

Avaliando o Fator Previdenciário

2006. Ano 3 . Edição 20 - 9/3/2006

Guilherme C. Delgado



A Lei do Fator Previdenciário chegou ao sexto ano de vigência e tem provocado controvérsia por causa de seu caráter restritivo à aposentadoria por tempo de contribuição, penalizada com crescentes descontos pecuniários. Esses descontos são calculados por uma fórmula matemática cujo principal fator de redução do valor das aposentadorias, uma vez cumprido o critério do tempo de contribuição, é a expectativa de sobrevida das pessoas, estimada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A regra do Fator foi estabelecida para inibir a aposentadoria por tempo de serviço. Conquanto seja esse um direito previdenciário brasileiro, previsto na Constituição de 1988, há diversas pressões para alterá-lo. Na época da introdução da Lei do Fator, logo após a Reforma Constitucional da Previdência de 1998 (E. C. 20/98), argumentouse com ênfase sobre pressões fiscais e variáveis demográficas, que não mais sustentariam a aposentadoria por tempo de serviço. Mas o argumento que nos parece mais forte é o critério de risco previdenciário como justificativa da aposentadoria (idade avançada, invalidez, viuvez, acidente de trabalho etc.), pois o tempo de trabalho ou de contribuição não significa risco previdenciário. Por essa razão, ao mudar fortemente o perfil etário da população e também a realidade fiscal da Previdência, a aposentadoria por tempo de serviço ficou debilitada no sentido ético-jurídico. Em conseqüência, surge a pressão por estabelecer idade mínima para aposentadoria, no contexto da qual é introduzida a regra do Fator.

Por outro lado, quando se alteram regras previdenciárias de longo prazo, às quais estão associadas legítimas expectativas de direito, há que se fazer transição para novas regras claramente estabelecidas. É precisamente aí que reside o nó górdio da controvérsia em relação à Lei do Fator, como demonstra uma avaliação feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que analisa empiricamente o período 1999-2004 comparado a 1995-1998 - portanto, antes e depois da Lei do Fator -, revelando resultados significativos: 1. forte reversão no fluxo anual de concessão das aposentadorias por tempo de contribuição - a média anual cai de 339, 8 mil para 136, 2 mil benefícios; 2. elevação significativa na média de idade dos aposentados entre períodos - aumento de 49, 7 anos para 52, 2, para mulheres, e de 54, 3 anos para 56, 9, para homens; 3. eleva-se o tempo médio de contribuição, antes e depois - de 27, 5 anos para 28, 7, entre as mulheres, e de 32, 7 anos para 33, 8, entre os homens; 4. forte desaceleração no estoque de benefícios por tempo de contribuição em manutenção, cuja taxa média de incremento foi de 11, 2% ao ano entre 1991 e 1998 e passou a ser de 2, 2% ao ano entre 1999 e 2004 - com conseqüente diminuição na taxa de incremento da despesa previdenciária total, da ordem de 1 ponto percentual ao ano.

"A Lei do Fator Previdenciário introduziu uma fórmula para cálculo da aposentadoria que não permite ao segurado conhecer antecipadamente sua situação porque a expectativa de sobrevida de cada idade é variável, anualmente calculada pelo IBGE"

Finalmente deve-se ponderar sobre o diferenciado alcance de uma regra de idade mínima, comparada à Lei do Fator. A primeira é clara, precisa, em geral precedida de uma regra de transição, como de resto temos hoje na aposentadoria do serviço público. Já a Lei do Fator introduziu uma fórmula que não permite ao segurado conhecer antecipadamente sua situação porque a expectativa de sobrevida de cada idade é variável, anualmente calculada pelo IBGE.

Ora, como a expectativa de sobrevida apresenta clara tendência de melhoria, a fórmula do Fator tende, a médio prazo, a aumentar a idade mínima de aposentadoria, até atingir o teto da aposentadoria por idade - 65 anos para homens e 60 anos para mulheres. Nesse entremeio, vigorariam expectativas incertas no seguro social para aqueles com tempo de contribuição já atingidos nos limites atuais.

Esse conteúdo de incerteza inerente à regra do Fator é fonte endógena de instabilidade para aplicação das normas do seguro social previdenciário. Disso decorre, segundo uma lógica estritamente securitária, a necessidade de se estabelecer seu limite. Na verdade, o limite de idade - já estabelecido em 2003 para os servidores públicos - é mais coerente com o direito previdenciário que a atual Regra de Fator para o Regime Geral da Previdência Social.

Guilherme C. Delgado é pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Copyright © 2007 - DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO

É proibida a reprodução do conteúdo desta página em qualquer meio de comunicação sem autorização.
Revista Desafios do Desenvolvimento - SBS, Quadra 01, Edifício BNDES, sala 1515 - Brasília - DF - Fone: (61) 2026-5334