



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica sobre Adequação Orçamentária e Financeira

Brasília, 17 de agosto de 2006.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 316, de 11 de agosto de 2006, que *“altera as Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e 9.796, de 05 de maio de 1999, e aumenta o valor dos benefícios da previdência social.”*

Interessado: Comissão Mista designada para emitir parecer sobre a Medida Provisória nº 316, de 11 de agosto de 2006.

1 INTRODUÇÃO

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

A Resolução nº 1, de 2002 – CN, que regula o processo legislativo de apreciação de medidas provisórias, determina, no art. 19, que o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o relator da matéria deverá elaborar nota técnica com subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira da medida provisória, a ser encaminhada aos relatores e demais membros da comissão mista no prazo de cinco dias contados da publicação da medida provisória.

A nota técnica deve atender o disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, que prescreve a abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira que deve ser procedido pela comissão mista: *“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.

2 SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A presente Medida Provisória altera o art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, acresce os artigos 21-A e 41-A à Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e o § 1º ao art. 3º da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, estabelece índice de reajuste a ser aplicado aos benefícios mantidos pela previdência social, além de revogar a legislação que especifica.

Consoante a Exposição de Motivos nº 33 – MPS, o acréscimo do art. 22 à Lei nº 8.212/91 tem como objetivo estabelecer que deve ser adotado um único grau de risco para todos os estabelecimentos da empresa para fins de contribuição para o financiamento das aposentadorias especiais e dos benefícios por incapacidade decorrentes dos ambientes de trabalho. Tal medida se justifica tendo em vista que o inciso II do mencionado artigo estabelece a contribuição de 1%, 2% ou 3%, conforme o risco da atividade preponderante da empresa seja considerado leve, médio ou grave, sem, no entanto, deixar claro que deve ser adotado um único grau de risco para toda a empresa, ainda que esta mantenha diversos estabelecimentos.

Ainda consoante a mencionada Exposição de Motivos, as normas contidas na Medida Provisória nº 316/06 também determinam que se presume caracterizada a incapacidade acidentária quando verificado nexo técnico epidemiológico entre trabalho e o agravo correspondente à morbidade causadora da incapacidade do trabalhador (Art. 21-A) e que o valor dos benefícios mantidos pela Previdência Social será reajustado anualmente pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC (Art. 41-A). Além disso, a presente Medida Provisória acrescenta parágrafo ao art. 3º da Lei nº 9.796, de 05 de maio de 1999, o qual prevê a possibilidade de acesso de servidores vinculados a regimes próprios, que migrem para outros países, a aposentadorias no exterior, mediante o cômputo do período de contribuição no Brasil.

De relevante no que tange ao impacto financeiro está o disposto no Art. 4º da Medida Provisória em exame, que determina o reajuste de até cinco inteiros e um centésimo por cento sobre os benefícios mantidos pela previdência social em 31 de março 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.*

A Medida Provisória nº 316/2006 fixou o índice máximo de 5,01% para o reajuste dos benefícios previdenciários, a partir de 1º de agosto de 2006. Aos benefícios concedidos entre 1º de maio de 2005 a 31 de março de 2006, a referida Medida Provisória fixa índices *pro rata* de reajuste.

Vale ressaltar que a Exposição de Motivos nº 33 – MPS, que acompanha a MP nº 316, de 2006, excessivamente sintética, não apresenta dados essenciais para a análise da repercussão orçamentária e financeira.

Deve-se salientar que a Medida Provisória nº 291/2006, que previa o reajuste dos benefícios previdenciários em até cinco por cento, a contar de abril de 2006, perdeu sua eficácia, tendo em vista o seu prazo de vigência ter sido encerrado no dia 10 de agosto do corrente ano. Nesse sentido, foi incluído no texto da Medida Provisória ora em análise a previsão de reajuste dos benefícios, desta feita com percentual de até cinco inteiros e um centésimo por cento. Cumpre esclarecer que a série histórica do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, divulgada pelo IBGE, registra variação acumulada pouco superior a 3,2% entre maio de 2005 e março de 2006 (interregno de 11 meses levado em conta para a definição do reajuste). Estaria sendo concedido, portanto, aumento real de aproximadamente 1,7% aos segurados da Previdência, motivo por que o Poder Executivo fez uso de medida provisória.

Diante da já citada carência de informações da Exposição de Motivos que acompanha a MP nº 291, de 2006, foram mantidos contatos informais junto ao Ministério da Previdência Social e à Casa Civil da Presidência da República, com vistas a se obter dados referentes ao impacto fiscal do reajuste. Segundo técnicos da Casa Civil, o impacto do aumento real de 1,7% atingiria aproximadamente R\$ 954 milhões no exercício de 2006, se contado desde o mês de abril, conforme determinava a já referida Medida Provisória nº 291/2006. De todo modo, o Congresso Nacional ressentiu-se de um demonstrativo que discrimine, pormenorizadamente, os efeitos da MP sobre as finanças da União, o qual deveria constar da Exposição de Motivos.

Destaque-se que o art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa seja acompanhada de:

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

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias¹.

Além disso, a LRF, em seu art. 17, define como despesa obrigatória de caráter continuado o gasto corrente derivado de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Os atos que criarem ou aumentarem essas despesas deverão ser instruídos com a estimativa do impacto fiscal e demonstrar 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.

¹ Em relação à Lei Orçamentária para 2006, as dotações do Fundo do Regime Geral de Previdência Social levaram em conta um aumento de 5,03% para os benefícios, muito semelhante ao reajuste efetivo, porém certamente não levaram em conta a antecipação do reajuste para o mês de abril de 2006 determinada pela Medida Provisória nº 291/2006.

A MP nº 316 gera obrigação futura para a União, consistente na concessão de aumento real para os benefícios previdenciários. Isso porque o ordenamento jurídico, até então, previa apenas a preservação do valor real dos benefícios. Abstraindo-se o mérito do aumento concedido, convém ressaltar que os requisitos previstos na LRF não foram observados pelo Poder Executivo, restando ao Congresso Nacional solicitar, formalmente, os demonstrativos e demais informações previstas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, vale mencionar que, na Lei Orçamentária para 2006 – Lei nº 11.306, de 16.05.2006, as despesas do Regime Geral da Previdência Social foram fixadas tendo por base um aumento de 5,03% para os benefícios, mas não levaram em conta a antecipação do reajuste para o mês de abril de 2006 determinada pela Medida Provisória nº291/2006.

4 CONCLUSÃO

São esses os subsídios que nos parecem relevantes para a apreciação da comissão mista quanto à adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 316, de 2006.

ANDRÉ MIRANDA BURELLO
Consultor de Orçamentos