

Políticas públicas

Previdência Social: controvérsias atuais*

Calino Ferreira Pacheco Filho**

Economista da FEE

Introdução

O objetivo deste artigo é abordar duas questões que dizem respeito à Previdência Social e dividem opiniões no Congresso Nacional e na sociedade civil brasileira. Uma delas é a que se refere ao Fator Previdenciário (FP), fórmula de cálculo do valor de benefício das aposentadorias, e a outra trata dos reajustes dos benefícios dos segurados que recebem acima do piso previdenciário. Nesse contexto, confrontam-se duas propostas, uma do Governo Federal e outra oriunda do Senado, as quais não conseguem um acordo, seja para a votação em plenário, seja para construir uma saída através de consenso.

A primeira seção trata do Fator Previdenciário, abordando as suas características mais gerais, para, em seguida, apresentar as propostas de mudanças que são alvo de discussão no Congresso Nacional. A segunda mostra a polêmica em torno do reajuste dos segurados que ganham acima do piso previdenciário e sua reivindicação de receber o mesmo aumento aplicado ao salário mínimo e a proposta do Governo Federal, que contempla parcialmente tal pretensão. Na última seção, são feitas considerações finais sobre as duas distintas posições colocadas na discussão.

Fator Previdenciário

Aspectos gerais

Em 1998, no contexto da Reforma da Previdência, o Governo Federal apresentou uma proposta que introduzia, como requisito para a aposentadoria, a idade mínima de 60 anos de idade combinada com 35 anos de

contribuição para homens e de 55 anos de idade e 30 anos de contribuição para mulheres. Essa proposta foi aprovada para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), relativo aos servidores públicos estatutários, e não obteve aprovação para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS.

Dessa forma, para o RGPS, restou apenas o tempo de contribuição de 35 e 30 anos como exigência para a aposentadoria, sendo que o cálculo do benefício seria a média corrigida das últimas 36 contribuições mensais anteriores à aposentadoria.

Como o Governo entendia que, sem um mecanismo de limitação de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição, o RGPS tenderia, no médio ou longo prazo, para o desequilíbrio orçamentário e financeiro, criou como alternativa, através da Lei nº 9.876/99, o Fator Previdenciário. Este consiste numa complexa fórmula, que leva em conta a idade de cada segurado, o tempo de contribuição, a expectativa de sobrevida (E_s), calculada pelo IBGE, única para ambos os sexos, que é a estimativa do tempo de vida na aposentadoria, e o valor constante 0,31, que é a soma dos valores da contribuição do empregador (20%) com a contribuição dos empregados (11%). Para calcular o valor inicial do benefício de aposentadoria do trabalhador, o FP encontrado é multiplicado pela média corrigida pelo INPC dos 80% maiores salários de contribuição desde julho de 1994, expurgados os 20% dos menores valores mensais. O FP, aplicado apenas para o RGPS, é utilizado obrigatoriamente nas aposentadorias por tempo de contribuição e de forma facultativa nas aposentadorias por idade.

A lógica que levou o Governo FHC a criar o Fator Previdenciário é a de que, como a expectativa de vida no Brasil está crescendo, quem se aposenta com menos idade fica mais tempo recebendo o benefício. Hoje, na vigência do Fator Previdenciário, para um homem chegar à aposentadoria com um benefício sem redutor teria que combinar, aproximadamente, 30/35 (mulher/homem) anos de contribuição com 63 anos de idade. Assim, o FP funciona como um redutor no valor do benefício

* Artigo recebido em 06 maio 2010.

** E-mail: pacheco@fee.tche.br

aposentadoria, podendo chegar a mais de 40%. Portanto, esse mecanismo impele o segurado a postergar o seu pedido de aposentadoria para ter a chance de aumentar o valor do benefício.

No Quadro 1, pode-se observar que, para se obter o Fator Previdenciário 1, que garante ao segurado a média dos seus salários de contribuição, o tempo de contribuição teria que atingir os exatos 35,24 anos (aproximadamente, 35 anos e 3 meses). Nesse caso, em se tratando de um trabalhador que sempre contribuiu sobre o teto de INSS (alíquota de 11%), sua renda mensal inicial como aposentado seria, hoje, de, aproximadamente, R\$ 3.000,00, enquanto o teto de contribuição, desde janeiro de 2010, é de R\$ 3.416,54. Essa diferença se explica porque, na fórmula do FP, entra somente o INPC para corrigir o salário de contribuição do segurado, e o teto, além da correção monetária, teve aumento real em alguns anos. Esse trabalhador, para ganhar o valor do teto de contribuição, teria, por exemplo, que combinar, aproximadamente, 36,86 anos de contribuição (aproximadamente, 36 anos e 10 meses) com 65 anos de idade.

Cabe salientar-se que, mesmo que o tempo de contribuição seja distinto para ambos os sexos, a mulher, para, no cálculo, igualar seu tempo de contribuição ao do homem, ganha um bônus de cinco anos de contribuição, que é somado ao tempo mínimo para aposentadoria integral, que é de 30 anos. Porém o que parece ser vantajoso acaba por se constituir numa desvantagem, porque, no final, o FP é mais prejudicial para as mulheres.

Na fórmula de cálculo do FP, é considerada a Es de cada idade, elaborada pelo IBGE, no momento da aposentadoria do segurado e que é calculada com base no Censo Demográfico, sendo que, nos anos intercensitários, é ajustada anualmente, para se aproximar do crescimento demográfico. Essa complexidade de cálculos não permite ao trabalhador conhecer por antecipação a sua situação. O Censo do ano 2000, que teve uma abrupta variação, foi considerado na tabela de expectativa de sobrevida de 2003, válida até 1º de dezembro de 2004, gerando uma redução média de 16% no valor das aposentadorias. Em artigo da **Revista da Seguridade Social da Associação Nacional dos Fiscais da Previdência** (ANFIP, 2010, p. 29), é apresentado um exemplo ilustrativo dessa situação:

[...] dois segurados nas mesmas condições: ambos filiaram-se ao INSS com 18 anos de idade e tinham, em novembro de 2003, 57 anos de idade e 39 de contribuição. O primeiro deles resolveu se aposentar e teve aplicada a tabela de sobrevida de 2001 (válida para

aposentadorias até 1º de dezembro de 2003); seu FP foi igual a 1,0171 (ou seja, não houve redução de benefício). O segundo resolveu adiar o pedido de aposentadoria para novembro de 2004, quando teria 58 anos de idade e 40 de contribuição, para obter uma aposentadoria um pouco maior.

Como a tábua aplicada foi a de dezembro de 2003, seu FP foi igual a 0,9648 e seu benefício inicial foi menor do que o do outro cidadão. Ou seja, o segurado contribuiu um ano a mais, mas seu benefício foi reduzido.

Por desconhecimento da forma de cálculo do FP, o segurado é levado à insegurança quanto ao momento certo de requerer sua aposentadoria e em relação ao valor do benefício que receberá pelo resto da vida.

Uma das consequências da aplicação do FP foi a desaceleração no ritmo de concessão de aposentadorias por tempo de contribuição. Segundo a ANFIP, o “[...] FP não só reduz a quantidade de concessão das aposentadorias, como também aumenta a média de idade e de tempo de contribuição, tanto para homens como para mulheres”. A média de concessão de aposentadorias no período 1999-04 representa 40% em relação à média de concessão do período 1995-98, anterior à vigência do FP; já no período 2005-09, a média de concessão de aposentadorias representa 67% da média do período 1995-98 (Tabela 1).

O aumento da média de concessão de aposentadorias do período 2005-09 em relação a 1994-04 talvez encontre uma explicação na decisão do Supremo Tribunal Federal (TST) tomada em outubro de 2006, de que a aposentadoria não rompe o contrato de trabalho, anulando uma súmula do TST que afirmava, pelo contrário, que o pedido de aposentadoria equivale a pedir demissão. Assim, o trabalhador não está obrigado a pedir demissão quando se aposenta e, caso seja demitido, tem direito à multa de 40% do saldo do FGTS.

O jornal **Folha de São Paulo** (2010, cad. B1, p. 1) informava que “[...] o Ministério da Previdência calcula que exista 1,6 milhão de aposentados contribuindo para o INSS. Em tese, esse é o número dos que poderiam pedir a desaposentação”. De fato, a grande maioria desses aposentados que continuam trabalhando e, portanto, contribuindo sofreram redutor no valor do seu benefício e, depois de algum tempo de trabalho, entram na Justiça pedindo revisão do cálculo do benefício, o que é chamado de desaposentação ou reaposentadoria. Segundo a **Folha**, existem 40 mil ações desse tipo já em análise no Judiciário.

Outra consequência da aplicação do FP é a redução do valor do benefício das aposentadorias. De acordo com o Ministério da Previdência, de 2000 a 2008, ocorreu uma

economia acumulada de R\$ 10 bilhões, que, apesar de não significar um montante significativo no orçamento da Previdência, representa um custo social para o cidadão que contribuiu durante toda a sua atividade laboral.

Em 2006, o Ministério da Previdência solicitou ao IPEA um estudo sobre o impacto da lei do Fator Previdenciário nas aposentadorias do INSS e seus efeitos, no longo prazo, na Previdência Social. Na conclusão do estudo, o IPEA (Delgado; Querino, 2006, p. 34) destaca que:

[...] a fórmula do Fator Previdenciário tende, a longo prazo, a aumentar a idade mínima de

aposentadoria, até atingir os tetos da aposentadoria por idade, 65 anos para os homens e 60 para as mulheres. Nesse entremeio, vigorariam expectativas incertas no seguro social para aqueles com tempo de contribuição já atingido nos limites atuais. Mas esse conteúdo de incerteza inerente à regra do fator é fonte endógena de instabilidade para aplicação das normas do seguro social previdenciário. Disso decorre, segundo lógica estritamente securitária, a necessidade de estabelecer-se o seu limite.

Quadro 1

Cálculo do Fator Previdenciário (FP)

Es =	19,00		
TC =	35,24		
Id =	63,00		
a = 0,31	0,31		
$\frac{TC \times a \times [1 + (Id + Tc \times a)]}{Es}$	100		
$\frac{TC \times a}{Es}$	$\frac{10,9244}{19}$	0,57 (a)	-
$1 + \frac{Id + (Tc \times a)}{100}$		1,74 (b)	
		$f = a \times b$	
		$f = 1,0000$	
	Redutor	0,0000	
Onde: Es = expectativa de sobrevida TC = tempo de contribuição Id = idade a = constante 0,31			

Tabela 1

Concessão de aposentadoria por tempo de contribuição antes e depois do Fator Previdenciário (FP)

MÉDIAS	ANTES DO FP	DEPOIS DO FP	
	1995-98	1999-04	2005-09
Média de concessão de aposentadoria por período (1 000)	339,8	136,2	228,9
Média de idade dos aposentados homens (anos)	54,3	56,9	-
Média de idade dos aposentados mulheres (anos)	49,7	52,2	-
Média de tempo de contribuição dos homens (anos)	32,7	33,8	-
Média de tempo de contribuição das mulheres (anos)	27,5	28,7	-

FONTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA — ANFIP. Fator previdenciário; aspectos gerais de um mecanismo injusto. **Revista da Seguridade Social**. Brasília, n. 102, jan./mar. 2010.

Propostas de mudanças

O Fator Previdenciário foi criado por lei em 1999, para preencher uma lacuna da reforma da Previdência de 1998, que não conseguiu aprovar a idade mínima como requisito para as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição do RGPS. Ao longo de sua existência, o FP foi contestado de várias maneiras pelas centrais sindicais e pelas associações de aposentados.

O Senador Paulo Paim (PT-RS) apresentou, em 2008 o Projeto de Lei nº 3.299/08, aprovado pelo Senado Federal, que extingue a aplicação do Fator Previdenciário no cálculo do salário-de-benefício das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade do RGPS, considerando a regra de cálculo anterior à criação do FP, que consiste na média dos 36 últimos salários-de-contribuição anteriores ao momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente. A proposta conta com o apoio de diversas associações de aposentados e de parte das centrais sindicais e vem de encontro às reivindicações desses setores, que, há algum tempo, têm se mobilizado fortemente nesse sentido.

O Deputado Pepe Vargas (PT-RS), relator do Projeto de Lei nº 3.299/08, apresentou algumas considerações e objeções, resultando em uma proposta alternativa, que tomou a forma de um substitutivo, que representa a posição do Governo Federal. Arrolam-se abaixo algumas das objeções do relator ao Projeto de Lei.

1º) O relatório conclui que o FP pouco influiu na decisão dos segurados no momento da aposentadoria. Para isso, considerando-se a média da idade de concessão de aposentadorias verificadas em 1992, de 54,29 anos (mais ou menos 54 anos e três meses e meio) para os homens e de 51,63 (mais ou menos 51

anos e 7 meses e meio) para as mulheres, o relatório constata que estas não foram muito diferentes daquelas observadas em 2007, que foram de 54,83 (aproximadamente, 54 anos e 10 meses) e 51,83 anos (aproximadamente, 51 anos e 10 meses), respectivamente, na medida em que, conforme registrado na Tabela 1, a maior média de idade de concessão de aposentadorias foi no período 1995-98.

2º) O FP não está contribuindo para que as pessoas continuem em atividade, e a economia idealizada não está sendo efetivada, e, portanto, segundo o Relator, essa lógica precisa de uma alternativa. O segurado não tem certeza do valor inicial do seu benefício de aposentadoria e sofre, ainda, da insegurança em relação a regras que podem ser modificadas a qualquer momento. Assim, esses trabalhadores são compelidos a pedir a aposentadoria logo que completam o tempo mínimo de contribuição exigido: 35 anos para os homens e 30 anos para as mulheres. O FP médio em 2007 foi de 0,703 para os homens e de 0,638 para as mulheres. Ou seja, os homens tiveram um redutor médio de quase 30% em seus salários-de-benefício; e as mulheres, um redutor médio de 36%.

3º) O Ministério da Previdência, em uma de suas publicações (Informe da Previdência, 2008, p. 3), afirma que a média curta implica regressividade de renda, já que a evolução salarial de trabalhadores com maior escolaridade é crescente, pela maior qualificação e experiência adquiridas. Na evolução salarial daqueles com menor escolaridade, há um crescimento até determinado nível, e, a partir daí, ocorre a queda, porque, devido à rotatividade que acontece com a mão de obra no Brasil, os trabalhadores nessas condições têm dificuldade de realocação no mercado de trabalho. Na atual regra de cálculo, vigora a chamada média longa, que corresponde

a 80% dos maiores salários-de-contribuição de todo o período contributivo. A regra anterior, que está sendo proposta atualmente no Projeto já aprovado no Senado, consiste na chamada média curta, que considera a média corrigida dos últimos 36 meses antes da solicitação de aposentadoria.

A proposta da regra 85/95 anos

As considerações do Deputado Pepe Vargas feitas em seu relatório consubstanciaram uma proposta alternativa à simples extinção do FP, propondo uma nova regra, que consiste na não aplicação das regras atuais de cálculo para quem atingir a soma da idade com o tempo de contribuição de 95, se homem, e de 85, se mulher; requisito que garante a média dos salários-de-contribuição, desde que o tempo de contribuição não seja inferior a 35 anos para o homem e a 30 anos para a mulher. O cálculo do valor do benefício seria a média (longa) dos 70% maiores salários-de-contribuição, sendo os 30% menores expurgados, o que asseguraria, para aqueles trabalhadores com uma evolução salarial decrescente ao longo de sua vida laboral, uma média maior dos seus salários-de-contribuição. Dessa forma, o fator 85/95 mantém uma média longa, com um descarte maior dos menores salários-de-contribuição.

Os segurados que atingiram os requisitos da regra 85/95 e sempre contribuíram sobre o teto, por exemplo, caso queiram melhorar a sua média de contribuições, podem optar pela aplicação para aumentar a sua média, tendo como limite o teto de contribuição do INSS.

A proposta formulada pelo Deputado Pepe foi transformada num substitutivo ao Projeto nº 3.299/08, assumido pelo Governo Lula, e discutida com as centrais sindicais, CUT, Força Sindical e CGT. Tanto a votação do Projeto do Senado quanto a do substitutivo apoiado pelo Governo não encontraram consenso na Câmara Federal e entraram em impasse, em 2009, e a discussão continua aberta neste momento.

A polêmica do reajuste dos aposentados

Aspectos gerais

É comum os aposentados, principalmente aqueles que se aposentaram antes de 1991, raciocinarem em número de salários mínimos para se referirem ao valor de seu benefício, porque, até então, os reajustes das aposentadorias eram vinculados à variação do salário mínimo. A Lei nº 8.213/91 desvinculou a revisão dos valores dos benefícios dos aposentados que ganham acima do piso previdenciário do aumento do salário mínimo, estabelecendo reajustes com base num índice de inflação, no caso, o INPC.

Essa, portanto, é outra questão da Previdência Social que divide a Câmara dos Deputados e as centrais sindicais e resulta numa mobilização aguerrida por parte das organizações que reúnem os aposentados no que diz respeito à forma de reajuste dos benefícios daqueles que ganham acima do piso previdenciário, que é igual a um salário mínimo. Para dar conta dessa questão, tramita na Câmara dos Deputados projeto oriundo do Senado, de autoria do Senador Paulo Paim, que propõe que o reajuste dos aposentados que ganham acima do piso previdenciário tenha a mesma sistemática de reajuste do salário mínimo: variação do INPC acrescido de aumento real.

A Constituição Federal de 1988, apontando para metas de distribuição de renda, trouxe modificações importantes na Previdência e na Seguridade Social brasileira. Segundo Dain e Matijascic (2005, p. 5), até 1988 “[...] o conjunto de práticas em vigor até então deteriorava as condições de vida dos aposentados ao realizar uma reposição de renda insuficiente para repor o poder de compra”. Segundo os autores, em 1991, 84,7% dos benefícios pagos pelo INSS eram iguais ou inferiores ao valor do depauperado salário mínimo vigente. Nesse mesmo ano, foi fixado, por lei, o piso de um salário mínimo para os benefícios previdenciários e assistenciais e proibida a indexação do salário mínimo para reajustes de qualquer natureza, exceto para o piso previdenciário. A legislação determinava também que os benefícios, com valor além do piso, fossem reajustados pela variação da inflação.

Até dezembro de 1991, o reajuste de todas as faixas de aposentadorias estava automaticamente vinculado ao mesmo percentual concedido ao salário mínimo: índice de inflação mais um aumento real estipulado pelo Governo Federal. Inclusive, em dezembro de 1991, o salário de contribuição do INSS era fixado em um salário mínimo, e as alíquotas de contribuição variavam conforme o número de salários mínimos: de 1 a 3, a alíquota de contribuição

era de 8%; de 3 a 5, era de 9%; e de 5 a 10, a alíquota era de 10%. Ou seja, o teto de contribuição era de 10 salários mínimos.

A partir de janeiro de 1992, com a entrada em vigor da Lei nº 8.213/91, essa sistemática mudou; o mecanismo anterior foi mantido apenas para quem ganhava até um salário mínimo, e, para as faixas acima desse patamar, o reajuste foi limitado tão somente ao índice da inflação. Essa modificação ocorreu num contexto onde já estava sendo proposta uma reforma do sistema previdenciário, na medida em que as despesas com benefícios cresciam, e as receitas previdenciárias apresentavam queda e prenunciavam um desequilíbrio eminente do sistema. A reforma da Previdência Proposta pelo Governo FHC em 1995 e aprovada em 1998 consolidou esse sistema de reajustes diferenciados entre aqueles que ganhavam um salário mínimo e os que ganhavam acima desse valor.

Paulatinamente, começou a ocorrer uma política de aumentos reais, dentro de uma concepção de valorização do salário mínimo, do qual depende um grande número de trabalhadores, e em decorrência do piso previdenciário, que é o patamar da maioria dos aposentados e pensionistas. No período 1994/10, enquanto o salário mínimo teve uma variação acumulada de 628,47%, os aposentados que ganham acima do piso obtiveram um reajuste acumulado de 311,45%, e o INPC sofreu uma variação acumulada de 262,86%. O salário mínimo e, portanto, o piso previdenciário, no mesmo período, obtiveram um ganho real de 77,05% sobre os aposentados que recebiam mais do que o piso previdenciário. Estes últimos, por sua vez, tiveram um ganho real de 13,39% sobre o INPC no período considerado (Tabela 2).

Tabela 2

Reajuste do salário mínimo e dos aposentados

ANOS	REAJUSTES				INPC-IBGE	
	Salário Mínimo		Aposentados		Taxa (%)	Índice
	Taxa (%)	Índice	Taxa (%)	Índice		
01.07.94	-	100,00	-	100,00	-	100,00
01.05.95	42,85	142,85	42,85	142,85	27,86	127,86
01.05.96	12,00	159,99	15,00	164,28	18,22	151,16
01.06.97	7,14	171,42	7,76	177,03	8,33	163,75
01.06.98	8,33	185,69	4,81	185,54	4,75	171,53
01.06.99	4,62	194,27	4,61	194,09	3,19	177,00
01.06.00	11,03	215,70	5,81	205,37	5,34	186,45
01.06.01	19,21	257,14	7,66	221,10	7,73	200,86
01.06.02	11,11	285,71	9,20	241,44	9,03	219,00
01.06.03	20,00	342,85	19,71	289,03	20,43	263,74
01.05.04	8,33	371,41	4,53	302,13	4,99	276,90
01.05.05	15,38	428,53	6,36	321,33	6,18	294,01
01.05.06	16,66	499,92	5,01	337,42	3,34	303,83
01.04.07	8,57	542,77	3,30	348,56	3,17	313,47
01.03.08	9,21	592,75	5,00	365,99	4,97	329,04
01.02.09	12,05	664,18	5,92	387,65	5,92	348,52
01.01.10	9,68	728,47	6,14	411,45	4,11	362,86
Acumulado no período (%)	-	628,47	-	311,45	-	262,86

FONTE: DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A evolução dos benefícios de aposentados e pensionistas do INSS.** São Paulo: DIEESE, mar. 2009.

A política de valorização do salário mínimo, que vem acontecendo pelo menos desde 1984, ganhou impulso com uma campanha das centrais sindicais, que, em 2004, fizeram uma série de mobilizações e foram em marcha até Brasília, com a finalidade de negociar com o Governo. O resultado implicou índices significativos de reajuste em 2005 (15,38%) e em 2006 (16,66%) e a definição de uma política de valorização do salário mínimo até 2023, baseada na variação do PIB. É importante ressaltar-se que, se fosse seguido o preceito constitucional de que o salário mínimo do cidadão teria de ser “capaz de atender às suas necessidades básicas e às de sua família, como moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e Previdência Social”, este seria, segundo o DIEESE, o salário mínimo necessário para contemplar o que está definido na Constituição e que, em março de 2010, teria um valor de R\$ 2.159,65.

A proposta de reajuste dos benefícios indexado ao salário mínimo

O reajuste indexado ao salário mínimo pleiteado pelas entidades de aposentados e por outras organizações sindicais e da sociedade civil e objeto de projeto aprovado no Senado tem a resistência do Governo Lula não só pela vedação constitucional, mas, principalmente, por razões de equilíbrio orçamentário, financeiro e atuarial. Como o Governo definiu uma política de aumentos reais para o salário mínimo até 2023, a indexação do reajuste das aposentadorias ao salário mínimo vigoraria, também, até aquele ano. Em janeiro de 2010, enquanto a variação do INPC foi de 4,11%, o reajuste do salário mínimo e do piso previdenciário foi de 9,68%.

Todavia essa discussão não pode ser travada isolada da realidade salarial brasileira — caracterizada por um nível muito baixo dos rendimentos do trabalho — e da situação atual da Previdência. No Brasil, em 2008, de acordo com a PNAD-IBGE, cerca de 81,5% dos empregados com carteira assinada recebiam até três salários mínimos, e, para manter o poder aquisitivo dos salários todos os anos na data-base de cada categoria, os sindicatos negociaram com os representantes dos empregadores. Segundo estudo do DIEESE, de 2003 a 2008, 66,1% das categorias pesquisadas conquistaram reajuste acima da inflação, 15,8% conseguiram reajuste igual à inflação, e 18,2% ficaram com reajuste abaixo da

inflação. É importante ressaltar-se que muitos desses resultados foram precedidos de mobilizações, paralisações e greves.

A distribuição de benefícios de aposentadorias, divulgada em setembro de 2009 pelo Ministério da Previdência, indicava que 89,9% dos inativos ganhavam até três salários mínimos, percentual relativamente próximo dos salários recebidos pelos trabalhadores em atividade.

Por outro lado, a situação dos trabalhadores em atividade é muito diferente daqueles que estão aposentados, na medida em que os idosos têm despesas com produtos como medicamentos e plano de saúde, que pesam mais em seu orçamento. O ICV-DIEESE, no período 1996/-08, teve uma variação de 117,89%, enquanto os medicamentos (bens do Grupo Saúde) foram reajustados em 144,37%, e os planos de saúde, em 364,99%. Dentro dessa preocupação com os idosos, foi criado o Índice de Preços da Terceira Idade (IPC-3i-FGV), englobando as famílias compostas por, pelo menos, 50% de idosos e cuja renda esteja no intervalo entre um e 30 e três salários mínimos. De acordo com estudo do DIEESE (2009), de maio de 1995 a fevereiro de 2009, o reajuste dos aposentados foi de 156,20%, e a variação do IPC-3i ficou em 210,06%, com uma perda real para os aposentados de 17,37%. Segundo o estudo, em janeiro de 2009, o reajuste necessário dos aposentados para se igualar ao IPC-3i teria de ser de 21,02%.

Proposta do Governo para o reajuste dos benefícios

Como alternativa ao Projeto do Senado que propõe a vinculação dos reajustes de todas as aposentadorias à variação do salário mínimo, o Governo Federal incorporou, no mesmo substitutivo do Deputado Pepe Vargas, ao Fator Previdenciário uma proposta, modificando aquela forma de reajuste.

Após ampla discussão com as centrais sindicais, o Poder Executivo formulou uma política de valorização do salário mínimo para o período de 2010 a 2023. A partir daí, também apresentou uma proposta para os aposentados do RGPS que percebem benefícios acima do piso previdenciário. Abaixo, em linhas gerais, apresenta-se a proposta do Governo, que consta no substitutivo do Deputado Pepe Vargas.

Com efeito, em 1º de janeiro de 2010 e 1º de janeiro de 2011, o reajuste do salário mínimo corresponderá à variação acumulada do Índice

Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre o mês do reajuste anterior, inclusive, e o mês imediatamente anterior ao reajuste de cada ano. Por seu turno, ao reajuste será acrescido um aumento real em percentual equivalente à taxa de variação real do Produto Interno Bruto (PIB) apurada pelo IBGE, quando positiva, respectivamente para os anos de 2008 e 2009.

Em caráter excepcional, para os anos de 2010 e 2011, será concedido aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social com valor superior a um salário mínimo em 31 de dezembro do ano anterior um reajuste equivalente à inflação apurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor, acrescido de um aumento real equivalente a cinquenta por cento do percentual de crescimento do Produto Interno Bruto, apurado para o segundo ano anterior ao do reajuste.

O substitutivo prevê a continuação da política do salário mínimo para o período compreendido entre 2012 e 2023, com a previsão de aumentos reais, dependendo do comportamento do PIB. Porém, mais do que isso, o Executivo deixa em aberto uma política de aumentos reais para os aposentados do INSS que ganham acima do piso previdenciário.

As propostas, tanto dos aposentados e de seus aliados como a do Governo Federal, foram discutidas durante o ano legislativo de 2009, sem consenso entre as partes. A polêmica continua em 2010, depois da concessão de um reajuste de 6,14% aos aposentados que ganham acima do piso previdenciário. Estão ocorrendo tentativas de flexibilização das propostas, de parte a parte, com a base do Governo no Congresso Nacional, acenando com um reajuste de 7,0%, melhorando, assim, o reajuste de 6,14% concedido em janeiro de 2010; os representantes dos aposentados, por sua vez, estão lutando por um reajuste de 7,7%. Na data de fechamento deste artigo, foi aprovado, na Câmara dos Deputados o reajuste de 7,7% para os aposentados que recebem acima do piso previdenciário, bem como o fim do Fator Previdenciário.

Considerações finais

Em primeiro lugar, é necessário partir do fato de que o regime previdenciário brasileiro, administrado pelo INSS, funciona num sistema de repartição simples, que consiste num pacto geracional, onde as contribuições atuais dos segurados, trabalhadores em atividade hoje,

são destinadas a cobrir os gastos atuais de aposentados e pensionistas. Portanto, a concepção de um sistema contributivo da Previdência Social implica uma perspectiva geracional, envolvendo o curto, o médio e o longo prazo.

A discussão acerca do reajuste das aposentadorias com valor acima do piso previdenciário é movida por uma reivindicação de curto prazo, principalmente por parte daqueles que já estão aposentados há algum tempo. Estes entendem que o valor de seus benefícios está defasado em relação aos aumentos reais concedidos ao piso previdenciário e defendem a indexação de seus reajustes ao mesmo índice do salário mínimo. O Governo aceita implementar uma política de valorização das aposentadorias com valor acima do piso previdenciário e acena com uma sistemática de aumentos reais no médio prazo, semelhante à do salário mínimo, que funcionaria até 2023, de forma que o salário mínimo teria um percentual de 100% da variação do PIB, e as aposentadorias, 50% dessa variação. Essa proposta é, pelo menos, um importante ponto de partida para uma discussão sobre uma política de aumentos reais a todos os benefícios, porque, ao se confirmar a previsão da maioria dos analistas, o PIB brasileiro entraria, a partir de 2010, em uma fase de crescimento sustentado da ordem de 4,5% a 5% ano, e isso proporcionaria aumentos reais significativos às aposentadorias nos próximos anos.

Com relação ao Fator Previdenciário, a proposta do Governo supera a ótica redutora do FP, é adequada ao equilíbrio financeiro do sistema previdenciário e traz vantagens importantes para os segurados que reúnem os requisitos para a aposentadoria. Atualmente, na vigência do FP, para um segurado chegar à aposentadoria com um benefício sem redutor, teria que combinar, por exemplo, 30/35 (mulher/homem) anos de contribuição com 63 anos de idade. Vigorando o FP 85, uma mulher poderia aposentar-se com 30 anos de contribuição e 55 anos de idade; ou seja, oito anos a menos do que com a atual regra. No caso homem (FP 95), a aposentadoria integral poderia acontecer com 35 anos de contribuição e 60 anos de idade, três anos a menos do que com a regra vigente.

O projeto aprovado no Senado e em tramitação na Câmara Federal extingue o FP, deixando o sistema previdenciário sem nenhum limitador de idade. Caso esse projeto seja aprovado e entre em vigor, poderia levar o RGPS ao desequilíbrio, no médio ou no longo prazo, porque os contribuintes poderiam aposentar-se em idades precoces, ficando um maior período sem contribuir e gozando por mais tempo do benefício de aposentadoria. Segundo estimativa do Ministério da

Previdência, enquanto as despesas previdenciárias representaram 7,0% do PIB em 2008, poderiam atingir 36,6% do PIB em 2050.

Os projetos de extinção do Fator Previdenciário e do reajuste de 7,7% para os aposentados que ganham acima do piso previdenciário foram aprovados pela Câmara dos Deputados, no início do mês de maio do corrente ano. Caso essa aprovação seja referendada pelo Senado, o Governo Federal fica numa situação política muito delicada, exatamente num ano de eleições presidenciais. Para evitar um desgaste maior, talvez o Executivo acabe concordando com o reajuste de 7,7%, para o ano de 2010, mesmo com o ônus de ajustar o seu orçamento; o que é inaceitável para o Governo é a pura e simples extinção do Fator Previdenciário, sem nenhum mecanismo de idade mínima como requisito para as aposentadorias por tempo de contribuição. Essa última matéria, muito provavelmente, será objeto de veto pelo Presidente da República.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A evolução dos benefícios de aposentados e pensionistas do INSS.** São Paulo: DIEESE, mar. 2009.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. [Rio de Janeiro: IBGE], 2008.

Referências

APOSENTADO eleva seus benefícios e ameaça INSS. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 mar. 2010, c. B1, p. 1.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES FISCAIS DA PREVIDÊNCIA — ANFIP. Fator previdenciário; aspectos gerais de um mecanismo injusto. **Revista da Seguridade Social**. Brasília, n. 102, jan./mar. 2010.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 14 ago. 1991.

BRASIL. Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, 29 nov. 1999.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. Impactos distributivos do projeto de lei que elimina o fator previdenciário. **Informe da Previdência Social**, v. 20, n. 6, jun. 2008.

DAIN, Sulamis; MATIJASCIC, Milko. **Seguridade social, salário mínimo e finanças públicas: as aparências enganam**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, abr. 2005. (*Position Paper* preparado para o seminário Salário Mínimo e Desenvolvimento).

DELGADO, Guilherme C. et al. **Avaliação de resultados da lei do fator previdenciário (1994-2004)**. Brasília: IPEA, fev. 2006. (Texto para discussão, n. 1.161).

