



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira

Brasília, 26 de julho de 2006.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 312, de 19 de julho de 2006, que *“prorroga, para o trabalhador rural empregado, o prazo previsto no art. 143 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991”*.

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 01, de 2002-CN, que estabelece, *ipsis verbis*:

“Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória”.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal estabelece que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica sobre a adequação orçamentária e financeira deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem observados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória nº 312, de 2006, cinge-se a prorrogar, por mais dois anos, o prazo preconizado no art. 143 da Lei nº 8.213/1991, a qual trata dos planos de benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. A Lei nº 8.213/1991 previu prazo de quinze anos para que os segurados empregados, avulsos e especiais, da área rural, pudessem requerer aposentadoria por idade, no valor de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

um salário-mínimo, mediante a comprovação de exercício de atividade rural, ainda que descontínua, no período imediatamente anterior ao requerimento do benefício, em número de meses idêntico à carência respectiva. Referido interregno expiraria no dia 24 de julho de 2006. Editou-se, então, a MP nº 312, de 2006, para alargar o termo final para requerer o benefício, especificamente para os empregados rurais.

A Exposição de Motivos – EM nº 29/MPS, de 18 de julho de 2006, do Ministério da Previdência Social, que acompanha a MP nº 312, de 2006, esclarece que a expiração do prazo inicial não prejudica nem os segurados especiais (assim definidos no art. 11, VII, da Lei nº 8.213/1991)¹, cuja regra passa a ser aquela prevista no art. 39, I, da mesma Lei, tampouco os segurados avulsos, regidos por relação jurídica peculiar.

A Exposição de Motivos assinala, ainda, que o advento do termo final do prazo prejudicaria sobremaneira os trabalhadores rurais empregados, porquanto seriam submetidos a regras muito mais rígidas de obtenção do benefício por idade, aplicáveis aos segurados em geral. A maioria deles não lograria comprovar o cumprimento de todos os requisitos legais.

Para demonstrar a observância dos requisitos de relevância e urgência da medida provisória, a EM informa que o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 6.852/2006, com pedido de urgência constitucional, dispondo sobre a identificação, inscrição e contribuição do segurado especial, em que também consta a prorrogação do prazo aplicado para a concessão de aposentadoria aos empregados rurais. Alude que o prazo de votação do citado Projeto já se esgotou, porém o mesmo continua em tramitação nas comissões temáticas, sem nenhuma perspectiva de votação até o dia fatal de 24.07.

Infelizmente, a EM nada cita acerca de possíveis repercussões orçamentárias e financeiras da MP nº 312, de 2006.

3 SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve analisar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

¹ De acordo com o aludido dispositivo, enquadram-se como segurados especiais: o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais, o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam suas atividades, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 14 (quatorze) anos ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo. Frise-se que o Poder Executivo encaminhou, recentemente, ao Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 6.852, de 2006, em tramitação na Câmara dos Deputados, em que se redefine substancialmente o conceito de segurado especial.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Não obstante as informações encaminhadas pelo Poder Executivo, quando da edição da MP nº 312, de 2006, não tragam elementos para subsidiar a adequação orçamentária e financeira, é razoável entender que a prorrogação do prazo repercutirá de alguma forma nas despesas do RGPS. É de se admitir que o volume de concessão de aposentadorias por idade na área rural será superior com a prorrogação estabelecida pela Medida Provisória, se confrontado com a hipótese de manutenção do termo final do prazo definido inicialmente.

A Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentou Seção específica para tratar de aumento de obrigações na seara previdenciária. Seu art. 24 reproduz preceito constitucional (art. 195, §5º), dispondo que nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total.

Exige, ainda, a observância de seu art. 17, o qual prevê a necessidade de os atos que criarem ou aumentarem essas despesas serem instruídos com a estimativa do impacto fiscal e demonstrarem a origem dos recursos para seu custeio. Os atos deverão, ainda, ser acompanhados de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

Deve ser registrado que nenhuma dessas informações foi encaminhada pelo Poder Executivo neste momento.

Contudo, na Exposição de Motivos nº 14/MPS, de 28.03.2006, que acompanha o Projeto de Lei nº 6.852/2006, já referido, assevera-se que a medida *“que prorroga por mais dois anos o prazo previsto no art. 143 da Lei nº 8.213, de 1991, para o trabalhador rural empregado proporcionará aumento de despesa, estimado em 195,6 milhões para os dois anos”*. Ademais, é mencionado que os ganhos de arrecadação da Previdência compensarão, com sobras, esse acréscimo de despesa, *“atendendo assim ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001”*. Em síntese, o Poder Executivo buscou atentar para os ditames da Lei Complementar nº 101, de 2000, quando do envio do projeto de lei, porém assim não procedeu quando da posterior edição da Medida Provisória.

Por fim, cabe informar que boa parte do crescente déficit do RGPS relaciona-se à área rural, em que são concedidos e pagos benefícios sem a comprovação de contribuição prévia, aproximando-os de verdadeiros benefícios de natureza assistencial, e não previdenciária². Em 2005, consoante dados do INSS, do déficit total de R\$ 38,2 bilhões, quase R\$ 24,5 bilhões, ou 64,1% do total, refere-se à clientela rural. A prorrogação de prazo para requerer aposentadoria rural por idade, trazida pela MP nº 312, de 2006, reforça esse contexto. De todo modo, o déficit crescente da Previdência evidencia que são necessárias medidas para o aumento da formalização do vínculo previdenciário na área rural, envolvendo tanto

² Para que se tenha uma idéia da magnitude dos valores envolvidos, na Lei Orçamentária para 2006, prevê-se um gasto total de R\$ 20,1 bilhões com aposentadorias rurais, beneficiando cerca de 5,0 milhões de aposentados. Além disso, são estimadas despesas de R\$ 7,7 bilhões com pensões na área rural, contemplando 1,8 milhão de pensionistas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

empregados como trabalhadores enquadrados no conceito de segurados especiais, com vistas ao aumento da arrecadação no setor.

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 312, de 19 de julho de 2006, quanto à adequação orçamentária e financeira.

EDUARDO ANDRES FERREIRA RODRIGUEZ
Consultor de Orçamentos