



DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS E SEUS REDUTORES: O CASO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO E DA FÓRMULA 85/95

PENSION RIGHTS AND ITS REDUCTORS: THE CASE OF PREVIDENCIÁRIO FACTOR AND THE 85/95 FORMULA

¹Clarice Mendes Dalbosco
²Ludmila Kolb de Vargas Cavalli

RESUMO

O texto pretende analisar a aplicação do fator previdenciário na concessão de benefícios de aposentadoria e sua perspectiva de exclusão em face da adoção da chamada fórmula 85/95. Traz à discussão decisão judicial que determinou a não incidência do fator. O trabalho também visa discutir proposta legislativa aprovada em sede de emenda ao projeto de conversão da Medida Provisória 664 de 30 de dezembro de 2014 e objeto de veto presidencial, que instituiu a fórmula 85/95, bem como as alterações conferidas à matéria com a edição da Medida Provisória 676/2015. Traça o prognóstico das opções legislativas em termos de efetividade de direitos sociais, seguindo os parâmetros fixados por organismos internacionais acerca de seguridade social.

Palavras-chave: Direitos fundamentais sociais, Fator previdenciário, Fórmula 85/95, Previdência social

ABSTRACT

Firstly, the text aims to analyze the application of the so-called social security factor as a means toward reduction of the retirement benefits and the hypothesis of its exclusion once adopted the new formula called 85/95 formula. The text also evokes the discussion of a Court rule which established the non-application of the formula factor. Furthermore, the paper is aimed at discussing a bill recently approved by the Brazilian Congress intending converts the Presidential Provisional Measure 664, enacted on December 30, 2014 and its particular presidential veto, which established the so-called 85/95 formula. Finally, it traces a prognosis concerning the legislative options in terms of effectiveness of social rights, following the parameters set forth by international organizations engaged with social security.

Keywords: Social rights, Social security factor, 85/95 formula, Social security

¹ Mestranda em Direito no Programa de Pós Graduação Stricto Sensu da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC, Santa Catarina (Brasil). Professora de Teoria do Direito e Direito da Seguridade Social na Faculdade de Direito de Francisco Beltrão - CESUL, Paraná (Brasil). E-mail: claricemdb@gmail.com

² Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade do Oeste de Santa Catarina - UNOESC, Santa Catarina (Brasil). E-mail: ludmilakvc@gmail.com



1. INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 194 da Constituição Federal de 1988 a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, com finalidade de assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Diferente da saúde e da assistência social, a previdência possui caráter contributivo, e está atrelada ao custeio prévio e à filiação obrigatória, conforme disposto do artigo 201, caput da Constituição Federal.

O Regime Geral da Previdência Social também é norteado pela necessidade de observância do equilíbrio financeiro e atuarial, de modo que a persecução de sua sustentabilidade pode ser compreendida como um mandamento constitucional.

Com a reforma previdenciária trazida pela Emenda Constitucional nº 20/1998 e a edição da Lei nº. 9.876/1999 foram introduzidas profundas modificações nas Leis de Benefício (Lei 8.213/91) e de Custeio (Lei 8.212/91) da Previdência Social. Uma das mais relevantes alterações foi a criação de um fator limitador de salário-de-benefício aos segurados que pleiteiam os benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição e idade.

Desde que foi implantado, o fator previdenciário foi objeto de inúmeras insurgências, em especial pelos representantes das classes trabalhadoras. Em 2010 o Poder Legislativo chegou a aprovar texto normativo que derrubaria o fator previdenciário, mas a iniciativa foi vetada pela Presidência da República. O Poder Executivo vem, desde a época, insistindo na necessidade econômica de sua utilização, sob o argumento de que a aplicação do fator previdenciário seria indispensável ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

A discussão voltou a ganhar fôlego com o processo de conversão da Medida Provisória 664, de 30 de dezembro de 2014, editada pelo Poder Executivo com o intuito de reduzir gastos com os benefícios de auxílio-doença, pensão por morte e auxílio-reclusão. Apesar do contexto de crise econômica que fundamentou a medida, a Câmara dos Deputados aprovou emenda ao texto original prevendo a hipótese de exclusão do fator previdenciário, ainda que parcial, mediante aplicação da fórmula 85/95. O texto foi integralmente aprovado pelo Senado Federal e remetido para a sanção presidencial, que vetou a emenda. Contudo, na oportunidade, a Presidência da República editou nova medida provisória, a MP 676, publicada no Diário Oficial no dia 18 de junho de 2015, que instituiu a aplicação da Fórmula 85/95 Progressiva, que adiante será explanada.



Ante a relevância do tema, este artigo pretende conduzir o debate analisando as razões de decisão judicial do ano de 2010, obtida em controle difuso de constitucionalidade, que determinou a realização do cálculo da renda mensal inicial de um benefício sem a incidência do fator previdenciário, por entender ser o mesmo inconstitucional. Também visa perquirir acerca dos reais efeitos financeiros decorrentes da aplicação de um fator redutor de salários-de-benefício e sua justificação face à correspondente restrição a direitos sociais. Objetiva-se avaliar as diretrizes internacionais de enfrentamento de crise e promoção de direitos securitários, sintetizadas na Recomendação 202 da OIT – Organização Internacional para o Trabalho, de 2012.

Por fim, será objeto de avaliação a medida provisória que introduziu no sistema a fórmula 85/95 progressiva que deve ser observada quando da concessão de benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição, sob enfoque comparativo ao fator previdenciário.

2. O FATOR PREVIDENCIÁRIO

O fator previdenciário foi introduzido no sistema jurídico brasileiro com a Lei 9.876/1999, que alterou dispositivos da Lei n. 8.213/1991 e definiu nova forma de cálculo da renda mensal inicial dos benefícios de aposentadoria. O índice do fator previdenciário, incide de forma obrigatória nas aposentadorias por tempo de contribuição, e, facultativamente, na aposentadoria por idade, somente no âmbito do Regime Geral da Previdência Social. Aplica-se o fator previdenciário sobre o salário de benefício, ou seja, o valor básico utilizado para cálculo da renda mensal dos benefícios de prestação continuada. Salienta-se que nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, o salário de benefício¹ é obtido através da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a 80% de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994, multiplicada pelo fator previdenciário. A criação do fator previdenciário objetivou traduzir o princípio constitucional inserto no art. 201 da Constituição Federal, qual seja, o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social (PANAFIERI; AFONSO, 2013, p.669).

¹ O salário de benefício é o valor básico utilizado para o cálculo da renda mensal inicial dos principais benefícios previdenciários de pagamento continuado, nos termos do art. 28 da Lei n; 8.213/91.



A aplicação do fator previdenciário é alvo de muitas críticas na doutrina e na jurisprudência, pois como a fórmula leva em conta a expectativa de vida do brasileiro, através da tábua de mortalidade publicada anualmente pelo IBGE, o decurso natural do tempo altera o valor dos benefícios dos aposentados em detrimento da modificação nesta expectativa de sobrevida da população.

Quando das discussões acerca da Reforma da Previdência, efetuada através da Emenda constitucional nº 20/1998, o projeto original previa idade mínima para a aposentadoria. Ocorre que a Câmara dos Deputados rejeitou tal hipótese, pois poderia significar um risco à manutenção do fundo previdenciário, haja vista a larga possibilidade de aposentadorias precoces, que considerariam, tão somente, o tempo de contribuição do segurado (TSUTIYA, 2011, p. 285).

Nesse sentido, como política de estímulo à aposentação mais tardia institui-se o fator previdenciário, acenando aos segurados a possibilidade de um benefício maior com a consequente manutenção do nível de vida ao aposentar-se, observado o valor do teto previdenciário (IBRAHIM, 2012, p. 568). Destarte, corrobora a explicação de VIANNA (2010, p 447) ao justificar que “o fator previdenciário foi criado com a finalidade de postergar a aposentadoria do segurado, em face da derrubada da idade mínima proposta pelo governo na PEC que deu origem à Emenda Constitucional nº 20/98”.

O retardamento das aposentadorias contribuiria para o alívio das contas do regime geral, haja vista que tenderia a equilibrar o tempo de contribuição em que o segurado aporta maiores valores ao fundo e o tempo em que receberia efetivamente o benefício.

Sob esta ótica HORVAT JÚNIOR (2008, p. 197) explica que:

A idade não é requisito de elegibilidade, mas sim critério atuarial; assim, temos que não há idade mínima de corte, antes da qual se possa dizer que alguém fica excluído do benefício. O que ocorre a partir de então é que quem se retirar do mercado de trabalho mais cedo, terá seu benefício com valor menor, já que contribuiu menos e irá receber o benefício por mais tempo. O menor valor do benefício serve para reparar o sistema deste ônus.

O artigo 29 da Lei 8.213/1991, que trata do salário de benefício e do fator previdenciário, foi objeto de análise em ações de controle concentrado de constitucionalidade – ADI-MC 2111/DF e ADI-MC 2110/DF. Na oportunidade, o relator Sydney Sanches considerou a aplicação do fator previdenciário constitucional. As razões consubstanciaram-se basicamente em: (i) com o advento da EC nº. 20/98, o texto constitucional deixou de apresentar critérios objetivos para a realização do cálculo do montante do benefício da



aposentadoria, remetendo a matéria à legislação infraconstitucional, razão pela qual se trataria de uma inconstitucionalidade indireta e não apreciável pela via do controle concentrado; (ii) A aplicação do fator previdenciário corrobora com a persecução do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Não houve, neste caso, atribuição de efeitos vinculantes ou *erga omnes* às ADIs 2.110 e 2.111, já que a existência de decisão plenária, em controle abstrato, cujo resultado seja o indeferimento do pedido de medida cautelar, não impede o julgamento de outros processos sobre idêntica controvérsia².

A celeuma acerca da aplicação do fator previdenciário contou com novos capítulos. Em 2010 o Congresso Nacional aprovou o fim do fator (Projeto de Lei de Conversão n. 02/2010). No entanto, a decisão dos parlamentares acabou vetada pelo então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva.

Com a edição da Medida Provisória 664/2014 o executivo federal promoveu alterações na regra de concessão da pensão por morte. Durante o processo de conversão do diploma legal pela Câmara dos Deputados, em maio de 2015, renasceu a discussão acerca da aplicação do fator previdenciário. O texto original sofreu emendas, passando-se a admitir uma nova hipótese de cálculo chamada fórmula 85/95, pela qual o trabalhador se aposenta com proventos integrais (com base no teto da Previdência, atualmente R\$ 4.663,75) se a soma da idade e do tempo de contribuição resultar 85 pontos no caso das mulheres ou 95 pontos para homens.

A emenda proposta pelo Legislativo no processo de conversão da MP 664/2014, que instituiu a fórmula 85/95 pura foi vetada, e a ideia convertida em nova medida provisória, a MP 676/2015, propondo ajustes na fórmula, instituindo caráter progressivo ao somatório dos pontos entre idade e tempo de contribuição.

Nesse ínterim, a aplicação ou não do fator previdenciário é tema atualíssimo e que tem gerado posições divergentes do judiciário, razão pela qual demanda de atenciosa análise, como ora se desenvolve.

² AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PREVIDENCIÁRIO. ART. 60 DA CF. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. FATOR PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUCIONALIDADE. ADI 2.111-MC/DF. AGRAVO IMPROVIDO. I - Ausência de prequestionamento do arts. 60 da Constituição Federal. Incidência da Súmula 282 do STF. Ademais, se os embargos declaratórios não foram opostos com a finalidade de suprir essa omissão, é inviável o recurso, a teor da Súmula 356 desta Corte. **II - O Plenário desta Corte, no julgamento da ADI 2.111-MC/DF, Rel. Min. Sydney Sanches, entendeu constitucional o fator previdenciário previsto no art. 29, caput, incisos e parágrafos, da Lei 8.213/1991, com redação dada pelo art. 2º da Lei 9.876/1999.** Precedentes. III - A existência de decisão plenária, em controle abstrato, de que tenha resultado o indeferimento do pedido de medida cautelar, não impede o julgamento de outros processos sobre idêntica controvérsia. Precedentes. IV - Agravo regimental improvido. (STF - RE: 643213 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 05/06/2012, Segunda Turma, Data de Publicação: ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-120 DIVULG 19-06-2012 PUBLIC 20-06-2012)

3. DA DECISÃO JUDICIAL ACERCA DA INCONSTITUCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DO FATOR PREVIDENCIÁRIO

Em novembro de 2010, o juiz federal Marcus Orione Gonçalves Correia, da 1ª Vara Previdenciária da Justiça Federal de São Paulo, capital, em ação ordinária proposta por Wladimir Nikiforow em face do INSS (autos nº 0009542-49.2010.403.6183), decidiu pela não incidência do fator previdenciário no recálculo da renda mensal inicial do benefício da parte autora. A decisão, ora analisada, apresentou como fundamento vários elementos, a seguir delineados. Inicialmente, destacou o magistrado que, pela Lei nº. 8.212/1991, o cálculo do salário de benefício partia da média aritmética dos últimos 36 salários de contribuição em um universo máximo de 48 meses. Após o cálculo do salário de benefício pela metodologia acima delineada, incidia determinado percentual, de acordo com a natureza do benefício pleiteado. Assim, uma vez realizada a equação obtinha-se a renda mensal inicial (RMI).

Não se pode olvidar que a RMI subordina-se ao teto previdenciário do regime geral da previdência, conforme disposto no art. 28, §§ 3º e 5º da Lei nº. 8.212/1991, bem como ao piso de um salário mínimo (art. 7º, inc. IV da CF). Destaca-se na decisão que, como advento da Lei nº. 9.876/1999, a metodologia de cálculo acima delineada fora alterada em detrimento da criação do fator previdenciário. Atualmente, após realizado o cálculo do salário de benefício (SB), considerando a média das 80% melhores contribuições vertidas pelo segurado em favor da previdência desde julho de 1994, aplica-se o fator previdenciário, que consiste na multiplicação do salário-de-benefício pelo índice gerado a partir da fórmula:

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

Onde
f = fator previdenciário
Tc = tempo de contribuição do trabalhador
a = alíquota de contribuição (0,31)
Es = expectativa de sobrevivência do trabalhador na data da aposentadoria
Id = idade do trabalhador na data da aposentadoria

Como se observa, o cálculo do fator previdenciário se opera por uma fórmula matemática com três constantes (0,31, 1 e 100) e três variáveis (idade, tempo de contribuição e expectativa de sobrevivência (FOLMANN; SOARES, 2011, p. 110).

Em relação à alíquota de contribuição equivalente a 0,31, explica TSUTIYA (2011, p. 287) que esse valor advém do somatório das contribuições da empresa (20%) com a



contribuição do segurado, cuja alíquota máxima (teto da previdência), é de 11%. Em suma, transformando-se a alíquota $20\% + 11\% = 31\%$, representado de forma equivalente por 0,31.

São escassos os documentos que abordam e explicam as razões dessa sistemática de cálculo, bem como ausentes qualquer fundamentação concisa em documentos fornecidos pelo governo ou pelo Ministério da Previdência Social. Diante disso não se conhecem as razões para que se proceda à soma dos índices, ou mesmo porque ele integra o cálculo da maneira como foi estabelecido. Tais incompletudes e dúvidas na composição da fórmula do fator previdenciário gera incertezas e insegurança jurídica.

Na interpretação do juízo que analisou o caso ora examinado, a fórmula do fator previdenciário considera como variantes a idade, a expectativa de sobrevivência e o tempo de contribuição do trabalhador rearranjadas numa fórmula de consistência técnica e metodológica duvidosas, que resultam na renda mensal inicial (RMI) do segurado.

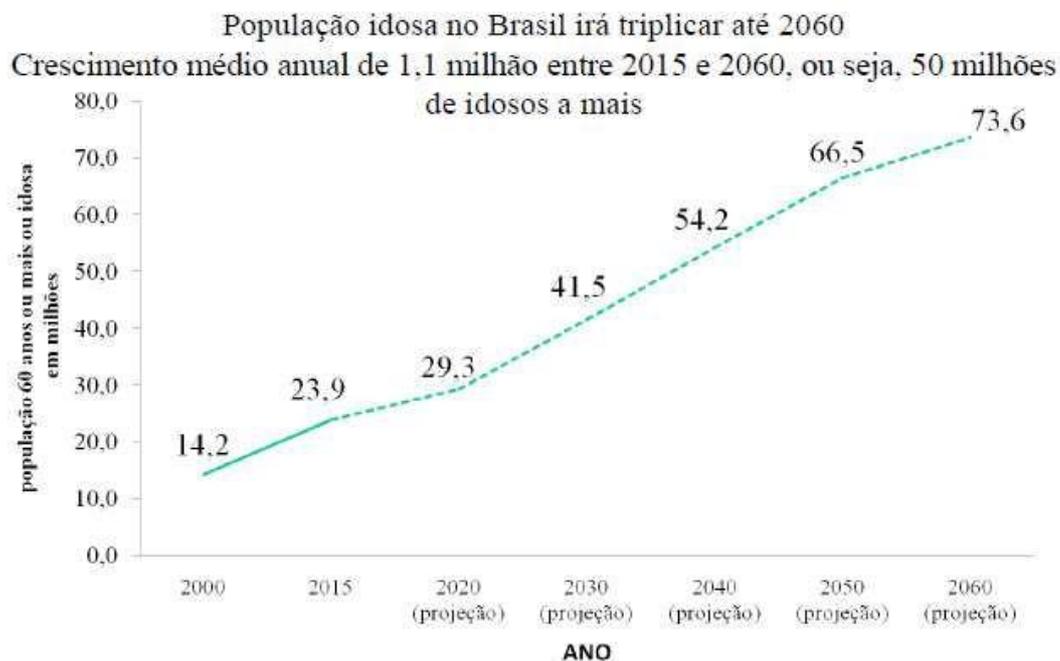
Outra circunstância digna de nota refere-se a expectativa de vida do segurado, cujo índice é obtido a partir da tábua completa de mortalidade construída anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, com referência à média nacional única para ambos os sexos³. A adoção de uma média, de um valor único para todo o território nacional, desconsidera especificidades regionais no cômputo da expectativa de vida. Da mesma forma ocorre quanto às diferenças entre homens e mulheres. É notório que em algumas regiões do país há maior longevidade, assim como é sabido que a expectativa de vida das mulheres difere daquela atribuída aos homens. As tábuas de mortalidade apontam sobremaneira para essa diferença. Assim, seria possível indagar quanto ao prejuízo de algumas categorias de segurado com a unificação deste índice.

A despeito desta análise, observa-se que o relatório divulgado pelo IBGE em 1º de dezembro de 2014 mostrou que a expectativa de vida do homem era de 71,3 anos em 2013, enquanto que as mulheres possuíam expectativa de 78,6 anos, resultando em uma diferença de 7,3 anos. Esta discrepância é absolutamente ignorada na composição do fator previdenciário, já que homens e mulheres são tratados igualmente. Sob essa ótica, os homens terão que trabalhar mais para se aposentar, mas receberão benefício por menos tempo, enquanto que para as mulheres ocorre o contrário, haja vista que contribuirão por menor período, mas terão direito à aposentadoria por mais tempo.

³ Compete ao IBGE publicar, anualmente, no Diário Oficial da União, até a data de 1º de dezembro, a tábua completa de mortalidade para o total da população brasileira referente ao ano anterior. Tais determinações foram reguladas pelo Decreto n. 3.266, de 29 de dezembro de 1999.

Pela análise das Tábuas de Mortalidade elaboradas pelo IBGE é possível verificar que o Brasil está passando por um processo de envelhecimento de sua população, causado pelo contínuo declínio da taxa de natalidade. Tal fenômeno impõe uma majoração progressiva nos gastos do Estado com políticas sociais destinadas aos idosos e com o pagamento de aposentadorias por tempo de contribuição e idade (DELGADO, 2006).

Tal perspectiva de envelhecimento da população brasileira está representada no gráfico a seguir, conforme previsão demográfica do IBGE do ano de 2013.



Em que pese as decisões acerca do envelhecimento populacional e os impactos acerca do equilíbrio econômico e atual do sistema que, em tese, justificariam a aplicação de um limitador das aposentadorias precoces, na compreensão do juízo prolator da sentença sob análise, a fórmula do fator previdenciário seria dotada de alta complexidade, o que dificulta a compreensão do destinatário final.

A fórmula constante do fator previdenciário, extremamente complexa – complexidade absurda, considerando-se em especial a capacidade de sua compreensão pelo destinatário final, o segurado -, passou com o advento da Lei 9876/99, como visto a ser determinante para o cálculo do valor inicial das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição (1ª Vara Federal Previdenciária, 2010, fl.3).

Ademais, a introdução de elementos de cálculo que influem diretamente no valor das prestações acarreta limitações distintas dos requisitos impostos constitucionalmente para a



obtenção dos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição e idade. O argumento ensejou a declaração de inconstitucionalidade do fator previdenciário no controle difuso nos autos nº 0009542-49.2010.403.6183.

Por fim, destacou o magistrado que inexistem elementos suficientes para concluir que o fator previdenciário de fato, seja capaz de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, resultando, deste modo, em mera medida de retrocesso social, algo rechaçado veementemente pela doutrina pátria (1ª Vara Federal Previdenciária, 2010).

4. CRISE E AS NOVAS PERSPECTIVAS AO FATOR PREVIDENCIÁRIO - A FÓRMULA 85/95

4.1 Contexto

Após experimentar anos de crescimento econômico, o Brasil vem enfrentando, nos dias atuais, uma crise de proporções alarmantes. O país vivencia desestabilização econômica e institucional, crescimento da inflação e do desemprego, recessão e perda do grau de investimento. Em resposta ao panorama, o governo passou a implantar uma série de medidas de ajustes, muitas delas com implicações diretas em direitos sociais. A Seguridade Social tornou-se o foco principal dos cortes nos gastos públicos.

No dia 30 de dezembro de 2014 foi editada Medida Provisória que tratava de importantes alterações em matéria previdenciária, em especial trazendo restrições de ordem seletiva e temporal à concessão de benefícios de pensão por morte e auxílio-reclusão (MPV 664/2014). O ato normativo foi alvo de duras críticas, não apenas pela ausência de prévio debate e participação democrática, mas principalmente pelo cerceamento de direitos securitários. A matéria foi remetida à Câmara dos Deputados para análise. Finalmente exposto à apreciação democrática, o pacote de cortes sofreu diversos ajustes. Alguns itens, como a diminuição do valor de benefício da pensão por morte, foram rejeitados pela Câmara. Por outro lado, a Casa Legislativa apresentou emenda instituindo nova modalidade de cálculo para a concessão de aposentadorias, a chamada fórmula 85/95.

4.2 A Fórmula 85/95

O texto original da MPV 664/2014, em seu projeto de lei de conversão, foi submetido a inúmeras emendas. Destaca-se a seguir a alteração pertinente à exclusão parcial da incidência do fator previdenciário:

Art. 29, Lei 8.213/91:

§ 11. O fator previdenciário não será aplicado quando:

I – o total resultante da soma da idade do segurado, considerada na data do requerimento da aposentadoria, com o respectivo tempo de contribuição, desde que este não seja inferior a trinta e cinco anos, se homem, e a trinta anos, se mulher, for igual ou superior a noventa e cinco anos, se homem, e a oitenta e cinco anos, se mulher, somando-se as frações de tempo e idade; ou

II – o segurado for pessoa com deficiência.

§ 12. É garantido ao segurado que optar por permanecer em atividade, se mais vantajoso, o direito ao cálculo do salário de benefício com base na expectativa de sobrevida presente na tábua de mortalidade vigente na data de cumprimento dos requisitos necessários à aposentadoria por tempo de contribuição, considerando-se sua idade e tempo de contribuição no momento do requerimento do benefício.

§ 13. Para efeito de aplicação da fórmula de que trata o § 11, o tempo de contribuição do professor e da professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio será acrescido de cinco anos.” (PLV 4, 2015)

A emenda foi aprovada na Câmara e no Senado, instituindo a aplicação do fator previdenciário sob três possíveis configurações: a) Caso a somatória da idade e tempo de contribuição do segurado se mostrar inferior a 85 para mulheres e 95 para homens, prevalecerá a aplicação do fator previdenciário; b) Resultando a somatória da idade e tempo de contribuição em valor igual ou superior a 85/95, não será aplicado o fator previdenciário se prejudicial ou irrelevante (inferior ou igual a 1); c) Preenchida a somatória 85/95, será aplicado o fator previdenciário quando mais vantajoso (fator superior a 1).

Contudo, a norma sequer chegou a entrar em vigor. A matéria foi vetada pela Presidência da República, que ofereceu substitutivo sob a forma de Medida Provisória. Assim, passou a prever a MPV 676/2015:

“Art. 29-C. O segurado que preencher o requisito para a aposentadoria por tempo de contribuição poderá optar pela não incidência do fator previdenciário, no cálculo de sua aposentadoria, quando o total resultante da soma de sua idade e de seu tempo de contribuição, incluídas as frações, na data de requerimento da aposentadoria, for:

I - igual ou superior a noventa e cinco pontos, se homem, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta e cinco anos; ou

II - igual ou superior a oitenta e cinco pontos, se mulher, observando o tempo mínimo de contribuição de trinta anos.

§ 1º As somas de idade e de tempo de contribuição previstas no caput serão majoradas em um ponto em:

I - 1º de janeiro de 2017;

II - 1º de janeiro de 2019;

III - 1º de janeiro de 2020;

IV - 1º de janeiro de 2021; e

V - 1º de janeiro de 2022.”

Como se observa, a mudança fundamental se encontra na adoção de uma tabela progressiva de aumento da somatória de idade e tempo de contribuição. Tal medida visa,



essencialmente, absorver as alterações futuras decorrentes do aumento da expectativa de vida da população. O ponto será melhor analisado adiante.

A inovação legislativa, seja na forma aprovada pelo Congresso ou naquela prevista em posterior Medida Provisória, embora implique na exclusão da aplicação do fator previdenciário em determinados casos, aponta para a mesma finalidade que ensejou a criação deste. Ambas as alterações pretendem desestimular a aposentadoria em idade precoce, que tem onerado o sistema de seguridade.

Conforme se extrai da exposição de motivos 23/2014, assinada pelos Ministros de Estado da Seguridade Social, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Finanças, o aumento da expectativa de vida trará importante repercussão no plano previdenciário em um futuro próximo. A projeção demográfica do IBGE aponta para o aumento da porcentagem de idosos na população brasileira de 11,3% em 2014 para 33,7% em 2060 (BRASIL, 2015).

O impacto financeiro desta realidade implicará, de acordo com relatório de avaliação atuarial e financeira do Regime Geral da Previdência Social, no crescimento das despesas previdenciárias de 7% para 13% do PIB nacional. Assim, diante deste contexto, seria indispensável o ajuste, de modo a garantir o equilíbrio financeiro e mesmo a viabilidade econômica do RGPS a longo prazo (BRASIL, 2015).

A doutrina de IBRAHIN (2011, p. 197) mostra que, os gastos com a previdência social no Brasil equilibram-se, em termos percentuais, a outros países mais envelhecidos e com sistemas securitários mais maduros. Na concepção do autor, este “seria um claro indicativo de que algo vai mal, especialmente quando o gasto da seguridade social brasileira se situa em torno de 15% do PIB”, o que, em tese, justificaria as medidas de ajuste propostas pelo governo.

4.3 Da Comparação Entre O Fator Previdenciário E A Fórmula 85/95

Em recente publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisa/Consultoria Legislativa do Senado (MENGUINI; NERY, 2015), foram apresentados estudos comparativos da aplicação do fator previdenciário e da fórmula 85/95. Tomou-se como exemplo uma mulher com 55 anos de idade e 30 anos de contribuição (soma 85), e um homem de 60 anos de idade e 35 anos de contribuição (soma 95). Para o caso hipotético, ambos preencheriam os critérios da fórmula 85/95, razão pela qual fariam jus a uma aposentadoria integral, ou seja, de 100% do salário-de-benefício. Contrariamente, para as mesmas características acima, de ambos os personagens, aplicadas as regras do fator previdenciário, a mulher teria direito a somente 70%

do seu salário-de-benefício, e o homem 85%, dada a restrição inerente à utilização do fator previdenciário.

De outro norte, para alcançarem os proventos integrais, na regra atual, a mulher teria que trabalhar mais 6 anos, atingindo 61 anos de idade e 36 de contribuição, enquanto que o homem deveria trabalhar mais 3 anos, atingindo 63 anos de idade e 38 de contribuição, momento que o fator previdenciário se igualaria a 1, ou seja, 100% do salário de benefício.

Tal comparativo é facilmente visualizado na tabela a seguir:

Tabela 1 – Comparação do valor da aposentadoria em relação ao salário-de-contribuição

	Idade	Tempo de contribuição	Fator previdenciário	Fórmula 85/95
Mulher	55	30	70%	100%
Homem	60	35	85%	100%

Fonte: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/bol31>. Acesso em 26 mai 2015.

O ex-secretário de Políticas Públicas da Previdência Social do Ministério da Previdência apresentou preocupação quanto a alteração na política previdenciária:

Nos primeiros anos a fórmula 85/95 pode retardar algumas aposentadorias e com isso reduzir o déficit da Previdência. Mas será um alívio de curto prazo porque depois essa conta será crescente. Hoje, as mulheres se aposentam, em média, com 52 anos de idade e ficam com uma aposentadoria 30% menor do que caberiam se fosse o teto. Com a fórmula 85/95, com apenas mais 1,5 ano de trabalho a aposentadoria já será completa. Para os homens a mudança é menos benéfica, mas ainda muito relevante. Como eles se aposentam aos 55 anos, em média, precisariam trabalhar mais 2,5 anos para chegar ao teto da aposentadoria, que seria 20,5% maior que o garantido pelo fator previdenciário (ECONÔMICO, 2015).

Como se observa, a mudança de determinadas políticas, em sendo mal projetada e ausente estudo pormenorizado capaz de atestar a eficácia e concretude de tal alteração, poderá acarretar dificuldades financeiras ainda piores.

Sob esta ótica, a criação de uma tabela progressiva na aplicação da fórmula 85/95 corrigiria esta distorção, pois ampliaria gradativamente os requisitos para a concessão do benefício com pagamento integral da média dos salários de contribuição, alinhando tal regra à evolução demográfica do Brasil.

Em síntese, a aplicação da Fórmula 85/95 progressiva, se convertida nesses patamares em lei ordinária, dar-se-á na seguinte forma:



	Mulher	Homem
até dez/16	85	95
de jan/17 a dez/18	86	96
de jan/19 a dez/19	87	97
de jan/20 a dez/20	88	98
de jan/21 a dez/21	89	99
de jan/22 em diante	90	100

Fonte: Ministério da Previdência Social

Insta destacar que na aplicação da fórmula 85/95, há que se reputar o tempo mínimo de 35 anos de contribuição. Contudo, a idade não será levada em consideração.

4.4 Das Mudanças Iminentes E A Recomendação N. 202 da OIT

É notório o fato de que o envelhecimento da população acabará por onerar de modo significativo o sistema securitário. Trata-se de tendência mundial, motivo de preocupação principalmente em países europeus, onde os primeiros sinais desta realidade já podem ser observados. Porém, a questão não pode ser objeto de simples análise econômica. Os gastos na efetivação de direitos sociais não devem ter uma avaliação puramente contábil. A adoção de tal critério igualitário implica em considerar que todas as despesas públicas possuem a mesma relevância e o mesmo valor, independentemente de seus objetivos e resultados (CRUZ; OLIVIERO, 2014, p. 500).

O argumento econômico possui peculiaridades práticas. A experiência internacional revela que os investimentos em direitos sociais, mesmo em períodos de crise, podem trazer importantes contribuições à estabilização econômica. Neste sentido, a Recomendação n. 202 da Organização Internacional do Trabalho OIT, indica horizontes de fomento securitário como resposta aos flagelos da inflação, recessão e desemprego.

O documento firma dois eixos principais de repercussão do incremento do sistema de proteção social. No primeiro eixo expõe a ideia de que seguridade é um direito humano capaz de reduzir a pobreza, a desigualdade, a exclusão e insegurança social. No segundo bloco, aponta que a seguridade é uma necessidade econômica para o desenvolvimento e progresso, que atua como fomento ao emprego formal e instrumento de estabilização econômica, estimulando a demanda agregada em tempos de crise. Seria, portanto, o caminho de transição para uma economia sustentável (OIT, 2012).



Há, assim, uma relação circular de investimento em segurança social e impulso econômico, visto que a proteção a garantias sociais básicas se traduz em força e estabilidade de sociedades e mercados. Por outro lado, ao se abordar especificamente os direitos sociais de cunho previdenciário, a evidência empírica demonstra que a vinculação restritiva da concessão de benefícios a um rígido aporte contributivo pode resultar em maiores gastos, e não a economia almejada.

Algo semelhante ocorre com o problema da troca dos regimes de repartição por regimes de capitalização:

A substituição de um sistema de repartição por um de CPI não resolve, necessariamente, os problemas do primeiro: mais da metade dos filiados não contribuem pontualmente com o sistema; a baixa densidade de contribuição provocará a necessidade de o Estado financiar benefícios mínimos e assistenciais, agravando e prolongando o déficit fiscal e o período de transição, e o crescimento da esperança de vida obrigará o aumento da contribuição ou da idade para aposentadoria, ou ambas (MESA-LAGO, 2006, p. 161).

Neste contexto, a expectativa de aumento da idade média de aposentadoria do brasileiro mediante a adoção da fórmula 85/95, aliada à manutenção do fator previdenciário como redutor de salário de benefício nas aposentadorias precoces, pode levar a resultados diversos daqueles que fundamentaram a opção legislativa.

O governo admite que o fator previdenciário não cumpriu seu objetivo principal de postergar a aposentadoria dos trabalhadores do Regime Geral da Previdência Social e que essa base de cálculo reduz em mais de 30% o valor final do benefício. O Executivo também não possui uma alternativa consolidada ao fator previdenciário. Esse diagnóstico foi apresentado, nesta terça-feira (27), pelo diretor do Regime Geral do Ministério da Previdência Social, Rogério Costanzi, em audiência pública sobre o assunto, promovida pelo Grupo de Trabalho Câmara Negociação-Desenvolvimento Econômico e Social e pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Segundo o diretor, mesmo com o fator previdenciário, criado em 1999, o governo não conseguiu ampliar a idade média da aposentadoria, que se estabilizou em 54 anos entre os homens e em 51 anos entre as mulheres desde 2002. “Temos observado que, em geral, as pessoas ao completarem os 35 (homens) ou 30 anos (mulheres) de contribuição preferem se aposentar, mesmo sabendo que vão ter um desconto que pode chegar a mais de 30% no valor do benefício. Esses cidadãos preferem acumular salário no curto prazo [trabalhando depois de se aposentar], mas geram um problema para o futuro, quando efetivamente perderem sua capacidade de trabalho e forem obrigados a viver com uma aposentadoria menor do que teriam se adiassem a saída do serviço”, explicou Costanzi, reforçando que o Executivo não tem uma proposta consensual para reverter a situação. (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2012).

Portanto, o fator previdenciário não tem se revelado eficaz quanto ao objetivo que ensejou a sua criação, qual seja, o de desestimular a aposentadoria precoce. Em diagnóstico



apresentado pelo diretor do Regime Geral do Ministério da Previdência Social, Rogério Constanzi, a instituição do fator previdenciário não fez com que ampliasse a idade média da aposentadoria, que se estabilizou em 54 anos entre os homens e em 51 anos para as mulheres, desde 2002.

Talvez se possa mesmo cogitar de um efeito reverso, no sentido de que os segurados passaram a entender que seus benefícios de aposentadoria são, como regra, inferiores àqueles necessários para o próprio sustento, de modo que lhes será mais útil a percepção prolongada de um complemento de renda (aposentadoria diminuída pelo fator previdenciário) e a instituição de reservas pessoais para situações de incapacidade ou velhice extrema.

Por outro lado, a fórmula 85/95 não trará significativas alterações neste cenário, seja pela manutenção do fator previdenciário nos casos em que não preenchidas as somas de idade e tempo de contribuição, seja pela excepcionalidade de situações vantajosas na sua aplicação.

A crítica que se pode fazer, ao final de todas as análises realizadas, é a de que o fator previdenciário vem trazendo restrição de direitos sociais com duvidoso proveito à coletividade. Não existe comprovação irrefutável de que a redução do valor dos salários-de-benefício aos aposentados tenha, de fato, se traduzido em ganho aos cofres públicos, visto que, como explanado, não logrou êxito em desestimular a aposentadoria precoce.

Quanto à MPV 676/2015, a adoção de uma tabela progressiva de aumento da somatória da idade ao tempo de contribuição é uma mera projeção do incremento da expectativa de vida média do brasileiro. O acréscimo expõe o segurado a uma ficção, ao supor significativo aumento no tempo médio de vida do brasileiro (saltaria para cerca de 80 anos de idade em um prazo de 7 anos). Por sua vez, a adição de cinco pontos até o ano de 2022 tornará ainda menos atrativa a espera pelo cômputo de uma idade mínima, estimulando, pelos mesmos argumentos já expostos, a aposentadoria precoce como forma de complemento de renda.

Por fim, deve-se consignar que a experiência internacional revela que o cerceamento de direitos sociais também pode se traduzir em prejuízos econômicos e desestímulo ao crescimento. A proteção securitária social, longe de se afigurar como um gasto que onera os cofres públicos, deve ser vista como um investimento em pessoas, e, por via oblíqua, em mercados. As alterações neste sistema não podem considerar fatores contábeis puros, mas sim buscar um equilíbrio entre a efetivação de direitos fundamentais e as possibilidades econômicas estatais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fator previdenciário foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro com a proposta de redução de gastos públicos com benefícios de aposentadoria, e diminuição do déficit do Regime Geral da Previdência Social. Mesmo após o decurso de mais de uma década de sua inclusão no ordenamento jurídico brasileiro, a aplicação da equação ainda traz inúmeros questionamentos quanto à sua legitimidade e, principalmente, eficácia na busca por equilíbrio atuarial e financeiro do sistema de Previdência Social.

Houve tentativa de extinção do índice tanto na via política, pela aprovação no Congresso de ato normativo de revogação, quanto na esfera judicial, pela declaração, em controle difuso, da inconstitucionalidade do fator.

Apesar de sua persistência, verifica-se que o fator previdenciário não representou efetivo benefício ao equilíbrio das contas do sistema securitário pátrio, ao menos não da forma quando projetado. Não houve o almejado desestímulo à concessão de aposentadorias precoces e os segurados passaram a buscar um benefício em valor menor com prazo de vigência maior.

Além disso, cabem críticas quanto ao efeito reverso do fator, de desestímulo à participação contributiva do trabalhador no sistema previdenciário, pela criação de um senso comum de que as aposentadorias implicam sempre em queda do padrão econômico, sendo mais vantajosa a instituição de um fundo particular de poupança. Por sua vez, a evasão dos contribuintes pode levar a uma sobrecarga nos benefícios de cunho assistencial, onerando ainda mais os cofres públicos.

As recentes alterações legislativas acerca do tema adentraram timidamente na questão, excluindo apenas de modo parcial a incidência do fator previdenciário. A adoção da fórmula 85/95 veio desprovida de regra explícita quanto à idade mínima para a concessão de aposentadorias, perpetrando situação que ensejou a criação do fator previdenciário. A medida não desestimula as aposentadorias precoces e, com o acréscimo de tabela progressiva de aumento da somatória para 90/100, tende a apresentar restrita aplicação, pouco ou nada alterando a crítica relação de aporte contributivo *versus* pagamento de benefícios.

Por fim, apesar da vasta experiência internacional relativa ao problema, sintetizada em Recomendações da Organização Internacional do Trabalho, observa-se que a legislação brasileira se encontra desconectada deste contexto, direcionando-se a rumos incertos em proposições de duvidoso prognóstico. Assim, o futuro da Previdência Social clama por



estudos pormenorizados e atentos à interdisciplinaridade dos direitos sociais, consagrando a proteção social como fonte propulsora do desenvolvimento econômico.

6. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Governo admite que fator previdenciário não conseguiu adiar aposentadorias. Publicado em 27/03/2012. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/412994 -GOVERNO -ADMITE -QUE -FATOR -PREVIDENCIARIO -NÃO - CONSEGUIU -ADIAR -APOSENTADORIAS.html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/412994-GOVERNO-ADMITE-QUE-FATOR-PREVIDENCIARIO-NÃO-CONSEGUIU-ADIAR-APOSENTADORIAS.html)> Acesso em 31 mai. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 15 de maio de 2015.

_____. **Decreto n. 3.266**, de novembro de 1999. Atribui competência e fixa a periodicidade para a publicação da tábua completa de mortalidade de que trata o § 8º do art. 29 da Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991, com a redação dada pela Lei no 9.876, de 26 de novembro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3266.htm. Acesso em 22 de maio de 2015.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000019794312112014432701710507.pdf>>. Acesso em 23 de maio de 2015.

_____. **Lei n. 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, instituiu o Plano de Custeio, e dá outras providências. Vade Mecum. São Paulo: RT, 2014.

_____. **Lei n. 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Vade Mecum. São Paulo: RT, 2014.

_____. **Lei n. 9.876**, de 26 de novembro de 1999. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual, o cálculo do benefício, altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9876.htm> Acesso em: 15 de maio de 2015.

_____. Ministério da Previdência Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/informaes-2/fator-previdencirio-2/>> Acesso em: 10 de maio de 2015.

_____. Ministério da Seguridade Social, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Finanças. **Exposição de Motivos n. 23/2014**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=165946&tp=1>>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

_____. Presidência da República. **Medida Provisória n. 664, de 30 de dezembro de 2014**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=159445&tp=1>>. Acesso em: 02 de junho de 2015.



_____. **Projeto de Lei de Conversão.** PLV 4/2015. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=166800&tp=1>>. Acesso em: 2 de junho de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal – Pleno – ADPF 132 – Rel. Min. Ayres Brito – j. 05.05.2011 – Dje 14/10/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 12 de maio de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal – Pleno ADI 3510 – Rel. Min. Ayres Brito – j. 29.05.2008 – Dje 28.05.2010. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 12 de maio de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal – 2ª Turma – RE 201819 – Rel. Min. Ellen Gracie – Rel. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes – j. 11.10.2005 – DJ 27.10.2006. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 12 de maio de 2015.

_____. TRF1, 1ª Vara Federal de São Paulo/SP, AO n. 0009542-49.2010.403.6183, Juiz Marcos Orione Gonçalves Correia, DJ 30 de novembro de 2010.

CRUZ, Paulo Márcio; OLIVIERO; Maurizio. **Reflexões sobre a crise financeira internacional e o Estado de Bem Estar.** Fortaleza: Pensar, v. 19, n. 2, mai/ago. 2014.

DELGADO, Guilherme C. et al. **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário.** Brasília. Fevereiro de 2006. Disponível em: www.ipea.com.br. Acesso em: 23 de maio de 2015.

ECONÔMICO, Valor. **Mudança no fator pode onerar contas em até 1,1% do PIB.** Valor Econômico, 15 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4050890/mudanca-no-fator-pode-onerar-contas-em-ate-11-do-pib>> Acesso em 26 de maio de 2015.

HORVAT JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário.** 7 ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário.** 16 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

_____. **A Previdência Social no Estado Contemporâneo.** Fundamentos, Financiamento e Regulação. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

FOLMANN, Melissa; SOARES, João Marcelino. **Revisões de benefícios previdenciários.** Curitiba: Juruá, 2011.

MENEGUIN, F. B.; NERY, P. F. **Fator Previdenciário ou Fórmula 85/95? A construção de uma alternativa.** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio/2015 (Boletim Legislativo nº 31, de 2015). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 18 de maio de 2015.



MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social.** Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006.

PENAFIERI, André Carvalho. AFONSO, Luís Eduardo. **O Impacto da Mudança da Regra de Cálculo das Aposentadorias por Tempo de Contribuição Do INSS: O Fator Previdenciário é Atuariamente Justo?** Revista Economia Aplicada, v. 17, nº 04, 2013, pág. 667-694. Disponível em: < <http://www.scielo.br/scielo>>. Acesso em 24 de maio de 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO - OIT. **Recomendação 202.** Genebra, 2012. Disponível em: <http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/recomendacao_202.pdf> Acesso em: 23 de maio de 2015.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de Direito da Seguridade Social.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.