Biblioteca DIGITAL CÂMARA

CÂMARA DOS DEPUTADOS

OS EFEITOS DA EXTINÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO E DO RETORNO À MÉDIA CURTA

Túlio Cambraia

2009

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
http://bd.camara.gov.br

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico n.º 2/09

OS EFEITOS DA EXTINÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO E DO RETORNO À MÉDIA CURTA

Núcleo Trabalho, Previdência e Assistência Social
Túlio Cambraia

Abril/2009

Endereço na Internet: http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/
e-mail: conof@camara.gov.br

OS EFEITOS DA EXTINÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO E DO RETORNO À MÉDIA CURTA

Tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 3.299, de 2008, que propõe alterações nas regras em vigor para o cálculo do salário de benefício de prestações do Regime Geral da Previdência Social. O texto aprovado no Senado Federal apresenta o seguinte teor:

> ***Art. 1º*** *O art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com a redação dada pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:*
>
> > *"Art. 29. O salário-de-benefício consiste na média aritmética simples de todos os últimos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de 36 (trinta e seis), apurados em período não superior a 48 (quarenta e oito) meses.*
> >
> > *.....*
> >
> > *§ 10. No caso do segurado especial, o salário-de-benefício, que não será inferior ao salário mínimo, contando o segurado com menos de 24 (vinte e quatro) contribuições no período máximo citado, consiste em 1/24 (um vinte e quatro avós) da soma dos salários-de-contribuição apurados."(NR)*
>
> ***Art. 2º*** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*
>
> ***Art. 3º*** *Ficam revogados os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.*

A proposição anula as alterações promovidas pela Lei nº 9.876/99, que inovou quanto à forma de cálculo do salário de benefício. A proposição sugere o retorno às regras anteriores à vigência do citado diploma legal. O cálculo do salário de benefício passa a ser feito com base na média aritmética simples dos últimos 36, apurados em período máximo de 48 meses. A norma em vigor estabelece que a média aritmética seja calculada com base nos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% de todo o período contributivo.

No caso do segurado especial que conte com menos do que 24 contribuições no período de 48 meses, o salário de benefício passa a ser calculado com base em 1/24 da soma dos salários de contribuição apurados em contraposição

a 1/13 da média aritmética simples dos maiores valores sobre os quais incidiu sua contribuição anual, correspondente a 80% de todo período contributivo no mínimo.[1]

Também, extingue o fator previdenciário, que, atualmente, é aplicado sobre o valor da média aritimética simples dos salários de contribuição, no caso de aposentadorias por tempo de contribuição e, opcionalmente, por idade. Tal fator leva em conta a idade do segurado, o tempo de contribuição e a sua expectativa de sobrevida. Ele visa desestimular as aposentadorias precoces mediante redução do benefício, que é mais acentuada quanto menores forem a idade e o tempo de contribuição.

Segundo Martinez,[2]

> *o pressuposto lógico-jurídico da Lei n. 9.876/99 é alcançar o equilíbrio do Plano de Benefícios do RGPS. Seu escopo inicial é, a médio prazo, eliminar o déficit da Previdência Social; fundamentalmente, estabelecer correlação sinalagmática entre a contribuição (expressa por um salário de benefício mais largo) e o benefício, levando em consideração a esperança de vida aferida estatísticamente quando da aposentação.*

A Lei nº 9.876/99 representou a continuidade das medidas iniciadas com a reforma da Previdência Social com o fito de buscar o equilíbrio financeiro e atuarial que garanta a sobrevivência do sistema securitário. Ela, porém, não exauriu as necessidades de novas mudanças para o alcance desse objetivo. O PL nº 3.299/08, no entanto, vai em direção oposta e propõe o retorno às regras de cálculo do benefício vigentes no passado. Suas consequências, portanto, merecem ser discutidas e avaliadas cuidosamente, sob pena de transferirmos para as futuras gerações uma conta desproporcional a ser paga. Este estudo pretende contribuir para o debate.

---

[1] Lei nº 9.876/99, art. 3º:

> *" § 1º Quando se tratar de segurado especial, no cálculo do salário-de-benefício serão considerados um treze avós da média aritimética simples dos maiores valores sobre os quais incidiu a sua contribuição anual, correspondentes a, no mínimo, oitenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, observado o disposto nos incisos I e II do § 6º do art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, com redação dada por esta Lei."*

[2] MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Nova forma de cálculo de benefício previdenciário**. *In Revista Jurídica Virtual*, vol. 1, nº 10. Brasília: 2000.

I – PERÍODO BÁSICO DE CÁLCULO (PBC)

O período básico de cálculo (PBC) corresponde, de acordo com a legislação em vigor, à chamada média longa, que consiste na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo. O Projeto de Lei nº 3.299/08 propõe o retorno à média curta, que consiste na média aritmética simples dos 36 maiores salários de contribuição apurados nos últimos 48 meses imediatamente anteriores à data do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento. Essa era a forma de cálculo utilizada antes da entrada em vigor da Lei nº 9.876/99.

De acordo com dados apresentados pela Secretaria de Políticas de Previdência Social[3], a adoção dessa medida causará elevado impacto orçamentário e financeiro. A necessidade de financiamento da Previdência Social saltará de cerca de 1,55% do PIB, atualmente, para 9,69%, em 2050.

Ainda, segundo a Secretaria de Políticas de Previdência Social, a média longa reduz a possibilidade de comportamentos oportunistas, por meio dos quais procura-se contribuir durante a maior parte da vida laboral sobre uma base baixa e elevar a contribuição sobre uma base igual ao teto nos últimos 3 anos apenas.

Estudos da Secretaria de Políticas de Previdência Social revelam que a troca da média longa pela curta tem um impacto regressivo na renda, pois tende a favorecer os trabalhadores melhores posicionados e educados, que apresentam rendimentos ascendentes ao longo de sua trajetória profissional. Já, os trabalhadores menos qualificados apresentam rendimentos decrescentes no final de sua trajetória profissional.[4]

A média longa tem o mérito de estabelecer correlação direta entre a contribuição e o valor do benefício, pois longa espelha melhor o esforço contributivo que o segurado fez ao longo de sua vida e estabelece mais justiça social. Ela corresponde às recomendações técnicas que buscam o equilíbrio atuarial do sistema previdenciário.[5]

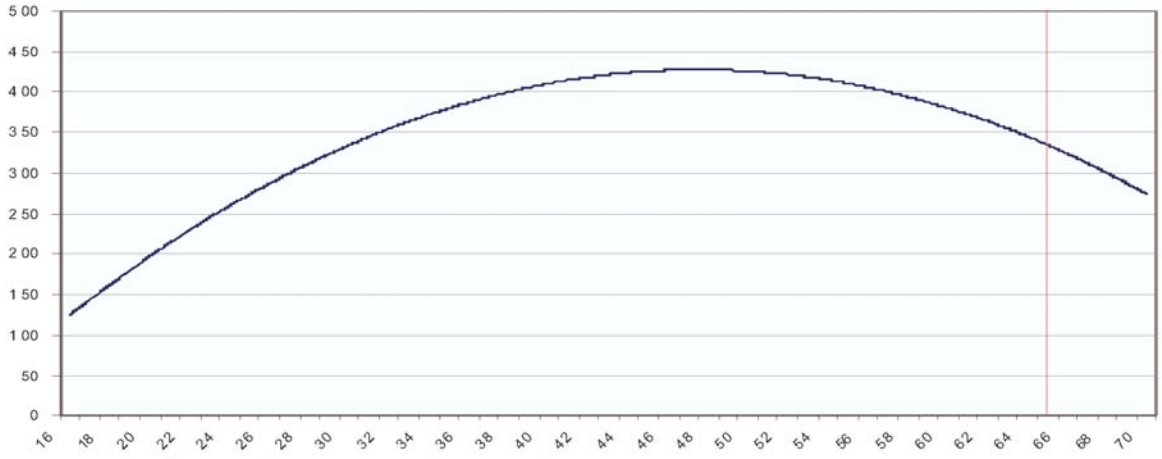
---

[3] Audiência pública realizada pela Comissão de Finanças e Tributação, em 07/04/09, com a presença do Ministro da Previdência Social.

[4] SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Os impactos distributivos do projeto de lei que elimina o fator previdenciário**. *In* Informe da Previdência Social, vol. 20, n. 6. Brasília: 2008.

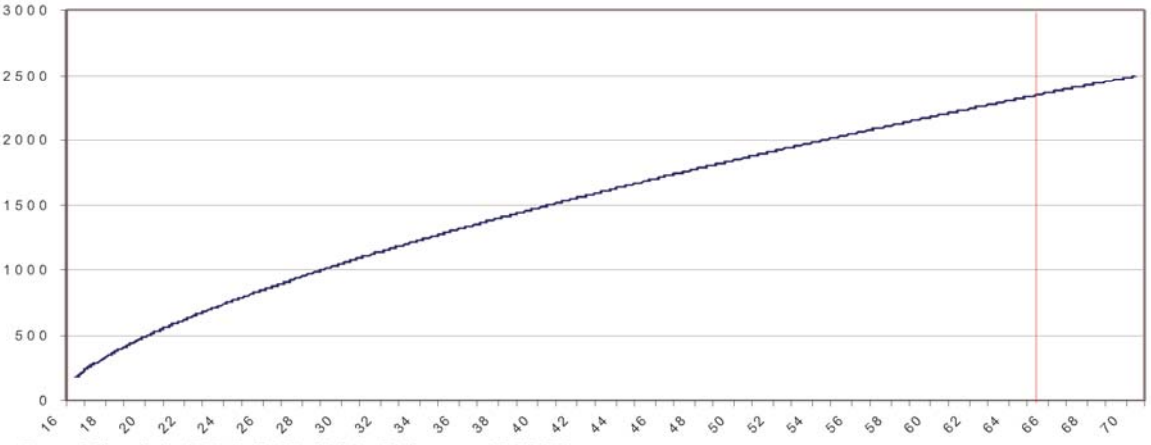
[5] Audiência pública realizada pela Comissão de Finanças e Tributação, em 07/04/09, com a presença do Ministro da Previdência Social.

Evolução do rendimento médio segundo a idade – trabalhadores de baixa escolaridade (até a 4ª série)



Fonte: Microdados PNAD/IBGE–2006 – Elaboração: SPS/MPS.

Evolução do rendimento médio segundo a idade – trabalhadores de alta escolaridade (ensino médio completo ou mais)



Fonte: Microdados PNAD/IBGE–2006 – Elaboração: SPS/MPS.

II – FATOR PREVIDENCIÁRIO

O fator previdenciário, instituído pela Lei nº 9.876/99, inseriu nova fórmula de cálculo da renda mensal inicial da aposentadoria por tempo de contribuição e, opcionalmente, da aposentadoria por idade.[6] O cálculo do valor do benefício é feito mediante a média aritmética simples dos maiores salários de

[6] Lei nº 9.876/99:

"Art. 7º É garantido ao segurado com direito a aposentadoria por idade a opção pela não aplicação do fator previdenciário a que se refere o art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, com redação dada por esta Lei."

contribuição do segurado correspondentes a 80% de todo o período contributivo multiplicado pelo fator previdenciário. Essa regra é válida para os filiados após 28/11/99. Para os filiados antes dessa data, o período considerado começa a contar a partir de julho de 1994, em razão da maior confiabilidade das informações existentes e das enormes variações inflacionárias.[7]

O fator previdenciário leva em conta o tempo de contribuição, a idade na data da aposentadoria e a expectativa de sobrevida do segurado, de acordo com a seguinte fórmula:

$$FP = \frac{\text{Tempo de Contribuição} \times 0{,}31}{\text{Expectativa de sobrevida}} \times \left(1 + \frac{\text{Idade} + \text{Tempo de Contribuição} \times 0{,}31}{100}\right)$$

A expectativa de sobrevida do segurado na idade da aposentadoria é obtida a partir da tábua completa de mortalidade elaborada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando-se a média nacional única para ambos os sexos (Lei nº 8.213/91, art. 29, § 8º).

Essa forma de cálculo do benefício, com a aplicação do fator previdenciário, teve como objetivo estimular as pessoas a se aposentarem mais tarde. Contudo, Para estudiosos do assunto, o fator previdenciário representou uma via transversa de estabelecer a idade mínima para a aposentadoria, uma vez que a medida foi rejeitada pela Câmara dos Deputados durante a votação da reforma da Previdência Social (Emenda Constitucional nº 20/98)[8].

Em que pese o repúdio de muitos que o taxaram de limite de idade disfarçado, o fator previdenciário foi considerado constitucional pelo STF, conforme consta nos autos da ADInMC nº 2110-DF e 2111-DF.[9] De acordo com o entendimento da Suprema Corte, consignado nos autos da ADIn nº 2111-DF, a Lei nº 9.876/99 procurou adotar "critérios destinados a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, como determinado no "caput" do novo art. 201."

> O equilíbrio financeiro é o previsto no orçamento geral da União.
>
> E o equilíbrio atuarial foi buscado, pela Lei, com critérios relacionados com a expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria, com o

[7] IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2000, p. 542.
[8] CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 10ª ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.
[9] IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2000, p. 540.

> tempo de contribuição e com a idade, até esse momento, e, ainda, com a alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

No momento atual, discute-se a extinção do fator previdenciário. A consequência de uma decisão desse para o sistema securitário e merece ser avaliada.

II.a. Público Alcançado

O fator previdenciário é de aplicação obrigatória no cálculo de benefício das aposentadorias por tempo de contribuição. Ele incide sobre a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição de todo o período contributivo do segurado. No caso das aposentadorias por idade, sua aplicação ocorre quando for mais favorável ao beneficiário.

Segundo dados constantes na base de dados histórica do Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social, no período compreendido entre 2000 e 2007, as aposentadorias por tempo de contribuição representaram 4,89% dos benefícios previdenciários concedidos e 8,89% dos valores despendidos. Já, as aposentadorias por idade corresponderam a 13,69% dos benefícios previdenciários concedidos, para um gasto aproximadamente igual.

Além disso, 86,45% das aposentadorias por tempo de contribuição encontram-se acima de um salário mínimo, que representam quase a totalidade dos recursos despendidos com essa espécie de benefício. Quanto às aposentadorias por idade, somente 16,13% estão com benefício acima de um salário mínimo. Elas representam, tão-somente, 4,32% dos benefícios previdenciários concedidos acima de um salário mínimo ou 3,95% das despesas com benefícios previdenciários acima de um salário mínimo.

O salário mínimo corresponde ao piso do benefício, conforme assegurado pelo art. 201, § 2º, da Constituição Federal. Assim, como o fator previdenciário só ocorre nas situações favoráveis ao segurado em caso de aposentadoria por idade, os benefícios concedidos no valor do salário mínimo não tem incidência do fator previdenciário. Isso exclui quase 84% das situações. Nas demais, para que o fator previdenciário seja superior à unidade é preciso que o homem que se aposente aos 65 anos de idade conte com, no mínimo, 33 anos de

contribuição. No caso de mulher que se aposente aos 60 anos de idade, conte com, pelo menos, 35 anos de contribuição.[10] Tais situações são bastante raras e, se houver, correspondem a menos de 4,32% dos benefícios previdenciários concedidos ou de 3,95% dos gastos efetuados no período de 2000 a 2007.

Benefícios Previdenciários por Faixa de Valor
Período 2000 – 2007

Espécies de Benefícios	Quant. (%)			R$ (%)		
	Até 1 SM	Acima de 1SM	Total	Até 1 SM	Acima de 1SM	Total
Ap. tempo contr.	1,35	8,28	4,89	1,42	11,50	8,89
Ap. Idade	23,47	4,32	13,69	23,45	3,95	9,00

Fonte: AEPS. Valores atualizados pelo INPC do período até dezembro de 2008.

Distribuição das Aposentadorias por Faixa de Valor
Período 2000 – 2007

Tipos de Aposentadorias	Quant. (%)		R$ (%)	
	Até 1 SM	Acima de 1SM	Até 1 SM	Acima de 1SM
Ap. tempo contr.	13,55	86,45	4,13	95,87
Ap. Idade	83,87	16,13	67,45	32,55

Fonte: AEPS. Valores atualizados pelo INPC do período até dezembro de 2008.

Por conseguinte, o público atingido pelo fator previdenciário restringe-se, praticamente, aos aposentados por tempo de contribuição a partir de dezembro de 1999.

II.b. Regime de capitalização virtual

O público atingido pelo fator previdenciário é um público muito pequeno para arcar com o esforço despendido para se atingir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema securitário. Ele representa 0,82% da quantidade de benefícios emitidos em 2007. Porém, no período entre 2000 a 2007, suportaram sozinhos a economia de R$ 10,1 bilhões nas contas da Previdência Social, ou 0,91% dos gastos previdenciários no período.

Todavia, não é essa a reflexão que deve ser feita. O que se pretende é penalizar as pessoas que se aposentem precocemente, impondo-lhe um desconto em seu benefício, que será maior quanto menor a idade e o tempo de contribuição. Busca-se, não o equilíbrio atuarial do sistema, mas uma correlação entre o tempo em que o benefício será pago e o seu valor.

[10] De acordo com a tabela do fator previdenciário, com base na tábua de mortalidade de 2007, para se obter fator previdenciário superior à unidade, a soma da idade com o tempo de contribuição não pode ser inferior a 96 anos.

Esse é o tipo de preocupação que se depreende da leitura da Mensagem nº 306/95, que encaminhou a PEC 33/95, que cuidou da reforma da Previdência Social, nestes termos:

> 23. (…) O conceito mais adequado no caso da política previdenciária é o de esperança de sobrevida por faixa etária. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, aos 55 anos, o brasileiro tem uma expectativa de sobrevida de 21 anos, se homem, e 22 anos, se mulher, podem assim alcançar 76 e 77 anos, respectivamente. São portanto, as expectativas de sobrevida, nas faixas etárias de concessão da aposentadoria, as estatísticas relevantes para a Previdência Social, pois permitem estimar a duração média do benefício por ela concedido.
>
> (...)
>
> 27. O fato da idade média na concessão do benefício ser baixa eleva a expectativa de duração do benefício previdenciário no Brasil para homens e mulheres, que é mais alta do que aquela verificada nos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que congrega os países mais ricos do mundo.

Não parece justo, por exemplo, que duas pessoas que se aposentem no mesmo instante, com iguais tempo de contribuição e salário de benefícios, percebam a mesma renda mensal de benefício se uma delas tem 63 anos e a outra 51. O fator previdenciário, por sua vez, evita essas circunstâncias, pois faz uma calibragem no valor da renda mensal do benefício pago a essas pessoas com base na expectativa de sobrevida de cada uma delas. Por isso, alguns afirmam que o financiamento deste benefício é feito pelo regime de capitalização virtual.

II.c. Fonte de incerteza e insegurança para o segurado

Tem-se afirmado que as progressivas atualizações nas tábuas completas de mortalidade elaborada pelo IBGE resultam em incertezas e inseguranças para os segurados. O trabalhador não sabe qual será sua renda mensal se decidir postergar sua aposentadoria.

De fato, quando ocorre uma variação brusca na tábua de mortalidade, pode haver surpresas para o segurado. Tal situação ocorreu em 1º de dezembro de 2003, quando o IBGE divulgou a tábua de mortalidade com base no Censo Demográfico de 2000. A abrupta variação na expectativa de sobrevida aferida

pelo IBGE levou a uma redução de cerca de 10,0% no valor do benefício. Em consequência, uma pessoa que adiou sua aposentadoria para um período imediatamente após a mudança da tabela sofreu um desconto maior do que se tivesse aposentado antes da alteração. As tabelas a seguir ilustram essa circunstância.

Homens

Ano	Idade	Tempo de Contribuição	Fator Previdenciário
1999	53	35	0,775
2000	54	36	0,746
2001	55	37	0,794
2002	56	38	0,844
2003	57	39	0,897
2004	58	40	0,963
2005	59	41	1,013
2006	60	42	1,075
2007	61	43	1,143

Mulheres

Ano	Idade	Tempo de Contribuição	Fator Previdenciário
1999	48	30	0,633
2000	49	31	0,619
2001	50	32	0,657
2002	51	33	0,696
2003	52	34	0,738
2004	53	35	0,783
2005	54	36	0,830
2006	55	37	0,879
2007	56	38	0,931

Obs.: O ano corresponde ao da tábua completa de mortalidade elaborada pelo IBGE.

Esse episódio provocou o ingresso no Tribunal Regional Federal – 1ª Região de ação civil pública patrocinada pela Procuradoria da República do Distrito Federal, que acatou denúncia do Deputado Sérgio Miranda à época.

Entretanto, o evento ocorrido foi uma excepcionalidade causada pela atualização das informações com base no Censo Demográfico de 2000. Observa-se nos exercícios seguintes, certa previsibilidade, com ganho de cerca de 6,0% para cada ano a mais de contribuição.

A insegurança quanto ao valor do benefício ocorre por ocasião da revisão das informações com base no censo demográfico. O nível de incerteza, todavia, deve reduzir à medida que a metodologia for se aperfeiçoando.

II.d. Idade da aposentadoria

O fator previdenciário foi introduzido com o objetivo de estimular as pessoas a se aposentarem mais tarde. Dados fornecidos pela Ministério da Previdência Social indicam que a média de idade para aposentadoria por tempo de contribuição elevou-se após a reforma da Previdência Social, e continuou nesse trajetória após a introdução do fator previdenciário e a utilização da média longa, por meio da Lei nº 9.876/99. No caso das mulheres, a idade média passou de 48,3 anos, em 1997, para 51,9 anos, em 2003. Quanto aos homens, a idade média saltou de

49,7 para 54,9 anos no mesmo período. De lá para cá, nota-se uma estabilidade na idade média em que as pessoas decidem aposentar-se por tempo de contribuição.[11]

No entanto, se voltarmos ao início da década de 90, observamos que a idade média atual de aposentadoria é semelhante à daquele período. Houve uma queda acentuada, que começou em 1992 e se estendeu até 1997. Daí em diante, verificamos elevação da idade média até 2003, com a estabilização desde então.

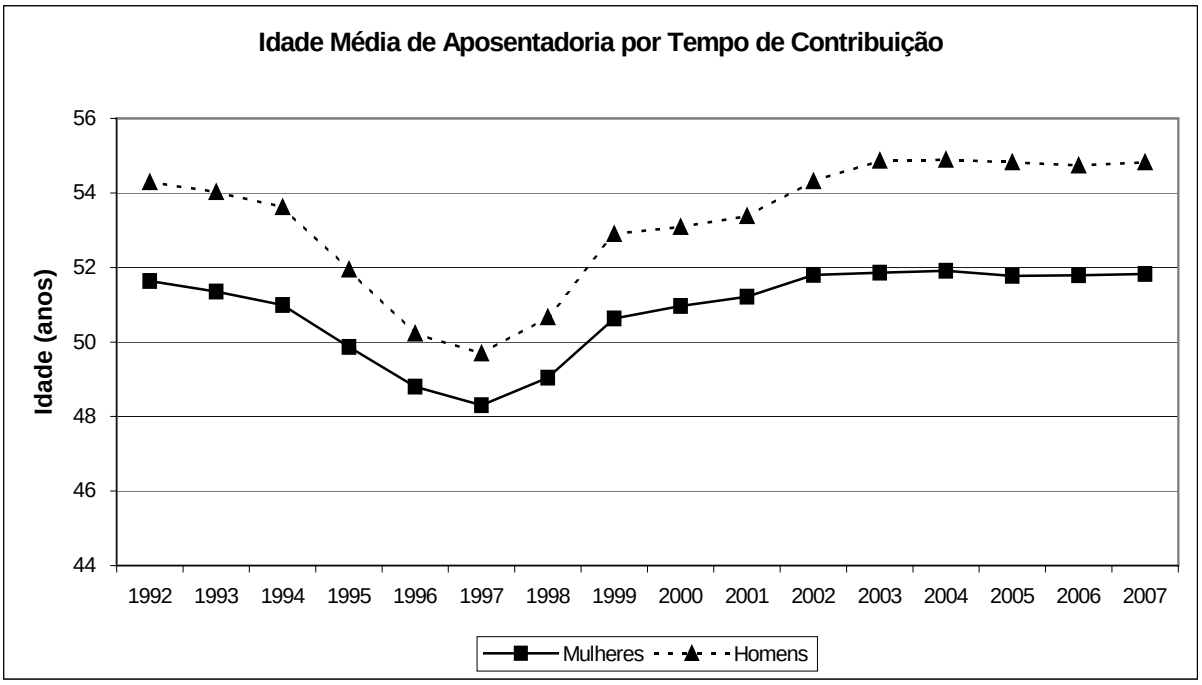
A explicação para esse fenômeno coincide com o período de discussão sobre a reforma da Previdência Social. A PEC nº 33, foi encaminhada ao Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 306, em 28/03/95. À época, um dos pontos mais discutidos referia-se ao fim da aposentadoria proporcional.

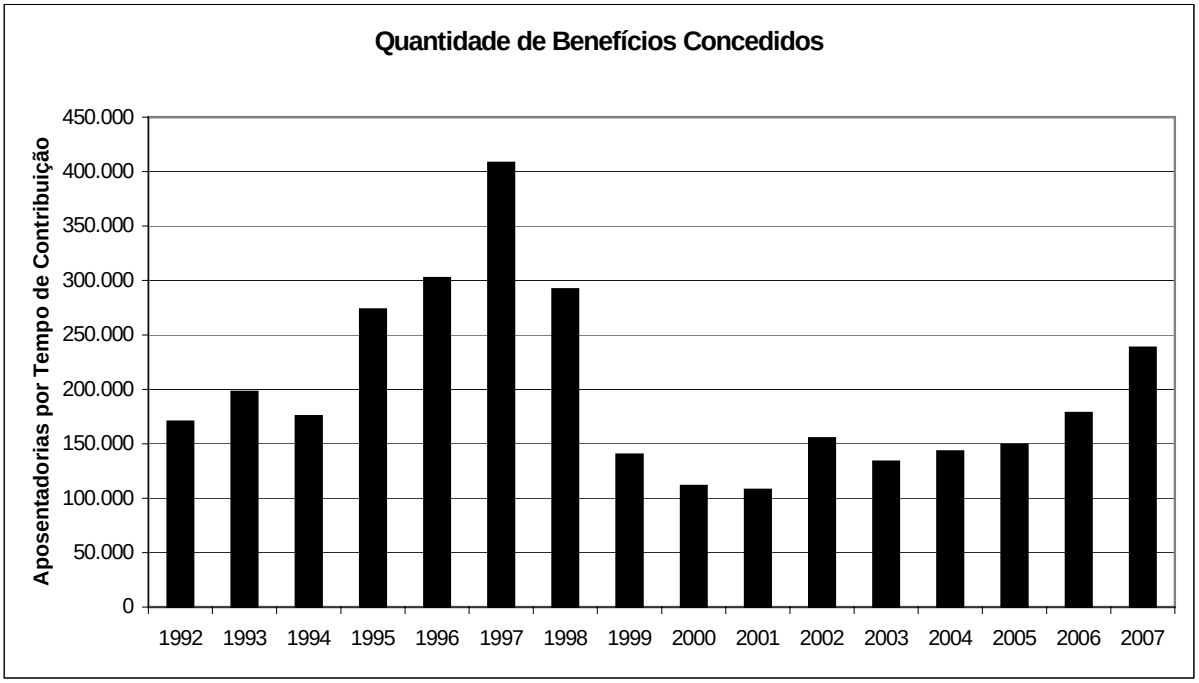
O receio dos segurados e a insegurança quanto às novas regras causaram uma corrida para a obtenção da aposentadoria antes da aprovação da reforma. Nesse período, verificamos crescimentos sistemáticos da quantidade de concessão de aposentadorias bastante acentuados, que se prolongou até 1997. Em 1998, ainda houve concessão de aposentadorias acima da média. A partir de 1999, o número de concessões ficou em patamares inferiores ao do período anterior, em face do grande número de pedidos no período antecedente. Somente após 2006 começou a apresentar níveis semelhantes ao que se verificava antes da reforma.

Chega-se ao entendimento, então, de que as modificações no cálculo do benefício previdenciário, promovidas pela Lei nº 9.876/99, no caso das aposentadorias por tempo de contribuição, não tiveram o condão de alterar o comportamento dos segurados no sentido de elevar a idade para obtenção do benefício. Esses, tão logo cumpram as exigências legais, optam por requerer a aposentadoria. Existem alguns fatores externos que estimulam os segurados a assim proceder.

---

[11] Valores calculados a partir de dados extraídos da base de dados do Ministério da Previdência Social (AEPS INFOLOGO), disponível no endereço eletrônico www.previdencia.gov.br, para o Grupo/Principais Espécies = 42-Ap Tempo Contrib LOPS.





Corrobora esse raciocínio a afirmação constante na Mensagem nº 306/95 de que

> (…) a aposentadoria por tempo de serviço tornou-se um expediente capaz de garantir aposentadorias precoces para os segmentos de mais alta renda, tornando-se para seus beneficiários que, geralmente não

> abandonam o mercado de trabalho, uma simples complementação de renda.

Essa afirmação ganhou mais força com o acórdão, de 11 de outubro de 2006, exarado pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIn nº 1.721-3/DF, segundo o qual "a mera concessão de aposentadoria voluntária ao trabalhador não tem por efeito extinguir, instantânea e automaticamente, o seu vínculo de emprego."[12]

Por conseguinte, a extinção do vínculo empregatício pela empresa, nessa circunstância, equipara à despedida sem justa causa, de modo que fica obrigada a pagar todas as verbas indenizatórias, como aviso prévio, multa de 40% sobre o montante de todos os depósitos realizados durante a vigência do contrato de trabalho etc. Isso estimula a empresa, em certo casos, a permanecer com o trabalhador. Esse, por sua vez, se sente incentivado a requerer a aposentadoria, pois, além do salário, poderá perceber o benefício previdenciário, retirar o saldo do FGTS e sacar, mensalmente, o valor depositado pela empresa correspondente ao FGTS (8% da remuneração paga ou devida ao trabalhador no mês anterior).

No Relatório de Administração, exercício 2007, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, consta o seguinte:[13]

---

[12] Essa decisão motivou o cancelamento, em 30/10/06, da Orientação Jurisprudencial nº 177 do TST/SDI-1, que estatuía: "A aposentadoria espontânea extingue o contrato de trabalho, mesmo quando o empregado continua a trabalhar na empresa após a concessão do benefício previdenciário. Assim sendo, indevida a multa de 40% do FGTS em relação ao período anterior à aposentadoria." Em que pese o respeito à decisão proferida pela Suprema Corte, a aposentadoria deveria, sim, extinguir o vínculo do contrato de trabalho, pois o que se pretende é proteger o segurado em virtude de sua incapacidade laborativa seja pela idade, seja por invalidez. Se a pessoa mantém o vínculo, não se justifica a aposentadoria. O direito à aposentadoria pode ser exercido a qualquer tempo, desde que cumpridas as exigências legais. É uma opção do trabalhador escolher quando deseja sair do mercado, de modo que não há incompatibilidade do rompimento do vínculo empregatício em face da aposentadoria com as normas de garantia ao emprego. Vale assinalar que o Ministro Marco Aurélio, vencido na discussão do mérito no âmbito da ADIn nº 1.721-3/DF, deixou consignado, em seu voto, que "(...) consideradas as circunstâncias reinantes, a situação concreta da Previdência Social e do mercado de trabalho, no que, evidentemente, se se concluir pela pecha, haverá duplo benefício, olvidando-se até mesmo que a aposentadoria – e pouco importa o quantitativo dos proventos – visa ao ócio com dignidade. E não há no preceito um obstáculo ao estabelecimento de um novo vínculo empregatício. Nada impede que o tomador dos serviços daquele que se aposentou espontaneamente – e o sistema previdenciário é contributivo, há dualidade quanto às contribuições, do empregador e do empregado – arregimente essa mão de obra por ser tida como de maior valia. Surgirá, então, novo vínculo."

[13] Publicado no Diário Oficial da União nº 80, de 28/04/08, Seção 1, pp. 24-36.

Saques por Modalidade R$ mil

MODALIDADES	2006			2007			Variação %	
	Qtde	Valor	Participação % Valor Total	Qtde	Valor	Participação Valor Total	Qtde	Valor
Demissão sem justa causa	16.303.900	19.958.495	67,24%	16.923.001	23.242.435	60,56%	3,80%	16,45%
Aposentadoria	628.004	2.485.713	8,37%	1.533.670	6.709.323	17,48%	144,21%	169,92%
Moradia	534.204	4.327.800	14,58%	603.614	4.911.401	12,80%	12,99%	13,48%
Inatividade da Conta	1.252.818	599.717	2,02%	1.228.391	634.696	1,65%	-1,95%	5,83%
Neoplasia maligna / HIV	80.026	274.616	0,93%	84.506	316.864	0,83%	5,60%	15,38%
Demais Modalidades	5.158.865	2.037.373	6,86%	6.214.662	2.564.476	6,68%	20,47%	25,87%
Total	**23.957.817**	**29.683.714**	**100,00%**	**26.587.844**	**38.379.195**	**100,00%**	**10,98%**	**29,29%**

Fonte: Caixa Econômica Federal

3 - Não inclui os pagamentos dos créditos complementares.

> Destaca-se o crescimento ocorrido na quantidade e nos valores pagos relativamente ao saque na modalidade "Aposentadoria", de 144,21% e 169,92%, respectivamente.
>
> Tal fato deve-se à decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1721, quanto à não extinção automática do contrato de trabalho de empregado aposentado espontaneamente. Alterando sua participação sobre o total de saques de 8.37% em 2006 para 17,48% em 2007, totalizando R$ 6.709.323 mil.
>
> Entretanto, já a partir do segundo semestre de 2007 essa modalidade de saque estabilizou no patamar médio de 170 mil pagamentos por mês no montante de RS 460,0 milhões.

Outros fatores derivados das condições de mercado, também, concorrem para motivar a aposentadoria precoce, como taxas de desemprego elevadas em épocas de crise econômica, queda na remuneração para manutenção do emprego e altos índices de rotatividade. Todavia, não se pode negar que o fator previdenciário poderá representar um desestímulo à aposentadoria antecipada se o desconto sofrido for considerado elevado pelo segurado, sem que ele tenha como compensar a perda.

II.e. Impacto Orçamentário e Financeiro

De acordo com a Secretaria de Políticas de Previdência Social, desde a sua criação, o fator previdenciário proporcionou uma economia de cerca de

R$ 10,1 bilhões com aposentadorias por tempo de contribuição concedidas entre os anos de 2000 a 2007[14].

Economia estimada com as concessões de ATC em função do fator previdenciário	
Ano	**Valores (R$)**
2000	23.114.958
2001	115.401.893
2002	353.077.806
2003	767.288.470
2004	1.176.926.667
2005	1.778.597.313
2006	2.457.037.485
2007	3.439.751.816
Total	**10.111.196.408**

A economia verificada apenas no ano de 2007 aponta quantia pouco superior a um bilhão de reais.[15] Estimativa realizada a partir de dados extraídos da PNAD/2007 e da base de dados AEPS Infologo da Previdência Social, e levando em conta a taxa de crescimento vegetativo em anexo da Lei nº 11.768/08[16], indica a mesma ordem de grandeza para o impacto nas contas da previdência para 2009, como se pode verificar da tabela infra:

Gênero	Ano	Quant. Benef.	Regra Atual (R$)	PL 3.299/2008 (R$)	Diferença (R$)
Homem	2009	141.309,31	2.507.620.065,66	3.321.540.079,85	813.920.014,20
	2010	287.366,62	5.099.496.165,52	6.754.683.906,39	1.655.187.740,87
	2011	438.302,24	7.777.940.927,12	10.302.494.736,74	2.524.553.809,62
Mulher	2009	88.801,85	794.658.003,86	1.225.111.228,33	430.453.224,47
	2010	180.587,44	1.616.016.516,66	2.491.386.193,94	875.369.677,28
	2011	275.438,67	2.464.808.403,78	3.799.954.743,39	1.335.146.339,62
Total	2009	230.111,16	3.302.278.069,52	4.546.651.308,19	1.244.373.238,67
	2010	467.954,06	6.715.512.682,18	9.246.070.100,33	2.530.557.418,15
	2011	713.740,91	10.242.749.330,89	14.102.449.480,13	3.859.700.149,23

O aumento de despesa correspondente ao montante estimado no primeiro ano do término do fator previdenciário pode não ser considerável quando comparado com o gasto com benefícios do Regime Geral da Previdência Social, que

[14] Globo OnLine - Plantão. **Fim do fator previdenciário elevará em 20% gastos com benefícios, diz secretário.** Matéria publicada em 01/05/2008 às 12h03. http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/05/01/fim_do_fator_previdenciario_elevara_em_20_gastos_com_beneficios_diz_secretario-427151336.asp. Acesso em 13/04/2009.
Audiência pública na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, realizada em 26/03/2009, pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras, representada pelo Sr. Thomás Tosta de Sá.

[15] A economia verificada apenas no exercício de 2007 refere-se à diferença entre os gastos efetuados em 2007 e 2006, em face do efeito cumulativo dessa despesa.

no exercício de 2008 foi de quase R$ 200,0 bilhões[17]. No entanto, em virtude do efeito cumulativo desses dispêndios, o montante tende a elevar sua participação no total de despesas com benefícios do Regime Geral da Previdência Social. Note-se que, no fim do terceiro período, as despesas estimadas decorrentes da extinção do fator previdenciário alcançará, aproximadamente, R$ 4,0 bilhões.

Com vistas a suavizar o impacto, outras alternativas têm sido ventiladas no âmbito do Congresso Nacional. Uma delas corresponde ao que tem sido denominado Regra 95/85. Segundo essa proposta, o segurado que apresentar a soma da idade com o tempo de contribuição igual ou superior a 95 anos, se homem, ou 85 anos, se mulher, terá direito à renda mensal do benefício calculada com base no salário de benefício livre do fator previdenciário, exceto se esse for mais favorável. Com base nessa proposta, a estimativa apresenta o seguinte resultado:

Gênero	Ano	Quant. Benef.	Regra Atual (R$)	Regra 95/85 (R$)	Diferença (R$)
Homem	2009	141.309,31	2.507.620.065,66	2.532.330.190,53	24.710.124,87
	2010	287.366,62	5.099.496.165,52	5.149.746.675,46	50.250.509,94
	2011	438.302,24	7.777.940.927,12	7.854.584.870,98	76.643.943,87
Mulher	2009	88.801,85	794.658.003,86	851.138.109,64	56.480.105,77
	2010	180.587,44	1.616.016.516,66	1.730.874.459,76	114.857.943,10
	2011	275.438,67	2.464.808.403,78	2.639.994.003,97	175.185.600,19
Total	2009	230.111,16	3.302.278.069,52	3.383.468.300,16	81.190.230,64
	2010	467.954,06	6.715.512.682,18	6.880.621.135,21	165.108.453,04
	2011	713.740,91	10.242.749.330,89	10.494.578.874,95	251.829.544,06

A Regra 95/85 possui uma variante, segundo a qual não se aplica o fator previdenciário nas situações em que ele se mostra favorável ao segurado que alcançar a idade acrescentada do tempo de contribuição igual ou superior a 95 ou 85 anos, se homem ou mulher, respectivamente. Em outras palavras, não se utiliza o fator previdenciário superior a unidade em nenhuma hipótese. Essa alternativa apresenta o resultado a seguir:

[16] Projeções Atuariais para o Regime Geral da Previdência Social – RGPS.
[17] Fonte: Fluxo de Caixa do INSS - 2007/2008.

Gênero	Ano	Quant. Benef.	Regra Atual (R$)	Var. Regra 95/85 (R$)	Diferença (R$)
Homem	2009	141.309,31	2.507.620.065,66	2.526.026.962,98	18.406.897,33
	2010	287.366,62	5.099.496.165,52	5.136.928.431,92	37.432.266,40
	2011	438.302,24	7.777.940.927,12	7.835.034.009,92	57.093.082,81
Mulher	2009	88.801,85	794.658.003,86	850.115.004,09	55.457.000,23
	2010	180.587,44	1.616.016.516,66	1.728.793.872,33	112.777.355,67
	2011	275.438,67	2.464.808.403,78	2.636.820.614,76	172.012.210,98
Total	2009	230.111,16	3.302.278.069,52	3.376.141.967,08	73.863.897,56
	2010	467.954,06	6.715.512.682,18	6.865.722.304,25	150.209.622,07
	2011	713.740,91	10.242.749.330,89	10.471.854.624,68	229.105.293,79

A Regra 95/85 e sua variante reduzem muito o impacto orçamentário e financeiro, mas não o elimina.

De acordo com o Ministério da Previdência Social, é imperceptível o impacto orçamentário e financeiro a curto prazo. Porém, a longo prazo, passa a ser considerável. No caso da eliminação do fator previdenciário, a necessidade de financiamento da Previdência Social salta de cerca de 1,55% do PIB, atualmente, para 7,10%, em 2050. Com as regras atuais, atingiria 5,75% do PIB.

Se além da eliminação do fator previdenciário, fossem somados os efeitos do cálculo do salário de benefício com a média dos últimos 36 salários de contribuição, apurados nos 48 meses antecedentes à data do afastamento ou da entrada do requerimento, a necessidade de financiamento da Previdência Social alcançaria 11,09% do PIB em 2050.

Considerando a Regra 95/85, o impacto na necessidade de financiamento da Previdência Social atinge apenas cerca de 6,28% do PIB em 2050.

As propostas consideradas, apesar de não causarem grandes impactos a curto prazo, elevam a despesa com benefícios previdenciários. Tanto que, a longo prazo, suas repercussões passam a ser sentidas. Dessa forma, é importante que se indique uma fonte de custeio para compensar o aumento de gasto, como determina o art. 195, § 5º, da Constituição Federal. Esse dispositivo consagra o princípio da preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço.

De acordo com Ibrahim, a norma foi criada originalmente em 1965, inserida na Constituição de 1946, por meio de emenda, e preservada nas regras referentes à matéria previdenciária desde então. Para ele, o princípio é inerente ao sistema previdenciário, que deve compatibilizar seus benefícios com a respectiva arrecadação. Ibrahim afirma, ainda, que a concessão de novo benefício ou ampliação de já existente é algo por demais tentador para os governantes em certos

períodos, o que justifica a reprodução deste mandamento na Constituição. Por conseguinte, conclui pela inconstitucionalidade da criação de benefício previdenciário sem a previsão da origem de recursos.[18]

Referido princípio visa ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema securitário, que deve ser sempre almejado. É o que dispõe o art. 201 da Lei Fundamental, nestes termos: "A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial".

Vale assinalar que o fator previdenciário foi introduzido para contornar a falta de aprovação da idade mínima para a aposentadoria no Congresso Nacional, fundamental para o alcance dos objetivos da reforma da Previdência Social, entre eles estimular a contribuição e assegurar a sobrevivência do sistema mediante estabelecimento do equilíbrio atuarial e financeiro. Naquela época, previa-se necessidade de financiamento da Previdência Social da ordem de R$ 3,2 bilhões negativos.[19] Em 2008, a necessidade de financiamento foi de R$ 36,2 bilhões.

Ano	NFPS (R$)	NFPS/PIB
1995	95.401.000,00	0,01%
1996	63.220.000,00	0,01%
1997	2.904.309.000,00	0,31%
1998	7.433.851.996,65	0,76%
1999	9.412.335.155,31	0,88%
2000	10.071.945.455,97	0,85%
2001	12.836.216.561,87	0,99%
2002	16.998.979.171,43	1,15%
2003	26.404.655.265,11	1,55%
2004	31.985.380.764,86	1,65%
2005	37.576.032.797,55	1,75%
2006	42.065.104.345,12	1,78%
2007	44.881.653.210,12	1,73%
2008	36.206.741.686,96	1,25%

Fonte: Fluxo de Caixa do INSS.

Assim, para que não se contribua com o crescimento do déficit do saldo operacional da Previdência Social, e em respeito ao texto constitucional, é importante que se indique recursos para compensar o aumento das despesas. Em que pese o fator previdenciário não ter correspondido, até o momento, às expectativas para as quais foi criado, especialmente quanto à elevação da idade

[18] IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2000, p. 57.
[19] PEC 33/1995, Mensagem nº 306/95.

média de aposentadoria, pelo menos, reduziu os gastos com benefícios previdenciários.

III – APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

O art. 201 da Constituição Federal de 1998, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98, estabelece que são riscos previdenciários doença, invalidez, morte, idade avançada e situação de desemprego involuntário. Nele, não está enumerado o tempo de contribuição. No entanto, a Carta Política prevê aposentadoria por tempo de contribuição (art. 201, § 7º,I).

Isso acarreta calorosas discussões entre os especialistas. Muitos defendem sua extinção, pois não há qualquer risco social a ser defendido. Outros, no entanto, argumentam que o benefício permite uma renovação mais rápida do mercado de trabalho, o que é útil em épocas de desemprego acentuado.

Em que pesem as diferenças doutrinárias, o fato é que é da tradição da Previdência Social brasileira a aposentadoria por tempo de atividade laborativa. A aposentadoria por tempo de serviço foi substituída pela aposentadoria por tempo de contribuição como maneira de reforçar o aspecto contributivo do regime previdenciário. Porém, o tempo de contribuição não está enumerado como risco social. No entanto, a própria Constituição Federal a autoriza.

O argumento dos que a defendem é falacioso, pois as pessoas que são favorecidas por esse tipo de benefício permanecem no mercado de trabalho.

Para Ibrahim,[20]

> (…) este benefício, em sua atual configuração, não se coaduna com a lógica protetiva, pois permite a aposentação em idades muito inferiores ao que se poderia rotular de *idade avançada*. Ainda que o pagamento tenha sido feito por anos a fio, a previdência pública não é poupança, mas sim seguro social, no sentido de atender à clientela protegida no advento de algum sinistro impeditivo de obtenção da remuneração. Para piorar, este benefício acaba por gerar uma *solidariedade às avessas* no sistema previdenciário, pois somente as classes mais abastadas conseguem obtê-lo, em razão das dificuldades de comprovação de longos períodos de contribuição.

[20] IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2000, p. 477.

A Constituição, por seu turno, estatui a idade como risco social impeditivo à atividade laborativa. Por conseguinte, uma boa alternativa é estabelecer a idade mínima para aposentadoria, a exemplo de outros países.

Conforme Celso Barroso Leite, não há obstáculos no texto constitucional para criação do limite de idade por meio de lei. A Carta Política apenas estabelece regras básicas para o funcionamento da Previdência Social, sem adentrar em detalhes. A flexibilidade do legislador ordinário é fundamental para a regulamentação da matéria, de modo a permitir a adequação do sistema às mudanças do perfil populacional.[21]

Países	Homens	Mulheres
EUA (a)	67	67
Dinamarca	67	67
Espanha	65	65
Islândia	67	67
Noruega	67	67
Portugal	65	65
Argentina	65	60
Chile	65	60
Coréia (b)	65	65
México	65	65
Peru	65	65

Fonte: Audiência Pública, CFT, em 02/04/09, Fábio Giambiagi.
(a) Em 2027
(b) Em 2033

De acordo com dados do IBGE, a população brasileira com idade igual ou superior a 65 anos saltará de 10,1%, em 2010, para 35,4%, em 2050, em comparação com a população em idades compreendidas entre 15 e 64 anos.[22] Assim, serão mais beneficiários a serem suportados pela população economicamente ativa. Diante da maior longevidade da população, o sistema necessitará se adaptar a essa realidade.

CONCLUSÃO

O PL nº 3.299, de 2008, visa à extinção do fator previdenciário e propõe o retorno da média curta para cálculo do salário de benefício. A longo prazo, essas medidas provocam impacto na necessidade de financiamento da Previdência

[21] IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2000, p. 479.
[22] Fonte: IBGE. Estimativas de População. Revisão 2008.

Social. Outras proposições no sentido de melhorar a situação dos segurados que optam pela aposentadoria por tempo de contribuição têm sido ventiladas com vistas a reduzir o impacto. Porém, caso não se consiga eliminá-lo por completo, deve-se indicar a fonte de custeio para compensar esse acréscimo, conforme exige a Lei Fundamental.

A média curta, por meio da qual o salário de benefício é calculado com base nos últimos 36 salários de contribuição apurados nos 48 meses antecedentes à data do afastamento da atividade ou da entrada do requerimento tem um impacto regressivo na renda. Ela tende a favorecer os trabalhadores melhores posicionados e educados, que apresentam rendimentos ascendentes ao longo de sua trajetória profissional, em detrimento dos trabalhadores menos qualificados, cujos rendimentos se mostram decrescentes no fim de sua vida laboral.

A média longa, que vigora atualmente, define que o salário de benefício é calculado com base nos maiores salários de contribuição, correspondente a 80% de todo o período contributivo. Ela espelha melhor o esforço contributivo do segurado ao longo de sua atividade laborativa e estabelece correlação direta entre a contribuição e o valor do benefício. Além disso, evita comportamentos oportunistas, mediante os quais o segurado pode contribuir sobre o teto apenas nos últimos 3 anos que anteriores ao pedido da aposentadoria.

O impacto orçamentário e financeiro em virtude da mudança do período básico de cálculo é elevado a longo prazo. Segundo dados do Ministério da Previdência Social, a mudança da média longa para a curta fará com que a necessidade de financiamento da Previdência Social (NFPS) salte de 1,55% do PIB, atualmente, para 9,69%, em 2050. Mantida a média longa, a NFPS ficará em 5,75% do PIB.

Quanto ao fator previdenciário, ele foi criado para compensar a falta de aprovação da idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição quando da votação da Emenda Constitucional nº 20/98 na Câmara dos Deputados. Tem por objetivo evitar aposentadorias precoces. Contudo, não tem cumprido esse papel, uma vez que a idade média das aposentadorias tem permanecido em torno de 54,9 anos para homens e 51,9 anos para mulheres.

A falta de eficácia do fator previdenciário na elevação da idade média das aposentadorias por tempo de contribuição, todavia, pode ser explicada

por fatores externos ao sistema securitário. As condições do mercado e a manutenção do vínculo empregatício após a aposentadoria espontânea podem motivar a aposentadoria antecipada. Além disso, muitos dos segurados que se aposentam por tempo de contribuição, percebem o benefício como uma complementação em seus rendimentos.

Apesar disso, o fator previdenciário tem proporcionado economia para as contas da Previdência Social. Desde sua criação até 2007, deixou-se de pagar cerca de R$ 10,1 bilhões em aposentadorias por tempo de contribuição. Além disso, o fator previdenciário busca estabelecer uma melhor relação entre o valor a ser pago e o tempo de duração do benefício. Ele impõe um desconto no valor do benefício, que é maior quanto menor for a idade e o tempo de contribuição.

A extinção do fator previdenciário, pura e simplesmente, elevará a NFSP dos atuais 1,55% do PIB para 7,10% em 2050. Se adicionarmos a mudança para a média curta, o impacto sobe para 11,09%. A proposição com base na Regra 95/85, reduz o impacto para 6,28% do PIB. Preservadas as regras atuais, a NFPS ficará em 5,75% do PIB.

Em resumo, o objetivo principal das proposições mencionadas no presente trabalho visa à melhoria das condições dos segurados que optem pela aposentadoria por tempo de contribuição, mediante supressão do fator previdencário e retorno à média curta. Em que pese a boa intenção, a melhoria das condições dos segurados com vistas a garantir-lhes uma velhice digna deve ser feita com responsabilidade. Se para alcançar tal fim for necessária a elevação dos gastos, será importante indicar a fonte de custeio correspondente. De outro modo, estaremos transferindo mais uma conta para as gerações futuras pagarem em face do aumento da NFPS. Também, estaremos, simplesmente, adiando a discussão sobre matérias relacionadas à busca por um regime previdenciário equilibrado financeira e atuarialmente.

Túlio Cambraia
Consultor de Orçamentos – P. 6699