

Como aumentar salário-mínimo sem onerar Previdência

Alteração nas regras, contudo, poderia ser julgada inconstitucional

21.mar.2026 às 23h00

Fabio Giambiagi

Economista especialista em finanças públicas e Previdência Social.

Fábio Zambitte

Professor de direito da UERJ e advogado

[RESUMO] A justa e necessária correção do salário mínimo compromete as finanças do país por ser transportada, automaticamente, a aposentados e pensionistas, como determina a lei. A desvinculação, em um cenário de envelhecimento da população e baixa natalidade, vai se tornando, portanto, cada vez mais necessária para preservar o equilíbrio macroeconômico, mas pode ser considerada inconstitucional. Diante desse impasse, autores apresentam proposta de um novo salário mínimo nacional.

Quando o Plano Real foi lançado, em julho de 1994, o salário mínimo era de US\$ 65. Era natural na época que, num país que tinha feito a transição do autoritarismo para a democracia e procurava deixar para trás a hiperinflação, "pagar a dívida social" fosse o novo objetivo a ser procurado pelas lideranças políticas brasileiras.

Era igualmente natural que aumentar o valor de uma variável tão importante, e tão diminuta, na vida de tantos brasileiros ocupasse lugar central nessa agenda.

Já se passaram, porém, mais de 30 anos daquele contexto e a realidade é outra. O salário mínimo equivale agora a aproximadamente US\$ 310.

Computado seu aumento real comparativamente aos preços (INPC), desde aquela ocasião, o salto acumulado foi da ordem de 190%. Se, em 1995, correspondia a 26% da renda per capita dos brasileiros, atualmente essa proporção passou a ser de 33%.

Já a despesa com aposentadorias, pensões e pagamento de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) de salário mínimo, que 30 anos atrás era de 1,4 % do PIB, deverá alcançar, em 2026, algo em torno de 4,5%.

Cabe citar outros três números essenciais no debate:

- 1) Em um horizonte de longo prazo, o grupo etário entre 15 e 64 anos em 2045 será similar ao de 2025;
- 2) Com a população em idade de trabalhar, daqui a 20 anos, parecida com a atual, e, portanto, com o crescimento econômico sendo totalmente dependente dos avanços da produtividade —pífios nos últimos 40 anos—, será muito difícil aspirar a uma variação média do PIB, nas próximas duas décadas, muito superior a 2% ao ano.
- 3) O contingente da população de 65 anos ou mais no Brasil aumentará, pelas informações do [IBGE](#), 3,1% ao ano nesse mesmo período de 2025 a 2045. Com a economia crescendo 2% ao ano, e benefícios aumentando a uma velocidade maior, será um enorme desafio tentar evitar que gastos do [INSS](#) pressionem ainda mais o espaço fiscal para a realização de outras despesas. Se, além disso, 2 de cada 3 benefícios do INSS e 100% dos benefícios assistenciais continuarem a ter aumentos reais, essa tarefa será impossível.

[Análise recente de um dos autores deste texto](#), em setembro de 2025, calculou que o aumento da despesa do INSS e do BPC/LOAS em 2026, resultante da regra de reajuste do salário mínimo comparativamente ao que seria essa despesa se no governo atual a variável tivesse acompanhado apenas o INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor), como nos seis anos de 2017 a 2022, seria de R\$ 64 bilhões.

[Dada certa restrição fiscal, esses são recursos subtraídos de outras políticas públicas essenciais](#), como aquelas ligadas à saúde e educação, à infraestrutura, ao combate à violência, à melhoria do sistema prisional, ao reaparelhamento das Forças Armadas, ao desenvolvimento de ciência e tecnologia, ao estímulo à inovação etc.

Por isso, muitos analistas sugerem que a regra de corrigir o salário mínimo pela combinação de INPC + crescimento defasado do PIB seja revista, de alguma forma, no próximo governo, mesmo no cenário de reeleição do presidente.

Isso abre uma discussão interessante: a paridade da remuneração mínima entre ativos e inativos. É perfeitamente justo e defensável que os trabalhadores na ativa incorporem a suas remunerações o efeito do progresso, de modo que não deveria haver impedimento a que tenham o valor do salário mínimo aumentado com o passar do tempo.

O problema se coloca quando esse mesmo ganho é transportado, automaticamente, a quem está aposentado ou é pensionista. Neste caso o Estado, além de arcar com o desafio de, a cada ano, pagar benefícios a um contingente de pessoas 2% ou 3% maior que nos 12 meses anteriores, também deve elevar o valor unitário pago a aproximadamente 65% dos beneficiados (a proporção de aposentados e pensionistas que recebem o benefício mínimo).

Vale ressaltar que pouquíssimos países fazem isso. Na maioria das economias do mundo, na melhor das hipóteses, os aposentados recebem, somente, proteção frente à inflação. E, muitas vezes, nem isso (os aposentados argentinos, afligidos em 2024, [no governo Milei](#), por perdas reais de 15%, que o digam).

No entanto, [a desvinculação de aposentadorias e pensões, em tese, enfrenta um obstáculo jurídico importante](#). O artigo 201, § 2º da Constituição de 1988, é claro ao dizer que "nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário mínimo", enquanto o artigo 203 reza que "a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: ... V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei".

A lista [de artigos da Constituição](#) que precisam ser levados em consideração na discussão inclui o extenso número 7, que define que "são direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: ... IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e [previdência social](#), com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim".

Para o economista, é tentador propor, nessas circunstâncias, a pura e simples desvinculação entre o piso ("nenhum benefício terá valor mensal inferior a ..." etc.) de benefícios e o salário mínimo, modificando os artigos 201 e 203, de modo a que, onde está escrito "inferior a um salário mínimo" entre outra figura, como "piso de referência" ou algo do gênero.

O "X" da questão é que uma determinada interpretação do direito poderia alegar que essa eventual desvinculação violaria o que poderia ser

considerada uma cláusula pétrea da Constituição. Para entender a questão, amparada na subseção da Carta Magna que trata das emendas à Constituição, devemos ler o artigo 60 (ver o quarto item do § 4º):

"Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]"

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais."

É admitido, na dogmática jurídica, que textos normativos, incluindo Constituições, não representem pactos perpétuos e imutáveis, especialmente quando fica patente a falta de conformidade com determinados aspectos da realidade, econômica ou social.

Para citar um exemplo recente, a reforma tributária superou um tabu normativo tradicional, a alegada impossibilidade de se restringir a competência tributária de estados e municípios, tema supostamente associado a uma interpretação do alcance da cláusula pétrea referente à forma federativa de Estado.

Em suma, a realidade impõe revisões das premissas interpretativas, mesmo de normas constitucionais que, em tese, sejam consideradas imutáveis. O tema da vinculação do piso dos benefícios previdenciários ao salário mínimo está associado a essa mesma reflexão, no contexto da combinação de envelhecimento populacional e redução da taxa de fecundidade observada tanto no Brasil como no mundo.

Se os mecanismos de ajuste do sistema previdenciário, no passado recente, já buscaram a ampliação das contribuições e a restrição dos benefícios, talvez o futuro demande ações mais incisivas.

A questão é a consideração acerca da abrangência do artigo 60, § 4º, IV da Constituição de 1988, citado acima, referente a direitos e garantias individuais. Alguém, invocando o que seria o "espírito" do texto, poderia alegar que a cláusula pétrea implicitamente estaria, em verdade, no artigo 7º, IV, que, como já explicado, define os parâmetros para a fixação do salário mínimo.

O reflexo disso na questão previdenciária aparece de maneira indireta, dado o conceito de que os benefícios que substituem a renda do

trabalhador devem garantir um mínimo existencial, que a Constituição fixou como parâmetro ser o salário mínimo, no Artigo 201, § 2º. A eventual desvinculação entre esses benefícios previdenciários frente ao mínimo colocaria o [Supremo Tribunal Federal diante de uma discussão à qual a corte já se mostrou sensível em outros momentos](#).

É válido argumentar que decisões recentes do STF permitem inferir que o amadurecimento de determinados debates viabiliza novas visões sobre a interpretação e o alcance de normas constitucionais, incluindo cláusulas pétreas.

O ponto politicamente delicado, por outro lado, é o risco envolvido numa estratégia jurídica que aposte tudo numa "PEC da desvinculação". É verdade que o mesmo STF em certos casos se mostrou sensível, em alguma medida, à importância de zelar pelo equilíbrio macroeconômico.

Afinal, uma realidade fiscal de difícil sustentação, aliada à percepção de que o peso da Previdência impeça a própria evolução do salário mínimo, poderia levar o tribunal a aceitar a desvinculação, se prevista, ao menos, a garantia da correção pela inflação.

Se, até alguns anos atrás, a tendência maior do STF seria se inclinar pela negativa à alteração constitucional, é válido cogitar que o amadurecimento do debate autorizará uma alteração de percepção de risco por parte dos juízes do Supremo.

Por outro lado —e é aqui que se localiza a motivação principal do nosso texto—, a questão fundamental a discutir é: há condições de ter plena segurança de que o STF admitirá a eventual desvinculação entre o piso previdenciário e o salário mínimo?

É difícil ter plena certeza, considerando as diversas decisões resultantes de votações apertadas nos últimos anos em temas controvertidos. E não nos enganemos: se o governo, em 2027, apostar tudo numa "PEC da desvinculação", investindo enorme capital político, para depois a emenda ser declarada inconstitucional, estaremos diante de um governo natimorto.

Cabe fazer uma observação. Há muita gente, no debate público, que defende a ideia da desvinculação, mas é preciso pensar o seguinte: por que será que nem os governos FHC e Temer, com seu compromisso inequívoco com as reformas econômicas, nem o de Bolsonaro, com todo o rigor ideológico de Paulo Guedes, nunca propuseram a medida, mesmo sabendo das vantagens que dela adviriam? É difícil não chegar à conclusão de que foi uma atitude prudente, diante dos riscos de uma derrota jurídica.

É neste ponto então que nos afastamos um pouco do direito e adentramos no terreno estrito da lógica, na sua forma mais pura. Vamos partir dos seguintes pressupostos:

- 1) Há um consenso de que não há razões para que quem está na ativa não possa se beneficiar, no mercado de trabalho, do progresso econômico do país, na forma de ganhos reais.
- 2) A possibilidade de trasladar ganhos reais aos benefícios previdenciários apresenta-se cada dia mais difícil de justificar, pelo esmagamento que provoca nas demais despesas fiscais.
- 3) A desvinculação entre o piso previdenciário e o salário mínimo envolve o risco de ser julgada inconstitucional.

Portanto, o desafio que se coloca é: como permitir aumentos do salário mínimo no mercado de trabalho, sem pressionar ainda mais as despesas previdenciárias, porém sem demandar uma alteração constitucional? A solução pode residir numa interpretação da própria Constituição.

Embora o artigo 201, § 2º, não permita a priori prestações inferiores ao salário mínimo, é relevante apontar que o parágrafo deve ser interpretado em conjunto com o restante do artigo, incluindo seu caput (cabeça), que define expressamente: "A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial".

O comando, apesar de ter sido incluído por emenda constitucional, é premissa implícita de qualquer regime previdenciário.

Não é de hoje que a dogmática entende ser a norma jurídica algo a ser criado mediante a interpretação de preceitos legais variados que, conjuntamente, propiciam regras de conduta. A adoção de recortes normativos isolados não necessariamente reflete o alcance correto dos comandos legais ou constitucionais.

O que deve sempre preponderar é a manutenção da garantia institucional da qual se reveste a seguridade social brasileira, esta sim dotada de jusfundamentalidade e perenidade desejada pela Constituição de 1988.

Do ponto de vista interpretativo, é justificável entender que a vedação do artigo 201, § 2º, existe e é válida, mas com a restrição implícita do caput, ou seja, desde que viável do ponto de vista financeiro e atuarial. Perspectiva diversa, além de refletir interpretação literal e parcial do texto

constitucional, configura desrespeito a outros preceitos, [incluindo a garantia de remuneração digna ao trabalhador](#).

Até agora, tratamos das questões envolvidas na eventual contradição existente entre diferentes comandos constitucionais e na decisão acerca de que critérios adotar. Alternativamente, porém, há um outro caminho promissor a avaliar, que também não requer alteração constitucional, representado pela possibilidade de criação de um piso salarial mínimo (PSM) nacional, inicialmente igual ao salário mínimo, mas com critérios de correção próprios, calcados no crescimento da renda per capita da economia.

Ou seja, por meio de lei, poderia o Congresso Nacional disciplinar o PSM, voltado a trabalhadores públicos e privados da ativa, mandatório e com critérios de correção próprios, conservando, ao mesmo tempo, o poder aquisitivo do salário mínimo, já que este teria assegurada a correção monetária pela inflação, mas já sem a adição do acréscimo de variações do PIB.

A autorização para a fixação de pisos salariais já foi timidamente adotada pela [lei complementar nº 103/2000](#), que, a rigor, tem apenas um artigo, nos seguintes termos: "Os Estados e o Distrito federal ficam autorizados a instituir, mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, o piso salarial de que trata o inciso V do art. 7º da Constituição para os empregados que não tenham piso salarial definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho", podendo ser estendido aos empregados domésticos.

Este mecanismo, na prática, foi adotado por poucos Estados, como São Paulo e Rio, pois o governo federal se encarregou, de um modo geral, depois de 1994, de promover uma política de aumentos do salário mínimo. A proposta aqui é diversa: aprovar uma nova lei que dê ampla eficácia ao artigo 7º, V, com um PSM nacional, sem óbice a que os Estados que assim dispuserem aprovem em lei local um piso estadual maior que o PSM.

No ano seguinte da publicação da hipotética nova lei, salário mínimo e PSM teriam o mesmo valor. Todavia, nos anos posteriores, a correção do PSM decorreria da soma do índice de inflação do ano anterior, para a preservação do poder aquisitivo, com o índice correspondente ao crescimento do PIB per capita de dois anos anteriores, porém deduzido do incremento populacional, para fins de aumento real, de modo a não pressionar o custo unitário da mão de obra.

O salário mínimo, que acabaria então, na prática, restrito ao indexador das prestações previdenciárias e à remuneração de servidores públicos, seria

corrigido integralmente pela inflação, mas sem a eventual adição positiva do PIB.

Em ambos os casos, o critério de indexação do índice de preços levaria em conta, como na lei 14.663/2023 que regula atualmente o salário mínimo, [a inflação acumulada em 12 meses do INPC](#) até novembro, de modo a que em dezembro já fosse possível determinar com exatidão o valor da variável a vigorar a partir do dia 1º de janeiro do ano seguinte. Esse mesmo critério seria adotado para indexar todas as aposentadorias em geral.

É importante notar que a medida não representa simples reprodução de mecanismo do governo militar no qual, por meio da lei nº 6.708/1979 e outras normas, houve a criação do salário de referência, o qual acabou, indiretamente, tornando-se o salário mínimo nacional, enquanto, por outro lado, o salário mínimo formal, o indexador previdenciário dominante na época, acabou esvaziado pelo conjunto de ausência de correção monetária plena e inflação elevada.

Enfim, notamos que a solução proposta, à míngua de outras melhores, representa opção potencialmente necessária para a preservação do sistema previdenciário brasileiro em um contexto de envelhecimento populacional com retração de natalidade.

Se a citada lei nº 103/2000 está cristalizada no arcabouço legal brasileiro, sem qualquer contestação relevante, não haveria óbice jurídico a que uma nova lei complementar adicione ao dispositivo uma cláusula determinando que: a) o piso remuneratório definido para cada Estado teria que obedecer a um valor X (o citado PSM) válido, enquanto remuneração mínima, para todo o território nacional, para os trabalhadores da ativa; e b) esse valor referente ao piso de (a) vigoraria automaticamente para os Estados e o Distrito Federal que porventura não aprovem legislação específica sobre a matéria.

Aceita essa linha de argumentação, uma estratégia baseada na aprovação de uma lei complementar que agregue um novo artigo a 103/2000 se revelaria superior à estratégia de tentar promover uma alteração constitucional que desvincule o piso previdenciário do salário mínimo, o que, conquanto siga uma lógica econômica clara, envolveria um risco não desprezível dessa eventual PEC ser posteriormente considerada inconstitucional por um STF cuja opinião sobre o tema é difícil de anteciper.