
BOLETIM DO LEGISLATIVO Nº 17

SOBRE A PERDA DE VALOR DAS APOSENTADORIAS: EXISTE PERDA?

Pedro Fernando Nery¹

As aposentadorias e pensões do INSS receberam nos últimos anos aumentos em ritmos muito diferentes. Enquanto o piso dos benefícios da Previdência acompanhou os ganhos reais dados ao salário mínimo, os benefícios superiores a um salário mínimo tiveram aumentos reais muito menores, na maioria dos anos acompanhando apenas a inflação. Assim, os segurados que têm benefícios maiores do que um salário mínimo se queixam da perda de valor de suas aposentadorias ou pensões. A questão que discutimos aqui é a seguinte: houve, realmente, perda para esses beneficiários?

A compreensão de que existe uma perda incita pleitos para que as aposentadorias e pensões sejam majoradas, o que incentivou a apresentação de dezenas de projetos de lei no Congresso Nacional nesse sentido². Há dois tipos principais de reivindicações: *i*) a de que cada benefício tenha valor proporcional à razão entre o seu valor inicial e o **salário mínimo (piso do INSS)** à época de concessão do benefício, ou, pelo menos, que cada benefício receba anualmente aumentos proporcionalmente iguais aos do salário mínimo; ou *ii*) a de que cada benefício tenha valor proporcional à razão entre o seu valor inicial e o **teto do INSS** na época de concessão do benefício³.

Analisemos mais detidamente as fórmulas de reajuste segundo o salário mínimo e segundo o teto:

¹ Mestre em Economia (UnB). Consultor Legislativo do Núcleo de Economia, área Economia do Trabalho, Renda e Previdência. E-mail: pfnery@senado.leg.br. O autor agradece os comentários de Rafael Silveira e Silva e o auxílio do Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa e de Ludgeron Vasques.

² Propostas de emenda à Constituição 154/2012 e 43/2007; projetos de lei 6345/2009, 5719/2009, 4509/2008, 4434/2008, 4147/2008, 3273/2008, 3197/2008, 2816/2008, 2229/2007 e 3197/200; projeto de lei do Senado 558/2013.

³ Em 2015, R\$ 4.662,43.

Reajuste pelo salário mínimo

De acordo com algumas das fórmulas propostas, os benefícios de todos os segurados passariam a ser proporcionais ao salário mínimo, de acordo com a proporção existente entre o benefício e o salário mínimo na ocasião da concessão do benefício. Por exemplo, um benefício que, quando foi concedido, tinha valor equivalente ao de três salários mínimos deveria ser reajustado para que mantivesse essa equivalência.

Outras fórmulas preveem que, daqui em diante, aumentos dados ao salário mínimo sejam reproduzidos nos benefícios (aposentadorias e pensões) de valor maior. Ou seja, se em 2016 o aumento do mínimo for de 10%, também deveria ser aplicado um aumento de 10% a todos que recebem mais do que um salário mínimo.

O objetivo dessas fórmulas seria manter o poder aquisitivo dos segurados nos mesmos patamares da época de concessão dos benefícios. Argumenta-se que essa perda de poder aquisitivo aconteceu porque os reajustes concedidos aos benefícios com valores superiores aos de um salário mínimo foram inferiores aos reajustes concedidos aos benefícios que correspondiam ao valor de um salário mínimo, o que trouxe perdas aos aposentados e pensionistas que recebiam os benefícios previdenciários com valores acima do mínimo.

Entretanto, a atual fórmula de reajuste dos benefícios contida no art. 41-A do Plano de Benefícios da Previdência Social (Lei nº 8.213, de 1991), já garante a manutenção do poder aquisitivo dos aposentados e pensionistas que recebem benefícios com valores maiores que um salário mínimo. Exatamente com o intuito de preservar o poder de compra desses beneficiários, o referido dispositivo define que os benefícios da Previdência Social sejam reajustados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

.....

Cumprе esclarecer que o INPC é considerado o índice que melhor reflete o poder compra dos trabalhadores na faixa de um a oito salários mínimos, faixa que contempla a quase totalidade dos segurados do Regime Geral de Previdência Social. Destaca-se ainda que o seu uso é fruto de acordo entre entidades que representam aposentados e pensionistas e o Governo Federal.

Assim, as referidas fórmulas não trariam como consequência a recuperação do poder aquisitivo dos beneficiários em relação à época de concessão do benefício, mas sim **aumentos reais** para boa parte dos beneficiários. Isso porque, desde o Plano Real, o governo executou uma forte política de valorização do salário mínimo, principalmente na última década. Pelas fórmulas propostas, o ganho real do salário mínimo seria repassado para os outros benefícios.

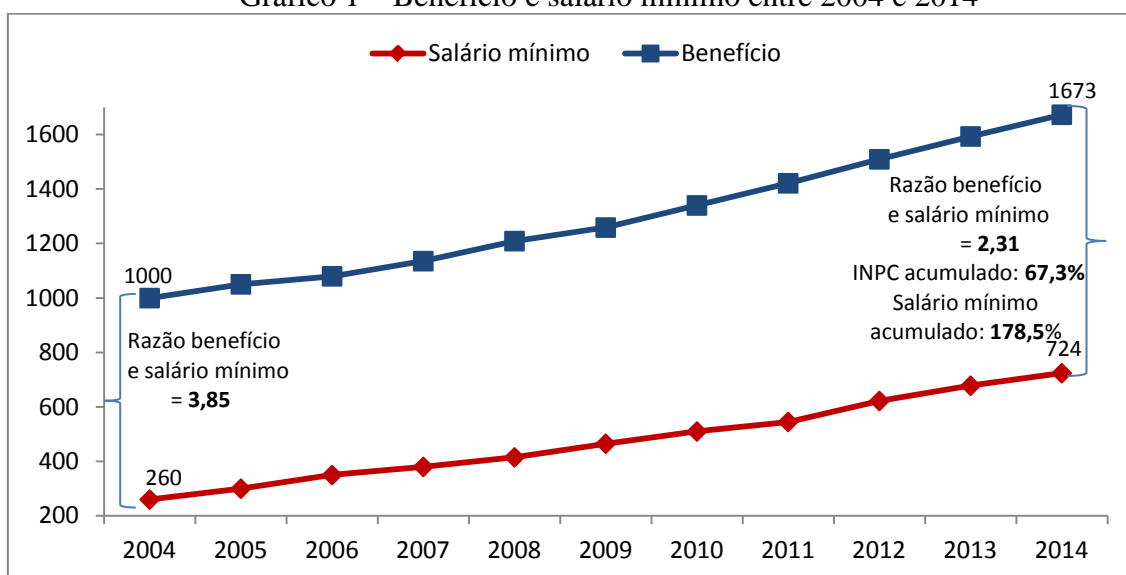
Como ilustração, analisemos um benefício fictício de R\$ 1.000 concedido em 2004. Aplicando o INPC a esse valor, conforme a lei, chegamos dez anos depois, em 2014, ao valor de R\$ 1.673. Assim, teria havido um aumento nominal de 67,3% e nenhuma perda real.

A impressão de que houve perda ocorre quando se compara o aumento do benefício com os aumentos dados ao salário mínimo. No Brasil, o piso previdenciário (e também o piso assistencial) é vinculado ao salário mínimo. Nos últimos dez anos, por conta da deliberada intenção de valorizá-lo, seu crescimento nominal foi de 178,5%, com grande ganho real, já que a inflação foi de 67,3%. Inicialmente, o benefício de R\$ 1.000 equivalia a cerca de quatro salários mínimos (precisamente 3,85) e em 2014 ele equivalia a cerca de dois salários mínimos (2,31).

É essa comparação alardeada por quem argumenta que houve perda. Entretanto, a queda na razão benefício/salário mínimo é uma consequência óbvia da valorização do mínimo, e **não implica perda real** para os segurados que ganham mais do que ele – como vimos, o poder aquisitivo se manteve igual por conta dos reajustes que levaram em conta a inflação.

O gráfico abaixo mostra as duas séries:

Gráfico 1 – Benefício e salário mínimo entre 2004 e 2014



Fonte: *Elaboração própria.*

É possível ver no gráfico que tanto o benefício quanto o salário mínimo aumentaram entre 2004 e 2014: apesar de o ritmo do aumento do mínimo ter sido maior, diminuindo o *gap* entre as duas séries, não houve perda de poder aquisitivo. Cabe salientar que, apenas para simplificar a análise e focá-la no valor real do benefício, consideramos um benefício reajustado somente pelo INPC. Na verdade, aumentos reais são esporadicamente dados aos benefícios maiores do que um salário mínimo, como o controverso aumento de 2010.

A redução da distância entre esses valores, e assim da razão entre os benefícios maiores e o salário mínimo, pode ser considerada um efeito intencional e desejável da política de valorização do salário mínimo, que, entre outros motivos, visava à redução da desigualdade de renda no país. Não apenas os benefícios da Previdência, mas também outros valores da economia cresceram em ritmo menor do que o salário mínimo, o que é natural se a intenção do governo e da sociedade era valorizá-lo.

Como uma simples ilustração, consideremos que uma economia em que existem apenas cinco salários: 1.000 (o mínimo), 2.000, 3.000, 4.000 e 5.000. Cada um desses salários é recebido por 20% da população. O índice de Gini, que mede a desigualdade, seria de 0,27 (quanto maior o índice, pior a distribuição de renda).

Se nessa sociedade todos os salários crescerem em substanciais 50%, mas com uma valorização maior do mínimo para 100%, teríamos os valores de 2.000, 3.000, 4.500, 6.000 e 7.500. Assim, o índice de Gini cairia para 0,20, indicando uma melhora na distribuição de renda. Todos tiveram aumento e não houve perda para as camadas superiores, apesar do ganho maior na menor camada. Se, no entanto, todos os salários aumentassem na mesma proporção que o mínimo, teríamos os valores de 2.000, 4.000, 6.000, 8.000 e 10.000. Todos ganhariam, mas a desigualdade voltaria para os mesmos 0,27 iniciais.

É comum também o argumento de que a grande valorização do mínimo aumenta o custo de vida nas cidades (por exemplo, serviços mais intensos em mão de obra ficam mais caros e o mercado consumidor como um todo se amplia e pressiona os preços). Assim, haveria perda do poder aquisitivo, dando ensejo a aumentos para as aposentadorias e pensões maiores que o salário mínimo. Entretanto, se existe aumento do custo de vida por conta do aumento do salário mínimo, esse aumento seria captado por um índice de inflação, como o INPC, que é exatamente o parâmetro para os reajustes dos benefícios maiores e para a manutenção de seu poder aquisitivo.



Reajuste pelo teto do INSS

O raciocínio usado em relação ao salário mínimo (piso previdenciário) também se aplica ao teto. Como mostramos nas simulações anteriores, é compreensível que os beneficiários argumentem que suas aposentadorias ou pensões perderam valor porque a magnitude dos aumentos desses benefícios foi menor que a dos reajustes no teto. Para contornar a situação, costuma ser proposta uma fórmula de reajuste que mantém a proporção entre cada benefício e o valor do teto.

A suposta perda ocorreria porque tanto a primeira reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 20, de 1998) quanto à segunda reforma da Previdência (Emenda Constitucional nº 41, de 2003) elevaram o *limite máximo de contribuição* (teto) para o valor nominal de dez salários mínimos da época. Dessa forma, ao vincular o valor dos benefícios à proporção existente, no momento da concessão, entre o benefício e o teto, essa fórmula de reajuste repassaria esses aumentos a todos os benefícios concedidos antes dessas reformas constitucionais. Apenas na reforma de 2003 a elevação do valor do teto foi de 28%.

Ademais, observa-se que, à exceção das alterações feitas pelas referidas emendas constitucionais em dezembro de 1998 e dezembro de 2003, o reajuste do valor do limite máximo de contribuição seguiu, desde a promulgação do Plano de Benefícios da Previdência Social, de 1991, os mesmos índices e datas usados no reajuste dos benefícios. Foram apenas nessas duas ocasiões em que houve redução da razão entre o valor do benefício e o teto.

Ainda assim, mesmo essa redução não implicou perda de poder aquisitivo, que só teria ocorrido, como vimos, caso os reajustes dos benefícios tivessem sido inferiores à inflação. As elevações do valor do teto em magnitude maior que os reajustes dos benefícios podem ter causado aos segurados a impressão de terem sido prejudicados, mas não houve perda ao poder de compra de seus benefícios. Cabe ressaltar que essa afirmação **não** é o mesmo que dizer que os benefícios são altos, mas meramente que não perderam valor.

Outras fórmulas de reajuste

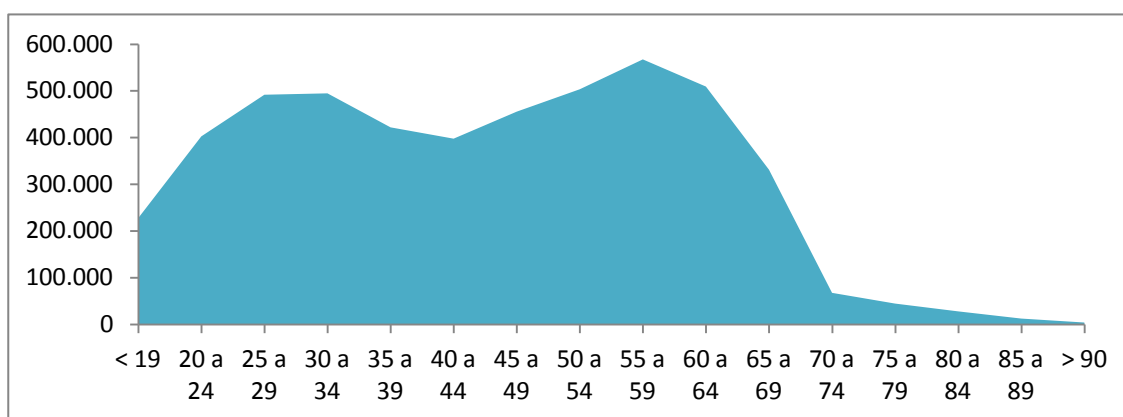
Além da equivalência com os aumentos do salário mínimo ou do teto, outras proposições no Congresso buscam, com diversas fórmulas, dar aumentos reais para os benefícios maiores, seja para grupos específicos⁴, ou para todos os beneficiários (com

⁴ Projetos de lei do Senado 285/2014 e 174/2013, e projeto de lei 777/2011.

fórmulas vinculando ao PIB⁵, aos rendimentos dos trabalhadores⁶ ou considerando índices de inflação mais complexos⁷).

Entre essas, destaca-se a bem intencionada ideia de reajustar os benefícios com um índice de inflação que dê maior peso aos produtos consumidos por idosos, como remédios⁸. Entretanto, essa noção, apresentada inclusive pela oposição na última eleição presidencial, não considera que, na verdade, boa parte dos beneficiários da Previdência **não são idosos**. Entre os motivos para isso, que também revelam as distorções da nossa seguridade social⁹, estão as regras de concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria precoce para mulheres, aposentadoria especial e pensões por morte. Segundo o Anuário Estatístico da Previdência, apenas 20% dos benefícios concedidos pela Previdência Social em 2012 eram para pessoas com mais de 60 anos de idade, conforme o gráfico abaixo¹⁰.

Gráfico 2 – Distribuição por faixa etária dos benefícios concedidos em 2012



Fonte: Ministério da Previdência Social. *Elaboração própria.*

Cabe observar que não se defende aqui a extinção de benefícios, como as pensões por morte, mas apenas a racionalização dos recursos da Previdência e a aplicação das regras de concessão usadas no resto do mundo – inclusive em países emergentes.

⁵ Projetos de lei 5768/2013 e 6048/2009.

⁶ Projetos de lei do Senado 20/2012 e 361/2012.

⁷ Projetos de lei do Senado 87/2014, 244/2003 e projeto de lei 2380/2007.

⁸ Projetos de lei 1732/2007 e 2539/1996.

⁹ Entretanto, é natural que parte dos beneficiários sejam jovens, como adolescentes que recebem pensão por morte.

¹⁰ 995.648 pessoas entre 4.957.618 benefícios.

O que o gráfico 2 mostra é que os benefícios da Previdência são concedidos no país em idades em que, normalmente, as pessoas ainda têm uma boa capacidade laboral. Assim, para contemplar as carências dos beneficiários idosos, é preciso uma proposta mais equilibrada e sofisticada do que simplesmente aumentar todos os benefícios.

Considerações finais: como conciliar a insatisfação dos beneficiários com a sustentabilidade do regime?

Entendemos que as alterações da fórmula de reajuste apresentadas no texto comprometem a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social. O número de segurados que poderiam ter seus benefícios aumentados com o projeto superaria nove milhões, o equivalente a cerca de 30% do total de beneficiários da Previdência Social. De fato, a Previdência deve manter o poder de compra de seus benefícios, conforme o § 4º do art. 201 da Constituição Federal, mas não está obrigada a prover aumentos reais. A concessão de aumentos reais traria grande impacto financeiro nas contas públicas. Frisa-se também que aumentos na Previdência devem respeitar o § 5º do art. 195 da Constituição (criando não apenas o aumento, mas anunciando de onde virão os recursos) e os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹ (pela sua caracterização como *despesa obrigatória de caráter continuado*).

Vale ressaltar novamente que, apesar da Constituição Federal e do Plano de Benefícios preverem apenas a manutenção do valor real dos benefícios, desde a implantação do Plano Real foram concedidos aumentos reais aos benefícios maiores que um salário mínimo em 1995, 2006 e 2010. Nesse período, a variação do valor dos benefícios acima de um salário mínimo superou a variação do INPC em 25,3%. Assim, não apenas as elevações do salário mínimo ou do teto não acarretaram perdas aos beneficiários, como nos últimos anos também houve aumentos reais dos benefícios, de maior ou menor magnitude dependendo do ano em que foram inicialmente concedidos.

Compreendidas a ausência de perda real dos benefícios e levando em conta a insatisfação dos beneficiários, faz-se necessário analisar as possibilidades de conceder aumentos reais significativos a esses benefícios – que, infelizmente, são poucas. Não existe, em tese, impossibilidade de aumento real das aposentadorias e pensões, mas para que ganhos sejam transferidos do mercado de trabalho para os inativos, é preciso que *haja* ganhos. Por isso, para que possamos aumentar esses benefícios é essencial que a economia cresça.

¹¹ Lei Complementar nº 101, de 2000.

Isso implica colocar no centro do debate a realidade de estagnação do PIB *per capita* e da produtividade da economia.

O crescimento econômico é importante não só para a Previdência agora, mas será também essencial para o seu futuro. Contrariando o mandamento constitucional de equilíbrio financeiro e equilíbrio atuarial, temos um *deficit* financeiro do INSS estimado para 2014 em R\$ 55 bilhões. Mas o cenário pode ser ainda pior. O Tribunal de Contas da União (TCU) lançou neste mês de novembro um documento que estima um *deficit* atuarial de R\$ 3 **trilhões** em relação ao ano de 2050 – se as regras de concessão de benefícios não mudarem¹².

É quase impossível que o mercado de trabalho brasileiro consiga sustentar essa situação. Seria preciso que o país crescesse em um ritmo que nunca crescemos – e mais ainda se quisermos dar aumentos reais para os inativos. Entretanto, o que observamos nos últimos anos é, de fato, uma grande dificuldade de o país sair da estagnação econômica (que, de maneira circular, se deve em parte às distorções da Previdência).

Junto com a recente divulgação de que também a queda da miséria cessou, a estagnação da economia tende a estimular um profundo debate sobre a sustentabilidade da Previdência Social. Acreditamos que este seja, nos próximos anos, um dos principais assuntos da discussão política do país. Vivemos atualmente a situação paradoxal de termos, simultaneamente, segurados insatisfeitos e um grave desequilíbrio do sistema.

Novembro/2014

¹² *Pacto pela Boa Governança – Um Retrato do Brasil*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/retratodobrasil/>

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Av. N2, Anexo E do Senado Federal, Térreo
CEP: 70165-900 – Brasília – DF
Telefones: +55 61 3303.5879 / 5880
E-mail: conlegestudos@senado.leg.br

Os boletins do Legislativo estão disponíveis em:
www.senado.leg.br/estudos

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

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

Como citar este texto:

NERY, P. F. Sobre a Perda de Valor das Aposentadorias: existe perda? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, Novembro/2014 (**Boletim do Legislativo nº 17, de 2014**). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 24 nov. 2014.