

**PREVIDÊNCIA SOCIAL
E SALÁRIO MÍNIMO:
O QUE SE PODE
FAZER, RESPEITANDO
A RESTRIÇÃO
ORÇAMENTÁRIA?**

Marcelo Neri
Fabio Giambiagi*

*Respectivamente, do Ibre/FGV e EPGE/FGV e do BNDES.
Gostaríamos de agradecer os comentários e sugestões de
Sheila Najberg, Ana Cláudia Além e Mabel Nascimento,
bem como o excelente apoio computacional de Alexandre Pinto.
Os erros remanescentes são de nossa inteira responsabilidade.

Sumário

Resumo.	3
Abstract	3
1. Introdução	4
2. Previdência Social e Desempenho Macroeconômico: Fatos Estilizados. . .	5
3. O Desequilíbrio do INSS: Tentativa de Decomposição das Causas da Piora do Déficit Previdenciário depois do Plano Real	8
4. Rigidez Constitucional e Salário Mínimo	17
5. Proposta de Criação do Piso Salarial dos Trabalhadores da Ativa e de Indexação dos Benefícios Previdenciários	18
6. Proposta de Reajuste Diferenciado para o Piso dos Benefícios Previdenciários	20
7. Lições de Maio de 1995 e Conclusões	23
Referências Bibliográficas	24

Resumo

Este artigo discute as relações entre a previdência social e o salário mínimo no Brasil. Mostra-se que o aumento real do salário mínimo em 1995 explica parte substancial do salto dos gastos do INSS depois do Plano Real. Pesquisas recentes têm indicado que o mesmo episódio é associado à queda na pobreza observada durante o período pós-estabilização. Com base em considerações sociais, argumentamos em favor de: a) um salário mínimo específico para os trabalhadores da ativa; e b) reajustes diferenciados para os aposentados, com os menores níveis de benefícios recebendo os maiores reajustes. Essas seriam as formas mais adequadas de cumprir simultaneamente três objetivos: a) viabilizar o aumento dos salários baixos, desvinculando-os do piso previdenciário; b) melhorar a situação social brasileira, através de uma política redistributiva em favor dos menores níveis de benefícios de aposentadoria; e c) conservar a austeridade fiscal de 1999/2000 como pilar da estabilização.

Abstract

This article discusses the relationship between the social security deficit and the minimum wage in Brazil. We show that the 1995 minimum wage hike explains a substantial part of the jump of the INSS expenditures after the Real Plan. Previous research has indicated that the same episode is associated with the fall in poverty observed during the post-stabilization period. Based on social considerations, we argue in favor of: a) a minimum wage specifically for active workers; and b) differentiated adjustments for social security benefits, where lower benefits get higher adjustment rates. This should be the most proper form of simultaneously fulfill three objectives: a) to allow for the increase of lower wages, with no link with the social security floor; b) to improve the Brazilian social situation, through a redistributive policy towards lower benefits; and c) to keep the fiscal austerity of 1999/2000 as a basis for price stabilization.

1. Introdução

O déficit da previdência social tem sido um dos maiores motivos de preocupação das autoridades ao longo dos últimos anos. De fato, a diferença entre a receita do INSS e a sua despesa com o pagamento de benefícios previdenciários passou de um superávit primário de 0,2% do PIB em 1994 para um déficit de 0,9% do PIB em 1999. Essa variação fiscal de 1,1% do PIB esteve associada a um aumento real acumulado de 34% da despesa com benefícios no citado período de cinco anos, até atingir valores da ordem de 6% do PIB em 1998/99 – apesar da queda de 1999, devido à alta da inflação –, convertendo-se na principal fonte de despesa na estrutura do gasto público federal.

Diante desse fato e considerando o agravamento do problema fiscal do país ao longo do período, o governo federal, nos últimos anos, tem enfatizado as dificuldades de aumentar o salário mínimo (SM) em termos reais, pelo impacto que isso teria sobre o déficit público, devido à vinculação existente entre ele e o piso dos benefícios. Por outro lado, é público e notório que o salário mínimo dos trabalhadores brasileiros – atualmente de aproximadamente US\$ 80 – é baixo, tanto em termos absolutos como comparativamente ao de outros países vizinhos.

Como conciliar o desejável aumento do poder aquisitivo do salário mínimo com a necessidade de respeitar a restrição orçamentária? Ou, dito de outra forma: como fazer para que, ao longo dos próximos anos, o país possa resgatar parte da chamada “dívida social” mas, ao mesmo tempo, conserve um superávit primário do setor público consolidado tal que evite novos aumentos – e, de preferência, que provoque uma queda – da relação dívida pública/PIB?

Este artigo tenta responder a esse tipo de questões tratando apenas das variáveis de receita e despesa do INSS, deixando de lado a questão previdenciária do funcionalismo.¹ A razão para isso é que estamos interessados especificamente em analisar a relação existente entre o reajuste do salário mínimo e o piso previdenciário, algo essencial para o entendimento da dinâmica do gasto do INSS, mas não tão importante no caso dos gastos com aposentadorias e pensões do funcionalismo.

O texto está dividido em sete seções. Após esta breve introdução, comentam-se os fatos estilizados da evolução macroeconômica nos últimos anos, com ênfase na situação fiscal. A terceira seção analisa, especificamente, a situação das contas da previdência social. A quarta, por sua vez, trata da relação existente entre a Constituição, o salário mínimo e a despesa com

1 Para o leitor interessado nos diversos aspectos desse último tema, sugere-se a leitura de Pinheiro (1999). Ver também Velloso (1997 e 1999).

aposentadorias e benefícios previdenciários em geral. Na quinta, sintetizam-se as principais conclusões do artigo e, adotando uma variante da idéia de Neri (1999a), sugere-se uma proposta para viabilizar o aumento dos salários de base da economia, sem prejudicar o equilíbrio orçamentário. A sexta seção contrasta os efeitos fiscais e sociais simulando reajustes homogêneos concedidos a todos os benefícios previdenciários e reajustes concedidos apenas aos beneficiários que percebem o piso mínimo. Na sétima e última seção, concluímos a nossa proposta, analisando o episódio do aumento do salário mínimo de maio de 1995, que, apesar dos efeitos sociais produzidos sobre a pobreza, foi determinante da ainda difícil situação fiscal atual.

2. Previdência Social e Desempenho Macroeconômico: Fatos Estilizados

Como se sabe, entre 1994 e 1999 houve uma expressiva piora da situação da previdência social e, particularmente, do INSS, cujo déficit primário em 1999 – entendido como a diferença entre a arrecadação líquida e a despesa com benefícios – atingiu 0,9% do PIB, com um “delta” de variação de 1,1% do PIB em relação ao pequeno superávit de 0,2% do PIB de 1994 (Tabela 1). Para entender a dinâmica desse déficit, é útil levar em consideração a evolução dos indicadores macroeconômicos e do mercado de trabalho (Tabela 2).

A receita manteve-se constante em torno de 5% do PIB. Entretanto, o superávit primário do INSS transformou-se em um déficit, porque nesses cinco anos a despesa com benefícios teve um aumento real médio, com base no deflator implícito do PIB, de 6% a.a., muito acima do crescimento médio do PIB, de 2,2% a.a., levando a despesa com benefícios a passar de 4,9% do PIB em 1994 para 5,8% do PIB em 1999.² Entre 1995 e 1998 – último

Tabela 1
Resultado Primário do Governo Central – 1994/99
(Em % do PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Governo Central ^a	3,25	0,52	0,37	-0,33	0,56	2,25
Tesouro e Banco Central	3,09	0,52	0,45	0,00	1,36	3,18
INSS ^a	0,16	0,00	-0,08	-0,33	-0,80	-0,93
Arrecadação Líquida	5,01	5,04	5,22	5,12	5,18	4,87
Despesa com Benefícios	4,85	5,04	5,30	5,45	5,98	5,80

Fontes: Banco Central e Ministério de Previdência e Assistência Social.

^a(-) = déficit.

2 Para uma análise abrangente do desequilíbrio da previdência social, ver Ornélas (1999). Em 1999, adotou-se o IGP como proxy do deflator implícito.

Tabela 2
Indicadores Macroeconômicos: Crescimento Anual –
1995/99
(Em %)

<i>Variável</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
PIB	4,2	2,7	3,6	-0,1	0,8
População Ocupada	2,4	2,3	0,3	-0,3	0,0
População Ocupada com Carteira	0,6	-1,4	-0,4	-1,4	-3,0
Salário Real ^a	10,6	7,4	2,0	-0,4	-5,6
Despesa Real com Benefícios do INSS ^b	8,3	8,0	6,5	9,6	-2,2
Benefícios do INSS (Quantitativo) ^c	3,4	3,6	4,9	4,8	n.d.
Benefícios do INSS (Quantitativo) ^d	4,1	3,3	3,8	4,2	n.d.
Benefício Real Médio Anual do INSS ^e	15,7	4,2	2,9	1,5	-5,9

Fontes: IBGE e Ministério de Previdência e Assistência Social.

^aRendimento médio real das pessoas ocupadas (Pesquisa Mensal de Emprego/IBGE).

^bDeflator implícito do PIB. Em 1999, utilizou-se o IGP médio.

^cCalculado com base na média anual, considerada como média geométrica das posições de dezembro.

^dIdem, excluindo benefícios assistenciais e acidentários.

^eÍndice de reajuste médio do ano (deflator implícito do PIB).

n.d. = não-disponível.

ano para o qual há informações desagregadas –, por sua vez, o quantitativo de benefícios em manutenção – isto é, o estoque de aposentadorias, pensões e outros benefícios – cresceu a uma taxa média de 4,2% a.a.³ Se desse total forem excluídos os benefícios assistenciais e acidentários – que aumentaram expressivamente acima da média de benefícios no período –, o crescimento médio do *quantum* cai para 3,8% a.a.⁴

Para que o aumento da despesa tenha sido largamente superior ao do quantitativo de benefícios no período 1995/99, muito contribuiu o aumento real médio de 3,5% a.a. do índice de reajuste médio do ano (última linha da Tabela 2), apesar da queda real observada em 1999.⁵ *Grosso modo*, esse indicador corresponde ao crescimento real do salário mínimo, feita a ressalva de que o reajuste de benefícios sempre ocorreu, no período em questão, um ou dois meses depois do aumento do salário mínimo – que sempre se dá em maio – e que, portanto, a cada ano, só afetou aproximadamente metade do ano. Tal aumento real reflete fundamentalmente o salto dos benefícios em função do aumento

3 Essa taxa foi obtida a partir dos dados de estoque de dezembro. Considerou-se a média geométrica das posições de dezembro para calcular o estoque médio do ano e posteriormente calculou-se a taxa de variação entre essas médias.

4 Em dezembro de 1995, o total de beneficiados do item “benefícios assistenciais e acidentários” era de 1.908 mil indivíduos. Três anos depois, essas duas categorias somavam 2.574 mil, com um aumento acumulado de 35% em apenas três anos.

5 Esse indicador corresponde à média nominal anual do indexador, que, por sua vez, variou em função da variação do salário mínimo, tendo sido apenas ligeiramente superior ao aumento deste em 1996 e, como compensação, ligeiramente inferior em 1998. O indexador nominal é entendido aqui como um índice que muda discretamente no mês de reajuste dos benefícios. Para os cálculos, foi considerado o mês de desembolso de caixa dos benefícios, um mês depois do de competência. O reajuste, em termos de caixa, ocorria em junho até 1995 (inclusive) e passou a se dar em julho a partir de 1996. Cabe lembrar que devem ser computados 13 pagamentos por ano, incluindo a gratificação natalina em dezembro.

nominal de 43% do salário mínimo – estendido posteriormente a todos os benefícios – em maio de 1995, ano no qual a inflação janeiro/dezembro, medida pelo IGP, foi inferior a 15%.

A importância dos efeitos de aumentos reais do salário mínimo sobre a despesa, supondo que na prática eles se incorporem também a todos os benefícios, explica-se pelo raciocínio exposto a seguir. Se o número de indivíduos que recebem benefícios do INSS aumenta todos os anos em torno de 4% e o PIB cresce aproximadamente à mesma taxa, cabe esperar que, *ceteris paribus*, por definição, a despesa do INSS se conserve em torno de 6% do PIB.⁶ Se, entretanto, além do aumento do número de benefícios – aposentadorias, pensões etc. – cada um deles tiver um aumento de poder aquisitivo de, *grosso modo*, 3,5% a.a., conforme se verificou, na média, nos últimos cinco anos – e que implica dobrar o valor *per capita* do benefício em 20 anos –, a despesa do INSS aumentaria 0,2% do PIB no primeiro ano e 1,1% do PIB – mais do que a CPMF em 1999! – em cinco anos.

À guisa de conclusão, podemos dizer que a economia brasileira precisa, sem dúvida, de uma reforma do seu sistema previdenciário, que leve as pessoas a trabalhar mais tempo, já que não é possível continuar com regras tão permissivas de aposentadoria.⁷ Entretanto, *no período específico de que trata este artigo* – os anos posteriores ao Plano Real de 1994 – *não houve uma mudança estrutural dramática que justifique um agravamento súbito do problema previdenciário, da magnitude do ocorrido*, haja vista que entre 1995 e 1998 o *quantum* dos benefícios, exclusive assistenciais e acidentários, aumentou à taxa anual média nada espetacular de 3,8%.

A explicação para a observação de taxas elevadas de crescimento da despesa real com benefícios nos últimos anos, portanto, deve ser encontrada não apenas na legislação generosa que rege as aposentadorias no Brasil, mas também na combinação de três elementos específicos:

a) a concessão de um fluxo extraordinariamente elevado de benefícios *assistenciais* – incluídos na despesa do INSS, mas que não representam gastos com aposentadorias ou pensões – depois de 1995;

b) os aumentos reais do salário mínimo depois do Plano Real, especialmente em 1995; e

c) o desempenho do PIB.

6 Para isso é necessário também que todos os benefícios aumentem à mesma taxa, para que não se gere um efeito de composição que faça com que a taxa de crescimento do valor do gasto seja maior que a da quantidade de benefícios.

7 Ver Oliveira (1994). É justamente essa a razão da adoção do chamado “fator previdenciário” aprovado em 1999, que faz com que as aposentadorias precoces tenham um redutor em relação ao valor que teriam se fosse mantida a legislação anterior.

Este último não é difícil de entender, pois a relação despesa com benefícios/PIB, por definição, é uma função direta do crescimento do *quantum* de benefícios – ligado a fatores demográficos e à legislação – e inversa do crescimento real da economia. *Se, ceteris paribus, o número de indivíduos que recebem do INSS aumenta em torno de 4% a.a. e a economia cresce menos do que isso, naturalmente a mencionada relação tende a crescer.* Foi exatamente o que aconteceu depois de 1994, fenômeno apenas parcialmente compensado em 1999, pelo efeito que a inflação exerceu no sentido de corroer o valor real dos benefícios.⁸

Note-se, portanto, que tais elementos *nada têm a ver com a Constituição*, pois dependem da legislação ordinária e/ou do maior ou menor rigor na concessão de benefícios assistenciais (caso do item *a*), de decisão autônoma do Poder Executivo (caso do item *b*) ou da situação conjuntural da economia (caso do item *c*).

Isso não quer dizer, evidentemente, que uma reforma da previdência, destinada a aumentar o tempo de contribuição e diminuir o tempo de recebimento, não fosse necessária. Significa apenas, primeiro, que a causa da deterioração recente da situação previdenciária deve ser encontrada em fatores que vão além da legislação e, segundo, que, paralelamente a uma reforma previdenciária, é necessário: *a*) evitar que aumentos reais do salário mínimo “contaminem” a despesa previdenciária; e *b*) controlar a evolução dos benefícios típica e estritamente assistenciais – ou, alternativamente, definir melhor as fontes de custeio para os mesmos.

3. O Desequilíbrio do INSS: Tentativa de Decomposição das Causas da Piora do Déficit Previdenciário depois do Plano Real

Esta seção utiliza dados de vários anos do *Anuário Estatístico da Previdência Social* (AEPS) para analisar em maiores detalhes as causas da piora do déficit previdenciário depois do Plano Real. As informações utilizadas estão expostas nas Tabelas 3 a 7.

A Tabela 3, base das demais tabelas, mostra os valores do quantitativo total de benefícios em manutenção do INSS (estoque), em dezembro de cada ano, acompanhado da despesa realizada nesse mesmo mês, em reais correntes. Embora o trabalho se refira ao período posterior ao Plano Real (junho de 1994), incluem-se os dados do *quantum* de benefícios de 1993, já que,

8 Não por acaso, a propósito, em 1998, ano no qual a variação da despesa do INSS em relação ao PIB foi maior (cresceu 0,53 ponto percentual do PIB, em um ano em que praticamente não houve inflação), foi justamente quando o PIB estagnou.

Tabela 3
Previdência Social: Benefícios em Manutenção (Posição em Dezembro) – 1993/99

<i>Quantidade</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Total	15.122.135	15.753.180	16.176.587	16.912.493	17.791.587	18.565.447	
Urbanos	9.075.487	9.327.033	9.773.846	10.522.038	11.349.923	11.954.384	
Rurais	6.046.648	6.426.147	6.402.741	6.390.455	6.441.664	6.611.063	
Previdenciários	13.157.540	13.809.718	14.268.898	14.738.242	15.364.805	15.991.569	
Aposentadorias	8.532.691	9.107.895	9.423.325	9.738.959	10.216.263	10.693.986	
Idade	4.628.784	5.043.041	5.101.356	5.144.422	5.242.976	5.439.435	
Urbanos	1.137.158	1.225.435	1.314.161	1.374.774	1.432.130	1.485.335	
Rurais	3.491.626	3.817.606	3.787.195	3.769.648	3.810.846	3.954.100	
Tempo de Serviço	1.867.446	2.021.955	2.271.376	2.542.621	2.891.046	3.126.386	
Invalidez	2.036.461	2.042.899	2.050.593	2.051.916	2.082.241	2.128.165	
Pensões	4.009.414	4.137.934	4.323.021	4.479.599	4.640.886	4.799.365	
Outros ^a	615.435	563.889	522.552	519.684	507.656	498.218	
Assistenciais/Acidentários	1.964.595	1.943.462	1.907.689	2.174.251	2.426.782	2.573.878	
<i>Valor (R\$ Mil Correntes)</i>		<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Total		1.756.365	2.651.097	3.272.403	3.848.554	4.360.322	
Urbanos		1.303.873	2.006.560	2.550.036	3.067.222	3.492.253	
Rurais		452.492	644.537	722.367	781.332	868.069	
Previdenciários		1.606.277	2.435.767	2.992.398	3.509.413	3.971.964	
Aposentadorias		1.152.454	1.758.550	2.172.134	2.571.564	2.906.654	
Idade		407.476	593.687	682.331	752.070	837.684	
Urbanos		138.248	212.037	255.900	289.992	319.505	
Rurais		269.228	381.650	426.431	462.078	518.179	
Tempo de Serviço		567.532	908.034	1.191.298	1.486.220	1.700.459	
Invalidez		177.446	256.829	298.505	333.274	368.511	
Pensões		394.761	592.326	717.308	821.968	934.963	
Outros ^a		59.062	84.891	102.956	115.881	130.347	
Assistenciais/Acidentários		150.088	215.330	280.005	339.141	388.358	
Memo: IGP em Dezembro (Ago. 1994 = 100)		107,325	123,187	134,689	144,765	147,231	176,647
Salário Mínimo em Dezembro (R\$)		70,00	100,00	112,00	120,00	130,00	136,00

Fonte: MPAS, vários anos.

^aInclui auxílios, salário-família, salário-maternidade, abonos e vantagens.

Tabela 4
Previdência Social: Benefícios em Manutenção
(Composição em Dezembro) – 1994/98

<i>Quantidade</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbanos	59,2	60,4	62,2	63,8	64,4
Rurais	40,8	39,6	37,8	36,2	35,6
Previdenciários	87,7	88,2	87,1	86,4	86,1
Aposentadorias	57,8	58,3	57,6	57,4	57,6
Idade	32,0	31,5	30,4	29,5	29,3
Urbanos	7,8	8,1	8,1	8,0	8,0
Rurais	24,2	23,4	22,3	21,4	21,3
Tempo de Serviço	12,8	14,0	15,0	16,2	16,8
Invalidez	13,0	12,7	12,1	11,7	11,5
Pensões	26,3	26,7	26,5	26,1	25,9
Outros ^a	3,6	3,2	3,1	2,9	2,7
Assistenciais / Acidentários	12,3	11,8	12,9	13,6	13,9
<i>Valor</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Urbanos	74,2	75,7	77,9	79,7	80,1
Rurais	25,8	24,3	22,1	20,3	19,9
Previdenciários	91,5	91,9	91,4	91,2	91,1
Aposentadorias	65,6	66,3	66,4	66,8	66,7
Idade	23,2	22,4	20,9	19,5	19,2
Urbanos	7,9	8,0	7,8	7,5	7,3
Rurais	15,3	14,4	13,0	12,0	11,9
Tempo de Serviço	32,3	34,3	36,4	38,6	39,0
Invalidez	10,1	9,7	9,1	8,7	8,5
Pensões	22,5	22,3	21,9	21,4	21,4
Outros ^a	3,4	3,2	3,1	3,0	3,0
Assistenciais / Acidentários	8,5	8,1	8,6	8,8	8,9

Fonte: Tabela 3.

^aInclui auxílios, salário-família, salário-maternidade, abonos e vantagens.

no caso de algumas informações anuais, utiliza-se como *proxy* uma média das posições de dezembro do ano corrente e do anterior – a exemplo do que foi feito com o *quantum* de benefícios da Tabela 2.⁹

A Tabela 4 calcula a composição percentual do quantitativo e da despesa com benefícios, na posição de final do ano. A Tabela 5 mostra os mesmos valores da Tabela 1, porém inflacionados para preços de dezembro de 1999, com base no IGP-DI,

9 Para uma análise acerca da evolução das variáveis de que trata este artigo, nos anos anteriores a 1994, ver Além e Giambiagi (1997 e 1999).

Tabela 5
Previdência Social: Benefícios em Manutenção (Posição em Dezembro) – 1994/99

<i>Valor (R\$ Mil Constantes de Dezembro de 1999)</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Total	2.890.814	3.801.605	4.291.814	4.696.132	5.231.492	
Urbanos	2.146.054	2.877.356	3.344.417	3.742.725	4.189.987	
Rurais	744.760	924.250	947.397	953.407	1.041.505	
Previdenciários	2.643.783	3.492.827	3.924.583	4.282.301	4.765.542	
Aposentadorias	1.896.832	2.521.716	2.848.792	3.137.907	3.487.389	
Idade	670.668	851.332	894.889	917.700	1.005.049	
Urbanos	227.543	304.056	335.617	353.858	383.340	
Rurais	443.124	547.276	559.272	563.843	621.709	
Tempo de Serviço	934.105	1.302.097	1.562.408	1.813.534	2.040.202	
Invalidez	292.060	368.286	391.495	406.672	442.138	
Pensões	649.740	849.380	940.762	1.002.992	1.121.764	
Outros ^a	97.211	121.732	135.029	141.402	156.390	
Assistenciais/Acidentários	247.031	308.778	367.231	413.831	465.950	
Memo: Salário Mínimo (R\$ Constante)	115,21	143,40	146,89	146,43	155,97	136,00
<i>Índice Real (Dez. 1994 = 100)</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	
Total	100,0	131,5	148,5	162,5	181,0	
Urbanos	100,0	134,1	155,8	174,4	195,2	
Rurais	100,0	124,1	127,2	128,0	139,8	
Previdenciários	100,0	132,1	148,4	162,0	180,3	
Aposentadorias	100,0	132,9	150,2	165,4	183,9	
Idade	100,0	126,9	133,4	136,8	149,9	
Urbanos	100,0	133,6	147,5	155,5	168,5	
Rurais	100,0	123,5	126,2	127,2	140,3	
Tempo de Serviço	100,0	139,4	167,3	194,1	218,4	
Invalidez	100,0	126,1	134,0	139,2	151,4	
Pensões	100,0	130,7	144,8	154,4	172,6	
Outros ^a	100,0	125,2	138,9	145,5	160,9	
Assistenciais/Acidentários	100,0	125,0	148,7	167,5	188,6	
Memo: Salário Mínimo	100,0	124,5	127,5	127,1	135,4	118,0

Fonte: Tabela 3.

^aInclui auxílios, salário-família, salário-maternidade, abonos e vantagens.

Deflator: IGP-DI.

para facilitar a comparação entre os anos. A Tabela 6 apresenta o crescimento real do número de benefícios e do gasto com os mesmos. Finalmente, a Tabela 7 indica o valor *per capita* de cada tipo de benefício, em termos de múltiplos de SM.

Vejamos mais de perto o que nos dizem os dados. Na Tabela 4, o fato que se destaca é o grande aumento, entre 1994 e 1998, da participação da despesa com aposentadorias por tempo de

Tabela 6
Previdência Social: Benefícios em Manutenção em
Dezembro (Crescimento Real) – 1994/99

<i>Quantitativo</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Total	4,2	2,7	4,5	5,2	4,3	
Urbanos	2,8	4,8	7,7	7,9	5,3	
Rurais	6,3	-0,4	-0,2	0,8	2,6	
Previdenciários	5,0	3,3	3,3	4,3	4,1	
Aposentadorias	6,7	3,5	3,3	4,9	4,7	
Idade	8,9	1,2	0,8	1,9	3,7	
Urbanos	7,8	7,2	4,6	4,2	3,7	
Rurais	9,3	-0,8	-0,5	1,1	3,8	
Tempo de Serviço	8,3	12,3	11,9	13,7	8,1	
Invalidez	0,3	0,4	0,1	1,5	2,2	
Pensões	3,2	4,5	3,6	3,6	3,4	
Outros ^a	-8,4	-7,3	-0,5	-2,3	-1,9	
Assistenciais/Acidentários	-1,1	-1,8	14,0	11,6	6,1	
<i>Valor (R\$ Mil Constantes)</i>		<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	
Total		31,5	12,9	9,4	11,4	
Urbanos		34,1	16,2	11,9	12,0	
Rurais		24,1	2,5	0,6	9,2	
Previdenciários		32,1	12,4	9,1	11,3	
Aposentadorias		32,9	13,0	10,1	11,1	
Idade		26,9	5,1	2,5	9,5	
Urbanos		33,6	10,4	5,4	8,3	
Rurais		23,5	2,2	0,8	10,3	
Tempo de Serviço		39,4	20,0	16,1	12,5	
Invalidez		26,1	6,3	3,9	8,7	
Pensões		30,7	10,8	6,6	11,8	
Outros ^a		25,2	10,9	4,7	10,6	
Assistenciais/Acidentários		25,0	18,9	12,7	12,6	
Crescimento Real do Salário Mínimo (Dezembro/Dezembro)		24,5	2,4	-0,3	6,5	-12,8

Fontes: Tabelas 3 e 5.

^aInclui auxílios, salário-família, salário-maternidade, abonos e vantagens.

serviço (ATS) na composição tanto do estoque de benefícios (de 12,8% para 16,8% do total) como do gasto (de 32,3% para 39%). Observe-se também que a participação das ATSs na despesa é significativamente superior à sua participação no número de benefícios, o que é indicativo de se tratar de um benefício mais caro – devido à renda média maior dos beneficiados. Ambos os fatos são fortes argumentos em favor da modificação das regras de aposentadoria, já que a ATS, além de ser um benefício concentrado nas pessoas de maior renda, vem “comendo” uma parcela crescente da despesa. Isso serve de justificativa para que se iniba

Tabela 7
Previdência Social: Benefícios Médios em Dezembro
(Número de Salários Mínimos) – 1994/98

<i>Quantidade</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Total	1,59	1,64	1,73	1,80	1,81
Urbanos	2,00	2,05	2,16	2,25	2,25
Rurais	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01
Previdenciários	1,66	1,71	1,81	1,90	1,91
Aposentadorias	1,81	1,87	1,99	2,10	2,09
Idade	1,15	1,16	1,18	1,20	1,18
Urbanos	1,61	1,61	1,66	1,69	1,65
Rurais	1,01	1,01	1,01	1,01	1,01
Tempo de Serviço	4,01	4,00	4,18	4,28	4,18
Invalidez	1,24	1,25	1,30	1,33	1,33
Pensões	1,36	1,37	1,43	1,48	1,50
Outros ^a	1,50	1,62	1,77	1,90	2,01
Assistenciais/Acidentários	1,10	1,13	1,15	1,16	1,16

Fonte: Tabela 3.

^aInclui auxílios, salário-família, salário-maternidade, abonos e vantagens.

o crescimento das ATs, justamente um dos objetivos perseguidos com a aprovação do fator previdenciário do INSS.

Na Tabela 5, o fato que mais chama a atenção é o aumento real acumulado de 81% da despesa total entre dezembro de 1994 e o mesmo mês de 1998. Cabe, entretanto, esclarecer que isso não se transformou em um aumento da mesma magnitude da despesa, quando medida como proporção do PIB, por dois motivos. Primeiro, porque o dado da Tabela 5 refere-se à posição de dezembro e, uma vez que entre o final de 1993 e o final de 1994 a despesa real caiu – devido à influência em 1994 da aceleração inflacionária do primeiro semestre e à inflação residual posterior a junho –, o aumento entre os valores anuais de 1994 e 1998 foi menor que entre as posições de ponta (dezembro) desses anos. E, segundo, porque depois do Plano Real o deflator implícito variou acima do IGP. Cabe lembrar, a propósito, que o deflator implícito do PIB em 1995 – ainda afetado pelo *carry over* do primeiro semestre de 1994 – aumentou 77,6%, contra uma variação de 67,5% do IGP médio.¹⁰ Conseqüentemente, quando a despesa é deflacionada pelo IGP, o crescimento real obtido é maior do que quando se utiliza o deflator do PIB.¹¹ Na mesma Tabela 5, cabe destacar ainda o aumento real acumulado do salário mínimo, de 35% entre dezembro de 1994 e de 1998, embora o percentual acumulado tenha diminuído para 18% em dezembro de 1999 –

10 Em 1996, as variações foram de 17,3% e 11,1%, respectivamente. Depois, os indicadores ficaram muito próximos entre si.

11 Essa afirmação vale para a despesa anual. No caso das Tabelas 3 a 7, porém, isso não é possível, pois não existe o conceito de “deflator mensal do PIB”.

ano para o qual ainda não existem maiores informações disponíveis –, devido à alta da inflação.

Na Tabela 6, além do citado incremento das despesas com ATSs, destaca-se o aumento significativo dos gastos assistenciais/acidentários. O crescimento excepcionalmente negativo do *quantum* de benefícios rurais em 1995/96, por outro lado, deve-se ao extraordinário aumento dessa mesma variável entre 1991 e 1994, em função da regulamentação dos dispositivos da Constituição de 1988 que beneficiaram os aposentados do meio rural. Como isso motivou o ingresso de um expressivo contingente de população idosa na relação de beneficiários do INSS, nos anos imediatamente posteriores a esse *boom* era natural que o fluxo de desligamentos por falecimentos excedesse ligeiramente o de novas concessões desse tipo de benefícios.

A Tabela 7, por sua vez, sugere haver um “efeito composição” que ajuda a explicar também a evolução da despesa total com benefícios. De fato, se *a*) o estoque dos ATSs cresce acima do restante de benefícios e *b*) se eles recebem, em média, uma aposentadoria superior ao benefício médio dos demais beneficiários, o aumento do *gasto*, por definição, tem de ser *maior* que o do *número* de beneficiados – descontados outros efeitos ligados à menor ou à maior indexação da despesa, em função da inflação.

Foi exatamente isso que ocorreu no período em questão. Em 1998, o benefício *per capita* por tempo de serviço dos 3,1 milhões de beneficiados nessa categoria correspondia a 4,2 SMs, contra um benefício médio dos outros 15,4 milhões de benefícios (excluindo as ATSs) de 1,3 SM. Uma vez que, entre dezembro de 1994 e de 1998, o total de indivíduos mantidos pelo INSS com ATS cresceu a uma taxa média de 11,5% a.a., enquanto o número de indivíduos mantidos com outro tipo de benefícios cresceu a uma taxa média de 3% a.a., era natural que o crescimento médio do gasto fosse superior ao aumento médio de 4,2% a.a. do total de benefícios no período.

Como já foi dito, os dados justificam a necessidade de ocorrer uma reforma da previdência social no país que eleve o tempo de contribuição até a aposentadoria das pessoas e, portanto, paralelamente, diminua o tempo de recebimento do benefício. Por outro lado, é interessante analisar a responsabilidade do aumento das ATSs *vis-à-vis* os efeitos do aumento do salário mínimo, como causas da piora do desequilíbrio previdenciário desde 1994.

Para isso, sugere-se observar os dados da Tabela 8, que parte da média da composição da despesa em dezembro de 1993 – cujos dados não foram apresentados na Tabela 3, que contém apenas informações monetárias posteriores ao Plano Real – e de 1994 como representativa da composição da despesa anual de 1994, fazendo o mesmo com os dados de dezembro de 1997 e de

1998 para calcular a composição da despesa anual de 1999.¹² Isso posto, aplica-se a referida participação à despesa anual com benefícios, medida como proporção do PIB, de 4,85% do PIB em 1994 e de 5,80% do PIB em 1999 (última linha da Tabela 1). Com isso, obtém-se a participação no PIB, qualificada como “observada” – ainda que seja uma *proxy* da mesma –, dos diferentes tipos de despesa da Tabela 3, porém agora como percentagem do PIB.

A seguir, compara-se essa participação observada com duas hipóteses alternativas. Na primeira (H1: “ausência de superindexação”), supõe-se que o indexador da despesa com benefícios, ao invés de ter aumentado acima da inflação, como de fato ocorreu depois de 1994, tenha acompanhado exatamente a variação do IGP a partir de dezembro de 1994. Como houve um pequeno descasamento temporário entre o indexador previdenciário e o SM em 1996, mas que foi compensado em 1998, tal fato não foi levado em conta. Na última linha da Tabela 5, o valor real do indexador previdenciário e do SM, usando como deflator a variação do IGP de janeiro a dezembro e tendo como base dezembro de 1994 = 100, foi de 135,4 em dezembro de 1998 e de 118,0 em dezembro de 1999, com uma média de 126,7 no ano. Supor que o reajuste alternativo de benefícios tenha se dado em função do IGP de janeiro a dezembro, portanto, equivale a dividir os valores de 1999 por 1,267, o que é feito na coluna de H1 da Tabela 8.

Na segunda hipótese (H2: “evolução normal das ATSS”), supõe-se que, ao invés do *boom* que de fato se verificou (captado pela Tabela 6), a evolução do estoque de ATSS tenha ocorrido à mesma taxa de crescimento do *quantum* de aposentadorias urbanas por idade, uma variável menos volátil e compatível com a

Tabela 8
Despesa com Benefícios do INSS: Valores Observados e Hipotéticos – 1994 e 1999
(Em % do PIB)

<i>Benefícios</i>	<i>Valores Observados</i>		<i>Valores Hipotéticos</i>	
	<i>1994</i>	<i>1999</i>	<i>H1</i>	<i>H2</i>
Previdenciários	4,43	5,29	4,18	4,84
Aposentadorias	3,18	3,88	3,07	3,43
Idade	1,10	1,13	0,89	1,13
ATS	1,58	2,25	1,78	1,80
Invalidez	0,50	0,50	0,40	0,50
Pensões	1,08	1,24	0,98	1,24
Outros	0,17	0,17	0,13	0,17
Assistenciais/Acidentários	0,42	0,51	0,40	0,51
Total	4,85	5,80	4,58	5,35

Fonte: *Ver texto*.

12 Para isso, supõe-se que a composição da despesa média anual em 1999 tenha sido igual à de 1998.

evolução do total de aposentadorias em um regime hipotético menos generoso que o da legislação atual. Esse crescimento foi de 7,24% em 1995, 4,61% em 1996, 4,17% em 1997 e 3,72% em 1998, o que corresponde a um aumento médio de 4,9% a.a. Aplicando essas taxas a partir de 1994 ao *quantum* de ATSs da Tabela 3, ao invés das taxas observadas até dezembro de 1997 e depois até dezembro de 1998 e fazendo uma média, conclui-se que, se o estoque de ATSs tivesse seguido a mesma dinâmica moderada das aposentadorias urbanas por idade, sua despesa anual em 1998 teria sido de 80% do valor observado com a variável (2,32% do PIB), o que equivale a multiplicar seu valor na coluna “1999 observado” – mantida a hipótese de igualdade da composição da despesa em 1998 e 1999 – por 0,8, deixando os demais valores constantes.

O que se depreende, finalmente, à luz dessas explicações, de uma leitura atenta da Tabela 8? Há quatro conclusões relevantes:

- quando se comparam os dados observados de 1994 e 1999, conforme os componentes individualmente considerados, nota-se que o aumento de 1% do PIB da despesa total com benefícios deve-se em boa parte ao incremento de 0,7% do PIB da despesa com ATSs;
- quando se comparam os dados de 1994 com aqueles que teriam sido observados em 1999 se o indexador previdenciário tivesse acompanhado o IGP (H1), nota-se que a despesa do INSS, ao invés de ter aumentado 1% do PIB, poderia ter *diminuído* 0,3% do PIB;
- quando se comparam os dados de 1994 com aqueles que teriam sido observados em 1998 se o quantitativo de ATSs tivesse acompanhado o crescimento das aposentadorias urbanas por idade (H2), é fácil ver que, ao invés de ter sido de 0,7% do PIB, o aumento da despesa com esses benefícios (ATSs) entre 1994 e 1998 poderia ter ficado limitado a 0,2% do PIB; e
- comparando os resultados de H1 e H2, conclui-se, claramente, que *o principal fator responsável pelo aumento da despesa com benefícios entre 1994 e 1999 foi o aumento real do indexador previdenciário por ocasião do reajuste de meio do ano e não o aumento do número de aposentados*; a esses dois fatores devem ser acrescentados os seguintes: a) o impacto dos benefícios assistenciais concedidos a partir de 1995; e b) a estagnação do PIB em 1998/99, o que, obviamente, em um quadro no qual o *quantum* com benefícios cresce a taxas positivas, tende a elevar o gasto como proporção do produto.

4. Rigidez Constitucional e Salário Mínimo

A atual Constituição, no seu artigo 201, estabelece que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo.”¹³ Essa vinculação significa que o aumento do SM, uma vez definido, tende a ser repetido para o reajuste dos benefícios previdenciários [Oliveira, Beltrão e Ferreira (1998)]. Na prática, portanto, a Constituição tem funcionado como um limitador do aumento do SM, devido ao impacto fiscal que ele poderia ter sobre a despesa com benefícios previdenciários – convertida no principal item da despesa do governo central e atualmente da ordem de 6% do PIB.

Um corolário importante dessa análise é que *a idéia de que a reforma da previdência criaria condições para o aumento do SM é incorreta*. De fato, o que impede o aumento do SM não são as regras de aposentadoria que se pretende mudar, mas sim a vinculação estabelecida pelo inciso citado do artigo 201 da Constituição. Uma forma natural de permitir aumentos do SM seria romper a referida vinculação, o que, naturalmente, enfrenta forte oposição. Com 19 milhões de beneficiários do INSS, é politicamente difícil para o governo ter condições de aprovar uma medida que tenderia a ser rotulada como sendo de cunho “anti-social”, por ser “contra os aposentados”. Há três argumentos fortes, contudo, contra esse tipo de críticas:

- nas condições fiscais atuais, não há como aprovar aumentos reais significativos para os benefícios previdenciários, além daqueles concedidos depois de 1994, sem prejudicar o ajuste fiscal; portanto, o argumento de que a desvinculação “impediria o aumento das aposentadorias” é falso, pois o que está em jogo não é o dilema aumento vs. não aumento das aposentadorias, mas sim saber se a legislação previdenciária vai continuar a impedir que se adote uma política distributiva mais ativa em favor de quem está trabalhando;
- embora o número de pessoas que recebem mensalmente do INSS seja expressivo, é preciso contrabalançar isso com o universo de trabalhadores da ativa cujas remunerações, direta ou indiretamente, estão ligadas ao SM; e
- mesmo admitindo, para efeitos de raciocínio, a hipótese de que exista margem para aumentos reais das aposentadorias e estabelecido o pressuposto de que o seu valor real deve ser preservado, o país deveria fazer uma escolha entre destinar esses recursos *adicionais* ao setor

13 O mesmo artigo dispõe que “é assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei.”

inativo da sociedade ou usá-los para investir na formação do capital humano que vai determinar o seu futuro, seja investindo mais na saúde e na educação e/ou aumentando os salários de base.

5. Proposta de Criação do Piso Salarial dos Trabalhadores da Ativa e de Indexação dos Benefícios Previdenciários

Em função das considerações acima, a tese da desvinculação entre os aumentos do SM e dos benefícios previdenciários nos parece plenamente justificada. Se ela é meritória mas até agora não conseguiu ganhar adeptos suficientes que permitissem modificar o artigo 201 da Constituição, devido à crítica de que isso iria “arrochar os aposentados”, o que se pode fazer, respeitando a restrição orçamentária?¹⁴ Para entender melhor os dilemas colocados, é necessário recapitular os principais números do texto:

- se for adotado o dado agregado já liberado pelo MPAS (de aumento de 3,7% do número de benefícios em 1999) como *proxy* do dado a ser incluído no próximo anuário estatístico, entre dezembro de 1994 e dezembro de 1999 o número de benefícios teve um aumento médio de 4,1% a.a. (Tabela 3);
- entre 1994 e 1999, o resultado primário da previdência social (INSS) passou de um superávit de 0,2% do PIB em 1994 para um déficit de 0,9% do PIB em 1999;
- para esse resultado, muito mais do que o incremento do *número* de benefícios, contribuiu decisivamente o aumento do *valor* de todos os benefícios em 1995, quando eles foram reajustados, em termos nominais, em 43%, num ano em que a inflação, medida pelo IGP, foi de menos de 15%;
- tal fato implicou um salto da despesa do INSS, com efeitos devastadores sobre o déficit público a partir de 1995 e que estrangulou o espaço para as demais despesas por ocasião do ajuste fiscal de 1999/2000; e
- se todos os benefícios fossem reajustados de acordo com a inflação, ao invés de serem superindexados, como

14 Essa proposta é uma variante da apresentada em Neri (1999a). A diferença é aqui não incluirmos a regionalização dos pisos, nos atendo apenas aos aspectos previdenciários.

ocorreu depois de 1994, o gasto do INSS em 1999 seria de 4,6% do PIB, e não de 5,8% do PIB (Tabela 8).

A conclusão, portanto, é inequívoca: *indexar todos os reajustes previdenciários ao SM pode gerar apenas uma das seguintes consequências: a) uma piora das contas fiscais, na ausência de medidas compensatórias; ou b) a impossibilidade de aumentar o valor real do SM, quando as restrições fiscais impedem que se aumente a despesa com benefícios.*

Ao mesmo tempo, é razoável admitir que *há uma racionalidade na idéia de que o piso de remuneração de quem se encontra na ativa seja superior ao mínimo de remuneração de quem se encontra aposentado.* Há duas justificativas para isso. A primeira é que o indivíduo que trabalha tem necessidades maiores, ligadas fundamentalmente à sua condição familiar, já que frequentemente deve sustentar filhos menores, o que só em situações excepcionais ocorre com um aposentado ou pensionista, cujos filhos na imensa maioria dos casos já são adultos. E a segunda é que o benefício de quem está aposentado deve guardar alguma relação com as suas contribuições passadas, de modo que não há uma lógica econômica que ligue um aumento do salário de quem trabalha ao valor da aposentadoria recebida por quem já trabalhou e cujas contribuições não foram suficientes para lastrear um aumento dos seus vencimentos.

Ora, se *a)* é socialmente desejável que a remuneração mínima de quem trabalha seja aumentada e *b)* não há obstáculos econômicos, excetuados os de natureza fiscal, para que o salário mínimo não aumente, a solução natural é permitir um aumento da remuneração dos trabalhadores que estão na ativa, sem que isso, porém, repercuta no valor das aposentadorias.

Para isso, nossa proposta é que seja criado o “salário mínimo dos trabalhadores da ativa” (SMA), com um valor maior do que o atual SM, que continuaria sendo o indexador dos reajustes do INSS. Para que isso não seja interpretado como uma forma sub-reptícia de diminuir o valor real das aposentadorias, propõe-se que *apenas no caso dos benefícios previdenciários e do SM* se permita, nos meses de competência de junho de cada ano, a indexação em função da inflação do IPCA dos 12 meses anteriores. Embora o governo tenda a resistir à idéia de automaticidade da indexação, se forem tomadas as precauções legais para que essa regra não seja estendida aos salários e se, com isso, for eliminada a permanente “espada de Dâmocles” que paira sobre as contas fiscais cada vez que se aproxima a data de reajuste do SM – com efeitos negativos sobre as expectativas e sobre a percepção de sustentabilidade de médio prazo da política fiscal –, cremos que a troca da concessão de indexação por maior previsibilidade na evolução futura das contas do INSS vale a pena.

Por último, devido ao efeito da medida sobre as finanças das menores prefeituras, uma alternativa que poderia ser contemplada seria a extensão por um ou dois anos dos prazos de adaptação dessas prefeituras à Lei Camata, como forma de lhes dar tempo de se beneficiarem de mais um ou dois anos de crescimento econômico para se adaptarem a um aumento de gasto que no caso de muitas delas pode ser significativo.

A adoção de um conjunto de providências asseguraria a manutenção do poder aquisitivo dos benefícios – em situação de estabilidade de preços – e tornaria, crescentemente, o valor do SMA a referência do mercado de trabalho, podendo ser adotada uma política de elevação gradativa do mesmo. Tais providências seriam as seguintes:

- criação da figura jurídica do SMA com valor superior ao do SM;
- indexação dos benefícios previdenciários; e
- flexibilização, por um ou dois anos, das regras de enquadramento na Lei Camata dos pequenos municípios (por exemplo, com menos de 50 mil habitantes).

Essa estratégia permitiria atingir, simultaneamente, três objetivos:

- viabilizar o aumento dos salários de base da economia;
- melhorar a situação social do país, através de uma política redistributiva; e
- conservar a austeridade fiscal de 1999/2000 como pilar da estabilização.

6. Proposta de Reajuste Diferenciado para o Piso dos Benefícios Previdenciários

Esta seção, que replica a metodologia utilizada em Neri (1998) com a Pnad-96 para a Pnad-98, explora a possibilidade aberta pelo texto constitucional de concessão de reajustes diferenciados por níveis dos benefícios previdenciários. Nosso procedimento básico consiste em contrastar os efeitos fiscais e sociais de reajustes homogêneos concedidos a todos os aposentados e pensionistas da previdência com os de reajustes concedidos apenas aos beneficiários que percebem o piso mínimo.

É importante ressaltar que, enquanto os benefícios previdenciários são percebidos em termos individuais por aposentados

e pensionistas, o cálculo dos indicadores de pobreza toma como base a renda domiciliar *per capita* proveniente de todas as fontes de rendimento de todos os membros dos domicílios. O Gráfico 1 ilustra a proporção de pobres segundo uma linha de pobreza que corresponde aproximadamente a R\$ 70 *per capita* em setembro de 1998, em três cenários básicos: 1) sem reajuste real do salário mínimo, apenas compensando a inflação; 2) com reajuste de 10% concedido àqueles que percebem o benefício previdenciário mínimo constitucional; e 3) com reajuste de 10% concedido a todos os benefícios. Posteriormente, traçamos a variação da pobreza, os custos fiscais e a razão entre os custos fiscais no numerador e os benefícios sociais em termos de redução da proporção de pobres obtida nos cenários 2 e 3 em relação ao cenário 1.

Gráfico 1
Proporção de Pobres com a Simulação dos Efeitos de
Reajuste de 10% nos Benefícios Previdenciários
(Linha de Pobreza – R\$ 69,72)
(Em %)

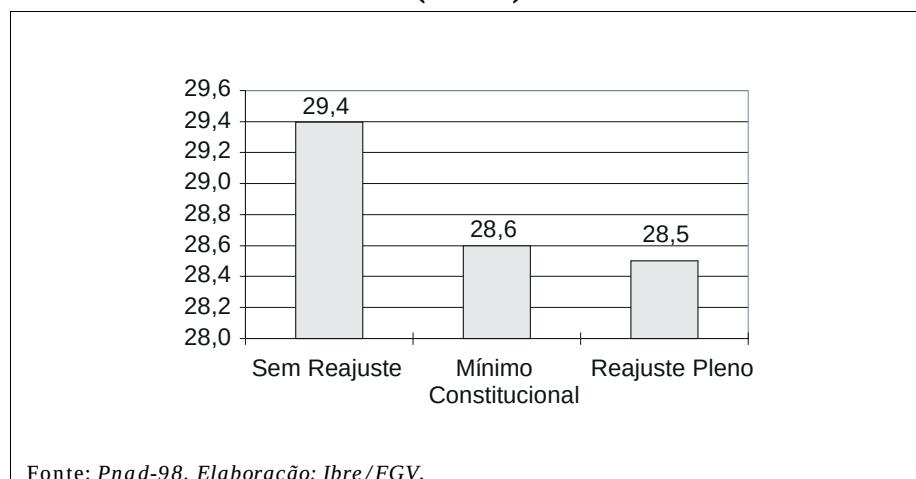
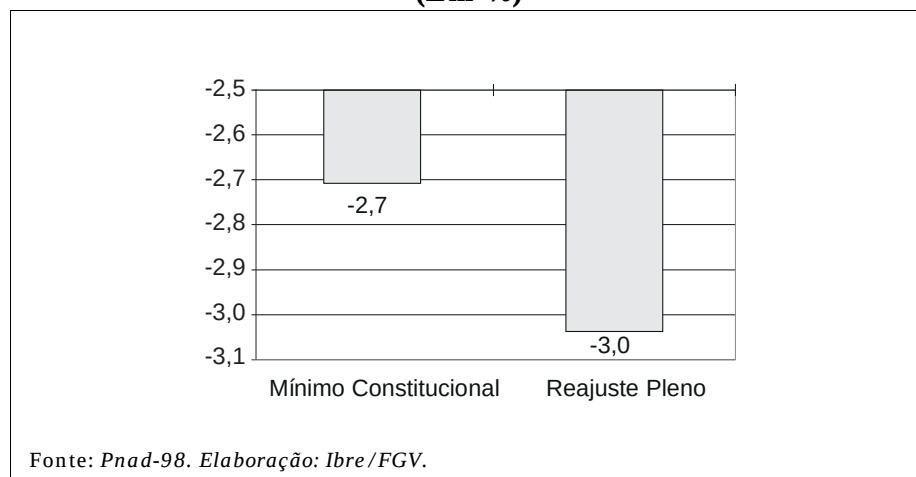


Gráfico 2
Queda da Pobreza em Relação ao Cenário Inicial com a
Simulação dos Efeitos de Reajuste de 10% nos Benefícios
Previdenciários (Linha de Pobreza – R\$ 69,72)
(Em %)



Em termos de combate à pobreza, o reajuste de 10%, quando generalizado a todos os beneficiários, diminui a proporção de pobres de 29,4% para 28,5%, o que equivale a uma redução de 3%. Essa queda no número de pobres não supera muito àquela de 2,7% obtida quando o reajuste de 10% fica restrito aos beneficiários mínimos legais. A Tabela 9 mostra que, ao estender essa análise a outras medidas de pobreza, tal resultado se mantém.

Com relação aos custos fiscais das duas modalidades de reajuste, observamos um aumento de 10% nas despesas previdenciárias quando um aumento idêntico é concedido de forma linear. A questão de interesse é a economia do lado fiscal quando os reajustes de 10% são concedidos apenas aos aposentados e pensionistas restritos ao novo benefício previdenciário mínimo: o aumento das despesas previdenciárias, nesse caso, corresponde apenas a 1,98%, ou seja, um nível bastante inferior aos 10% correspondentes ao reajuste linear.

A fim de comparar de maneira resumida os prós e os contras das duas modalidades de reajuste, utilizamos a relação custo/benefício como sendo a razão entre os custos fiscais e os benefícios sociais em termos de redução da proporção de pobres. No caso do reajuste linear, essa razão corresponde a 3,29, enquanto no cenário de reajustes restritos ao preceito constitucional mínimo ela cai para 0,73, ou seja, a variação do custo fiscal nesse caso é menor que a redução de pobreza obtida. A razão entre as relações custo/benefício nos dois cenários de reajustes concedidos de 4,51 (isto é, 3,29 dividido por 0,73) parece comprovar a existência de um substancial espaço para otimizar a razão entre custo fiscal/benefício social pelo menos no cenário básico traçado.

De maneira geral, as simulações aqui analisadas comprovam a existência de um substancial espaço para otimizar, dentro do contexto constitucional hoje vigente, as práticas de reajustes previdenciários, de forma a conciliar os objetivos de combate à pobreza com economias do lado fiscal. Em suma, existe hoje a possibilidade de incrementar as rendas daqueles cujos benefícios previdenciários, ou os salários percebidos, encontram-se em níveis próximos dos limites mínimos legais, sem comprometer em

Tabela 9
Simulação dos Efeitos de Reajustes nos Benefícios
Previdenciários: Efeitos sobre a Pobreza
(Em %)

	<i>Proporção de Pobres</i>		<i>Hiato Médio de Pobres</i>		<i>Hiato Quadrático de Pobres</i>	
	<i>P0</i>	<i>Variação</i>	<i>P1</i>	<i>Variação</i>	<i>P2</i>	<i>Variação</i>
Mínimo Constitucional	29,3	-0,2	13,1	-0,7	8,1	-0,6
Reajuste Pleno	29,3	-0,3	13,1	-0,8	8,1	-0,7

Fonte: Pnad-98. Elaboração: Ibpe/FGV.

demasia recursos públicos adicionais potencialmente direcionáveis aos chamados gastos sociais básicos. Essa conclusão é consistente em relação a uma gama diversa de linhas de pobreza, de indicadores de pobreza e de magnitudes de reajustes previdenciários concedidos.¹⁵

7. Lições de Maio de 1995 e Conclusões

Em maio de 1995 foi concedido um reajuste nominal de 43% ao salário mínimo (de R\$ 70 para R\$ 100), quando a inflação já estava em torno de 1% ao mês, e existem sólidas evidências de que isso produziu efeitos até agora persistentes sobre *medidas de pobreza baseadas em renda do trabalho*. No conjunto das seis principais regiões metropolitanas, o índice de proporção de pobres cai aproximadamente 10,52% durante o mês de maio de 1995, quer dizer, sem considerar efeitos antecipados ou defasados do reajuste do salário mínimo sobre a renda do trabalho [ver Neri (1997) e Amadeo e Neri (1999)]. Como vimos, se agregarmos os efeitos da extensão do reajuste do salário mínimo aos benefícios previdenciários, o impacto social do reajuste cresce. Em 1995, optou-se por um reajuste *generalizado* aos benefícios do INSS e do funcionalismo público ativo e, por tabela, nos inativos. Esse episódio foi caracterizado aqui como um ponto de inflexão determinante da ainda difícil situação fiscal atual. No que tange às contas do INSS, essa percepção foi corroborada pelo presente trabalho.

O artigo discutiu mudanças que permitam replicar os ganhos sociais observados em 1995 sem incorrer nos custos fiscais subjacentes. A primeira mudança que não faz parte do corpo do trabalho mas da prática dos gestores de política econômica, desde então, é exercer todo cuidado com reajustes do funcionalismo público, principalmente num contexto de baixa inflação. Com base em considerações fiscais e sociais, argumentamos em favor de:

- um salário mínimo específico para os trabalhadores da ativa; e
- reajustes diferenciados para os aposentados, com os menores níveis de benefícios recebendo os maiores reajustes.

A proposta de criação de um salário mínimo específico para os trabalhadores da ativa é substituta à tese da desvinculação

15 Existem duas extensões fundamentais do exercício supracitado, a saber: em primeiro lugar, estender as simulações, incorporando a clivagem hoje existente na Pnad-98 entre benefícios previdenciários públicos e privados; e, em segundo, e mais importante, desagregar os benefícios públicos nos regimes do INSS e dos servidores públicos inativos.

entre os aumentos do salário mínimo e dos benefícios previdenciários, que, apesar de meritória, até agora não conseguiu ganhar adeptos suficientes que permitissem modificar o artigo 201 da Constituição, devido à crítica de que isso iria “arrochar os aposentados”. A proposta é que seja criado o “salário mínimo dos trabalhadores da ativa” (SMA), com um valor maior que o atual salário mínimo, que continuaria sendo o indexador dos benefícios previdenciários, respeitando, assim, a restrição orçamentária do governo. A vantagem dessa proposta é criar uma agenda positiva não tocando na Constituição nem em qualquer tipo de legislação referente a aposentados e pensionistas.

Finalmente, argumentamos ainda que a decisão de generalizar os reajustes do salário mínimo de maio de 1995 para todos os benefícios do INSS foi pouco vantajosa dentro da ótica da relação custo fiscal/benefício social da decisão. Como resultado, propomos o uso do espaço de manobra conferido pela Constituição no sentido de promover a diferenciação dos reajustes do piso dos benefícios do INSS em relação aos benefícios mais altos. Dessa forma, é possível utilizar o salário mínimo como instrumento para beneficiar grande parte dos beneficiários do INSS que percebem o piso constitucional, gerando redução da pobreza e incorrendo em menor custo fiscal.

Referências Bibliográficas

- ALÉM, Ana Cláudia, GIAMBIAGI, Fabio. Despesa previdenciária: análise de sua composição, efeitos da inflação e bases para uma alternativa intermediária de reforma. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 16, dez. 1997.
- _____. A despesa previdenciária no Brasil: evolução, diagnóstico e perspectivas. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 1, jan./mar. 1999.
- AMADEO, Edward, NERI, Marcelo. Política macroeconómica y pobreza en Brasil. In: *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Madrid: Mundi Prensa, 1999.
- CAMARGO, J. M., NERI, M. C. *Salário mínimo, desatrelamento das contas públicas e regionalização*. Rio de Janeiro, jan. 2000, mimeo.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS*, vários anos.
- NERI, Marcelo. O reajuste do salário mínimo de maio de 1995. *Anais do XIX Encontro Brasileiro de Econometria*. Recife: SBE, dez. 1997, v. 2, p. 645-666.

-
- _____. Análise de sensibilidade da relação custo fiscal/benefício social de modalidades de reajustes dos benefícios previdenciários. *Boletim Conjuntural*, Ipea, n. 42, jul. 1998 (Nota Técnica).
- _____. Salário mínimo: o reajuste de 99, a desvinculação e a regionalização. *Boletim Conjuntural*, Ipea, n. 45, abr. 1999a (Nota Técnica).
- _____. Gastos sociales básicos en Brasil y la iniciativa de 20/20. In: *Servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe: análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20*. Santiago de Chile: Editorial Celta, out. 1999b.
- OLIVEIRA, Francisco. *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1994.
- OLIVEIRA, Francisco, BELTRÃO, Kaizô, FERREIRA, Mônica. Reforma da previdência. In: IPEA. *A economia brasileira em perspectiva – 1998*. Rio de Janeiro, 1998.
- ORNÉLAS, Waldeck. *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. Trabalho apresentado no XI Fórum Nacional. Rio de Janeiro, maio 1999.
- PINHEIRO, Vinícius. *Reforma da previdência e federalismo: o caso brasileiro*. Trabalho apresentado no XI Seminário Regional de Política Fiscal. Brasília, jan. 1999.
- VELLOSO, Raul. Uma proposta para acelerar o ajuste fiscal. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (ed.). *Brasil – desafios de um país em transformação*. Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1997.
- _____. *Orçamentos em aberto*. Trabalho apresentado no XI Fórum Nacional. Rio de Janeiro, maio 1999.

TEXTOS PARA DISCUSSÃO do BNDES

- 58 UMA MATRIZ DE CONTABILIDADE SOCIAL ATUALIZADA PARA O BRASIL – Sandro C. de Andrade e Sheila Najberg – julho/97
 - 59 ABERTURA COMERCIAL: CRIANDO OU EXPORTANDO EMPREGOS – Maurício Mesquita Moreira e Sheila Najberg – outubro/97
 - 60 AUMENTO DO INVESTIMENTO: O DESAFIO DE ELEVAR A POUPANÇA PRIVADA NO BRASIL – Ana Cláudia Além e Fabio Giambiagi – dezembro/97
 - 61 A CONDIÇÃO DE ESTABILIDADE DA RELAÇÃO PASSIVO LÍQUIDO AMPLIADO/PIB: CÁLCULO DO REQUISITO DE AUMENTO DAS EXPORTAÇÕES NO BRASIL – Fabio Giambiagi – dezembro/97
 - 62 BNDES: PAPEL, DESEMPENHO E DESAFIOS PARA O FUTURO – Ana Cláudia Além – dezembro/97
 - 63 O INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURA E A RETOMADA DO CRESCIMENTO ECONÔMICO SUSTENTADO – Francisco José Zagari Rigolon e Maurício Serrão Piccinini – dezembro/97
 - 64 MECANISMOS DE REGULAÇÃO TARIFÁRIA DO SETOR ELÉTRICO: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E O CASO BRASILEIRO – José Claudio Linhares Pires e Maurício Serrão Piccinini – julho/98
 - 65 O DESEMPENHO DO BNDES NO PERÍODO RECENTE E AS METAS DA POLÍTICA ECONÔMICA – Ana Cláudia Além – julho/98
 - 66 OPÇÕES REAIS E ANÁLISE DE PROJETOS – Francisco José Zagari Rigolon – março/99
 - 67 ESTRANGEIROS EM UMA ECONOMIA ABERTA: IMPACTOS SOBRE PRODUTIVIDADE, CONCENTRAÇÃO E COMÉRCIO EXTERIOR – Maurício Mesquita Moreira – março/99
 - 68 SISTEMA FINANCEIRO BRASILEIRO: REESTRUTURAÇÃO RECENTE, COMPARAÇÕES INTERNACIONAIS E VULNERABILIDADE À CRISE CAMBIAL – Fernando Pimentel Puga – março/99
 - 69 A RENEGOCIAÇÃO DAS DÍVIDAS E O REGIME FISCAL DOS ESTADOS – Francisco Rigolon e Fabio Giambiagi – julho/99
 - 70 O AJUSTE FISCAL DE MÉDIO PRAZO: O QUE VAI ACONTECER QUANDO AS RECEITAS EXTRAORDINÁRIAS ACABAREM? – Francisco Rigolon e Fabio Giambiagi – agosto/99
 - 71 POLÍTICAS REGULATÓRIAS NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL E O CASO BRASILEIRO – José Claudio Linhares Pires – setembro/99
 - 72 MODELO DE GERAÇÃO DE EMPREGO: METODOLOGIA E RESULTADOS – Sheila Najberg e Marcelo Ikeda – outubro/99
 - 73 POLÍTICAS REGULATÓRIAS NO SETOR DE ENERGIA ELÉTRICA: A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS UNIDOS E DA UNIÃO EUROPÉIA – José Claudio Linhares Pires – outubro/99
 - 74 PERSPECTIVAS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA: 1999/2006 – Fabio Giambiagi – dezembro/99
 - 75 EXPERIÊNCIAS DE APOIO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NOS ESTADOS UNIDOS, NA ITÁLIA E EM TAIWAN – Fernando Puga – fevereiro/2000
 - 76 DESAFIOS DA REESTRUTURAÇÃO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO – José Claudio Linhares Pires – março/2000
 - 77 A CRISE BRASILEIRA DE 1998/1999: ORIGENS E CONSEQUÊNCIAS – André Averbug e Fabio Giambiagi – maio/2000
 - THE BRAZILIAN CRISIS OF 1998-1999: ORIGINS AND CONSEQUENCES – André Averbug and Fabio Giambiagi – May/2000
-

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Av. República do Chile, 100
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0XX21) 277-7447
Fax: (0XX21) 240-3862

FINAME – Agência Especial de Financiamento Industrial

Av. República do Chile, 100 – 17º andar
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0XX21) 277-7447
Fax: (0XX21) 220-5874

BNDESPAR – BNDES Participações S.A.

Av. República do Chile, 100 – 20º andar
CEP 20139-900 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (0XX21) 277-7447
Fax: (0XX21) 220-6909

Escritórios**Brasília**

Setor Bancário Sul – Quadra 1 – Bloco E
Ed. BNDES – 13º andar
CEP 70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (0XX61) 322-6251
Fax: (0XX61) 225-5510

São Paulo

Av. Paulista, 460 – 13º andar
CEP 01310-904 – São Paulo – SP
Tel.: (0XX11) 251-5055
Fax: (0XX11) 251-5917

Recife

Rua Antonio Lumack do Monte, 96 – 6º andar
CEP 51020-350 – Recife – PE
Tel.: (0XX81) 465-7222
Fax: (0XX81) 465-7861

Belém

Av. Presidente Vargas, 800 – 17º andar
CEP 66017-000 – Belém – PA
Tel.: (0XX91) 242-7966
Fax: (0XX91) 224-5953

Internet

<http://www.bndes.gov.br>
