



Reforma Bolsonaro: como ficam as regras do regime geral

Por Antônio Augusto de Queiroz ()*

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 6/19, encaminhada ao Congresso pelo governo Jair Bolsonaro no dia 20 de fevereiro, faz a opção pela desconstitucionalização das regras previdenciárias, remetendo para a lei complementar a definição dos regimes previdenciários.

Este texto trata apenas e exclusivamente das regras do regime geral, aplicável aos trabalhadores do setor privado e de empregados públicos regidos pela CLT, cujas aposentadorias são de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Com o propósito de organizar a leitura, o texto foi dividido entre blocos, que tratam: I) dos princípios gerais, II) das regras transitórias e III) das regras de transição.

I - Princípios gerais no texto permanente

Para os trabalhadores do setor privado, o texto constitucional assegura regime geral de previdência social de caráter contributivo e filiação obrigatória, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, que atenderá:

- 1) cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada;
- 2) salário-maternidade;
- 3) salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes do segurado que receba rendimento mensal até um salário mínimo; e
- 4) pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao conjuge ou ao companheiros e aos seus dependentes.

Para que a lei complementar disponha sobre a “nova previdência”, o texto da PEC fornece os parâmetros a serem considerados na nova formatação do regime geral de previdência social, tais como:

- a) Rol taxativo dos benefícios e dos beneficiários;
- b) Requisitos de elegibilidade para aposentadoria, contemplando idade mínima, tempo de contribuição, carência e limites mínimo e máximo do valor dos benefícios;
- c) Regras de cálculo e de reajuste dos benefícios;
- d) Limite mínimo e máximo do salário de contribuição;
- e) Atualização dos salários de contribuição e remuneração utilizados para obtenção do valor dos benefícios;
- f) Rol, qualificação e requisitos necessários para enquadramento dos dependentes, o tempo de duração da pensão por morte e das cotas por dependentes;
- g) Regras e condições para acumulação de benefícios;
- h) Sistema especial de inclusão previdenciária, com alíquotas diferenciadas, para atender aos trabalhadores de baixa renda e àqueles sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a família de baixa renda, garantido o acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo;
- i) Vedação da contagem de tempo de contribuição fictício para efeito de concessão de benefício previdenciário e de contagem recíproca;
- j) Majoração da idade mínima sempre que houver aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira;
- k) Adoção de alíquota progressiva ou escalonadas para os segurados, excluída sua aplicação às aposentadoria e pensões do INSS;
- l) Diversidade da base de financiamento, com segregação contábil do orçamento seguridade social nas ações de saúde, previdência e assistência, preservado o caráter contributivo da previdência;

m) Possibilidade de idade mínima e tempo de contribuição distintos da regra geral para concessão de aposentadoria exclusivamente favor dos segurados:

- 1) Com deficiência, previamente submetidos à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar;
- 2) Cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedados a caracterização por categoria profissional ou ocupação e o enquadramento por periculosidade;
- 3) Professores que comprovem exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio; e
- 4) Trabalhadores rurais a que se referem o § 8º e o § 8º-B do art. 195. § 7º-A. Os trabalhadores rurais de que trata o § 8º do art. 195.

Além disto, a PEC prevê outras hipóteses a serem contempladas na lei complementar para os segurados do regime geral, entre as quais:

- 1) A extensão da regra de aposentadoria compulsória, aos 75 anos, para os empregados dos consórcios públicos, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das suas subsidiárias;
- 2) A concorrência ou abertura ao setor privado na cobertura ou exploração de benefício de risco não programados, inclusive acidente de trabalho;
- 3) Instituição de novo regime de previdência social, organizado com base em sistema de capitalização, na modalidade de contribuição definida, de caráter obrigatório para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de reserva individual para o pagamento do benefício, admitida a capitalização coletiva.

A nova modalidade de previdência privada, semelhante ao modelo chileno e alternativo ao regime solidário, segundo o art. 2º da PEC, que acrescenta o art. 115 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, adotará, entre outras, as seguintes diretrizes: a) capitalização na modalidade de contribuição definida, admitido o sistema de contas nacionais; b) garantia de piso básico, não inferior ao salário mínimo para benefício que substituam o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho, por meio de fundo solidário; c) gestão das reservas por entidades de previdência públicas ou privadas, com o acompanhamento pelos segurados, beneficiários e assistidos; d) livre escolha, pelo trabalhador, da entidade ou da modalidade de gestão das reservas, assegurada a portabilidade; e) impenhorabilidade, exceto para pagamento de obrigações alimentares; f) possibilidade de contribuições patronais e do trabalhador, vedada a transferência de recursos públicos. O novo regime de previdência social, em regime de capitalização e com contas individuais, ofertará os seguintes benefícios: 1) benefício programado por idade avançada; 2) benefício não programados, garantidas as coberturas mínimas para: a) maternidade, b) incapacidade temporária ou permanente, e morte do segurado; e 3) risco de longevidade do beneficiário.

II – Regras Transitórias e Provisórias

Para que não haja vácuo legislativo entre a promulgação da Emenda à Constituição e a edição da lei complementar que irá regulamentá-la, e somente até a edição da lei complementar, a PEC estabelece regras transitórias e provisórias para aposentadoria nesse período.

Assim, até que entre em vigor a nove lei complementar que irá regulamentar as mudanças introduzidas no regime previdenciário por esta Emenda Constitucional, o segurado do regime geral poderá se aposentar quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos: 1) 62 anos de idade, se mulher, e 65, se homem, reduzidos em dois anos, se mulher, e em cinco anos, se homem, para os trabalhadores rurais de ambos os sexos; e 2) 20 anos de contribuição.

Para o professor, de ambos os sexos, poderá se aposentar quando, cumulativamente, atender: a) 60 anos de idade, e b) 30 anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício em funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

As idades acima serão ajustadas em 1º de janeiro de 2024 e, a partir desta data, a cada quatro anos, quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65

anos, com base em 75% da elevação da expectativa de sobrevida apurada no ano de promulgação da Emenda.

O valor da aposentadoria desta regra de transição equivalerá a 60% da média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondente a 100% dos salários de contribuição de todo o período contributivo a contar de 1994, acrescidos de 2% dessa média para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição, exceto para o trabalhador rural em regime de economia família, cujo valor será de um salário mínimo.

Na segunda regra transitória e provisória, aplicável a quem tenha, durante 15, 20 ou 26 anos, exercido suas atividades efetivamente expostos a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes – vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação e enquadramento por periculosidade – é garantida aposentadoria ao segurado quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição, quando cumpridos os seguintes requisitos:

- I. 55 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 15 anos de contribuição;
- II. 58 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 20 anos de contribuição;
- III. 60 anos de idade, quando se tratar de atividade especial de 25 anos de contribuição.

As idades acima serão ajustadas em 1º de janeiro de 2024 e, a partir desta data, a cada quatro anos, quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos, com base em 75% da elevação da expectativa de sobrevida apurada no ano de promulgação da Emenda.

O tempo exercido sob condições especiais, até a data da promulgação da Emenda, poderá ser convertido em tempo comum para efeito de aposentadoria.

O valor da aposentadoria desta regra de transição equivalerá a 60% da média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondente a 100% dos salários de contribuição de todo o período contributivo a contar de 1994, acrescidos de 2% dessa média para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição, exceto daquele com 15 anos de contribuição, cujo acréscimo será aplicado a cada ano que exceder esse tempo de contribuição.

Na terceira regra transitória e provisória, aplicável à aposentadoria por incapacidade permanente, até que entre em vigor a nova lei complementar sobre o regime geral, é garantida aposentadoria com valor correspondente a 60% da médias aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondente dos salários de contribuição de todo o período contributivo a contar de 1994, acrescidos de 2% dessa média para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição exceto nas hipóteses de acidente de trabalho, doenças profissionais e doenças do trabalho, quando o valor da aposentadoria será de 100% da média aritmética simples de todos os salários de contribuição de todo o período contributivo a contar de 1994, quando cumpridos:

- I. 35 anos de contribuição, para a deficiência considerada leve;
- II. 25 anos de contribuição, para a deficiência considerada moderada; e
- III. 20 anos de contribuição, para a deficiência considerada grave.

Na hipótese de o segurado se tornar pessoa com deficiência ou tiver seu grau de deficiência alterada após a vinculação ao regime geral, os tempos de contribuição mencionados serão proporcionalmente ajustados, considerado o número de anos em que exercer atividade laboral sem deficiência e com deficiência e observado o grau de deficiência correspondente.

A pensão por morte – nesse período transitório e provisório, portanto entre a promulgação da Emenda e a vigência da lei complementar que irá regulamentá-la – será equivalente a uma cota familiar de 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se fosse aposentado por incapacidade permanente na data do óbito, acrescida de cotas de 10% por dependente, até o máximo de 100%, exceto em caso de morte decorrente de acidente do trabalho, doença profissional ou do trabalho, hipótese em que as cotas para cálculo do valor da pensão serão aplicadas sobre 100% da média.

Ainda nas regras provisórias, é vedada a acumulação de mais de uma aposentadoria e de mais de uma pensão por morte deixada por cônjuge ou companheiro, no âmbito do regime geral de

previdência social, mas é permitida a acumulação de pensão do regime geral com pensão por morte de regime próprio ou pensões decorrentes das atividades de militares com a aposentadoria do regime geral e do regime próprio ou dos proventos de inatividade de militares.

Na hipótese que autoriza a acumulação, o segurado terá direito ao recebimento do valor integral do benefício mais vantajoso e de um aparte de cada um dos demais benefícios, apurada cumulativamente de acordo com as faixas: a) 80% do valor igual ou inferior a um salário mínimo, b) 60% do valor que exceder a um salário mínimo até o limite de dois salários mínimos, c) 40% do valor que exceder a dois salários mínimos, até o limite de três salários mínimos, e d) 20% do valor que exceder a três salários mínimos, até o limite de quatro salários mínimos, numa complexa operação para que sejam somadas essas parcelas, no caso de haver mais de um benefício, e, na prática, o valor a ser somado ao benefício principal não poderá ultrapassar, em valores atuais, a cerca de 2 salários mínimos.

Na hipótese de extinção do benefício mais vantajoso, será restabelecido, a partir da data da extinção, o pagamento do segundo benefício mais vantajoso, indicado pelo interessado, pelo seu valor total.

Até que entre em vigor a nova lei que altere o plano de custeio do regime geral, as alíquotas de contribuição devida pelo segurado, inclusive o doméstico e avulso, incidirá de forma progressiva e de acordo com os seguintes parâmetros, organizados na tabela abaixo:

Alíquotas de contribuição do RGPS

Faixa salarial em reais	Alíquota efetiva
Até 1 salário mínimo	7,5%
998,01 a 2.000,00	7,5% a 8,25%
2.000,001 a 3.000,00	8,25% a 9,5%
3.000,01 a 5.839,45	9,5% a 11,68%

Os valores serão reajustados, a partir da promulgação dessa Emenda à Constituição, na data e no mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do regime geral, ressalvados aqueles vinculados ao salário mínimo.

Até que entre em vigor a nova lei sobre a forma de contribuição do trabalhador rural, o valor mínimo anual de contribuição do grupo familiar será de R\$ 600,00 e na hipótese de não haver comercialização da produção rural durante o ano civil, ou de comercialização da produção insuficiente para atingir o valor mínimo, o segurado deverá realizar o recolhimento da contribuição pelo valor mínimo ou a complementação necessária até o dia 30 de junho do exercício seguinte, sob pena de o período não ser considerado para efeito de aposentadoria.

A regra transitória mantém as isenções e renúncias de alíquota prevista em legislação anterior em muitos casos, desde que previstas em lei, mas propõe a extinção da isenção da contribuição previdenciária sobre as receitas decorrentes de exportação, prevista no inciso I do § 2º do art. 149 da Constituição.

Nesse período transitório, há ainda as seguintes regras, entre outras, a serem observadas:

- 1) Quanto ao salário-família, o valor da cota por filho ou equiparado de qualquer condição (enteados e menor tutelado), com até 14 anos de idade, ou inválido de qualquer idade, ou com deficiência grave será de R\$ 46,54 e será devido apenas a família com renda igual ou inferior a um salário mínimo;
- 2) Quanto ao auxílio-reclusão, este será devida aos dependentes dos segurados reclusos em regime fechado terá o valor de um salário mínimo e só será devido a dependente do preso cuja renda seja igual ou inferior a um salário mínimo.

Por fim, as leis 8.212/91 e 8.213/91, que tratam respectivamente sobre os planos de custeio e de benefícios do regime geral da previdência social, são recepcionadas com força de lei complementar.

III - Regras de transição

Para os atuais segurados do regime geral, a PEC prevê cinco regras de transição, que serão válidas até que todos se aposentem ou até que haja nova reforma previdenciária que as modifique, exceto se fizerem a opção pelas novas regras introduzidas pela lei complementar que irá regulamentar a Emenda Constitucional.

Na primeira regra, que considera o tempo de contribuição e a fórmula que combinada idade e tempo de contribuição, o atual segurado poderá se aposentar por tempo de contribuição, quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- 1) 30 anos de contribuição, se mulher, e 35, se homem; e
- 2) somatório da idade e do tempo de contribuição equivalente a 86 pontos para mulher e 96 pontos para homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, um ponto a cada ano para o homem e para a mulher, até atingir o limite de 100 pontos, se mulher, e 105, se homens.

Para o professor, que comprove efetivo exercício em funções de magistérios na educação infantil e no ensino fundamental e médio, exige-se:

- a) 25 anos de contribuição, se mulher, e 30, se homem;
- b) Somatório da idade e do tempo de contribuição equivalente a 81 pontos, se mulher, e 91 pontos, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, um ponto a cada ano para o homem e para a mulher, até atingir o limite de 91 pontos, se mulher, e 100 se homens.

A pontuação desta regra de transição, após concluída a majoração a ser iniciada em 2020, será atualizada sempre que houver aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira após 65 anos.

O valor da aposentadoria desta regra de transição equivalerá a 60% da média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondente a 100% dos salários de contribuição de todo o período contributivo a contar de 1994, acrescidos de 2% dessa média para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição. A previsão de que deverão passar a ser computados 100% do período contributivo (art. 29 da PEC) acarretará, por si só, uma redução importante no valor da média apurada, pois incluirá salários mais baixos que, até hoje, são excluídos do seu cálculo.

Na segunda regra de transição, que considera o tempo de contribuição e a idade, o atual segurado poderá se aposentar por tempo de contribuição, quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- 1) 30 anos de contribuição, se mulher, e 35, se homem; e
- 2) 56 anos de idade, se mulher, e 61 anos de idade, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, seis meses a cada ano até atingir 62 anos, se mulher, e 65, se homem.

Para o professor, que comprove efetivo exercício em funções de magistérios na educação infantil e no ensino fundamental e médio, exige-se:

- a) 25 anos de contribuição, se mulher, e 30, se homem;
- b) 51 anos de idade, se mulher, e 56 anos de idade, se homem, aos quais serão acrescidos, a partir de 1º de janeiro de 2020, seis meses a cada ano até atingir 60 anos para ambos os sexos.

As idades desta segunda regra de transição serão majoradas, nos termos da lei complementar a ser editada, sempre que houver aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira após 65 anos.

O valor da aposentadoria desta regra de transição equivalerá a 60% da média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondente a 100% dos salários de contribuição de todo o período contributivo a contar de 1994, acrescidos de 2% dessa média para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição.

Na terceira regra transição, aplicável a quem já contribuiu com mais de 28 anos, se mulher, e 33, se homem, garante aposentadoria ao segurado que preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- 1) 30 anos de contribuição, se mulher, e 35, se homem; e
- 2) cumprimento de período adicional (pedágio) correspondente a 50% do tempo que, na data da promulgação da Emenda Constitucional, faltaria para atingir 30 anos de contribuição, se mulher, e 35, se homem.

O cálculo do benefício terá por parâmetro a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações, utilizadas como base para contribuições aos regimes de previdências, atualizadas monetariamente, correspondentes a 100% de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, respeitado o limite máximo do salário de contribuição, multiplicado pelo fator previdenciário.

Na quarta regra de transição, aplicável a quem tenha, durante 15, 20 ou 25 anos, exercido suas atividades efetivamente expostos a agentes nocivos químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes – vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação e enquadramento por periculosidade – é garantida aposentadoria ao segurado quando o total da soma resultante da sua idade e do tempo de contribuição e o tempo de efetiva exposição forem, respectivamente:

- I. 66 pontos e 15 anos de efetiva exposição;
- II. 76 pontos e 20 anos de efetiva exposição; e
- III. 86 pontos e 25 anos de efetiva exposição.

A pontuação acima, a partir 1º de janeiro de 2020, será acrescida de um ponto por cada ano para o homem e para a mulher, até atingir, respectivamente, 86, 93 ou 99 pontos, para ambos os sexos. A pontuação será reajusta, após concluída a majoração a ser iniciada em 2020, sempre que houve aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira aos 65 anos.

O valor da aposentadoria desta regra de transição equivalerá a 60% da média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondente a 100% dos salários de contribuição de todo o período contributivo a contar de 1994, acrescidos de 2% dessa média para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição, exceto para aquele segurado com 15 anos de exposição, cujo acréscimo será aplicado para cada ano que exceder 15 anos de contribuição.

A quinta regra de transição, aplicável a aposentadoria por idade, garante aposentadoria ao segurado que preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- I. 60 anos de idade, se mulher, e 65 anos, se homem; sendo acrescidas, a partir de 1º de janeiro de 2020, seis meses a cada ano, até atingir 62 anos no caso da mulher, e
- II. 15 anos de contribuição, para ambos os sexos, sendo acrescido, a partir de 1º de janeiro de 2020, seis meses para cada ano, até atingir 20 anos.
- III. Para o trabalhador rural, de ambos os sexos, será aposentado por esta regra de transição, quando, cumulativamente, preencher os seguintes requisitos:
- IV. 55 anos de idade, se mulher, e 60 anos, se homem; sendo acrescidas, a partir de 1º de janeiro de 2020, seis meses a cada ano, até atingir 60 anos no caso da mulher, e
- V. 15 anos de contribuição, para ambos os sexos, sendo acrescido, a partir de 1º de janeiro de 2020, seis meses para cada ano, até atingir 20 anos.

As idades desta segunda regra de transição serão majoradas, nos termos da lei complementar a ser editada, sempre que houver aumento da expectativa de sobrevida da população brasileira após 65 anos.

O valor da aposentadoria desta regra de transição equivalerá a 60% da média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondente a 100% dos salários de contribuição de todo o período contributivo a contar de 1994, acrescidos de 2% dessa média para cada ano que exceder a 20 anos de contribuição, exceto para o trabalhador rural em regime de economia família, cujo valor será de um salário mínimo.

O segurado que tenha preenchido os requisitos para sua aposentadoria com base nestas regras de transição poderá fazer uso desse direito a qualquer tempo com base na legislação vigente na data em que foram atendidos os requisitos para a concessão de aposentadoria ou da pensão por morte. O valor da aposentadoria e da pensão, portanto, será apurado de acordo com a legislação em vigor na época em que foram atendidos os requisitos nela estabelecidos para a concessão do benefício.

Como se pode depreender deste resumo, trata-se de uma reforma que tem por finalidade tornar desinteressante a previdência pública, com a redução de direitos e aumento de contribuição e de idade, além de possibilitar a privatização da previdência, nos moldes do modelo Chileno.

A autorização para que seja criado um regime de capitalização, em contas individuais, como alternativa ao regime de repartição do regime geral, representa um enorme retrocesso do ponto de vista social, porque retira o caráter solidário próprio do regime de repartição.

A mudança no cálculo de benefícios como aposentadoria e pensão por morte, de um lado, e o aumento de alíquota de contribuição, de outro, representam uma agressão direta aos segurados e aos aposentados e pensionistas, que têm seus benefícios reduzidos e ainda são obrigados a contribuir mais e por mais tempo.

A pequena redução da contribuição previdenciária dos segurados com renda de um salário mínimo, que passa de 8% para 7,5%, ainda que pareça uma vantagem relevante, é um ganho ínfimo, mais do que compensado (para o Tesouro) pela redução de direitos, como o aumento da carência para 20 anos e a extinção da aposentadoria por tempo de contribuição ou a instituição de idade mínima. Um ganho muito pequeno, para uma parcela de assalariados que terá muito maiores dificuldades de conseguir chegar à aposentadoria ou mesmo ao benefício de prestação continuada.

() Jornalista, analista político, diretor de documentação licenciado do Diap e sócio-diretor da Queiroz Assessoria em Relações Institucionais e Governamentais.*