

PARECER Nº , DE 2023

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei nº 299, de 2023, do Senador Paulo Paim, que *modifica a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 – Plano de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social - para possibilitar ao beneficiário o direito à desaposentadoria.*

Relator: Senador **CARLOS VIANA**

I – RELATÓRIO

Vem, a exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), o Projeto de Lei nº 299, de 2023, do Senador Paulo Paim, que *modifica a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 – Plano de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social - para possibilitar ao beneficiário o direito à desaposentadoria.*

O art. 1º acrescenta o art. 122-A à Lei nº 8.213, de 1991, para que os segurados em gozo de aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição e aposentadoria especial possam renunciar ao benefício.

O segurado que optar pela “desaposentadoria” poderá solicitar novo benefício a qualquer tempo, sem a necessidade de devolver as prestações já recebidas. O cálculo do novo benefício considerará todas as contribuições vertidas à previdência, incluindo as que deram origem ao benefício original, as recolhidas durante o período de aposentadoria e após a renúncia desta.

Além disso, o projeto garante que a pensão por morte devida ao dependente também será reajustada considerando as contribuições realizadas após a aposentadoria original.

O art. 2º estabelece que a lei entrará em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

A proposição consiste na reapresentação do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 172, de 2014, de mesma autoria. O autor observa que os aposentados retornam à atividade devido a dificuldades financeiras, mas não obtêm qualquer retorno das novas contribuições vertidas.

O projeto foi distribuído a esta CAE, onde fui designado como relator. Posteriormente, seguirá para a Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa.

Não foram apresentadas emendas até o momento.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à CAE opinar sobre o aspecto econômico e financeiro do Projeto de Lei (PL) nº 299, de 2023. O projeto permite que o aposentado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) possa renunciar à sua aposentadoria e solicitar novo benefício, considerando as contribuições posteriores à instituição do benefício original, sem a necessidade de devolver os valores recebidos.

Quanto ao **mérito**, estamos inteiramente de acordo com a proposição. Atualmente, o aposentado pelo RGPS que continua trabalhando com carteira assinada é obrigado a contribuir para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), mesmo sem a perspectiva de obter qualquer contrapartida pelo tempo adicional.

A necessidade de complementar a renda é o fator preponderante para explicar o trabalho na terceira idade. As outras motivações, como a realização pessoal e o estímulo às funções do corpo, são secundárias na maioria dos casos¹. De fato, o trabalho tem se mostrado indispensável para muitos aposentados em decorrência da redução no valor médio dos benefícios concedidos pelo RGPS.

O valor médio de uma aposentadoria programada concedida pelo RGPS passou de 2 salários-mínimos para 1,3 nos últimos dez anos. No mesmo período, o valor médio diminuiu 13% em termos reais, isto é, descontando a inflação². Ademais, não podemos esquecer que o custo de vida da terceira idade

¹ 52% dos idosos são os principais responsáveis pelo sustento da casa. CNDL/SPC Brasil, 03/05/2021.

² Boletim Estatístico da Previdência Social – BEPS, agosto de 2023 e dezembro de 2014.

tem aumentado mais rapidamente do que a inflação, dada a participação dos gastos com saúde no orçamento dos idosos.

Diante desse cenário, é justo que o aposentado possa requerer o recálculo de seu benefício e, assim, obter a recompensa pelas contribuições realizadas após a concessão do benefício original. Apesar da defasagem no valor de seu benefício em relação ao custo de vida, o aposentado não poderá continuar em atividade indefinidamente.

Além disso, destacamos que a ausência de previsão legal para a “desaposentadoria” no âmbito do RGPS contrasta com a possibilidade de reversão da aposentadoria do servidor público federal, prevista nos arts. 25 e 27 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

O instituto da reversão permite o cancelamento do benefício do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), sem devolução dos valores recebidos – exatamente o que a proposição visa instituir no âmbito do RGPS. Restringir essa possibilidade ao serviço público, que paga salários médios mais elevados do que o setor privado e concede benefícios mais generosos do que o RGPS, configura tratamento desigual e flagrantemente injusto.

Em relação aos requisitos de **admissibilidade**, sem prejuízo de análises mais aprofundadas a cargo da CAS, não vislumbramos restrições à aprovação do projeto do ponto de vista da constitucionalidade, regimentalidade ou juridicidade.

Em especial, ressaltamos que o Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu, na tese de repercussão geral adotada no julgamento do Recurso Extraordinário nº 661.256/SC, que a lei poderá instituir a “desaposentadoria” e a “reaposentadoria” no âmbito do RGPS³:

No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação' ou à 'reaposentação', sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91.

Em relação à adequação orçamentária e financeira, opinamos pela não implicação do PL sobre as despesas e receitas públicas. A proposição trata

³ Recurso Extraordinário nº 661.256/SC.

da possibilidade renúncia da aposentadoria original e posterior concessão de novo benefício, não configurando criação ou alteração de despesa obrigatória, renúncia de receita e nem tampouco a criação, majoração ou extensão de benefício da seguridade social.

As resistências a essa inovação legislativa estão, em regra, associadas a possíveis efeitos na sustentabilidade do sistema previdenciário brasileiro, matéria de cunho atuarial e não orçamentário-financeiro. Sob essa perspectiva, destacamos que as contribuições realizadas após a aposentadoria original nem sempre ensejarão a majoração do benefício, sobretudo porque as fórmulas de cálculo dos proventos foram alteradas pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Nos casos em que houver acréscimo no valor do benefício, o tempo de contribuição adicional constituirá a fonte de financiamento para o reajuste devido ao segurado.

Vale destacar que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ - vinha considerando cabível a desaposentação. No entanto, o Supremo Tribunal Federal - STF, em julgamento realizado no ano de 2016, mudou esse entendimento, decidindo contra a possibilidade de aplicação de tal instituto. O fundamento da mencionada decisão foi a ausência de amparo legal para a adoção da medida. Dessa forma, o projeto de lei em exame procura sanar o óbice apontado pelo STF para o caso.

No RE 661256/SC, que firmou o entendimento contrário à desaposentação no âmbito do STF, há referência a que o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS estimou que a desaposentação representaria um acréscimo imediato de R\$ 7,65 bilhões por ano do déficit da Previdência. Em seu voto, o relator consignou também que, conforme a citada autarquia, o impacto da proposta “poderá chegar a R\$ 181,8 bilhões nos próximos 30 anos, considerando projeções de expectativa de vida e os benefícios ainda não judicializados”.

De acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Na seara constitucional, cabe repisar a previsão do art. 195, § 5º, que veda a criação, a majoração ou a extensão de benefício ou serviço da seguridade social sem a correspondente fonte de custeio total.

Registre-se ainda que a recente Emenda Constitucional nº 128/2022 acresceu o § 7º ao art. 167 da Constituição Federal, para dispor que a lei não imporá nem transferirá qualquer encargo financeiro decorrente da prestação de serviço público para a União, os estados, o Distrito Federal ou os municípios sem a previsão de fonte orçamentária e financeira necessária à realização da despesa ou sem a previsão da correspondente transferência de recursos financeiros necessários ao seu custeio, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federados e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo, na forma do inciso IV do caput do art. 7º da Constituição.

Por sua vez, o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que trata de despesa obrigatória de caráter continuado, também prevê a necessidade da apresentação prévia da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de sua entrada em vigor e nos dois subsequentes, bem como da demonstração da origem dos recursos para seu custeio, de modo a comprovar que não afetará a meta de resultado primário. Esses recursos compensatórios devem ser permanentes, obtidos por meio do aumento de receita (elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição) ou por redução de despesa continuada. Deve-se examinar também a compatibilidade da despesa com o plano plurianual (Lei nº 14.802/2024 – PPA 2024-2027) e a lei de diretrizes orçamentárias (Lei nº 14.791/2023 – LDO 2024).

A LDO 2024 determina, em seu art. 132 (caput e §2º), que as proposições legislativas e as suas emendas que importem aumento de despesa obrigatória de caráter continuado deverão ser instruídas com o demonstrativo do impacto no exercício financeiro em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, o qual deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa.

Partindo dessa estimativa inicial anual do INSS, considerando ter sido realizada a preços de 2016, a simples correção desse valor com base no reajuste do salário mínimo faz com que o impacto estimado da medida para o exercício de 2024 atinja R\$ 12,3 bilhões. Aplicando-se as estimativas para o valor do salário mínimo constantes da Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica – SPE de novembro de 2023, a atualização desse montante levaria a uma despesa adicional de R\$ 13,1 bilhões em 2025 e de R\$ 13,8 bilhões em 2026.

De acordo com o Anuário Estatístico da Previdência Social de 2016, havia 15.826.658 aposentadorias por tempo de contribuição e idade emitidas naquele ano⁴. Por sua vez, o Boletim Estatístico da Previdência Social de janeiro de 2024 informa que há 19.593.463 benefícios emitidos das mesmas espécies⁵. O crescimento relativo foi, portanto, de 23,8% no quantitativo de benefícios. Adotando como premissa que esse crescimento repercute de forma linear sobre o impacto fiscal calculado anteriormente, alcançam-se os seguintes valores anuais de impacto sobre a despesa com benefícios da Previdência Social: R\$ 15,2 bilhões para 2024, R\$ 16,2 bilhões para 2025 e R\$ 17,1 bilhões para 2026.

Quanto a fonte de custeio, na seara de gastos tributários, tem chamado atenção a elevada renúncia de receitas, por exemplo, do simples nacional (estimada em R\$ 125,4 bilhões para 2024, o que já representa 23,9% do total dos gastos tributários). Pesquisadores manifestam preocupação com a magnitude dessa renúncia e com a efetividade desse modelo tributário. O Banco Mundial divulgou recentemente estudo em que se discutem as distorções ocasionadas pelo regime do simples nacional.

Por outro lado, no que se refere às despesas obrigatórias, na página do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Cmap), estão disponíveis avaliações sobre várias políticas públicas, as quais, se revisadas, poderiam abrir espaço fiscal. A título ilustrativo, o abono salarial, que possui dotação autorizada de R\$ 27,9 bilhões para 2024, tem sido alvo de questionamentos como instrumento de política de apoio ao trabalhador, mormente por pecar na questão da focalização do gasto em cotejo com outras políticas assistenciais e laborais. Existem sugestões de aperfeiçoamento legislativo que poderiam redimensionar essa despesa e abrir espaço fiscal para outras medidas.

Quanto à técnica legislativa, propomos alguns aperfeiçoamentos na forma da **Emenda nº 1-CAE**, que visam conferir segurança jurídica às inovações do projeto. Registre-se que nossa revisão já considera as contribuições à matéria trazidas pelo Relatório ao PL nº 2567, de 2011 (PLS

⁴ Disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/outros/imagens/2018/08/aeps2016.pdf>, acesso em 22/03/2024. Não foi possível aferir o quantitativo de aposentadorias especiais a partir dos documentos consultados. De qualquer forma, o estoque de aposentadorias especiais é bem inferior àqueles de aposentadorias por tempo de serviço e por idade, de tal sorte que essa omissão não produz efeitos significativos no cálculo proposto.

⁵ Disponível em https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps012024_final.pdf, acesso em 22/03/2024.

nº 72, de 2011, no Senado), apresentado à Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa da Câmara dos Deputados em outubro de 2023⁶.

Em primeiro lugar, alteramos a redação do § 2º do art. 18 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para eliminar a contradição na lei, que atualmente veda a concessão de qualquer benefício ao aposentado que continuar trabalhando. Em segundo, acrescentamos o § 2º ao art. 25 da mesma Lei, para prever um período de carência de 60 meses entre a aposentadoria e o requerimento de recálculo ou nova aposentadoria, mediante renúncia da anterior.

Em terceiro lugar, alteramos o art. 122-A da Lei nº 8.213, de 1991, para: *a)* estabelecer que a opção pelo recálculo ou a nova aposentadoria só poderá ser exercida uma vez; *b)* definir que a concessão observará as regras previdenciárias vigentes na data do requerimento; *c)* assegurar o direito à opção pelo benefício mais vantajoso; e *d)* vedar a conversão de tempo comum em especial, e vice-versa.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 299, de 2023, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CAE (ao PL nº 299, de 2023)

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei nº 299, de 2023, a seguinte redação:

“**Art. 1º** A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações, renomeando-se o parágrafo único do art. 25 como § 1º:

‘**Art. 18.**
.....

⁶ PL nº 2567, de 2011 (PLS nº 72, de 2011).

§ 2º O aposentado pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS que permanecer em atividade sujeita a este Regime, ou a ele retornar, não fará jus a prestação alguma da Previdência Social em decorrência do exercício dessa atividade, exceto ao salário-família e à reabilitação profissional, quando empregado, e ao recálculo ou à concessão de nova aposentadoria, mediante renúncia à anterior, nos termos do art. 122-A.

.....’ (NR)

‘Art. 25.

§ 1º

§ 2º O recálculo ou a concessão de nova aposentadoria, nos termos do art. 122-A, dependerá da comprovação de período de carência correspondente a 60 (sessenta) contribuições mensais, posteriores à data de início da aposentadoria.’ (NR)

‘Art. 122-A. Ao segurado em gozo de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social, exceto aposentadoria por incapacidade permanente, será facultado o recálculo ou a concessão de nova aposentadoria, mediante renúncia à anterior, uma única vez, observado o disposto no § 2º do art. 25.

§ 1º A opção de que trata o *caput* não acarretará a devolução dos proventos mensais percebidos durante o gozo da aposentadoria objeto de recálculo ou renúncia.

§ 2º O salário de benefício terá por base todo o tempo de contribuição e todos os salários de contribuição sobre os quais tenham sido vertidas contribuições para esse Regime ou que tenham sido averbadas de outro Regime pelo segurado aposentado, sem prejuízo do disposto no § 6º do art. 26 da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, considerando-se, para fins de cálculo, as regras vigentes na data do requerimento do recálculo ou da nova aposentadoria.

§ 3º Para o segurado que tenha obtido aposentadoria especial, não será admitido o recálculo com base em tempo e salário de contribuição decorrente do exercício de atividade com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde ou associação desses agentes.

§ 4º O recálculo do valor da renda mensal do benefício limitar-se-á ao cômputo de tempo de contribuição e salários de contribuição adicionais, vedadas:

I – a conversão de tempo comum para especial;

II – a conversão de tempo especial exercido após 13 de novembro de 2019 para comum.

§ 5º Será assegurado o direito de opção pelo benefício mais vantajoso, podendo o aposentado desistir do pedido de recálculo ou renúncia em caso de redução do valor da renda mensal do benefício.

§ 6º Constatado o cumprimento do período de carência de que trata o § 2º do art. 25 sem que tenha sido requerido o recálculo de que trata o *caput*, a pensão será calculada, quando mais vantajosa, sobre o valor da aposentadoria a que teria direito o segurado instituidor, na data do óbito, após o recálculo.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator