TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1161

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DA LEI DO FATOR PREVIDENCIÁRIO (1999-2004)

Guilherme C. Delgado
Ana Carolina Querino
Leonardo Rangel
Matheus Stivali

Brasília, fevereiro de 2006

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1161

AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DA LEI DO FATOR PREVIDENCIÁRIO (1999-2004)

Guilherme C. Delgado*
Ana Carolina Querino**
Leonardo Rangel*
Matheus Stivali*

Brasília, fevereiro de 2006

* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea.
**Assistente de pesquisa do Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva
Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Glauco Arbix

Diretora de Estudos Sociais
Anna Maria T. Medeiros Peliano

Diretora de Administração e Finanças
Cinara Maria Fonseca de Lima

Diretor de Estudos Setoriais
João Alberto De Negri

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Luiz Henrique Proença Soares

Diretor de Estudos Regionais e Urbanos
Marcelo Piancastelli de Siqueira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Murilo Lôbo

URL: http://www.ipea.gov.br

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL H55, I38, J26 H

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/04/052.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA **7**

3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS E GERAIS **9**

4 IMPACTO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO SOBRE OS SEGURADOS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS) **10**

5 O SISTEMA E O FATOR PREVIDENCIÁRIO: REGRAS GERAIS, TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS E IMPLICAÇÕES SOBRE FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO **25**

6 CONCLUSÕES **32**

ANEXOS **36**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **41**

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é fazer a avaliação dos resultados da Lei do Fator Previdenciário. O fator previdenciário foi instituído pela Lei nº 9.876, em novembro de 1998. A avaliação foi feita a partir de duas vertentes: aferição dos resultados da aplicação do fator previdenciário no período de transição (1999-2004), mediante teste de hipóteses; e investigação da compatibilidade da Lei do Fator com o "interesse geral" da política previdenciária.

Da avaliação, verifica-se que houve elevação na idade, no tempo de contribuição e redução no valor dos benefícios dos que se aposentaram por tempo de contribuição a partir da vigência da lei avaliada. Como um corolário dos resultados mencionados, verifica-se, também, economia para as contas da Previdência em relação ao fluxo de concessão de Aposentadorias por Tempo de Contribuição (APCs).

ABSTRACT

The main objective of this paper is to proceed an outcome evaluation of the "Fator Previdenciário" Law. The "Fator Previdenciário" has been introduced by Law 9.876 of November 1998. The evaluation has been done in two ways: outcome gauge of fator previdenciário's application on the transition period of 1999/2004 by means of hypothesis test; and investigation of the law compatibility with "general interest" of social security policy.

By these analysis, it has been verified that both age and time of contribution to social security system have increased; nevertheless, the benefits values have decreased for those which have retired by contribution time (APCs).

As a corollary of the outcomes above, it has been also observed a significant economy to the Social Security public expenses (or bill) in relation to the "APCs"'s flux of grant.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho atende a uma demanda do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), traduzida em problema de pesquisa mediante Termo de Referência (ver Anexo 2) encaminhado ao Ipea pelo secretário de Previdência Social, com o objetivo de avaliar os resultados da aplicação da Lei do Fator Previdenciário, desde sua implantação (novembro de 1999) até o presente. Também explora as possibilidades de mudanças normativas.

Tendo em vista responder a essa demanda, este trabalho, apresentado e debatido no CNPS, inicia-se pela delimitação do problema de pesquisa proposto (seção 2). A seguir, definem-se duas vertentes principais dos objetivos (seção 3) dessa avaliação: *i*) aferir os resultados da aplicação da Lei do Fator no período de transição (1999-2004); e *ii*) investigar a compatibilidade da lei com o "interesse geral" da política previdenciária. Esses objetivos são foco de exaustiva análise e interpretação nas seções 4 e 5.

Na seção 6, resgatam-se, sob a forma de conclusões, todos os resultados que podem ser demonstrados, seja mediante testes de hipóteses (seção 4), seja mediante análise e interpretação das tendências demográficas, fiscais e de justiça social utilizadas como justificativa (ou não) da Lei de Fator.

Finalmente, em atendimento a uma demanda conexa aos objetivos da pesquisa, também constante do Termo de Referência, fazem-se recomendações normativas, apoiadas nas Conclusões deste trabalho. As Recomendações (subseção 6.1), contudo, são contribuições independentes da lógica interna, que propõem uma determinada revisão de Lei do Fator, coerente com o princípio da idade mínima para aposentadoria, já existente na Previdência do Serviço Público, limitativa da excessiva oneração e da instabilidade securitária da atual regra vigente para os segurados do Regime Geral da Previdência Social (RGPS).

2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

A Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1998, modificou a sistemática de concessão de aposentadorias por idade (opcional) e por tempo de contribuição (compulsória), submetendo-as a uma regra de ponderação pelo chamado "fator previdenciário". Esse fator, descrito por uma fórmula matemática analisada mais adiante, vincula o valor da aposentadoria – calculado com base nos salários médios de contribuição desde julho de 1994 – à expectativa média de sobrevida da pessoa que tenha cumprido a regra do tempo de contribuição.[1] Para cálculo do fator previdenciário, foi criada a seguinte fórmula:

$$Fator = f = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[1 + \left(\frac{Id + tc \times a}{100}\right)\right],$$

1. A lei referida estabelece em seu art. 2º, § 7: "o fator previdenciário será calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a fórmula constante do Anexo desta Lei".

em que f = fator previdenciário; Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria; tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria; Id = idade no momento da aposentadoria; a = alíquota de contribuição, correspondente a 0,31.

Decorridos cinco anos da aplicação da Lei do Fator, cumpriu-se, portanto, o período de transição de 60 meses (art. 5º), durante o qual essa regra (fator previdenciário) foi aplicada em regime de transição, de maneira crescente, até atingir sua plenitude, 60 meses após a publicação da lei. A fórmula de transição fn é descrita por outra expressão matemática:

$$fn = \left(f \times \frac{n}{60} \right) + \left(\frac{60 - n}{60} \right),$$

em que fn é o fator de transição do respectivo mês $n \in [0,60]$, que, por sua vez, é o número de meses decorridos após a entrada em vigor da Lei do Fator. A regra de transição, como se pode deduzir da fórmula matemática que a aplica, é uma maneira de suavizar no tempo (cinco anos) a plena vigência da Lei do Fator.

Para o que importa ao segurado do RGPS, seja a fórmula de transição fn, seja a fórmula f definitiva, sempre que valor de qualquer uma das fórmulas for inferior à unidade, haverá desconto no valor da aposentadoria. Esta é calculada com base no salário médio de contribuição (período julho de 1994 até a data do requerimento – excluídos 20% dos salários de contribuição mais baixos) multiplicado pelo fator previdenciário.

Outra mudança, esta aplicável por inteiro a partir de 2004, é a alteração da "expectativa de sobrevida", atualizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com tendência clara de crescimento a longo prazo.

As tabelas de expectativa de sobrevida que o IBGE divulgou em 2004 – calculadas com base no censo de 2000 e nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (Pnads) 2001-2003 – apresentam valores substancialmente maiores que as respectivas tabelas de 1999 até 2001, calculadas com base nos dados do censo de 1991. Para as faixas de idade 55, 60 e 65, essas expectativas cresceram, respectivamente, 13,5%, 16,6% e 17,4%, no período 1999-2004.

Quando se combinam, em 2004, os efeitos da plena aplicação do fator (fim da regra da transição de 60 meses) e da vigência das novas tabelas da expectativa de sobrevida, há claramente um efeito observado restritivo muito mais evidente da Lei do Fator sobre o cálculo na remuneração dos potenciais aposentados e pensionistas.

Isto posto, é perfeitamente compreensível que as representações nacionais da Central Única do Trabalhadores (CUT) e da Confederação Brasileira de Aposentados (Cobap), com assento no CNPS, refletindo demandas de seus associados, tenham solicitado uma avaliação dos efeitos da Lei do Fator.

Por sua vez, uma avaliação dessa natureza – com claras características de avaliação de impacto ou de resultados de uma dada ação política – terá, necessariamente, de se estruturar sob um determinado marco referencial.

A demanda de avaliação feita pelo CNPS cria o primeiro elemento do marco referencial – o fato ou a ação política que se propõe avaliar. O segundo elemento

relevante para construir o quadro referencial da avaliação de resultados é a designação das unidades de análise sobre as quais incidiriam as ações avaliadas. Essas unidades de análise estão, em parte, designadas no ofício do secretário de Previdência Social e no Termo de Referência por ele remetido: "o impacto do fator previdenciário nas aposentadorias, nos seus primeiros cinco anos de implementação", ou seja, a unidade de análise é o segurado do RGPS, atingido no qüinqüênio 1999-2004 pela aplicação da regra do fator.

Por outro lado, há outras demandas implícitas no Termo de Referência, especialmente no tópico "Resultados esperados", quando se afirma que a avaliação de resultados nos termos supramencionados "servirá de respaldo para avaliação da política previdenciária e, eventualmente, sua reformulação".

Ao considerarem-se os vários objetivos perseguidos pelo sistema previdenciário para adotar a regra do fator previdenciário – entre os quais se identifica o objetivo de retardamento da aposentadoria, impondo-se penalidade pecuniária àquele ou àquela que se antecipa no exercício do direito de aposentadoria por tempo de contribuição –, cumpre-se entre outros aspectos, objetivamente, aferir se a aplicação do "fator" efetivamente retardou, e em quanto tempo, a efetivação da aposentadoria integral. Ou, alternativamente, se as pessoas estariam se antecipando, recorrendo à aposentadoria, mesmo com os ônus pecuniários impostos pela nova regra.

Essas e outras questões objetivas são passíveis de explicitação, sob a forma da linguagem das asserções, ou hipóteses de pesquisa testáveis, com o que se estaria, metodologicamente, atendendo a uma parte dos objetivos da avaliação. Mas esses precisam ser esclarecidos integralmente para que este trabalho estabeleça com toda clareza o seu escopo e o seu procedimento metodológico.

3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS E GERAIS

Pelo exposto na seção precedente, observa-se um problema de pesquisa parcialmente definido, considerando-se que:

1) há demanda de uma arena política relevante – o CNPS – para avaliar o impacto da aplicação por cinco anos da Lei do Fator Previdenciário;
2) há unidade de análise implícita no Termo de Referência remetido pelo CNPS – o segurado do RGPS em condição de aposentar-se por tempo de contribuição;
3) há algumas hipóteses de pesquisa, ou perguntas a serem respondidas, implicitamente formuladas na demanda do CNPS, quais sejam: *i*) impacto do fator sobre a idade média dos segurados aposentados; *ii*) impacto do fator sobre o valor das aposentadorias; e *iii*) impacto do fator sobre as finanças previdenciárias; e
4) avaliar impactos específicos da Lei do Fator, como explicitado no tópico 3, compreende a parte dos objetivos específicos da demanda do CNPS.

Contudo, há demanda diversa, qual seja: a pergunta relativa à compatibilidade da Lei do Fator com as tendências de longo prazo da política previdenciária, aqui denominada "interesse geral" do sistema (ver Termo de Referência), que também é respondida neste trabalho.

O "interesse geral" do sistema previdenciário não é propriamente uma hipótese de pesquisa. É um princípio que requer interpretação, com base nas condições demográficas, financeiras e de justiça social, elencadas no Termo de Referência e aqui assumidas como tendência de longo prazo da política previdenciária.

Do exposto, depreende-se uma dupla vertente nos objetivos da pesquisa: *i*) aferir o impacto do fator previdenciário sobre os segurados, focalizando-se explicitamente suas implicações de seguro social sobre idade, valor e gasto com benefícios previdenciários; e *ii*) analisar e interpretar efeitos de longo prazo da Lei do Fator, na perspectiva do interesse geral previdenciário.

Crê-se que a avaliação de resultados solicitada se cinge a esse escopo. No entanto, considerando-se a demanda e o destinatário dessa avaliação – o CNPS – os demandantes esperam, também, que o relatório de pesquisa aponte pistas para eventual reformulação das normas previdenciárias; leia-se, implicitamente, da própria Lei do Fator.

Deve-se advertir, por oportuno, que uma avaliação técnico-política de um aspecto normativo previdenciário é apenas um momento do processo de formulação de consensos ou acordos políticos, que, em última instância, produzem normas.

A avaliação política, *stricto sensu*, da Lei do Fator, compete aos atores políticos – do próprio CNPS, do Poder Executivo e, em última instância, do Congresso Nacional. Tal avaliação normalmente se realiza com base em interpretação do "interesse geral", inerente aos processos decisórios da esfera pública. Essa avaliação política é diferente em termos substantivos, metodológicos e processuais da avaliação técnico-política que se faz neste trabalho.

Não há, portanto, como substituir o papel dos atores políticos por uma avaliação técnica. Mas essa última, quando solicitada por atores políticos, pode respaldar a formulação de eventual nova norma previdenciária. Isso, se cumprir a contento o papel de esclarecimento da problemática, com rigor analítico e interpretação fundamentada das normas e dos fatos envolvidos.

De posse da demanda do CNPS – devidamente problematizada como questão de pesquisa, referida a objetivo geral e a objetivos específicos, conforme o arrazoado das seções precedentes – cumpre-se definir metodologias apropriadas para alcançá-los: o que será apresentado nas seções 4 e 5. Dessa análise, deduzem-se as Conclusões, na seção 6, e, finalmente, as Recomendações (subseção 6.1).

Por sua vez, a análise sobre os efeitos de longo prazo da Lei do Fator é realizada na seção 4. A interpretação de conjunto da avaliação aparece na seção síntese – 5 –; na qual se deduziram as Conclusões e se aduziram as Recomendações.

4 IMPACTO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO SOBRE OS SEGURADOS DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

Nesta seção serão apresentados os resultados e a análise das hipóteses de pesquisa deste trabalho. Para isso, está dividida em cinco subseções. Na primeira, é feita uma breve apresentação dos valores do fator previdenciário para diversas idades e tempos de

contribuição, de acordo com a tábua de mortalidade de 2003 – vigente de dezembro de 2004 a novembro de 2005. Nas três subseções seguintes são explicitados os passos metodológicos utilizados na avaliação do impacto do fator sobre o comportamento dos segurados. E, por fim, na quinta e última subseção, são apresentados os resultados do teste das hipóteses deste trabalho.

4.1 VALORES DO FATOR PREVIDENCIÁRIO

Como a incidência da regra do fator previdenciário é obrigatória para as aposentadorias por tempo de contribuição, torna-se necessário entender suas regras de concessão.

A Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) pode ser integral ou proporcional. Para estarem aptos ao benefício integral, os homens têm de comprovar 35 anos de contribuição e, as mulheres, 30 anos. No caso da ATC proporcional, por sua vez, deve-se combinar dois requisitos: idade mínima e tempo de contribuição. Os homens devem completar 53 anos de idade e 30 anos de contribuição; e as mulheres devem ter pelo menos 48 anos de idade e 25 anos de contribuição. [2]

Na tabela 1, observa-se o valor do fator previdenciário, baseado na tábua de mortalidade de 2003, que incidirá basicamente sobre os homens, conforme se explicitará a seguir.

TABELA 1
Fator previdenciário para diversos tempos de contribuição e idades, baseado na tábua de mortalidade de 2003 – homens

Tempo de contribuição	Idade de aposentadoria												
	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65
30	0,58	0,61	0,63	0,65	0,68	0,71	0,73	0,76	0,80	0,83	0,86	0,90	0,94
31	0,60	0,63	0,65	0,68	0,70	0,73	0,76	0,79	0,82	0,86	0,89	0,93	0,97
32	0,63	0,65	0,67	0,70	0,73	0,76	0,79	0,82	0,85	0,89	0,92	0,96	1,01
33	0,65	0,67	0,70	0,72	0,75	0,78	0,81	0,84	0,88	0,92	0,96	1,00	1,04
34	0,67	0,69	0,72	0,75	0,77	0,81	0,84	0,87	0,91	0,95	0,99	1,03	1,07
35	0,69	0,71	0,74	0,77	0,80	0,83	0,86	0,90	0,94	0,98	1,02	1,06	1,11
36	0,71	0,74	0,76	0,79	0,82	0,86	0,89	0,93	0,96	1,00	1,05	1,09	1,14
37	0,73	0,76	0,79	0,82	0,85	0,88	0,92	0,95	0,99	1,03	1,08	1,13	1,18
38	0,75	0,78	0,81	0,84	0,87	0,91	0,94	0,98	1,02	1,06	1,11	1,16	1,21
39	0,77	0,80	0,83	0,86	0,90	0,93	0,97	1,01	1,05	1,09	1,14	1,19	1,24
40	0,79	0,82	0,85	0,89	0,92	0,96	1,00	1,04	1,08	1,12	1,17	1,22	1,28

Elaboração: Disoc/Ipea.

A partir da tabela 1, observa-se que a incidência do fator previdenciário pune quem se aposenta com idade relativamente precoce e quem contribuiu por pouco tempo. Como exemplo, um homem com 56 anos de idade e 33 anos de contribuição, baseado na tábua de mortalidade de 2003, perceberia fator igual a 0,72. Ou seja, seu benefício inicial de aposentadoria seria reduzido em 28%.

2. Quando a Emenda Constitucional nº 20 foi aprovada ficou estabelecido adicional de 40% do tempo de contribuição incidente ao tempo que faltava à aposentadoria proporcional, em 16 de dezembro de 1998, para que homens se habilitassem à regra dos 30 anos e, as mulheres, à respectiva regra do tempo de contribuição de 25 anos.

Outra observação que pode ser extraída da tabela anterior é o fato de, ao postergar-se a aposentadoria, haver elevação significativa do fator. Tomando o mesmo exemplo anterior, se a aposentadoria for postergada por um ano, o valor do fator, sempre com base na tábua de mortalidade de 2003, passaria a ser 0,77. Caso fosse postergada por dois anos, o fator incidente seria 0,83. Redução bem menor que no caso inicial, 17% contra 28%. No entanto, a análise da tabela anterior deve ser feita com cautela, pois ela é construída com base na tábua de mortalidade de 2003, ou seja, são dados estáticos. Deve-se levar em consideração que, ao postergar-se a aposentadoria, apesar de a idade e de o tempo de contribuição contribuírem positivamente no valor do fator, a variação da expectativa de sobrevida, que tem tendência a crescer ainda mais, contribui negativamente. Essa questão será abordada mais adiante.

Na tabela 2 são mostrados os valores do fator previdenciário que incidirão sobre as mulheres. Convém ressaltar que, na parte relativa aos anos de contribuição, já estão insertos os cinco anos de bônus concedidos às mulheres pela lei que criou o fator.

TABELA 2
Fator previdenciário para diversos tempos de contribuição e idades, baseado na tábua de mortalidade de 2003 – mulheres

Tempo de contribuição	Idade de aposentadoria												
	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60
25 + 5	0,49	0,51	0,53	0,54	0,56	0,58	0,61	0,63	0,65	0,68	0,71	0,73	0,76
26 + 5	0,51	0,53	0,54	0,56	0,58	0,60	0,63	0,65	0,68	0,70	0,73	0,76	0,79
27 + 5	0,53	0,54	0,56	0,58	0,60	0,63	0,65	0,67	0,70	0,73	0,76	0,79	0,82
28 + 5	0,54	0,56	0,58	0,60	0,62	0,65	0,67	0,70	0,72	0,75	0,78	0,81	0,84
29 + 5	0,56	0,58	0,60	0,62	0,64	0,67	0,69	0,72	0,75	0,77	0,81	0,84	0,87
30 + 5	0,58	0,60	0,62	0,64	0,66	0,69	0,71	0,74	0,77	0,80	0,83	0,86	0,90
31 + 5	0,60	0,62	0,64	0,66	0,68	0,71	0,74	0,76	0,79	0,82	0,86	0,89	0,93
32 + 5	0,61	0,63	0,66	0,68	0,70	0,73	0,76	0,79	0,82	0,85	0,88	0,92	0,95
33 + 5	0,63	0,65	0,68	0,70	0,72	0,75	0,78	0,81	0,84	0,87	0,91	0,94	0,98
34 + 5	0,65	0,67	0,69	0,72	0,75	0,77	0,80	0,83	0,86	0,90	0,93	0,97	1,01
35 + 5	0,67	0,69	0,71	0,74	0,77	0,79	0,82	0,85	0,89	0,92	0,96	1,00	1,04

Elaboração: Disoc/Ipea.

Ao fazer uma comparação da situação com e sem fator previdenciário, para os homens, a existência do fator apenas é vantajosa para trabalhadores com 60 anos de idade e 39 anos de contribuição (quando o valor do fator é maior que um). Nesse caso, o fator é 1,01. No entanto, como se pode requerer a aposentadoria por tempo de contribuição com salário de benefício integral com 35 anos de contribuição, o trabalhador deve continuar ativo por mais quatro anos para não sofrer perdas em seu benefício inicial. No caso das mulheres, o fator só é igual à unidade no caso da mulher com 59 anos de idade e 35 anos de contribuição. Como a aposentadoria por tempo de contribuição com salário de benefício integral pode ser solicitada após 30 anos de contribuição, a instituição do fator significa que a mulher tem de trabalhar cinco anos a mais para não sofrer perdas no valor do benefício.

4.2 METODOLOGIA

Uma vez que a base de dados utilizada comporta todas as pessoas que se aposentaram por tempo de contribuição de 1995 a 2004, não foram utilizados testes probabilísticos. Como se trata do universo dos dados, foi realizada comparação de médias para testar

as hipóteses. Dessa maneira, foram calculadas as médias das variáveis desejadas antes e depois da entrada em vigor do fator.

Com relação ao cálculo estimado da economia para as contas da Previdência pela incidência do fator sobre o valor inicial dos benefícios, alguns procedimentos foram realizados. Dada a idade média mensal das pessoas que se aposentaram, com base na tábua de mortalidade apropriada, obteve-se um valor aproximado mensal da expectativa de sobrevida média aplicável. Como o tempo de contribuição médio mensal também era conhecido, foi calculado o fator incidente médio de cada mês. De posse desse dado, estimou-se a economia anual contrafactual com o pagamento do fluxo das ATCs concedidas entre janeiro de 2000 e dezembro de 2004.

4.2.1 Seleção dos dados

A base de dados utilizada foi cedida pelo Ministério da Previdência Social (MPS)/Dataprev. Foram utilizados dados de concessão de aposentadorias por tempo de serviço/contribuição que englobam o período de janeiro de 1995 a dezembro de 2004. Sobre esses dados, foram feitos alguns filtros.

Utilizaram-se, somente, os registros de aposentadoria por tempo de contribuição, excluindo-se, dessa forma, os casos de aposentadoria por tempo de contribuição especial de ex-combatentes, de jornalistas profissionais, entre outros. Com relação à concessão das aposentadorias, foi utilizada a variável Data do Início do Benefício (DIB),[3] entre janeiro de 1995 e dezembro de 2004. Foi selecionado tempo de serviço maior ou igual a 25 e 30 anos para as mulheres e os homens. Também foram excluídas da base a ser trabalhada as pessoas que, por algum motivo, apresentavam idade inicial de contribuição menor que 16 anos.

Para se evitar o uso de indexadores na atualização dos valores iniciais dos benefícios, foi utilizada a variável que corresponde ao valor pago para cada segurado em abril de 2005. Ou seja, os valores trabalhados foram atualizados pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS).

Em relação às tábuas de mortalidade, foram utilizadas as tábuas divulgadas pelo IBGE, correspondentes aos anos de 1998 a 2003.

4.2.2 Hipóteses a serem testadas

As hipóteses a serem testadas neste trabalho estão diretamente relacionadas com os objetivos que justificaram a implementação do fator previdenciário. O fator foi pensado como uma medida para equilibrar as contas da Previdência Social. Cada item da subseção 4.3 testa as hipóteses aqui mencionadas.

De acordo com a fórmula do fator, idade e tempo de contribuição ao aposentar-se são diretamente proporcionais a seu valor, de forma que a elevação da idade e do tempo de contribuição médios das pessoas que se aposentam são efeitos esperados da aplicação do fator. Quanto ao valor inicial do benefício, *a priori*, supõe-se que o fator reduza sua média. Assim, os indivíduos permaneceriam mais tempo como contribuintes

3. Tal variável significa a data em que foi protocolado o pedido de aposentadoria. Mesmo que seja deferida meses depois, o segurado receberá de forma retroativa.

e menos tempo como beneficiários, além de se reduzirem as aposentadorias elevadas daqueles que se aposentam precocemente.

Como conseqüência das hipóteses mencionadas, espera-se redução dos gastos previdenciários com benefícios por tempo de contribuição, a partir do início da vigência do fator. Assim, buscou-se estimar a economia de recursos ocorrida pela instituição do fator.

Por fim, é apresentada a relação entre a elevação da expectativa de sobrevida (tendência demográfica no Brasil) e a diminuição do fator. Também é destacada a grande mudança na tábua de mortalidade, ocorrida a partir de 2002, e as conseqüências para o valor dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição concedidos.

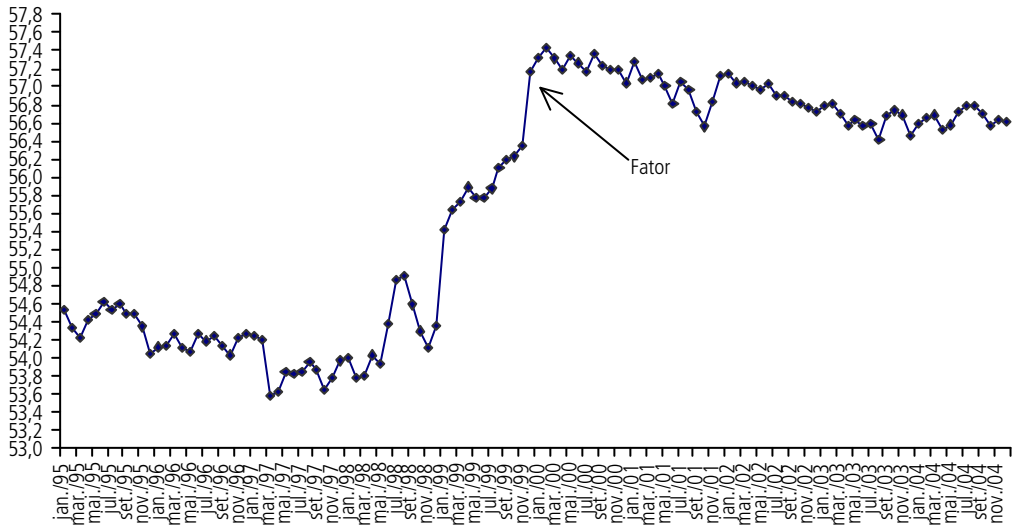
4.3 RESULTADOS

Os resultados a serem apresentados nesta subseção versam sobre os testes das hipóteses supracitadas, quais sejam: idade, tempo de contribuição e valor de benefício do segurado ao solicitá-lo. Tais testes se referem à comparação entre o período anterior ao fator previdenciário – janeiro de 1995 a novembro de 1999 – e o período após a implementação dele – dezembro de 1999 a dezembro de 2004.

4.3.1 Idade de aposentadoria

De acordo com os gráficos 1 e 2, que apresentam as médias mensais de idade de homens e de mulheres que se aposentaram no período analisado, observa-se que essas médias sofreram elevações visíveis. Os gráficos também mostram que tais elevações ocorreram a partir de janeiro de 1999, antes da Lei do Fator – de fato, quando começaram a vigorar as regras da Emenda Constitucional nº 20 (EC 20/98).

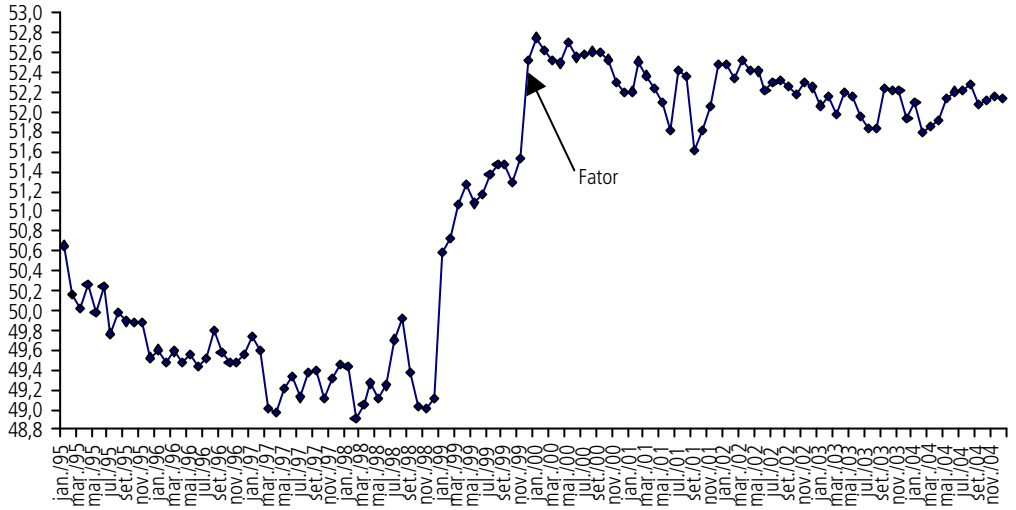
GRÁFICO 1
Média da idade de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – homens



Fonte: MPS/Dataprev.

GRÁFICO 2

Média da idade de aposentadoria por tempo de contribuição calculada mensalmente – mulheres



Fonte: MPS/Dataprev.

Os gráficos mostram, claramente, que houve mudança no patamar das idades médias para homens e mulheres. No período posterior à implementação do fator, os valores são claramente superiores aos anteriores.

Dados os gráficos das médias de idade mensais para homens e mulheres, foi construída tabela que resume essas informações. Os resultados estão na tabela 3.

TABELA 3

Média da idade de aposentadoria por tempo de contribuição antes e depois do fator e variação percentual – homens e mulheres

Comparação	Homens	Mulheres
Depois do fator	56,9	52,2
Antes do fator	54,3	49,7
Variação (%)	4,7	5,1

Fonte: MPS/Dataprev.

Elaboração da Disoc/Ipea.

Constata-se, a partir dos dados da tabela 3, que a média de idade se elevou após a implantação do fator previdenciário. Em termos percentuais, a variação foi de 4,7%, para os homens, e 5,1%, para as mulheres.

Ao observar-se os gráficos 1 e 2, nota-se que o movimento de elevação da média da idade de aposentadoria começou no início de 1999. Justamente nesse período, começaram a valer as regras da Emenda Constitucional nº 20 (EC 20/98).[4] No entanto, tal norma não foi abordada na análise anterior, pois ela e a Lei do Fator não são regulamentos independentes. A Lei do Fator pode ser considerada amplificadora de alguns efeitos esperados após a vigência das regras estabelecidas na EC 20/98.

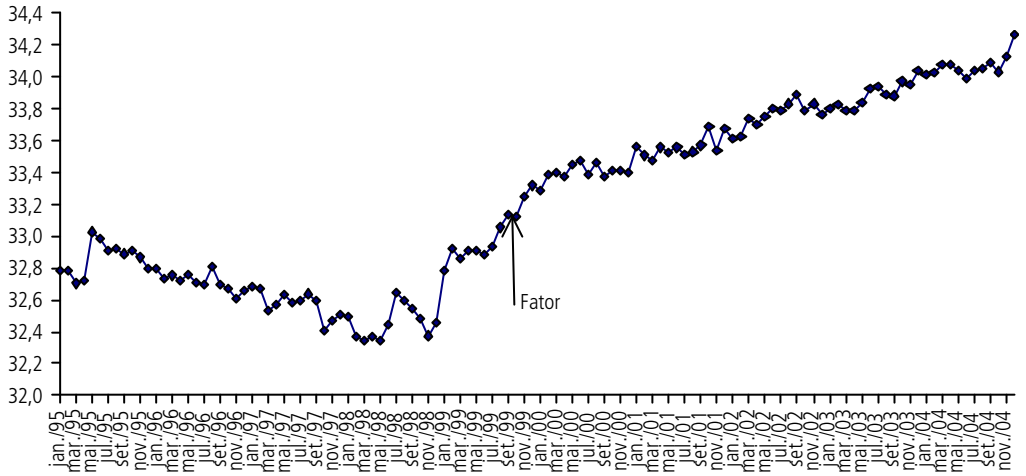
4. A Emenda Constitucional nº 20, promulgada em 15 de dezembro de 1998, estabelece, já a partir da data de sua promulgação, 30 anos de contribuição para homens e 25 anos para mulher, desde que com idades mínimas de 53 e 48 anos, respectivamente.

Em suma, os resultados observados nos dois gráficos anteriores e resumidos na tabela 3 corroboram a hipótese de que o efeito do fator sobre a média, se de idade das pessoas que se aposentam resulta em sua elevação. No caso dos homens, no período anterior ao fator, a média de idade dos que se aposentavam era 54,3 anos; entre as mulheres, a média era 49,7. Essas mesmas médias, se calculadas no período em que vigora a Lei do Fator, apontam para 56,9 anos, para homens, e 52,2 anos, para mulheres, respectivamente, 4,7% e 5,1% de elevação.

4.3.2 Tempo de serviço (contribuição)

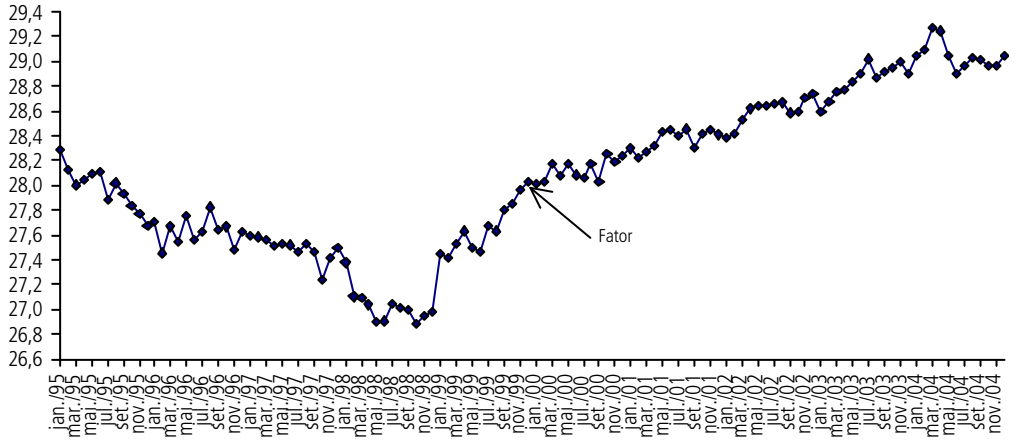
Nos gráficos 3 e 4 são apresentadas as médias de tempo de serviço (contribuição), calculadas mensalmente, para homens e mulheres, em separado, que se aposentaram por tempo de contribuição entre janeiro de 1995 e dezembro de 2004.

GRÁFICO 3
Média do tempo de contribuição, calculada mensalmente, de aposentadorias por tempo de contribuição – homens



Fonte: MPS/Dataprev.

GRÁFICO 4
Média do tempo de contribuição, calculada mensalmente, de aposentadorias por tempo de contribuição – mulheres



Fonte: MPS/Dataprev.

Como pode ser observado nos gráficos 3 e 4, as médias mensais do tempo de contribuição das pessoas que se aposentaram apresentam clara elevação após a implementação do fator. Assim, da mesma forma que para a idade, os dados para homens e mulheres foram resumidos, e estão na tabela 4.

TABELA 4
Média do tempo de contribuição de aposentadoria por tempo de contribuição antes e depois do fator e variação percentual – homens e mulheres

Comparação	Homens	Mulheres
Depois do fator	33,8	28,7
Antes do fator	32,7	27,5
Variação (%)	3,3	4,2

Fonte: MPS/Dataprev.
Elaboração da Disoc/Ipea.

Pelos dados da tabela 4, percebe-se elevação das médias do tempo de contribuição de homens e mulheres que se aposentaram. Em termos percentuais, no entanto, a elevação foi inferior à constatada nas idades.

Observa-se, nos gráficos 3 e 4, que a média do tempo de contribuição, assim como a média de idade, apresentou elevação após a implantação do fator previdenciário. No caso dos homens, o tempo de contribuição elevou-se de 32,7 para 33,8 anos, e para as mulheres, de 27,5 para 28,7 anos. Em termos percentuais, as elevações foram de 3,3% e 4,2%, respectivamente, a homens e mulheres. Isto é, o fator previdenciário é eficaz na elevação da média do tempo de contribuição das pessoas que se aposentaram.

Vale destacar que o último valor observado da média mensal do tempo de contribuição para quem se aposenta, tanto para homens como para mulheres, é maior que a média observada no período de vigência das regras do fator. Isso significa que, no caso do tempo de contribuição, a tendência da série é de crescimento.

4.3.3 Valor dos benefícios

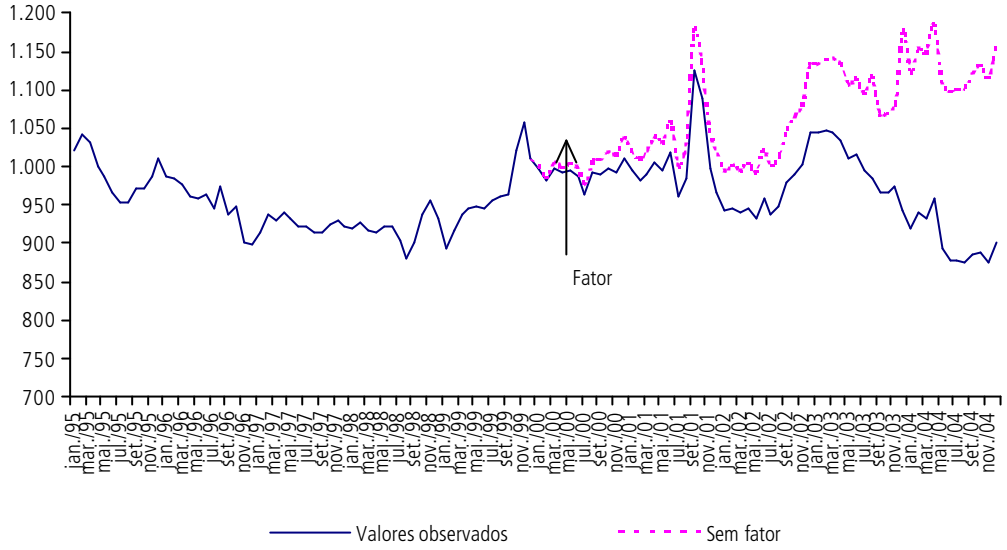
Antes de começar a análise do possível impacto do fator previdenciário sobre o valor dos benefícios, uma observação merece destaque: o valor dos benefícios, após a lei que instituiu o fator, passa a ser influenciado tanto pelo fator quanto pela dinâmica do mercado de trabalho. Mais especificamente aquela do período posterior a julho de 1994, pois o fator incide sobre a média dos 80% maiores salários-de-contribuição corrigidos a partir de então.

Os gráficos 5 e 6 mostram a média mensal corrigida do valor dos benefícios pagos para homens e mulheres.

GRÁFICO 5

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

(Em R$)



Fonte: MPS/Dataprev.

Como observado no caso anterior, não se pode afirmar muita coisa sobre a média mensal dos benefícios para homens. A linha contínua do gráfico não apresenta nenhum padrão ao longo do período analisado. Entretanto, ao levar-se a linha tracejada em consideração, a análise pode ser diferente.

A linha tracejada, apresentada na legenda com o nome "sem fator", significa o quanto seria a média mensal dos valores dos benefícios concedidos caso não houvesse a incidência do fator previdenciário. Algumas cautelas devem ser tomadas em sua interpretação, principalmente por se tratar de valores conjecturais (contrafactuais).

Como o fator previdenciário incidente é calculado com base no tempo de contribuição e na idade do segurado da previdência, nada garante que cada pessoa trabalharia o mesmo número de anos e se aposentaria com a mesma idade, caso não houvesse o fator. De fato, ao admitir-se que o fator afeta a decisão de o segurado se aposentar, interpretar a linha tracejada como o valor médio dos benefícios pagos no caso de não incidir o fator é a mesma coisa que afirmar que o fator não afeta a decisão de aposentadoria das pessoas, o que seria uma contradição lógica.

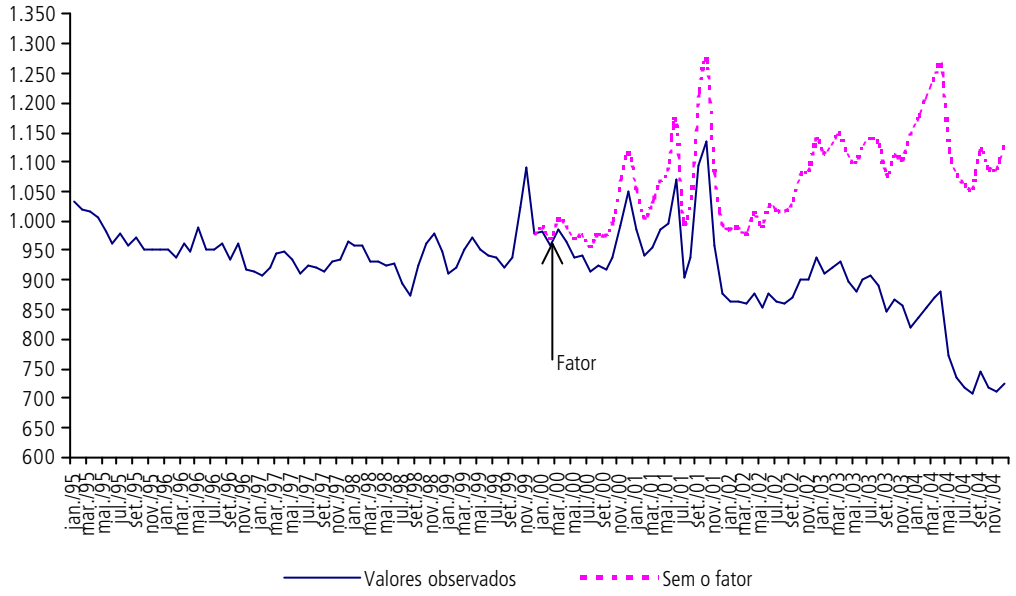
Como alternativa para interpretar a linha tracejada, pode-se afirmar que ela representa o valor máximo que cada segurado receberia caso não incidisse o fator. Tal interpretação vem do fato de que outros motivos poderiam estar regendo a decisão de se aposentar, caso essa decisão fosse indiferente à incidência do fator. Logo, as pessoas que se utilizam dessa lógica de decisão se aposentariam acumulando o mesmo número de anos de contribuição e a mesma idade, com ou sem fator. Outra lógica individual de decisão é a que leva em conta a existência do fator previdenciário, entre outros elementos. Sendo assim, caso não houvesse incidência do fator, esse tipo de pessoa, muito provavelmente, se aposentaria antes do que se aposentou com a vigência do fator.

Um detalhe que pode ser observado no gráfico é o distanciamento crescente entre os valores observados e os valores sem fator. Isso se deve à regra de transição do fator, que resulta em sua suave aplicação ao longo de sessenta meses, conforme apresentado anteriormente, e será destacado mais à frente.

GRÁFICO 6

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

(Em R$)



Fonte: MPS/Dataprev

No caso feminino, ao contrário do masculino, percebe-se uma tendência de queda (da linha cheia), que se inicia no fim de 2001. Essa queda, conforme mencionado anteriormente, pode ser causada não só pelo fator previdenciário, mas também pela dinâmica do mercado de trabalho. No entanto, dada a grande diferença entre o salário máximo, que seria recebido caso não houvesse o fator, e os valores observados, tal fato tende a responsabilizar a incidência do fator previdenciário pelo forte declínio nos valores médios dos benefícios iniciais pagos às mulheres que se aposentam por tempo de contribuição.

Para compreender a influência do fator previdenciário nos benefícios pagos durante o período 1999-2004, são apresentados, nas tabelas 5 e 6, os valores médios mensais de incidência do fator para homens e mulheres.

TABELA 5

Média mensal do fator previdenciário e do fator de transição observados – (1999-2004) homens

Meses	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Fator	Fator transição	Fator	Fator transição	Fator	Fator transição	Fator	Fator transição	Fator	Fator transição	Fator	Fator transição
Janeiro	-	-	0,875	0,998	0,877	0,973	0,873	0,947	0,871	0,920	0,777	0,818
Fevereiro	-	-	0,878	0,996	0,875	0,971	0,872	0,945	0,872	0,919	0,778	0,815
Março	-	-	0,878	0,994	0,874	0,968	0,876	0,944	0,870	0,916	0,779	0,812
Abril	-	-	0,876	0,992	0,876	0,967	0,874	0,941	0,869	0,913	0,779	0,808
Maio	-	-	0,879	0,990	0,875	0,964	0,875	0,940	0,871	0,912	0,778	0,804
Junho	-	-	0,880	0,988	0,875	0,962	0,877	0,939	0,873	0,911	0,777	0,800
Julho	-	-	0,877	0,986	0,875	0,960	0,876	0,936	0,874	0,909	0,779	0,797
Agosto	-	-	0,880	0,984	0,875	0,958	0,877	0,935	0,840	0,883	0,779	0,794
Setembro	-	-	0,877	0,981	0,874	0,956	0,879	0,933	0,873	0,904	0,780	0,791
Outubro	-	-	0,878	0,980	0,877	0,955	0,876	0,930	0,875	0,904	0,778	0,785
Novembro	-	-	0,877	0,978	0,874	0,952	0,877	0,928	0,875	0,902	0,780	0,784
Dezembro	0,875	1	0,872	0,974	0,874	0,950	0,870	0,922	0,753	0,802	0,779	0,779

Fonte: MPS/Dataprev.

Elaboração: Disoc/Ipea

TABELA 6

Média mensal do fator previdenciário e do fator de transição observados – (1999-2004) mulheres

Meses	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Fator	Fator transição	Fator	Fator transição	Fator	Fator transição	Fator	Fator transição	Fator	Fator transição	Fator	Fator transição
Janeiro	-	-	0,614	0,994	0,707	0,937	0,706	0,877	0,705	0,818	0,648	0,713
Fevereiro	-	-	0,614	0,987	0,731	0,937	0,706	0,873	0,707	0,815	0,648	0,707
Março	-	-	0,617	0,981	0,707	0,927	0,734	0,880	0,708	0,810	0,652	0,704
Abril	-	-	0,594	0,973	0,708	0,922	0,711	0,865	0,710	0,807	0,652	0,698
Maio	-	-	0,618	0,968	0,709	0,918	0,712	0,861	0,711	0,802	0,648	0,689
Junho	-	-	0,615	0,961	0,709	0,913	0,711	0,855	0,712	0,798	0,646	0,681
Julho	-	-	0,615	0,955	0,710	0,908	0,711	0,851	0,714	0,795	0,647	0,676
Agosto	-	-	0,617	0,949	0,711	0,904	0,712	0,846	0,710	0,787	0,648	0,672
Setembro	-	-	0,614	0,942	0,704	0,897	0,710	0,840	0,713	0,785	0,648	0,665
Outubro	-	-	0,619	0,936	0,708	0,893	0,710	0,835	0,714	0,781	0,647	0,659
Novembro	-	-	0,596	0,926	0,710	0,889	0,712	0,832	0,715	0,777	0,647	0,653
Dezembro	0,614	1	0,706	0,941	0,707	0,883	0,709	0,826	0,645	0,716	0,645	0,645

Fonte: MPS/Dataprev.

Elaboração: Disoc/Ipea.

A primeira observação é que à medida que os sessenta meses da regra de transição vão passando, maior é o efeito do fator previdenciário na redução dos valores primários dos benefícios (a média dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994). Outro detalhe percebido é a inferioridade constante do valor médio do fator aplicável ao tempo das mulheres.

O impacto da regra do fator nas aposentadorias levanta uma questão de gênero muito importante. A regra das aposentadorias por tempo de contribuição permite que a mulher se aposente, proporcionalmente, com 25 anos de contribuição e, integralmente, com 30 anos de contribuição – cinco anos a menos que os homens. Na regra de cálculo do fator previdenciário, é adicionado um bônus de cinco anos de tempo de contribuição para as mulheres. No entanto, como sua idade média de aposentadoria é, aproximadamente, cinco anos inferior à idade dos homens, o fator incidente reflete es-

sa idade menor, com maior perda sobre o valor da aposentadoria. Para observar tais efeitos, basta comparar as tabelas 5 e 6.

Apesar de não se poder afirmar que a queda do valor médio dos benefícios pagos ao longo do período analisado é de responsabilidade única da entrada em vigor da Lei do Fator, é possível, portanto, concluir que este representa um amortecedor no valor médio dos benefícios. Outrossim, para as mulheres, a incidência do fator previdenciário amplifica sua relativa pior inserção no mercado de trabalho, e também o fato de, por força da lei, poderem aposentar-se com menos anos de contribuição e, conseqüentemente, mais jovens do que os homens. Assim, o fator aplicado para as mulheres é sempre inferior ao dos homens, já que a expectativa de sobrevida será maior no cálculo dos benefícios das mulheres (mesmo sendo utilizada a tabela geral), pois elas se aposentam mais jovens que os homens.

4.3.4 Finanças públicas

A entrada em vigor da Lei do Fator teve como efeito a diminuição dos gastos com as Aposentadorias por Tempo de Contribuição. Tal efeito tem duas causas: a redução do valor dos benefícios – de responsabilidade direta do fator –, e a desaceleração do ritmo das concessões das Aposentadorias por Tempo de Contribuição.

A tabela 7 mostra a economia estimada, para homens e mulheres, causada pela redução do valor dos benefícios[5] após a implementação do fator previdenciário.

TABELA 7
Economia estimada com o fluxo acumulado de concessões de aposentadoria com a Lei do Fator (2000-2004)

	Homens	Mulheres	**Total**
2000	1,2%	4,3%	**2,2%**
2001	3,8%	10,7%	**5,5%**
2002	6,3%	17,9%	**9,0%**
2003	9,9%	25,1%	**13,8%**
2004	20,0%	31,7%	**24,3%**
Média	8,1%	19,2%	**11,1%**

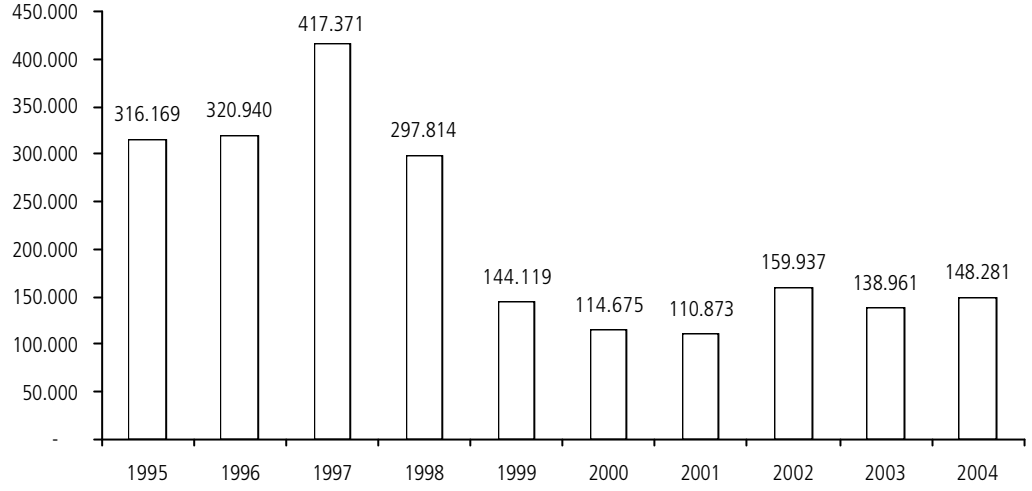
Fonte: MPS/Dataprev.
Elaboração: Disoc/Ipea.

Nota-se que à medida que a regra de transição do fator vai diminuindo seu efeito atenuador sobre a incidência dele mesmo, a economia vai-se tornando maior. A redução nos gastos com o pagamento de benefícios para as mulheres é sempre superior a dos homens devido ao já mencionado efeito negativo do fator para as mulheres (sempre inferior ao dos homens). Dessa forma, a economia acumulada após cinco anos de vigência do fator previdenciário foi estimada em 11,1% do valor potencialmente gasto com benefícios concedidos a partir de dezembro de 1999.

Já a desaceleração do ritmo de concessões de ATCs – o outro efeito que influi na redução dos gastos com esse tipo de benefício – pode ser observado no gráfico 7.

5. Note-se, que, apesar de o fator entrar em vigência em dezembro de 1999, a economia estimada para esse ano não foi calculada, por ser muito pequena.

GRÁFICO 7
Concessão de aposentadorias por tempo de contribuição (1995-2004)



Fonte: MPS/Dataprev.

De acordo com o gráfico 7, até 1998, o número de ATCs concedidas anualmente era quase sempre superior a 300 mil. Em 1999, justamente o primeiro ano de vigência da Emenda Constitucional nº 20, a quantidade de concessões foi reduzida para quase 144 mil. Nos anos seguintes, caiu um pouco mais, mas termina 2004 com 148,2 mil concessões. Dessa forma, esse movimento de queda do número de concessões também pode ser considerado como responsável pela diminuição das despesas com ATCs.

Assim, com base no que foi apresentado na tabela 7 e no gráfico 7, a entrada em vigor do fator previdenciário gerou sensível economia para as contas do INSS, em relação aos gastos com o fluxo acumulado de ATCs concedidas. Tal economia é resultado de dois movimentos: o desconto no valor dos benefícios pela incidência do fator e a redução do fluxo de concessão de ATCs.

4.3.5 Fator versus limite de idade

A fórmula do fator coloca a expectativa de sobrevida da pessoa no momento de aposentadoria de forma inversamente proporcional ao seu valor; ou seja, quando as condições gerais da população melhoram, e isso se reflete na elevação da expectativa de sobrevida, o valor do fator diminui. É gerada, então, uma incerteza do segurado contribuinte em relação ao momento de requerer sua aposentadoria e em relação ao valor de seu benefício.

O Decreto nº 3.266, de novembro de 1999, atribui competência ao IBGE e fixa a periodicidade para a publicação da tábua completa de mortalidade do Brasil, que deve ser sempre no primeiro dia útil de dezembro de cada ano. A tábua completa de mortalidade adotada em dezembro refere-se, sempre, ao ano anterior. A partir de sua publicação, já passa a valer para fins de cálculo do fator previdenciário.

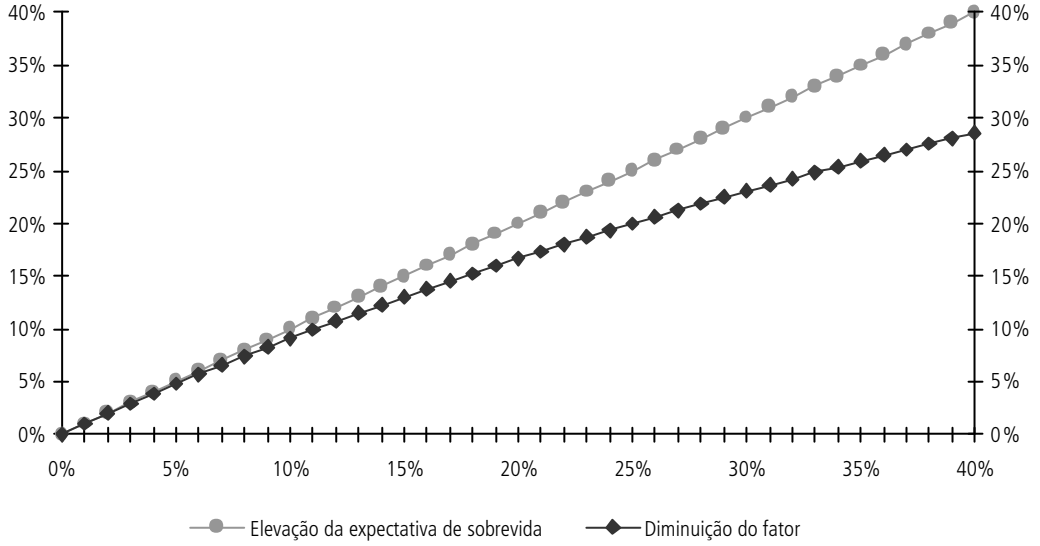
As tábuas de mortalidade são calculadas diretamente com os dados do censo, como base, e das estatísticas vitais (registros de nascimentos e de falecimentos). Para os anos

intercensitários, o cálculo da tábua de mortalidade é feito por interpolação entre os dados da última tábua de mortalidade calculada e uma tábua de mortalidade, adotada pelo IBGE. Incorporam-se também as informações da Pnad e das estatísticas vitais de nascimento e de óbito, para cada ano. Assim, surgem as atualizações anuais da tábua de mortalidade.

Antes da divulgação dos dados do censo de 2000, as tábuas de mortalidade para os anos de 1999, 2000 e 2001 eram calculadas da forma descrita anteriormente, com base em informações do censo de 1991. De posse das informações do censo mais recente, foi possível ao IBGE construir tábuas de mortalidade para 2002 em diante, incorporando efetivamente os dados mais recentes sobre mortalidade infantil e estrutura por idade das taxas de mortalidade por sexo da população brasileira. Para os anos posteriores a 2000, a metodologia seguida para realizar as projeções foi a mesma, mas se usou na interpolação a tábua de mortalidade de 2000.[6]

O gráfico 8 mostra a relação entre a elevação da expectativa de sobrevida e a diminuição do valor do fator previdenciário para os mesmos tempos de contribuição e idades.

GRÁFICO 8
Elevação da expectativa de sobrevida x diminuição do fator (1999-2004)



Fonte: Disoc/Ipea.
Obs.: Mesmos tempos de contribuição e idades.

De acordo com o gráfico, quanto maior a elevação da expectativa de sobrevida, menor é a diminuição proporcional do valor do fator. Posto de outra forma, a elasticidade da expectativa de sobrevida/diminuição do fator é negativa e seu valor se situa entre 0 e –1.

A tabela 8 mostra os valores, para certas idades, da expectativa de sobrevida, calculados pelo IBGE para os anos de 1999 a 2003.

6. Para o detalhamento da incorporação dos dados do censo de 2000 e da construção da tábua de mortalidade ver Oliveira e Albuquerque (2003).

TABELA 8

Expectativa de sobrevida conjunta para diversos anos e idades, variação desta e diminuição do fator (2003-1999)

Idade	1999	2000	2001	2002	2003	Variação 2003-1999 (em %)	Diminuição do fator[1] 2003-1999 (em %)
48	27,0	27,1	27,2	29,7	29,8	10,63	9,61
49	26,1	26,3	26,4	28,9	29,0	10,99	9,90
50	25,3	25,5	25,6	28,1	28,2	11,36	10,20
51	24,5	24,7	24,8	27,3	27,4	11,73	10,50
52	23,7	23,9	24,0	26,5	26,6	12,16	10,84
53	23,0	23,1	23,2	25,7	25,8	12,55	11,15
54	22,2	22,3	22,4	24,9	25,1	13,02	11,52
55	21,4	21,5	21,6	24,2	24,3	13,51	11,90
56	20,6	20,8	20,9	23,4	23,5	14,03	12,30
57	19,9	20,0	20,1	22,7	22,8	14,59	12,73
58	19,2	19,3	19,4	21,9	22,1	15,19	13,19
59	18,4	18,5	18,6	21,2	21,3	15,89	13,71
60	17,7	17,8	17,9	20,5	20,6	16,58	14,22
61	17,0	17,1	17,2	19,8	19,9	17,32	14,76
62	16,3	16,4	16,5	19,1	19,2	18,19	15,39
63	15,6	15,7	15,8	18,5	18,5	19,06	16,01
64	14,9	15,0	15,1	17,8	17,9	20,08	16,72
65	14,2	14,3	14,4	17,1	17,2	21,12	17,44

Fonte: Elaboração da Disoc/Ipea com base em dados do IBGE.

Nota: [1] Para mesmo período de contribuição.

Obs.: Existe grande diferença entre as expectativas de sobrevida entre 2002 e 2001, pois, para os anos de 1999 a 2001, foi utilizada a tábua completa divulgada na época; logo, antes da revisão metodológica feita pelo IBGE. Tal resultado não pode ser considerado viesado, pois essas tábuas foram utilizadas no cálculo do fator.

Como pode ser observado, a expectativa de sobrevida utilizada para o cálculo do fator previdenciário sofreu elevações entre pouco mais de 10%, para a idade de 48 anos, e para mais de 21%, para a idade de 65 anos, no intervalo de cinco anos. Isso ocasionou quedas entre 9,61% e 17,44% nos valores do fator. Conseqüentemente, para aposentar-se sem mudança no valor do fator e com as mesmas idades, tornou-se necessário contribuir por períodos entre 10% e 21% maiores, ao se comparar o fator calculado com a tábua de 1999 e de 2003.

A maior variação ocorreu entre as tábuas de 2001 e 2002, divulgadas em dezembro de 2002 e 2003, respectivamente. Tal variação se deveu à revisão da metodologia utilizada pelo IBGE, conforme apresentado anteriormente, e representou diferença significativa no intervalo de apenas 12 meses. As expectativas de sobrevida variaram entre 2,4 e 2,7 anos de um ano para o outro, o que acarretou diminuição elevada do fator em curto período.

É de esperar que, já tendo sido feita a revisão metodológica, para o futuro, a série da tábua completa de mortalidade não sofra outra grande variação de um ano para o outro. No entanto, de acordo com o próprio IBGE, as projeções de população por sexo e grupos de idade devem ser revistas sempre que novas informações surjam, quer de censos demográficos, pesquisas domiciliares, entre outras – um vez que fazem parte de um processo contínuo de atualização.

Dessa forma, novas mudanças bruscas nas tábuas de mortalidade não devem ser descartadas. O que aumenta a incerteza dos segurados sobre seus futuros benefícios de aposentadoria.

Portanto, por mais que exista certa previsibilidade para expectativa de sobrevida, é da natureza da fórmula do fator a existência da incerteza para o segurado em relação ao valor que receberá de benefício, dado que a tábua de mortalidade é atualizada anualmente. E para tornar a situação mais complexa e incerta do que, de fato, ela é, os valores de expectativa de sobrevida variam anualmente não apenas em razão das condições da população, mas também em decorrência de mudanças e/ou de aprimoramentos metodológicos em seu cálculo. Além disso, é de esperar que, com a publicação dos dados dos futuros censos, sempre haja uma verdadeira mudança de patamar das expectativas de sobrevida, conforme pode ser observado na tabela 8 para os valores de 2001 e 2002.

5 O SISTEMA E O FATOR PREVIDENCIÁRIO: REGRAS GERAIS, TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS E IMPLICAÇÕES SOBRE FINANCIAMENTO DE LONGO PRAZO

A regra do fator previdenciário e a avaliação de suas conseqüências sobre o segurado por ela atingido, como realizada na seção 4, não esgotam este trabalho.

Esta seção introduz os outros elementos sugeridos no Termo de Referência – "o papel social da previdência, a realidade demográfica e o contexto do financiamento previdenciário" – como fatores co-determinantes da Lei nº 9.876, de 26 de dezembro de 1999.

Observe-se que, por ocasião da aprovação da Emenda Constitucional nº 20/98, era propósito explícito de governo estabelecer uma idade mínima para aposentadoria no Regime Geral – 60 anos para os homens e 55 para as mulheres –, mas tal regra não foi aprovada pelo Congresso Nacional (por diferença de um voto). Houve limites, contudo, aprovados na Emenda Constitucional nº 20/98 para o caso de aposentadoria proporcional (53 anos de idade para homens e 48 anos para mulheres).

Posteriormente, já no governo atual, introduziu-se a idade mínima para a aposentadoria no setor público (EC 41/2003), deixando-se de fazê-lo no RGPS, pela suposição de que a legislação infraconstitucional do fator previdenciário já seria suficiente para criar, na prática, a regra retardatária das aposentadorias – fato que se confirma neste trabalho.

A justificativa que o Ministério da Previdência faz do retardamento da aposentadoria por tempo de serviço/contribuição apresenta diferentes argumentos, entre os quais se destacam: *i*) tempo de serviço/contribuição não é risco previdenciário justificador de aposentadoria, e por tal princípio não se justificaria a aposentadoria por tempo de contribuição; *ii*) há um claro movimento de transição demográfica – expresso pela rápida elevação das expectativas de sobrevida das pessoas com 60 anos de idade ou mais. Essa mudança rápida do padrão demográfico acarretaria custos previdenciários evidentes, pelo fato de se manter por anos adicionais o dispêndio com os benefícios previdenciários, precocemente adquiridos; e *iii*) o efeito demográfico da elevação das expectativas de sobrevida combinado com os efeitos expansivos da inclusão previdenciária e assistencial a partir da Constituição de 1988, elevaria sobremaneira o "estoque de benefícios em manutenção".

Isto posto, justificou-se em favor da idade mínima para aposentar-se, ou da Lei do Fator, com base em distintos argumentos, quer de natureza fiscal-demográfica, quer de natureza de justiça distributiva, embora esse último não esteja explícito. Uma vez que não pode ser diretamente deduzido, como se faz com o argumento fiscal, o argumento da justiça distributiva requer fundamentação ético-política para tornar-se válido.

O argumento fiscal-atuarial e demográfico e o argumento da justiça distributiva mencionados no Termo de Referência para avaliação da Lei do Fator são completamente distintos. O primeiro explicita uma situação factual, demográfico-fiscal determinada; o segundo tenta justificar uma mudança normativa em função dos argumentos de caráter ético-social na seguridade social. Serão examinadas, separadamente, essas duas abordagens (seções 5.1 e 5.2) para que, ao final, seja interpretado o seu significado à luz dos objetivos deste trabalho.

5.1 ARGUMENTO DEMOGRÁFICO-FISCAL

O cerne do argumento fiscal-demográfico de que se utiliza para justificar a Lei do Fator, bem como para restringir outros benefícios da seguridade, aponta para uma tendência presumivelmente explosiva do estoque de benefícios em manutenção no sistema previdenciário.

O estoque de benefícios previdenciários e assistenciais comparece no orçamento da seguridade social como despesa em cada exercício (estoque de benefícios emitidos), mas seu nível e evolução ano a ano tem pequena relação com a situação conjuntural. A variável "estoque" depende dos fluxos de entrada e de saída em cada ano, que, por seu turno, refletem variáveis demográficas e regras previdenciárias de longo prazo.

O movimento ano a ano do estoque de benefícias tem a seguinte configuração:

$$E_{t0}\ (+) \quad \Rightarrow \quad (-) \quad \Leftarrow \quad = E_{t1},$$

Fluxo de concessão de benefícios em t1

Refluxo de cessação de benefícios em t1

em que E_{t0} é o estoque de benefícios no fim do ano zero, a concessão de benefícios é um fluxo anual no ano t1 e a cessação de benefícios é um refluxo também no ano t1.

Observe-se que a variável síntese relevante em cada ano – E_{t1} –, para efeito do cálculo financeiro, é fruto de três outras: do acumulado no ano anterior e dos dois movimentos opostos de novas concessões (por aquisição de direito), deduzidas as cessações de benefícios por extinção do risco previdenciário que lhe deu origem; ou ainda por morte do beneficiário. Afora motivos previdenciários para cessar benefícios, há também os cancelamentos por ilegalidade na concessão. A variável E_{t1} resultante é a soma algébrica das três anteriores.

Durante o período 1991-2004, portanto depois da entrada em vigor das regras previdenciárias oriundas da Constituição de 1988 (regulamentadas pelas Leis nºs 8.212 e 8.213, de junho de 1991, mas aplicados somente a partir de 1992), o estoque de benefícios pagos pelo INSS evoluiu de 12,63 milhões para 23,15 (dez. 2004). Essa evolução corresponde ao crescimento real de 83,2% (1991-2004), ou a um crescimento médio anual (1991-2004) de 4,8% ao ano (ver taxas de incremento dos benefícios nas tabelas 9 e 10).

Essa mesma variável – estoque de benefícios – apresenta, segundo os dados dos registros administrativos do Ministério da Previdência, trajetória praticamente idêntica no período de 1980-1991, portanto anterior às regras da Constituição de 1988, quando seu crescimento médio anual foi de 4,5% ao ano. Em 1980,[7] os benefícios em estoque eram de 7,8 milhões, passando a 12,6, em 1991.

Esses dois períodos consultados mereceriam uma análise mais detalhada dos movimentos de fluxo e refluxo que causaram impacto na variável "estoque", de forma que sejam levadas em conta as semelhanças e diferenças nos dois períodos. Mesmo sem uma análise estatística mais minuciosa, que foge ao objetivo deste trabalho, pode-se deduzir algumas conclusões sobre as similitudes e diferenças da variável em exame nos dois períodos.

Ao considerar o suposto de que foram, *grosso modo*, invariáveis as regras de concessão de benefícios previdenciários no período 1980-1991,[8] pode-se deduzir que a taxa de evolução do estoque no período – 4,5% ao ano – esteve basicamente determinada pelo fator demográfico, tanto no fluxo das "concessões" quanto no refluxo das "cessações". Esse fator, por seu turno, reflete, no período, a maturação dos direitos trabalhistas – previdenciários de uma fase de alto crescimento do emprego formal – anos 1950 e 1960.

Por outro lado, o período que se inicia depois de 1991 e vai até o presente é demarcado por várias mudanças de regras previdenciárias e assistenciais que afetam a variável "concessões". Exemplos peculiares são a ampliação da Previdência Rural e seu imediato efeito sobre concessão de benefícios entre 1993 e 1996; a aplicação da Lei Orgânica da Assistência Social no que se refere ao Benefício de Prestação Continuada (BPC) – a partir de 1995, com ampliação significativa do estoque de benefícios entre 1995 e 1998; e, por último, em 2003, a ampliação do direito de percepção do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC-Loas), estabelecido aos 65 anos de idade, pelo Estatuto do Idoso (2003), em vez dos 67 anos originalmente estabelecido pela Loas.

Por sua vez, o período de 1992 a 2004 também recepcionará a maturação de direitos trabalhistas contraídos na década de 1970, e tornados maduros, em termos previdenciários, de 30 a 35 anos depois, como o são os direitos de aposentadoria por tempo de serviço.

Do ponto de vista puramente estatístico, o padrão de crescimento dos benefícios previdenciários antes e depois da Constituição de 1988 não muda em termos de incremento físico. No entanto, muda a composição de benefícios, refletindo entre períodos (1980-1991 e 1991-2004), e dentro do último período (1991-2004), algumas mudanças demográficas e de regras havidas, das quais se destaca a do fator previdenciário no último período, como se verá adiante.

7. O ano de 1980, aqui tomado como base de comparação, é o ano mais antigo da série de dados do Ministério da Previdência, disponível para a variável estoque de benefícios.

8. Houve pequenas inovações no período, como é o caso da regulamentação previdenciária do trabalho doméstico (1983), que terá efeito sobre estoque pela via das novas "concessões", mas não o é de grande monta. Nesse período, o padrão de direito social previdenciário é aquele previsto na Consolidação das Leis de Trabalho (CLT) (1943), combinado com a Lei Orgânica da Previdência Social (1954).

TABELA 9

Benefícios em estoque emitidos pelo Sistema INPS-INSS (1980-2004)

(Em %)

Períodos	Taxa de incremento médio anual					
	Benefício por tempo serviço	Benefício idade	Invalidez	Pensão por morte	Auxílio-doença	**Total de benefícios em estoque**
1980-1991	6,6	4,9	4,4	6,6	-2,0	**4,5**
1991-2004	7,1	6,7	1,6	3,5	8,9	**4,8**
1991-1999	10,2	8,6	0,9	3,7	-1,4	**5,1**
1999-2004	2,2	3,7	2,7	3,0	25,6	**4,2**

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – 2004 – e Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps) – vários anos.

TABELA 10

Benefícios em estoque emitidos pelo INSS em cada ano

(Em % de participação no total)

Anos	Tempo contribuição	Idade	Invalidez	Pensão por morte	Auxílio-doença	Outros	**Total**
1980	9,76	21,58	16,51	23,06	8,96	20,14	**100,0**
1991	12,01	22,50	16,25	28,80	4,11	16,34	**100,0**
1999	17,43	28,53	11,70	25,87	2,44	14,03	**100,0**
2004	15,84	27,90	10,92	24,49	5,98	14,87	**100,0**

Fonte: Aeps – vários anos.

As tabelas 9 e 10, sobre evolução do estoque de benefícios previdenciários nos últimos 25 anos, apresentam informações muito relevantes para analisar e interpretar as determinantes demográficas e de regras previdenciárias que co-determinam o nível e a composição desses estoques em cada período.

O primeiro período (1980-1991) é de uma previdência social estritamente calcada nos direitos trabalhistas estruturados a partir da Consolidação das Leis do Trabalho (1943). O estoque de benefícios cresce, em média, 4,5% ao ano, e os benefícios que mais cresceram foram aposentadoria por tempo de serviço – 6,6% ao ano – e as pensões por morte – 6,6% ao ano.

Observe-se que nesse primeiro período quase todos os benefícios permanentes da tabela 9 (tempo de serviço, idade, invalidez e pensões por morte) estão direta ou indiretamente associados a eventos ou a riscos demográficos incidentes nos anos 1980, relativamente a uma população incorporada ao seguro social nos anos 1950 e 1960. A taxa média final – 4,5% ao ano –, provavelmente, deve refletir a aceleração do seguro social formal nos anos 1950-1960, quando o mercado de trabalho formal se expandiu a taxas anuais superiores aos 4% ao ano.

Por outro lado, o movimento de expansão do estoque no segundo período, 1991-2004, é mais complexo. Continua a refletir o processo de crescimento do mercado de trabalho (agora relacionado aos anos 1970), mas refletirá também as regras expansivas da cobertura previdenciária e assistencial dos anos 1990 (pós-Constituição).

Mas, para o que importa analisar neste trabalho mais de perto, esse segundo período contém duas fases distintas – de 1991 a 1999 e de 1999 a 2004. Na primeira, há uma forte aceleração dos benefícios por tempo de serviço e por idade – crescimento respectivo de 10,2% e 8,3%. Na segunda, já sob vigência da Lei do Fator, cai fortemente a taxa de crescimento do estoque de aposentadoria por tempo de contribuição para 2,2%, e de aposentadoria por idade para 4,1%. Obviamente a queda nos benefícios

por tempo de serviço/contribuição somente apresenta desaceleração brusca a partir de 1999, depois de uma superaceleração antes da promulgação da Emenda Constitucional nº 20, de dezembro de 1998. Por seu turno, as aposentadorias por idade também desaceleram o ritmo de crescimento, provavelmente fruto de diluição no tempo do impacto da alta acumulação ocorrida no período 1993-1995 (Previdência Rural).

O estoque total de benefícios cresce no último qüinqüênio à taxa média de 4,2%, portanto, aquém do seu padrão histórico. Esse resultado é em parte atribuível a movimentos de acomodação demográfica, mas certamente depende fortemente da Lei do Fator Previdenciário.

Fica-se a dever uma análise mais aprofundada do impacto demográfico ou normativo de cada benefício ao longo desse quarto de século, visto que tal enfoque escaparia ao escopo deste trabalho.

Pelo exposto, depreende-se da informação estatística analisada, a conclusão de que há uma aparente estabilização do patamar de crescimento do estoque total de benefícios previdenciários no nível de 4% a 4,5% ao ano, que provavelmente reflete um padrão histórico dos últimos 25 anos. Mas é certo que a elevação da expectativa média de sobrevida da população idosa deverá ter alguma influência a longo prazo na evolução dessa variável-síntese: o estoque de benefícios. Isso, contudo, não tem caráter explosivo, até porque a tendência demográfica de longo prazo não se manifesta abruptamente. Projeções para o futuro precisam levar em conta os vários determinantes dessa variável-síntese. Alternativamente, pode-se adotar sua tendência observada no passado, com o que se fica mais próximo do movimento real.

Do ponto de vista da evolução da despesa com benefícios previdenciários e assistenciais, pode-se, portanto, concluir que o sistema INSS está operando em patamar de normalidade, relativamente aos riscos previdenciários previsíveis – com taxa de incremento física do *quantum* de benefícios pouco acima dos 4% ao ano. A outra variável importante (de despesa) é a taxa de incremento do "preço" dos benefícios. Mas essa é uma outra discussão, que tem que ver com salário mínimo, e não é objeto deste texto. [9]

5.1.1 Despesa previdenciária e benefícios por tempo de contribuição

Nesta subseção não se tem a pretensão de discutir tendências gerais de longo prazo para o financiamento da Previdência, o que escaparia ao objeto central deste trabalho. Restringe-se, como o próprio título sugere, à relação específica com o benefício por tempo de serviço/contribuição. Da forma como se analisou, na subseção precedente, a evolução do estoque de benefícios previdenciários e assistenciais pagos pelo INSS, fica destacável a evolução do subestoque de aposentadorias por tempo de serviço. Essa variável-síntese revelou clara tendência de aceleração em todos os subperíodos analisados, à exceção do qüinqüênio 1999-2004, portanto, já sob a restrição da Lei do Fator Previdenciário. Do ponto de vista estritamente demográfico-fiscal, a vigência da regra original de direito previdenciário para aposentadoria por tempo de serviço produziria, certamente, uma elevação na taxa de incremento do estoque total de benefícios e, por

9. Para uma análise específica desse assunto, ver Delgado (2005).

essa via, na despesa previdenciária total acima daquilo que é normal em termos de cobertura a riscos previdenciários.[10]

Observe-se que, pelos dados intertemporais dos benefícios em estoque mostrados na tabela 9, o crescimento de aposentadoria por tempo de serviço é fortemente responsável pelo incremento do estoque médio de benefícios, quando se comparam os períodos 1980-1991 e 1991-2004. Essa tendência se inverte no período 1999–2004 pelas razões analisadas neste trabalho.

Mas o argumento fiscal ainda é frágil, do ponto de vista previdenciário, para justificar uma restrição legal às expectativas de direito dos segurados da Previdência que, contribuindo por 35 anos, tenham planejado aposentar-se no limiar dos 50 anos. Nesse ponto está, provavelmente, o cerne da questão. Essa população – relativamente jovem – que obtinha esse direito de se aposentar sob regras construídas para um sistema previdenciário restrito em termos de População Economicamente Ativa (PEA) e para uma dada pirâmide etária, vigente no Brasil em meados do século passado – defronta-se, hoje, com situação previdenciária, demográfica e fiscal completamente diversa. Mas a mudança de situação demográfica, previdenciária (taxa de cobertura) e fiscal não é justificativa ético-social relevante para argumentar contra o critério exclusivo de "tempo de contribuição". O fato de esse critério (tempo de contribuição) não contemplar um risco previdenciário é que o fragiliza. Isso combinado com a mudança da situação demográfica, a elevação das expectativas de sobrevida da população com 50 anos ou mais[11] evidenciam a precocidade da aposentadoria e suas conseqüências previdenciárias.

Do exposto, depreende-se que a aposentadoria por tempo de serviço, legal e legítima no direito previdenciário brasileiro, justificou-se para um dado cenário do sistema previdenciário e da situação demográfica brasileira, mesmo não se inserindo nos critérios clássicos de risco securitário: idade, invalidez, viuvez, desemprego involuntário, etc. Alterado o cenário demográfico e fiscal da Previdência, não há como justificar o direito antigo. Logo surgiram as restrições como nova regra nos regimes próprios do setor público – limite de idade no serviço público e fator previdenciário no RGPS – com aparência de que o argumento demográfico-fiscal explicaria e justificaria quaisquer restrições de direito social.

Ora, a expectativa de direito de quem trabalhou por 35 anos e planejou sua vida com base no marco legal vigente requer algo mais para justificar a mudança de regras. Esse é, portanto, o tema das subseções seguintes.

5.2 O ARGUMENTO DA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

O Termo de Referência que suscitou este trabalho afirma, em sua justificativa inicial, o seguinte:

10. A taxa anual de crescimento em termos reais do valor dos benefícios é uma soma da taxa de incremento do estoque, acrescida da taxa de variação do "preço" dos benefícios mais um resíduo, fruto dos pagamentos de precatórias e de outras sentenças judiciais transitadas em julgado (ver expressão matemática dessa taxa no Anexo). Essa taxa vem crescendo cerca de 8% ao ano na última década, com forte dependên cia de evolução do estoque médio de benefícios (cerca de 4,5% ao ano).

11. Somente no período 1999-2004 a estimativa do IBGE calculou uma melhora de 13,5% para a expectativa de sobrevida das pessoas com 55 anos de idade ou mais, grupo que certamente é portador de tempo de 35 anos de contribuição.

A Lei nº 9.878, de 26 de novembro de 1999, instituiu uma nova regra de cálculo dos benefícios do Regime Geral da Previdência Social – RGPS, o fator previdenciário, com objetivo de possibilitar maior justiça distributiva e melhor resultado financeiro (...).

O fator previdenciário tem por objetivo criar estímulos à postergação voluntária do momento da aposentadoria do segurado em idade precoce (anterior aos 60 anos de idade), fenômeno que, de acordo com grande parte dos especialistas previdenciários, é fonte muito importante de desequilíbrio atuarial e financeiro em diversos sistemas previdenciários no mundo.

Nesses citados parágrafos, como em alguns outros do Termo de Referência, aparecem justificativas atuariais, financeiras e demográficas em favor do limite de idade para aposentar-se, misturadas ao argumento de justiça social. Aparentemente há uma confusão, que merece esclarecimento.

Na verdade, o Regime Geral da Previdência Social e, de maneira mais geral, a seguridade social brasileira, passaram, durante o período 1992-2004, por várias experiências de ampliação de cobertura e atendimento, com evidente propensão à redução de desigualdade e ao combate à pobreza. Essas experiências, regulamentadas em lei (Leis nºs 8.212 e 8.213, de 1991), como é o caso explicitamente da Previdência Rural, ou da Lei Orgânica da Assistência Social, realizam, cada uma a seu modo, o objetivo da justiça distributiva no sentido ético-jurídico da expressão (cf. Norberto Bobbio, 2003): tratam desigualmente os desiguais e estabelecem direitos sociais que capacitam esses grupos excluídos a ingressarem no sistema de proteção social, fundamentado em direitos.

Promover justiça distributiva em seguridade social requer recursos fiscais adicionais para estender direitos previdenciários às populações excluídas do mercado formal de trabalho. Ora, salta aos olhos que a Lei do Fator não se enquadra nesse grupo de normas previdenciárias e/ou assistenciais expansivas de direitos sociais. Ao contrário, ela é parte do movimento restritivo aos direitos trabalhistas – previdenciários inaugurados pela CLT.

Mas mesmo que se acuda à justificativa doutrinária da seguridade social para argumentar em favor da Lei do Fator, pelo fato de não haver risco previdenciário no tempo de serviço/tempo de contribuição, não se pode também incluir essa linha de argumentação no rol da justiça distributiva. Isso porque à Lei do Fator não se associa quaisquer benefícios redistributivos na linha da universalização da seguridade social. E mesmo tendo ocorrido avanços na universalização previdenciária no Brasil da década de 1990, não se deve tal movimento às teses restritivas de cunho atuarial, demográfico e fiscal que justificaram, à época, a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, a Lei do Fator, novembro de 1999, e a própria Emenda nº 41, de dezembro de 2003.

Finalmente, deve-se concluir esta seção ponderando no sentido de que, mesmo sem o argumento da justiça distributiva, a tese do limite de idade para aposentadoria é justificável pelos argumentos de mudança demográfica, fiscal e atuarial na Previdência e, ainda, pelo princípio de que o tempo de serviço/contribuição não é risco previdenciário. Essa tese, implícita à Lei do Fator, está contudo contaminada por excessos de oneração aos segurados atuais, justificando revisão, como se verá na seção seguinte.

6 CONCLUSÕES

Decorridos cinco anos da aplicação da Lei do Fator Previdenciário, o Conselho Nacional de Previdência Social colocou, à guisa de avaliação, algumas questões relacionadas às conseqüências econômicas e sociais da aplicação dessa norma previdenciária.

A avaliação, objeto deste trabalho, põe seu foco em duas linhas de pesquisa, ambas solicitadas pelo CNPS: *i*) a aferição do impacto da Lei do Fator sobre os segurados do RGPS, em termos de idade, do valor das aposentadorias e da resultante de tais impactos sobre a economia previdenciária; e *ii*) a análise e interpretação dos efeitos de longo prazo da Lei do Fator, na perspectiva do princípio do interesse geral previdenciário.

A primeira linha de pesquisa é respondida mediante análise de corroboração de hipóteses estatísticas, empiricamente aferidas. A segunda linha – interpretação do princípio do interesse geral previdenciário – é objeto do confronto de diferentes argumentos invocados na justificação da Lei do Fator: tendências demográficas, equilíbrio fiscal e justiça social.

A análise empírica do período 1999-2004 comparada ao período anterior (1995-1998) – portanto, antes e depois da Lei do Fator –, como também da EC 20/98, revela resultados significativos, a saber: *i*) forte reversão no fluxo anual de concessão das aposentadorias por tempo de contribuição – cai a média anual de 339,8 mil para 136,2 mil; *ii*) elevação significativa na média de idade dos aposentados entre períodos – aumento de 49,7 anos para 52,2, para as mulheres, e de 54,3 anos para 56,9, para os homens; *iii*) 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; e *iv*) forte desaceleração no estoque de benefícios por tempo de contribuição em manutenção, que tivera taxa média de incremento de 11,2% ao ano entre 1991 e 1998, e passou a ter incremento médio de 2,2% ao ano entre 1999 e 2004 – com conseqüente diminuição na taxa de incremento da despesa previdenciária total – da ordem de 1,0 ponto percentual ao ano.

Os resultados supramencionados refletem, no período considerado, os efeitos cumulativos da EC 20/98, promulgada em 18 de dezembro de 1998, e da Lei do Fator Previdenciário, vigente a partir de 26 de novembro de 1999. Quando se isola cada um desses impactos, o que é feito na análise deste texto, os resultados observados vão na mesma direção e ficam devidamente apropriados.

Deve-se advertir que os resultados observados, confrontados com o período base (1995-1998), estão também influenciados pelo movimento de antecipação de aposentadorias – precedentes à promulgação da EC 20/98. Isso afetou a base de comparação. Essas ressalvas, contudo, não invalidam as hipóteses que estão sendo aferidas, no sentido da causalidade invocada.

Outra constatação importante é a de que o valor do fator é sempre menor para as mulheres, comparativamente aos homens, quando se consideram os requisitos habilitadores para ambos solicitarem as aposentadorias. As mulheres têm direito a se aposentarem com cinco anos de contribuição a menos que os homens. Isso é um bônus da norma constitucional, incorporada à regra do fator, mas termina por se converter em ônus pela aplicação da fórmula: as expectativas de sobrevida das idades menores

são sempre maiores, *ipso facto* o seu efeito é rebaixador do índice do fator e do valor da aposentadoria para as mulheres.

Todos os resultados apresentados neste trabalho corroboram claramente a hipótese de que a Lei de Fator retarda aposentadorias e reduz a despesa previdenciária – que eram objetivos, claramente, perseguidos por ocasião da edição da norma.

Por outro lado, a tese de que a Lei do Fator é coerente com o princípio do interesse geral de longo prazo da política previdenciária, interpretado à luz das tendências demográficas, do equilíbrio fiscal e de justiça social, requer esclarecimento, com devida distinção de cada argumento e possível correção de excesso da norma atual.

Do ponto de vista demográfico, há forte evidência de que as tendências de longevidade da população idosa, especialmente as expectativas de sobrevida além dos 60 anos de idade, modificam o quadro referencial da realidade previdenciária brasileira, com conseqüências no próprio direito previdenciário. A aposentadoria por tempo de serviço – gestada no direito trabalhista e previdenciário das décadas de 1940-1950, mantida na reestruturação previdenciária do governo militar (1966), e na própria Constituição de 1988 – tem por referência uma pirâmide etária e um dado perfil de cobertura previdenciária inteiramente distintos da atualidade. Sua manutenção no presente acarretaria uma precocidade da aposentadoria, sem relação com a idade mínima para aposentar-se, que de fato não é sustentável a longo prazo.

No período histórico dos últimos 24 anos (1980-2004), a aposentadoria por tempo de serviço é o benefício que mais cresceu no conjunto dos benefícios suportados pela Previdência Social. Conquanto essa alteração tenha impacto fiscal evidente, pelo seu efeito na taxa de crescimento do estoque total de benefícios, não é o argumento fiscal a justificativa de maior peso para apoiar a Lei do Fator – até porque há outros benefícios que também cresceram no período, em termos de impacto fiscal, como a aposentadoria por idade, e nem por isso se justificaria a eliminação ou a postergação desse direito.

Parece que a tese subjacente à Lei do Fator, parcialmente já vigente na Emenda 20/98 (para as aposentadorias proporcionais) e integralmente vigente na Emenda 41/03 (para os servidores públicos), é o limite mínimo de idade como regra cumulativa necessária à aquisição do direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Essa tese é coerente com os princípios gerais da seguridade social, que associam direitos previdenciários a riscos sociais legitimamente justificadores do seguro social.

O argumento da justiça distributiva que se tenta invocar como justificativa da Lei do Fator parece impertinente. Não há nenhum indício causal de redistribuição social da renda, interna à Previdência Social, relacionado à economia de despesa produzida pela Lei do Fator.

Finalmente, deve-se ponderar sobre o diferenciado alcance de uma regra de idade mínima, comparativamente à Lei do Fator. A primeira é clara, precisa, em geral precedida por uma regra de transição, como de resto temos hoje na aposentadoria do serviço público.

Por seu turno, a Lei do Fator introduziu fórmula para cálculo da aposentadoria que não permite ao segurado conhecer por antecipação sua situação. Isso porque a expectativa de sobrevida de cada idade é variável anualmente calculada pelo IBGE, e decenalmente

revisada por reestimativa com base no censo demográfico. Pode ainda essa estimativa ser objeto de reestimativas por mudança metodológica, melhoria de estimadores ou outros quaisquer avanços na tecnologia estatístico-demográfica do IBGE.

Ora, como essa variável apresenta clara tendência de melhoria (de 2% a 3% ao ano, no período de 1999 a 2004), a fórmula do fator previdenciário tende, a longo prazo, a aumentar a idade mínima de aposentadoria, até atingir os tetos 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 atingido nos limites atuais. Mas 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 lógica estritamente securitária, a necessidade de estabelecer-se o seu limite.

6.1 RECOMENDAÇÕES NORMATIVAS COMPATÍVEIS

Conquanto este trabalho se enquadre na categoria "avaliação de resultados", sem ter necessariamente de proferir recomendações normativas, parece, contudo, que das conclusões deste texto podem ser deduzidas duas teses normativas compatíveis com o conjunto da avaliação:

1) a tese de que o limite de idade para aposentadoria é legítima do ponto de vista do direito previdenciário e das tendências demográfico-fiscais de longo prazo; e
2) a tese de que a Lei do Fator Previdenciário executa uma regra retardatária da aposentadoria, mas exagera na sua formulação ao estabelecer uma normatividade instável e excessivamente onerosa aos segurados do RGPS.

Isto posto, parece recomendável, com a devida vênia dos conselheiros do CNPS, alteração na regra da Lei do Fator que tornasse sua formulação limitada no nível de uma idade mínima. Talvez as mesmas idades ora vigentes no serviço público (EC 41/03) pudessem ser referenciais a essa nova regra do fator, com mudança na fórmula atual da lei, sem necessidade de alteração constitucional.

A fórmula limitada do fator previdenciário, balizada pelo limite de idade, é a seguinte:

$$\text{Fórmula Limitada do Fator} = f' = \frac{tc \times a}{Es} \times \left[1 + \left(\frac{Id + tc \times a}{100}\right)\right] + d_i ;$$

$$\text{em que: } i = H, M \text{ e } d_H = \begin{cases} 0 \text{ se Id} < 60 \\ 1 - f \text{ se Id} \geq 60 \text{ e tc} \geq 35 \end{cases}$$

$$d_M = \begin{cases} 0 \text{ se Id} < 55 \\ 1 - f \text{ se Id} \geq 55 \text{ e tc} \geq 30 \end{cases}$$

Sendo f a fórmula original da Lei do Fator, e d_H e d_M, os complementos-limite, respectivamente, para homens e mulheres.

Essa recomendação, contudo, é uma linha de argumentação que ultrapassa, s*tricto sensu*, uma avaliação de resultados. Ela consta aqui apenas como sugestão, que não tem o mesmo *status* argumentativo das demais seções deste trabalho – principalmente das suas Conclusões. É tão-somente uma colaboração, aberta à discussão, enquanto as Conclusões são uma síntese, logicamente deduzidas, de toda a construção metodológica desta avaliação.

ANEXOS

ANEXO 1

Fórmula da despesa com benefícios e da taxa de incremento anual

A despesa com benefícios previdenciários e assistenciais anualmente pagos pelo INSS depende de duas variáveis-chave: o estoque de benefícios em manutenção e o valor unitário desse benefício. Como esses benefícios são corrigidos anualmente por duas distintas regras de atualização de valor – a taxa de salário mínimo, para os benefícios de salário mínimo; e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), para os demais, com valor acima do salário mínimo –, pode-se, *grosso modo*, escrever a fórmula da despesa com benefícios (1) e sua taxa de incremento anual (2) da seguinte forma:

$$D_t = \sum_{j=1}^{13}\left[\sum_{i=1}^{n} B_{ij}p_{ij} + \sum_{k=1}^{m} B_{kj}p_{kj}\right] + d_t ; \qquad (1)$$

em que:

B_{ij} = i-ésimos benefícios em estoque, emitidos mês a mês, durante um ano, cujo valor unitário é superior ao salário mínimo.

B_{kj} = k-ésimos benefícios em estoque, emitidos mês a mês, durante um ano, cujo valor unitário é igual ao salário mínimo.

d = Valor dos precatórios correspondentes a sentenças transitadas em julgado e incluídos e pagos no orçamento do ano.

P_{ij} = Valor unitário dos benefícios acima do salário mínimo.

P_{kj} = Valor do salário mínimo.

j = Pagamentos mensais, até 13 vezes ao ano, dos benefícios em estoque.

Definido o fluxo anual de despesa, segundo a fórmula expressa (1), a taxa de incremento em termos reais dessa despesa, dadas as regras ora vigentes, é a seguinte:

$$\frac{?D}{D_0} = \left[\frac{?B_{ij}}{B_{tj}} \times \frac{\overline{p}_{ij}}{\overline{p}_{i0}} + \frac{?B_{kj}}{B_{tj}} \times \frac{\overline{p}_{kj}}{\overline{p}_{k0}}\right] + \left[\frac{?p_{ij}}{p_{i0}} \times \frac{\sum B_{ij}p_{ij}}{D_0}\right] + \left[\frac{?p_{kj}}{p_{k0}} \times \frac{\sum B_{kj}p_{kj}}{D_0}\right] + \frac{?d}{D_0} \qquad (2)$$

A fórmula (2) exprime a taxa de incremento anual, que se decompõe em cinco componentes que precisam ser explicitados:

a) $\frac{?B_{ij}}{B_{tj}}$ e $\frac{?B_{kj}}{B_{tj}}$ É a taxa de incremento físico do estoque de benefícios.

b1) $\frac{?p_{kj}}{p_{k0}}$ É a taxa de incremento em termos reais do salário mínimo anual.

b2) $p_{k0} \times \frac{B_{kj}}{B_{tj}}$ — É a proporção em valor dos benefícios em salário mínimo no estoque total $B_{kj.}$

c) $\frac{?\,d}{B_{tj}}$ — É a variação anual dos benefícios pagos mediante precatórios.

d) $\frac{\overline{p}_{ij}}{\overline{p}_{i0}}$ e $\frac{\overline{p}_{Kj}}{\overline{p}_{K0}}$ — Respectivas ponderações dos preços médios dos benefícios entre os períodos-base e o atual.

Sabendo-se, pois, que a "variação física do estoque de benefícios", conforme calculada na seção 3, situa-se ao redor de 4,2% ao ano, com variantes para mais e para menos de acordo com mudanças normativas pré-analisadas, temos, pois, que o segundo termo da equação de incremento da expressão (2) é a taxa de incremento do salário mínimo, ponderada pelo valor dos benefícios do salário mínimo no total, atualmente situado ao redor de 0,36%.

Isto posto, aplicando-se a taxa de incremento do valor dos benefícios para o ano de 2005, o que se pode esperar é o seguinte:

Taxa 2005 =

a)	$\frac{?\,B_{tj} + ?\,B_{kj}}{B_{tj}}$	= 4,0%
b1)	$\frac{?\,p_{kj}}{p_{k0}} \times 0,36 = 1,08 \times 0,36$	~ 3,9%
somatório		~ 7,9 %

Segue-se da soma de a e de b uma taxa de incremento ao redor de 8% ao ano, desprezando-se a variável $(\Delta d/B_{tj})$.

ANEXO 2

Termo de referência

Contratação de pesquisa para desenvolvimento de estudo sobre os impactos do fator previdenciário no RGPS

1 Antecedentes

A Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, instituiu uma nova regra de cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o fator previdenciário, com objetivo de possibilitar maior justiça distributiva e melhor resultado financeiro. O fator previdenciário tem por objetivo criar estímulos à postergação voluntária do momento de aposentadoria do segurado em idade precoce (anterior aos 60 anos de idade), fenômeno que, de acordo com grande parte dos especialistas previdenciários, é fonte muito importante de desequilíbrio atuarial e financeiro em diversos sistemas previdenciários no mundo.

Os impactos gerados por essa nova metodologia foram questionados por alguns conselheiros do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) a partir da sua 103ª Reunião Ordinária, ocorrida em 25 de agosto de 2004, quando foram questionados os novos valores do fator previdenciário decorrentes da atualização da tábua de expectativa de vida calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1º de dezembro de 2003. Alguns conselheiros alegaram que teria havido mudança metodológica no cálculo do fator previdenciário ou da tábua de expectativa de vida.

Naquela ocasião, foi explicado, por representantes do IBGE e deste ministério, que a metodologia de cálculo não foi alterada, mas a súbita modificação nos valores da tábua de expectativa de vida deveu-se à incorporação dos dados obtidos no censo do ano 2000, os quais evidenciaram que as bases para a projeção das tábuas anteriores estavam subestimadas.

Na 105ª Reunião Ordinária do CNPS, o tema retornou à pauta dado que conselheiros representantes da sociedade entendem que, apesar das explicações e tecnicidades do mecanismo de cálculo, o fator previdenciário tem causado prejuízos a alguns beneficiários. Mesmo considerando que o aposentado pode escolher sob qual fator previdenciário se aposentar, desde que atingidas e cumpridas todas as exigências para aposentadoria, julgam que as regras do fator previdenciário podem ser aperfeiçoadas para garantir maior justiça e eqüidade sociais.

Várias das ações desenvolvidas pelo Ministério da Previdência Social (MPS) são avaliadas mediante estudos dos seus impactos. As avaliações das políticas públicas auxiliam a implementação de ajustes necessários para alcançar melhores resultados. No entanto, algumas políticas ainda não foram devidamente avaliadas, como os impactos do fator previdenciário desde sua criação, em 1999, do ponto de vista econômico, financeiro, atuarial, distributivo e social.

Assim, o debate foi concluído com o consenso da necessidade de se fazer um estudo aprofundado e técnico, realizado por especialistas da área previdenciária e atuarial,

para avaliar os impactos que o fator previdenciário teve nas aposentadorias em seus primeiros cinco anos de implementação; e para propor possíveis alternativas de aperfeiçoamento da regra atualmente em vigor.

2 Objetivo

O presente documento tem como propósito a contratação de estudos especializados referentes à análise do fator previdenciário em seus cinco anos de implementação (de 1999 a 2004), de sua pertinência e de eventuais propostas de aperfeiçoamento da legislação previdenciária.

3 Resultados esperados

Espera-se o desenvolvimento de estudos com o objetivo descrito no item anterior, os quais servirão de respaldo para a avaliação da política previdenciária e, eventualmente, sua reformulação. Propostas de alteração da legislação previdenciária devem considerar simultaneamente o papel social da Previdência, a realidade demográfica e o contexto do financiamento previdenciário. As instituições/empresas/pesquisadores responsáveis pela realização dos estudos contratados se encarregarão de desenvolver a metodologia e o roteiro das pesquisas.

4 Requisitos necessários

O pesquisador e/ou as equipes a serem contratadas deverão ser integradas/chefiadas por doutor em Economia, Atuaria, Estatística ou Matemática; com ao menos oito anos de experiência na área de pesquisa; habilidade e presteza em elaboração e/ou coordenação de textos; e experiência prévia em desenvolvimento de pesquisas na área de políticas públicas.

Tendo em vista a complexidade dos trabalhos, fica a cargo do pesquisador/chefe da equipe indicar profissionais para garantir o desenvolvimento satisfatório e em tempo hábil do projeto.

5 Prazo de entrega

O trabalho deverá ser desenvolvido até outubro de 2005.

6 Deslocamentos e recursos

Em caso de instituição pública federal de pesquisa, a Secretaria de Previdência Social dispõe-se a repassar recursos mediante convênio e posterior destaque orçamentário, no valor acordado em termo de referência específico. Em outra hipótese, na ausência de convênio, as viagens que se fizerem necessárias para o desempenho do estudo poderão ser custeadas pela Secretaria de Previdência Social (passagens e diárias).

ANEXO 3

Lista de siglas

Aeps – Anuário Estatístico da Previdência Social

ATC – Aposentadoria por Tempo de Serviço

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

Cobap – Confederação Brasileira de Aposentados

CNPS – Conselho Nacional de Previdência Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

MPS – Ministério da Previdência Social

Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

RGPS – Regime Geral da Previdência Social

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, N. Em torno da noção de justiça. *In*: SANTILLÁN, J. F. **Norberto Bobbio:** o filósofo e a política. Rio de Janeiro: Contraponto, 2003. p. 205-217.

DELGADO, G. Política social e distribuição de renda no Brasil. *In:* **BALTAR**, P. *et al*. (Org.). **Salário mínimo e desenvolvimento**. Campinas, São Paulo: Unicamp, Instituto de Economia, 2005. p. 163-173.

OLIVEIRA, J. C.; ALBUQUERQUE, F. R. P. C. **Projeção da população do Brasil** – Parte 1. Níveis de mortalidade no Brasil à luz dos resultados do Censo 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/home/estatistica/ populacao/tabuadevida/2003/metodologica.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2005.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2006

EDITORIAL

Coordenação
Ronald do Amaral Menezes

Supervisão
Iranilde Rego

Revisão
Luísa Guimarães Lima
Maria Carla Lisboa Borba
Naiane de Brito Francischetto (estagiária)
Sheila Santos de Lima (estagiária)

Editoração
Aeromilson Mesquita
Elidiane Bezerra Borges
Lucas Moll Mascarenhas

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5090
Fax: (61) 3315-5314
Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

Rio de Janeiro
Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609
20044-900 – Rio de Janeiro – RJ
Fone: (21) 2215-1044 R. 234
Fax: (21) 2215-1043 R. 235
Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares

COMITÊ EDITORIAL

Secretário-Executivo
Marco Aurélio Dias Pires

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
9º andar, sala 908
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5406
Correio eletrônico: madp@ipea.gov.br