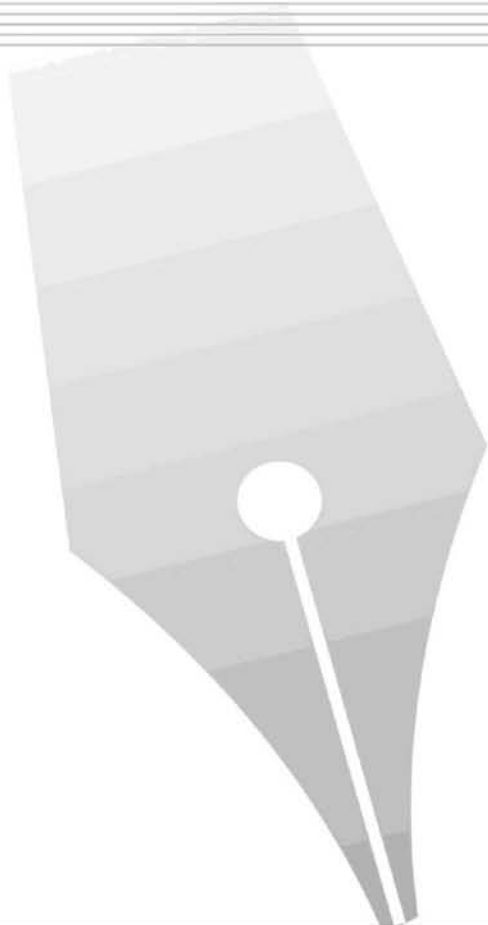


Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



**PROJETOS DE INICIATIVA  
PARLAMENTAR SOBRE PREVIDÊNCIA  
SOCIAL: uma avaliação qualitativa de  
impacto fiscal**

Marcos Mendes

Textos para Discussão

164

Dezembro/2014

## SENADO FEDERAL

### DIRETORIA GERAL

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Diretor-Geral

### SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

### CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

### NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENDES, M. J. **Projetos de Iniciativa Parlamentar sobre Previdência Social: uma avaliação qualitativa de impacto fiscal**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, dezembro/2014 (Texto para Discussão nº 164). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 17 dez. 2014.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

[conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

URL: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

ISSN 1983-0645

# PROJETOS DE INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA AVALIAÇÃO QUALITATIVA DE IMPACTO FISCAL

## RESUMO

Este texto classifica projetos de lei que propõem mudanças na segurança social. O foco é em projetos de lei de iniciativa parlamentar. Propomos uma avaliação qualitativa, que classifica cada projeto de acordo com seu potencial impacto sobre as receitas e despesas do sistema de Previdência Social.

O estudo considera todos os projetos de lei relacionados com a Previdência Social que foram apresentados a partir de 2008, e que estavam em tramitação em agosto de 2014, no Senado e na Câmara dos Deputados. 78% dos projetos têm uma ou mais características que levam ao aumento da despesa ou à redução da receita.

Este perfil *fiscal expansionista* das iniciativas parlamentares contrasta com a necessidade urgente de ajustar o sistema de pensões. O artigo discute as razões para a existência de viés de expansão fiscal no Parlamento brasileiro. Propomos que a avaliação do impacto dos projetos de lei pode ser uma forma de dar transparência ao custo fiscal de iniciativas parlamentares.

**PALAVRAS-CHAVE:** Previdência Social, política fiscal, Congresso Nacional, projetos de lei.

## ABSTRACT

This paper classify bills that propose changes in the social security. The focus is on law projects presented by congressmen. We propose a qualitative evaluation, which classifies each project according to its potential impact on the revenues and expenses of the Social Security System.

The paper considers all law projects related to the Social Security that were presented from 2008 on, and that were still under discussion in August 2014, in the Senate and the House of Representatives. 78% of projects have one or more characteristics that lead to higher spending or lower revenue.

This fiscal expansionary profile contrasts with the urgent need to adjust the pension system. The paper discusses the reasons for the existence of fiscal expansion bias in the Brazilian Parliament and proposes that the impact assessment of bills can be a way to shed some light on the fiscal cost of parliamentary initiatives.

**KEYWORDS:** Social Security, Fiscal Policy, National Congress, Law projects.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	VISÃO GERAL DO DESEQUILÍBRIO ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA .....	8
3	DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DOS PROJETOS.....	17
4	RAZÕES INSTITUCIONAIS PARA O VIÉS PRÓ-DÉFICIT DO PARLAMENTO .....	20
5	CHANCES DE APROVAÇÃO DOS PROJETOS .....	24
6	CONCLUSÕES.....	26
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	27

# PROJETOS DE INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA AVALIAÇÃO QUALITATIVA DE IMPACTO FISCAL

Marcos Mendes<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo traça o perfil dos projetos de iniciativa do Congresso Nacional que afetam receitas e despesas da Previdência Social. Não há intenção de fazer avaliação do mérito, dos impactos distributivos ou demais impactos gerados por cada projeto. O foco é, exclusivamente, no impacto fiscal. Trata-se de uma avaliação qualitativa, que classifica cada um dos projetos<sup>2</sup>, nas categorias *sim* ou *não*, de acordo com os seguintes quesitos:

- cria, aumenta ou prorroga benefícios pagos pela Previdência;
- extingue, reduz ou abrevia validade de benefícios pagos pela Previdência;
- reduz ou divide em parcelas o pagamento de contribuições a serem pagas pelos segurados;
- cria ou aumenta contribuições a serem pagas pelos segurados;
- institui aposentadoria especial;
- cria algum mecanismo de desapentadoria (recálculo de benefício ou redução de contribuições pagas por aposentados que continuam no mercado de trabalho);
- aumenta/reduz exigências para que o segurado seja elegível para requerer o pagamento de algum benefício;
- tratamento preferencial para grupos específicos de segurados.

O levantamento selecionou os projetos que, em agosto de 2014, estavam com tramitação ativa (não haviam sido arquivados) no Senado e na Câmara dos Deputados. O que se constata é que os projetos têm claro viés contrário ao equilíbrio atuarial da Previdência: 78% deles apresentam uma ou mais características que levam a maior despesa ou menor receita.

---

<sup>1</sup> Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia. Autor de *Por que o Brasil Cresce Pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro*. O autor agradece o trabalho de assistência de pesquisa realizado pelos estagiários Bruna Paggiaro e Ludgeron Vasques.

<sup>2</sup> As fontes de dados são os portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Esse perfil dos projetos contrasta com a premente necessidade de ajuste do sistema previdenciário. O desequilíbrio atuarial da Previdência Social brasileira torna incerta a possibilidade de custear pensões, aposentadorias e demais benefícios nas próximas décadas. Ademais, as elevadas despesas e alta carga de contribuições previdenciárias têm impactos negativos sobre a economia, consumindo a poupança nacional, bloqueando o crescimento econômico e reduzindo a possibilidade de redução da taxa de juros.

A dificuldade do Parlamento para lidar com medidas restritivas na área da previdência ficou clara durante a tramitação de duas grandes reformas propostas pelo Poder Executivo (Emenda Constitucional nº 20/1998 e Emenda Constitucional nº 41/2003 com posteriores ajustes feitos pela Emenda Constitucional nº 47/2005). Em termos de equilíbrio fiscal, tais reformas saíram do Congresso menores do que entraram. Diversos aspectos foram cortados ou emendados no parlamento, com vistas a preservar benefícios e evitar a elevação de contribuições.

Não se restringe à Previdência social o comportamento fiscal expansionista do parlamento. Em diversos outros segmentos o perfil é o mesmo. Nas iniciativas relativas ao Imposto de Renda e ao Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), por exemplo, predominam os projetos que instituem isenções tributárias a grupos específicos<sup>3</sup>. É conhecida a predileção de parte significativa dos parlamentares por apresentar emendas ao orçamento destinando recursos a projetos de interesse específico de seu eleitorado. Também tramitam com muita facilidade no parlamento matérias que visam vincular recursos a áreas específicas, tais como saúde e educação. Quase sempre é o Poder Executivo que busca evitar a aprovação de projetos com elevado custo fiscal.

Isso não significa que haja problema intrínseco de baixa qualidade ou responsabilidade fiscal no trabalho do Congresso Nacional. Reflete, isto sim, os incentivos gerados pelas regras de divisão de poderes e tarefas dentro do sistema democrático brasileiro. Representa, sobretudo, o fato de que é no Legislativo que deságuam as demandas dos inúmeros grupos sociais, quase sempre de forma legítima. Isso leva à natural tendência à apresentação de projetos que buscam carrear benefícios para tais grupos.

---

<sup>3</sup> Sobre este ponto, ver Mendes (2014, cap. 5, seção 5.8).

Há, porém, uma inconsistência entre a soma das demandas dos diferentes grupos sociais e a capacidade financeira do Estado. Em particular, entre aquelas demandas e o equilíbrio atuarial da Previdência Social. Por isso, parece ser necessário estabelecer mecanismos institucionais que contrabalancem a natural tendência à expansão do gasto público por meio de projetos de iniciativa parlamentar.

Conhecer quanto custará um determinado projeto é uma variável básica para a decisão parlamentar e para a avaliação que a sociedade faz do trabalho do parlamento e demais instituições públicas. Tais custos estão, atualmente, ocultos, seja porque em alguns casos não é simples fazer estimativas, seja porque não interessa, a quem apresenta o projeto, chamar atenção para os custos dele decorrentes.

Certamente outras dimensões devem ser avaliadas em cada projeto: quem são os beneficiários, quem paga o custo, qual seu impacto sobre a distribuição de renda e patrimônio, quais seus efeitos colaterais sobre a economia, quais os critérios de justiça social que embasam a criação da nova regra, como os efeitos financeiros se distribuem ao longo do tempo.

O presente estudo busca dar apenas um passo inicial na direção de avaliação de impacto de proposições legislativas, escolhendo a Previdência Social como objeto de análise. Para tanto, lista um conjunto de projetos relacionados à Previdência e os classifica conforme os tipos qualitativos de impacto fiscal que podem ocasionar. Os passos seguintes, que se pretende dar mediante trabalho conjunto com instituições de pesquisa, seriam no sentido de avaliar custos e benefícios e demais impactos diretos e indiretos das proposições.

As dificuldades para os próximos passos não são poucas. A primeira delas é o grande número de projetos. Foram catalogados nada menos que 223 proposições. É impossível avaliar uma a uma. Tampouco se pode imaginar que todos os milhares de projetos em tramitação no Congresso tenham que ser avaliados em suas diversas dimensões. Por isso, outra contribuição do presente estudo seria, justamente, permitir, através do processo de classificação dos projetos, a seleção, por algum critério objetivo, de um pequeno número de proposições a serem analisadas em detalhe.

Os critérios de seleção de projetos para análise detalhada são:

- potencial impacto fiscal;
- probabilidade de aprovação;
- elevado grau de repetição do tema (diferentes projetos sobre o mesmo tema);
- potencial de induzir a proposição e/ou aprovação de outros projetos similares (por exemplo, benefícios concedidos a uma categoria de trabalhadores sendo demandados por outra).

A próxima seção apresenta um breve panorama das dificuldades fiscais, de curto e longo prazo da Previdência, como forma de indicar a alta relevância de se avaliar, com cuidado, os riscos fiscais envolvidos na aprovação de projetos que possam introduzir elementos adicionais de fragilização financeira no sistema previdenciário.

## **2 VISÃO GERAL DO DESEQUILÍBRIO ATUARIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA**

A presente seção tem por objetivo mostrar um retrato da insustentabilidade de longo prazo do sistema previdenciário brasileiro. Não há, aqui, a pretensão de se fazer um diagnóstico detalhado<sup>4</sup>. Mostram-se apenas as características gerais do desequilíbrio e o grande peso da despesa previdenciária no gasto total do Governo Federal.

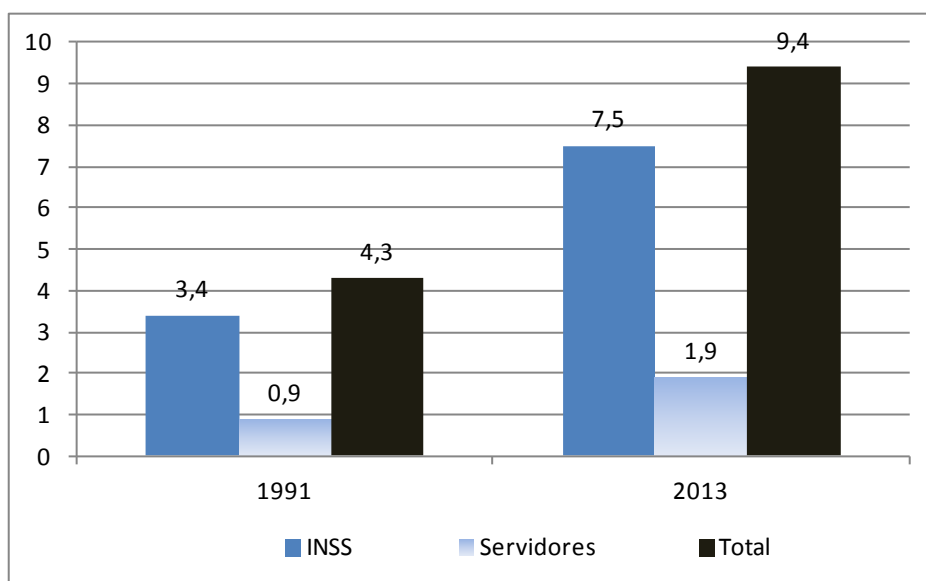
O Gráfico 1 apresenta a forte expansão da despesa previdenciária ao longo das últimas décadas. Em 1991 o gasto do regime previdenciário dos trabalhadores do setor privado (RGPS) equivalia a 3,4% do PIB que, somados a 0,9% do PIB despendidos pela previdência dos servidores públicos (RPPS), resultava em um gasto total de 4,3% do PIB. Pouco mais de duas décadas depois, esse gasto já estava em 9,4% do PIB. A despesa federal na área, como proporção do PIB, mais que dobrou! Se adicionarmos as despesas feitas por governos estaduais e municipais, a conta chega a 11% do PIB.

---

<sup>4</sup> Para esse tipo de diagnóstico ver, por exemplo, Rocha e Caetano (2008), Tafner e Giambiagi (2011) e Amaro (2011).



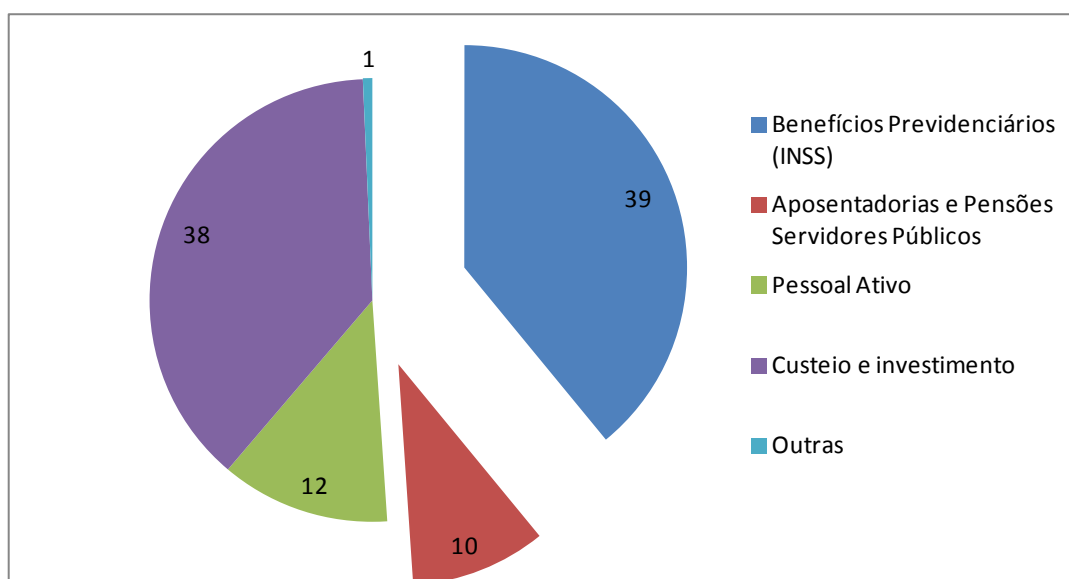
**Gráfico 1 – Despesa com pagamento de benefícios do INSS e de servidores públicos federais inativos (% do PIB)**



Fontes: Tafner e Giambiagi (2011) e Sistema Siga Brasil (para servidores em 2013).

Esse forte crescimento da despesa transformou o pagamento de benefícios previdenciários no maior item de despesa primária do Governo Central, formado por Tesouro Nacional, Previdência Social e Banco Central. O Gráfico 2 mostra que as despesas previdenciárias representam praticamente a metade (49%) de todo o gasto primário do Governo Central, sendo 39% relativos aos benefícios pagos no âmbito do RGPS e 10% no regime dos servidores públicos (RPPS).

**Gráfico 2 – Participação da despesa com benefícios previdenciários na despesa primária total do Governo Central em 2013 (%)**

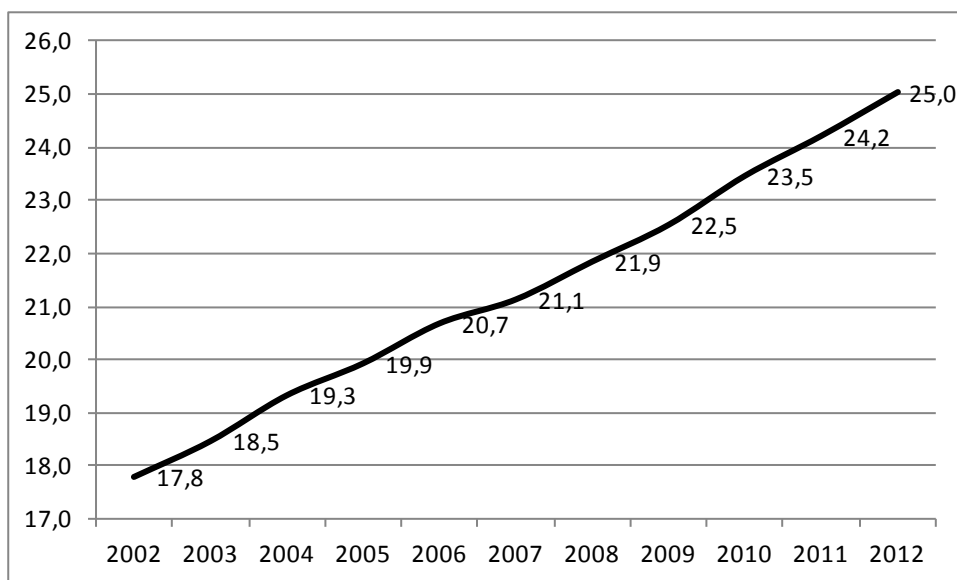


Fontes: STN – Resultado do Tesouro Nacional e Sistema Siga Brasil (para aposentadorias e pensões dos servidores públicos em 2013).

A expansão dos gastos previdenciários decorreu, principalmente, de: (1) critérios *benevolentes* de concessão de benefícios; (2) elevação do valor real dos benefícios pagos; (3) início do processo de envelhecimento da população. Cada um desses pontos será analisado adiante.

O Gráfico 3 mostra a quantidade de benefícios ativos (aqueles que são efetivamente pagos) a cada ano no RGPS. Eles cresceram a uma taxa média de 3,5% ao ano, contra um crescimento populacional médio de 1,7% ao ano. Ou seja, a cada ano uma parcela maior da população passou a receber algum benefício da Previdência.

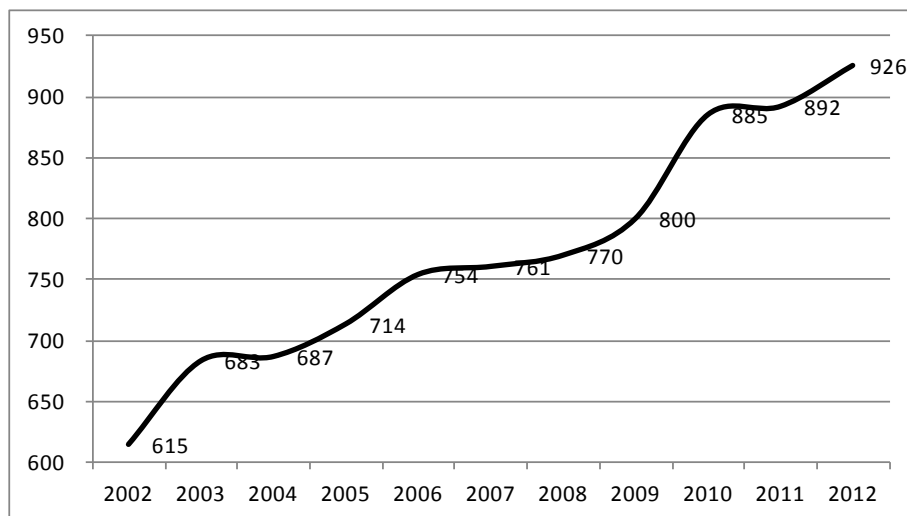
**Gráfico 3 – Quantidade de benefícios ativos do RGPS: 2002-2012  
(milhões de benefícios)**



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social 2011 – série histórica e Anuário Estatístico da Previdência Social 2012.

Já o Gráfico 4 apresenta a evolução do valor médio real dos benefícios pagos pelo RGPS. Trata-se do valor total despendido com benefícios dividido pelo número de benefícios ativos. O crescimento real do benefício médio foi de 4,5% ao ano, refletindo tanto os aumentos reais do salário mínimo, que é o piso dos benefícios previdenciários, quanto alguns aumentos reais concedidos, circunstancialmente, aos benefícios superiores a um salário mínimo.

**Gráfico 4 – Valor médio real dos benefícios do RGPS: 2002-2012 (R\$ de 2012)**

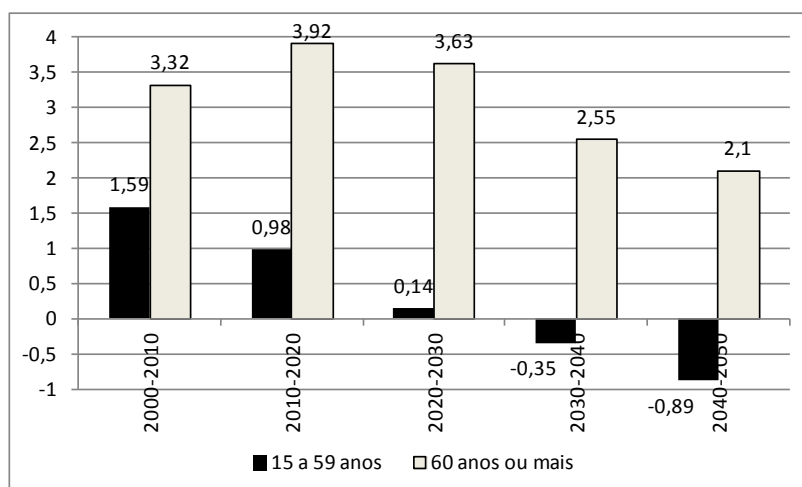


Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social: 2011 – série histórica e 2012.

O forte ritmo de crescimento e o já elevado peso das despesas previdenciárias ocorrem em um momento em que o Brasil tem uma população ainda jovem e, portanto, pouco dependente de assistência previdenciária. À medida que a população for envelhecendo, haverá uma proporção cada vez maior de idosos dependendo da renda gerada por benefícios previdenciários, ao mesmo tempo em que haverá cada vez menos trabalhadores na ativa pagando contribuições para financiar a Previdência.

O Gráfico 5 mostra a taxa média anual de crescimento da população em duas faixas etárias: 15 a 59 anos (aproximadamente o grupo que costuma representar os trabalhadores na ativa) e 60 anos ou mais (representando o grupo dependente de benefícios previdenciários). Nota-se que a população idosa já cresce a um ritmo muito superior ao da população mais jovem, e que esta característica tende a se acentuar ao longo dos anos. Se já carregamos metade do gasto primário para a Previdência antes mesmo de passarmos por intenso processo de envelhecimento (que está apenas começando), qual será a participação da Previdência no orçamento em meados do século XXI?

**Gráfico 5 – Taxas médias anuais de crescimento da população para os grupos etários de 15 a 59 anos e 60 anos ou mais (%)**



Fonte: Tafner e Giambiagi (2011). Fonte original: IBGE – projeções demográficas 2008.

Uma forma alternativa de retratar o mesmo fenômeno seria analisar a razão entre o número de habitantes dos dois grupos populacionais ao longo dos anos<sup>5</sup>. A Tabela 1 mostra que, em 1980 havia 9,17 pessoas de 15 a 59 anos para cada pessoa de 60 anos ou mais. Ou seja, muitos contribuintes potenciais e poucos candidatos a beneficiários da Previdência. Em 2010 essa proporção já havia caído para 6,45 e, em 2050, ela será de apenas 1,92. Não só a despesa tende a crescer, como também a base de contribuição tende a encolher.

**Tabela 1 – Participação dos grupos etários de 15 a 59 anos e de 60 anos ou mais na população brasileira total (%)**

	15 a 59 anos (A)	60 anos ou mais (B)	(A) / (B)
1980	55,7	6,1	9,17
1990	57,9	6,8	8,58
2000	62,1	8,1	7,65
2010	64,4	10,0	6,45
2020	66,3	13,7	4,85
2030	64,3	18,7	3,44
2040	61,4	23,8	2,58
2050	57,1	29,8	1,92

Fonte: Tafner e Giambiagi (2011). Fonte original: IBGE – projeções demográficas 2008.

<sup>5</sup> Essa razão é próxima da *razão de dependência*, definida pelo IBGE como o *peso da população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 anos e mais de idade) sobre a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade)*.

Na verdade o problema é um pouco mais grave porque, no Brasil, as pessoas se aposentam bem antes dos 60 anos. A maioria dos países estabelece uma idade mínima a partir da qual as pessoas podem requerer o benefício. No Brasil, existe idade mínima apenas para os servidores públicos (que ingressaram no serviço público até a data das referidas reformas da previdência). Os trabalhadores do setor privado podem requerer aposentadoria com base apenas no tempo de contribuição. Em consequência, a idade média de aposentadoria é bastante baixa. A Tabela 2 mostra que, em 2012, 89% das aposentadorias foram concedidas a pessoas com até 59 anos de idade. Ou seja, a proporção entre aposentados e trabalhadores da ativa tende a ser ainda pior que aquela mostrada na Tabela 1 acima, pois muitas pessoas com menos de 60 anos já estão aposentadas.

**Tabela 2 – Quantidade de aposentadorias urbanas por tempo de contribuição concedidas em 2012, por faixa de idade**

<b>Idade</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Frequência (%)</b>	<b>Freq. Acumulada (%)</b>
Até 34	1	0,00	0,00
35 a 39	230	0,08	0,08
40 a 44	6.488	2,19	2,26
45 a 49	47.379	15,96	18,22
50 a 54	115.097	38,77	56,99
55 a 59	94.518	31,84	88,83
60 a 64	31.237	10,52	99,36
65 a 69	1.539	0,52	99,87
70 a 74	182	0,06	99,94
75 a 79	68	0,02	99,96
80 a 84	17	0,01	99,96
85 a 89	6	0,00	99,97
90 ou mais	1	0,00	99,97
Ignorada	100	0,03	100,00
<b>Total</b>	<b>296.863</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social – 2012.

Em contraste com a situação brasileira, a Tabela 3 apresenta as idades mínimas de aposentadoria em alguns países. Nota-se que tais idades são muito superiores à faixa de 50 a 54 anos, que, conforme a Tabela 2, concentra a maior incidência de aposentadorias no Brasil: apenas 11% das aposentadorias brasileiras ocorrem a partir dos 60 anos.

**Tabela 3 – Idade mínima legal para aposentadoria em países selecionados**

	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>
Argentina	65	60
Chile	65	60
Costa Rica	62	60
Coreia do Sul (*)	65	65
El Salvador	60	55
Espanha	65	65
Grécia	65	60
Itália	65	60
México	65	65
Peru	65	65
Polônia	65	60
Portugal	65	65

Fonte: Tafner e Giambiagi (2011).

A aposentadoria em idade jovem seria justificável caso a expectativa de vida no Brasil fosse muito inferior à de outros países. Mas não é isso o que acontece. Em 2013, a expectativa de vida de uma pessoa de 60 anos no Brasil era de mais 21,8 anos<sup>6</sup>. Nos Estados Unidos essa mesma expectativa era de 23,5 anos<sup>7</sup>. Uma diferença de menos de dois anos na expectativa de vida não pode justificar a antecipação da idade média de aposentadoria em aproximadamente dez anos!

Mas não é apenas a idade de aposentadoria que é baixa no Brasil. Há outros critérios benevolentes, como por exemplo:

- para obter aposentadoria por invalidez, basta ter feito doze contribuições mensais à Previdência;
- para obter uma aposentadoria por idade (aos 65 anos para homens e 60 anos para mulheres), basta contribuir ao longo de 15 anos;
- poucos requisitos de comprovação de contribuição para os trabalhadores do setor rural;
- inexistência de qualificação do dependente para recebimento de pensão por morte (relação de dependência econômica, diferença de idade, vínculo familiar formal, permanência da pensão em caso de novo casamento, possibilidade de acúmulo com outro benefício);

<sup>6</sup> Fonte: IBGE – Tábua Completa de Mortalidade 2013 – Diário Oficial da União, nº 232, 1º dezembro de 2014, p. 89.

<sup>7</sup> Fonte: <http://www.ssa.gov/planners/lifeexpectancy.htm>

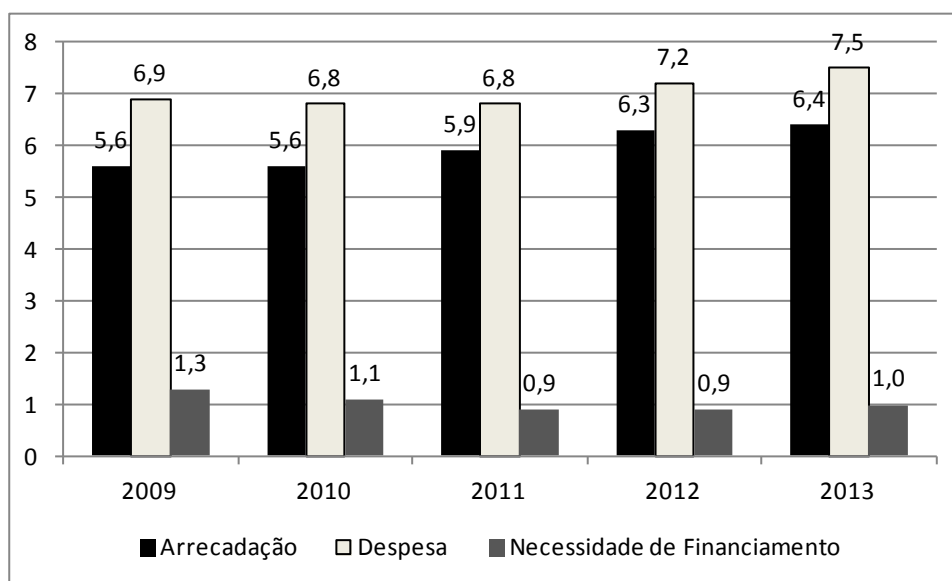
- valor da pensão por morte equivalente a 100% do valor do benefício do falecido (aumentando a renda *per capita* dos dependentes), enquanto na maioria dos países há uma redução do valor;
- aposentadoria especial (menor tempo de contribuição) para trabalhadores de algumas categorias (professores, por exemplo) e para mulheres.

Em consequência, o Brasil gasta com Previdência Social valores muito superiores à despesa de países que têm estrutura etária e nível de renda similares aos seus. De acordo com Rocha e Caetano (2008, p. 11): *países com composição demográfica brasileira despendem 1/3 do que o Brasil gasta, enquanto nações que destinam quantias semelhantes às despendidas pela Previdência brasileira são três vezes mais velhas.*

O Brasil poderia optar por ter um sistema mais benevolente que o resto do mundo, desde que pudéssemos sustentar essa despesa por meio da elevação das contribuições à Previdência. E, de fato, as receitas de contribuição têm crescido como proporção do PIB. O Gráfico 6 mostra que, entre 2009 e 2013, as contribuições previdenciárias passaram de 5,6% para 6,4% do PIB, ajudando a conter as necessidades de financiamento da previdência.

Também colaborou para o controle das necessidades de financiamento o rápido crescimento econômico do período 2003-2011 e o processo de formalização do emprego observado no mesmo período. Esse impulso econômico, contudo, arrefeceu a partir de 2011, com forte queda no crescimento médio da economia. Quanto ao processo de formalização, trata-se de um fenômeno que só ocorre uma vez. Depois que parte significativa da força de trabalho passou a contribuir para a Previdência, cessa o crescimento de arrecadação decorrente dessa inclusão.

**Gráfico 6 – Arrecadação, Despesa e Necessidades de Financiamento do RGPS (% do PIB)**



Fonte: Ministério da Previdência Social – Resultado do Regime Geral de Previdência Social – RGPS 2013.

Há outros motivos que indicam que não será possível manter, no futuro, esse ritmo de arrecadação. A carga tributária total do Brasil (da qual fazem parte as contribuições previdenciárias) já está se aproximando de 38% do PIB, restando pouco espaço para mais crescimento. Ademais, o Brasil já é um ponto fora da curva em termos de carga contributiva para a previdência. Mais uma vez citando Rocha e Caetano (2008, p. 25):

países que apresentam população mais idosa que a brasileira cobram alíquotas mais baixas, como é caso da Alemanha, do Japão, da Bélgica e da Áustria. (...) o Brasil situa-se no quadrante de países jovens com alíquotas altas. A situação apresenta contrastes quando comparada com a América Latina, que conta com uma população ainda jovem, porém mais envelhecida que a brasileira, e com alíquotas inferiores. O descompasso fica mais evidente se for feito um cotejo com a União Europeia e a OCDE. Estes dois blocos têm, em média, pouco mais de 1 idoso para cada 5 pessoas ativas, enquanto, no Brasil, esta relação é de menos de 1 para 10. Contudo, suas alíquotas ficam, também em média, aquém de 25%. Os países com taxas de contribuição similares à brasileira são as repúblicas do Leste Europeu, que ainda guardam uma herança histórica do socialismo. Em resumo, em relação à sua Previdência Social, o Brasil apresenta-se, aos olhos do mundo, como uma exótica trindade, por ser, ao mesmo tempo, jovem como um país pobre, gastar como um país rico, e tributar como um país socialista.



Não há, portanto, muito espaço para financiar os crescentes gastos previdenciários com aumentos da carga contributiva. Na verdade, a política tributária do Poder Executivo Federal passou, a partir de 2012, a reduzir as contribuições, por meio da chamada *desoneração da folha de pagamento*. Tal desoneração levou à queda da arrecadação da Previdência e gerou, por norma legal, a obrigação de o Tesouro compensar tais perdas com aportes aos cofres da Previdência.

Frente a uma situação atuarial tão apertada, os projetos que afetem os fluxos de receitas e despesas da Previdência merecem ser avaliados com cuidado. A próxima seção classifica tais projetos em categorias conforme seus impactos positivos ou negativos para o equilíbrio previdenciário.

### **3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DAS CARACTERÍSTICAS DOS PROJETOS**

O levantamento procurou identificar os projetos que, em agosto de 2014, estavam com tramitação ativa (não haviam sido arquivados) no Senado e na Câmara dos Deputados, e que afetavam a Previdência Social em uma ou mais das seguintes dimensões:

- cria, aumenta ou prorroga benefícios pagos pela Previdência;
- extingue, reduz ou abrevia validade de benefícios pagos pela Previdência;
- reduz ou divide em parcelas o pagamento de contribuições a serem pagas pelos segurados;
- cria ou aumenta contribuições a serem pagas pelos segurados;
- institui aposentadoria especial;
- cria algum mecanismo de desaposentadoria (recálculo de benefício ou redução de contribuições pagas por aposentados que continuam no mercado de trabalho);
- aumenta/reduz exigências para que o segurado seja elegível para requerer o pagamento de algum benefício;
- tratamento preferencial para grupos específicos de segurados.

Tendo em vista que projetos mais antigos tendem a ter menor probabilidade de aprovação (por serem não prioritários ficam parados nas comissões), foi estabelecida uma data de corte, considerando apenas aqueles que foram apresentados de 2008 em diante.

Os tipos de proposição considerados foram: propostas de emenda à constituição (PEC), projetos de lei complementar e projetos de lei ordinária.

Foram selecionados nada menos que 223 projetos. Esse elevado número indica que há grande interesse do parlamento em legislar sobre questões que afetam diretamente os benefícios recebidos e as contribuições feitas pelos segurados. Não é uma constatação surpreendente. Tendo em vista a grande importância dos rendimentos advindos da Previdência para parcela significativa da população, é de se esperar que questões relacionadas à Previdência afetem significativamente a decisão de voto de muitos eleitores.

A Tabela 4 divide os projetos de acordo com a Casa legislativa em que foram propostas. Percebe-se que o Senado apresentou 33% de todos os projetos, apesar de ter apenas 14% do total de parlamentares das duas Casas<sup>8</sup>. Em termos relativos há, portanto, maior interesse de senadores do que de deputados pelo tema.

**Tabela 4 – Quantidade de proposições por Casa legislativa de origem**

	<b>Casa em que foram propostos</b>	<b>Participação %</b>	<b>Composição do Parlamento (% de parlamentares no total das duas Casas)</b>
Câmara	150	67	86
Senado	73	33	14
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>100</b>	

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Elaborado pelo autor.

A Tabela 5 mostra que a quase totalidade dos projetos (96,4%) propõe alterações no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). O sistema previdenciário dos servidores públicos (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS) seria afetado por apenas 4,9% dos projetos.

**Tabela 5 – Quantidade de proposições por regime previdenciário afetado**

	<b>Nº de projetos</b>	<b>% do Total</b>
RGPS	209	93,7
RPPS	5	2,2
RGPS e RPPS	6	2,7
Especiais – OGU	3	1,3
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>100</b>

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Elaborado pelo autor.

<sup>8</sup> A Câmara tem 513 deputados e o Senado tem 81 senadores. Assim, para um total 594 parlamentares, a Câmara tem 86% do total de representantes e o Senado 14%.

A Tabela 6 contém a informação que parece ser a mais relevante deste levantamento: 78% dos projetos afetam negativamente o equilíbrio financeiro da Previdência, pois se enquadram em pelo menos uma das seguintes categorias:

- Cria, aumenta ou prorroga benefícios pagos pela Previdência;
- Reduz ou parcela contribuições a serem pagas pelos segurados;
- Institui aposentadoria especial;
- Cria algum mecanismo de desaposentadoria.

**Tabela 6 – Quantidade de proposições que afetam negativamente o equilíbrio financeiro da Previdência Social**

	<b>Nº de projetos</b>	<b>% do Total</b>
Aposentadoria especial	42	19
Desaposentadoria	19	9
Cria, aumenta ou prorroga benefícios (exceto aposentadoria especial ou desaposentadoria)	100	45
Reduz ou parcela contribuições (exceto os anteriores)	12	5
<b>Total</b>	<b>173</b>	<b>78</b>

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Elaborado pelo autor.

Por outro lado, a Tabela 7 mostra que são poucos os projetos que colaborariam para equilibrar as contas da Previdência: apenas 9% deles poderiam ser classificados como tal.

**Tabela 7 – Quantidade de proposições que afetam positivamente o equilíbrio financeiro da Previdência Social**

	<b>Nº de projetos</b>	<b>% do Total</b>
Reduz benefícios	4	2
Cria ou aumenta contribuições	17	8
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>9</b>

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Elaborado pelo autor.

De forma coerente com as duas tabelas anteriores, a Tabela 8 mostra que apenas 1% dos projetos propõe aumento das exigências para a concessão de benefícios, enquanto 39% propõe flexibilização das normas que reduzem exigências para o gozo de benefícios.

**Tabela 8 – Quantidade de proposições que aumentam ou reduzem exigências legais para a concessão de benefícios previdenciários**

	<b>Nº de projetos</b>	<b>% do Total</b>
Aumenta exigências	3	1
Reduz exigências	88	39

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Elaborado pelo autor.

Fica, portanto, evidente nos dados das Tabelas 6 a 8 que existe forte preferência dos parlamentares por projetos que fragilizam as contas da Previdência. Este é um fenômeno relevante que merece análise cuidadosa.

#### **4 RAZÕES INSTITUCIONAIS PARA O VIÉS PRÓ-DÉFICIT DO PARLAMENTO**

Não se pode considerar um projeto inadequado simplesmente porque ele aumenta despesas ou reduz receitas. Dado que a Previdência Social é um sistema de seguro, que precisa dar atenção a segmentos desprotegidos da população, certamente se encontrará entre os projetos catalogados propostas que, de fato, aperfeiçoam a assistência a grupos vulneráveis.

Contudo, o que se pretende avaliar é por que motivo há tamanho desequilíbrio das iniciativas parlamentares em favor de medidas cujo efeito financeiro seja negativo para a Previdência. Por que motivo os parlamentares colocam em primeiro plano medidas que têm como consequência a fragilização financeira da Previdência e, ao mesmo tempo, têm pouco interesse em apresentar projetos que garantam a sobrevivência de longo prazo do sistema?

Há diferentes explicações para esse fenômeno. A primeira delas seria de que recai sobre o Poder Executivo os bônus e ônus políticos decorrentes do equilíbrio/desequilíbrio fiscal. Afinal, quem será politicamente prejudicado por um estouro da inflação ou pelo aumento da taxa de juros, decorrentes do desequilíbrio fiscal, são o Ministro da Fazenda, o Presidente do Banco Central e, em última instância, o Presidente da República.

Os parlamentares, portanto, não teriam incentivos para colocar o equilíbrio fiscal no topo de sua lista de prioridades. Mais interessante do ponto de vista político e eleitoral para o congressista é patrocinar medidas que distribuam ganhos imediatos, como, por exemplo, o reajuste dos benefícios acima da inflação, a redução de

contribuições por aposentados que se mantêm no mercado de trabalho ou a ampliação do conjunto de dependentes que têm direito a receber pensão por morte.

Nesses casos, os benefícios serão imediatos e facilmente associados ao nome do parlamentar que apresentou o projeto. Já os custos fiscais aparecem no longo prazo e não é simples para o eleitor associar causa e efeito, o que isenta de responsabilidade pelo desequilíbrio fiscal o parlamentar que, anos antes, propôs medida de expansão de gastos ou redução das receitas.

Outra explicação, que não é conflitante com as anteriores, seria de que os congressistas tenderiam a atender com maior empenho as demandas imediatas de seus eleitores, dos grupos de pressão e das entidades que dão apoio a suas campanhas. Sendo o sistema previdenciário uma espécie de *poço comum* para o qual todos os segurados contribuem e do qual todos recebem benefícios, os diferentes grupos de interesse atuam no sentido de buscar para si um aumento de benefícios/redução de contribuição, à custa dos demais participantes do sistema. Ocorre que se uma parcela significativa de participantes do sistema adotar essa postura individualista, o custo financeiro para todos se elevará, bem como o déficit e as dificuldades financeiras da Previdência.

Deve-se levar em conta que o modelo de sistema eleitoral utilizado no Brasil permite o acesso ao parlamento de representantes dos mais diversos setores da sociedade, sendo comum a formação de bancadas suprapartidárias representando o interesse de grupos específicos (ruralistas, hospitais, clubes de futebol, trabalhadores de determinadas categorias profissionais, pensionistas da previdência, minorias étnicas, etc.). Essa pulverização de interesses reforça o comportamento de exploração do *poço comum*, descrito no parágrafo anterior.

Ademais, os benefícios são claramente percebidos pelo grupo que os recebe (uma categoria profissional que obteve aposentadoria especial, um grupo populacional que pode obter benefícios sem comprovar contribuição, etc.). Já os custos são pagos por toda a população, de maneira difusa (maior inflação, mais impostos). Assim, há mais incentivos para demandar aumento de privilégios do que para combatê-los. Os beneficiados se mobilizam e fazem pressão para obter o ganho. O restante da população, que paga a conta, está desmobilizada e sequer percebe que está sendo onerada. Ainda que perceba, o custo pago por cada pessoa, a cada nova medida, não é

alto o suficiente para compensar a perda de tempo e os gastos decorrentes da mobilização contra a aprovação de um determinado projeto.

Os dados indicam que essa parece ser uma explicação razoável. Afinal 40% de todos os projetos buscam atender o interesse de grupos específicos, como mostra a Tabela 9. Chama atenção a grande participação dos projetos voltados a criar aposentadorias especiais para grupos profissionais os mais diversos, tais como taxistas, artesãos, catadores de lixo, garçons ou cozinheiros. Outro tipo de projeto muito comum é aquele que amplia benefícios ou cria condições especiais para portadores de doenças específicas. Em ambos os casos parece haver atuação direta de sindicatos e associações que representam os interesses daqueles grupos. O fato de haver projetos similares apresentados por diversos parlamentares é um indício de que os projetos são preparados por grupos de interesse e entregues a diversos congressistas, com alguns deles efetivamente apresentado o projeto recebido<sup>9</sup>.

**Tabela 9 – Quantidade de proposições que alteram a legislação previdenciária para atender grupos específicos de segurados**

	<b>Nº de projetos</b>	<b>% do Total</b>
Grupos específicos	90	40
Aposentadoria especial	42	19
Tratamento especial a enfermos e deficientes	27	12

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Elaborado pelo autor.

Como já comentado anteriormente, os argumentos acima não só podem explicar o intenso ativismo na apresentação de proposições que fragilizam as contas da Previdência, como também explicam a resistência dos parlamentares para aprovar reformas propostas pelo Executivo que, em geral, visam estabelecer o equilíbrio atuarial das contas previdenciárias.

O sistema de apresentação, análise e votação das propostas no parlamento também contribui para a proposição e aprovação de grande número de proposições com viés de desequilíbrio financeiro da Previdência. Tendo em vista que os projetos são apresentados e analisados individualmente, as comissões que os examinam acabam perdendo a visão global da política pública. Certamente não será um grande impacto financeiro para a Previdência, por exemplo, a aprovação de aposentadoria especial para

<sup>9</sup> Para um desenvolvimento mais detalhado dos argumentos acima, ver Mendes (2014, capítulo 5).

uma categoria profissional. Mas a aprovação de cinco ou seis projetos similares já passa a ser preocupante. Como os projetos são analisados um a um, a cada projeto utiliza-se o argumento de que o impacto financeiro é pequeno, o que permite a aprovação da matéria. A aprovação a conta-gotas dilui a sensação de que esteja havendo deterioração fiscal. Pode-se comparar tal situação a uma torneira que esteja com vazamento: as primeiras gotas de água perdidas não causarão grande prejuízo, mas se a torneira continuar pingando por muito tempo haverá perda substancial.

É verdade que o parlamento possui mecanismo para analisar em bloco as proposições que apresentem similaridades entre si. Trata-se do apensamento de proposições para tramitação em conjunto, mecanismo que é bastante utilizado. Ocorre que nem sempre é possível fazer todas as proposições semelhantes entre si tramitarem em conjunto. Quando, por exemplo, há grande espaço de tempo entre a apresentação das proposições, algumas já terão sido aprovadas nas primeiras comissões e outras estarão iniciando sua tramitação, de modo que o apensamento atrasará a tramitação da matéria mais antiga, o que faz com que os autores das proposições antigas resistam ao apensamento. Há também o fato de que tanto deputados quanto senadores podem apresentar projetos, de modo que proposições similares podem tramitar ao mesmo tempo em cada uma das Casas, não havendo meio de apensá-las. Além disso, os autores de projetos tendem a resistir ao apensamento de suas proposições a outras, não só para evitar os atrasos acima referidos, mas também por temer perder a autoria da iniciativa.

Mesmo quando proposições tramitam em conjunto permanece uma grande dispersão de iniciativas em torno do mesmo tema (não só na Previdência, mas em todas as áreas de políticas públicas). Nenhuma instância do Congresso tem uma visão do todo em relação ao conjunto de proposições que afetam uma determinada política pública. O levantamento que embasa o presente estudo está longe de ser uma prática cotidiana no Congresso. Assim, torna-se impossível estimar o impacto agregado que decorreria da aprovação de todas as matérias.

Ademais, a análise individualizada das proposições falha em avaliar adequadamente a relação custo-benefício e os impactos socioeconômicos das medidas propostas. Aos autores e beneficiários da proposição interessa, obviamente, enfatizar os benefícios e não apresentar os custos.

Um efeito colateral muito comum da aprovação de projeto é estimular a apresentação de outros projetos que ampliem o benefício para outros grupos não

atendidos pelo primeiro projeto. Quando, por exemplo, se aprova um benefício especial para os portadores da doença A, as associações que representam os interesses de pessoas acometidas por diversas outras doenças enxergam uma possibilidade para obter benefício similar, e passam a sugerir projetos ampliando o benefício inicialmente concedido. Da mesma forma, a concessão de aposentadoria especial para uma categoria profissional é estímulo e suporte para que outras também obtenham o mesmo privilégio.

Não se restringe à Previdência Social o comportamento fiscal expansionista do parlamento. Em diversos outros segmentos o perfil é o mesmo. Nas iniciativas relativas ao Imposto de Renda e ao IPI, por exemplo, predominam os projetos que instituem isenções tributárias a grupos específicos<sup>10</sup>. É conhecida a predileção de parte significativa dos parlamentares por apresentar emendas ao orçamento destinando recursos a projetos de interesse específico de seu eleitorado. Também tramitam com muita facilidade no parlamento matérias que visam vincular recursos a áreas específicas, tais como saúde e educação. Quase sempre é o Poder Executivo que, através de seus líderes, busca evitar a aprovação de projetos com elevado custo fiscal.

Por isso, seria importante que houvesse um trabalho técnico que levantasse os custos e possíveis efeitos colaterais das proposições legislativas, no curto e médio prazos, bem como o impacto sobre a distribuição de renda, a igualdade de oportunidade e os efeitos colaterais da medida. É esse tipo de análise que se proporá à conclusão do presente estudo, que pretende ser um primeiro passo, no qual os projetos são classificados e tipificados, de modo a se estabelecer critérios de prioridade para tal avaliação, tendo em vista o grande número total de projetos, que inviabiliza a análise de cada um individualmente.

## **5 CHANCES DE APROVAÇÃO DOS PROJETOS**

Nada do que se discutiu acima seria relevante se esses projetos não viessem a ser aprovados. Em termos de equilíbrio financeiro da Previdência, eles seriam apenas uma ameaça potencial, nunca realizada. Cabe, então, avaliar as suas chances de aprovação.

Uma forma de fazê-lo é averiguar o estágio de tramitação em que se encontram na Câmara e no Senado. A Tabela 10 mostra que dos 223 projetos, 39 já foram aprovados em uma das casas. E desses 39 projetos, 16 já foram aprovados em pelo

---

<sup>10</sup> Sobre este ponto, ver Mendes (2014, cap. 5, seção 5.8)



menos uma comissão da outra Casa. Ou seja, estas são proposições com alta probabilidade de serem transformadas em lei.

**Tabela 10 – Quantidade de proposições aprovadas em uma das Casas legislativas**

	<b>Nº de projetos</b>	<b>% do Total</b>
Aprovados no Senado e tramitando na Câmara	38	17,0
Aprovados na Câmara e tramitando no Senado	1	0,4
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>17,5</b>
Aprovado em 1 das Casas e em pelo menos 1 comissão da outra Casa	16	7,2

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados. Elaborado pelo autor.

Interessante observar, também, que a quase totalidade dos projetos com tramitação avançada teve origem no Senado, o que confirma o maior ativismo dessa Casa nas iniciativas relativas à Previdência Social.

O **Anexo I** detalha esses 39 projetos, apresentando suas ementas e classificando-os conforme as categorias analíticas adotadas no presente estudo. Percebe-se que este subconjunto de projetos mantém as características do todo: constituem medidas que prejudicam o equilíbrio financeiro da Previdência.

Mesmo esses projetos com tramitação avançada podem não vir a surtir efeito prático, caso o Poder Executivo decida vetar as normas aprovadas pelo Congresso. Nesse caso, contudo, é preciso considerar que os vetos não se fazem sem custo. O Executivo acaba tendo que ceder alguma coisa e acaba por sancionar leis com vetos parciais, viabilizando a aprovação de algumas propostas. Alternativamente, havendo uma momentânea fragilidade política do Executivo, o veto pode ser derrubado pelo Congresso.

Outra forma de averiguar o potencial das iniciativas parlamentares para afetar o equilíbrio financeiro da Previdência seria compilar os projetos que foram efetivamente transformados em lei. O **Anexo II** apresenta 11 leis e uma Emenda Constitucional de iniciativa de parlamentares, aprovados desde o ano 2000, que alteraram benefícios, contribuições e regras da Previdência. Há, também, duas medidas provisórias que foram emendadas no parlamento.

Como pode ser constatado no Anexo II, essa legislação tem o mesmo perfil dos projetos acima analisados: forte viés para expandir benefícios, reduzir contribuições,

facilitar o acesso a benefícios. Há também significativa presença de dispositivos que dão tratamento especial a grupos específicos.

Ou seja, as iniciativas parlamentares não são inócuas. Embora muitas não venham a se tornar leis, algumas prosperam. Ao prosperarem, ampliam o desequilíbrio financeiro da Previdência e criam precedente para demandas adicionais visando à isonomia no tratamento dos diversos grupos de segurados.

## **6 CONCLUSÕES**

O presente estudo classificou os projetos de iniciativa parlamentar relacionados à Previdência Social conforme seu impacto fiscal. A principal conclusão é de que 78% dos projetos tendem a fragilizar as contas da Previdência. Argumentou-se que esse viés em direção ao desequilíbrio fiscal decorre de características do sistema político-eleitoral brasileiro, que concentra no Poder Executivo a responsabilidade maior pelo equilíbrio fiscal. O caso da Previdência Social não é isolado: em diversas dimensões de políticas públicas o mesmo viés expansionista é observado.

Frente a essa situação, parece ser relevante dar maior transparência ao impacto fiscal dos projetos de iniciativa parlamentar que tenham relevante impacto fiscal. Não é tecnicamente trivial fazer tal avaliação: nem sempre há dados suficientes, o volume de projetos é muito grande, os métodos requeridos para uma avaliação de qualidade são complexos.

Sendo assim, o que se propõe é um processo de gradual implementação de avaliação de impacto fiscal, focada em alguns projetos específicos. Iniciando-se pela Previdência (em função do seu grande peso nas contas fiscais), poder-se-ia expandir tal avaliação para outras áreas. O escopo da avaliação também poderia ser ampliado. Além do impacto fiscal, aspectos distributivos e de eficiência da política pública poderiam ser incorporados.

A necessidade de restringir o número de projetos sob análise nos leva a sugerir os seguintes critérios de seleção:

- potencial impacto fiscal;
- elevado grau de repetição do tema (diferentes projetos sobre o mesmo tema);

- potencial de induzir a proposição e/ou aprovação de outros projetos similares (por exemplo, benefícios concedidos a uma categoria de trabalhadores sendo demandada por outra);
- probabilidade de aprovação.

Aplicando-se tais critérios ao conjunto de projetos levantados, o levantamento realizado neste estudo indica a alta relevância e, portanto, prioridade para projetos relacionados a: desaposentadoria (alto impacto fiscal) e aposentadorias especiais (elevado grau de repetição do tema e potencial de induzir a aprovação de projetos similares). Uma vez que estivesse bem conhecido e documentado o impacto desse tipo de projeto, poder-se-ia focar a avaliação em projetos com tramitação avançada e, portanto, com maior probabilidade de se tornarem leis.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMARO, M. N. (2011) *Terceira reforma da previdência: até quando esperar?* Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto para Discussão nº 84.

MENDES, M. (2014) *Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro.* Elsevier, Rio de Janeiro.

ROCHA, R. R., CAETANO, M. A. R. (2008) *O sistema previdenciário brasileiro: uma avaliação de desempenho comparada.* IPEA – Texto para Discussão nº 1.331.

TAFNER, P., GIAMBIAGI, F. (2011) *Previdência Social: uma agenda de reformas.* In: Bacha, E. L., Schwartzman, S. (Orgs.) *Brasil: a nova agenda social.* Gen/LTC. Rio de Janeiro.



# ANEXO I

**Projetos já aprovados em uma das Casas legislativas**

Casa em que Tramita		Casa de Origem	Tipo de Proposição	Número	Ano	Descrição/Ementa	Situação do Projeto	Benefícios para grupo específico	Aposentadoria Especial	Desaposentadoria	Cria, aumenta ou prorroga benefícios (exceto aposent especial e desaposentadoria)	Extingue, Reduz ou abrevia a validade de benefícios	Cria ou Aumenta contribuições	Reduz ou parcela contribuições	Aumenta exigências para gozo de benefício	Reduz exigências para gozo de benefício	Tratamento especial para enfermos ou deficientes
CD	SF	PL	7792	2010	Aposentadoria por idade de repentistas, e dá outras providências	Aprov. 1ª Comissão. Análise 2ª Comissão	sim			sim						sim	
CD	SF	PL	3086	2012	Incluir a esclerose lateral amiotrófica e a hepatopatia grave entre as doenças e condições cujos portadores são beneficiados com a isenção do cumprimento de prazo de carência para a concessão de auxílio-doença e de aposentadoria por invalidez	Aprov. 1ª Comissão. Análise 2ª Comissão	sim										sim
CD	SF	PL	7797	2010	Incluir o lúpus e a epilepsia entre as doenças cujos portadores são dispensados de cumprir prazo de carência para usufruir dos benefícios de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez	Aprov. 1ª Comissão. Análise 2ª Comissão	sim									sim	sim
CD	SF	PL	1638	2011	Dispor sobre o período de carência para a concessão do benefício da aposentadoria por idade para as donas de casa de baixa renda	Aprov. 1ª Comissão. Análise 2ª Comissão	sim									sim	
CD	SF	PL	6812	2010	Autoriza o Executivo a incluir os estudantes com idade de até 24 anos, se cursando o ensino superior, ou o ensino técnico, como beneficiários da pensão temporária de que trata a Lei nº 8.112, de 1990.	Aprov. 1ª Comissão. Análise 2ª Comissão				sim							
CD	SF	PL	6399	2013	Dar ao menor sob guarda judicial do segurado da Previdência Social os mesmos benefícios que possuem seus filhos, seus enteados e todos os que estão sob sua tutela	Aprov. 1ª Comissão. Análise 2ª Comissão				sim							
CD	SF	PL	3251	2012	Estabelecer o pagamento em dobro do salário-família à segurada do Regime Geral de Previdência Social com filho com idade de zero a (seis) anos	Aprov. 1ª Comissão. Análise 2ª Comissão				sim							

Casa em que Tramita		Casa de Origem	Tipo de Proposição	Número	Ano	Descrição/Ementa	Situação do Projeto	Benefícios para grupo específico	Aposentadoria Especial	Desaposentadoria	Cria, aumenta ou prorroga benefícios (exceto aposent especial e desaposentadoria)	Extingue, Reduz ou abrevia a validade de benefícios	Cria ou Aumenta contribuições	Reduz ou parcela contribuições	Aumenta exigências para gozo de benefício	Reduz exigências para gozo de benefício	Tratamento especial para enfermos ou deficientes
CD	SF	PL	7153	2010	Isentar o aposentado por invalidez e o pensionista inválido beneficiários do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) de se submeterem a exame médico-pericial após completarem 60 (sessenta) anos de idade.	Aprov. 1ª Comissão. Análise 2ª Comissão										sim	
CD	SF	PLP	201	2012	Dispor sobre a aposentadoria especial dos garçons, maitres, confeitheiros ou cozinheiros de bar ou restaurante	Aprov. 1ª e Rejeitado na 2ª Comissão	sim	sim									
CD	SF	PL	2932	2008	Dispor sobre a extensão da licença-maternidade, nos casos de nascimento múltiplo, prematuro ou de criança portadora de doença ou malformação grave	Aprovado em 2 comissões. Em análise 3ª comissão				sim							
CD	SF	PL	7082	2010	Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, para reduzir a contribuição social do empregador e do empregado doméstico.	Aprovado em 3 comissões. Em análise 4ª comissão	sim						sim				
CD	SF	PL	6147	2009	Acrescentar que a prova testemunhal seja considerada para efeito de comprovação do exercício da atividade rural	Aprovado em 3 comissões. Pronta para pauta no Plenário										sim	
CD	SF	PL	4434	2008	Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pelo regime geral de previdência social e o índice de correção previdenciária.	Aprovado primeira comissão. Pronto para pauta no plenário.				sim							
CD	SF	PL	3299	2008	Extingue o fator previdenciário para que o salário de benefício (aposentadoria) volte a ser calculado de acordo com a média aritmética simples até o máximo dos últimos 36 (trinta e seis) salários de contribuição, apurados em período não superior a 48 (quarenta e oito) meses.	Aprovado primeira comissão. Pronto para pauta no plenário.				sim						sim	

Casa em que Tramita		Casa de Origem	Tipo de Proposição	Número	Ano	Descrição/Ementa	Situação do Projeto	Benefícios para grupo específico	Aposentadoria Especial	Desaposentadoria	Cria, aumenta ou prorroga benefícios (exceto aposent especial e desaposentadoria)	Extingue, Reduz ou abrevia a validade de benefícios	Cria ou Aumenta contribuições	Reduz ou parcela contribuições	Aumenta exigências para gozo de benefício	Reduz exigências para gozo de benefício	Tratamento especial para enfermos ou deficientes
CD	SF	PL	1219	2011	Pagamento de salário-maternidade em caso de micro e pequenas empresas com 10 (dez) ou menos empregados	Aprovados pareceres contrários em 2 comissões					sim						
CD	SF	PL	6296	2013	Instituir o auxílio-transitório decorrente de risco social provocado por comprovada situação de violência doméstica e familiar contra a mulher	Plenário					sim		sim				
CD	SF	PL	4283	2012	O tempo de serviço como segurado especial será considerado como tempo de contribuição para fins de aposentadoria por tempo de contribuição	1ª Comissão										sim	
SF	SF	PLS	150	2013	Considera o período de defeso para fins de contagem de tempo de serviço e cria a aposentadoria especial para pescadores	Aprovado no Senado	sim	sim								sim	
SF	CD	PLC	81	2014	Concede pensão especial à atleta Lais da Silva Souza	Primeira Comissão	sim										sim
CD	SF	PL	3997	2012	Incluir o catador de material reciclável como segurado especial da Previdência Social	Primeira Comissão	sim	sim									
CD	SF	PL	3082	2012	Dispor sobre o sistema especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda e para aqueles que, sem renda própria, se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência	Primeira Comissão	sim	sim									
CD	SF	PL	3594	2012	Fixa em 120 contribuições mensais o período de carência da aposentadoria por idade das donas de casa de famílias de baixa renda	Primeira Comissão	sim	sim								sim	



Casa em que Tramita		Casa de Origem	Tipo de Proposição	Número	Ano	Descrição/Ementa	Situação do Projeto	Benefícios para grupo específico	Aposentadoria Especial	Desaposentadoria	Cria, aumenta ou prorroga benefícios (exceto aposent especial e desaposentadoria)	Extingue, Reduz ou abrevia a validade de benefícios	Cria ou Aumenta contribuições	Reduz ou parcela contribuições	Aumenta exigências para gozo de benefício	Reduz exigências para gozo de benefício	Tratamento especial para enfermos ou deficientes
CD	SF	PL	1637	2011	No cômputo do tempo de contribuição dos garimpeiros empregados e contribuintes individuais será acrescido o percentual de 25% para fins de aposentadoria por idade	Primeira Comissão	sim	sim								sim	
CD	SF	PL	488	2011	Dispor sobre a manutenção da condição de segurado especial.	Primeira Comissão	sim	sim								sim	
CD	SF	PL	6690	2009	Dispor sobre o parcelamento de débitos e a concessão de aposentadoria por idade para os pescadores prejudicados pela redução da piscosidade	Primeira Comissão	sim			sim			sim				
CD	SF	PL	4282	2012	Permitir que o valor da aposentadoria do segurado que necessitar de assistência permanente de outra pessoa, por razões decorrentes de doença ou deficiência física, seja acrescida de 25%	Primeira Comissão	sim			sim							sim
CD	SF	PL	4770	2012	Concessão de aposentadoria por invalidez aos segurados acometidos pelas doenças ou afecções que específica	Primeira Comissão	sim									sim	sim
CD	SF	PL	3805	2012	Conceder aos portadores de xeroderma pigmentoso isenção de carência para a concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez	Primeira Comissão	sim									sim	sim
CD	SF	PEC	320	2008	Regulamentar a aposentadoria do extrativista vegetal	Primeira Comissão	sim									sim	
CD	SF	PL	6707	2009	Concede anistia das contribuições devidas e não recolhidas à Seguridade Social, a cargo do empregador doméstico	Primeira Comissão						sim	sim				

Casa em que Tramita			Número	Ano	Descrição/Ementa	Situação do Projeto	Benefícios para grupo específico	Aposentadoria Especial	Desaposentadoria	Cria, aumenta ou prorroga benefícios (exceto aposent especial e desaposentadoria)	Extingue, Reduz ou abrevia a validade de benefícios	Cria ou Aumenta contribuições	Reduz ou parcela contribuições	Aumenta exigências para gozo de benefício	Reduz exigências para gozo de benefício	Tratamento especial para enfermos ou deficientes
Casa de Origem	Tipo de Proposição	Tipo de Proposição														
CD	SF	PL	6447	2013	Estabelece que o cônjuge ou companheiro não perde a condição de segurado especial mesmo quando o outro cônjuge ou companheiro ou qualquer um dos filhos maiores de 16 anos exercer atividade remunerada permanente ou por período superior a 120 dias	Primeira Comissão				sim						
CD	SF	PL	4769	2012	Dispor sobre o valor da aposentadoria por invalidez	Primeira Comissão				sim						
CD	SF	PL	4134	2012	O auxílio-acidente mensal corresponderá a 50% do salário-de-benefício, observado o limite mínimo de 1 salário-mínimo	Primeira Comissão				sim						
CD	SF	PL	2567	2011	Ampliar os benefícios previdenciários devidos ao aposentado que retomar ao trabalho	Primeira Comissão				sim						
CD	SF	PL	2218	2011	Dispor sobre a qualidade de segurado após 15 anos de contribuições para fins de concessão de pensão por morte	Primeira Comissão				sim		sim				
CD	SF	PL	2675	2011	Possibilitar a suspensão da aposentadoria por invalidez em virtude de retorno voluntário à atividade profissional	Primeira Comissão										sim
CD	SF	PL	2804	2011	Prazo prescricional relativo às prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social	Primeira Comissão										sim
CD	SF	PL	1671	2011	A pensão por morte será devida a contar da data do óbito quando requerida no prazo máximo de 90 dias, contado da data do falecimento do segurado	Primeira Comissão										sim
CD	SF	PL	487	2011	Manutenção da qualidade de segurado do Regime Geral de Previdência Social daquele que contar com 180 contribuições mensais, para fim de concessão do benefício de pensão por morte	Primeira Comissão										sim

# ANEXO II

**Legislação relativa à Previdência, decorrente de iniciativa parlamentar, aprovada desde o ano 2000**

Tipo de Lei	Número	Ano	Casa de Origem	Projeto Original	Descrição	Tratamento preferencial a grupo específico	Aposentadoria Especial	Desaposentadoria	Cria, aumenta ou prorroga benefícios (exceto aposent especial e desaposentadoria)	Extingue, Reduz ou abrevia a validade de benefícios	Cria ou Aumenta contribuições	Reduz ou parcela contribuições	Aumenta exigências para gozo de benefício	Reduz exigências para gozo de benefício	Tratamento especial para enfermos ou deficientes
Lei Ordinária	10170	2000	CD	PL 2445/2000	Dispensa as instituições religiosas de recolhimento da contribuição previdenciária incidente sobre o valor pago aos ministros de confissão religiosa e outros	sim						sim			
Lei Ordinária	10421	2002	CD	PL 1733/2006	Estende à mãe adotiva o direito à licença-maternidade e ao salário-maternidade				sim						
Lei Ordinária	10736	2003	CD	PL 4415/2001	Concede remissão de débitos previdenciários a agroindústrias	sim						sim			
Lei Ordinária	10741	2003	CD	PL 3561/1997	Estatuto do Idoso. Reduz idade mínima para benefício assistencial, com impacto negativo sobre adesão e contribuição à Previdência	sim								sim	
Lei Complementar	123	2006	CD	PLP123/2004	Tratamento preferencial às microempresas em relação às alíquotas de contribuição patronal para a previdência - Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte	sim						sim			
Lei Complementar	127	2007	CD	PLP 79/2007	Prorrogação em um ano do prazo para parcelamento de tributos em atraso (inclusive contribuições patronais à previdência - art. 79)							sim			

Tipo de Lei	Número	Ano	Casa de Origem	Projeto Original	Descrição	Tratamento preferencial a grupo específico	Aposentadoria Especial	Desaposentadoria	Cria, aumenta ou prorroga benefícios (exceto aposent especial e desaposentadoria)	Extingue, Reduz ou abrevia a validade de benefícios	Cria ou Aumenta contribuições	Reduz ou parcela contribuições	Aumenta exigências para gozo de benefício	Reduz exigências para gozo de benefício	Tratamento especial para enfermos ou deficientes
Lei Complementar	128	2008	CD	PLP 2/2007	Permite ao microempreendedor individual contribuir de forma retroativa para fins de aposentadoria por tempo de serviço	sim					sim			sim	
Lei Ordinária	11720	2008	SF	PLS 483/2003	Cria regras para recadastramento na Previdência e impõe limites a cortes de benefícios no âmbito do recadastramento									sim	
Lei Ordinária	12101	2009	SF	PLS 20/2005	Isonomia de contribuição previdenciária para entidades beneficentes	sim						sim			sim
Lei Ordinária	12254	2010	-	Emenda à MP 475/2009	Elevou o reajuste dos benefícios previdenciários de 6,14% para 7,72%				sim						
Lei Ordinária	12470	2011	-	Emenda à MP 529/2011	Inclui no grupo de contribuintes com alíquotas de contribuição reduzidas o segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico, e seja de família de baixa renda	sim						sim			
Emenda Constitucional	70	2012	CD	PEC 270/2009	assegura aos servidores públicos que tenham ingressado no serviço público até a data de publicação da EC 41/2003 o direito de se aposentar por invalidez com integralidade e paridade				sim						sim

Tipo de Lei	Número	Ano	Casa de Origem	Projeto Original	Descrição	Tratamento preferencial a grupo específico	Aposentadoria Especial	Desapensentadoria	Cria, aumenta ou prorroga benefícios (exceto aposent especial e desapensentadoria)	Extingue, Reduz ou abrevia a validade de benefícios	Cria ou Aumenta contribuições	Reduz ou parcela contribuições	Aumenta exigências para gozo de benefício	Reduz exigências para gozo de benefício	Tratamento especial para enfermos ou deficientes
Lei Complementar	142	2013	CD	PLP 40/2010	Aposentadoria especial para deficientes	sim	sim							sim	sim
Lei Complementar	114	2014	SF	PLS 149/2001	Aposentadoria especial para policiais femininas	sim	sim							sim	