



EFETIVIDADE DO FATOR PREVIDENCIÁRIO

Renata Baars

Consultora Legislativa da Área XXI
Previdência e Direito Previdenciário

ESTUDO

OUTUBRO/2012



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
I – HISTÓRICO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO	4
II – EFEITOS DO FATOR SOB AS CONTAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO	5
III – EFEITOS DO FATOR SOB OS SEGURADOS	7
IV – PROJETOS DE LEI PARA EXTINÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO.....	10
CONCLUSÃO	10
BIBLIOGRAFIA.....	12

© 2012 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



EFETIVIDADE DO FATOR PREVIDENCIÁRIO

Renata Baars

INTRODUÇÃO

O fator previdenciário, aprovado pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, com a finalidade de introduzir no cálculo dos benefícios previdenciários critérios atuariais, é um mecanismo bastante controverso. Nestes mais de dez anos de sua existência sempre esteve na pauta de discussões do Congresso Nacional e em diversas manifestações, nas quais trabalhadores e aposentados clamaram por sua extinção. É tema, também, de um sítio exclusivo na internet “www.fatorprevidenciario.com.br”, que abriga um fórum cujas manifestações são essencialmente pela sua extinção.

A intenção principal do Poder Executivo, ao instituir o fator previdenciário, era incentivar a postergação da aposentadoria e, com isso, reduzir as aposentadorias precoces e, consequentemente, propiciar economia aos cofres da Previdência Social, com pagamento de aposentadorias por prazos menores. No entanto, o efeito redutor do fator previdenciário pouco influenciou a decisão do segurado, que em grande parte opta por se aposentar logo que implementa os requisitos mínimos.

Embora tenha sido criado em consonância com os ditames do novo modelo de Previdência Social, instituído a partir da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, existe muita resistência dos trabalhadores e de parlamentares quanto à sua manutenção, pelo fato de a redução no valor do benefício ser muito expressiva e porque o fator muda a cada ano, dificultando que o segurado possa programar sua aposentadoria.

O presente estudo busca analisar a efetividade do fator previdenciário, ou seja, se a economia propiciada para o sistema previdenciário compensa os efeitos suportados pelos segurados que se aposentam por tempo de contribuição.

O primeiro tópico deste estudo apresenta um breve histórico do fator previdenciário. Em seguida, são apresentados os efeitos financeiros do fator previdenciário e sobre a idade mínima de aposentadoria. Na terceira seção são apresentados os principais argumentos para a extinção do fator previdenciário. A quarta seção traz os projetos de lei que já tramitaram ou ainda



tramitam acerca do fator previdenciário. Por fim, a conclusão esclarece se foi proveitosa ou não a adoção do fator previdenciário para o sistema previdenciário.

I – HISTÓRICO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO

A Emenda Constitucional nº 20, de 1998, ao alterar o art. 201 da Constituição Federal, determinou que o Regime Geral de Previdência Social seja organizado de acordo com critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial. A principal medida adotada para assegurar esse equilíbrio foi a introdução do cálculo dos benefícios baseado na média dos 80% maiores salários de contribuição (média longa) e não mais baseada apenas nos 36 últimos salários de contribuição (média curta). Adicionalmente, criou-se o fator previdenciário, com incidência obrigatória sobre as aposentadorias por tempo de contribuição. Ambas as medidas, adotadas com o objetivo de assegurar correlação entre contribuições e benefícios, foram introduzidas no sistema previdenciário, por meio da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

O fator previdenciário é calculado de acordo com o tempo de contribuição, idade e expectativa de sobrevida do segurado na data do requerimento do benefício. Todas essas variáveis são controladas pelo segurado, que pode optar por adiar sua aposentadoria para obter benefícios de maior valor. O controle do segurado é direto sobre as variáveis tempo de contribuição e idade. Quanto à expectativa de sobrevida, o controle pelo segurado se dá de forma indireta, pois é determinada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, cujos cálculos têm apontado uma tendência clara de crescimento a longo prazo com efeito negativo sobre o valor das aposentadorias.

O fator previdenciário é determinado pela equação a seguir:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left(1 + \frac{Id + Tc \times a}{100}\right)$$

Onde:

f = fator previdenciário;

Tc = tempo de contribuição de cada segurado;

a = alíquota de contribuição do segurado = 0,31;

Es = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria, fornecida pelo IBGE, considerando-se a média única nacional para ambos os sexos; e

Id = idade do segurado na data da aposentadoria.



A primeira parte da fórmula tem o efeito de ponderar o tempo de contribuição e o de usufruto do benefício de aposentadoria. A multiplicação do tempo de contribuição pela alíquota indica o número de meses que o segurado destinou parcela de seu salário à Previdência Social. Esse produto é dividido pela expectativa de sobrevida do segurado, para obter a relação entre o número de meses pagos e a estimativa do tempo de recebimento do benefício. A parte final da fórmula, por sua vez, representa uma taxa de juros implícita que aumenta conforme a idade e o tempo de contribuição dos segurados.

Esse fator é multiplicado pela média de oitenta por cento dos maiores salários de contribuição do trabalhador para efeito do cálculo da renda mensal da aposentadoria por tempo de contribuição e por idade. Ressalte-se que, no caso da aposentadoria por tempo de contribuição a aplicação desse fator é obrigatória e, para a aposentadoria por idade, opcional, isto é, apenas na hipótese de aumento do valor do benefício (fator maior que 1).

Em decorrência de regra de transição aprovada pela Lei nº 9.876, de 1999, o fator previdenciário foi aplicado de forma gradual no cálculo do valor do benefício, sendo um sessenta avos a cada mês, cumulativamente, atingindo sua plenitude a partir de dezembro de 2004.

II – EFEITOS DO FATOR SOB AS CONTAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO

De acordo com dados do Ministério da Previdência Social, apurados com base nos casos concretos de concessões de aposentadorias por tempo de contribuição, a economia acumulada com a instituição do fator previdenciário é de R\$ 44,2 bilhões até o ano de 2011. A tabela seguinte indica os valores economizados a cada ano.

Tabela 1 – Redução de gastos com ATC em função do FP por ano - 2000/2011

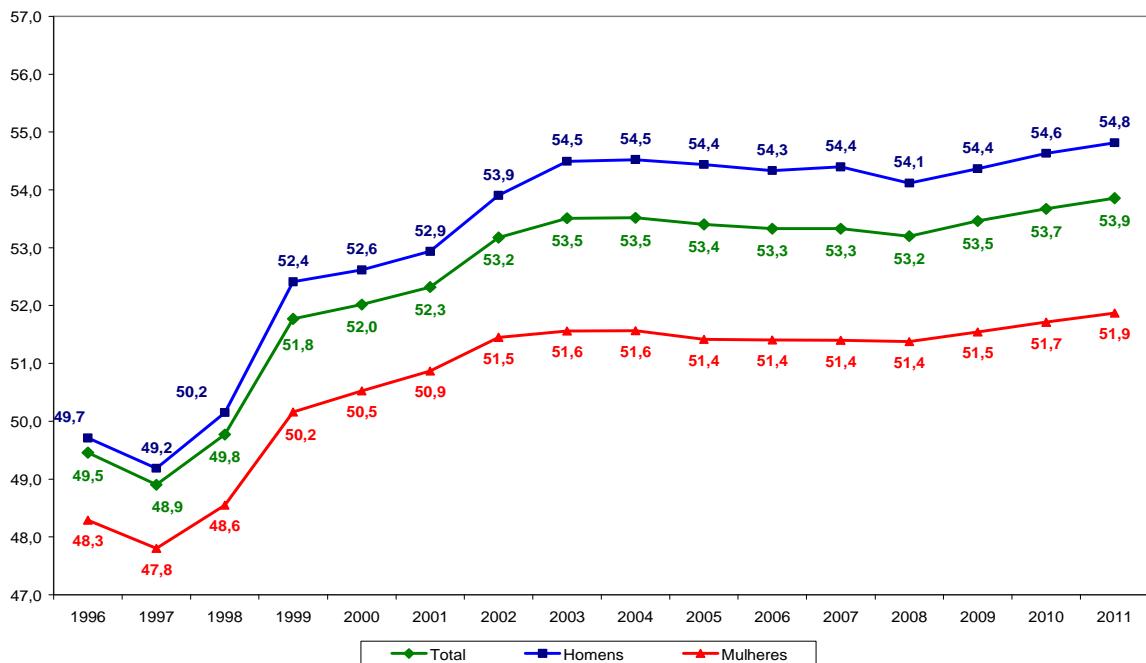
Ano	Redução anual (R\$)	Redução acumulada (R\$)
2000	28.127.726	28.127.726
2001	140.555.280	168.683.007
2002	429.679.194	598.362.201
2003	931.857.414	1.530.219.614
2004	1.428.598.222	2.958.817.836
2005	2.160.577.746	5.119.395.582
2006	2.984.267.316	8.103.662.898
2007	4.173.882.561	12.277.545.459
2008	5.711.381.557	17.988.927.016
2009	7.149.315.369	25.138.242.385
2010	8.696.874.242	33.835.116.627
2011	10.422.237.689	44.257.354.316
Total	44.257.354.316	

Valores em R\$ de 2011.

Elaboração: SPS/MPS

Ademais, cabe registrar que, embora não mensurado, o fator previdenciário propicia economia para o sistema, em decorrência do aumento da idade de aposentadoria. A esse respeito, destaca-se que, entre 1999 e 2011, a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição dos homens passou de 52,4 anos para 54,8, no caso dos homens, e de 50,2 para 51,9, para as mulheres. No entanto, mesmo com a instituição do fator previdenciário, a idade média das aposentadorias por tempo de contribuição é baixa, o que indica que esse instituto não foi eficiente para postergar as aposentadorias na intensidade imaginada.

Gráfico 1 – Idades Médias- Aposentadoria por Tempo de Contribuição - (B42)



Fonte: DATAPREV, SINTESE. Elaboração: SPS/MPS.



III – EFEITOS DO FATOR SOB OS SEGURADOS

É fato que qualquer medida que vise reduzir despesas previdenciárias acabe por ser prejudicial aos segurados da Previdência Social, seja pela redução da renda dos benefícios ou pela instituição de critérios mais rígidos para sua obtenção. Mesmo lhes sendo prejudicial, não significa que os segurados farão forte oposição à sua implantação, pois compreendem que a sustentabilidade de qualquer sistema previdenciário pressupõe ajustes para assegurar o pagamento dos seus próprios benefícios no futuro. Tal hipótese, no entanto, não se verificou com o fator previdenciário, que enfrenta forte resistência dos segurados e da sociedade como um todo. Imprescindível, portanto, compreender as razões dessa forte resistência.

Primeiramente, nota-se que o fator previdenciário impõe redução média considerável na renda do benefício. Conforme dados do Boletim Estatístico de Previdência Social, de janeiro de 2012, a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição do homem foi de 54,83 anos e das mulheres de 54,90 anos¹. O fator previdenciário de 2012 para os homens que se aposentam na idade média de 55 anos, com o requisito mínimo de 35 anos de tempo de contribuição, é de 0,715, ou seja, uma redução de quase 30% no valor do benefício. Para as mulheres a redução média é mais intensa, pois, como podem se aposentar aos 30 anos de contribuição, naturalmente adquirem o direito a se aposentar antes. Embora a legislação estabeleça a adição de 5 anos no tempo de contribuição da mulher para efeito de cálculo do fator previdenciário, essa medida não é suficiente para anular, no cálculo, os efeitos do direito que tem de se aposentar com tempo de contribuição inferior ao do homem, em face de a idade de aposentadoria integrar também o cálculo do fator previdenciário. Para a mulher que se aposenta na idade média de 52 anos, por exemplo, com o tempo mínimo de carência de 30 anos, o fator é de 0,641, promovendo uma redução de 36% no valor de sua aposentadoria.

Essa redução expressiva, no entanto, é suportada apenas por uma pequena parcela dos segurados da previdência social. De acordo com dados de dezembro de 2011, dos 25,2 milhões de benefícios previdenciários emitidos, 18,6% referem-se às

¹ Idade média da aposentadoria por tempo de contribuição da espécie B-42, ou seja, exclui aposentadoria especial e aposentadoria do professor.



aposentadorias por tempo de contribuição. Os pensionistas, por exemplo, representam 27% do quantitativo de benefícios emitidos, e os segurados que se aposentam por idade, 33,6%, e não sofrem incidência do fator previdenciário ou de outro redutor.

Outro forte argumento contra o fator previdenciário reside na sua imprevisibilidade, já que anualmente há alterações na tábua de mortalidade divulgada pelo IBGE. Dessa forma, os segurados têm expectativas incertas quanto ao tempo de contribuição e idade que precisarão atingir para que o fator previdenciário não tenha impacto negativo sobre seu benefício. Em especial, as alterações na tábua de mortalidade são substanciais quando incorporam resultados consolidados em um censo, a exemplo do que ocorreu em 2003, provocando redução considerável no fator previdenciário, em decorrência do censo de 2000. Em 2013, é possível que ocorram novamente alterações pela incorporação dos dados do censo de 2010, com efeitos negativos sobre os valores do fator previdenciário.

Com efeito, o fator previdenciário vem se modificando ao longo do tempo. À época de sua aprovação, em 1999, o fator era neutro, ou seja, igual a um, na hipótese de aposentadoria aos 35 anos de contribuição para os trabalhadores que contassem, na data do requerimento do benefício, com 59 anos de idade. O fator previdenciário aplicado em 2012, que se baseia na tábua de mortalidade do IBGE de 2010, atinge o valor neutro quando o trabalhador do sexo masculino com 35 anos de contribuição atinge 64 anos de idade.

Por fim, observa-se que o fator previdenciário tem sido o principal motivador das ações de desaposentação. Sob esse aspecto, registre-se que o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS entende que a legislação previdenciária não permite que o segurado renuncie à sua aposentadoria, ou seja, peça a desaposentação, para obter outro benefício de aposentadoria mais vantajoso. Recentemente, os pedidos de desaposentação têm se tornado mais frequentes com o intuito de acrescentar novo tempo de contribuição adquirido pelos segurados que permaneceram no mercado de trabalho mesmo após a aposentadoria e, com isso, aumentar o fator previdenciário aplicado à sua aposentadoria.



Embora o INSS venha negando os pedidos de desaposentação, o STJ tem firmado o entendimento de que é possível renunciar à aposentadoria, sem a necessidade de devolução dos valores, ainda que a motivação para tal pedido seja amenizar o efeito negativo do fator previdenciário.

IV – PROJETOS DE LEI PARA EXTINÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO

Foi aprovada, em 4 de maio de 2010, a extinção do fator previdenciário na Câmara dos Deputados, mediante inserção da Emenda nº 26 ao Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 475, de 2009, que tratava do reajuste anual dos aposentados e pensionistas que recebem acima de um salário mínimo. O Senado Federal manteve a extinção do fator previdenciário, no entanto com considerações do relator da proposição, que discursou em plenário acerca da importância de se adotar uma alternativa à extinção do fator, o que não era possível na ocasião, sob pena de a Medida Provisória perder a eficácia por decurso de prazo.

A proposição foi transformada na Lei nº 12.254, de 15 de junho de 2010. No entanto, o art. 5º, que tratava da extinção do fator previdenciário, foi vetado sob o argumento a seguir transcrito: “O dispositivo, da forma como aprovado, não atende ao disposto no art. 195, § 5º, da Constituição, que exige a indicação da correspondente fonte de custeio total para o aumento de despesa gerado pela extinção do fator previdenciário”.

Registre-se que há outras tentativas no Congresso Nacional de promover a extinção do fator previdenciário. Aquela que mais avançou foi o Projeto de Lei do Senado Federal nº 296, de 2003, de autoria do Senador Paulo Paim, aprovado em 9 de abril de 2008 naquela Casa. Na Câmara dos Deputados, o referido Projeto de Lei tramita sob o nº 3.299, de 2008. A proposição foi aprovada sem alterações pela Comissão de Seguridade Social e Família. Na Comissão de Finanças e Tributação, o Relator da matéria, Deputado Pepe Vargas, apresentou parecer, propondo alterações à proposição, que, no entanto, não foi apreciado por decurso do prazo regimental. Como consequência, a proposição seguiu para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, na qual foi aprovada. Atualmente, aguarda apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados. O Deputado Pepe Vargas havia proposto que se mantivesse o fator



previdenciário, criando-se, em contrapartida, um fator paralelo denominado de fator 95/85, que fosse igual a um quando o homem somasse tempo de contribuição e idade igual a 95 e, no caso da mulher, quando a soma dessas variáveis atingisse 85.

Mencione-se, ainda, que, na Câmara dos Deputados, tramita o Projeto de Lei nº 100, de 2007, de autoria da Comissão Mista de Salário Mínimo, para estabelecer o fim do fator previdenciário. Com o mesmo teor, já foram arquivados o Projeto de Lei nº 6.188, de 2005, de autoria do Deputado Ivan Ranzolin, e o apenso, Projeto de Lei nº 6.546, de 2006, de autoria do Deputado Leodegar Tiscoski; e o Projeto de Lei nº 3.746, de 2000, do então Deputado Paulo Paim.

A maioria das proposições que pretendem extinguir o fator previdenciário é silente acerca dos efeitos em relação aos benefícios de segurados que já se aposentaram. Em geral, quando são instituídas novas regras de cálculo de benefício, mais vantajosas aos segurados da Previdência Social, essas são aplicadas apenas para os benefícios que ainda não foram concedidos.

Em defesa, a Previdência Social alega que a concessão do benefício é um ato jurídico perfeito, bem como invoca o princípio da irretroatividade das leis. Há juristas, por sua vez, que afirmam que o ato do pagamento da aposentadoria se renova a cada mês e, portanto, não fere o princípio da irretroatividade da lei a revisão do valor do benefício com base em nova regra mais benéfica, desde que somente para os próximos pagamentos. De fato, será uma injustiça com aqueles que já se aposentaram não eliminar o efeito do fator sobre seus benefícios. Portanto, recomenda-se que qualquer proposição com o intuito de extinguir o fator previdenciário estipule uma regra para os já aposentados, sob pena de lotar os tribunais pátrios com a justificável demanda de ter o benefício estabelecido em valor equivalente ao do colega de trabalho que contribuiu nas mesmas condições.

CONCLUSÃO

O fator previdenciário, embora dotado de legalidade e coerente com o comando constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial, não foi o principal mecanismo adotado na reforma do sistema previdenciário brasileiro para assegurar o referido equilíbrio nas contas



previdenciárias. A principal medida implantada foi o cálculo dos benefícios baseado na média dos oitenta por cento maiores salários-de-contribuição do segurado, que se aplica à maior parte dos benefícios.

Além de não ser a sustentação do equilíbrio atuarial, o fator previdenciário não alcançou a economia esperada e impôs efeitos negativos consideráveis para os que se aposentam por tempo de contribuição. Prevalece, portanto, forte oposição a esse instituto, tanto por parte dos parlamentares quanto, principalmente, da classe trabalhadora e dos aposentados, fundamentada nos argumentos já expendidos, que resumimos a seguir.

A atualização da tabela do fator previdenciário anualmente, baseada na expectativa de sobrevida divulgada pelo IBGE, gera bastante insegurança para o trabalhador. Ademais, para aqueles que já adquiriram direito a se aposentar e optaram por permanecer na ativa, a atualização é uma afronta ao direito já adquirido e uma penalização para aqueles que decidiram adiar sua aposentadoria.

O fator previdenciário tem efeito redutor considerável e está sendo aplicado de forma obrigatória apenas para uma pequena parcela de segurados, qual seja, aqueles que se aposentam por tempo de contribuição. Há outros beneficiários do sistema que poderiam contribuir para promover equilíbrio financeiro das contas previdenciárias, como, por exemplo, pensionistas, que, atualmente, podem manter seu benefício na integralidade e, assim, ter seu padrão de vida elevado com a morte do cônjuge ou companheiro.

O fator previdenciário não é a alternativa mais justa de obter economia para as contas previdenciárias, sendo plenamente substituível por outro instituto ou medida que seja mais transparente, que permita ao segurado oportunidade de planejar melhor seu futuro e que recaia sobre número maior de segurados.



BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Sandra. *O Fator Previdenciário. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados*, Brasília, ago. 2001.

DELGADO, Guilherme C et. al. *Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário*. Brasília : IPEA, 2006. 41 p. : il. (Série Texto para discussão / Ipea ; n. 1161).

LIMA, Diana Vaz de et al. *O impacto do fator previdenciário nos grandes números da previdência social*. Rev. contab. finanç., São Paulo, v. 23, n. 59, ago. 2012. Acessível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-70772012000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 17 de outubro de 2012.

PD Ribeiro, MGB Fígoli. *Análise econômica e social da introdução do fator previdenciário na nova regra de cálculo dos benefícios da previdência social brasileira*. In: *Estudos sobre previdência social no Brasil: diagnóstico e propostas de reforma*. Belo Horizonte: ABEP : UNFPA, 2008.

PINHEIRO, Vinícius; PAIVA, Solange. *A Nova Regra de Cálculo dos Benefícios: o Fator Previdenciário*. Informe de Previdência Social. Ministério da Previdência Social. Brasília, nov. 1999.

SILVA, Ademir Alves da. *A reforma da previdência social brasileira: entre o direito social e o mercado*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 18, n. 3, set. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000300003&lng=en&nrm=iso>. Acessado em 17 de outubro de 2012.