



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 672, de 24 de março de 2015

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 10/2015

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 672, de 24 de março de 2015, que “Dispõe sobre a política de valorização do salário mínimo para o período de 2016 a 2019”.

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 compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: “*análise da repercussão*”



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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

A Medida Provisória nº 672, de 24/03/2015, MP 672, estabelece diretrizes para a política de majoração do salário mínimo entre 2016 e 2019. Substancialmente, mantém a política anterior, consubstanciada na Lei nº 12.382, de 25/02/2011, que fixou regras para o período compreendido entre 2012 e 2015.

Os reajustes para a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo continuarão a se basear na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC¹, calculado pelo IBGE, acumulada nos doze meses anteriores ao mês do reajuste (art. 1º, §1º, da MP 672). Caso o INPC de algum dos meses do período não seja divulgado até o último dia útil imediatamente anterior à vigência do reajuste, o Poder Executivo estimará o índice não conhecido. Essa estimativa permanecerá válida sem qualquer revisão, sendo os eventuais resíduos compensados no reajuste subsequente, sem retroatividade.

Quanto a aumentos reais, em seu §4º do art. 1º, a MP 672 revigora a regra estipulada pela Lei nº 12.382/2011, ao dispor que será aplicado o percentual equivalente à taxa de crescimento real do PIB, apurada pelo IBGE, de dois anos

¹ O INPC apura o custo de vida relacionado a famílias com rendimentos mensais compreendidos entre 1 e 5 salários mínimos, cuja pessoa de referência é assalariada em sua ocupação principal e residente em área urbana.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

anteriores ao ano de referência. Em 2016, deverá ser aplicado o percentual da taxa de crescimento real do PIB de 2014, em 2017 a taxa de 2015 e assim por diante.

A fixação dos valores de salário mínimo será efetivada por meio de decreto da Presidência da República (art. 2º da MP 672).

Finalmente, a Medida Provisória prescreve que, até 31 de dezembro de 2019, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispondendo sobre a política de valorização do salário mínimo, para o período compreendido entre 2020 e 2023.

Na Exposição de Motivos (EM) nº 38/2015/MP, o Poder Executivo apresenta considerações a respeito da Medida Provisória em comento. Assinala-se que o objetivo pretendido é *“a gradual elevação do valor real do salário mínimo no País, com a preservação automática do seu poder de compra, conforme determina o artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal”*.

O Poder Executivo informa que a elevação do valor do mínimo beneficiará cerca de 24,4 milhões de trabalhadores formais e informais que, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2013, recebiam até um salário mínimo mensalmente. Além disso, aproximadamente 22,4 milhões de pessoas recebem o equivalente a até um salário mínimo como benefício previdenciário ou assistencial pago pela Previdência Social.

De forma sintética, a EM defende a observância dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância. Menciona que sua urgência decorre da necessidade de definição das regras aplicáveis aos futuros reajustes a tempo da elaboração da lei de diretrizes orçamentárias para 2016². A relevância derivaria da necessidade de estabelecer um ambiente de previsibilidade para trabalhadores e

² Em uma avaliação preliminar, a argumentação concernente à urgência transparece fragilidade, porquanto a elaboração da LDO é um evento de amplo conhecimento e repetido a cada ano, além do que era de amplo conhecimento a necessidade de fixação de nova regra para o aumento do mínimo até o fim de 2015. Não foram fornecidos motivos que justificariam a falta de discussão dessa matéria em sede de projeto de lei nos últimos meses. De qualquer forma, como será abordado no item 3 desta Nota, o exame dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência foge do escopo deste trabalho.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

empregadores, além de pensionistas, aposentados e demais beneficiários das prestações previdenciárias e assistenciais vinculadas ao salário mínimo.

Especificamente em relação ao objeto da presente Nota Técnica, adequação orçamentária e financeira da MP, a EM assinala que seu impacto fiscal estimado é de R\$ 20,1 bilhões para 2016, R\$ 33,8 bilhões para 2017 e, por fim, R\$ 41,1 bilhões para 2018.

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”*.

É pertinente notar que, constitucionalmente, a adoção de medidas provisórias deve ter lugar apenas para atender a situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária. Esse aspecto, entretanto, não comporta discussão nesta oportunidade, haja vista que o escopo da Nota Técnica é tão somente aferir a conformação dos termos da Medida Provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentárias e financeiras.

A Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, trata da majoração das despesas da Seguridade Social em seção específica, no art. 24, fazendo menção, ainda, ao art. 195, §5º, da Constituição Federal, que veda a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço da Seguridade Social sem a correspondente fonte de custeio total. Deve-se registrar que aumentos do salário mínimo repercutem diretamente sobre várias programações orçamentárias da União, mormente aquelas relacionadas ao pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais, do seguro-desemprego e do abono salarial.

O art. 24 da LRF dispõe que se aplicam as disposições de seu art. 17 ao crescimento dos gastos da Seguridade Social. O art. 17 tem por objeto as despesas obrigatórias de caráter continuado, dispondo que os atos que criarem ou aumentarem essa modalidade de despesa deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício vigente e nos dois subsequentes e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. Os efeitos financeiros da medida de aumento de despesa devem ser compensados pelo aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Por seu turno, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, Lei nº 13.080, de 02/01/2015, corrobora e detalha os requisitos da LRF, ao prescrever:

Art. 108. As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

A Exposição de Motivos da MP 672, conforme anteriormente exposto, apresenta os dados do impacto fiscal para os próximos 3 exercícios financeiros, porém não detalha sua memória de cálculo e, tampouco, menciona qualquer tipo de compensação.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Um aspecto interessante em relação à política de valorização do mínimo refere-se às projeções do comportamento do PIB. O aumento real do salário mínimo em 2016 equivalerá ao crescimento do PIB de 2014, assim como o de 2017 associar-se-á ao PIB de 2015. A taxa de variação do PIB de 2014, recém-divulgada pelo IBGE, ficou bem próxima da estabilidade (+0,1%). O reajuste do mínimo em 2016, portanto, praticamente se restringiria à correção do INPC verificada em 2015.

Para 2015, segundo o Relatório Focus divulgado pelo Banco Central em 20/03/2015, a expectativa era de uma retração da economia de 0,83%³. Em se confirmando essa projeção, a aplicação da MP 672 faria com que o salário mínimo não tivesse aumento real em 2017.

O cenário de baixo ou nulo crescimento do PIB limitaria o aumento de gastos associados ao salário mínimo para os anos subsequentes. Em contrapartida, as expectativas inflacionárias, inclusive do INPC, têm crescido nos últimos meses⁴.

Nas informações complementares ao Projeto de Lei Orçamentária para 2015, encaminhadas em setembro de 2014, o Poder Executivo estimou da seguinte forma a repercussão do aumento do salário mínimo sobre receitas e despesas federais:

RECEITAS E DESPESAS ADICIONAIS DECORRENTES DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO

RS 1,00

	Aumento do Salário- Mínimo de R\$ 1,00	Aumento do Salário- Mínimo de 1%
<u>Receita Previdenciária</u>	27.567.447	217.246.824
<u>Benefícios da Previdência</u>	253.583.360	1.998.741.251
<u>Abono e Seguro-Desemprego</u>	74.144.978	584.303.680
<u>RMV</u>	1.839.683	14.497.729
<u>LOAS</u>	46.862.377	369.301.606

Obs: RMV – Renda Mensal Vitalícia; LOAS – Benefícios de Prestação Continuada a idosos e deficientes estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social

³ A projeção do Poder Executivo para o crescimento do PIB em 2015, ajustada quando da tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, foi de 0,8%. Para 2016, o Relatório Focus previu um crescimento do PIB de 1,2%.

⁴ O INPC de 2014 atingiu 6,23%. Nos dois primeiros meses de 2015, o INPC já acumula elevação de 2,66%, bem superior ao verificado no primeiro bimestre de 2014 (variação de 1,27%). De qualquer forma, quando da revisão dos parâmetros macroeconômicos enviada ao Congresso Nacional em novembro de 2014, por ocasião da tramitação do Projeto de LOA para 2015, o Executivo projetou uma variação de 6,1% do INPC para 2015.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Com base na tabela anterior, é possível simular diferentes impactos do reajuste do mínimo. Cada 1% de aumento provoca um efeito fiscal líquido (acréscimo de gastos deduzido do aumento da receita) de R\$ 2,75 bilhões. Nessa linha, para 2016, o impacto fiscal informado pela EM (R\$ 20,1 bilhões) decorreria de um crescimento nominal de 7,3% do salário mínimo.

Cabe ressaltar ainda que o salário mínimo acumula ganhos reais expressivos nos últimos anos⁵. Esse foi um dos fatores que acarretou crescimento significativo de dispêndios com benefícios previdenciários e assistenciais. No contexto atual de ajuste fiscal, discutem-se várias alterações nas legislações concessivas de benefícios impactados pelo salário mínimo, a exemplo do seguro-desemprego, abono salarial, auxílio-doença e pensão por morte⁶.

A tabela seguinte apresenta os últimos reajustes do salário mínimo e seus ganhos reais:

Período	Salário Mínimo (R\$)	Reajuste nominal (%)	INPC (%)	Ganho real (%)
jan/10	510,00	9,68	3,45	6,02
jan/11	545,00	6,86	6,47	0,37
jan/12	622,00	14,13	6,08	7,59
jan/13	678,00	9,00	6,20	2,64
jan/14	724,00	6,78	5,56	1,16
jan/15	788,00	8,84	6,23	2,46

Obs: INPC apurado no ano anterior ao reajuste, ressalvado o reajuste de janeiro de 2010, quando abrange o período entre fevereiro e dezembro de 2009.

⁵ <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec143SalarioMinimo.pdf>, acesso em 27/03/2015.

⁶ V.g. Medidas Provisórias n^{os} 664 e 665, em tramitação no Congresso Nacional.



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 672, de 24 de março de 2015, quanto à adequação orçamentária e financeira.

27 de março de 2015.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo - Assessoramento em Orçamentos