

Fator Previdenciário, 10 anos depois: o vilão das aposentadorias

O Fator Previdenciário foi adotado pelo sistema previdenciário brasileiro por meio da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, aplaudida por introduzir critérios atuariais do sistema de previdência privada como o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida. Na realidade introduziu a idade mínima que fora rejeitada pelo Congresso Nacional na Reforma Previdenciária de 1998.

Antes do Fator Previdenciário, a fórmula da aposentadoria calculava o salário de benefício pela média das últimas 36 (trinta e seis) contribuições, variando de 70% a 100% a média dos salários. Assim, desde o momento de sua concepção até hoje, o Fator Previdenciário reúne muitos questionamentos, sobretudo quanto aos impactos concretos de sua aplicação ao longo dos anos que se seguiram à sua criação.

O debate que antecedeu a implantação do Fator Previdenciário foi pautado pela visão oficial e simplista do déficit previdenciário através de trabalhos publicados pelo Ministério da Previdência (Informe de Previdência Social) no período de encaminhamento da proposta ao Congresso Nacional e até a promulgação da Lei. A visão do Governo Federal sobre a questão do déficit do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) sempre se embasou na dissociação da Previdência do sistema de Seguridade Social.

Posteriormente e mais recentemente, avaliações e estudos publicados por órgãos como IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (textos para discussão números 1121/2005 e 1161/2006) e Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (notas técnicas números 45/2007 e 65/2008) aprofundaram o tema do Fator Previdenciário apresentando suas consequências sobre a redução dos benefícios previdenciários. A literatura foi ilustrada pela discussão do tema nos tribunais, destacando-se no STF – Supremo Tribunal Federal a Adin 2110-9 (apresentada por partidos políticos) e Adin 2111-7 (apresentada por uma confederação de trabalhadores). O principal vetor do Fator Previdenciário foi, sem dúvida, a promulgação da Emenda Constitucional 20, de 1998, verdadeiro marco no campo previdenciário e a nova regra do cálculo do benefício previdenciário permitindo também a sua disciplina por lei ordinária, introduzindo o caráter contributivo e o critério de equilíbrio financeiro e atuarial (art. 201 da CF). Na defesa da constitucionalidade do Fator Previdenciário quando da apresentação do Poder Executivo, o Secretário de Previdência Social, Vinícius Carvalho Pinheiro, e o Diretor do Departamento do Regime Geral da Previdência Social, Geraldo Almir Arruda (in “Aspectos Constitucionais do Fator Previdenciário”, Informe da Previdência Social, Brasília, 10, out, 1999), afirmam que a apresentação da proposta “somente foi possível em face da promulgação da Emenda Constitucional 20, de 1998, que desconstitucionalizou a regra de cálculo do valor dos benefícios. [...] o Congresso Nacional expressou a vontade de que essa matéria devesse ser regulamentada pelo legislador infraconstitucional, [...] sendo suprimida do texto constitucional a referência à “média dos trinta e seis últimos salários de contribuição”. [...] a proposição do Fator Previdenciário é perfeitamente coerente com as modificações constitucionais aprovadas no passado”. Naquele momento, o debate dividiu, de um lado, aqueles que defendiam a constitucionalidade do Projeto e sua imposição para

sustentabilidade do sistema (sob risco do crescente déficit das contas previdenciárias), de outro, os que apontavam que a nova regra afrontava o direito social previdenciário. Os defensores do Projeto, ao lado do governo, conseguiram desviar o caloroso debate do campo sócioeconômico para discutir, quase que tão somente, sua constitucionalidade. A arena do Fator Previdenciário passa a ser o poder judiciário e fica bem distante do mundo político, social e acadêmico. Naquele momento, o tema ocupa a mídia escrita, falada e televisionada, verdadeira protagonista. De um lado, capitaneada pelo governo, a classe empresarial e suas entidades e, no outro, sem lideranças, atores como as entidades sindicais dos trabalhadores (em especial dos servidores públicos) e os partidos políticos.

Logo após a promulgação da Lei nº 9.876/99, CARVALHO (in “A nova regra de cálculo dos benefícios”, Informe de Previdência Social, Brasília, 11 out. 1999) sai em defesa e para rebater as críticas, logo anunciando: “Trata-se de um marco histórico na reorganização da previdência brasileira que elimina injustiças distributivas e contribui significativamente para a melhoria dos resultados financeiros”.

Proseguindo, afirma: “A nova regra de cálculo é o resultado de um longo processo de esforço técnico e político que envolveu diversas áreas do governo”.

No âmbito político cabe destacar o papel fundamental da aprovação da Reforma Constitucional (Emenda Constitucional 20), sem a qual não seria possível mudar a regra de cálculo que, anteriormente, estava expressa no texto constitucional. A partir daí, o tema ingressa no campo do Poder Judiciário, destacando-se a iniciativa dos partidos políticos. É o caso da Adin 2110-9, proposta pelos partidos PCdoB – Partido Comunista do Brasil; PT – Partido dos Trabalhadores, PDT – Partido Democrático Trabalhista e PSB – Partido Socialista Brasileiro, logo em dezembro de 1999, portanto, no calor da promulgação. Na mesma esteira, a Confederação Nacional dos Trabalhadores Metalúrgicos, CNTM propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin 2111-7), em dezembro daquele ano de 1999. O Supremo Tribunal Federal julgou constitucional o Fator Previdenciário que vem sendo aplicado há quase dez anos às aposentadorias dos trabalhadores, de homens e mulheres, do Brasil.

De lá pra cá, cresceu a discussão e os estudos sobre o Fator, não só pelo interesse cada vez maior dos especialistas no assunto como pela apreciação da matéria no campo acadêmico através da divulgação de pesquisas e teses. O IPEA publicou em 2005 o tema de discussão nº 1121 que apresenta importantes temas sobre: a) evolução do sistema previdenciário e suas estruturas políticas; b) a distinção por gênero de benefícios concedidos; c) a discussão entre previdência, bem-estar social e distribuição de renda; e d) a distinção entre benefícios de contribuição compulsória e não compulsória e as reformas atuais de previdência social. Outro tema relevante é a relação entre distribuição de renda e bem-estar social, utilizando as diferentes medidas de desigualdade e pobreza.

Recentemente, fevereiro de 2006, o IPEA publicou o texto para discussão N.1161 (DELGADO et al “Avaliação de resultados da lei do Fator Previdenciário” (1999-2004 Brasília, fevereiro de

2006). O estudo demonstra a repercussão do Fator Previdenciário na redução das aposentadorias e os prejuízos impostos aos trabalhadores mais pobres e às mulheres, desmistificando o seu propalado vetor remédio para combater o déficit das contas da previdência social.

Segundo o Dieese (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, Nota Técnica 45, de junho de 2007), o Fator Previdenciário “prejudica os trabalhadores mais pobres e menos especializados que, por força das circunstâncias, são levados a ingressar mais cedo no mercado de trabalho e que, para garantir o benefício integral, devem permanecer mais tempo trabalhando”. Neste contexto, recomenda que na avaliação do déficit devem-se levar em conta duas particularidades do sistema previdenciário: “1ª) a previdência faz parte da seguridade social, conforme estabelecem os artigos 194 e 195 da Constituição de 1988, e 2ª) os efeitos da Desvinculação de Recursos da União (DRU) sobre o orçamento da seguridade social”.

A expectativa de vida é divulgada anualmente pelo IBGE. Para se ter uma idéia, em 1999, ano da implementação do Fator Previdenciário, a expectativa de vida do brasileiro ao nascer era 68,4 anos. Cinco anos depois, em 2005, a expectativa de vida passou a ser 71,9 anos. Como a tabela de expectativa de vida varia ano a ano e é fundamental para o cálculo do Fator, o impacto na redução do valor das aposentadorias é cada vez maior.

O Dieese retomou o tema, através da Nota Técnica nº 65, abril de 2008, mostrando que no período de 1999 a 2005 houve uma redução significativa no valor das aposentadorias: “a introdução do Fator Previdenciário em 1999 teve impacto direto no valor das aposentadorias por tempo de contribuição, rebaixando a média dos valores dessas aposentadorias em pelo menos 23% para os homens e em mais de 30% para as mulheres”.

Os gráficos 1 e 2 ilustram o comparativo dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição (homens e mulheres) com o Fator Previdenciário e sem o Fator Previdenciário para verificarmos a queda resultante nos valores.

Por iniciativa do senador Paulo Paim (PT/RS), o PLS 296/03, que extingue o Fator Previdenciário no cálculo para recebimento do benefício, foi aprovado no Senado.

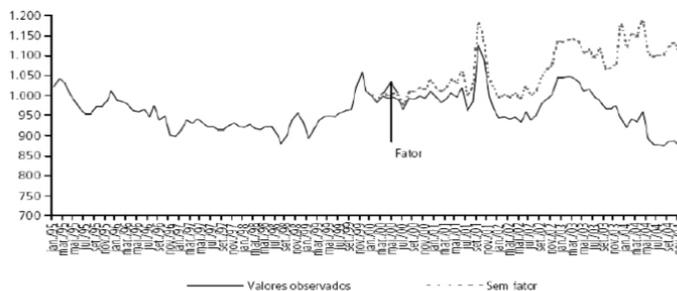
Na Câmara, o relator do Projeto de Lei 3.299/08, que revoga o Fator e a regra do cálculo do benefício da aposentadoria passa a ter como base a média aritmética simples de todos os últimos salários de contribuição, até o limite máximo de 36, apuradas em período não superior a 48 meses na Câmara, deputado Germano Bonow (DEM/RS), vai recomendar a sua aprovação. O projeto já foi aprovado na Comissão de Seguridade Social e Família na Câmara dos Deputados. Houve audiência pública no dia 10 de julho. Na oportunidade, pelo governo, o diretor do Departamento de Previdência do Ministério da Previdência, João Donadon, disse que não há recursos para cobrir as despesas que serão geradas com o fim do Fator Previdenciário. Por outro lado, o relator, deputado Germano Bonow, quer que o governo leve em conta que

está cada vez mais comum o fato de os aposentados voltarem a trabalhar e a contribuir com a previdência. Essas pessoas, no entanto, segundo ele, não têm expectativa de nova aposentadoria e não poderão se beneficiar com as novas contribuições, deixando esses recursos nos cofres do INSS. Para chegar à votação final pelo Plenário da Câmara, o projeto de extinção do Fator Previdenciário tramitará também nas comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Assim, se num primeiro momento a criação do Fator Previdenciário aparenta certa racionalidade, também é possível verificar um conjunto de contradições do próprio Fator e certamente muitos questionamentos sobre os impactos concretos de sua aplicação ao longo dos anos que se seguiram à sua criação. Atualmente, as conseqüências da aplicação do Fator Previdenciário no valor das aposentadorias dos trabalhadores, onde está provado que ele reduziu os valores dos benefícios previdenciários, enfraquecem qualquer debate sobre a sua correlação na redução do déficit previdenciário que justificou a sua concepção e proposição. Em verdade, o déficit só pode ser entendido e equacionado dentro do orçamento da Seguridade Social e através do crescimento do emprego.

GRÁFICOS 1 e 2

Média do valor inicial dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – homens

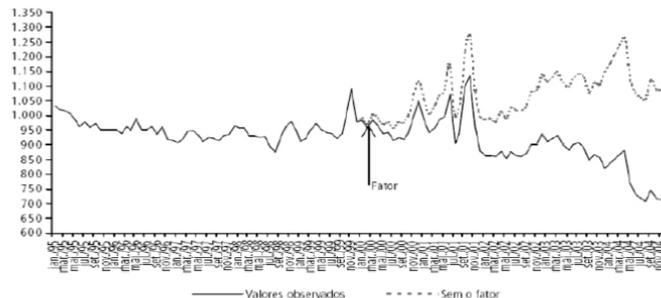
(Em R\$)



Fonte: MPS/Dataprev.

Média do valor inicial dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – mulheres

(Em R\$)



Fonte: MPS/Dataprev.

Elaboração: Delgado e Outros, 2006 – Ipea td 1161.

EXPEDIENTE

Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social – ANPPREV
Sindicato Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social - SINPROPREV

Conselho Executivo:

Meire Lúcia Gomes Monteiro Mota Coelho - Presidente
Carlos Domingos Mota Coelho - Vice-Presidente Executivo
Antonio Rodrigues da Silva - Vice-Presidente de Finanças E Patrimônio
Augusto Brito Filho - Vice-Presidente de Administração
Jeanete Tamara Praude - Vice-Presidente de Comunicação E Relações Públicas
Rogério Santos Correia - Vice-Presidente de Assuntos Legislativos
José Perpétuo de Souza - Vice-Presidente de Mobilização
Ivo Zauli - Vice-Presidente de Aposentados e Pensionistas
Maria Nazaré Fontenele Frota - Vice-Presidente De Assuntos Jurídicos
Armando Luis Da Silva - Vice-Presidente de Política de Classe, Ética E Cultura Profissional
Sueli Aparecida Dias de Medeiros - Vice-Presidente De Política de Serviço Social
Carlos Antonio de Araujo - Vice-Presidente De Política de Assuntos Institucionais
Roberto Ricardo Mader Nobre Machado - Vice-Presidente do Centro De Estudos Jurídicos

Conselho Fiscal:

Antonio José Pelágio Lobo e Campos (presidente), Cleci Gomes de Castro, Fátima Liduína Saldanha de Carvalho, Lígia Maria da Silva Azevedo Nogueira, Luis Alberto Cardoso Gama, Maria da Luz Bandeira Bezerra Figueiredo,

Representantes Estaduais:

Acre - Celso de Castro Caitete, **Alagoas** - Heraclito Pporangaba, **Amazonas** - Terezinha Rodrigues dos Santos, **Bahia** - Pedro de Alcantara Souza Lacerda, **Ceará** - Samuel Albuquerque e Rodrigues, **Distrito Federal** - Elizabeth Regina Lopes Manzur, **Espírito santo** - Maria das Graças Lagares Gratz, **Goiás** - Eulina de Sousa Brito Dornelles Berni, **Minas gerais** - Roselhes Reston, **Mato grosso** - Noêmia da Costa e Silva, **Mato grosso do sul** - Adriana Maria de Castro Rodrigues, **Maranhão** - Ledian Maria Silva Mendes, **Pará** - Luiz Carlos Martins Noura, **Paraíba** - Raimundo de Almeida Júnior, **Paraná** - Henrique Closs, **Pernambuco** - Maria Antonieta Duarte Silva, **Piauí** - Francisco Mauro de Sousa Carvalho, **Rio grande do norte** - Maria Angela Faria de Lucena Prado, **Rio grande do sul** - Oscar José Tommasoni Monteiro de Barros, **Rio de janeiro** - Mario Oliveira dos Santos, **Santa catarina** - Eni Terezinha Aragão Duarte, **Sergipe** - José Francisco Costa, **São Paulo** - Cleci Gomes de Castro

Delegados Sindicais: **Ceará** - Helton Heládio Costa Lima Sales, **Distrito Federal** - Fátima Liduína Saldanha de Carvalho, **Goiás** - Francisco Antônio Nunes, **Maranhão** - Durval Soares da Fonseca Jr., **Minas Gerais** - Luzia Cecília Costa Miranda, **Piauí** - Silvana Marinho Costa, **Rio de Janeiro** - José Maria dos Santos Rodrigues Filho, **Santa Catarina** - Sérgio Henrique Dias Garcia, **Sergipe** - Alberto Lourenço de Azevedo Filho