



Estudo Técnico  
n.º 18/2015

---

**Impacto financeiro da extensão das regras de reajuste do salário mínimo para todos os benefícios da Previdência Social**

**Núcleo Trabalho, Previdência e Assistência Social**  
Leonardo Rolim

junho/2015

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br>  
e-mail: [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



## ESTUDO TÉCNICO Nº 18/2015

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 1042/2015, a Liderança do PDT solicita “estudo técnico sobre o impacto que causa para o Orçamento da União a extensão das regras de reajuste do salário mínimo para todos os benefícios da Previdência Social, nos termos do PLV à MP nº 672/15 aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados no dia 24/06/2015”.

A fim de atender à solicitação, apresentamos as informações a seguir:

### 1. Introdução

O parágrafo § 4º do art. 201 da Constituição Federal determina que os benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) devem ser reajustados periodicamente de forma a preservar, em caráter permanente, seu valor real. Desde 2006, em cumprimento à alteração na Lei nº 8.213/1991, implementada pela Lei nº 11.430, de 26 de dezembro de 2006, esse reajuste é feito com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e ocorre na mesma data do reajuste do salário mínimo.

Há um piso e um teto para os benefícios previdenciários. O piso é o salário mínimo, ao qual não estão vinculados o salário-família, que tem um valor fixo por filho do segurado<sup>1</sup>, e o auxílio-acidente<sup>2</sup>. O teto para todos os benefícios está atualmente em R\$ 4.663,75, exceto o salário maternidade, cujo limite é o subsídio de Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Os benefícios para os segurados especiais (agricultores familiares, pescadores artesanais e indígenas), bem como aqueles que contribuem no Plano Simplificado, os microempreendedores individuais e as donas de casa de baixa renda, recebem benefícios exatamente de um salário mínimo. Muitos segurados que recebem benefícios não

---

<sup>1</sup> O valor da cota do salário-família por filho ou equiparado de qualquer condição, até 14 anos de idade, ou inválido de qualquer idade é de:

I - R\$ 37,18 para o segurado com remuneração mensal não superior a R\$ 725,02;

II - R\$ 26,20 para o segurado com remuneração mensal superior a R\$ 725,02 e igual ou inferior a R\$ 1.089.

<sup>2</sup> O auxílio-acidente é concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. Esse benefício corresponde a 50% do salário-de-benefício do segurado e pode ser acumulado com o salário, cessando quando o segurado de aposenta ou falece.



vinculados ao salário-mínimo também recebem exatamente no piso tendo em vista que seu salário de benefício é menor que o salário mínimo em função deste ter apresentado elevado ganho real nos últimos anos. Consequentemente, esses benefícios equivalentes ao piso salarial costumam perceber reajustes reais, enquanto os demais recebem a inflação acumulada no período imediatamente anterior.

Em abril de 2015, havia 17,45 milhões de benefícios no RGPS com valor exatamente de um salário mínimo. Esses benefícios representam cerca de 62% do total e 47% das despesas do RGPS. É importante destacar que na previdência urbana o percentual de benefícios no piso é bem menor, totalizando 44% do total.

A recuperação do poder de compra do salário mínimo iniciou-se na década de 90, tendo um crescimento real de 160% de 1995 a 2015. Nos primeiros anos desse período não havia uma regra específica de correção, havendo sempre um grande embate no Congresso entre aqueles que defendiam um aumento maior e aqueles que estavam preocupados com seu impacto nas contas públicas.

Em 2004, o relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005, Senador Garibaldi Alves Filho, inovou ao estabelecer uma regra de aumento real para o salário mínimo para 2005 equivalente ao crescimento do PIB no ano anterior. Após dura negociação com o governo, que era contrário à medida, o Senador mudou seu parecer estabelecendo o aumento real equivalente ao crescimento do PIB per capita, que é menor, com a condição de não haver veto. Em 2005, o Senador Garibaldi apresentou o Projeto de Lei do Senado, nº 109 de 2005, que retoma sua proposta original de aumento real para o salário mínimo vinculado ao crescimento do PIB, porém como regra permanente.

Em 2006, o governo federal, após negociação com as centrais sindicais, o salário mínimo passou a ter ganho real vinculado ao crescimento do PIB, porém com a edição de medidas provisórias anuais. A revisão, que anteriormente ocorria no dia 1º de maio, foi de forma progressiva sendo antecipada, até passar a ocorrer sempre no dia 1º de janeiro. Em 2009 o governo federal editou a Medida Provisória nº 474, de 23 de dezembro daquele ano, convertida na Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2010, praticamente idêntica ao projeto de lei do Senador Garibaldi, que implementou a política de valorização do salário mínimo até 2015, com a única diferença significativa sendo o fato de indexar ao PIB de dois anos antes e não do ano anterior, o que facilita a previsibilidade do reajuste. Nesse período, o governo, respeitando a norma aprovada, pôde fixar os valores do mínimo por decreto.



No dia 24 de março do corrente ano, o governo federal editou a Medida Provisória Nº 672, que estabelece a política de valorização do salário mínimo para o período de 2016 a 2019, mantendo as mesmas regras anteriores.

Durante os últimos anos o movimento social dos aposentados e pensionistas e diversos parlamentares têm lutado para que o mesmo critério de reajuste aplicado ao salário mínimo seja adotado para os benefícios do RGPS que não estão no piso, sem sucesso, até a aprovação pela Câmara dos Deputados do PLV nº 9/2015, que substitui o texto original da MP 672/2015, garantindo a todos os benefícios do RGPS o mesmo reajuste do salário mínimo no período de 2016 a 2019.

Ressalte-se, no entanto, que a Constituição Federal veda a vinculação ao salário mínimo para qualquer fim (art.7º, inciso IV). Certamente, com esta vedação, os constituintes quiseram propiciar a concessão de aumentos reais para o salário mínimo, sem que estes fossem anulados pelo reajustamento automático dos preços e, ao mesmo tempo, para não causar maior impacto nas contas da Previdência Social e dos governos municipais e estaduais. Além disso, a Constituição estabelece, no art. 201, que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Portanto, aumentos reais sem base contributiva e que concorram para o desequilíbrio do regime poderiam ser vistos como inconstitucionais.

É recorrente a alegação de que os benefícios previdenciários estariam perdendo seu poder de compra. O principal suporte a esse argumento advém da comparação do valor de um benefício em termos da quantidade de salários mínimos que representa ao longo do tempo. Todavia, a comparação com qualquer índice de inflação tem demonstrado que não houve nenhuma perda desde a implantação do Plano Real.

Na realidade a grande perda de poder de compra ocorre na origem, quando o trabalhador se aposenta por tempo de contribuição, em função do fator previdenciário. Como a maioria das pessoas se aposenta em idade relativamente baixa, o fator previdenciário reduz fortemente os benefícios. Essa redução em média é de 39% para os homens e 55% para as mulheres.

A análise da evolução dos dados de aposentadorias no RGPS desde a implantação do Fator Previdenciário mostra que ele não tem sido eficaz para postergar as aposentadorias, mas apenas reduzir o valor dos benefícios, visto que os trabalhadores preferem acumular aposentadoria e salário, mesmo com grande perda na aposentadoria. Dessa forma, a previdência deixa de ser substituição de renda e passa a ser



complementação de renda durante um período de 10 a 20 anos, bem como gera um drama quando trabalhador efetivamente perde a capacidade de trabalho e tem uma queda brutal na sua renda.

A MP 672/2015 estabelece que o salário mínimo, no período de 2016 a 2019, será reajustado, no mês de janeiro de cada ano, com aumento real equivalente ao crescimento real do PIB verificado no penúltimo ano, acrescido do INPC, a título de correção da inflação. O PLV 9/2015 mantém o texto referente ao salário mínimo e determina que esse aumento aplique-se igualmente a todos os benefícios pagos pelo RGPS. Isto é, garante aumento real vinculado ao salário mínimo para os benefícios acima do salário-mínimo, bem como aqueles que podem ser menores que o salário-mínimo (salário família e auxílio-acidente).

## 2. Comparação dos reajustes do salário mínimo e benefícios previdenciários com a Inflação

No período pós-Real, entre 1995 e 2014, o reajuste do salário mínimo e, portanto, do Piso Previdenciário, ficou sistematicamente acima da inflação medida pelo INPC, pelo IPCA e pelo IPC-3i (específico para famílias compostas mais fortemente por idosos), acumulando um ganho de 148,29% em relação ao INPC. A alternativa de reajuste do salário mínimo acima da inflação é uma decisão política que impacta a despesa do RGPS, mas, principalmente, consiste em uma política de distribuição de renda por meio do sistema previdenciário, mediante a concessão de aumentos reais às pessoas que recebem até 1 salário mínimo da Previdência (ANSILIERO, 211).

Tabela 1: Reajustes do Piso Previdenciário (1995-2011) - Em %

Período	Reajuste do salário mínimo	Índice de Inflação			Ganho Real		
		INPC	IPC-3i	IPCA	INPC	IPC-3i	IPCA
1995-1998	85,71%	55,18%	78,22%	56,46%	19,67%	4,20%	18,69%
1999-2002	53,85%	27,61%	33,13%	26,03%	20,56%	15,56%	22,07%
2003-2006	75,00%	39,64%	38,83%	39,80%	25,32%	26,05%	25,18%
2007-2010	45,71%	18,81%	17,94%	17,33%	22,64%	23,55%	24,19%
2011-2014	41,96%	26,33%	26,04%	27,03%	12,37%	12,63%	11,75%
<b>1995-2014</b>	<b>934,25%</b>	<b>315,04%</b>	<b>389,65%</b>	<b>310,87%</b>	<b>148,29%</b>	<b>111,22%</b>	<b>153,12%</b>

Fonte: FGV; IBGE; MPS.

Além do reajuste do salário mínimo, as contas da Previdência são impactadas também pela elevação do teto do RGPS e pelo reajuste concedido aos benefícios com

valores acima de 1 salário mínimo. Desde 1995, o reajuste concedido a esses benefícios tem sido sistematicamente superior à inflação acumulada - exceção feita ao período 1999-2002, quando se observou perda real de 2,96% frente ao IPC-3i. O resultado acumulado de 1995 a 2014, contudo, é sempre favorável ao segurado quando a referência a qualquer indicador, apresentando um ganho real em relação ao INPC de 15,83%. Em relação ao IPC-3i, a comparação fica um pouco comprometida, pois este índice foi criado em 2003, com série histórica retroativa apenas a agosto de 1994 (ANSILIERO, 211). O Período onde houve maior ganho real, em relação ao INPC e IPCA, foi no governo Fernando Henrique.

Tabela 2: Reajustes dos benefícios superiores ao salário mínimo (1995-2011) - Em %

Período	Reajuste dos benefícios <SM	Índice de Inflação			Ganho Real		
		INPC	IPC-3i	IPCA	INPC	IPC-3i	IPCA
1995-1998	85,55%	71,52%	78,22%	71,12%	8,18%	4,11%	8,43%
1999-2002	30,13%	27,67%	34,10%	26,67%	1,93%	-2,96%	2,73%
2003-2006	39,75%	38,58%	37,10%	38,40%	0,84%	1,93%	0,98%
2007-2010	23,76%	18,81%	17,94%	17,33%	4,17%	4,93%	5,48%
2011-2014	26,33%	26,33%	26,04%	27,03%	0,00%	0,23%	-0,55%
<b>1995-2014</b>	<b>427,57%</b>	<b>355,47%</b>	<b>387,07%</b>	<b>347,12%</b>	<b>15,83%</b>	<b>8,31%</b>	<b>17,99%</b>

Fonte: FGV; IBGE; MPS.

### 3. Aposentadorias e Fator Previdenciário

O fator previdenciário foi implantado pela Lei nº Lei 9.876/99, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, como parte da reforma da Previdência Social iniciada no ano anterior, modificando os critérios para a concessão das aposentadorias pagas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), com o objetivo de estimular os segurados a adiar suas aposentadorias.

Formulado numa equação, o Fator Previdenciário (FP) considera o tempo de contribuição, a alíquota e a expectativa de sobrevivência do segurado no momento da aposentadoria. Por esse método, cada segurado recebe um benefício calculado de acordo com a estimativa do montante de contribuições realizadas, capitalizadas conforme taxa pré-determinada que varia em razão do tempo de contribuição, da idade do segurado e da expectativa de duração do benefício. Na prática, o Fator Previdenciário reduz o valor da aposentadoria para as pessoas mais novas e aumenta para aqueles que se aposentam em uma idade elevada com um total de tempo de contribuição acima do mínimo exigido.



O Fator Previdenciário é aplicado para cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, sendo opcional no segundo caso. Ele foi criado com o objetivo de fazer com que a soma dos benefícios, na média, sejam similares para trabalhadores com contribuições iguais. Portanto, se dois segurados com rendas iguais ao longo da vida laboral tiverem a expectativa de receberem seus benefícios por tempo diferente, em função de um ter se aposentado mais jovem que o outro, o que se aposentou numa idade mais elevada receberá um benefício mensal superior, pois seu fator previdenciário será maior. A fórmula do Fator Previdenciário é a seguinte:

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 até o momento da aposentadoria;

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31

Es = expectativa de sobrevida do trabalhador na data da aposentadoria, fornecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando-se a média única nacional para ambos os sexos;

Id = idade do trabalhador no momento da aposentadoria;

O tempo mínimo de contribuição exigido para aposentadoria por tempo de contribuição para homens e mulheres é de 35 e 30 anos, respectivamente. Para professores e professoras há uma redução de 5 anos. Na aposentadoria por idade, a idade mínima para a aposentadoria é de 65 anos para homens e 60 anos para mulheres, com um mínimo de 15 anos de contribuição. Para aposentadoria rural a idade é 5 anos inferior. Na aplicação do Fator Previdenciário, são somados ao tempo de contribuição do segurado: cinco anos para as mulheres; cinco anos para os professores que comprovarem efetivo exercício do magistério no ensino básico, fundamental ou médio; e dez anos para as professoras que comprovarem efetivo exercício do magistério no ensino básico, fundamental ou médio.

Um segurado homem com 60 anos e 35 anos de contribuição junto ao INSS que solicita sua aposentadoria por tempo de contribuição deverá calcular o benefício da seguinte forma:

Tc = 35 anos

Id = 60 anos

Es = 21,8 (valor da tabela de sobrevida fornecida pelo IBGE, que deve ser consultada para cada idade)

a = 0,31 (valor fixo)



$$f = [(35 \times 0,31) \div 21,8] \times [1 + (60 + (35 \times 0,31)) \div 100] = 0,85$$

Calculando a partir de um salário de benefício desse segurado junto ao INSS de R\$ 2.000,00, o valor da renda mensal de sua aposentadoria por tempo de contribuição será de R\$ 1.700,00 (R\$ 2.000,00  $\times$  0,85). Portanto, ele tem uma perda de R\$ 300,00, que corresponde a 17,65% para o resto de sua vida, estimada em 19,9 anos pelo IBGE.

Uma segurada mulher com 55 anos e 30 anos de contribuição junto ao INSS que solicita sua aposentadoria por tempo de contribuição deverá calcular o benefício da seguinte forma:

$$Tc = 35 \text{ anos (30 anos + 5 anos por ser mulher)}$$

$$Id = 55 \text{ anos}$$

Es = 25,7 (valor da tabela de sobrevida fornecida pelo IBGE, que deve ser consultada para cada idade)

$$a = 0,31 \text{ (valor fixo)}$$

$$f = [(35 \times 0,31) \div 25,7] \times [1 + (55 + (35 \times 0,31)) \div 100] = 0,70$$

Calculando a partir de um salário de benefício dessa segurada junto ao INSS de R\$ 2.000,00, o valor da renda mensal de sua aposentadoria por tempo de contribuição será de R\$ 1.400,00 (R\$ 2.000,00  $\times$  0,70). Portanto, ela tem uma perda de R\$ 600,00, que corresponde a 42,9% por todo o tempo que receber o benefício, estimado em 25,7 anos.

A análise da evolução dos dados de aposentadorias no RGPS desde a implantação do Fator Previdenciário mostra que ele não tem sido eficaz para postergar as aposentadorias, mas apenas reduzir o valor dos benefícios, visto que os trabalhadores preferem acumular aposentadoria e salário, mesmo com grande perda na aposentadoria. Dessa forma, a previdência deixa de ser substituição de renda e passa a ser complementação de renda durante um período de 10 a 20 anos, bem como gera um drama quando trabalhador efetivamente perde a capacidade de trabalho e tem uma queda brutal na sua renda.

Vamos considerar uma mulher que se aposenta na idade média, 52 anos, com 30 anos de contribuição. Suporemos que seu salário de benefício seria de R\$ 3.000,00 antes da aplicação do FP, que nesse caso seria de 0,629. Portanto essa pessoa iria receber um benefício de R\$ 1.886,00, o que implica numa perda de 59%. Apesar dessa enorme perda, a grande maioria das mulheres nessa situação se aposenta porque elas vislumbram um aumento de renda ao somar os R\$ 3.000,00 de salário (supondo por simplificação que seu salário no momento de aposentadoria seja igual à média das 80% maiores contribuições) com o benefício do INSS. Por vários anos ela vai ganhar, nesse exemplo, R\$



4.886,00, com um aumento de 62,9%, tendo então a maior renda de sua vida nesses anos em que acumular salário e aposentadoria. Todavia, quando perder a capacidade laboral, terá uma redução de renda ainda maior de seu poder aquisitivo, caindo 61,4%. Normalmente, para tentar se adaptar ao novo padrão de renda, essa aposentada faz um empréstimo consignado de 30% do seu benefício. Depois que gastar esses recursos, o drama fica ainda maior, pois seu benefício será reduzido por alguns anos para R\$ 1.320,00.

O Fator Previdenciário, por outro lado, tem sido muito importante para evitar uma explosão de despesas na previdência. Desde a sua implantação até 2014 houve uma economia acumulada de R\$ 138 bilhões. Com o passar dos anos o impacto financeiro do FP vai se tornando cada vez maior em função da população brasileira estar envelhecendo e de estar vivendo cada vez mais. Com isso, se extingíssemos o FP sem nenhuma compensação, no ano de 2050 a necessidade de financiamento do RGPS crescerá 1,45% do PIB, bem mais que todo o déficit atual.

#### **4. Despesa adicional em função do reajuste dos benefícios do RGPS, nos termos do PLV 9/2015**

A MP 672/2015 estabelece que o salário mínimo, no período de 2016 a 2019, será reajustado, no mês de janeiro de cada ano, com aumento real equivalente ao crescimento real do Produto Interno Bruto - PIB verificado no penúltimo ano, acrescido do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, a título de correção da inflação. O PLV 9/2015 mantém o texto referente ao salário mínimo e determina que esse aumento aplique-se igualmente a todos os benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Isto é, garante aumento real vinculado ao salário mínimo para os benefícios acima do salário-mínimo, bem como aqueles que podem ser menores que o salário-mínimo (salário família e auxílio-acidente).

O impacto da medida foi calculado considerando as seguintes premissas: (i) todos os valores estão em reais de janeiro de 2016, considerando uma inflação em 2015 de 8,7% (para os anos seguintes não se acrescentou a inflação, pois se perderia noção do impacto real); (ii) considerou-se um crescimento vegetativo dos benefícios do RGPS de 3,99% ao ano entre 2016 e 2019; (iii) estimou-se queda do PIB em 2015 e um crescimento do PIB de 0,7% em 2016 e 1,81% em 2017, conforme expectativas do mercado divulgado pelo Banco Central do Brasil; (iv) utilizaram-se as tábuas de mortalidade divulgadas pelo IBGE para estimar a duração dos benefícios após a vigência da Lei; e (v) estimou-se que essa medida não será prorrogada para os anos seguintes.

Portanto, estimamos na tabela 3 todo o impacto da medida, ano a ano até 2050. Ênfase que o impacto referente ao período de 2020 a 2050 não se trata da continuidade da medida por lei posterior, mas sim a manutenção dos benefícios reajustados pelo PLV nº 9/2015. O Impacto estimado até 2019 é de R\$ 8,3 bilhões, sendo apenas R\$ 2,2 bilhões até 2018. Já o impacto até 2050 fica em R\$ 86,7 bilhões, sendo R\$ 21,9 bilhões apenas no período entre 2019 e 2022.

Tabela 3 – Impacto do aumento real dos Benefícios do RGPS acima do salário mínimo pelo mesmo índice de Reajuste

Ano	Impacto do PLV 9/2015(1) (R\$ milhões)	Aumento Real (%)	Ano	Impacto do PLV 9/2015(1) (R\$ milhões)	Aumento Real (%)
2016	225	0,1	2034	2.283	0
2017	225	0	2035	2.148	0
2018	1.796	0,7	2036	2.022	0
2019	6.047	1,81	2037	1.904	0
2020	5.644	0	2038	1.794	0
2021	5.271	0	2039	1.690	0
2022	4.926	0	2040	1.594	0
2023	4.606	0	2041	1.503	0
2024	4.310	0	2042	1.418	0
2025	4.035	0	2043	1.338	0
2026	3.780	0	2044	1.263	0
2027	3.542	0	2045	1.193	0
2028	3.322	0	2046	1.127	0
2029	3.117	0	2047	1.064	0
2030	2.926	0	2048	1.006	0
2031	2.748	0	2049	951	0
2032	2.582	0	2050	899	0
2033	2.427	0	<b>TOTAL</b>	<b>86.725</b>	

(1) Em reais de janeiro de 2016

## 5. Conclusões

1. O Impacto total estimado para o aumento real vinculado ao salário mínimo para os benefícios do RGPS acima do piso previdenciário nos anos de 2016 a 2019 é R\$ 86,7



bilhões, sendo R\$ 2,2 bilhões até 2018, R\$ 8,3 bilhões até 2019. Já o impacto apenas no período entre 2019 e 2022 deve ficar em R\$ 21,9 bilhões.

2. Não é verdade que os benefícios previdenciários acima do salário mínimo tiveram perda nos últimos anos. O resultado acumulado de 1995 a 2014, pelo contrário, é sempre favorável ao segurado com a referência a qualquer indicador de preços, apresentando um ganho real em relação ao INPC acumulado de 15,83%.
3. Na realidade a grande perda de poder de compra do aposentado ocorre na origem, quando ele se aposenta por tempo de contribuição, em função do fator previdenciário. Como a maioria das pessoas se aposenta em idade relativamente baixa, o fator previdenciário reduz fortemente os benefícios. Essa redução em média é de 39% para os homens e 55% para as mulheres.
4. A Constituição Federal veda a vinculação ao salário mínimo para qualquer fim (art.7º, inciso IV) e estabelece, no art. 201, que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Portanto, aumentos reais sem base contributiva e que concorram para o desequilíbrio do regime poderiam ser vistos como inconstitucionais.

Brasília, 07 de julho de 2015.

Leonardo José Rolim Guimarães  
Consultor de Orçamento, Fiscalização Financeira e Controle