

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.299, DE 2008 (Apensos: PL nº 4.447, de 2008 e PL nº 4.643, de 2009)

Altera o art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e revoga os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, modificando a forma de cálculo dos benefícios da Previdência Social.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado PEPE VARGAS

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, de autoria do Senado Federal, altera a redação do art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre Planos de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, e revoga os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, que instituiu o fator previdenciário.

A proposta busca extinguir a aplicação do fator previdenciário no cálculo do salário-de-benefício das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição do Regime Geral de Previdência Social, mediante retorno da forma de cálculo anterior, correspondente à média aritmética simples dos últimos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de trinta e seis, apurados em período não superior a quarenta e oito meses. Para o segurado especial que apresente menos de vinte e quatro contribuições no período máximo citado, o salário-de-benefício consistiria em um vinte e quatro avos da soma dos salários-de-contribuição apurados.

Foram apensadas as seguintes proposições:

- Projeto de Lei nº 4.447, de 2008, de autoria do Deputado Virgílio Guimarães, que “altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para acrescentar-lhe art. 33-A, dispondo sobre o Fator de Acréscimo Previdenciário - FAP e para conceder Abonos de Compensação Comparativa Salarial - ACS - sobre os valores dos benefícios em manutenção, com base em critérios que especifica”;
- Projeto de Lei nº 4.643, de 2009, de autoria do Deputado José Airton Cirilo, que “altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para acrescentar-lhe art. 33-A, dispondo sobre a forma de cálculo da renda mensal de benefícios”.

A matéria foi distribuída, em regime de prioridade, às Comissões de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

A Comissão de Seguridade Social e Família aprovou o Parecer do Relator, Deputado Germano Bonow, pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, sem alterações.

A Mesa Diretora deferiu o Requerimento nº 3.752, de 2008, apresentado por esta Comissão de Finanças e Tributação, para incluir a análise de mérito da proposta em análise.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Além do exame do mérito da matéria, cabe-nos apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que “estabelece

procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”, aprovada em 29 de maio de 1996.

Como descrito no Relatório, o Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, altera a redação do art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre Planos de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, e revoga os arts. 3º, 5º, 6º e 7º da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

A Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, introduziu o fator previdenciário como parte integrante do cálculo da renda mensal das aposentadorias por idade e por tempo de contribuição dos segurados do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

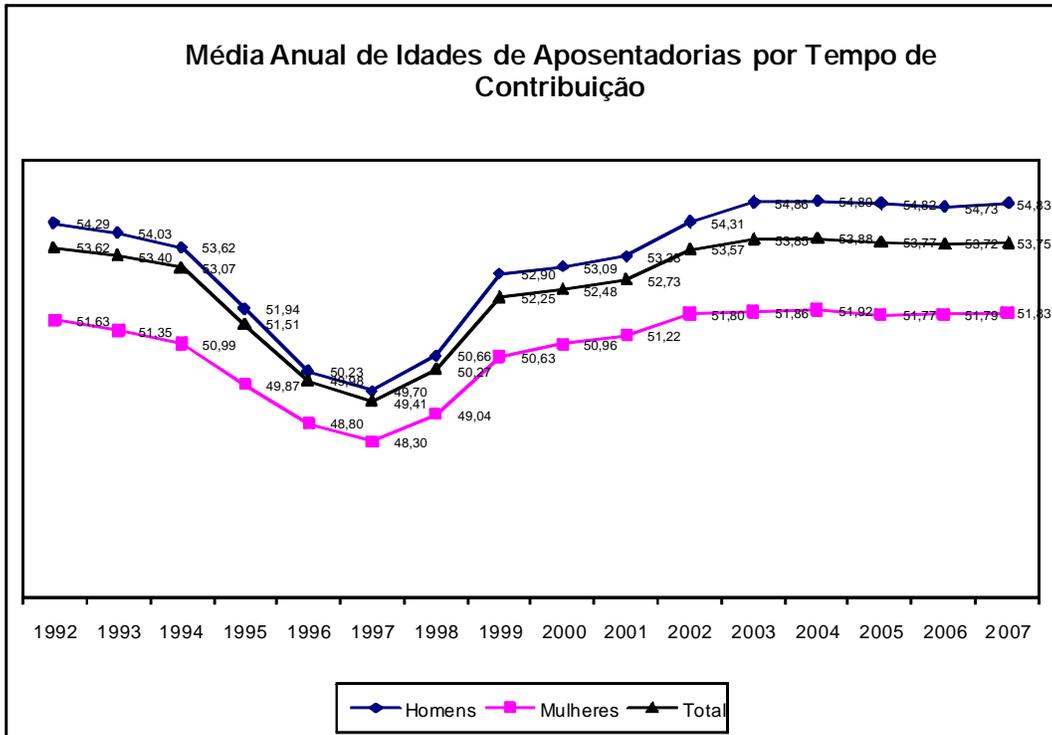
Trata-se de coeficiente obtido a partir do tempo de contribuição, da idade e da expectativa de sobrevida do segurado à época da aposentadoria, com a finalidade de realizar um ajuste na renda mensal de seu benefício.

À medida que aumentam o tempo de contribuição e a idade, diminui a expectativa de sobrevida e, por conseguinte, eleva-se o fator previdenciário resultante, que será multiplicado por uma média de contribuições efetuadas, obtida a partir de critério definido em lei.

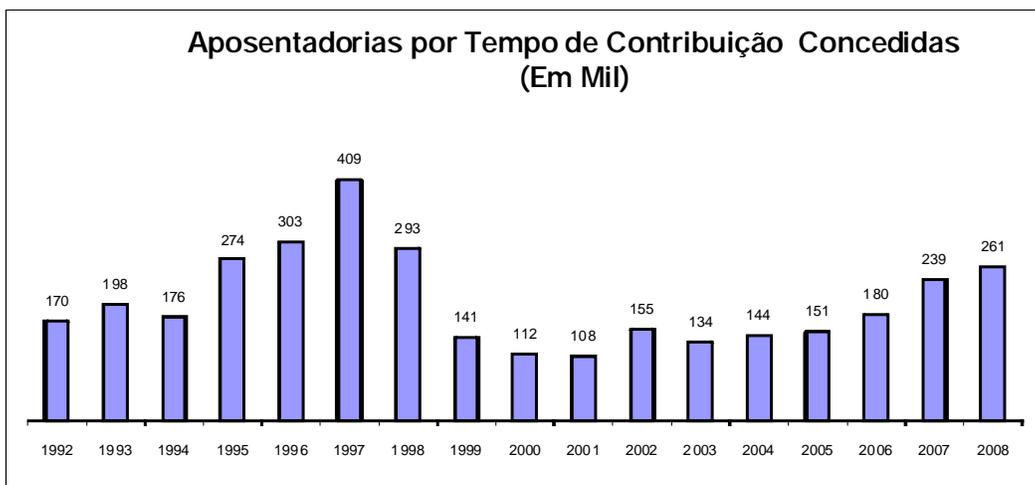
Sendo a elevação da idade média das aposentadorias por tempo de contribuição um dos efeitos esperados do fator previdenciário, analisemos então o comportamento dessa variável nos últimos anos.

Em 1992, a média das idades das aposentadorias por tempo de contribuição para homens foi de 54,29 e para mulheres foi de 51,63 anos, muito próximas às verificadas em 2007, de 54,83 e 51,83 anos, respectivamente. Os grandes decréscimos ocorreram entre 1995 e 1998. Nesse ínterim travou-se a discussão, no âmbito do Congresso Nacional, da reforma previdenciária.

O temor quanto aos efeitos negativos decorrentes da aprovação da reforma levou muitos segurados a anteciparem a aposentadoria, inclusive proporcionalmente, fazendo com que a média do período decrescesse. Após a queda verificada, a idade média estabilizou-se, especialmente a partir de 2003, voltando inclusive ao patamar observado em 1992, o que nos leva a concluir que o fator previdenciário pouco influenciou na decisão dos segurados quanto ao momento de sua aposentadoria.



A antecipação das aposentadorias por tempo de contribuição pode ser percebida ao analisarmos o fluxo de concessões, especialmente no período de discussão da reforma previdenciária. O grande aumento das concessões ocorreu entre os anos de 1995 e 1998, cujo ápice é observado em 1997, no qual foram concedidas 409 mil aposentadorias. Os anos seguintes apresentaram um arrefecimento em relação a esses anos, efeito esperado da antecipação das aposentadorias pré-aprovação da reforma.



Fonte: Base de Dados Históricas do Anuário Estatístico da Previdência Social e Boletim Estatístico da Previdência Social – Aposent. Temp. Contribuição Classe 42.

Tendo em vista que o fator previdenciário pouco influenciou a decisão dos segurados quanto ao momento da aposentadoria, a influência do mecanismo sobre o quantitativo de concessões ao longo dos anos também foi mínima.

Somos levados a inferir, então, que outros fatores, além da redução do valor da aposentadoria, interferem na escolha do momento da aposentadoria. Um desses fatores pode estar relacionado à possibilidade dos segurados associarem à renda advinda da aposentadoria a renda obtida no mercado de trabalho ou dos saques mensais do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS.

Os saques mensais do FGTS passaram a ser permitidos a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, por meio da ADIN 1.721-3, de 11.10.2006. Segundo a decisão, a concessão da aposentadoria ao trabalhador não extingue, instantânea e automaticamente, a relação empregatícia. Como consequência, os aposentados que continuarem trabalhando podem, além de retirar todo o dinheiro acumulado no FGTS, sacar todo mês o valor que é mensalmente depositado pela empresa (8% do salário).

Comparando-se a evolução dos saques do FGTS no período 2006 a 2007, observa-se que a modalidade aposentadoria contribui significativamente para o aumento dos saques. O crescimento nominal de saques no período foi de 169,9%, que representou R\$ 4,2 bilhões a mais do que o montante sacado no exercício anterior.

FGTS – Saques por Modalidade								
Modalidade	2006			2007			Variação	
	Quantidade	Valor R\$ Mil	Part. %	Quantidade	Valor R\$ Mil	Part. %	Quantidade	Valor R\$ Mil
Demissão sem Justa Causa	16.303.900,0	19.958.495,3	67,2%	16.923.001,0	23.242.435,1	60,6%	3,8%	16,5%
Extinção Contr. Trab. Prz. Determinado	4.299.001,0	479.478,0	1,6%	5.223.276,0	579.525,0	1,5%	21,5%	20,9%
Aposentadoria	628.004,0	2.485.712,6	8,4%	1.533.670,0	6.709.323,2	17,5%	144,2%	169,9%
Habitação	534.204,0	4.327.799,6	14,6%	603.614,0	4.911.401,3	12,8%	13,0%	13,5%
Inatividade da Conta	1.252.818,0	599.716,8	2,0%	1.228.391,0	634.695,9	1,7%	-1,9%	5,8%
Falecimento	309.300,0	198.759,9	0,7%	315.701,0	231.804,6	0,6%	2,1%	16,6%
Neoplasia Maligna/HIV	80.026,0	274.616,0	0,9%	84.506,0	316.864,1	0,8%	5,6%	15,4%
Calamidade	14.384,0	12.859,6	0,0%	77.872,0	87.405,0	0,2%	441,4%	579,7%
Determinação Judicial	423.736,0	1.065.137,2	3,6%	487.903,0	1.384.890,7	3,6%	15,1%	30,0%
Diversos	112.444,0	281.138,5	0,9%	109.910,0	280.850,4	0,7%	-2,3%	-0,1%
TOTAL	23.957.817,0	29.683.713,5	100,0%	26.587.844,0	38.379.195,3	100,0%	11,0%	29,3%

Fonte: Relatório de Ações e Resultados do FGTS 2007
http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/fgts/relatorios_acoes_resultados_fgts/RELAT_2007_FGTS_ACOES_RESULTADOS.PDF

Podemos citar, também, como fator influenciador da decisão do momento da aposentadoria, o grau de incerteza gerado com a adoção de tábuas de expectativas de vida variáveis ano a ano. Como bem ressaltou o ilustre Relator da Comissão de Seguridade Social e Família, o fator previdenciário tem gerado efeitos negativos sobre os valores das aposentadorias e, sobretudo, um grau de incerteza e insegurança para os segurados, em função das mudanças demográficas e de progressivas atualizações das tábuas de expectativa de vida.

Atualmente, o trabalhador não sabe exatamente qual será a sua renda mensal, caso decida adiar a decisão da aposentadoria. Os que resolvem fazê-lo acabam por constatar que o ganho obtido, para cada ano postergado, somente se revela vantajoso para os que possuem idade avançada.

Além disso, ainda há o risco de vir a ser surpreendido, de um dia para o outro, por um degrau entre duas tábuas consecutivas de expectativa de vida, como aquele verificado em 1º de dezembro de 2003, quando o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE divulgou a primeira tábua de mortalidade contendo os dados obtidos do Censo Demográfico de 2000.

O resultado é que os segurados têm preferido aposentar-se tão logo cumpram os requisitos mínimos. Há necessidade, portanto, de regras mais estáveis e seguras.

Se o fator previdenciário não contribui para que as pessoas permaneçam na atividade, o raciocínio lógico que decorre dessa observação é o de que a economia idealizada com a postergação das aposentarias não está se concretizando.

Devemos reconhecer, porém, que outra economia está a ocorrer, decorrente da redução do valor do benefício. O fator previdenciário médio em 2007 para os homens foi de 0,703 e, para as mulheres, de 0,638. Em outras palavras, o valor do benefício dos homens que se aposentaram em 2007 sofreu um decréscimo médio de quase 30% em relação ao salário-de-contribuição, e o das mulheres, de 36%. Essa lógica redutora propiciou uma economia de mais de R\$ 10 bilhões, no período de 2000 a 2007, conforme informações divulgadas pela imprensa, a partir de dados do Ministério da Previdência Social.

Para que tal ordem de economia tivesse sido efetivada, impingiu-se a uma parcela de segurados da Previdência Social uma elevada redução dos ganhos advindos da aposentadoria.

Em relação à substituição da média utilizada para o cálculo do salário-de-benefício, conforme proposta contida no Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, há algumas considerações a se fazer.

Atualmente, vigora a chamada média longa, que consiste na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo. Para efeito do cálculo do valor do benefício, essa média é multiplicada pelo fator previdenciário (Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, art. 29, I). É garantido ao segurado com direito a aposentadoria por idade a opção pela não aplicação do fator previdenciário (Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, art. 7º). Para o segurado especial, isto é, o trabalhador rural, cujas contribuições tenham sido vertidas exclusivamente nessa categoria de segurado, o salário-de-benefício consiste no valor equivalente ao salário mínimo (art. 29, § 6º).

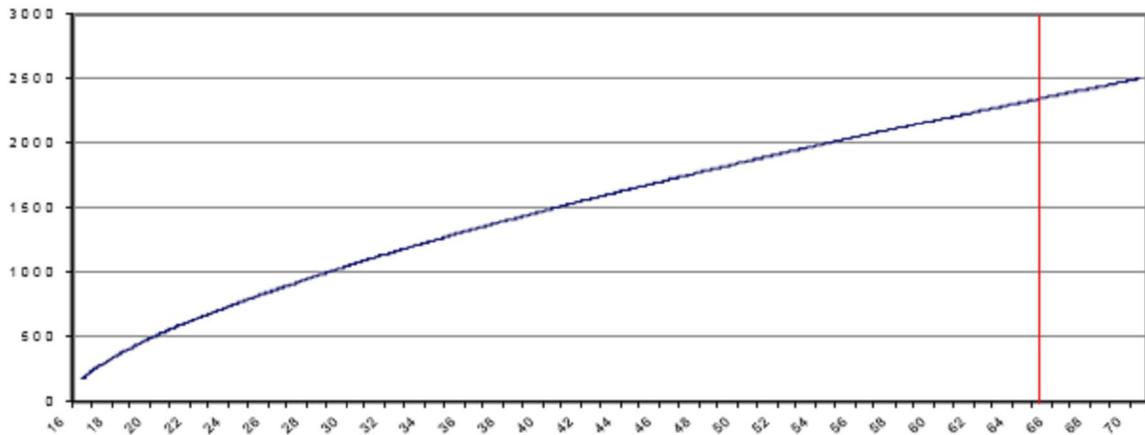
O Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, propõe o retorno à média curta, que era a forma de cálculo anterior à edição da Lei nº 9.876, de 1999, ou seja, o salário-de-benefício corresponderia à média aritmética simples dos últimos salários-de-contribuição dos meses imediatamente anteriores ao do afastamento da atividade ou da data da entrada do requerimento, até o máximo de trinta e seis, apurados em período não superior a quarenta e oito meses. Para o segurado especial que apresente menos de vinte e quatro contribuições no período máximo citado, o salário-de-benefício consistiria em um vinte e quatro avos da soma dos salários-de-contribuição apurados.

A adoção da média curta possui duas implicações relevantes. A primeira está relacionada à regressividade de renda, já demonstrada em artigo de autoria do Ministério da Previdência Social¹. A evolução salarial de indivíduos de maior escolaridade é crescente, talvez pela maior qualificação e experiência adquirida ao longo da vida laboral. Já a evolução salarial de indivíduos com menor escolaridade é caracterizada por uma curva em formato de parábola, com concavidade para baixo, na qual, após atingido o ápice, o rendimento passa a decair, provavelmente porque pessoas

¹ Ministério da Previdência Social. Impactos Distributivos do Projeto de Lei que Elimina o Fator Previdenciário, *Informe de Previdência Social*, v. 20, n. 06, jun. 2008.

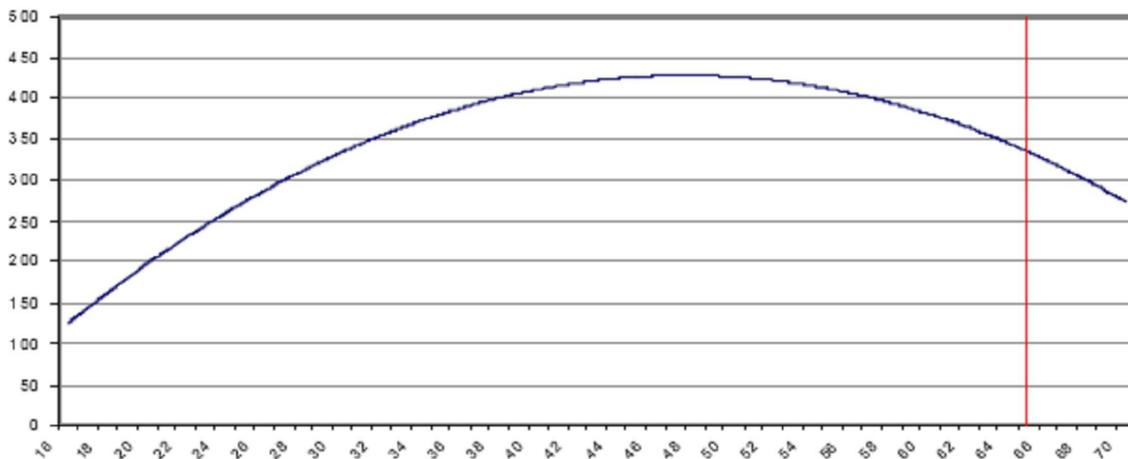
nessas condições têm dificuldade para recolocação no mercado de trabalho, e, quando conseguem, fazem-no com salários inferiores.

**Evolução do rendimento médio segundo a idade – trabalhadores de alta escolaridade
(ensino médio completo ou mais)**



Fonte: Microdados PNAD/IBGE-2006 – Elaboração: SPS/MPS.

**Evolução do rendimento médio segundo a idade – trabalhadores de baixa escolaridade
(até a 4ª série)**



Fonte: Microdados PNAD/IBGE-2006 – Elaboração: SPS/MPS.

A segunda implicação está relacionada à possibilidade das pessoas programarem o valor do benefício que pretendem receber na aposentadoria. Ou seja, um indivíduo poderá contribuir durante boa parte do seu período contributivo com base no salário mínimo e nos últimos trinta e seis meses anteriores à solicitação da aposentadoria passar a contribuição com

base no teto previdenciário, hoje de R\$ 3.218,90². Normalmente indivíduos que conseguem programar o valor de suas aposentadorias têm maior escolaridade e estão localizados em extratos de renda mais elevada.

Na hipótese de se aprovar o Projeto de Lei nº 3.299, de 2008, com a extinção do fator previdenciário e o retorno à média curta, sem modificações, a estimativa do Ministério da Previdência Social é que as despesas com a Previdência Social atingirão inviáveis 36,3% do PIB em 2050.

Em 2008, dados do Ministério da Previdência Social apontam uma despesa total com benefícios previdenciários de R\$ 204,2 bilhões³. Considerando que o IBGE divulgou um Produto Interno Bruto – PIB de R\$ 2,9 trilhões em valores correntes para o mesmo período, constata-se que essas despesas representaram 7,0 % do PIB no ano passado.

Esse percentual tende a aumentar para o ano de 2009, pois as despesas projetadas são de R\$ 227,10 bilhões – um aumento de 24,5% em relação ao ano anterior – enquanto o PIB crescerá, no máximo, 2%, de acordo com a última revisão do Ministério do Planejamento, anunciada em 19 de março de 2009.

De acordo com estudo divulgado pela Secretaria de Políticas de Previdência Social, o impacto das despesas previdenciárias avançará dos atuais 6,3% para 11,2% em 2050, levando em consideração apenas o envelhecimento natural da população, sem qualquer alteração na legislação vigente.

Acrescente-se, ainda, que a média curta introduziria um efeito perverso para as contas públicas, já comprovado no passado, ao estimular o segurado a realizar um esforço para aumentar suas contribuições apenas nos últimos trinta e seis meses anteriores ao pedido de aposentadoria.

Constata-se, portanto, a necessidade de se criar uma alternativa para aperfeiçoar o projeto aprovado no Senado.

Com essa finalidade, o Projeto de Lei nº 4.447, de 2008, apensado, propõe a criação do Fator de Acréscimo Previdenciário – FAP, um coeficiente para majorar a renda mensal dos benefícios submetidos à aplicação

² Ministério da Previdência Social. Impactos Distributivos do Projeto de Lei que Elimina o Fator Previdenciário, *Informe de Previdência Social*, v. 20, n. 06, jun. 2008.

³ Ministério da Previdência Social. Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2008. *Informe de Previdência Social*, v. 21, n. 01, p. 1, jan, 2009.

do fator previdenciário, segundo uma regra que combina idade ao se aposentar e tempo de contribuição. Essa medida visa evitar aposentadorias precoces em troca de um ganho no valor do benefício. De acordo com a fórmula indicada no Anexo I da proposição, os ganhos, para as situações ilustradas, seriam os seguintes:

Homens					
Idade	Tempo de Contribuição	FAP			
		Ano I	Ano II	Ano III	Ano IV
51	35	1,011	1,017	1,023	1,029
52	36	1,013	1,019	1,026	1,032
53	37	1,014	1,021	1,028	1,035
54	38	1,016	1,023	1,031	1,039
55	39	1,017	1,026	1,034	1,043
56	40	1,019	1,028	1,037	1,047
57	41	1,020	1,030	1,041	1,051
58	42	1,022	1,033	1,044	1,055
59	43	1,024	1,036	1,047	1,059
60	44	1,025	1,038	1,051	1,064

Mulheres					
Idade	Tempo de Contribuição	FAP			
		Ano I	Ano II	Ano III	Ano IV
46	30	1,009	1,014	1,019	1,023
47	31	1,011	1,016	1,021	1,026
48	32	1,012	1,018	1,024	1,030
49	33	1,013	1,020	1,027	1,033
50	34	1,015	1,022	1,030	1,037
51	35	1,016	1,024	1,033	1,041
52	36	1,018	1,027	1,036	1,045
53	37	1,020	1,029	1,039	1,049
54	38	1,021	1,032	1,042	1,053
55	39	1,023	1,035	1,046	1,058

O FAP – Fator de Acréscimo Previdenciário representa o aumento no valor da aposentadoria e será implementado, gradualmente, ao longo de quatro anos a partir da vigência da lei. A tabela nos revela que para cada ano que o segurado decidir postergar a aposentadoria, ele terá uma elevação no valor do benefício de 0,42%.

Isso nos leva a crer que a medida será de pouca eficácia. Se o fator previdenciário, que estabelece um desconto bem maior no valor da aposentadoria, e concede cerca de 6,0% de acréscimo para cada ano que o segurado atrasar o pedido da aposentadoria não surtiu efeito para aumento da idade média de aposentadoria, o que esperar do FAP?

Além disso, o FAP apresenta um resultado que inverte essa lógica. Uma pessoa com idade mais avançada no momento da aposentadoria, mas com o mesmo tempo de contribuição, possui FAP inferior ao de uma pessoa mais nova do mesmo sexo. Ou seja, uma pessoa mais nova do mesmo sexo perceberá um benefício superior ao de outra mais idosa, caso se aposentem com igual tempo de contribuição e mesmo salário-de-benefício, apesar da expectativa de vida daquela ser mais elevada. Por exemplo, após o quarto ano de vigência da lei, um homem com 53 anos de idade e outro com 63 apresentarão FAP igual a 1,028 e 1,023, respectivamente, se ambos contarem com 35 anos de contribuição.

Quanto ao impacto orçamentário e financeiro, ele se revela pequeno em comparação com as despesas previdenciárias. Ele deverá provocar, no primeiro ano de vigência da lei, um acréscimo de cerca de R\$ 65,15 milhões. Nos dois exercícios seguintes, em face do efeito cumulativo das despesas previdenciárias, o aumento deverá atingir R\$ 149,24 milhões e R\$ 253,44 milhões, respectivamente.

O Projeto de Lei nº 4.447, de 2008, ainda prevê um Abono de Compensação Comparativa Salarial – ACS, concedido ao aposentado do Regime Geral da Previdência Social, que visa acrescentar uma parcela ao valor do benefício em função da perda, em relação ao salário mínimo, do provento atual de aposentadoria. O impacto dessa medida, entretanto, revela-se elevado, em torno de R\$ 69,37 bilhões, ou seja, quase o dobro da necessidade de financiamento da Previdência Social em 2008. Vale ressaltar que, para chegarmos a essa estimativa, foram utilizadas as aposentadorias concedidas de 1995 até 2007 e o valor médio dos benefícios por faixa de valor.⁴

Por seu turno, o Projeto de Lei nº 4.643, de 2009, apensado a esse último, propõe acréscimo à renda mensal do benefício, no valor correspondente à redução sofrida no salário-de-benefício, em razão da aplicação do fator previdenciário. Esse acréscimo seria incorporado em cinco parcelas anuais, a partir do primeiro aniversário de concessão do benefício.

A idéia equivale a anular completamente os efeitos do fator previdenciário após cinco anos da concessão da aposentadoria, independentemente da idade e do tempo de contribuição do segurado.

Estimamos o impacto orçamentário e financeiro, no primeiro ano de vigência dessa proposição, da ordem de R\$ 248,87 milhões. Para os dois anos seguintes, as importâncias serão em torno de R\$ 754,99 milhões e R\$ 1,53 bilhão.

No que se refere à adequação e compatibilidade orçamentária e financeira, tanto o projeto de lei nº 3.299, de 2008, quanto o projeto de lei nº 4.447, de 2008 e o projeto de lei nº 4.643, não podem ser considerados, na forma inicialmente proposta, adequados ou compatíveis, por

⁴ Fonte: Ministério da Previdência Social, AEPS INFOLOGO.

não cumprirem o disposto no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal artigo, em seu § 1º, determina que os atos que criarem ou aumentarem despesa de caráter obrigatório, categoria que inclui as despesas previdenciárias em análise, deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro e demonstrar a origem dos recursos para o custeio das despesas.

Sendo assim, no lugar das alternativas apresentadas até aqui ou da simples extinção do fator previdenciário, propomos que esse coeficiente não incida sobre a média dos salários-de-contribuição do segurado quando a soma da idade com o respectivo tempo de contribuição, ambos considerados na data do requerimento do benefício, atinja noventa e cinco anos, para o homem, e oitenta e cinco anos, para a mulher, e desde que esse tempo de contribuição não seja inferior a trinta e cinco anos, para o homem, e a trinta anos, para a mulher.

Desse modo, a partir do momento em que preencha os requisitos acima mencionados, o segurado terá direito a uma renda mensal sem qualquer redução decorrente de sua expectativa de sobrevida.

Poderá, ainda, caso seja de sua vontade, permanecer em atividade laboral para aumentar a média de suas contribuições ou para buscar atingir um fator maior do que um inteiro, que somente lhe será aplicado em situação mais favorável, sem a preocupação de ser negativamente surpreendido por possíveis alterações repentinas, verificadas no perfil demográfico da população brasileira, uma vez que a tábua de mortalidade e os respectivos valores de expectativa de sobrevida estarão “congelados”.

Acreditamos que essa nova regra, que foi fruto de ampla discussão realizada com entidades sindicais de empresas e trabalhadores, especialistas, governo e população, representa um aperfeiçoamento nas regras do RGPS tornando-o mais justo para os segurados e em observância com os princípios de responsabilidade fiscal, bem como do equilíbrio financeiro e orçamentário.

Até aqui, o fator previdenciário foi abordado somente no âmbito das pessoas com idade avançada. Porém, considerando que a Constituição Federal, em seu art. 201, prevê tratamento diferenciado à pessoa com deficiência para concessão da aposentadoria, a ser regulamentado por Lei

Complementar, estendemos a não aplicação do fator previdenciário aos portadores de deficiência, conforme proposta do Substitutivo.

Em termos de impacto orçamentário e financeiro, estimativas indicam que a fórmula de cálculo aqui proposta, que podemos denominar de regra 95/85 é passível de absorção pelo atual estágio das contas da previdência. A tabela abaixo demonstra o impacto da medida proposta:

Estimativa do impacto orçamentário e financeiro decorrente da extinção do fator previdenciário *versus* aprovação da regra 95/85.

Ano	Extinção do fator previdenciário/PL 3.299/2008 (R\$)	Regra 95/85 (R\$)
2009	1.244.373.238,67	81.190.230,64
2010	2.530.557.418,15	165.108.453,04
2011	3.859.700.149,23	251.829.544,06

Fonte: Estudo Técnico nº 2/2009, da Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados

O dispêndio estimado com a regra 95/85 equivale a 0,04%, 0,07% e 0,10% das despesas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS para os anos de 2009, 2010 e 2011 respectivamente, percentuais diminutos diante da magnitude dos dispêndios previdenciários. Para fins de cumprimento dos art. 17 da LRF, economias nas despesas da União ou crescimentos das receitas podem perfeitamente possibilitar a aplicação da regra em questão.

Um bom exemplo de economia já observada diz respeito à concessão dos benefícios de auxílio doença e auxílio acidente. Entre os anos de 2001 a 2004, o crescimento médio anual do quantitativo dos benefícios emitidos foi de cerca de 28,1 %, já nos anos de 2005 a 2008, de -3,2 %. A redução está ligada às medidas de gestão tomadas pelo Ministério da Previdência Social, a partir de outubro de 2005, tais como a implantação da Cobertura Previdenciária Estimada – COPES⁵ e a substituição dos médicos peritos credenciados por médicos concursados. Após a adoção das medidas, o estoque do quantitativo de benefícios decresceu de R\$ 1,6 bilhão, ao final de 2005, para R\$ 1,3 bilhão, ao final de 2008. Estimamos que a economia, apenas em 2008, decorrente da diminuição de cerca de 300 mil benefícios tenha sido superior a R\$ 2 bilhões.

⁵ “Procedimento administrativo adotado pelo INSS que permitiu a pré-definição de datas de alta para os segurados com incapacidade temporária para o trabalho e estabeleceu duração máxima de dois anos para o auxílio-doença, período após o qual o benefício deve ser cessado ou convertido em aposentadoria por invalidez”. In: Ministério da Previdência Social. *Informe de Previdência Social*, v. 21, n. 01, p. 12, jan. 2009.

No campo das receitas podemos citar a previsão do Ministério da Previdência Social⁶ de inclusão potencial de 11,1 milhões de Microempreendedores Individuais (MEI) que atualmente estão na informalidade. De acordo com a Lei Complementar nº 128, de 2008, que criou a figura do MEI, os microempreendedores pagarão a título de contribuição previdenciária a alíquota mensal de 11% do salário, que hoje equivale a R\$ 45,65. Se tiver empregado, o MEI deverá reter 8% do salário pago e pagar a título de contribuição patronal o percentual de 3%. Se, de fato, a inclusão dos 11,1 milhão de microempreendedores for efetivada, a previsão de arrecadação em 12 meses é de R\$ 6 bilhões⁷.

Ainda de acordo com o Ministério da Previdência Social, o ano de 2008 apresentou uma expressiva redução na necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social, devido a uma combinação de arrecadação com crescimento elevado e despesa com benefícios previdenciários com incremento moderado. A necessidade de financiamento passou de R\$ 49,0 bilhões, em 2007, para R\$ 37,2 bilhões, em 2008, resultado de uma arrecadação líquida de R\$ 167,0 bilhões frente a uma despesa com benefícios previdenciários de R\$ 204,2 bilhões. Comparando estes resultados com o ano de 2007, observa-se que a necessidade de financiamento diminuiu 24,1% (-R\$ 11,8 bilhões). Já a arrecadação líquida e as despesas com benefícios previdenciários cresceram 9,2% (+R\$ 14,0 bilhões) e 1,1% (+R\$ 2,2 bilhões), respectivamente, entre o acumulado de 2008 e 2007⁸.

Desse modo, consideramos haver margem para alterar o percentual sobre o qual se calcula a média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, passando-se dos atuais oitenta por cento para a proposta de setenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada, somente quando for o caso, pelo fator previdenciário. A alteração abrange, também, a hipótese introduzida pelo art. 8º da Lei Complementar nº 128, de 2008, que acrescentou o art. 45-A à Lei nº 8.212, de 1991, para tratar de indenização devida pelo contribuinte individual que pretenda contar como tempo de contribuição, para fins de obtenção de benefício no Regime Geral de Previdência Social ou de contagem recíproca do tempo de contribuição, período de atividade remunerada alcançada pela decadência, além de recolhimento devido por averbação de tempo de serviço durante o qual o

⁶ Audiência Pública realizada na Comissão de Seguridade Social e Família em 14/04/2009.

⁷ A previsão não inclui a contribuição patronal e do empregado.

⁸ Ministério da Previdência Social. Regime Geral de Previdência Social: Balanço do Ano de 2008. *Informe de Previdência Social*, v. 21, n. 01, p. 1, jan, 2009.

exercício da atividade não determinava filiação obrigatória ao anterior Regime de Previdência Social Urbana.

Prosseguindo no tema do cálculo da renda de benefícios previdenciários, há necessidade de se tratar sobre a política de valorização de seu piso, correspondente a um salário mínimo, em cumprimento ao disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição Federal.

Lembramos que o Projeto de Lei nº 1, de 2007, de autoria do Poder Executivo, foi enviado a esta Casa para dispor sobre o valor do salário mínimo, a partir de 2007, e para estabelecer as diretrizes de sua política de valorização, de 2008 a 2023. Conforme a Exposição de Motivos Interministerial que o acompanha, a matéria foi objeto de estudos e ampla discussão, culminando com a assinatura de Protocolo de Intenções entre Governo Federal e centrais sindicais, em 27 de dezembro de 2006.

Os esforços para construir condições de melhoria no padrão de vida da população brasileira, observadas as limitações financeiras e orçamentárias, notadamente aquelas relacionadas com o pagamento de benefícios da Previdência Social, levaram a um novo consenso entre Governo Federal e centrais sindicais, formado em 25 de agosto de 2009, cujos principais pontos estão contemplados em Substitutivo anexado, que contém a essência do Projeto de Lei nº 1, de 2007.

Um dos principais resultados do referido acordo advém da necessidade de os segurados poderem contar com uma política nacional de longo prazo para a valorização dos benefícios. Nesse sentido, o Substitutivo contempla a manutenção da política de valorização do salário mínimo para o período de 2010 a 2023.

Com efeito, em 1º de janeiro de 2010 e 1º de janeiro de 2011, o reajuste do salário mínimo corresponderá à variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, entre o mês do reajuste anterior, inclusive, e o mês imediatamente anterior ao reajuste de cada ano. Por seu turno, ao reajuste será acrescido um aumento real em percentual equivalente à taxa de variação real do Produto Interno Bruto – PIB, apurada pelo IBGE, quando positiva, respectivamente para os anos de 2008 e 2009.

Em caráter excepcional, para os anos de 2010 e 2011 será concedido, aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social com

valor superior a um salário mínimo em 31 de dezembro do ano anterior, um reajuste equivalente à inflação apurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, acrescido de aumento real equivalente a cinquenta por cento do percentual de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, apurado para o segundo ano anterior ao do reajuste.

A fim de garantir a observância dessa política pelos entes federativos, a União não poderá realizar transferências voluntárias de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, comprovadamente, descumprirem tais regras.

Para os anos subsequentes, o Substitutivo prevê que o Poder Executivo da União encaminhará ao Congresso Nacional, até 31 de março de 2011, projeto de lei dispondo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período compreendido entre 2012 e 2023, inclusive, com revisão das regras de aumento real a serem adotadas em três quadriênios: 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023.

O Governo Federal prevê uma inflação de 3,64% até a data do próximo reajuste. Dado que o PIB de dois anos antes, ou seja, de 2008, apresentou crescimento de 5,1%, então teremos, para serem aplicados em 1º de janeiro de 2010, somados o reajuste pela inflação e o aumento real, os percentuais possíveis de 8,74% para o salário mínimo e de 6,19% para os benefícios previdenciários acima desse piso, a depender da apuração do índice inflacionário.

Observamos, nesse ponto, que o Projeto de Lei nº 7, de 2009-CN – cuja tramitação deu origem à Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009, sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 – havia considerado, inicialmente, um salário mínimo no valor de R\$ 506,44 para 1º de janeiro de 2010, o que corresponderia a um acréscimo de 8,91% sobre os R\$ 465,00 atuais.

Na redação vigente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2010 prevê, em seu art. 51, inciso I, ao tratar das diretrizes específicas do Orçamento da Seguridade Social, que o Projeto e a Lei Orçamentária de 2010 incluirão os recursos necessários ao atendimento do reajuste dos benefícios da Seguridade Social de forma a possibilitar o atendimento do disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição, garantindo-se aumento real do salário mínimo

equivalente à taxa de variação real do PIB de 2008 ou segundo outra sistemática que venha a ser estabelecida em legislação superveniente.

Por seu turno, no Anexo IV, que trata das metas fiscais, o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado dispõe o seguinte:

“Contabilizou-se também o aumento das despesas permanentes de caráter obrigatório que terão impacto em 2010. Tal aumento foi provocado pela correção real do valor do salário mínimo, correspondente ao crescimento real do PIB em 2008 no valor de 5,09%, conforme prevê esta Lei, acrescida da correção correspondente à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, acumulada nos últimos onze meses que antecedem o pagamento do salário-mínimo assim reajustado. Esse reajuste pelo INPC é feito de forma a manter o poder de compra do salário em questão, conforme previsto no art. 7º, Inciso IV, da Constituição Federal. Os referidos reajustes elevam as despesas com os benefícios previdenciários, seguro-desemprego, renda mensal vitalícia, abono salarial e benefícios concedidos com base na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS em cerca de R\$ 5,2 bilhões, bem como o crescimento vegetativo dessas despesas, responsável pela ampliação em R\$ 2,6 bilhões. Além disso, levou-se em consideração as reestruturações de Pessoal já aprovadas que terão impacto no exercício de 2010, no montante de R\$ 6,1 bilhões.”

No tocante ao impacto financeiro, para os anos de 2010 e 2011, dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social com valor superior a um salário mínimo, cujo aumento será conferido em caráter excepcional, o Governo Federal estima um montante da ordem de R\$ 3 bilhões, haja vista que, atualmente, cerca de 14,6 milhões de benefícios de aposentadoria equivalem a um salário mínimo. O montante estimado não terá impacto vultoso, sobretudo em face da revisão do *superávit* primário, que passou de 3,8% para 2,5% do PIB, por meio da aprovação, em 30 de setembro de 2009, do Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 63, de 2009, que altera artigos da Lei nº 11.768, de 2008, sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009.

Ademais, com a finalidade de contribuir para o contínuo aperfeiçoamento das demonstrações financeiras do Regime Geral de Previdência Social, introduzimos, no Substitutivo, art. 16-A à Lei nº 8.212, de

1991, para que sejam discriminadas as diversas categorias de recursos e despesas, de acordo com as diferentes categorias de segurados obrigatórios, além de destacar as despesas com renúncias de receitas e os recursos repassados a título de necessidade de financiamento desse regime. Os critérios a serem observados na apropriação dessas receitas e despesas serão estabelecidos em conjunto pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério da Previdência Social.

Para que o disposto acima possa ser cumprido com mais eficiência, estamos também propondo alteração no parágrafo único do artigo 11 da Lei 8.212 de 1991, ampliando no item “c” do referido parágrafo, que trata da constituição das contribuições sociais, além das incidentes sobre o salário de contribuição dos trabalhadores, também as que incidem sobre os salários de contribuição dos demais segurados da previdência e aquelas advindas da comercialização da produção da agricultura familiar.

Pelo exposto, votamos pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 3.299 e 4.447, ambos de 2008, e do Projeto de Lei nº 4.643, de 2009, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado PEPE VARGAS
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.299, DE 2008 (Apenso: PL nº 4.447, de 2008 e PL nº 4.643, de 2009)

Altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, para dispor sobre cálculo do valor de salário de benefício no Regime Geral de Previdência Social, estabelece as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo entre 2010 e 2023 e dispõe sobre o reajuste dos benefício do Regime Geral da Previdência para 2010 e 2011.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 11...

Parágrafo único...

a)...

b)...

c) as dos trabalhadores e demais segurados da previdência social, incidentes sobre o seu salário de contribuição ou sobre o resultado da comercialização da produção, na forma da lei; (NR)”

“Art. 16-A. A demonstração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social deve discriminar:

I – os valores de receitas de contribuições sociais, conforme parágrafo único do art. 11 desta Lei, e de

despesas com benefícios, mediante divisão explícita entre as categorias de segurados obrigatórios referidas nos incisos do *caput* do art. 12 desta Lei e no art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

II – os valores de despesas provenientes de renúncias de receitas, de acordo com o disposto no § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

III – o valor total de transferências da União destinadas a suprir necessidades de financiamento do Regime Geral de Previdência Social.

Parágrafo único. Para fins deste artigo, a apropriação das receitas e despesas observará critérios estabelecidos em conjunto pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério da Previdência Social.”

Art. 2º O inciso I do § 1º do art. 45-A da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45-A.

§ 1º

I – da média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição, reajustados, correspondentes a setenta por cento de todo o período contributivo decorrido desde a competência julho de 1994; ou

.....” (NR)

Art. 3º O art. 29 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29.

I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a setenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário;

II - para os benefícios de que tratam as alíneas a, d, e e h do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos

maiores salários-de-contribuição correspondentes a setenta por cento de todo o período contributivo.

.....
§ 10 . O fator previdenciário não será aplicado quando:

I – o total resultante da soma da idade do segurado, considerada na data do requerimento da aposentadoria, com o respectivo tempo de contribuição, desde que este não seja inferior a trinta e cinco anos, se homem, e a trinta anos, se mulher, for igual ou superior a noventa e cinco anos, se homem, e a oitenta e cinco anos, se mulher; ou

II – o segurado for pessoa com deficiência.

§ 11. É garantido ao segurado que optar por permanecer em atividade, se mais vantajoso, o direito ao cálculo do salário de benefício com base na expectativa de sobrevida presente na tábua de mortalidade vigente na data de cumprimento dos requisitos necessários à aposentadoria por tempo de contribuição, considerando-se sua idade e tempo de contribuição no momento do requerimento do benefício.” (NR)

§ 12. Para efeito de aplicação da fórmula de que trata o § 10, o tempo de contribuição do professor e da professora que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio será acrescido de cinco anos.

Art. 4º Ficam estabelecidas as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo entre 2010 e 2023, obedecendo as seguintes regras:

I - No período de 2010 a 2011, inclusive, os reajustes para a preservação do poder aquisitivo e os aumentos reais previstos nesta Lei para o salário mínimo serão aplicados em 1º de janeiro de 2010 e 1º de janeiro de 2011.

II – Os reajustes para a preservação do poder aquisitivo do salário mínimo corresponderão à variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, entre o mês do reajuste anterior, inclusive, e o mês imediatamente anterior ao reajuste de cada ano

III – Na hipótese de não divulgação do INPC referente a 1 (um) ou mais meses compreendidos no período do cálculo até o último dia útil imediatamente anterior à vigência do reajuste, o Poder Executivo da União estimará os índices dos meses não disponíveis.

IV – Verificada a hipótese de que trata o item III deste artigo, os índices estimados permanecerão válidos para os fins desta lei, sem qualquer revisão, sendo os eventuais resíduos compensados no reajuste subsequente, sem retroatividade.

V – A título de aumento real, em cada uma das datas referidas no item I deste artigo, os valores do salário mínimo resultantes dos reajustes referidos no item II deste artigo serão acrescidos de percentual equivalente à taxa de variação real do PIB, apurada pelo IBGE, quando positiva, respectivamente para os anos de 2008 e 2009.

VI – Para fins do disposto no item V deste artigo, será utilizada a taxa de variação real do PIB para o ano de referência, divulgada pelo IBGE até o último dia útil do ano imediatamente anterior ao da aplicação do respectivo aumento real.

VII – O Poder Executivo da União divulgará a cada ano, os valores mensal, diário e horário do salário mínimo decorrentes do disposto neste artigo, correspondendo o valor diário a 1/30 (um trinta avos) e o valor horário a 1/220 (um duzentos e vinte avos) do valor mensal.

VIII - Até 31 de março de 2011, o Poder Executivo da União encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei dispendo sobre a política de valorização do salário mínimo para o período compreendido entre 2012 e 2023, inclusive.

IX - O projeto de lei de que trata o item VIII deste artigo preverá a revisão das regras de aumento real do salário mínimo a serem adotadas para os períodos de 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023.

Art. 5º Excepcionalmente, em 2010 e 2011, será concedido aos benefícios da Previdência Social com valor global superior ao do salário mínimo em 31 de dezembro do ano anterior reajuste equivalente à reposição da inflação apurada pelo Índice de Preços ao Consumidor – INPC, acrescido de aumento real equivalente a cinquenta por cento do percentual de

crescimento do Produto Interno Bruto – PIB apurado no segundo ano anterior ao do reajuste.

Art. 6º A União não poderá realizar transferências voluntárias de recursos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que, comprovadamente, descumprirem o disposto no artigo 4º desta Lei.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2009.

Deputado PEPE VARGAS
Relator