



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 2/2015

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, que “Altera as Leis nº 8.213, de 24 de julho de 1991, nº 10.876, de 2 de junho de 2004, nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e a Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003”.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece:

“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.”

O art. 62, § 9º, da Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem apreciados quando do exame de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “*análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União*”.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

No contexto em que se discute a necessidade de o governo federal implementar ajuste em suas contas, a Presidente da República editou as Medidas Provisórias nºs 664 e 665, em 30 de dezembro de 2014. Essas Medidas Provisórias instituíram alterações importantes na legislação permanente que rege uma série de benefícios previdenciários e trabalhistas. A MP nº 665 tem por escopo modificações em normas afetas ao seguro-desemprego, incluindo a modalidade de que trata a Lei nº 10.779/2003 (pescador artesanal), e ao abono salarial.

Por seu turno, a MP nº 664, objeto da presente Nota, altera as Leis nºs 8.112/1990, 8.213/1991, 10.666/2003 e 10.876/2004. Tal como editada, a MP em comento altera o arcabouço jurídico dos seguintes benefícios previdenciários do Regime Geral de Previdência Social – RGPS: pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e auxílio-reclusão.

Além disso, ao modificar a Lei nº 8.112/1990, estipula novas disposições para o benefício de pensão por morte do Regime Próprio dos Servidores Públicos Federais – RPPS.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ao promover modificações na Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios do RGPS, a MP nº 664 cria novos condicionantes para a percepção dos benefícios e limita os valores e o tempo de duração do benefício da pensão por morte. Portanto, endurece as regras de percepção dos benefícios previdenciários, buscando a contenção futura desses gastos de custeio obrigatório. Em relação à pensão prevista para os dependentes dos servidores públicos, a MP segue a mesma linha, buscando aproximar o conjunto normativo do Regime Próprio aos ditames do Regime Geral de Previdência.

Em seguida, são apresentadas as alterações mais significativas apresentadas pela Medida Provisória:

- i) Para o auxílio-doença do RGPS, alteração do prazo a partir do qual é devido o benefício ao segurado que ficar incapacitado para seu trabalho ou atividade habitual. Passa a ser devido a partir do trigésimo primeiro dia do afastamento da atividade ou a partir da data de entrada do requerimento, se entre o afastamento e a data de entrada decorrerem mais de quarenta e cinco dias. Durante os primeiros trinta dias do afastamento da atividade, caberá à empregador pagar ao segurado seu salário integral. A regra anterior previa o pagamento do benefício a partir do décimo sexto dia de afastamento. De forma análoga, para o benefício da aposentadoria por invalidez, a MP estende o termo inicial do prazo de percepção para o trigésimo primeiro dia de afastamento da atividade. As novas regras estão previstas na nova redação dos arts. 43, §§1º e 2º, e 60, da Lei nº 8.213/1991.
- ii) Modificação do valor do auxílio-doença, instituindo-se um teto pela média dos salários de contribuição do segurado dos doze meses anteriores, com a inclusão do §10 do art. 29 da Lei nº 8.213/1991.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Antes, o valor baseava-se na média dos 80% maiores salários de contribuição de todo o período contributivo do segurado.

- iii) Vedação do pagamento de auxílio-doença ao segurado que se filiar ao RGPS já portador da doença ou lesão invocada como causa para a percepção da prestação, salvo quando a incapacidade sobrevier de progressão ou agravamento da doença ou lesão (nova redação do §6º do art. 60 da Lei nº 8.213/1991).
- iv) Instituição de um período de carência de vinte e quatro contribuições mensais para o benefício de pensão por morte, combinado com um tempo mínimo de casamento ou união estável de 2 anos para o cônjuge, companheiro ou companheira habilitar-se à percepção da pensão, aplicável tanto ao RGPS, como ao RPPS¹. As novas regras estão presentes nos arts. 25, 26 e 74, §2º, da Lei nº 8.213/1991, e nos arts. 215, parágrafo único, e 217, §3º, II, da Lei nº 8.112/1990. Ressalva-se a exigência do período de carência quando a morte decorrer de acidente do trabalho e doença profissional ou do trabalho. Cabe ressaltar que o auxílio-reclusão também é afetado pela nova regra, já que antes era isento de período de carência. As novas disposições aplicáveis aos regimes próprios de previdência restringem-se à União, não alcançando regimes próprios de previdência de estados, DF, municípios e dos militares.
- v) Modificação do valor mensal da pensão por morte no âmbito do Regime Geral de Previdência Social. Doravante, o valor será de cinquenta por cento do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu falecimento, acrescido de tantas cotas individuais de dez

¹ O prazo de dois anos de casamento ou união estável é afastado quando o óbito do segurado decorra de acidente posterior ao casamento ou ao início da união estável e quando o cônjuge, companheiro ou companheira for considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade remunerada, mediante exame médico-pericial do INSS, por doença ou acidente ocorrido após o casamento ou início da união estável e anterior ao óbito.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

por cento do valor da mesma aposentadoria quantos forem os dependentes do segurado, até o máximo de cinco, assegurada a percepção do valor do salário mínimo. Até então, o valor da pensão era de 100% do valor da aposentadoria. A cota individual cessa com a perda da qualidade de dependente. Em havendo mais de um pensionista, o benefício é rateado em partes iguais, revertendo-se em favor dos demais a parte daquele cujo direito à pensão cessar, mas sem o acréscimo da correspondente cota individual de dez por cento. Esse novo quadro normativo decorre da nova redação dos arts. 75 e 77, §1º, da Lei nº 8.213/1991. Frise-se que a MP não afeta o valor da pensão por morte do RPPS, que tem sede constitucional no art. 40, §7º, com a redação estabelecida pela Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

- vi) Restrição do tempo de duração da pensão por morte devida ao cônjuge, companheiro ou companheira, em função de sua expectativa de sobrevida no momento do óbito, conforme tabela seguinte:

Expectativa de sobrevida, em anos	Duração do benefício de pensão, em anos
Maior que 55	3
Maior que 50 e menor ou igual a 55	6
Maior que 45 e menor ou igual a 50	9
Maior que 40 e menor ou igual a 45	12
Maior que 35 e menor ou igual a 40	15
Menor ou igual a 35	Vitalícia

Segundo a MP, a expectativa de sobrevida será obtida a partir da Tábua Completa de Mortalidade – ambos os sexos – elaborada pelo IBGE, vigente quando do óbito do segurado. Trata-se de regra



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

aplicável tanto ao RGPS como ao Regime Próprio da União. Ficam de fora os regimes próprios de estados, DF, municípios e militares². O novo regramento está presente na nova redação dos §§ 5º a 7º do art. 77 da Lei nº 8.213/1991 e no §3º, I e III, do art. 217 da Lei nº 8.112/1990.

Além disso, no que se refere à compensação financeira entre os regimes previdenciários, a MP modifica o art. 12 da Lei nº 10.666/2003, de modo a eliminar da Lei o prazo estabelecido até então, maio de 2013, para que os regimes instituidores apresentassem aos regimes de origem os dados relativos aos benefícios em manutenção em 5 de maio de 1999 concedidos a partir de 5 de outubro de 1988. Conforme informado pelo Poder Executivo, o prazo legal estabelecido, já prorrogado mais de uma vez, mostrou-se exíguo.

Na Exposição de Motivos nº 23/2014 / MPS/MF/MP, EM nº 23/2014, o Poder Executivo apresenta argumentação e alguns dados que embasam a necessidade das inovações legislativas. Chama-se a atenção para o paulatino processo de envelhecimento populacional, que deverá pressionar o resultado da Previdência Social nas próximas décadas. A participação dos idosos na população total deverá crescer de 11,3%, em 2014, para 33,7%, em 2060, segundo projeções do IBGE. Os gastos do RGPS em relação ao PIB devem crescer dos atuais 7% para 13%, em 2050.

A EM aponta que as regras de acesso ao benefício da pensão por morte permitem distorções que devem ser ajustadas, tendo em vista estarem desalinhadas com os padrões internacionais e com as boas práticas previdenciárias. São citados como principais desalinhamentos: i) ausência de carência para pensão por morte previdenciária, ii) ausência de tempo mínimo de casamento ou união estável, e iii)

² Fica assegurado o direito à pensão vitalícia ao cônjuge, companheiro ou companheira considerado incapaz e insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade remunerada que lhe garanta subsistência, mediante exame médico-pericial a cargo do INSS, por acidente ou doença ocorrido entre o casamento ou início da união estável e a cessação do pagamento do benefício.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

benefício vitalício para cônjuges, companheiros ou companheiras independentemente da idade.

Segundo a EM, a despesa com pensão por morte no RGPS cresceu, em média, 12% ao ano, de 2006 a 2013, passando de R\$ 39 bilhões para R\$ 86,5 bilhões, em termos nominais.

A quantidade de pensões emitidas e a duração média do benefício no RGPS também têm crescido ao longo do tempo. Em dezembro de 2005, havia 5,9 milhões de pensões, passando-se a 7,4 milhões, em outubro de 2014. A duração média dos benefícios cessados passou do patamar de 13 anos, em 1999, para 16 anos, em 2012, reflexo, segundo o Poder Executivo, do aumento da expectativa de vida e das atuais regras de concessão. O Executivo argumenta que o aumento da duração dos pagamentos afeta a despesa total, visto que o dispêndio é resultado do produto do valor dos benefícios pelo tempo em que são pagos. Esse cenário é utilizado para justificar o aumento de rigor dos critérios de concessão das pensões por morte do RGPS.

De acordo com a EM, não apenas a pensão por morte, mas outros benefícios do RGPS têm evidenciado crescimento substancial de seus gastos, em especial o auxílio-doença. O estoque desse benefício passou de aproximadamente 1,2 milhão, ao final de 2009, para 1,7 milhão, em outubro de 2014. Argumenta-se em relação ao auxílio-doença que

“o cálculo do valor deste benefício temporário é feito da mesma forma que aqueles de caráter permanente como, por exemplo, as aposentadorias, ou seja, se utilizando da média dos 80% maiores salários-de-contribuição desde julho de 1994 até o momento atual. Contudo, essa regra vem criando situações em que o valor do benefício fica acima do último salário do segurado, gerando um desincentivo para volta ao trabalho. Nesse sentido, torna-se recomendável o estabelecimento de um teto para o valor de benefício, mais especificamente, a média dos 12 últimos salários-de-contribuição”.

Para justificar a modificação do período de franquia do auxílio-doença, de 15 para 30 dias, a EM tece considerações sobre o momento histórico em que se deu a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

criação da regra vigente até então, avaliando o perfil de doenças e outros motivos de afastamentos. Atualmente, verifica-se uma cronicidade maior de enfermidades, aumentando-se os períodos de recuperação dos segurados.

Em relação às modificações de dispositivos da Lei nº 8.112/1990, acerca do Regime Próprio dos servidores federais, a EM assinala que “o expressivo déficit financeiro e atuarial do regime próprio conclama medidas estruturantes, relevantes e urgentes, que venham a resguardar a melhora do equilíbrio financeiro e atuarial do ente federativo e garantir o pagamento de todos os demais benefícios aos servidores e seus beneficiários”. Não apresentou, contudo, dados a respeito da evolução recente do resultado do RPPS ou de sua projeção.

Segundo o Executivo, as medidas visam equacionar algumas disparidades existentes entre as regras de concessão da pensão por morte no RGPS e no RPPS, promovendo uma maior uniformidade de regras, respeitadas as disposições constitucionais vigentes.

3 Subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária

A Resolução nº 1, de 2002 – CN, que *“dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”*, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Em relação aos gastos com Previdência Social, o art. 195, §5º, da Constituição Federal estabelece que nenhum benefício ou serviço da seguridade



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal. A LRF cuida de estipular as condições e pressupostos para a geração de novas obrigações a cargo dos entes públicos, que repercutam sobre suas finanças. O art. 24 da LRF trata da criação de obrigações previdenciárias, na mesma linha do art. 195, §5º, da Constituição.

As disposições da Medida Provisória nº 664 possuem repercussão fiscal, com impacto sobre as despesas do RGPS e do Regime Próprio de Previdência dos servidores federais. Pela natureza das inovações legislativas, haverá redução de despesas em relação ao quadro normativo vigente até então. Por conseguinte, não se aplica a exigência de compensação, que seria necessária caso a MP determinasse aumento de despesas.

Sem embargo, o Poder Executivo não informou, na Exposição de Motivos, a estimativa da redução de gastos previdenciários decorrente das novas medidas. Essa omissão é importante, já que é essencial aos congressistas o conhecimento da repercussão fiscal da MP para formar um juízo equilibrado sobre a matéria. O aumento do rigor das regras concessivas dos benefícios deve ser confrontado com o impacto positivo sobre as finanças públicas oriundo do novo cenário normativo. Esse impacto, portanto, deveria ser de amplo conhecimento.

De qualquer forma, foi noticiado que o governo estima uma economia de aproximadamente R\$ 18 bilhões, já a partir de 2015, para o conjunto de providências contidas nas Medidas Provisórias nºs 664 e 665. Nada foi divulgado, no entanto, sobre a distribuição dessa economia entre as várias modificações propostas. Lembrando que as Medidas Provisórias nºs 664 e 665 promovem ajustes nas regras



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

de pensão por morte, auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-reclusão, seguro desemprego e abono salarial.

Presume-se, de todo modo, que a alteração no regime de pensão por morte gerará efeitos fiscais significativos somente a médio e longo prazos, porquanto as novas regras só valem para os beneficiários que passarem a receber pensão após a entrada em vigor da nova legislação. O estoque de pensões concedidas anteriormente continuará sendo pago até sua extinção.

Para se ter ideia da ordem de grandeza dos pagamentos dos benefícios do RGPS cujas regras foram mais alteradas pela MP nº 664, a tabela seguinte mostra os valores empenhados no exercício de 2014. Os benefícios são identificados somente pelo subelemento de despesa.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA 2014 – BENEFÍCIOS “PENSÃO POR MORTE” E “AUXÍLIO-DOENÇA” - RGPS

Funcional	Ação (Cod/Desc)	Elemento Despesa	Sub-elemento Despesa	R\$ 1,00 Empenhado
09.271.2061.0E82.0001	0E82 - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS	OUTROS BENEFÍCIOS DO RGPS - AREA RURAL	AUXILIO DOENCA - AREA RURAL	1.851.366.532
09.271.2061.0E81.0001	0E81 - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS URBANOS	OUTROS BENEFÍCIOS DO RGPS - AREA URBANA	AUXILIO DOENCA - AREA URBANA	23.522.328.872
09.271.2061.0E82.0001	0E82 - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS	PENSOES DO RGPS - AREA RURAL	PENSAO POR MORTE ACIDENTARIA - TRAB.RURAL	42.521.404
09.271.2061.0E81.0001	0E81 - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS URBANOS	PENSOES DO RGPS - AREA URBANA	PENSAO POR MORTE ACIDENTE DE TRABALHO	1.793.072.564
09.271.2061.0E82.0001	0E82 - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RURAIS	PENSOES DO RGPS - AREA RURAL	PENSAO POR MORTE DE TRABALHADOR RURAL	21.903.943.684
09.271.2061.0E81.0001	0E81 - BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS URBANOS	PENSOES DO RGPS - AREA URBANA	PENSAO POR MORTE - RGPS AREA URBANA	72.951.501.086

Fonte: Siga Brasil, dados atualizados até 31/12/2014.

Observa-se que tanto o auxílio-doença como a pensão por morte exibem valores bem significativos de despesas. Para o auxílio-doença, foram empenhados cerca de R\$ 25,4 bilhões e, para a pensão por morte, aproximadamente R\$ 96,7 bilhões, em 2014.

No âmbito do RPPS, a MP promove alterações na pensão por morte. Em 2014, foram empenhados cerca de R\$ 16,9 bilhões na ação 0181 – *Pagamento de Aposentadorias e Pensões – Servidores Civis*, no elemento de despesa *Pensões do RPPS e do militar*.



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Em 30 de janeiro de 2015.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos