

Fator Previdenciário

O Fator Previdenciário foi adotado pelo sistema previdenciário brasileiro por meio da Lei 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 à 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 o 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 conseqüências 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 Projeto de Lei (PL 1.527, de 1999, do Poder Executivo), o Secretário de Previdência Social Vinicius Carvalho Pinheiro e o Diretor do Departamento do Regime Geral da Previdência Social Geraldo Almir Arruda (in “Aspectos Constitucionais do Fator Previdenciário”, Informe de 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 do 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 a sanidade e 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 sócio-econômico 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 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”. Prosseguindo reafirma a inspiração: “A nova regra de cálculo é o resultado de um longo processo de esforço técnico e político que envolveu diversas áreas do governo.

Do lado 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 para 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 1121 que apresentam importantes temas sobre a: a) 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 as mulheres, desmistificando o seu propalado vetor - remédio para combater o déficit das contas da previdência social.

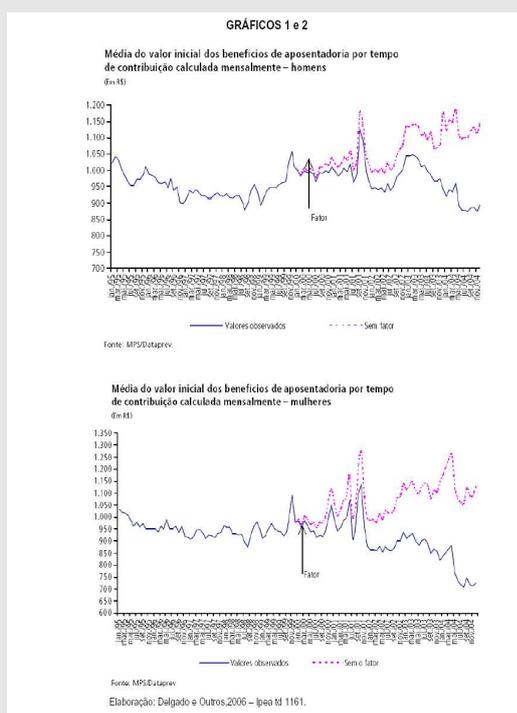
Segundo o Dieese (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos) (Nota Técnica 45 de junho de 2007), o Fator Previdenciário "prejudica os trabalhadores mais pobres e menos especializados que, por força das circunstâncias, são levados a ingressar mais cedo no mercado de trabalho 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 está atualmente 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.

(*) Artigo de Meire Lúcia Monteiro—Presidente da ANPPREV, publicado no DI AP em 08 de outubro de 2008

Decisão do STF reduzirá receita previdenciária

A decisão do Plenário do Supremo Tribunal Federal - STF em editar uma súmula vinculante determinando que não cabe à Justiça do Trabalho estabelecer, de ofício, débito de contribuição social para com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com base em decisão que apenas declare a existência de vínculo empregatício vai reduzir a receita previdenciária e facilitar a vida das empresas que não cumprem suas obrigações com o recolhimento das contribuições previdenciárias. Isso poderá favorecer os devedores e incentivar o não recolhimento.

A Justiça do Trabalho arrecadou de contribuições previdenciárias em 2007 o montante de R\$ 1,26 bilhão (um bilhão e duzentos e sessenta milhões de reais) (Tabela 1) e a previsão para 2008 é de R\$ 1,6 bilhão (um bilhão e seiscentos milhões de reais). É difícil mensurar o quanto desse total arrecadado é oriundo das sentenças declaratórias que o STF acaba de limitar como competência da Justiça do Trabalho. Entretanto, pode-se afirmar que haverá perda de receita dessa modalidade de sentença.

Tabela 1
Movimentação processual da Justiça do Trabalho em 2007

		Instância			Total
		TST	TRT	VT	
Movimentação Processual	Resíduo de 2006	244.331	207.595	939.843	1.391.769
	Recebidos	165.466	646.671	1.824.661	2.636.798
	Julgados	153.592	613.449	1.813.355	2.580.396
	Resíduo Atual	249.316	223.067	945.646	1.418.029
DC	Recebidos	18	968		986
	Julgados	11	792		803
Processos em Execução				1.638.462	1.638.462
Valores Pagos aos Reclamantes				9.893.591.226,38	9.893.591.226,38
Arrecadação	Custas Processuais	3.930,40	9.613.088,69	178.612.483,13	188.229.502,22
	Emolumentos	16.114,85	171.902,88	8.433.311,65	8.621.329,38
	INSS			1.260.865.302,41	1.260.865.302,41
	IRPF			1.140.977.128,50	1.140.977.128,50
	Multas aplicadas pela DRT			10.721.288,92	10.721.288,92
	Total	20.045,25	9.784.991,57	2.599.609.514,61	2.609.414.551,43

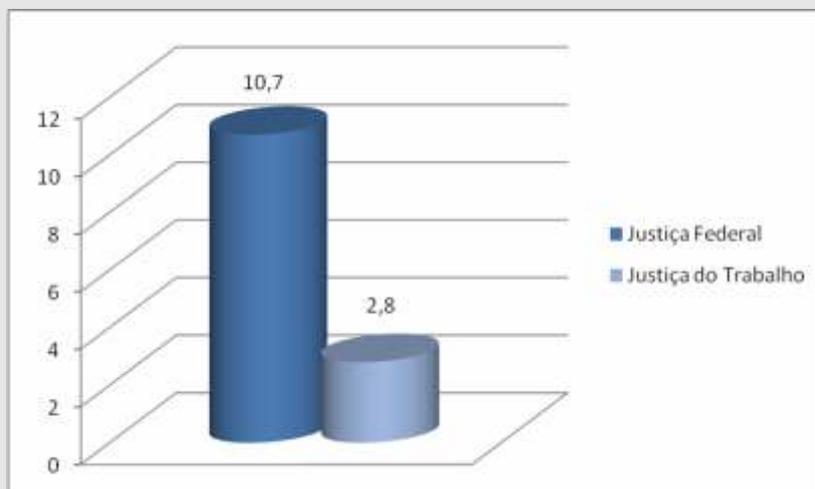
Notas: 1) TST e TRT: recebidos são os processos autuados;

2) VT: a Movimentação Processual compreende somente os processos de conhecimento; julgados inclui as conciliações.

A NECESSIDADE DA REFORMA DO JUDICIÁRIO

O Brasil alcança a cifra impressionante de mais de 40 milhões de processos, dos quais 10,7 milhões são da Justiça Federal e 2,8 milhões da Justiça do Trabalho, conforme Gráfico 1 (Dados da Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, e parágrafos seguintes).

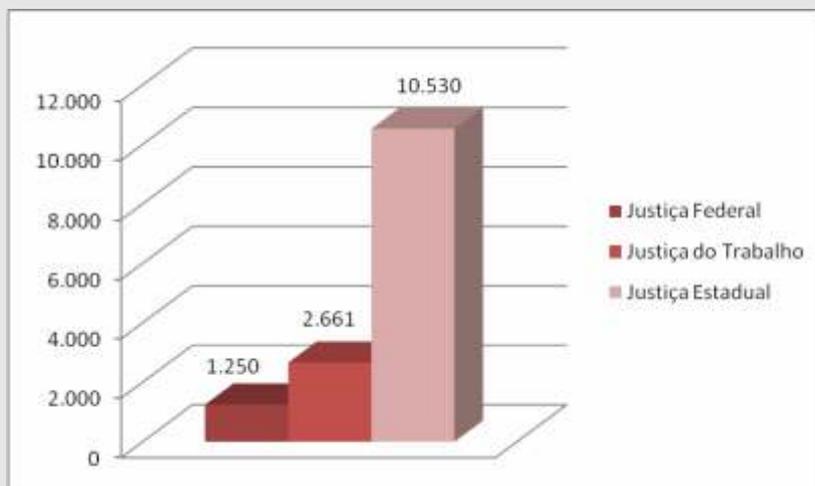
Gráfico 1
Movimentação processual comparativa
(em milhões de processos)



Fonte: AJUFE

A Justiça Federal é, em relação ao número de órgãos e juizes, mais de duas vezes menor do que a do Trabalho e mais de oito vezes menor do que a Estadual. Na primeira instância são 1.250 juizes federais, 2.661 juizes trabalhistas e 10.530 juizes estaduais (Gráfico 2).

Gráfico 2
Comparativo do número de juizes (1ª instância)



Fonte: AJUFE

É imprescindível que a Reforma do Judiciário realize um amplo diagnóstico da justiça brasileira, de modo que ela se transforme num Poder ágil, transparente, moderno e dinâmico para melhor atender a sociedade brasileira.

JUSTIÇA PREVIDENCIÁRIA

Os Juizados Especiais Federais enfrentam hoje sobrecarga que compromete a sua eficiência: são, em média, 30 mil ações para cada juiz. O congestionamento dos Juizados Especiais Federais coloca em risco a sua principal finalidade que é a de agilizar o exame dos processos que envolvem questões de menor complexidade e de valores até 60 salários mínimos. Esse quadro de estrangulamento ganha proporções agravantes quando se analisa o impacto das decisões judiciais na vida dos jurisdicionados, como são os casos daqueles que têm direitos reconhecidos em relação à previdência social. A Justiça Federal, no período de 2004 a 2008 (previsão), viabilizou o pagamento de mais de R\$ 33 bilhões de benefícios previdenciários, sendo mais de 2 milhões de processos e mais de 3 milhões de beneficiários. Somente em 2008 estão previstos recursos orçamentários previdenciários da ordem de R\$ 7,6 bilhões para pagamento desses benefícios judiciais. Parece não existir limites (Tabela 1 e Gráfico 3).

Tabela 1
Despesas realizadas com sentenças judiciais (em R\$) - INSS

Descrição	Período					Total
	2004	2005	2006	2007	2008	
Qtd Beneficiários	582213	684068	571520	910322	444728	3192851
Qtd Processos	402553	502244	383390	641393	353298	2282878
Valor (R\$)	4670314786	6230410465	7136302481	8129477241	7621586738	33788091711

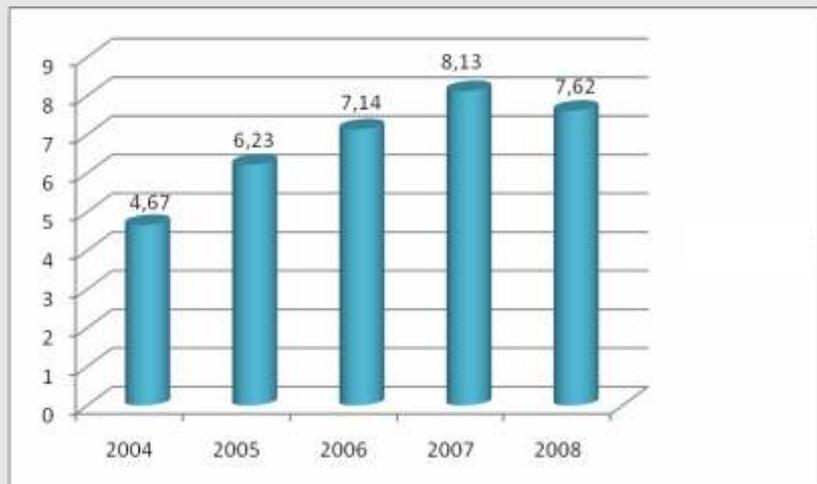
Fonte: TRFs / SPO-CJF (relatório de atividades CJF / siafi gerencial)

Nota : Os números de 2008 são previsões.

O Gráfico 3 mostra que as despesas judiciais com benefícios previdenciários do INSS vem crescendo ano após ano. A pequena queda no ano de 2008 ainda não se confirmou, pois se trata de um valor orçamentário previsto.

A proposição de expansão da competência da Justiça do Trabalho, no âmbito da Reforma do Judiciário, vem exatamente na direção de permitir a redução da sobrecarga da Justiça Federal, bem como diminuir os custos operacionais da representação judicial do INSS nas centenas de milhares de comarcas do interior, uma vez que o deslocamento de procuradores para prática de atos processuais junto à Justiça Estadual onera desnecessariamente os cofres públicos.

Gráfico 3
Evolução das despesas com sentenças judiciais - INSS
(em R\$ Bilhões)



Fonte: TRFs / SPO-CJF (relatório de atividades CJF / siafi gerencial)
Nota: Os números de 2008 são previsões.
Elaboração: ANPPREV

PREJUÍZO PARA O INSS

A pior consequência de todo esse quadro é que, mais uma vez, a Previdência Social pública, portanto os cofres do INSS, vai perder receita com a decisão do Supremo Tribunal Federal.

Vale ressaltar também que a Procuradoria da Fazenda Nacional – PGFN cobra todos os créditos, mas só ajuíza execuções cujo valor consolidado por contribuinte é superior a 10 mil reais.

O crescente gasto com o pagamento de benefícios previdenciários, oriundos das decisões judiciais, requer uma soma cada vez maior de recursos orçamentários. Isso pode acarretar, a continuar crescendo essas despesas judiciais, um aumento nas dificuldades de caixa do INSS.

Além disso, o Fundo Previdenciário, criado pela Constituição de 1988 e encarregado de administrar os recursos orçamentários que lhes são repassados pelo Poder Executivo, não possui controle social, tendo em vista não possuir gestão quadripartite (governo, patrões, trabalhadores ativos e trabalhadores inativos).

A chamada Super Receita Federal veio na contramão desse processo de tornar a máquina pública mais moderna e eficiente. Centralizou a receita previdenciária no Ministério da Fazenda, sujeita, portanto, às oscilações da política macroeconômica do Governo Federal, e deixou apenas os pagamentos dos benefícios previdenciários a cargo do Ministério da Previdência Social/INSS, ou seja, a administração do déficit.

O ANPPREV PRESS é uma publicação da Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social - ANPPREV

O informativo eletrônico visa acompanhar e informar sobre todas as matérias de interesse relacionadas à Previdência Social e o seu público não se restringe apenas aos seus associados mas também à sociedade em geral.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

Assessoria Econômica: Maurício José Nunes Oliveira
Assessoria de Imprensa: Dois Eixos Comunicação (Renata Batt e Nayane Taniguchi)

ANPPREV - SAS Qd 06 Bloco K Ed. Belvedere - Brasília / DF
anpprev@anpprev.org.br Fone: (61) 3322.0170