



FATOR PREVIDENCIÁRIO

Renata Baars
Consultora Legislativa da Área XXI
Previdência e Direito Previdenciário

ESTUDO
MAIO/2015



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

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
I – HISTÓRICO	3
II – CONSTITUCIONALIDADE	4
III – DETALHAMENTO	7
IV – REGRAS DE INCIDÊNCIA	8
V – EFEITOS SOB OS SEGURADOS.....	10
VI – PROJETOS DE LEI.....	12
VII – ALTERNATIVAS PARA SUA EXTINÇÃO	14
CONCLUSÃO	15
BIBLIOGRAFIA	17

© 2015 Câmara dos Deputados.

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

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

FATOR PREVIDENCIÁRIO

Renata Baars

INTRODUÇÃO

O fator previdenciário, aprovado pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, com a finalidade de introduzir no cálculo dos benefícios previdenciários critérios atuariais, é um mecanismo bastante controverso. Nestes quinze anos de sua existência sempre esteve na pauta de discussões do Congresso Nacional e em diversas manifestações, nas quais trabalhadores e aposentados clamaram por sua extinção.

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

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

O presente estudo busca adentrar em diversas questões relacionadas ao fator previdenciário. Primeiramente, é apresentado o contexto histórico de sua criação. Em seguida, apresenta-se o detalhamento de sua fórmula e das regras de incidência previstas na lei. O item IV trata dos efeitos que o fator previdenciário tem sob os segurados. Por fim, são apresentados os projetos de lei que visam extinguir ou alterar o fator previdenciário e alternativas para eventual extinção desse instituto.

I – HISTÓRICO

A Proposta de Emenda Constitucional nº 33, de 1995, de autoria do Poder Executivo, que alterava o sistema de previdência social, em sua versão original, estabelecia como requisito para ter direito à aposentadoria por tempo de contribuição, além do período mínimo de contribuição de 30 anos, se mulher, e 35 anos, se homem, a idade mínima de 55 anos para a mulher e 60 anos de idade para o homem.



No entanto, ao apreciar a referida Proposta de Emenda à Constituição, que foi transformada na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o Congresso Nacional decidiu pela supressão dos limites de idade que haviam sido propostos pelo Poder Executivo para fins da concessão da aposentadoria por tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social - RGPS, tendo sido mantido apenas para o regime de previdência dos servidores públicos.

O então Ministério da Previdência e Assistência Social, hoje denominado de Ministério da Previdência Social, realizou nova tentativa de instituir a exigência dos limites de idade por meio de Decreto regulamentador das disposições da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, baseando-se em interpretação literal do art. 201, § 7º, da Constituição Federal. No entanto, reações políticas contrárias fizeram com que o Ministério recuasse da sua decisão.

Considerando a derrota do executivo em instituir o limite de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição do RGPS, e que a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, ao alterar o art. 201 da Constituição Federal, determinou que esse regime deve ser organizado de acordo com critérios que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, o Poder Executivo encaminhou Projeto de Lei para alterar as regras de cálculo do benefício previdenciário, que foi aprovado e transformado na Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

A partir dessa lei, os benefícios previdenciários passaram a ser calculados com base 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 foram adotadas com o objetivo de assegurar correlação entre contribuições e benefícios.

II – CONSTITUCIONALIDADE

O Fator Previdenciário sofreu questionamentos acerca da sua constitucionalidade, fundamentados, principalmente, na inconstitucionalidade formal da lei que o instituiu. No entanto, restou pacificado em Ação Direta de Inconstitucionalidade a seguir transcrita, que o fator previdenciário é constitucional:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. PREVIDÊNCIA SOCIAL: CÁLCULO DO BENEFÍCIO. FATOR PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 9.876, DE 26.11.1999, OU, AO MENOS, DO RESPECTIVO ART. 2º (NA PARTE EM QUE ALTEROU A REDAÇÃO DO ART. 29, "CAPUT", INCISOS E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 8.213/91, BEM COMO DE SEU ART. 3º. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI, POR VIOLAÇÃO AO ART. 65, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E DE QUE SEUS ARTIGOS 2º (NA PARTE REFERIDA) E 3º IMPLICAM

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, POR AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, XXXVI, E 201, §§ 1º E 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E AO ART. 3º DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 15.12.1998. MEDIDA CAUTELAR. 1. Na inicial, ao sustentar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 9.876, de 26.11.1999, por inobservância do parágrafo único do art. 65 da Constituição Federal, segundo o qual "sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora", não chegou a autora a explicitar em que consistiram as alterações efetuadas pelo Senado Federal, sem retorno à Câmara dos Deputados. Deixou de cumprir, pois, o inciso I do art. 3º da Lei nº 9.868, de 10.11.1999, segundo o qual a petição inicial da A.D.I. deve indicar "os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações". Enfim, não satisfeito esse requisito, no que concerne à alegação de inconstitucionalidade formal de toda a Lei nº 9.868, de 10.11.1999, a Ação Direta de Inconstitucionalidade não é conhecida, nesse ponto, ficando, a esse respeito, prejudicada a medida cautelar. 2. Quanto à alegação de inconstitucionalidade material do art. 2º da Lei nº 9.876/99, na parte em que deu nova redação ao art. 29, "caput", incisos e parágrafos, da Lei nº 8.213/91, a um primeiro exame, parecem corretas as objeções da Presidência da República e do Congresso Nacional. É que o art. 201, §§ 1º e 7º, da C.F., com a redação dada pela E.C. nº 20, de 15.12.1998, cuidaram apenas, no que aqui interessa, dos requisitos para a obtenção do benefício da aposentadoria. No que tange ao montante do benefício, ou seja, quanto aos proventos da aposentadoria, propriamente ditos, a Constituição Federal de 5.10.1988, em seu texto originário, dele cuidava no art. 202. O texto atual da Constituição, porém, com o advento da E.C. nº 20/98, já não trata dessa matéria, que, assim, fica remetida "aos termos da lei", a que se referem o "caput" e o § 7º do novo art. 201. Ora, se a Constituição, em seu texto em vigor, já não trata do cálculo do montante do benefício da aposentadoria, ou melhor, dos respectivos proventos, não pode ter sido violada pelo art. 2º da Lei nº 9.876, de 26.11.1999, que, dando nova redação ao art. 29 da Lei nº 8.213/91, cuidou exatamente disso. E em cumprimento, aliás, ao "caput" e ao parágrafo 7º do novo art. 201. 3. Aliás, com essa nova redação, não deixaram de ser adotados, na Lei, 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 tempo de contribuição e com a idade, até esse momento, e, ainda, com a alíquota de contribuição correspondente a 0,31. 4. Fica, pois, indeferida a medida cautelar de suspensão do art. 2º da Lei nº 9.876/99, na parte em que deu nova redação ao art. 29, "caput", incisos e parágrafos, da Lei nº 8.213/91. 5. Também não parece caracterizada violação do inciso XXXVI do art. 5º da C.F., pelo art. 3º da Lei impugnada. É que se trata, aí, de norma de transição, para os que, filiados à Previdência Social até o dia anterior ao da publicação da Lei, só depois vieram ou vierem a cumprir as condições exigidas para a concessão dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social. 6. Enfim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade não é

conhecida, no ponto em que impugna toda a Lei nº 9.876/99, ao argumento de inconstitucionalidade formal (art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal). É conhecida, porém, quanto à impugnação dos artigos 2º (na parte em que deu nova redação ao art. 29, seus incisos e parágrafos da Lei nº 8.213/91) e 3º daquele diploma. Mas, nessa parte, resta indeferida a medida cautelar. (STF, Tribunal Pleno, ADI 2111 MC / DF, Relator Ministro Sydney Sanches, DJ 16/03/2000)

A constitucionalidade do fator previdenciário foi confirmada em decisão recente do STF a seguir transcrita:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL NÃO EXAMINADA. AUSÊNCIA DE QUESTÃO CONSTITUCIONAL. ART. 323 DO RISTF C.C. ART. 102, III, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PREVIDENCIÁRIO. RENDA MENSAL INICIAL. FATOR PREVIDENCIÁRIO. CÁLCULO. LEI Nº 9.876/99. INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL.

1. No julgamento da ADI n.º 2.111/DF-MC, Relator o Ministro Sydney Sanches, em que se impugnava a Lei n.º 9.876/99, o Plenário do Supremo Tribunal Federal não conheceu da ação direta em razão da falta de demonstração da alegada inconstitucionalidade formal (Lei n.º 9.868/99, artigo 3º, I), na parte em que se sustentava violação ao processo legislativo (CF, artigo 65, parágrafo único), e prosseguindo no julgamento, por maioria, indeferiu o pedido de medida cautelar relativamente ao artigo 2º da Lei 9.876/99, na parte em que introduziu o fator previdenciário (nova redação dada ao artigo 29 da Lei n.º 8.213/91). Considerou-se, à primeira vista, não estar caracterizada a alegada violação ao artigo 201, § 7º, da CF, dado que, com o advento da EC n.º 20/98, os critérios para o cálculo do benefício foram delegados ao legislador ordinário (CF, artigo 201: A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: § 7º É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:”).

2. A violação indireta ou reflexa das regras constitucionais não enseja recurso extraordinário. Precedentes: AI n. 738.145 - AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 2ª Turma, DJ 25.02.11; AI n. 482.317-AgR, Rel. Min. ELLEN GRACIE, 2ª Turma DJ 15.03.11; AI n. 646.103-AgR, Rel. Ministra CÁRMEN LÚCIA, 1ª Turma, DJ 18.03.11.

3. In casu, o acórdão recorrido originariamente assentou: “PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DE BENEFÍCIO. FATOR PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO STF. REGRA DE TRANSIÇÃO EC 20/98 ASSEGURA A CONCESSÃO DA

APOSENTADORIA PROPORCIONAL APÓS A EXTINÇÃO DESDE BENEFÍCIO, EXIGINDO PEDÁGIO E IDADE MÍNIMA. NÃO IMPEDE APLICAÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.”

4. Agravo regimental desprovido.

(STF, Primeira Turma, ARE 681049 AgR, Relator Ministro Luiz Fux, DJ 29/05/2012)

III – DETALHAMENTO

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

O fator previdenciário é determinado pela equação a seguir:

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

Onde:

f = fator previdenciário;

Tc = tempo de contribuição de cada segurado;

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

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

Id = idade do segurado na data da aposentadoria.

A primeira parte da fórmula tem o efeito de ponderar o tempo de contribuição e o de usufruto do benefício de aposentadoria. A multiplicação do tempo de contribuição pela alíquota pode ser interpretada como o tempo em que o segurado destinou seu salário à Previdência Social. Ou seja, alguém que trabalhou por 35 anos e contribuiu com 31% de seu salário durante esse período (somada a contribuição do empregado e do empregador) teria acumulado o correspondente à 10,85 anos de salários para financiamento de sua aposentadoria. Esse produto é dividido pela expectativa de sobrevida do segurado, para obter a relação entre o

que o segurado acumulou de tempo para financiar sua aposentadoria e a estimativa do tempo de recebimento do benefício. A parte final da fórmula, por sua vez, representa uma taxa de juros implícita que aumenta conforme a idade e o tempo de contribuição dos segurados.

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

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

IV – REGRAS DE INCIDÊNCIA

Nos termos da alínea “a” do art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, com a redação atribuída pela Lei nº 9.876, de 1999, **o fator previdenciário** é aplicado sobre os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, ou seja, **incide apenas nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição. Ficam de fora, portanto, a aposentadoria especial e por invalidez.**

O fator previdenciário incide também no cálculo do valor da “aposentadoria do professor”, pois esta não é propriamente uma aposentadoria especial, mas sim uma aposentadoria por tempo de contribuição com requisito de tempo mínimo de contribuição reduzido pela Constituição Federal.

A favor desse entendimento, é importante destacar as disposições contidas nos §§ 1º, 7º e 8º do art. 201 da Constituição Federal, a seguir transcrito:

“Art. 201.....

§ 1º *É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.*

.....
§ 7º *É assegurada aposentadoria no regime geral de previdência social, nos termos da lei, obedecidas as seguintes condições:*

I – trinta e cinco anos de contribuição se homem, e trinta anos de contribuição se mulher;

II -

§ 8º *Os requisitos a que se refere o inciso I do parágrafo anterior*

serão reduzidos em cinco anos para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

.....”

A aposentadoria especial concedida pelo RGPS é aquela prevista no § 1º do art. 201, acima transcrito. O referido parágrafo também trata da aposentadoria da pessoa com deficiência, que foi regulamentada por meio da Lei Complementar nº 142, de 8 de maio de 2013. O fator previdenciário não se aplica a nenhuma delas.

No entanto, para a aposentadoria por idade, sua aplicação é uma opção do segurado, ou seja, somente incidirá se for para aumentar o valor do benefício. Essa regra consta no art. 7º da Lei nº 9.876, de 1999, conforme a seguir transcrito:

“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 a redação dada por esta Lei.”

Ressalte-se que a regra que permite a opção, ou não, pelo uso do fator previdenciário na aposentadoria por idade não foi introduzida direto no texto da Lei nº 8.213, de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social. Embora ao longo desses mais de quinze anos de existência do fator jamais se tenha aventado tornar obrigatória sua incidência para aposentadoria por idade, certamente, a introdução da regra em legislação autônoma foi para delimitar que é uma excepcionalidade e facilitar eventual exclusão da regra, já que não foi incorporada ao Plano de Benefícios.

Difícilmente os segurados que se aposentam por idade conseguem elevar o valor de suas aposentadorias pelo fator, pois a carência mínima para obter esse benefício é de 15 anos de contribuição, recebendo benefício proporcional, correspondente a 85% do salário-de-benefício. Com esse tempo mínimo de contribuição e a idade de 65 anos, se homem, e 60 anos, se mulher, o fator previdenciário fica bem abaixo do valor um.

Especificamente no que se refere à aposentadoria por tempo de contribuição, em especial quanto à aposentadoria dos professores, o §9º do art. 29 da Lei nº 9.876, de 1999, estabelece o que segue:

“Art. 29.

§ 9º Para efeito da aplicação do fator previdenciário, ao tempo de contribuição do segurado serão adicionados:

I - cinco anos, quando se tratar de mulher;

II - cinco anos, quando se tratar de professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental

e médio;

III - dez anos, quando se tratar de professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio."

À primeira vista, pelo que dispõe a regra de adição de tempo no cálculo do fator, os segurados que têm direito à aposentadoria por tempo de contribuição com requisitos reduzidos, ou seja, mulheres e professores, não seriam prejudicados. Ocorre que, além do tempo de contribuição, o fator previdenciário incorpora em seu cálculo a idade de aposentadoria. Ora, se as mulheres e professores precisam de menos tempo de contribuição para se aposentar, naturalmente se aposentarão mais jovens. A partir do fator previdenciário, então, esses segurados mantiveram o bônus do direito à aposentadoria com menos tempo de contribuição, mas lhes foi imposto o ônus de um benefício de valor inferior, pela idade mais jovem com que acabam se aposentando.

V – EFEITOS SOB OS SEGURADOS

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

Primeiramente, nota-se que o fator previdenciário impõe redução média considerável no valor do benefício. Conforme dados do Boletim Estatístico de Previdência Social, de janeiro de 2015, a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição do homem foi de 55,49 anos e das mulheres de 52,34 anos. O fator previdenciário de 2015 para os homens que se aposentam na idade média de 55 anos, com o requisito mínimo de 35 anos de tempo de contribuição, é de 0,700, ou seja, uma redução de 30% no valor do benefício. Para as mulheres a redução média é mais intensa, pois, como podem se aposentar aos 30 anos de contribuição, naturalmente adquirem o direito a se aposentar mais cedo. Embora a legislação estabeleça a adição de 5 anos no tempo de contribuição da mulher para efeito de cálculo do fator previdenciário, essa medida não é suficiente para anular os efeitos perversos do fator previdenciário, haja vista que a regra vigente não permite acréscimo de tempo na idade da segurada quando do requerimento da aposentadoria. Para a mulher que se aposenta na idade

média de 52 anos, por exemplo, com o tempo mínimo de carência de 30 anos, o fator é de 0,629, promovendo uma redução de 37% no valor de sua aposentadoria.

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

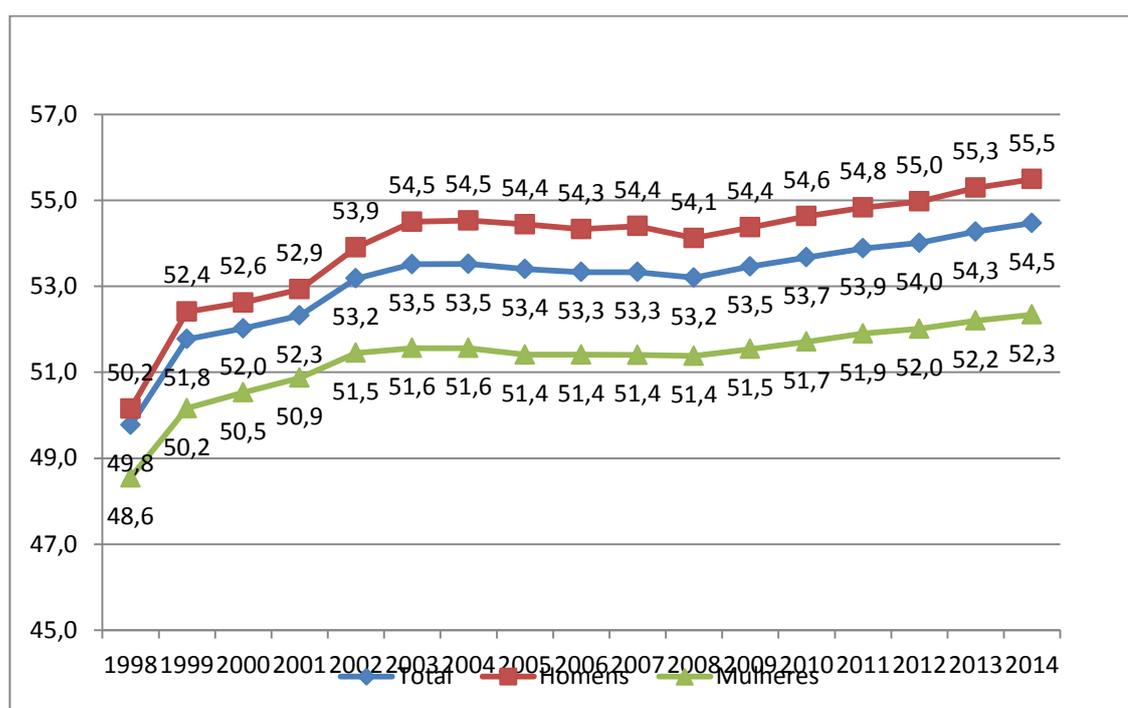
Com efeito, o fator previdenciário vem se modificando ao longo do tempo. À época de sua aprovação, em 1999, o fator era neutro, ou seja, igual a um, na hipótese de aposentadoria aos 35 anos de contribuição para os trabalhadores que contassem, na data do requerimento do benefício, com 59 anos de idade. O fator previdenciário aplicado em 2015, que se baseia na tábua de mortalidade do IBGE de 2013, atinge o valor neutro quando o trabalhador do sexo masculino com 35 anos de contribuição atinge 64 anos de idade.

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

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

Por fim, cabe registrar que, embora a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição tenha aumentado com a instituição do fator previdenciário, conforme se depreende do gráfico abaixo, essa idade ainda é baixa, o que indica que esse instituto não foi eficiente para postergar as aposentadorias na intensidade imaginada.

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



Fonte: SPS/MPS e Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS, edições do mês de Janeiro.

VI – PROJETOS DE LEI

Tramita na Câmara dos Deputados o **Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, com apensos, originário do Projeto de Lei do Senado Federal nº 296, de 2003, de autoria do Senador Paulo Paim, que entre outras medidas pretende extinguir o fator previdenciário.** A proposição foi aprovada sem alterações pela Comissão de Seguridade Social e Família. Na Comissão de Finanças e Tributação - CFT, o Relator da matéria, Deputado Pepe Vargas, apresentou parecer propondo alterações à proposição que, no entanto, não foi apreciado por decurso do prazo regimental. Como consequência, a proposição seguiu para a Comissão de

Constituição e Justiça e de Cidadania, na qual foi aprovada. Atualmente, aguarda apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Registre-se que, embora não apreciado perante a CFT, o parecer do Deputado Pepe Vargas propõe que se mantenha o fator previdenciário, criando-se, em paralelo, um outro fator denominado de “fator 95/85”, de valor igual a um quando o homem somar tempo de contribuição e idade igual a 95 e, no caso da mulher, quando a soma dessas variáveis atingir 85.

Mencione-se, ainda, que, na Câmara dos Deputados, tramita o **Projeto de Lei nº 100, de 2007, de autoria da Comissão Mista de Salário Mínimo, para estabelecer o fim do fator previdenciário e o Projeto de Lei nº 7.820, de 2014, do Deputado Jaime Martins (apensado ao PL nº 3.299, de 2008), que altera os arts. 29 e 48 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências, para extinguir o fator previdenciário.**

Com o mesmo objetivo de extinguir o fator previdenciário, já foram arquivados o Projeto de Lei nº 6.188, de 2005, de autoria do Deputado Ivan Ranzolin, e o apenso, Projeto de Lei nº 6.546, de 2006, de autoria do Deputado Leodegar Tiscoski; bem como o Projeto de Lei nº 3.746, de 2000, do então Deputado Paulo Paim.

Cabe ressaltar que, em 4 de maio de 2010, foi aprovada a extinção do fator previdenciário na Câmara dos Deputados, mediante inserção da Emenda nº 26 ao Projeto de Lei de Conversão à Medida Provisória nº 475, de 2009, que tratava do reajuste anual dos aposentados e pensionistas que recebem acima de um salário mínimo. Em seguida, a proposição foi aprovada pelo Senado Federal e transformada na Lei nº 12.254, de 15 de junho de 2010. No entanto, o art. 5º que tratava da extinção do fator previdenciário foi vetado sob o argumento a seguir transcrito: “*O dispositivo, da forma como aprovado, não atende ao disposto no art. 195, § 5º, da Constituição, que exige a indicação da correspondente fonte de custeio total para o aumento de despesa gerado pela extinção do fator previdenciário*”.

Considerando que as mulheres e professores têm sido os maiores prejudicados em decorrência da aplicação do fator previdenciário, já que em função do direito à redução no tempo de contribuição naturalmente se aposentam mais jovens, foi apresentado o **Projeto de Lei nº 5.580, de 2013, da Deputada Alice Portugal (apensado ao PL nº 3.299, de 2008), para acrescentar 5 anos, no caso de mulher ou professor do sexo masculino, e 10 anos, se professora mulher, na idade aplicada na apuração do fator previdenciário.**

Para anular os efeitos de aplicação do fator previdenciário, de forma que perdurem somente durante cinco anos, período apontado pelo autor como de antecipação da aposentadoria, tramita o **Projeto de Lei nº 4.643, de 2009, do Deputado José Airton Cirilo (apensado ao PL nº 3.299, de 2008), para acrescentar art. 33-A à Lei nº 8.213, de 1991, para reduzir a aplicação do fator previdenciário, gradativamente, mediante devolução do valor subtraído, em cinco parcelas anuais na data de aniversário da concessão do benefício.**

Com o objetivo de “privilegiar as aposentadorias daqueles segurados que começaram a trabalhar mais cedo e que, por conseguinte, contribuíram por maior tempo”, tramita o **Projeto de Lei nº 4.447, de 2008, do Deputado Virgílio Guimarães (apensado ao PL nº 3.299, de 2008), que altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para acrescentar-lhe art. 33-A, dispondo sobre o Fator de Acréscimo Previdenciário - FAP entre outras medidas.**

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

A Previdência Social, por sua vez, alega que a concessão do benefício é um ato jurídico perfeito, bem como invoca o princípio da irretroatividade das leis. Há, no entanto, juristas que afirmam que o ato do pagamento da aposentadoria se renova a cada mês e, portanto, não fere o princípio da irretroatividade da lei a revisão do valor do benefício com base em nova regra mais benéfica, desde que somente para os próximos pagamentos. De fato, será uma injustiça com aqueles que já se aposentaram não eliminar o efeito do fator sobre seus benefícios. Portanto, recomenda-se que qualquer proposição com o intuito de extinguir o fator previdenciário estipule uma regra para os já aposentados, sob pena de um número elevado de processos serem encaminhados aos tribunais pátrios com a justificável demanda de revisão do benefício já concedido em valor equivalente ao do colega de trabalho que contribuiu nas mesmas condições.

VII – ALTERNATIVAS PARA SUA EXTINÇÃO

Certamente, eventual extinção do fator previdenciário deverá ocorrer com medidas compensatórias dos efeitos sob o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Geral de Previdência Social. A seguir, breves comentários sobre algumas das medidas que podem ser instituídas:

a) **adoção do fator 95/85:** significa 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, exigindo-se, no mínimo, 35 anos de contribuição para o homem e 30 anos de contribuição, para a mulher, respeitadas as reduções nestes limites previstas na Constituição Federal. 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. Essa proposta garante que o segurado possa planejar sua aposentadoria para atingir a referida soma de idade e tempo de contribuição e ter certeza de que não terá redução no valor do seu benefício.

b) **congelamento da tabela do fator previdenciário:** assegurar o fator previdenciário correspondente à tabela vigente na data em que o segurado cumpriu com os requisitos mínimos para aposentadoria por tempo de contribuição. 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 e divulgada em dezembro de cada ano.

c) **instituição de limite de idade para aposentadoria por tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social:** Entende-se que a instituição de idade mínima para a aposentadoria seja inevitável para qualquer sistema previdenciário. 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 Regime Próprio de Previdência dos servidores federais.

d) **ampliação dos requisitos de idade e de tempo de contribuição hoje vigentes para a aposentadoria da mulher, igualando-os aos fixados para os homens:** A proposta de reduzir a diferença entre os critérios de aposentadoria de homem e da 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 a do homem.

CONCLUSÃO

O fator previdenciário não foi o único mecanismo adotado na reforma do sistema previdenciário brasileiro para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial nas contas previdenciárias. A principal medida implantada foi o cálculo dos benefícios baseado na média dos oitenta por cento maiores salários-de-contribuição do segurado, que se aplica à maior parte dos benefícios.

Embora o fator tenha sido adotado para promover maior equilíbrio às contas do sistema previdenciário e evitar aposentadorias precoces, ressalta-se que existe forte oposição de toda a sociedade em face da complexidade de sua regra; das distorções que promove



no valor do benefício da mulher e do professor; da insegurança e da falta de previsibilidade de seu valor em face da atualização da tabela anualmente, baseada na expectativa de sobrevida divulgada pelo IBGE; da penalização para aqueles que decidiram adiar sua aposentadoria e não podem contar com o congelamento do fator previdenciário na data do direito adquirido; e do efeito redutor considerável que está sendo suportado apenas por uma pequena parcela de segurados, qual seja, aqueles que se aposentam por tempo de contribuição.

Tendo em vista as críticas referenciadas, existem várias proposições que tramitam na Câmara dos Deputados com a finalidade de extinguir o fator previdenciário ou amenizar a regra. Entendemos que sua extinção, caso venha a ocorrer, deve ser compensada, principalmente, por medida que reduza as aposentadorias precoces, a exemplo do fator 85/95 ou da instituição de idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição como já ocorre no setor público.

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

BIBLIOGRAFIA

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

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

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

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

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

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