



EXTINÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO E PROPOSTAS ALTERNATIVAS

Renata Baars

Consultora Legislativa da Área XXI
Previdência e Direito Previdenciário

ESTUDO

JUNHO/2009



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



ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO.....	3
I – HISTÓRICO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO.....	4
II – IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO.....	6
III – IMPACTOS DA EXTINÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO.....	14
IV – PROPOSTAS ALTERNATIVAS.....	17
CONCLUSÃO.....	26
BIBLIOGRAFIA.....	28
ANEXO.....	29

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1 – Média Anual da Idade de Aposentadoria por Tempo de Contribuição.....	7
Gráfico 2 – Proporção de Aposentadorias por Tempo de Contribuição Concedidas acima do Mínimo Legal Exigido.....	8
Gráfico 3 – Valor Médio das Aposentadorias por Tempo de Contribuição Concedidas -.....	9
Gráfico 4 - Comparação de Índices – 2003 a 2008.....	10
Tabela 1 – Economia Proporcionada pelo Fator Previdenciário.....	11
Tabela 2 – Concessões de Aposentadorias em 2007 – Quantidade e Valor.....	12
Tabela 3 – Evolução do Fator Previdenciário para segurado homem com 60 anos de idade e 35 anos de tempo de contribuição.....	13
Gráfico 5 - Despesa do RGPS como percentual do PIB em diversos cenários - 2003 - 2050.....	14
Gráfico 6 – Necessidade de Financiamento da Previdência Social como percentual do PIB em diversos cenários - 2003 - 2050.....	15
Tabela 4 – Estimativa do Valor Gasto com Pensões Concedidas desde 2000 e Economia Estimada com Redução do Valor - R\$ Milhões.....	19
Tabela 5 - Simulação da Tabela do Fator 90/80.....	21
Tabela 6 - Proposta de Tabela para Fator 95/85.....	23
Tabela 7 – Comparação Fator 95/85 e Fator Previdenciário – Segurado Homem com 35 anos de contribuição.....	24

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor 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 autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

EXTINÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO E PROPOSTAS ALTERNATIVAS

Renata Baars

INTRODUÇÃO

O fator previdenciário foi introduzido no ordenamento jurídico a partir da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, com o objetivo de estimular os segurados a se aposentarem com idade mais avançada e, como consequência, reduzir o ritmo do crescimento das despesas previdenciárias.

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, o fator previdenciário sofreu diversas críticas da sociedade. Primeiramente, porque a redução no valor do benefício é muito expressiva em determinadas situações e, em segundo lugar, porque o fator muda a cada ano, dificultando que o segurado possa programar sua aposentadoria.

Assim, em 9 de abril de 2008, em sessão plenária, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei nº 296, de 2003, de autoria do Senador Paulo Paim, para extinguir o fator previdenciário. Na Câmara dos Deputados, o referido Projeto de Lei foi renumerado e tramita sob o nº 3.299, de 2008. A proposição foi aprovada sem alterações pela Comissão de Seguridade Social e Família e aguarda apreciação pela Comissão de Finanças e Tributação.

Cabe destacar que, além da extinção do fator, a referida proposição determina que o valor dos benefícios previdenciários seja calculado com base na média dos últimos 36 salários de contribuição (média curta), ao invés da média baseada em 80% dos maiores salários de contribuição existentes desde a competência julho de 1994 (média longa), retornando, portanto, à regra que vigia antes de novembro de 1999. Entretanto, o estudo em questão se restringe ao fator, sem abordar as consequências do retorno à média curta.

O primeiro tópico deste estudo apresenta o histórico do fator previdenciário, seu conceito e regras de incidência. Nas duas seções seguintes, trata dos impactos referentes à implantação do fator previdenciário e de sua extinção. Por fim, é realizada uma análise das propostas alternativas para substituir o fator.

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 (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 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 equiparar o tempo de contribuição ao de usufruto do benefício de aposentadoria. A multiplicação do tempo de contribuição pela alíquota indica o número de meses que o segurado destinou 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 tempo de contribuição dos segurados.

Esse fator é aplicado sobre a 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).

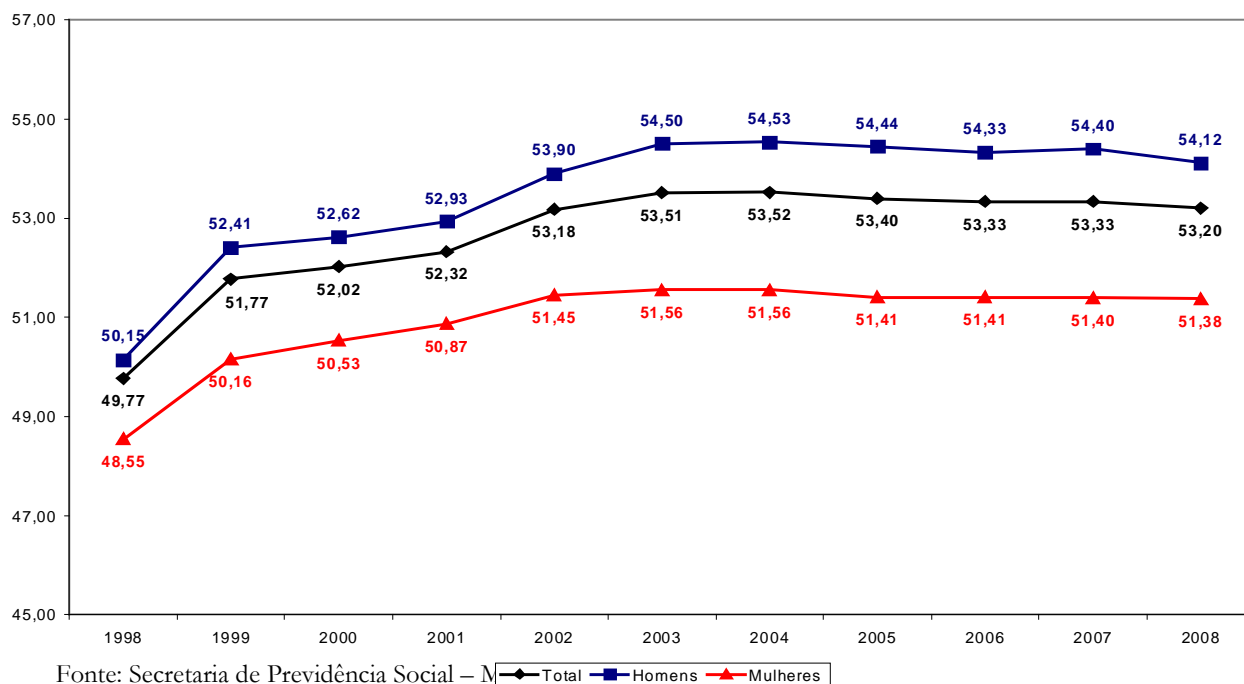
Em decorrência de regra de transição aprovada pela Lei nº 9.876, de 1999, o fator previdenciário foi aplicado de forma gradual no cálculo do valor do benefício, sendo um sessenta avos a cada mês, cumulativamente, atingindo sua plenitude a partir de dezembro de 2004.

II – IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO

O fator previdenciário foi criado para introduzir critérios atuariais ao valor da aposentadoria, estimulando que os segurados se aposentem com idade mais avançada e contribuam por um maior período de tempo e, dessa forma, contendo os gastos do sistema previdenciário.

Em relação ao efeito sobre a idade de aposentadoria, pode-se verificar que houve, de fato, um aumento da idade média das aposentadorias de 1999 a 2008, passando de 52,41 anos para 54,12, no caso dos homens, e de 50,16 para 51,38, para as mulheres. Entretanto, esse aumento pode ter sofrido influência de diversos fatores tais como: ingresso mais tardio no mercado de trabalho, número maior de anos dedicado ao estudo, períodos de desemprego. Assim, não é possível afirmar que esse aumento tem como causa principal a instituição do fator previdenciário.

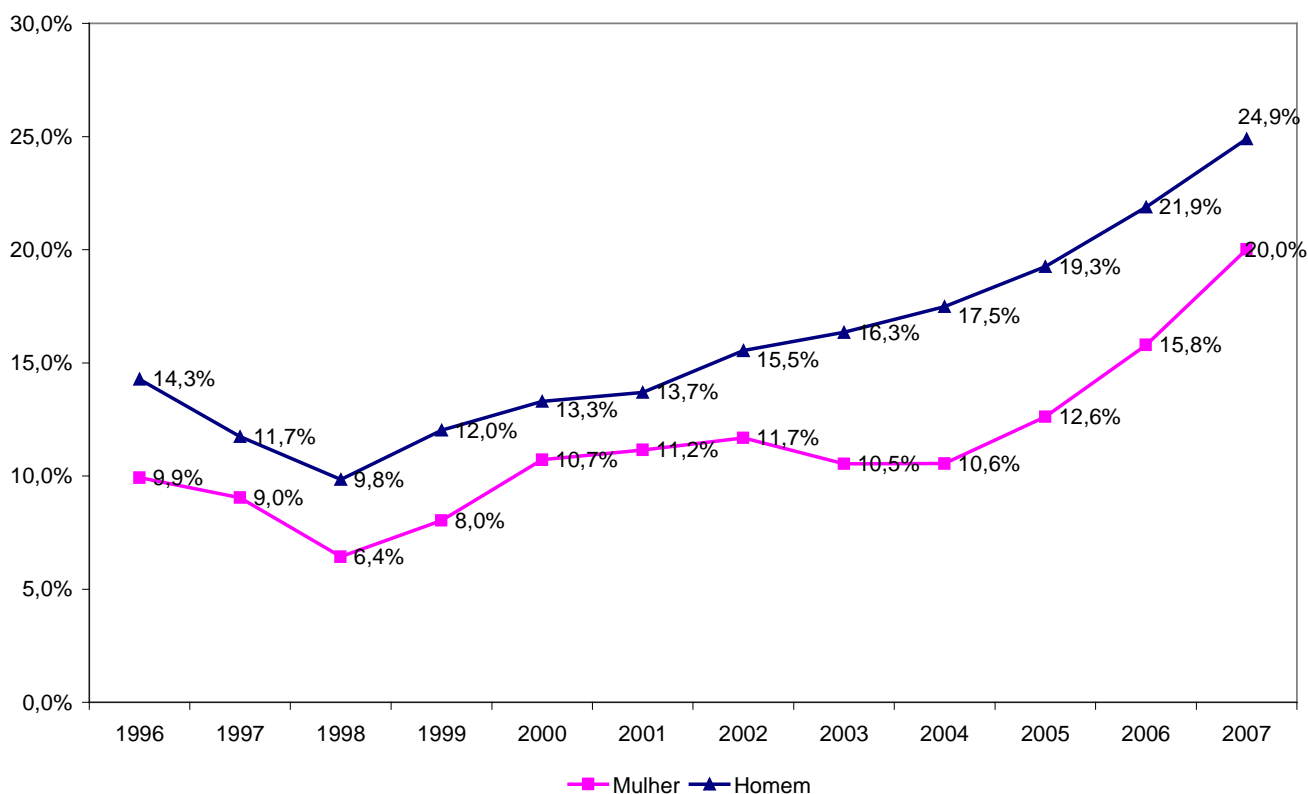
Gráfico 1 – Média Anual da Idade de Aposentadoria por Tempo de Contribuição



Um parâmetro que pode ser utilizado para identificar a influência do fator previdenciário na postergação da aposentadoria é se houve aumento na proporção de aposentadorias por tempo de contribuição concedidas com tempo superior à legal exigida que é de 35 anos para homem e 30 anos para mulher.¹ A esse respeito, percebe-se que, em 1999, 12% das aposentadorias de homens eram concedidas com tempo de contribuição superior ao mínimo legal de 35 anos e, em 2007, essa proporção atingiu 24,9%. Para as mulheres, a quantidade de aposentadorias acima de 30 anos de contribuição, como proporção do total, subiu de 8% para 20%, conforme gráfico a seguir.

¹ Optou-se por utilizar a proporção e não o tempo médio de contribuição, pois este sofre interferência das aposentadorias proporcionais, cuja variação foi considerável em razão da mudança nas regras.

Gráfico 2 – Proporção de Aposentadorias por Tempo de Contribuição Concedidas acima do Mínimo Legal Exigido



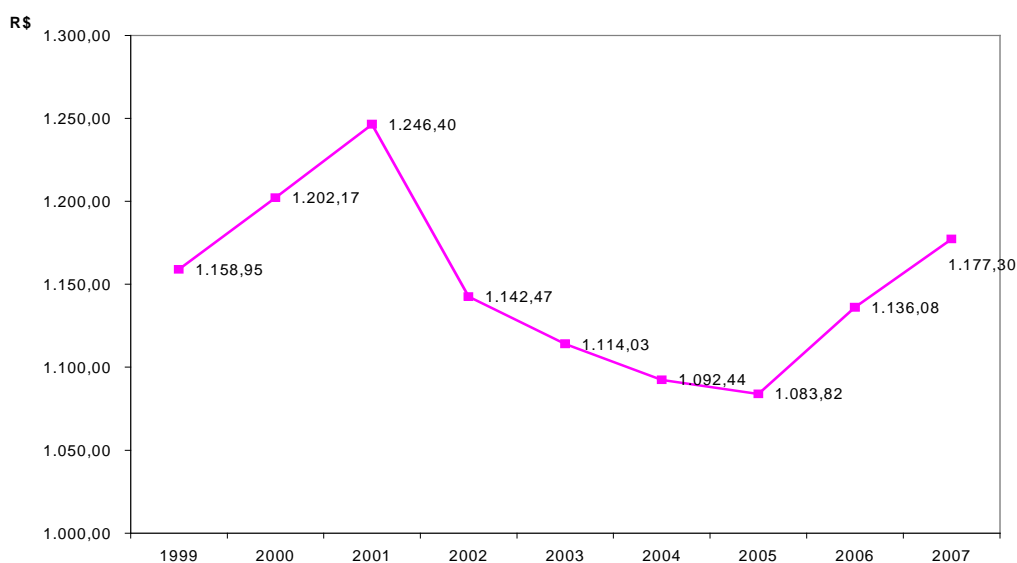
Homens com Tempo de Contribuição acima de 35 anos e Mulheres acima de 30 anos
 Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - Infolog. Elaboração própria.

Essa informação denota que o fator previdenciário teve efeito positivo na postergação da aposentadoria, ainda que não tenha ocorrido na proporção esperada. O tempo de contribuição é menos afetado por outras variáveis, quando comparado com a idade. Em geral, a principal justificativa para tempo de contribuição superior ao mínimo legal, excetuando-se o efeito redutor do fator previdenciário, é a perda de benefícios que o trabalhador recebe da empresa enquanto está na ativa, como por exemplo, plano de saúde, auxílio-alimentação e abono de férias. Entretanto, esses fatores somados não teriam o efeito de adiar a aposentadoria por tempo de contribuição na proporção demonstrada nos dados acima. Ao contrário, a estrutura do mercado de trabalho no Brasil tende a incentivar a aposentadoria, pois, muitas vezes, o

aposentado volta a trabalhar e acumula o salário com a aposentadoria, além de poder efetuar o saque do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, tanto dos valores acumulados antes da aposentadoria, como os valores mensais que são depositados mensalmente após a aposentadoria. A respeito do FGTS, cabe esclarecer que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento de que a aposentadoria não extingue o contrato de trabalho, razão pela qual estimula-se também o empregador a manter o contrato de trabalho em decorrência do ônus financeiro que as verbas rescisórias representam.

Em relação à economia propiciada com a redução nos valores das aposentadorias, observa-se que, em preços de dezembro de 2007, o valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas em 1999 foi de R\$ 1.158,95. Esse valor foi crescente nos dois anos seguintes e apresentou redução de 2002 a 2005, alcançando R\$ 1.083,82. Se comparado à média mais elevada atingida em 2001, a redução foi de 13,04% e, quando comparado ao valor médio de 1999, redução é de 6,48%. A partir de 2006, o valor médio volta a crescer, alcançando em 2007 o patamar de R\$1.177,30, superior em 1,58% ao valor de 1999, correspondente ao período anterior ao da reforma do cálculo do benefício.

Gráfico 3 – Valor Médio das Aposentadorias por Tempo de Contribuição Concedidas -

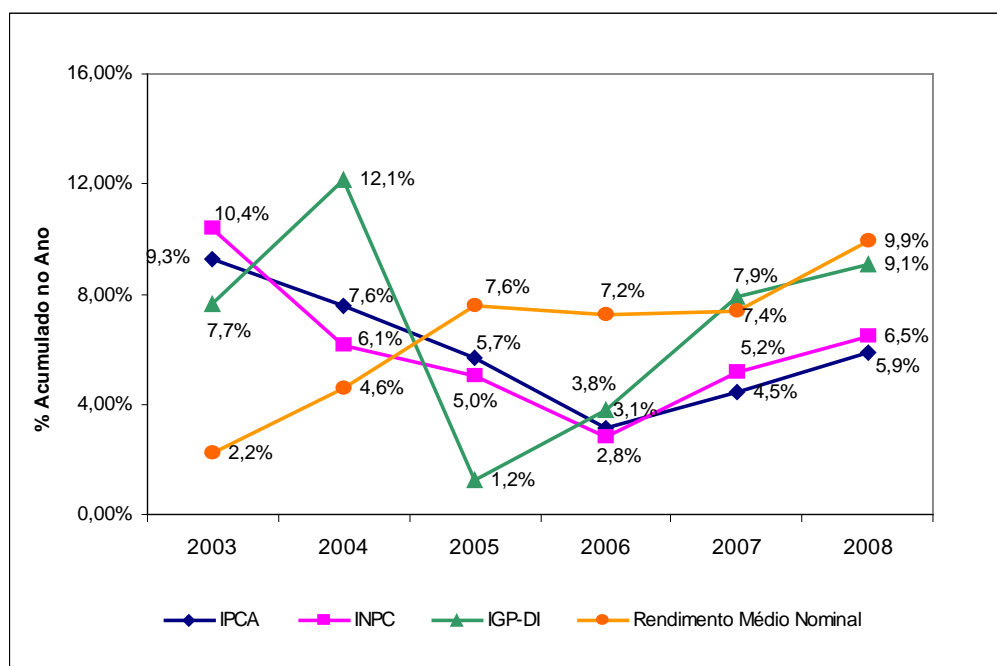


Valor Real em dezembro de 2007 (INPC)

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social - Infologo. Elaboração própria.

Pelos valores médios apurados, infere-se que a reforma do cálculo passou a fazer efeito sobre o valor das aposentadorias por tempo de contribuição somente a partir de 2002, tanto em razão da regra de transição do fator previdenciário, como também pelo fato de a cada ano maior número de salários de contribuição serem incorporados no cálculo, já que a média é apurada a partir de data fixa, correspondente a julho de 1994. No entanto, o valor médio apresenta tendência de alta desde 2005. Essa tendência pode ter relação com o mercado de trabalho, ou ainda, com o efeito da correção dos salários de contribuição pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, cujo percentual em diversos períodos superou o do crescimento do salário. Essa tendência deve ser revertida pois, desde 2005, a taxa de crescimento do rendimento médio, apurada pela Pesquisa Mensal de Emprego, superou os principais índices de inflação, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 4 - Comparação de Índices – 2003 a 2008



Fonte: IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas, IPCA e INPC do IBGE e Rendimento Médio² Nominal da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE

² Utilizou-se o rendimento médio nominal do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas no trabalho principal da semana de referência. A taxa anual de crescimento do

Ainda que o valor médio da aposentadoria por tempo de contribuição não tenha sofrido alteração considerável, o fato é que, em relação aos impactos da adoção do fator previdenciário, objeto deste trabalho, o Ministério da Previdência Social apresenta dados, apurados com base nos casos concretos de concessões de aposentadorias por tempo de contribuição desde a implantação do fator previdenciário, que apontam para uma economia total no período de R\$ 9,13 bilhões. Ou seja, o valor médio teria sido ainda superior se não houvesse o fator previdenciário que, em média, reduz a aposentadoria por tempo de contribuição em 25%.

A tabela a seguir, indica os valores economizados com a aplicação do fator previdenciário desde sua implantação, até novembro de 2008, agregados por períodos de 12 meses.

Tabela 1 – Economia Proporcionada pelo Fator Previdenciário

Período	Economia em R\$ milhões
26/11/1999 a 30/11/2000	0,9
01/12/2000 a 30/11/2001	13,3
01/12/2001 a 01/12/2002	59,7
02/12/2002 a 01/12/2003	171,9
02/12/2003 a 30/11/2004	443,2
01/12/2004 a 30/11/2005	945,1
01/12/2005 a 30/11/2006	1.636,6
01/12/2006 a 02/12/2007	2.593,4
03/12/2007 a 11/2008	3.266,7
TOTAL	9.130,6

Fonte: Secretaria de Previdência Social – Ministério da Previdência Social.

Além da economia estimada acima, ressalta-se que valores deixam de ser gastos pela Previdência Social em razão da decisão de adiar a aposentadoria por tempo de contribuição, valores estes não contabilizados no cálculo acima.

Alguns argumentam que o valor de R\$ 3.266,7 milhões, economizados no período de dezembro de 2007 a novembro de 2008, não é expressivo, pois corresponde a

rendimento nominal médio foi obtida a partir da média simples das taxas mensais apuradas de um ano em relação ao anterior.

1,62% do total dos gastos com benefícios previdenciários nesse mesmo período, que atingiu R\$202 bilhões. Cabe registrar, no entanto, que esse valor será crescente por um certo período, pois a cada mês adicionam-se novos benefícios aos já existentes, que superam o número dos benefícios cessados. De acordo com projeções apresentadas pelo Ministério da Previdência Social, em 2050, com o fim do fator previdenciário, o total dos gastos previdenciários atingirá R\$1.250.821 milhões, dos quais R\$105.652 milhões referem-se ao impacto da extinção do fator, o que corresponde a 8,45% da despesa total com benefícios previdenciários.

Em relação ao público afetado pelo fator, constata-se que a maior parte das aposentadorias concedidas anualmente pelo Regime Geral de Previdência Social são aquelas relativas à idade, que não sofrem efeitos negativos decorrentes do fator previdenciário. Embora represente apenas 26,8% do total de aposentadorias concedidas, segundo dados de 2007, a aposentadoria por tempo de contribuição tem importância significativa na despesa com benefícios do RGPS, tendo atingido o correspondente a 43,5% das concessões em termos de valor.

Tabela 2 – Concessões de Aposentadorias em 2007 – Quantidade e Valor

Aposentadoria	Qtde	% do Total	Valor - R\$	% do Total
Aposentadoria por Idade	519.218	58,1%	234.710.935,29	40,0%
Aposentadoria por Tempo de Contribuição	239.263	26,8%	255.376.361,23	43,5%
Aposentadoria por Invalidez	135.211	15,1%	97.228.074,23	16,6%
TOTAL	893.692	100,0%	587.315.370,75	100,0%

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – Infolog.

Em geral, os argumentos contra o fator previdenciário estão centrados, principalmente, na imprevisibilidade de seu valor, 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.

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 1, 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 2009, que se baseia na tábua de mortalidade do IBGE de 2007, atinge o valor neutro quando o trabalhador com 35 anos de contribuição atinge 64 anos de idade.

Em relação ao impacto no valor do benefício, decorrente da atualização anual da tábua de mortalidade, depreende-se que de 2004, quando o fator passou a ser aplicado integralmente, até 2009, essa atualização, tomando por base o exemplo de um segurado homem aos 60 anos de idade e 35 de tempo de contribuição, provocou redução de 2,66% no valor do benefício.

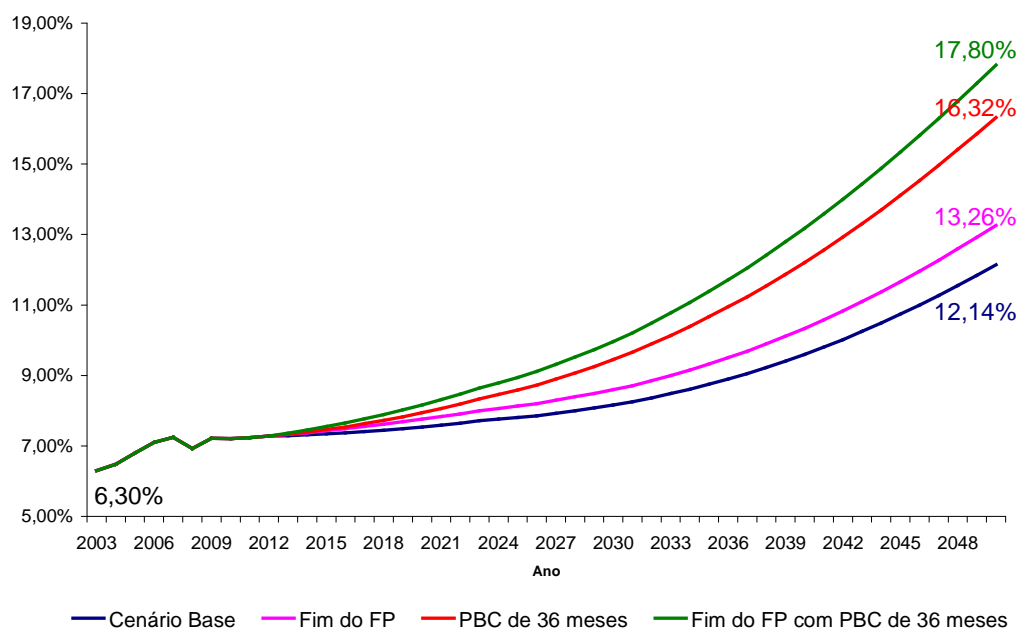
Tabela 3 – Evolução do Fator Previdenciário para segurado homem com 60 anos de idade e 35 anos de tempo de contribuição

Ano	Fator	Benefício para Média de R\$1.000	Varição em relação ao ano anterior
2004	0,903	R\$ 903,00	
2005	0,900	R\$ 900,00	-0,33%
2006	0,896	R\$ 896,00	-0,44%
2007	0,891	R\$ 891,00	-0,56%
2008	0,887	R\$ 887,00	-0,45%
2009	0,879	R\$ 879,00	-0,90%
TOTAL			-2,66%

III – IMPACTOS DA EXTINÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO

O Ministério da Previdência Social apresentou estimativa do impacto financeiro da extinção do fator previdenciário até o ano de 2050. Conforme dados apresentados, a despesa com benefícios previdenciários que, em 2008, atingiu R\$199,5 bilhões, correspondente a 6,93%, atingirá, no ano de 2050, o montante de R\$ 1.250,8 bilhões (valores a preços de 2008), ou seja, 13,26% do PIB, com a extinção do fator previdenciário. Mantido o atual cenário, a despesa previdenciária alcançaria 12,14% do PIB.

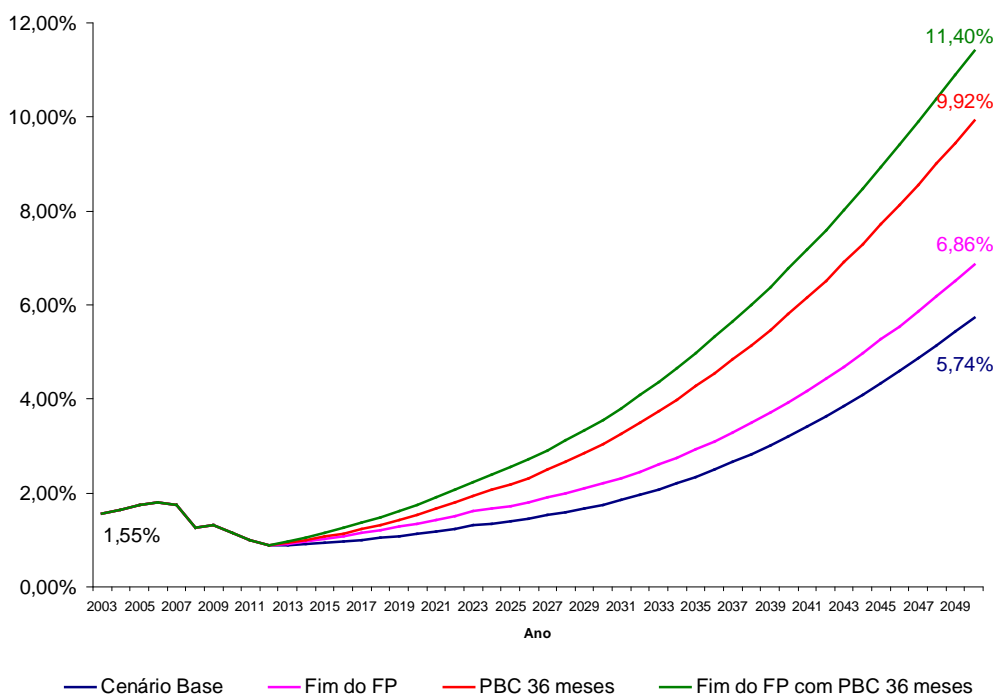
Gráfico 5 - Despesa do RGPS como percentual do PIB em diversos cenários - 2003 - 2050



Fonte: Secretaria de Previdência Social - Ministério da Previdência Social.

Em relação ao resultado financeiro da Previdência Social, os dados apresentados indicam que haverá necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social correspondente à 6,86% do PIB com o fim do fator previdenciário, ou seja, um déficit de R\$ 647,1 bilhões em valores reais de 2008.

Gráfico 6 – Necessidade de Financiamento da Previdência Social como percentual do PIB em diversos cenários - 2003 - 2050



Fonte: Secretaria de Previdência Social - Ministério da Previdência Social.

No entanto, o maior impacto decorre de eventual retorno à média curta dos 36 últimos salários de contribuição, em detrimento à média dos 80% maiores salários atualmente vigente. Nesse cenário, o Ministério da Previdência Social estima uma necessidade de

financiamento correspondente à 9,92% do PIB, considerando a manutenção do fator previdenciário, e de 11,40%, se for adicionado o impacto da extinção desse fator.

O impacto financeiro estimado poderá ser agravado por demandas jurídicas de segurados que tiveram seu benefício concedido com a aplicação do fator previdenciário. Em geral, todas as vezes em que a Previdência Social instituiu novas regras em benefício dos atuais segurados, aqueles que já se aposentaram buscam na justiça equiparar o seu benefício à regra atual.

A discussão é bastante controvertida. Aqueles que defendem a impossibilidade da revisão argumentam que a lei não retroage, e que a concessão da aposentadoria é um ato jurídico perfeito. De outro lado, argumenta-se que a mudança brusca de regra em favor dos atuais segurados fere o princípio constitucional da igualdade. De fato, será bastante injusto que os segurados que se aposentarem um dia antes da publicação de lei que venha a extinguir o fator previdenciário, tenham seus benefícios reduzidos em 25% em média, em comparação àqueles que deixarem para requerer seus benefícios no dia seguinte ao da edição da lei, tendo ambos a mesma trajetória salarial.

Em defesa da revisão, juristas 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. Assim, o valor é recalculado a partir da data da nova lei, e não da data de início do benefício.

Deixando de lado a questão estritamente jurídica, o fato é que será uma injustiça com aqueles que já se aposentaram. Portanto, deve-se estipular previamente uma regra para esses aposentados a constar da própria proposta de extinção do fator previdenciário, sob pena de lotar os tribunais pátrios com a justa demanda de ter o benefício estabelecido em valor equivalente ao do colega de trabalho que contribuiu nas mesmas condições.

Assim como são aprovadas regras de transição para minorar os efeitos de regras mais rígidas adotadas pela Previdência Social para aqueles que já estão contribuindo, deve-

se aprovar regra de transição para minorar os efeitos da regra anterior menos benéfica sobre o benefício dos que já se aposentaram.

IV – PROPOSTAS ALTERNATIVAS

Durante audiências públicas na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, ocorridas no mês de abril de 2009, foram apresentadas alternativas ao fator previdenciário, para assegurar que sua extinção não comprometa o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social. Entre elas, destacam-se:

- a) instituição de idade mínima para aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social;
- b) redução do valor da pensão;
- c) redução da diferença entre a aposentadoria de homem e mulher;
- d) congelamento da tabela do fator previdenciário;
- e) fator 95/85, que assegura fator igual a 1 para os homens cuja soma do tempo de contribuição e idade seja igual a 95 e para as mulheres quando essa soma atingir 85;

Entende-se que a instituição de idade mínima para a aposentadoria seja inevitável para qualquer sistema previdenciário. Ao redor do mundo, identifica-se apenas outros cinco países que permitem aposentadoria por tempo de contribuição sem limite de idade, a saber: Nigéria, Argélia, Turquia, Eslováquia e Egito. Trata-se de um critério que assegura planejamento atuarial mais preciso para sistemas de Previdência e, conseqüentemente, maior garantia de equilíbrio. Por outro lado, é um critério objetivo e transparente para o segurado, que pode se programar facilmente para a aposentadoria, ficando simultaneamente amparado pela aposentadoria por invalidez na hipótese de alguma intercorrência com sua saúde.

Entretanto, ainda há muita resistência da sociedade brasileira no sentido de instituição da idade mínima para o Regime Geral de Previdência Social. Vale lembrar que o limite de idade já vigora para as aposentadorias no Setor Público.

Quanto à redução do valor das pensões, essas são pagas no valor correspondente à aposentadoria. No entanto, argumenta-se que com o falecimento do segurado, o recebimento de pensão em valor integral propicia aumento de renda *per capita* para a família. De fato, trata-se de uma distorção que merece ser corrigida e que poderá gerar economia razoável para a Previdência no Brasil. Até 1991 a pensão era o correspondente a 50% da aposentadoria a que o segurado teria direito e mais adicional por filho, tendo sido majorada para 80% e, finalmente, em 1995, para 100%. Entende-se que é razoável o retorno à regra que vigia entre 1991 e 1995, ou seja, 80% do valor da aposentadoria. O pagamento de metade não é justo, pois existem despesas fixas de um casal que não podem ser reduzidas de imediato após o falecimento do segurado.

Estima-se que, de 2000 até 2007, foram gastos cerca de R\$52,3 bilhões com pagamento de pensões concedidas a partir de 2000. Caso a opção de reforma da previdência no ano de 1999 tivesse sido pelo pagamento das novas pensões no valor correspondente a 80% da média salarial, a economia estimada no período de 2000 a 2007 teria sido de R\$10,4 bilhões em valores nominais³, superior aos R\$9,1 bilhões obtidos com o fator previdenciário no período de novembro de 1999 a novembro de 2008.

Cabe ressaltar que, qualquer medida que objetive alterar o valor da pensão, deve ser instituída gradualmente. Caso a regra de transição para a alteração do valor da pensão também tivesse sido fixada em 5 anos, como no caso do fator previdenciário, a economia no período teria sido de R\$9,7 bilhões.

³ Veja tabela detalhada e metodologia de cálculo no Anexo I.

Tabela 4 – Estimativa do Valor Gasto com Pensões Concedidas desde 2000 e Economia Estimada com Redução do Valor - R\$ Milhões

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
TOTAL A = Valor total das concessões do ano (Total Tabela 1 do Anexo) x 13 pagamentos (12 meses + 13º salário)	1.151,4	1.208,8	1.629,8	1.758,3	2.120,4	2.275,6	2.604,9	2.973,3	
TOTAL B = Valor total de gastos com pensões concedidas desde janeiro de 2000 (Soma Total A anos anteriores + Total Tabela 2 do Anexo)	613,8	1.798,7	3.252,5	4.894,0	6.868,3	9.048,6	11.534,5	14.331,1	52.341,7
Economia com redução das pensões concedidas desde 2000 em 20% = TOTAL B x 20%	122,7	359,7	650,5	978,8	1.373,6	1.809,7	2.306,9	2.866,2	10.468,3
Economia com redução das pensões gradualmente: 4%a.a até o máximo de 20%	24,5	143,9	390,3	783,0	1.373,6	1.809,7	2.306,9	2.866,2	9.698,3

A redução no valor da pensão em 20%, em comparação ao fator que recai sobre a aposentadoria por tempo de contribuição, é menos onerosa para o beneficiário, pois na maioria dos casos não provoca a queda da *renda per capita* da família, já que, com o falecimento do segurado, existirá um membro familiar a menos a depender da renda previdenciária. Ademais, cabe ressaltar que há um número maior de pensões por morte emitidas mensalmente do que aposentadorias por tempo de contribuição. Em dezembro de 2007, foram emitidas 6,0 milhões de pensões contra 3,4 milhões de aposentadorias por tempo de contribuição, ou seja, quase o dobro de beneficiários.

Essa diferença pode ser usada com argumentos contrários: maior número de pessoas será prejudicada com a redução do valor da pensão em comparação ao da aposentadoria por tempo de contribuição; ou, considerando que há um quantitativo maior de beneficiários de pensões, basta uma redução mais branda no seu valor, para atingir o mesmo resultado que a redução média de 25% das aposentadorias por tempo de contribuição acarretada pelo fator previdenciário. Entre os dois argumentos, acredita-se que o segundo é mais coerente e justo, pois, conforme já demonstrado, ainda que o valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição seja superior aos dos demais benefícios, R\$1.177,30 não é um valor tão alto assim, para sofrer redução de 25% sem impacto elevado para a qualidade de vida do beneficiário.

Para análise mais precisa das vantagens da substituição do redutor sobre a aposentadoria por tempo de contribuição, por um redutor na pensão, é necessário apurar o tempo médio de recebimento de ambos benefícios. No entanto, a apuração desse valor depende de tabulação especial de dados, que identifique os seguintes fatores: (i) diferenciação da categoria do dependente, pois o cônjuge/companheiro recebe pensão vitalícia, enquanto os filhos apenas até os 21; e (ii) se a pensão do filho é dividida com cônjuge/companheiro, pois ao completar 21 anos de idade, o filho tem sua pensão cancelada e o valor é revertido para o cônjuge ou companheiro.

A proposta de reduzir a diferença entre os critérios de aposentadoria de homem e mulher também enfrenta forte resistência da sociedade. Entretanto, é uma regra que deve ser repensada, em razão da mudança de papel da mulher na sociedade. Ademais, convém ressaltar que a expectativa de sobrevida da mulher é superior à do homem. Em média, a mulher aos 65 anos de idade sobreviverá até os seus 83,8 anos, enquanto o homem, até os 81,2 anos.

Entre as novas propostas, foi apresentada a alternativa de assegurar o fator previdenciário correspondente à tabela da data em que o segurado cumpriu com os requisitos mínimos para aposentadoria por tempo de contribuição, ou seja, o congelamento da tabela do fator. Trata-se de medida justa, uma vez que, pelas regras vigentes, o segurado que opta por permanecer em atividade, mesmo tendo cumprido os requisitos mínimos para aposentadoria por tempo de contribuição, somente saberá o valor do fator previdenciário que incidirá sobre seu benefício na data em que se aposentar. É possível, por exemplo, que mesmo tendo ficado um ano a mais trabalhando, o valor de seu benefício seja inferior àquele que teria obtido se tivesse se aposentado no ano anterior, em decorrência dos efeitos de nova tabela de expectativa de sobrevida calculada pelo IBGE.

Entende-se que essa medida poderia ter sido adotada pela Previdência Social, independentemente de lei, baseada em uma interpretação justa da norma, considerando-se o direito adquirido do segurado à aposentadoria naquele tempo. Afinal, não faz nenhum sentido correr o risco de punir justamente aquele que optou por adiar a aposentadoria, caso a mudança na tabela de expectativa de sobrevida seja brusca.

Associada à proposta de congelamento da tabela do fator previdenciário, tem-se a adoção do fator neutro, ou seja, igual a 1, para o homem que somar tempo de contribuição e idade igual a 95 e para a mulher cuja soma destas variáveis atingir 85 – regra denominada de fator 95/85. Nos demais casos, o fator previdenciário seria aplicado de acordo com a tabela vigente no momento em que o segurado adquiriu o direito a se aposentar por tempo de contribuição.

Para tornar menos oneroso o fator, centrais sindicais defenderam a regra 90/80, acompanhada de uma redução de 2% por ano que faltasse para completar esse requisito, bem como um acréscimo de 2% por ano que o excedesse. De acordo com essa proposta, o fator previdenciário seria totalmente extinto. A seguir, simula-se a tabela do fator 90/80:

Tabela 5 - Simulação da Tabela do Fator 90/80

% Salário de Benefício	Homem		Mulher	
	TC + Id	Id para TC mínimo *	TC + Id	Id para TC mínimo
105%	95	60	85	55
104%	94	59	84	54
103%	93	58	83	53
102%	92	57	82	52
101%	91	56	81	51
100%	90	55	80	50
99%	89	54	79	49
98%	88	53	78	48
97%	87	52	77	47
96%	86	51	76	46

TC = tempo de contribuição e Id = Idade

* Idade de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando que o segurado contribuiu continuamente para a Previdência Social desde os 16 anos de idade (idade mínima para ser segurado).

A redução/aumento do salário de benefício está apresentada na tabela em intervalos de um ponto percentual, porque a depender da soma do tempo de contribuição e da idade do segurado, este nunca poderá atingir a soma exata de 90. O fator de um segurado que tenha 56 anos de idade ao atingir os 35 anos de contribuição será 91 e, caso decida adiar 1 ano de aposentadoria, pulará automaticamente para fator 93. Por essa razão é que a redução na

aposentadoria para o segurado varia em dois pontos percentuais, mas a tabela deve discriminar as situações a cada um ponto percentual.

A proposta do fator 90/80, acompanhada de ajuste no valor do benefício a cada 2% de ano adicional de contribuição, é meritória na medida em que contempla um ajuste da atual tabela do fator para todas as hipóteses. Por outro lado, conforme se verá a seguir, permitirá que homens se aposentem aos 51 anos de idade e mulheres aos 46 anos com redução de apenas 4% no benefício.

De acordo com a proposta do fator 90/80, esse índice seria neutro para homem com 35 anos de contribuição e 55 anos de idade, e para a mulher com 30 anos de contribuição e os mesmos 50 anos de idade que o homem. Para os homens, a redução máxima de 4% ocorreria na hipótese em que alcançar 35 anos de contribuição e 51 anos, idade mínima para aposentadoria, considerando que pode contribuir somente a partir dos 16 anos de idade ($16+35 = 51$). Para as mulheres, a redução máxima de 4% ocorreria quando a mulher atingisse o tempo mínimo de contribuição e a idade de 46 anos, ou seja, uma trabalhadora que começou a trabalhar aos 16 anos de idade.

Quanto às hipóteses de aumento no valor do benefício, observa-se que um segurado homem aos 56 anos de idade, com tempo de contribuição mínimo de 35, receberia um benefício majorado em 1%, e aos 60 anos, com aumento de 5%. Em comparação, o fator previdenciário prevê aumentos para os segurados que contarem com o tempo de contribuição mínimo exigido apenas a partir dos 64 anos de idade, com majoração de 3,7% no valor do benefício. Por um lado, o fator 90/80 é mais vantajoso pois prevê aumentos a partir dos 56 anos de idade, enquanto o fator previdenciário apenas a partir dos 64. De outro lado, o fator 90/80 aumenta a renda em 2% a cada ano que o segurado decide adiar a aposentadoria, e o fator previdenciário propicia um aumento médio de 6%.

Diante da análise realizada das duas propostas de fator existentes (fator 90/80, com redução a cada 2% por ano que faltar para completar o requisito; e fator neutro 95/85, mantendo o cálculo do fator previdenciário nos moldes atuais nas demais hipóteses), entende-se que é possível combinar as duas propostas da seguinte forma: adoção do fator neutro

95/85, com a redução a cada 2% por ano que faltar para completar o requisito. De acordo com essa proposta combinada, um segurado poderia ter uma redução de até 9% no valor do benefício e não apenas de 4%. A tabela a seguir indica como ficariam os valores do fator 95/85, com redução ou aumento em 2% a cada ano que faltar para o tempo mínimo de aposentadoria ou excedê-lo:

Tabela 6 - Proposta de Tabela para Fator 95/85

% Salário de Benefício	Homem		Mulher	
	TC + Id	Id para TC mínimo *	TC + Id	Id para TC mínimo
105%	100	65	90	60
104%	99	64	89	59
103%	98	63	88	58
102%	97	62	87	57
101%	96	61	86	56
100%	95	60	85	55
99%	94	59	84	54
98%	93	58	83	53
97%	92	57	82	52
96%	91	56	81	51
95%	90	55	80	50
94%	89	54	79	49
93%	88	53	78	48
92%	87	52	77	47
91%	86	51	76	46

TC = tempo de contribuição e Id = Idade

* Idade de aposentadoria por tempo de contribuição, considerando que o segurado contribuiu continuamente para a Previdência Social desde os 16 anos de idade (idade mínima para ser segurado).

Para aqueles que defendem uma redução da diferença entre aposentadoria de homem e mulher, pode-se adotar, ainda, uma regra de transição, de forma que o fator neutro para a mulher seria, inicialmente, a soma de tempo de contribuição e idade igual a 85, sendo gradualmente aumentado para 90. Nessa proposta, a mulher, para ter um fator neutro, teria que se aposentar com a idade mínima de 60 anos para o tempo de contribuição mínimo de 30

anos. A vantagem em relação aos homens seria a manutenção do tempo de contribuição reduzido em cinco anos.

Há sentido nessa proposta, pois os cinco anos a menos de contribuição podem ser justificados pela necessidade de se afastar do mercado de trabalho e dedicar-se à criação dos filhos até que esses ingressem na escola. Em relação à aposentadoria em idade mais jovem, no entanto, torna-se mais difícil a justificativa, em especial porque a mulher sobrevive mais do que os homens. Cabe ressaltar que o benefício assistencial não diferencia o critério de idade entre homem e mulher, pois ambos têm direito ao benefício aos 65 anos de idade se comprovarem carência.

A seguir, apresenta-se tabela com a comparação da proposta do fator 95/85 com a redução em 2% a cada ano que faltar para cumprir o requisito para o fator neutro, e a atual tabela do fator previdenciário de 2009.

Tabela 7 – Comparação Fator 95/85 e Fator Previdenciário – Segurado Homem com 35 anos de contribuição

Idade para Homem	% Salário de Benefício		Diferença = (A) - (B)
	Fator 95/85 (A)	Fator Previdenciário (B)	
65	105%	108%	-3%
64	104%	104%	0%
63	103%	100%	3%
62	102%	96%	6%
61	101%	92%	9%
60	100%	88%	12%
59	99%	85%	14%
58	98%	81%	17%
57	97%	78%	19%
56	96%	75%	21%
55	95%	73%	22%
54	94%	70%	24%
53	93%	68%	25%
52	92%	65%	27%
51	91%	63%	28%



Para um segurado homem com a carência mínima exigida para aposentadoria por tempo de contribuição, ou seja, 35 anos, que tenha completado 60 anos de idade, enquanto o novo fator proposto assume o valor neutro, o fator previdenciário promove uma redução de 12% na aposentadoria. Para o segurado com idade de 54 anos, a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição do homem nos dias de hoje, a redução com o fator atual é de 30%, enquanto o fator 95/85 é de 6%.

CONCLUSÃO

Não há dúvidas que o fator previdenciário é uma fórmula que possui variáveis para promover o ajuste atuarial entre as contribuições e o benefício de aposentadoria. Entretanto, esse fator recai somente sobre as aposentadorias por tempo de contribuição e o princípio atuarial contido no art. 201 da Constituição Federal vigora para todo o sistema previdenciário, englobando todos seus benefícios. Ademais, o regime previdenciário adotado no Brasil é o de repartição simples e não o de capitalização, o que pressupõe que o equilíbrio atuarial deve ser alcançado não em relação a cada indivíduo, mas em relação ao sistema como um todo.

O fator não é o principal mecanismo adotado na reforma do sistema previdenciário brasileiro para assegurar seu equilíbrio financeiro e atuarial. A principal medida implantada foi o cálculo dos benefícios baseado na média dos salários de contribuição do segurado ao longo de toda a sua vida contributiva, expurgando-se os 20% de menor valor.

O fator previdenciário, por sua vez, incide obrigatoriamente apenas sobre a aposentadoria por tempo de contribuição e com efeito intenso, uma vez que reduz o valor da aposentadoria, na média, em 30% para o homem e 37% para as mulheres. Não obstante o impacto do fator recair sobre poucos aposentados e justamente aqueles com renda mais elevadas, não é justo que uma pequena parcela suporte o ônus de promover o equilíbrio atuarial da Previdência Social. Ademais, a renda pode ser mais alta comparativamente aos demais benefícios, mas trata-se de uma renda de classe média baixa: R\$ 1.177,30, segundo valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas em 2007.

Em relação ao fator cabe registrar, ainda, que o ajuste anual, em decorrência do aumento da expectativa de sobrevivência, gera bastante insegurança para o trabalhador. De fato, são necessários ajustes nos benefícios, decorrente de mudanças nas tábuas de mortalidade, mas devem ser promovidos para quem acabou de ingressar no sistema previdenciário e não para quem está prestes a se aposentar.

Os segurados almejam uma segurança mínima quanto ao valor da reposição de sua renda na aposentadoria, e o fator previdenciário representa o oposto: insegurança para o trabalhador. Por outro lado, representa segurança para a Previdência que tem os benefícios automaticamente ajustados sem necessidade de reforma. Tal seria correto se adotássemos o sistema de capitalização, mas não no regime de repartição simples. Num sistema de seguro, ambas as partes devem assumir um certo risco. Entende-se, portanto, que no regime de repartição a Previdência Social deve estabelecer regras fixas para a atual geração, definidas com base em projeções que promovam equilíbrio atuarial e, caso essas projeções não se confirmem, que sejam realizadas reformas com regras de transição de forma que as mudanças recaiam principalmente sobre a geração mais jovem.

Admite-se que a economia propiciada pelo fator previdenciário tem efeito considerável na redução da necessidade de financiamento da Previdência Social. No entanto, não é a forma mais justa de obter essa economia, ou seja, o fator não é insubstituível. Seria mais justo distribuir esse ônus entre um número maior de pessoas ou, então, manter o fator com uma redução menos expressiva.

Entre as alternativas apresentadas, entende-se que as mais adequadas são a redução do valor das futuras pensões, observada regra de transição, e/ou adoção do fator neutro quando a soma do tempo de contribuição e idade do homem atingir 95 e da mulher 85, acompanhado de uma redução de 2% a cada ano que faltar para atingir a soma do fator neutro.



BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Sandra. “O Fator Previdenciário”. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, Agosto de 2001.

CAMBRAIA, Túlio. “Os Efeitos da Extinção do Fator Previdenciário e do Retorno à Média Curta”. Estudo Técnico nº 2/2009, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Abril de 2009.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. “A Ampliação do Período de Cálculo do Salário-de-Benefício”. Informe de Previdência Social, junho de 1999.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. “Os Impactos Distributivos do Projeto de Lei que elimina o fator previdenciário”. Informe de Previdência Social, outubro de 1999.

PINHEIRO, Vinícius; ARRUDA, Geraldo. “Aspectos Constitucionais do Fator Previdenciário”. Informe de Previdência Social. Ministério da Previdência Social. Outubro de 1999.

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

ANEXO

TABELA 1 - VALOR MENSAL DAS PENSÕES POR MORTE CONCEDIDAS ENTRE 2000 A 2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Jan	7.788.512,40	7.470.279,65	11.655.684,90	10.534.729,15	12.433.326,48	12.881.066,64	15.212.789,10	16.638.712,65
Fev	6.685.636,51	6.356.115,26	9.036.465,48	9.707.098,20	10.041.127,20	11.885.474,38	13.679.822,10	14.510.216,35
Mar	6.614.751,89	8.544.363,61	10.222.286,76	9.337.512,00	14.326.477,68	15.169.447,80	16.966.950,00	19.406.725,45
Abr	6.804.424,65	8.654.886,37	11.082.387,28	10.964.752,77	12.419.311,68	13.765.194,30	15.460.326,00	18.916.608,41
Mai	7.375.312,81	9.641.943,00	11.019.297,00	12.806.594,16	10.484.358,84	16.373.262,98	18.982.675,60	21.261.900,98
Jun	6.551.533,26	8.553.143,70	9.582.393,80	9.846.035,76	17.629.787,24	10.621.584,90	16.985.841,25	20.045.258,02
Jul	7.134.880,39	9.524.241,90	11.175.808,00	8.230.369,20	15.577.442,66	9.163.602,60	17.687.982,55	19.531.833,94
Ago	9.494.530,74	5.698.243,62	10.769.687,20	8.561.951,04	16.061.219,72	19.886.297,70	19.404.676,20	23.091.053,02
Set	7.940.577,70	2.187.954,72	10.825.363,00	16.974.250,80	14.838.534,62	18.805.889,70	16.436.441,35	19.110.105,76
Out	8.008.231,25	3.928.134,78	11.540.315,40	13.663.980,48	13.031.481,84	15.090.962,70	17.709.928,35	21.140.215,10
Nov	7.140.927,19	8.942.832,54	9.799.748,80	11.949.599,52	13.232.659,18	16.332.519,90	16.435.220,20	18.284.125,22
Dez	7.035.791,21	13.485.401,10	8.665.495,40	12.680.013,60	13.037.725,48	15.078.153,00	15.417.621,80	16.781.456,64
TOTAL 1	88.575.110,00	92.987.540,25	125.374.933,02	135.256.886,68	163.113.452,62	175.053.456,60	200.380.274,50	228.718.211,54

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – Infologó.

TABELA 2 - ESTIMATIVA DO VALOR GASTO COM AS CONCESSÕES DO ANO

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Jan	7.788.512,40	7.470.279,65	11.655.684,90	10.534.729,15	12.433.326,48	12.881.066,64	15.212.789,10	16.638.712,65
Fev	14.474.148,91	13.826.394,91	20.692.150,38	20.241.827,35	22.474.453,68	24.766.541,02	28.892.611,20	31.148.929,00
Mar	21.088.900,80	22.370.758,52	30.914.437,14	29.579.339,35	36.800.931,36	39.935.988,82	45.859.561,20	50.555.654,45
Abr	27.893.325,45	31.025.644,89	41.996.824,42	40.544.092,12	49.220.243,04	53.701.183,12	61.319.887,20	69.472.262,86
Mai	35.268.638,26	40.667.587,89	53.016.121,42	53.350.686,28	59.704.601,88	70.074.446,10	80.302.562,80	90.734.163,84
Jun	41.820.171,52	49.220.731,59	62.598.515,22	63.196.722,04	77.334.389,12	80.696.031,00	97.288.404,05	110.779.421,86
Jul	48.955.051,91	58.744.973,49	73.774.323,22	71.427.091,24	92.911.831,78	89.859.633,60	114.976.386,60	130.311.255,80
Ago	58.449.582,65	64.443.217,11	84.544.010,42	79.989.042,28	108.973.051,50	109.745.931,30	134.381.062,80	153.402.308,82
Set	66.390.160,35	66.631.171,83	95.369.373,42	96.963.293,08	123.811.586,12	128.551.821,00	150.817.504,15	172.512.414,58
Out	74.398.391,60	70.559.306,61	106.909.688,82	110.627.273,56	136.843.067,96	143.642.783,70	168.527.432,50	193.652.629,68
Nov	81.539.318,79	79.502.139,15	116.709.437,62	122.576.873,08	150.075.727,14	159.975.303,60	184.962.652,70	211.936.754,90
Dez	88.575.110,00	92.987.540,25	125.374.933,02	135.256.886,68	163.113.452,62	175.053.456,60	200.380.274,50	228.718.211,54
13º salário	47.220.109,39	49.787.478,82	68.629.625,00	69.523.988,02	86.141.388,56	90.740.348,88	106.910.094,07	121.655.226,66
TOTAL 2	613.861.422,03	647.237.224,71	892.185.125,00	903.811.844,23	1.119.838.051,24	1.179.624.535,38	1.389.831.222,87	1.581.517.946,64

Valor mensal corresponde ao valor das concessões do mês, mais as concessões dos meses anteriores. Valor do 13º salário proporcional ao mês em que a pensão foi concedida.