

PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 558, de 2013, de iniciativa da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que *altera o art. 29 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Benefícios da Previdência Social, modificando a fórmula de reajuste dos benefícios dos segurados da Previdência Social e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **HUMBERTO COSTA**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 558, de 2013, modifica a fórmula de reajuste dos benefícios dos segurados da Previdência Social, garantindo paridade com os reajustes ocorridos para o teto máximo de contribuição na época de concessão de cada benefício.

De acordo com a fórmula, na data anual de reajuste, os benefícios de todos os segurados passariam a ser proporcionais ao teto máximo de contribuição, de acordo com a proporção existente entre o benefício e o teto máximo de contribuição na ocasião da concessão do benefício.

O projeto decorre da Sugestão Legislativa nº 9, de 2013, apresentada pela Federação dos Trabalhadores Aposentados e Pensionistas do Rio Grande do Sul (FETAPERGS). Segundo o documento apresentado pela entidade, o objetivo da proposta é manter o poder aquisitivo dos segurados nos mesmos patamares da época de concessão dos benefícios. Esta motivação é citada pela Senadora Ana Rita, presidenta da Comissão

de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), na justificativa do projeto.

Ainda na justificativa do projeto, alega-se que alterações feitas pelo governo a partir da promulgação da Lei nº 8.213, de 1991 (que instituiu o Plano de Benefícios da Previdência Social), impuseram perdas significativas aos aposentados e pensionistas. Argumenta-se ainda que os reajustes concedidos aos benefícios com valores superiores ao de um salário mínimo foram inferiores aos reajustes concedidos aos benefícios no valor de um salário mínimo, o que trouxe perdas aos aposentados e pensionistas que recebiam os benefícios previdenciários com valores acima do salário mínimo.

A proposição veio a exame desta Comissão de Assuntos Sociais, depois de passar a tramitar como proposição de autoria da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, após aprovação, naquela comissão, de parecer favorável à Sugestão nº 9, de 2013.

II – ANÁLISE

Quanto à técnica legislativa, cabe inicialmente salientar que a ementa do projeto prevê a alteração do art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, mas a alteração pretendida, na realidade, é a do art. 41-A.

Conforme o art. 100, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre proposições que digam respeito à Previdência Social, matéria de que trata o PLS nº 558, de 2013.

Sob o aspecto formal, o projeto é constitucional. Conforme o art. 22, inciso XXIII, compete à União legislar sobre seguridade social, e, conforme o art. 48, *caput*, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Entretanto, vislumbra-se inconstitucionalidade material, por ofensa ao § 5º do art. 195 da Constituição Federal:

Art. 195

.....

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

.....

Com efeito, a proposição majora os benefícios de potencialmente milhões de beneficiários da Previdência Social, ao conceder reajustes reais a eles, sem especificar como seriam custeados.

Também nesse sentido, com relação à juridicidade, o PLS nº 558, de 2013, não se insere adequadamente na legislação em vigor. A proposição não respeita o disposto nos arts. nº 16, 17 e 24 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

.....

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

.....

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do §5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

.....

O pagamento dos benefícios da Previdência Social é definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal como despesa obrigatória de caráter continuado. Dessa forma, para respeitar o disposto na referida lei, a proposição deveria possuir estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente do reajuste dos benefícios para o exercício em que ela entrasse em vigor e para os dois subsequentes, além de demonstração da origem dos recursos para o seu custeio.

Adentrando-se no mérito, observa-se que a atual fórmula de reajuste dos benefícios contida no art. 41-A da Lei nº 8.213, de 1991, que a proposição visa alterar, já garante a manutenção do poder aquisitivo dos aposentados e pensionistas que recebem benefícios com valores maiores que um salário mínimo. Exatamente com o intuito de preservar o poder de compra desses beneficiários, o referido dispositivo define que os benefícios da Previdência Social sejam reajustados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):

Art. 41-A. O valor dos benefícios em manutenção será reajustado, anualmente, na mesma data do reajuste do salário mínimo, pro rata, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

.....

Cumprе esclarecer que o INPC é considerado o índice que melhor reflete o poder compra dos trabalhadores na faixa de um a oito salários mínimos, faixa que contempla a quase totalidade dos segurados do Regime Geral de Previdência Social. Ainda, destaca-se que o seu uso é fruto de acordo entre entidades que representam aposentados e pensionistas e o Governo Federal.

Assim, a nova fórmula de reajuste proposta no PLS nº 558, de 2013, não traria como consequência a recuperação do poder aquisitivo dos beneficiários em relação à época de concessão do benefício, mas sim aumentos reais para boa parte dos beneficiários.

Isso ocorreria porque tanto a primeira reforma da previdência (Emenda Constitucional nº 20, de 1998) quanto à segunda reforma da previdência (Emenda Constitucional nº 41, de 2003) elevaram o limite máximo de contribuição (teto) para o valor nominal de 10 salários mínimos

da época. Dessa forma, ao vincular o valor dos benefícios à proporção existente, no momento da concessão, entre o benefício e o teto, a fórmula de reajuste apresentada na proposição repassaria esses aumentos a todos os benefícios concedidos antes dessas reformas constitucionais. Apenas na reforma de 2003, a elevação do valor do teto foi de 28%.

Portanto, a alteração da fórmula de reajuste apresentada no projeto compromete a sustentabilidade do Regime Geral de Previdência Social. De acordo com a própria Sugestão nº 9, de 2013, que originou a proposição, o número de segurados que poderiam ter seus benefícios aumentados com o projeto superaria 9 milhões, o equivalente a cerca de 30% do total de beneficiários da Previdência Social. De fato, a Previdência deve manter o poder de compra de seus benefícios, conforme o § 4º do art. 201 da Constituição Federal, mas não está obrigada a prover aumentos reais. A concessão de aumentos reais para os benefícios prevista na proposição traria grande impacto financeiro nas contas da Previdência.

Ademais, observa-se que, à exceção das alterações feitas pelas referidas emendas constitucionais em dezembro de 1998 e dezembro de 2003, o reajuste do valor do limite máximo de contribuição seguiu, desde a promulgação da Lei nº 8.213, de 1991, os mesmos índices e datas usados no reajuste dos benefícios. Foram apenas nessas duas ocasiões em que houve redução da razão entre o valor do benefício e o teto. Ainda assim, mesmo essa redução não implicou perda de poder aquisitivo, que só teria ocorrido caso os reajustes dos benefícios tivessem sido inferiores à inflação. As elevações do valor do teto em magnitude maior que os reajustes dos benefícios podem ter causado aos segurados a impressão de terem sido prejudicados, mas isso não é verdade, pois não houve perda ao poder de compra de seus benefícios.

Ressalta-se ainda que, apesar da Constituição Federal e da Lei nº 8.213, de 1991, preverem apenas a manutenção do valor real dos benefícios, desde a implantação do Plano Real foram concedidos aumentos reais aos benefícios maiores que um salário mínimo em 1995, 2006 e 2010. Nesse período, a variação do valor dos benefícios acima de um salário mínimo superou a variação do INPC em 25,2%, segundo cálculo dos economistas Fabio Giambiagi e Paulo Tafner, no livro *Demografia - a ameaça invisível*. Assim, não apenas a referida lei e as elevações do teto não acarretaram perdas aos beneficiários, como nos últimos anos houve aumentos reais dos benefícios, de maior ou menor magnitude dependendo do ano em que foram inicialmente concedidos.

Por fim, também não procede a alegação feita na justificativa do projeto de que os aumentos reais dados aos benefícios no valor de um salário mínimo trouxeram perdas aos aposentados e pensionistas que recebiam benefícios com valores maiores que o mínimo. De maneira análoga à elevação do teto, a elevação do salário mínimo tampouco diminui o poder aquisitivo desses beneficiários da Previdência Social. É verdade que, como consequência dos aumentos dados ao salário mínimo, reduziu-se a razão entre o valor do benefício - para aqueles que recebem benefícios maiores que o piso nacional - e o salário mínimo. Todavia, tal fato não altera o poder de compra dos benefícios, e é uma decorrência natural da política de valorização do salário mínimo implantada nas últimas duas décadas, que objetiva, em parte, a redução da desigualdade de renda no país.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 558, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator