



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico
n.º 12/08

**REAJUSTE DOS BENEFÍCIOS
PREVIDENCIÁRIOS**

**Núcleo Trabalho, Previdência e Assistência Social
Elisângela Moreira da Silva Batista
Túlio Cambraia**

Outubro/2008

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e-mail: conof@camara.gov.br

INTRODUÇÃO

O presente estudo visa examinar o impacto do reajuste do salário mínimo para a correção dos benefícios previdenciários, bem como a repercussão nas contas da Previdência Social. O período considerado se estende de 1995 até os dias atuais.

A Constituição Federal assegura aos benefícios previdenciários a preservação de seu valor real, consoante o disposto no art. 201, § 4º. Em outras palavras, garante a reposição das perdas inflacionárias. Além disso, estabelece que nenhum benefício terá valor inferior ao salário mínimo, de acordo com o § 2º do mesmo dispositivo.

Todavia, não há nenhuma vinculação entre o reajuste do salário mínimo e o dos benefícios previdenciários. O que a Lei Fundamental estabelece é que os benefícios previdenciários não poderão ter valores inferiores ao do salário mínimo. Assim, nada impede que o reajuste do salário mínimo seja diferente do concedido aos benefícios previdenciários.

Isso tem sido observado nos últimos anos. O reajuste do salário mínimo tem sido superior ao dos benefícios previdenciários. Por conseguinte, há um favorecimento dos segurados que percebem benefícios igual ou próximo ao valor do salário mínimo, pois terão suas importâncias percebidas reajustadas com índices superiores aos dos demais segurados. Além disso, sugere um crescimento da população de beneficiários na faixa de benefícios igual a um salário mínimo maior do que outras.

Para contornar essa situação, tem-se aventado a possibilidade de conceder o mesmo reajuste dado ao salário mínimo para os benefícios previdenciários. Todavia, qual seria a repercussão de tal decisão nas contas públicas, especificamente nas contas da Previdência Social?

Neste estudo, a fim de verificar os efeitos inflacionários, levou-se em conta a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC. Esse é o índice utilizado pela legislação previdenciária para estabelecer o reajuste dos benefícios¹ por ser considerado o mais adequado para tal finalidade. Ele é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir da agregação de preços efetivamente pagos ao consumidor, apurados em regiões

metropolitanas, para uma cesta de produtos e serviços direcionados para famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 e 6 salários mínimos. Assim, capta os preços de consumo final, em nível nacional, de um público que se encontra em uma faixa de renda semelhante ao dos segurados do Instituto Nacional do Seguro Social.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O SALÁRIO MÍNIMO

Durante o período de 1995 a 2004, praticamente não houve vinculação expressa, em lei ou outra norma, de índice para reposição de inflação, tampouco para aumento real², vinculado ao reajuste do salário mínimo. Em maio de 1994³, determinou-se o reajuste do salário mínimo para vigorar em 1º de maio de 1995, de acordo com o IPC-r acumulado desde a emissão do real (julho/94) até abril de 1995, acrescido de um aumento real de 10,27%. Dessa forma o salário mínimo sofreu um reajuste de 42,86%, passando de R\$ 70,00 para R\$ 100,00. Depois disso, até 2004, não houve vinculação expressa do reajuste do salário mínimo a índice de reposição da inflação ou de aumento real.

A partir de 2005, as leis de diretrizes orçamentárias passaram a conter dispositivo determinando que o orçamento da União deveria incluir recursos necessários à garantia do aumento real do salário mínimo equivalente ao crescimento real do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Com relação ao índice utilizado para a reposição da inflação, o comando das LDOs não é explícito. Porém, em face do teor do dispositivo, é possível inferir que se trata do INPC, que é adotado para o reajuste dos benefícios previdenciários, conforme estabelece o art. 41-A da Lei nº 8.213/91.

Com relação às datas de reajustes concedidos ao salário mínimo, no período de 1995 a 2005, o novo valor passava a vigorar ora em abril ora em maio de cada ano. A partir de 2006, em virtude de reivindicações dos trabalhadores, passou-se a discutir com maior ênfase a antecipação dos reajustes para o primeiro mês de cada ano. Considerando-se o impacto da medida nas contas da Previdência Social,

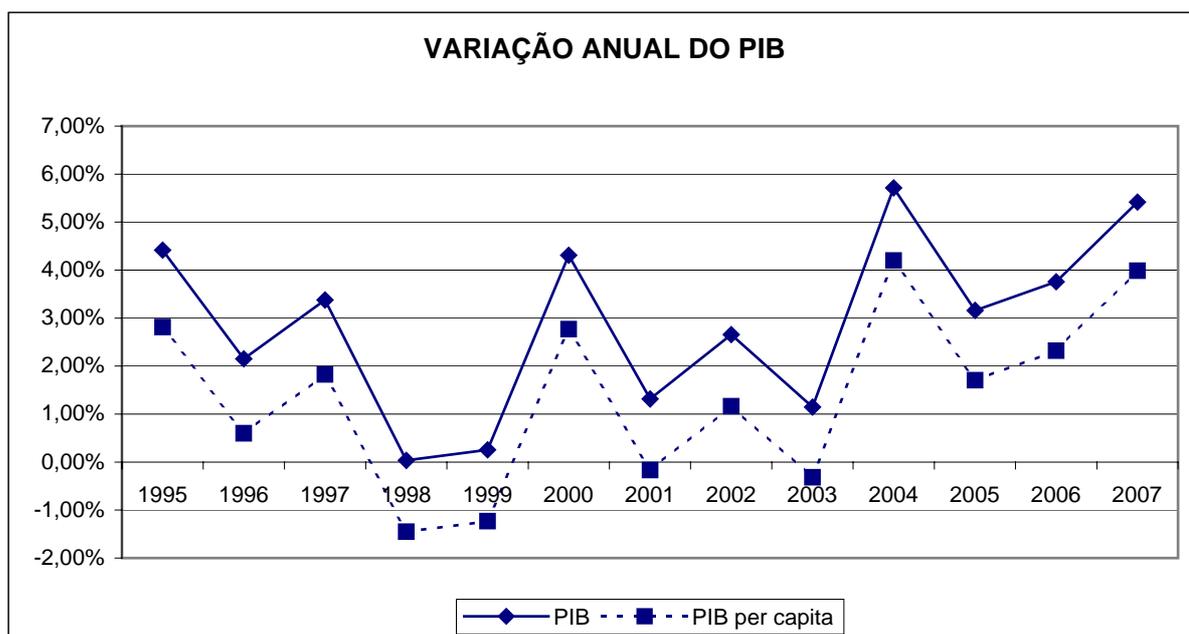
¹ Art. 41-A da Lei nº 8.213/91.

² Entende-se como aumento real o aumento concedido superior à reposição da inflação.

³ Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994

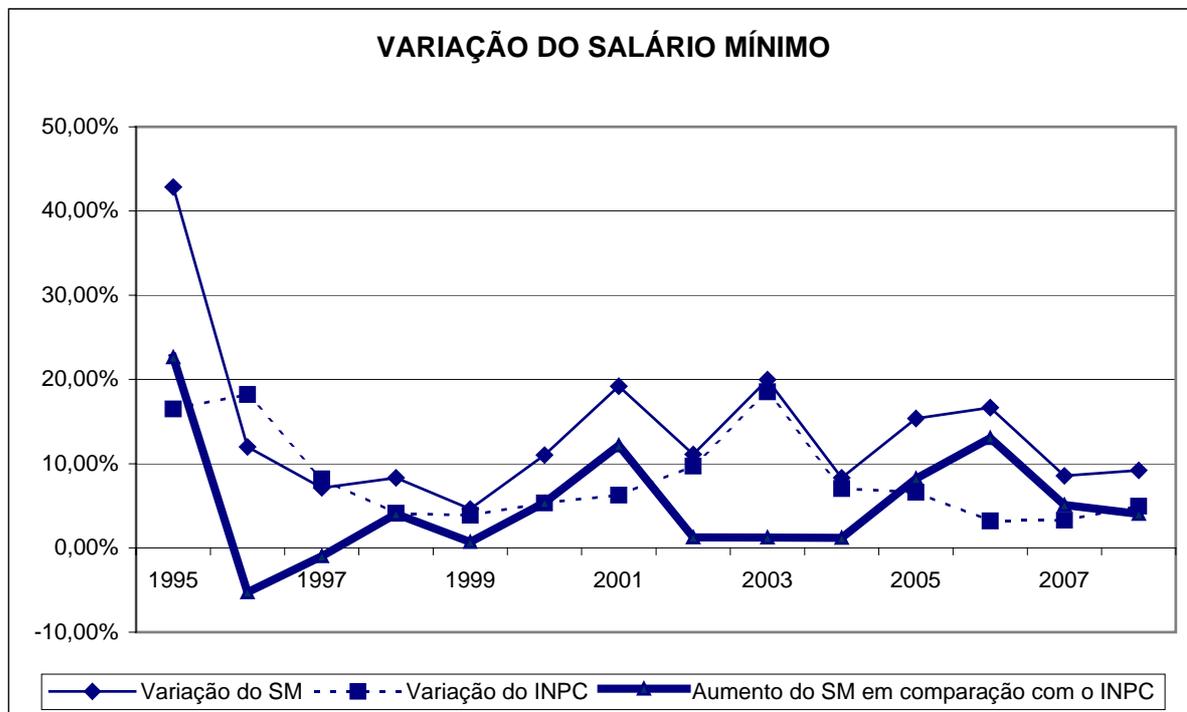
decidiu-se por uma movimentação progressiva entre os anos subseqüentes, de modo que a demanda seja atendida em 2010. Daí em diante, os reajustes passarão a vigorar em janeiro.

Para assegurar o cumprimento dessa política, o Poder Executivo encaminhou o projeto de Lei nº 01, de 1997, que estabelece as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo. A proposição dispõe que o reajuste do salário mínimo será composta de duas parcelas. Uma para repor as perdas inflacionárias, que corresponderá à variação acumulada do INPC entre o mês do reajuste anterior e o do mês imediatamente anterior ao do reajuste de cada ano. A outra com vistas à concessão de aumento real equivalente à taxa de crescimento do PIB. Essa regra difere das estatuídas nas LDOs até 2008, pois estas indicam o PIB *per capita*.⁴ Isso acarreta aumento real do salário mínimo mais elevado, pois, o PIB apresenta maior taxa de crescimento para um mesmo período.



Quanto à variação do salário mínimo no transcorrer de todo o período, verificou-se elevação acumulada de 492,86%, passando de R\$ 70,00 para R\$ 415,00. Em termos reais, o ganho foi de cerca de 97,74% considerando-se uma inflação acumulada, medida pelo INPC, de 199,82%. À exceção de 1996 e 1997, nos quais constatou-se perda em comparação com o INPC, os demais anos

apresentaram crescimento em termos reais, sendo que o aumento real mais expressivo ocorreu em maio de 1995, que foi de 22,61%.



Detalhando-se o reajuste por mandato do Presidente da República, temos a composição explicitada no quadro seguinte. Apesar do reajuste expressivo concedido em 1995 e em 2001, o reajuste real médio concedido pelo Governo Fernando Henrique (4,69%) foi inferior ao do Governo Luís Inácio Lula da Silva (5,39)%. Pesou contra o Governo FHC as variações negativas ocorridas em 1996 e 1997, bem como a inflação medida pelo INPC.

**Variação do Salário Mínimo por mandato do Presidente da República
1995-2008**

Período	INPC		Variação Real do Salário Mínimo (%)	
	Acumulado no Período	Média Anual	Acumulada no Período	Média Anual
1995-2002	98,02	8,92	44,29	4,69
2003-2008	51,41	7,16	37,05	5,39

⁴ A Lei nº 11.768/08, LDO/2009, prevê o aumento real do salário mínimo com base na taxa de variação do PIB. Portanto, apresenta o mesmo critério indicado no PL nº 01/2007 para fins de concessão do aumento real do salário mínimo.

Para 2009, o projeto de lei orçamentária anual prevê um reajuste de 11,98% para o salário mínimo, que contempla um aumento real equivalente ao crescimento do PIB de 2007 de 5,42%, passando para R\$ 464,72. Considerando-se tal valor, a média anual de reajuste real do Governo Lula (2003-2009) praticamente não se altera (sai de 5,39% para 5,40%).

REAJUSTE DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

A política de reajuste dos benefícios previdenciários, no período de 1995 a 2008, em linhas gerais, limitou-se a repor as perdas inflacionárias de modo a preservar-lhes o valor real, conforme estabelece o art. 201, § 4º, da Constituição Federal. Exceção feita apenas em 1995, quando o aumento concedido nos termos da Lei nº 9.032/95 representou ganho real de 22,61% se comparado com a variação da inflação medida pelo INPC. Esse ganho permaneceu durante todo o período restante, o que revela obediência ao dispositivo constitucional.

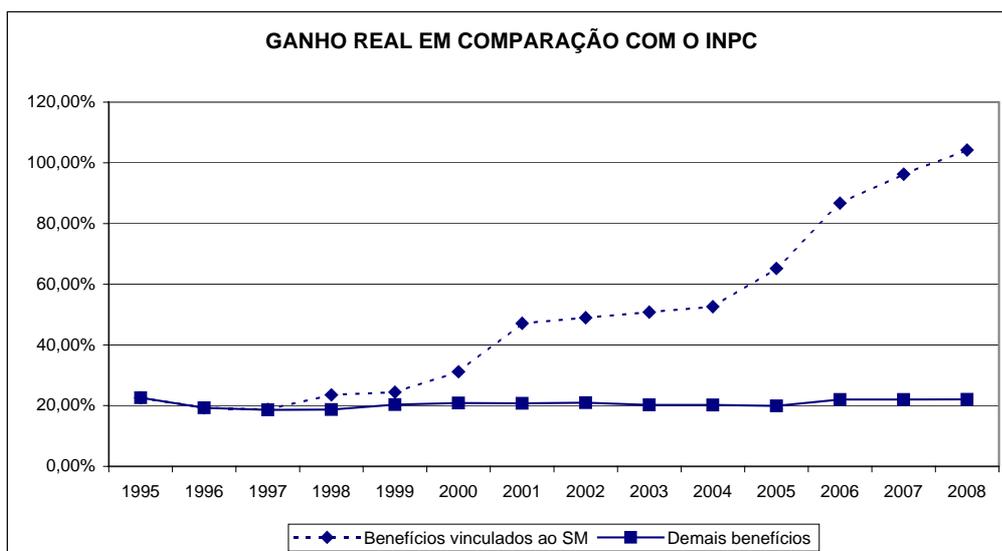
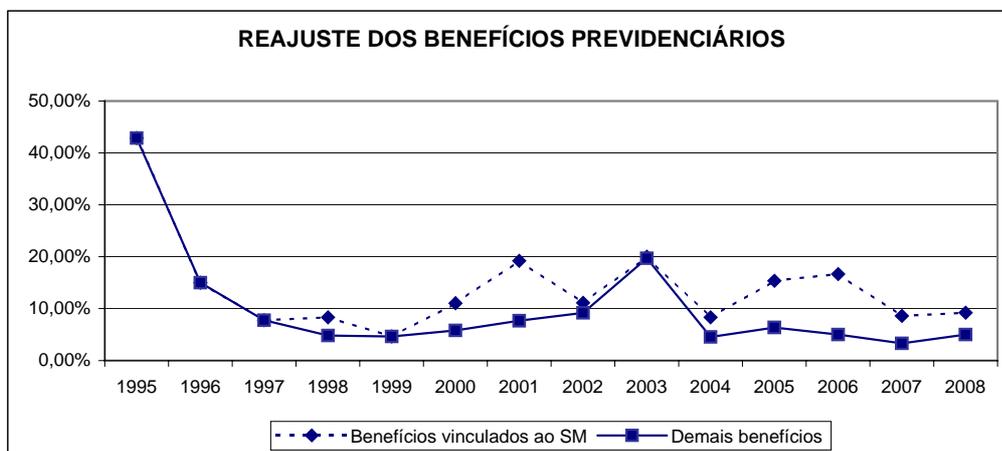
Todavia, os benefícios cujos valores equivalem ao do salário mínimo tiveram reajustes maiores. Isso ocorreu devido à política de valorização do salário mínimo, bem como à garantia constitucional que assegura aos benefícios piso igual ao valor do salário mínimo, conforme dispõe o art. 201, § 2º.

Desde 1998, o salário mínimo passou a ter reajustes superiores ao INPC. Ou seja, passou a incorporar uma parcela que pode ser considerada ganho real na composição do reajuste total. Tal procedimento, entretanto, não foi tão acentuado nos anos de 1999 e 2002 a 2004, pois o reajuste do salário mínimo ficou muito pouco acima da inflação medida pelo INPC.

Esse ganho real conferido ao salário mínimo foi institucionalizado a partir de 2005, por meio de inserção de dispositivo nas leis de diretrizes orçamentárias. Atualmente, segundo o art. 52, I, da Lei nº 11.768/08, essa parcela corresponde à variação real do PIB do ano anterior para vigorar no exercício seguinte.

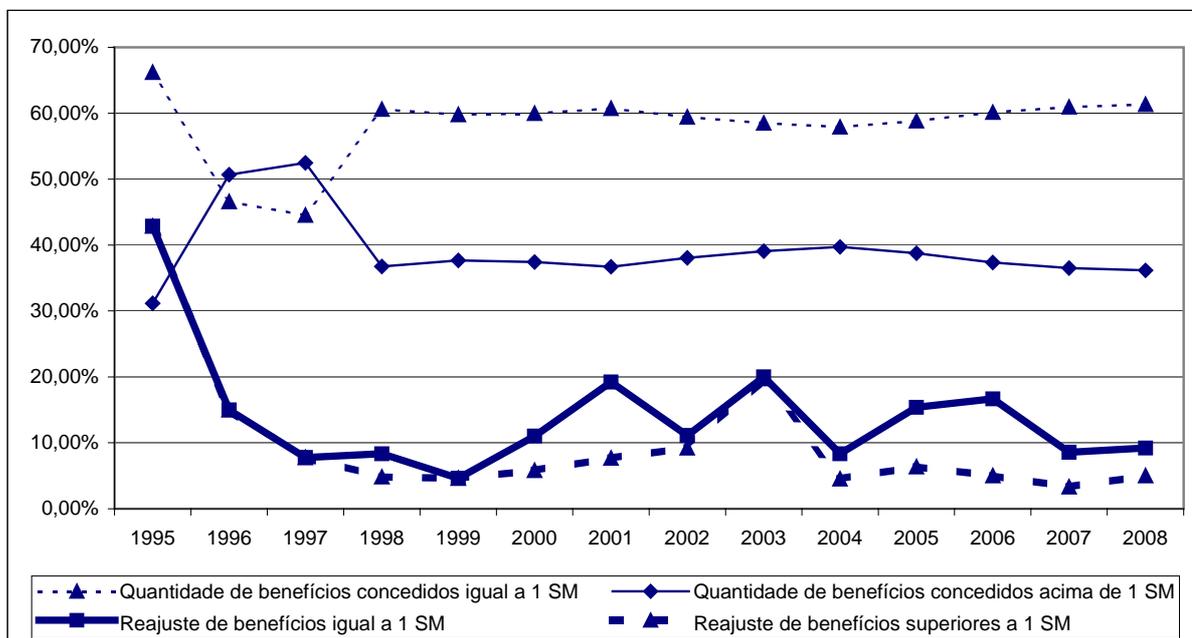
Como consequência, os benefícios previdenciários com valor igual ao salário mínimo tiveram reajustes superiores àqueles cuja quantia é maior, uma vez que a Constituição Federal assegura aos benefícios previdenciários um piso

igual ao valor do salário mínimo. Assim, os benefícios cujo valor encontravam-se no piso durante todo o período tiveram um ganho real de 104,20% em comparação com a inflação medida pelo INPC, contra apenas 22,06% para os demais.



A diferença de reajuste repercute na distribuição dos benefícios concedidos. Nos anos em que se verifica um aumento real no salário mínimo, a quantidade relativa de benefícios concedidos igual ao piso tende a aumentar. Nos outros, em que há apenas a reposição das perdas inflacionárias, a quantidade relativa de benefícios concedidos igual ao piso tende a diminuir. Tal afirmação fica evidente quando se observa, no gráfico abaixo, os períodos de 1998 a 2000 e 2004 a 2008. Nesses períodos, nota-se uma tendência de elevação da quantidade relativa de benefícios concedidos de valor igual ao piso e de redução quanto aos demais

benefícios. Infere-se daí que há migração de segurados que percebem benefícios superiores equivalentes a uma faixa superior de valores para outra inferior.



Vale mencionar que, entre os anos de 1995 e 1996, houve uma queda brusca na quantidade relativa de benefícios concedidos de valor igual a um salário mínimo, acompanhado de um movimento inverso para a quantidade relativa dos benefícios de valor superior a um salário mínimo. O reajuste dado aos benefícios não explica esse comportamento, pois foi o mesmo oferecido ao salário mínimo. Boa parte das razões para isso pode ser encontrada no exame dos efeitos derivados da implantação do Plano Real, que não é o propósito do presente estudo.

Nos anos de 1996 e 1997, permanece a queda de quantidade relativa de benefícios concedidos igual a um salário. Parte desse movimento se justifica pelo fato de o reajuste concedido aos benefícios ter sido superior ao do salário mínimo.

Em 1998, observa-se elevação acentuada da quantidade relativa dos benefícios igual a um salário mínimo, e queda da quantidade relativa dos benefícios superiores a um salário. Foi um movimento inverso constatado entre os anos de 1995 e 1996. A explicação para esse fenômeno não pode se limitar ao reajuste superior do salário mínimo em comparação com os benefícios da previdência. Em outros anos, a diferença foi maior e não provocou um deslocamento tão forte. Grande parte dos motivos para esclarecer esse comportamento pode ser

encontrado na reforma previdenciária. Porém, não cabe trazê-los à baila neste estudo.

A partir de 1998, não se notou nenhum outro movimento brusco. As quantidades relativas de benefícios concedidos de valor igual a um salário mínimo e superiores a um salário mínimo permaneceram praticamente constantes, com leves tendências ao crescimento ou redução em face dos reajustes dados aos benefícios previdenciários e ao salário mínimo, como já assinalado.

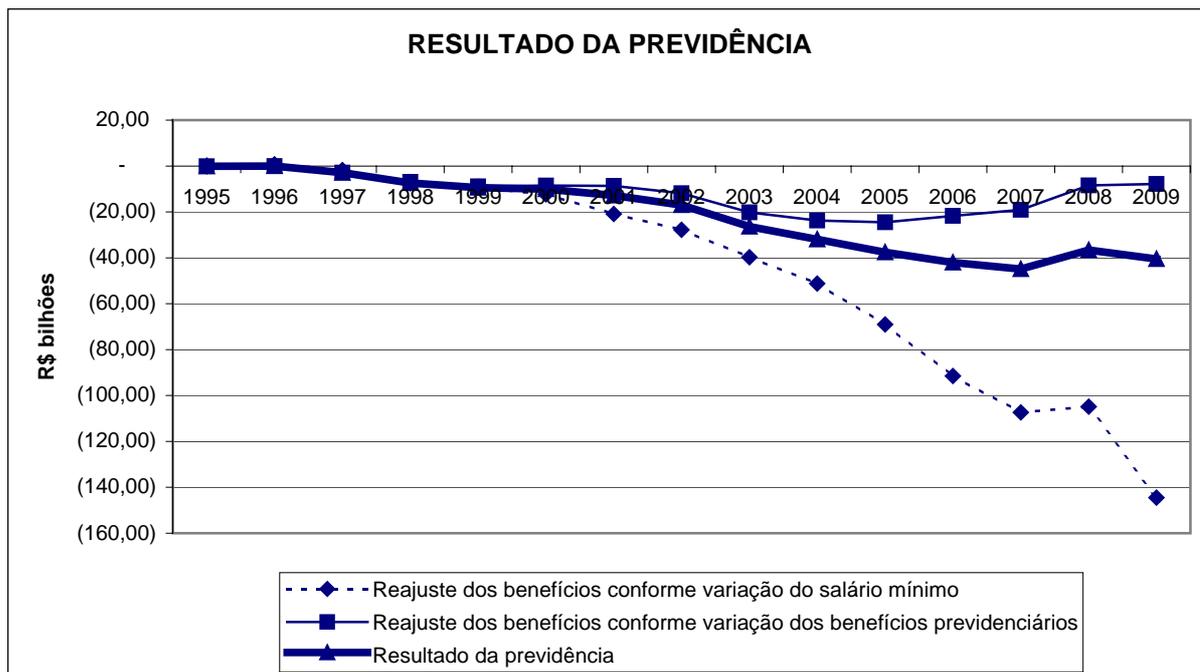
O reflexo do reajuste dos benefícios nas contas da Previdência Social

O critério adotado para preservar o valor real dos benefícios previdenciários reflete, também, nas contas da Previdência Social, cujo déficit deve atingir a cifra de R\$ 36,59 bilhões ao final de 2008. Não são raras as discussões sobre a matéria, provocadas, em parte, pela sensação de perda daqueles segurados que percebem importância superior ao piso.

Uma das possibilidades vislumbradas para corrigir tal situação é a concessão de reajuste para os benefícios previdenciários igual ou superior ao ofertado para o salário mínimo. Contudo, em face da política de valorização do salário mínimo atual, uma decisão com esse teor elevaria bastante o déficit do Fundo do Regime Geral da Previdência Social (FRGPS).

Considerando o período de 1995 a 2008, se tivesse sido oferecido o mesmo reajuste do salário mínimo aos benefícios previdenciários, o déficit da previdência alcançaria de cerca de R\$ 104,8 bilhões. Portanto, em torno de 2,87 vezes o déficit esperado para 2008. Caso seja adotado tal procedimento para 2009, o déficit da previdência aumentará aproximadamente R\$ 7,48 bilhões, o que elevaria o déficit projetado para cerca de R\$ 47,97 bilhões.

Situação inversa, seria considerar o reajuste do salário mínimo igual ao dos benefícios previdenciários. Nessa circunstância, levando em conta o período de 1995 a 2008, o salário mínimo teria um valor de R\$ 256,18 em 2008. O déficit da previdência corresponderia a cerca de R\$ 8,42 bilhões. Para 2009, o salário mínimo ficaria fixado em R\$ 272,11, e a previdência apresentaria um déficit em torno de R\$ 7,79 bilhões.



CONCLUSÃO

O reajuste dos benefícios previdenciários não está vinculado ao do salário mínimo. Todavia, em face da política de valorização deste, ele tem influenciado o cálculo do reajuste dos benefícios cujo valor corresponde ao piso. Isso ocorre por que a Lei Fundamental assegura que nenhum benefício será inferior ao mínimo. Além disso, os reajustes concedidos ao salário mínimo, nos últimos anos, tem sido superior à variação do INPC, que é o índice utilizado para a correção dos benefícios previdenciários (art. 41-A da Lei nº 8.213/91).

Como conseqüência, os benefícios com valor igual ou próximo a um salário mínimo têm sido corrigidos de modo mais favorável do que os demais. No período de 1995 a 2008, os benefícios concedidos de valor igual a um salário mínimo tiveram aumento de 512,24%, contra perdas inflacionárias medidas pelo INPC de 199,82%, o que representou ganho real de 104,20%. No mesmo período, os benefícios concedidos de valor superior a um salário mínimo sofreram elevação de 265,97%, que representou ganho real de 22,06%.

Isso reflete na quantidade relativa de benefícios concedidos por faixa de valor. Verifica-se uma tendência de aumento de benefícios concedidos, cujo valor equivale um salário mínimo, especialmente a partir de 2005, quando o reajuste do

salário mínimo passou a superar a variação do INPC com base em dispositivo legal. Isso significa que há migração, ao longo do tempo, de segurados de uma faixa de valor para outra.

Para corrigir essa situação, uma das possibilidades aventadas é conceder aos benefícios previdenciários o mesmo reajuste dado ao salário mínimo. No entanto, essa decisão elevaria bastante o déficit do Fundo do Regime Geral da Previdência Social. Considerando o período compreendido entre 1995 e 2008, o resultado previdenciário atingiria a cifra negativa de R\$ 104,87 bilhões. Isso é cerca de 2,87 vezes o déficit esperado no final do exercício de 2008, que deve ficar em torno de R\$ 36,59 bilhões. Se for adotado esse critério para o exercício de 2009, com base nas informações encaminhadas pelo Poder Executivo para subsidiar a apreciação do respectivo projeto da lei orçamentária anual, o déficit aumentaria em cerca de R\$ 7,48 bilhões e alcançaria uma importância estimada de cerca de R\$ 47,97 bilhões.

Brasília, 09 de outubro de 2008

Elisângela Moreira da Silva Batista
Consultora de Orçamento

Túlio Cambraia
Consultor de Orçamento

TABELAS

SALÁRIO MÍNIMO

Ano	Vigência	R\$	Variação		INPC	
			No período	Acumulado	No período	Acumulado
1995	01/mai	100,00	42,86%	42,86%	16,50%	16,50%
1996	01/mai	112,00	12,00%	60,00%	18,22%	37,73%
1997	01/mai	120,00	7,14%	71,43%	8,20%	49,03%
1998	01/mai	130,00	8,33%	85,71%	4,12%	55,18%
1999	01/mai	136,00	4,62%	94,29%	3,88%	61,20%
2000	01/abr	151,00	11,03%	115,71%	5,35%	69,82%
2001	01/abr	180,00	19,21%	157,14%	6,27%	80,47%
2002	01/abr	200,00	11,11%	185,71%	9,72%	98,02%
2003	01/abr	240,00	20,00%	242,86%	18,54%	134,73%
2004	01/mai	260,00	8,33%	271,43%	7,06%	151,31%
2005	01/mai	300,00	15,38%	328,57%	6,61%	167,92%
2006	01/abr	350,00	16,67%	400,00%	3,21%	176,52%
2007	01/abr	380,00	8,57%	442,86%	3,30%	185,64%
2008	01/mar	415,00	9,21%	492,86%	4,97%	199,82%
2009	01/fev	464,72	11,98%	563,88%		

BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Ano	Mês	Variação		INPC	
		No período	Acumulado	No período	Acumulado
1995	01/mai	42,86%	42,86%	16,50%	16,50%
1996	01/mai	15,00%	64,29%	18,22%	37,73%
1997	01/jun	7,76%	77,03%	8,32%	49,20%
1998	01/jun	4,81%	85,55%	4,76%	56,30%
1999	01/jun	4,61%	94,10%	3,19%	61,28%
2000	01/jun	5,81%	105,38%	5,34%	69,89%
2001	01/jun	7,66%	121,11%	7,73%	83,03%
2002	01/jun	9,20%	141,46%	9,03%	99,55%
2003	01/jun	19,71%	189,05%	20,44%	140,33%
2004	01/mai	4,53%	202,14%	4,57%	151,31%
2005	01/mai	6,36%	221,34%	6,61%	167,92%
2006	01/abr	5,00%	237,41%	3,21%	176,52%
2007	01/abr	3,30%	248,54%	3,30%	185,64%
2008	01/mar	5,00%	265,97%	4,97%	199,82%
2009	01/fev	6,22%	288,73%		199,82%

NÚMEROS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Ano	Benefícios - 1 SM	Demais Benefícios	Sentenças	Benefícios do Rgps	Arrecadação Líquida	Resultado Previdenciário
1995	11.886.824.667,92	20.373.175.332,08		32.260.000.000,00	32.164.599.000,00	(95.401.000,00)
1996	10.179.758.023,33	30.261.841.976,67		40.441.600.000,00	40.378.380.000,00	(63.220.000,00)
1997	10.824.494.247,11	36.217.297.210,89	10.832.542,00	47.052.624.000,00	44.148.315.000,00	(2.904.309.000,00)
1998	16.760.949.063,59	36.854.712.449,06	459.164.484,00	54.074.825.996,65	46.640.974.000,00	(7.433.851.996,65)
1999	17.702.470.979,55	40.346.392.109,88	491.162.661,00	58.540.025.750,43	49.127.690.595,12	(9.412.335.155,31)
2000	20.297.392.953,24	44.805.040.953,90	684.646.740,00	65.787.080.647,14	55.715.135.191,17	(10.071.945.455,97)
2001	24.938.966.393,65	49.673.550.007,16	715.589.996,44	75.328.106.397,25	62.491.889.835,38	(12.836.216.561,87)
2002	28.450.939.258,57	59.016.770.524,18	558.949.184,00	88.026.658.966,76	71.027.679.795,33	(16.998.979.171,43)
2003	33.664.230.949,17	71.715.628.121,47	1.754.946.174,00	107.134.805.244,63	80.730.149.979,52	(26.404.655.265,11)
2004	38.784.618.152,08	83.948.990.523,94	3.017.155.594,87	125.750.764.270,89	93.765.383.506,03	(31.985.380.764,86)
2005	47.617.290.341,65	94.304.738.564,50	4.088.100.609,00	146.010.129.515,15	108.434.096.717,60	(37.576.032.797,55)
2006	58.736.483.978,61	102.537.169.017,27	4.311.646.859,01	165.585.299.854,89	123.520.195.509,77	(42.065.104.345,12)
2007	68.124.619.948,10	112.036.985.875,03	5.131.835.118,48	185.293.440.941,61	140.411.787.731,49	(44.881.653.210,12)
2008	46.686.099.479,69	73.428.686.219,64	4.205.178.925,47	124.319.964.624,80	99.926.181.866,47	(24.393.782.758,33)
2009	75.528.777.220,33	146.944.696.434,83	6.169.286.766,00	228.642.760.421,17	188.149.702.983,00	(40.493.057.438,17)

Obs.: Os valores relativos a 2008 refletem a posição em agosto. Os valores relativos a 2009 correspondem a estimativa feita com base no projeto da LOA.

ANO	Quantidade			
	<1 SM	=1 SM	>1 SM	Total
1995	383.562	9.602.863	4.520.824	14.507.249
1996	412.610	7.001.489	7.615.305	15.029.404
1997	477.500	7.017.925	8.271.873	15.767.298
1998	433.755	9.911.038	6.011.005	16.355.798
1999	430.776	10.101.830	6.364.511	16.897.117
2000	458.085	10.511.010	6.562.066	17.531.161
2001	461.544	10.886.246	6.579.907	17.927.697
2002	475.297	11.212.498	7.184.871	18.872.666
2003	476.671	11.418.266	7.626.329	19.521.266
2004	488.835	11.872.139	8.145.675	20.506.649
2005	513.715	12.439.356	8.196.489	21.149.560
2006	549.944	13.012.243	8.082.698	21.644.885
2007	566.048	13.443.978	8.056.237	22.066.263

PRODUTO INTERNO BRUTO

Período	PIB (preços 2007) - R\$ de 2007(milhões)	PIB per capita (preços 2007) - US\$ de 2007(mil)
1990	1594746,674	5,584989385
1991	1611196,236	5,547919227
1992	1603673,32	5,432648952
1993	1678487,101	5,596037273
1994	1768023,643	5,80240476
1995	1846114,277	5,965484902
1996	1885814,944	6,001294795
1997	1949466,818	6,110800026
1998	1950155,871	6,022056816
1999	1955110,794	5,947864728
2000	2039301,518	6,11248378
2001	2066079,97	6,102182356
2002	2120998,319	6,173145273
2003	2145318,106	6,153425571
2004	2267864,949	6,411761912
2005	2339522,079	6,521045906
2006	2427370,904	6,672219861
2007	2558821,348	6,938273624