2.000 reais, antes da reforma, sua aposentadoria seria de 1.700 reais (85%), após a reforma da previdência sua aposentadoria será de 1.200 reais (60%). No exemplo, não foram excluídas as 20% menores contribuições, o que poderia aumentar a diferença entre os valores.

No exemplo apresentado, a redução na prestação previdenciária foi de aproximadamente 30%, e não considera a exclusão das menores contribuições. O impacto social causado pelas novas regras de cálculo das aposentadorias deverá atingir todos os segurados, mas com maior força os atendidos pela aposentadoria por idade.

A modalidade de aposentadoria por idade, hoje contempla os segurados que possuem idade avançada, sendo requisito etário os 60/65 anos de idade, para mulheres e homens, respectivamente. São segurados idosos, que não conseguem comprovar os 30/35 anos de contribuição e se aposentam por idade com 15 anos de contribuição no mínimo. Nas regras anteriores, o cálculo da prestação previdenciária excluía as 20% menores contribuições e partia de 70% da média adicionado 1% por ano de contribuição. Pela equação, o valor da aposentadoria por idade partia de 85% das 80% maiores contribuições após julho de 1994.

A prestação previdenciária mínima, na aposentadoria por idade era de 85% das maiores contribuições. Um detalhe importante do cálculo é que ele estabelecia 70% mais 1% por ano de contribuição, como o tempo mínimo é de 15 anos, chegamos ao patamar mínimo de 85%.

Aprovada a reforma, o valor da prestação começa em 60% da média de todas as contribuições, uma redução de aproximadamente 30% em relação à regra anterior. No caso dos homens, para ultrapassar 60% do valor, será necessário contribuir por mais de 20 anos.

A reforma da previdência busca reduzir o déficit no orçamento do Governo Federal, em especial com despesas do seguro social, com mudanças significativas nas regras de acesso das prestações previdenciárias. As alterações impõem requisitos mais rígidos para concessão de aposentadorias, inclusive relacionados ao valor das prestações previdenciárias.

3.3. Outras formas de tutela dos riscos sociais

Atualmente, o Regime Geral de Previdência Social brasileiro, paga mensalmente, 35 milhões de benefícios/prestações. São mais de 30 milhões de prestações próprias do Regime Geral e 4,76 milhões de benefícios assistenciais. São prestações que protegem os segurados e seus dependentes dos riscos sociais como a morte, a idade avançada, o acidente e a doença.

Como já destacado no Capítulo 1, as aposentadorias do RGPS somam 20,64 milhões de prestações previdenciárias, sendo 10,8 milhões por idade, 6,26 milhões por tempo de contribuição, 3,37 milhões por invalidez e 0,21 milhões por invalidez decorrente de acidente de trabalho. As demais prestações/benefícios previdenciários constituem o conjunto da proteção social no Brasil. São 7,83 milhões de pensões por morte, 4,76 milhões de benefícios assistenciais e aproximadamente 2 milhões de auxílios diversos.

A reforma da previdência altera as regras para concessão das pensões por morte, assim como o cálculo da prestação. O valor, após a aprovação da reforma, parte de 60% no caso de um dependente, aumentando em 10% por dependente adicional até o limite de 100% para cinco dependentes ou mais. Também haverá restrição para acumulação de prestações, sendo estabelecido um cálculo com redução dos valores, que varia de acordo com o montante da pensão por morte e da aposentadoria, sempre que o dependente também for aposentado pelo RGPS. O benefício de prestação continuada também foi objeto da PEC, mas resistiu.

O benefício de prestação continuada, que garante um salário mínimo mensal para idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência de baixa renda, representa importante instrumento contra a pobreza e a exclusão previdenciária. A Lei Orgânica da Assistência Social, Lei 8.742/1993, alterada pela Lei 12.435/2011, estabelece em seu artigo 20⁴²:

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

O benefício de prestação continuada é pago para pessoas com deficiência e idosos de famílias com renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo. Representam casos de pessoas com rendas baixíssimas que não possuem cobertura previdenciária, ou meios alternativos de renda. Em dezembro de 2018 eram 4,76 milhões de beneficiários, que sem o BPC, estariam excluídos, sem assistência social, a margem do seguro social e sem meios de subsistência.

3.4. Uma proposta de idade mínima com equidade

Analisada a reforma da previdência da Emenda Constitucional nº 103/2019 e considerando as regras anteriores para concessão das prestações/benefícios previdenciários, passamos a expor uma proposta de idade mínima para aposentadoria. É notório que a proposta a seguir não possui a intenção de encerrar o debate em relação às regras do seguro social brasileiro, e que qualquer demanda relacionada à previdência social deve considerar as questões atuárias e as projeções demográficas do país, assim como o equilíbrio do sistema e a garantia dos direitos sociais dos segurados e seus dependentes.

Sem embargo, estabelecemos uma idade como ponto de partida para aposentadoria em 65 anos. Não adotaremos idades diferenciadas para homens e mulheres, mas devem ser

⁴² BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm> Acesso em: 14 nov. 2019.

reconhecidas as dificuldades enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho e as distinções entre os sexos nas relações familiares. A idade base para ambos os sexos é apenas o ponto de partida da proposta, que, por regra, deve ser discutida pela sociedade. A idade de 65 anos para aposentadoria já era adotada para os homens na modalidade de aposentadoria por idade e esta bem próxima da idade de 62 anos estabelecida para as mulheres.

O tempo de contribuição ideal será definido em 40 anos, para homens e mulheres. Na aposentadoria por tempo de contribuição dos homens, o tempo exigido era de 35 anos, um aumento de cinco anos. No caso das mulheres, a exigência era de 30 anos, um aumento de dez anos. O critério do tempo de contribuição possui grande importância para a saúde atuarial do seguro social. Importante destacar que a definição de 40 anos de contribuição e 65 anos de idade não configura regra intransponível, mas uma proposta que poderá ser equilibrada.

Para definição do valor das prestações, primeiro vamos estabelecer que o valor base será obtido pela média de todas as contribuições previdenciárias do segurado após julho de 1994. Equação idêntica a da Emenda Constitucional nº 103/2019, que considera o início do Plano Real, nossa atual moeda, e guarda relação direta com as contribuições do segurado para obter o valor das prestações. A medida parece justa, pois o valor da aposentadoria terá como base os valores dos pagamentos realizados para o seguro social. Assim, temos a idade, o tempo de contribuição e a base de cálculo da regra geral para nossa proposta.

No mundo do trabalho, temos atividades que por sua natureza exigem condições específicas dos obreiros. Para atividades especiais, professores e agentes de segurança, vamos estipular idades diferenciadas. Partindo de 55 anos como idade mínima para atividades de alto risco e agentes de segurança, 58 anos para atividades de risco médio e 60 anos para atividades de baixo risco, professores e trabalhadores rurais, sempre para homens e mulheres.

O tempo de contribuição para as atividades diferenciadas será de 20 anos para atividades de alto risco, 25 anos para atividades de risco médio e 30 anos para atividades de baixo risco, agentes de segurança, professores e trabalhadores rurais. A conversão do tempo de contribuição será permitida, de modo a não causar prejuízos aos trabalhadores, tendo como base 40 anos de contribuição da regra geral, sempre para ambos os sexos.

O tempo mínimo de contribuição será de 20 anos para ambos os sexos, sendo a carência mínima para concessão das prestações, observada a possibilidade de conversão do tempo em atividades especiais. O valor das aposentadorias terá como base o montante de 60% para o segurado que atingir o tempo mínimo de 20 anos de contribuição. O valor será acrescido de 1% a cada ano de contribuição, sendo o valor de partida de 80% da média de todas as contribuições, sem limitação para o segurado que contribuir por mais de 40 anos, podendo o valor ser maior que 100%. Nenhum segurado poderá receber menos que um salário mínimo.

A concessão de aposentadorias por invalidez previdenciária e pensões por morte, no que diz respeito ao valor das prestações, seguirá os mesmos critérios das aposentadorias regulares. No caso de invalidez decorrente de acidente de trabalho, o valor será de 100% da média de contribuições pagas pelo segurado. As pensões por morte partirão de 80%, ainda que para um dependente, sempre respeitado o valor do salário mínimo.

A idade mínima poderá ser mitigada com um sistema de pontos. Considerando a idade de 65 anos e o tempo de contribuição de 40 anos, temos o resultado de 105 pontos, nossa pontuação base. Mais uma vez o registro que as idades e tempos de contribuição das atividades diferenciadas poderão ser convertidos para não prejudicar os trabalhadores, com essa medida sua pontuação base convertida será diferente da regra geral.

Sem embargo, para mitigar a idade mínima da aposentadoria, o segurado terá que atingir a pontuação base de 105 pontos. A adoção de um sistema de pontos, possível para todos os segurados, busca equilibrar o seguro social, tornado as regras objetivas e de fácil compreensão. Com a regra por pontos, os segurados poderão obter suas aposentadorias antes da idade mínima, mas com elevadíssimo tempo de contribuição para o seguro social.

Em um exemplo hipotético, um segurado que começar a contribuir aos 20 anos de idade e conseguir verter contribuições ininterruptamente para o seguro social, poderá obter sua aposentadoria aos 62,5 anos. Esse segurado terá que contribuir por 42,5 anos sem interrupção, sua pontuação será de 105 pontos (62,5 idade + 42,5 tempo de contribuição). A idade mínima para aposentadoria será mitigada em 2,5 anos, mas o segurado realizará pagamentos para o seguro social por 2,5 anos adicionais ao tempo base de 40 anos de contribuição.

As regras de acesso as prestações previdenciárias deverão ser revistas a cada legislatura, ou seja, a cada quatro anos. Tal medida impõe ao governo uma obrigação de analisar a situação do Seguro Social periodicamente, independente de sua vontade política. A revisão das regras para concessão das prestações previdenciárias também atende as mudanças demográficas da população. Se a expectativa de sobrevida dos segurados aumentar, o Seguro Social precisa realizar os ajustes necessários para manter o seu equilíbrio atuarial.

Sem embargo, as regras previdenciárias devem ser aplicadas igualmente para todos. Respeitada a independência dos entes da federação, o Seguro Social, ainda que estabelecido na forma de regimes próprios, deve possuir regras de aplicação nacional. Dessa forma, o acesso as prestações previdenciárias será igual para todos os contribuintes. Nenhuma fonte de custeio do Seguro Social poderá ser afastada do seu financiamento.

CONCLUSÃO

Após análise da reforma da previdência da Emenda Constitucional nº 103/2019, que, entre outras mudanças nas regras de acesso as prestações do Seguro Social brasileiro, impõe a exigência de uma idade mínima para aposentadorias no Brasil, chegamos a conclusões que apontam alterações positivas e outras negativas para os segurados e seus dependentes.

Resta claro, que o Seguro Social representa um dos direitos sociais dos mais importantes não apenas para os contribuintes, mas para a sociedade como um todo, sendo um grande pilar de equilíbrio do nosso Estado Democrático de Direito. Nossa eminente Constituição Federal de 1988 consagrou a Seguridade Social, e, em especial, o Seguro Social, como instrumento de combate a pobreza e a exclusão. Sendo valoroso mecanismo para redução das desigualdades sociais e proteção da dignidade da pessoa humana.

Um dos pontos centrais da reforma da previdência foi estabelecer uma idade mínima para jubilação dos segurados. A ênfase da proteção do Seguro Social agora guarda relação direta com a tutela da idade avançada. Essa mudança é positiva, pois a proteção ao idoso configura importante papel da previdência social. Diferente da modalidade de aposentadoria por tempo de contribuição, que permite aposentadorias em idades ainda jovens, e deixa de existir. As idades médias atuais para aposentadoria, entre as modalidades existentes antes da reforma, apresentaram diferenças significativas, principalmente entre os segurados urbanos.

A Emenda Constitucional nº 103/2019 estabeleceu idades mínimas para aposentadoria de 62 anos para as mulheres e 65 anos no caso dos homens. Se comparadas às idades médias dos trabalhadores urbanos para aposentadoria em 2018, as idades mínimas impostas pela reforma estão em consonância com a faixa etária média das aposentadorias por idade.

Já em relação às idades médias das aposentadorias por tempo de contribuição, uma diferença de aproximadamente 9 anos é observada, considerando que mulheres obtiveram suas prestações previdenciárias em média aos 52,85 anos e os homens aos 55,62 anos. Uma dessemelhança que, com a reforma da previdência, tende a diminuir.

No caso das idades médias para afastamento dos trabalhadores das suas atividades laborais, as mudanças da reforma possuem potencial para equilibrar as faixas etárias para aposentadoria. Já no que diz respeito aos valores das prestações, as novas regras de cálculo podem levar a reduções significativas para os segurados que não conseguem comprovar longo tempo de contribuição. Obreiros de menor renda, que se aposentam por idade após comprovar o mínimo de 180 contribuições, passam a receber uma aposentadoria que parte de 60% das médias de todas as suas contribuições, respeitado o salário mínimo.

Na regra anterior, para aposentadorias por idade, mulheres tinham o requisito de 60 anos e homens 65 anos, os valores das prestações partiam de 70% mais 1% por ano de contribuição, perfazendo um valor base que começava em 85% das maiores contribuições. A reforma estabelece o fim da exclusão das 20% menores contribuições previdenciárias.

O tempo de contribuição exigido para uma prestação de 100% da média das contribuições passa a ser de 35 anos para as mulheres e 40 anos para os homens. A nova forma de cálculo do valor inicial das aposentadorias é objetiva, uma mudança positiva, que extingue o fator previdenciário. Com a reforma, mulheres e homens já segurados recebem 60% da média após 15 anos de contribuição, homens que começarem a trabalhar após a reforma precisarão cumprir o mínimo de 20 anos. A cada ano adicional mais 2% são somados a prestação das mulheres, no caso dos homens o valor sobe após 20 anos de pagamentos.

As novas regras de cálculo para obtenção dos valores das aposentadorias são mais duras que as anteriores, principalmente se comparadas à equação anterior para as aposentadorias por idade. Um mesmo segurado, que antes da reforma se aposentava por idade, pode enfrentar uma redução superior a 30% na sua prestação previdenciária com as novas regras da reforma.

Uma proposta de idade mínima para aposentadoria é apresentada, no sentido de possibilitar que a idade para aposentadoria seja igualitária, mas com respeito às diferenças entre os segurados e suas atividades laborais. É sugerido um sistema de pontos, semelhante ao adotado como regra de transição na reforma e o seu antecessor. No modelo apresentado, o segurado que conseguir verter pagamentos por longo tempo ao sistema poderá mitigar a idade mínima, se atingida à pontuação base de 105 pontos, com a soma da sua idade com o tempo de contribuição. O tempo em atividades diferenciadas poderá ser convertido.

No capítulo 1, traçamos um breve resumo sobre o Seguro Social e a proteção dos riscos sociais, além de destrinchar a tutela da idade avançada na Constituição Federal e a custódia constitucional da previdência social. Analisamos as diferenças nas idades médias para concessão das aposentadorias, com base o Boletim Estatístico da Previdência Social de 2018.

A possibilidade de dispositivos compensatórios para aposentadorias sem idade mínima foi tema do capítulo 2. Abordamos o fator previdenciário e o antigo sistema de pontos progressivo, expondo suas aplicações e diferenças. Aqui, também apresentamos as regras de transição da reforma, que, embora tenham a missão de atenuar as novas regras para os segurados já filiados ao Seguro Social, são duras e possuem pedágios que podem chegar a 100% do tempo de contribuição que faltava para aposentadoria antes da reforma.

Os impactos da exigência de uma idade mínima para aposentadoria foram tema do capítulo 3. A saúde atuarial do sistema e a igualdade nas regras para concessão das prestações são pontos positivos da reforma. Assim como o afastamento das aposentadorias por tempo de contribuição, que já não se mostram adequadas para a sociedade atual. A redução do valor das aposentadorias é fator negativo que poderá ser experimentado com a reforma, principalmente pelos segurados que possuem dificuldade para comprovar longo tempo de contribuição e passam por períodos de informalidade e desemprego.

A reforma da previdência também altera as regras para concessão de pensões por morte e aposentadorias por invalidez, o que pode trazer consequências para a renda futura de segurados e dependentes. Mudanças nas idades dos segurados rurais e no Benefício de Prestação Continuada foram rejeitadas, assim com o modelo de capitalização.

O Governo Federal justifica a reforma da previdência da Emenda Constitucional nº 103/2019 como meio para salvar as contas públicas, reduzindo o déficit da previdência e as desigualdades sociais. O Poder Executivo afirma que a situação atuarial do Seguro Social é muito difícil e se não realizadas mudanças o sistema iria quebrar em pouco tempo. Endossa que as projeções demográficas apresentam dados que indicam o rápido envelhecimento da população, com o crescimento do número de idosos e da proporção desses em relação a população economicamente ativa.

A reforma da previdência, se analisados os dados atuariais dos últimos anos, é urgente. Os números mostram que o Seguro Social apresenta déficits consecutivos em seu orçamento. Entretanto, o Governo Federal, antes de dificultar o acesso dos segurados e validar regras que podem reduzir drasticamente as futuras prestações previdenciárias dos contribuintes, precisa adequar suas próprias ações. As fontes de custeio do financiamento da Seguridade Social não podem ser objeto de qualquer negociação.

Toda receita prevista na Carta Magna para o financiamento da Seguridade Social e do Seguro Social deve ser empregada para esse fim, não sendo admitida qualquer desvinculação. As cobranças dos débitos previdenciários devem ter prioridade, não sendo aceita a possibilidade de renúncias ou afins. As contribuições previdenciárias devem possuir base de cálculo que atendam tanto a inclusão previdenciária como a necessidade de financiamento.

O Seguro Social, direito social dos mais importantes, que visa proteger os contribuintes dos riscos sociais, deve ser garantido de forma universal, para que todos possuam cobertura adequada para manutenção do seu bem-estar e de suas famílias. A saúde atuarial do sistema de proteção social deve ser conjugada com a garantia do direito social a previdência, um desafio que é de toda sociedade, indissociável do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Curso de direito e processo previdenciário**. 9. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodium, 2017.

BALERA, Wagner. **A seguridade social na Constituição de 1988**. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 25 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm> Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm> Acesso em: 30 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm> Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 20**, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm> Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.876**, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis

n^{os} 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9876.htm> Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. **Emenda constitucional N^o 41**, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional n^o 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm> Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. **Lei n^o 12.435**, de 6 de julho 2011. Altera a Lei 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm#art1> Acesso em: 14 nov. 2019.

BRASIL. **Lei n^o 13.183**, de 4 de novembro de 2015. Altera as Leis 8.212, de 24 de julho de 1991 e 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13183.htm> Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional N^o 103**, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm> Acesso em: 13 nov. 2019.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação**. 2011. 328 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. Rio de Janeiro, 2011.

NERY, P. F. **Idade Mínima: perguntas e respostas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, março/2016 (Texto para Discussão n^o 190). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em 2 de outubro de 2019.

ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antônio. **Curso de direito previdenciário**. Vol. 1. 1. ed. – Curitiba: Ed. Alteridade, 2014.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, dezembro 2018. Volume 23. Número 12. Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 2018.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. Coordenação-Geral de Estatística, Demografia e Atuária. **Boletim Estatístico da Previdência Social**, julho 2019. Volume 24. Número 7. Brasília: Assessoria de Comunicação Social, 2019.