

# COMISSÃO MISTA DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.093, DE 2021

## MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.093, DE 2021

Altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a divulgação do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado ALTINEU CÔRTEZ

### I - RELATÓRIO

A Medida Provisória (MPV) nº 1.093, de 31 de dezembro de 2021, “Altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre a divulgação do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social”. Para tanto, dispõe que o Ministério do Trabalho e Previdência divulgará mensalmente o resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o qual deve considerar as renúncias previdenciárias em adição às receitas realizadas, para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime. Para os demais fins, apenas serão consideradas as receitas efetivamente arrecadadas e as despesas orçamentárias e financeiras efetivamente liquidadas e pagas. As renúncias previdenciárias serão apuradas conforme informações prestadas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Economia.

A MPV nº 1.093, de 2021, revoga o inciso IV do caput e o § 2º do art. 9º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. O primeiro dispositivo determina que “a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 68 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)”, para fins do disposto nos arts. 7º

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Altineu Côrtes

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222696914400>



e 8º da referida Lei. Já o § 2º, por sua vez, dispõe que “A compensação de que trata o inciso IV do caput será feita na forma regulamentada em ato conjunto da Secretaria da Receita Federal do Brasil, Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e Ministério da Previdência Social, mediante transferências do Orçamento Fiscal.” Os arts. 7º e 8º da referida Lei, com redação dada pela Lei nº 14.288, de 31 de dezembro de 2021, dispõem acerca das empresas que poderão, até 31 de dezembro de 2023, contribuir sobre o valor da receita bruta em substituição às contribuições sobre a folha de salários e remunerações de que tratam os incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 00015/2021 MTP, assinada pelo Ministro do Trabalho e Previdência, em 30 de dezembro de 2021, a medida tem por objetivo revogar a necessidade de compensação pela União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS), pela desoneração da folha de pagamentos de que tratam os arts. 7º a 9º da Lei nº 12.546, de 2011. Segundo a EM, referida compensação “demonstrou-se ao longo dos anos uma despesa inadequada do ponto de vista orçamentário e insuficiente para os fins que se buscava, que era o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, pelo menos na modalidade urbana.”

A inadequação da apuração decorreria do fato de que o Tesouro Nacional já complementa o orçamento do RGPS com dotações do Orçamento Fiscal, uma vez que o déficit do RGPS “é muito superior à receita que o Tesouro repassa referente à compensação da desoneração da folha.” Enquanto a compensação correspondeu a R\$ 9,4 bilhões em 2020, o déficit do RGPS chegou a R\$ 259,1 bilhões, mesmo incluindo a compensação.

Ressalta-se, ainda, que a compensação pela desoneração da folha é uma despesa intraorçamentária e sem impacto primário, com o objetivo apenas de evidenciar a existência de uma renúncia na apuração do RGPS. Ressaltou, ainda, que há outras renúncias previdenciárias que impactam o resultado do RGPS, em volume bastante superior à desoneração da folha de pagamentos, notadamente o Simples Nacional e as entidades filantrópicas, que chegaram a R\$ 47,3 bilhões em 2019, mais de quatro vezes a renúncia da desoneração da folha, que chegou a R\$ 10,2 bilhões no mesmo ano.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Altineu Côrtes

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222696914400>



Assim, considera mais adequado que o resultado do RGPS seja apurado, para efeito de aferição do equilíbrio financeiro do regime, excluindo todas as renúncias previdenciárias, inclusive a desoneração da folha de pagamentos da Lei nº 12.546, de 2011. Considerando que a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil realiza a apuração das renúncias previdenciárias, que constam do Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT), anexado ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), esclarece-se que a proposta prevê que a apuração das renúncias que constarão do resultado do RGPS será realizada por aquele órgão, garantindo maior transparência à apuração do resultado do RGPS.

A EM destaca que a proposta é fundamental para garantir a sanção do Projeto de Lei nº 2.541, de 2021 – transformado na Lei nº 14.288, de 2021 –, que tem por objetivo prorrogar o prazo referente à contribuição previdenciária sobre a receita bruta de que trata a Lei nº 12.546, de 2011, e o prazo referente ao acréscimo de alíquota da Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior (Cofins-Importação) de que trata a Lei nº 10.865, de 2004, medidas consideradas importantes para evitar que eventual retomada da contribuição sobre a folha prejudicasse a retomada de empregos ao aumentar os custos de contratação de mão de obra em vários setores.

Ressaltou-se, ainda, que o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 19, de 2021, que contém o Projeto de Lei Orçamentária de 2022 (PLOA 2022), não previu orçamento para a despesa referente à compensação para a desoneração da folha, justificando-se a urgência e relevância da Medida. Assim, “ao revogar a necessidade de compensação pela desoneração da folha ao FRGPS, tornará desnecessária a previsão de dotação orçamentária, tendo em vista que assim como as demais renúncias previdenciárias, terá impacto apenas sobre a receita e não sobre a despesa”.

Em respeito ao art. 2º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002 – CN, no dia da publicação da MPV sob exame no Diário Oficial da União, o seu texto foi remetido ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva mensagem e de documento expondo a motivação do ato.



Nos termos do art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, foram apresentadas cinco emendas de comissão à MPV nº 1.093, de 2021. Registre-se que foi retirada a Emenda nº 3 pelo autor, Senador Jaques Wagner.

O quadro a seguir apresenta uma descrição resumida do conteúdo das emendas:

Nº	Autor	Descrição
1	Senador Paulo Paim (PT/RS)	Suprime o art. 2º da MPV, que revoga o inciso IV do caput e o § 2º do art. 9º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. A supressão do art. 2º mantém a obrigação de a União compensar o FRGPS pela substituição da contribuição incidente sobre a folha de remunerações dos empregados, avulsos e contribuintes individuais por contribuição incidente sobre a receita bruta.
2	Senador Paulo Paim (PT/RS)	Dá nova redação ao § 1º do art. 80 da Lei nº 8.212, de 1991, alterado pelo art. 1º da MPV. Diferentemente do que dispõe a MPV, que permite a soma das renúncias previdenciárias às receitas realizadas apenas para fins de aferição do equilíbrio financeiro do RGPS, a emenda propõe que o Ministério do Trabalho e Previdência divulgará, mensalmente, o resultado financeiro do RGPS, no qual considerará, para todos os fins, as renúncias previdenciárias, em adição às receitas realizadas, as receitas efetivamente arrecadadas e as despesas orçamentárias e financeiras efetivamente liquidadas e pagas.
4	Senador Jaques Wagner (PT/BA)	Idêntica à Emenda nº 1.
5	Senadora Zenaide Maia (PROS/RN)	Idêntica à Emenda nº 1.

Ressalte-se que a MPV sob exame está sendo instruída perante o Plenário, em caráter excepcional, por força do parágrafo único do art. 2º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, em vigor enquanto perdurar a situação de emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da Covid-19.

Nesse contexto, passamos a proferir o parecer de Plenário, em substituição à Comissão Mista, no tocante à Medida Provisória nº 1.093, de 2021, e às emendas a ela apresentadas.

É o relatório.



## II - VOTO DO RELATOR

### II.1 – DA ADMISSIBILIDADE

#### II.1.1 – DO ATENDIMENTO AOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA

A medida provisória em análise atende aos requisitos de relevância e urgência, previstos no art. 62, *caput*, da Constituição Federal.

Como se depreende da mensagem do Presidente da República e da exposição de motivos que lhe segue, os fundamentos da urgência e da relevância justificam-se pelo fato de que o PLN nº 19/2021 não previu orçamento para a despesa referente à compensação para a desoneração da folha. Desse modo, ao revogar a necessidade de compensação pela desoneração da folha, será desnecessária a previsão de dotação orçamentária, uma vez que todas as renúncias previdenciárias terão impacto apenas sobre a receita e não sobre a despesa, verificando-se as razões de relevância e urgência da Medida.

#### II.1.2 – DA CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E TÉCNICA LEGISLATIVA

No que se refere à constitucionalidade formal, constatamos que a matéria em apreço é passível de regulamentação por medida provisória, pois não incide em nenhuma das restrições contidas no art. 62, §§ 1º e 10, e no art. 246 da Constituição Federal.

Ressalte-se, ainda, que é da competência privativa da União legislar sobre seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à previdência social, objeto da MPV em análise, além de saúde e assistência social, na forma do art. 195 da CF.

No tocante à constitucionalidade material, entendemos que a Medida Provisória nº 1.093, de 2021, não viola dispositivos de natureza material da Carta Magna. Na organização da previdência social, devem ser observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, “na forma da lei”,

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Altineu Côrtes

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222696914400>



conforme disposto no art. 201 da Constituição. Dessa forma, há margem de atuação do legislador no que tange à aferição do equilíbrio financeiro do RGPS.

Pelos mesmos fundamentos, entendemos que as Emendas de nº 1, 2, 4 e 5, apresentadas perante a Comissão Mista, são constitucionais, ainda que proponham critério diverso de apuração do equilíbrio financeiro do RGPS.

Quanto à juridicidade da matéria, entendemos que a MPV nº 1.093, de 2021, e as emendas a ela apresentadas perante a Comissão Mista são jurídicas, pois se harmonizam com o ordenamento jurídico pátrio em vigor, não violam qualquer princípio geral do Direito, além de possuírem os atributos próprios a uma norma jurídica (novidade, abstração, generalidade, imperatividade e coercibilidade).

Em relação à técnica legislativa, também não verificamos vícios na MPV e nas emendas a ela apresentadas. Os respectivos textos estão de acordo com os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

### **II.1.3 – DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

Quanto à admissibilidade financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.093, de 2022, não se vislumbrou desrespeito às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

De fato, o objeto da medida provisória, tão-somente, é revogar a necessidade de compensação pela União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) pela desoneração da folha de pagamentos de que tratam os arts. 7º a 9º da Lei nº 12.546, de 2011. Tal compensação representa uma despesa intraorçamentária, que, a rigor, não possui impacto no resultado primário, uma vez que constitui uma despesa no orçamento fiscal e uma receita no orçamento da seguridade.

Nesses casos, torna-se aplicável o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, que dispõe que somente as proposições que importem



aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária.

Em adição, o art. 1º, § 2º, da NI/CFT prescreve que se sujeitam obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos Orçamentos, sua forma ou seu conteúdo. No entanto, quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira, o art. 9º da NI/CFT determina que se deve concluir no voto final que à comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

No tocante às emendas, elas são meramente normativas, não acarretando repercussão direta ou indireta na receita ou na despesa da União.

## II.2 – DO MÉRITO

A Medida Provisória nº 1.093, de 2021, tem por objetivo extinguir a compensação devida pela União ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social (FRGPS) em decorrência da desoneração da folha de pagamento prevista na Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Dispõe que o Ministério do Trabalho e Previdência divulgará mensalmente o resultado financeiro do RGPS, no qual devem ser consideradas as renúncias previdenciárias em adição às receitas realizadas para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime, e, para os demais fins, apenas as receitas efetivamente arrecadadas e as despesas orçamentárias e financeiras efetivamente liquidadas e pagas.

O RGPS deve atender aos segurados e dependentes em função de uma série de riscos sociais, como incapacidade laborativa temporária ou permanente, idade avançada e morte. Como parte integrante do sistema de seguridade social, juntamente com a saúde e a assistência social, dispõe a Constituição que o financiamento da previdência deve se dar por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de contribuições sociais: dos empregadores sobre a folha de pagamentos, receita,





faturamento e lucro; dos trabalhadores e demais segurados; sobre a receita de concursos de prognósticos; e do importador de bens ou serviços do exterior.

Ainda que a previdência não seja financiada apenas com recursos de contribuições sociais, mas também mediante recursos do orçamento fiscal da União, a teor do art. 195 da Constituição, esse dispositivo deve ser interpretado em harmonia com a determinação contida no art. 201 da Constituição, consistente na observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

Por meio da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, empresas de alguns setores foram autorizadas a contribuírem sobre o valor da receita bruta, em substituição às contribuições previstas nos incisos I e III do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. A fim de estimular a contratação e manutenção de empregos, a substituição da base de cálculo foi modulada de forma a reduzir a carga tributária devida à Previdência, a qual fazia jus, por outro lado, a uma compensação equivalente à renúncia estimada.

Na exposição de motivos que acompanha a MPV nº 1.093, de 2021, destaca-se a importância da proposta para garantir a sanção do Projeto de Lei nº 2.541, de 2021, que tinha por objetivo prorrogar o prazo da desoneração da folha tratado pela Lei nº 12.546, de 2011, medida importante para incentivar a retomada de empregos mediante a manutenção da redução dos custos de contratação de mão-de-obra em vários setores.

O Projeto de Lei nº 2.541, de 2021, foi aprovado e sancionado na forma da Lei nº 14.288, de 31 de dezembro de 2021, que prorrogou a desoneração da folha até 31 de dezembro de 2023. Ocorre que, no Projeto de Lei Orçamentária de 2022 (Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 19, de 2021), anteriormente aprovado pelo Congresso Nacional, não há previsão de recursos para a referida compensação.

Ao extinguir a necessidade de compensação pela desoneração, a MPV nº 1.093, de 2021, viabiliza a prorrogação da desoneração, pois será desnecessária a previsão de dotação orçamentária para o pagamento dessa verba ao FRGPS. A medida é de suma importância para a redução do desemprego, que chegou a 12,1% em dezembro de 2021, atingindo 12,9 milhões de





brasileiros<sup>1</sup>, pois mantém a redução dos custos de contratação por parte das empresas beneficiadas.

No tocante ao equilíbrio financeiro do RGPS, a medida apresenta uma solução tecnicamente superior à previsão de compensação, em nossa visão.

De acordo com o Quadro VII da planilha de gastos tributários do Projeto de Lei Orçamentária de 2020, o valor estimado de desoneração da folha correspondeu, naquele ano, a R\$ 10,4 bilhões. Segundo a exposição de motivos da MPV nº 1.093, de 2021, o número que de fato se confirmou foi de R\$ 9,4 bilhões. Ocorre que há uma série de outras renúncias de receitas que não estão acompanhadas de compensações financeiras ao RGPS. Nas Projeções à PLOA 2020, o total de renúncias referentes às contribuições previdenciárias chegou a R\$ 69,5 bilhões.<sup>2</sup> O valor total supera em mais de seis vezes a renúncia referente à desoneração da folha, abarcando “Desoneração da Folha de Salários” (R\$ 10,4 bilhões), “Dona de Casa” (R\$ 0,2 bilhão), “Emprego Verde e Amarelo” (R\$ 0,9 bilhão), “Entidades Filantrópicas” (R\$ 14,2 bilhões), “Exportação da Produção Rural” (R\$ 8 bilhões), “Funrural” (R\$ 3,4 bilhões), “MEI - Microempreendedor Individual” (R\$ 2,9 bilhões) e “Simples Nacional” (R\$ 29,4 bilhões). Com exceção da desoneração da folha, nenhuma dessas renúncias estava acompanhada de qualquer medida de compensação ao FRGPS.

Embora todas essas políticas públicas sejam relevantes, elas não podem ser consideradas como de responsabilidade do RGPS, pois, além de não se prestarem a custear o pagamento de suas prestações, acabam por agravar as suas necessidades de financiamento. Para o ano de 2020, apurou-se que o regime teve um déficit de R\$ 259,1 bilhões, que foi amenizado, no tocante às renúncias, apenas pela compensação da desoneração da folha, que chegou, como destacado, a R\$ 9,4 bilhões. Se tivessem sido consideradas as demais renúncias de contribuições previdenciárias, como propõe a MPV nº

<sup>1</sup> G1. **Desemprego cai para 12,1% em outubro, mas ainda atinge 12,9 milhões, aponta IBGE.** Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/12/28/desemprego-cai-para-121percent-em-outubro-aponta-ibge.ghtml>>

<sup>2</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA – Receita Federal. **Gastos Tributários – Previsões PLOA.** Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/dgt-ploa>>.



1.093, de 2021, o resultado negativo seria reduzido para, aproximadamente, R\$ 199,0 bilhões.

Assim, entendemos que a Medida Provisória nº 1.093, de 2021, merece ser acolhida, pois, além de viabilizar a prorrogação da desoneração da folha de pagamentos, aperfeiçoa o ordenamento jurídico no tocante à forma de aferição do equilíbrio financeiro da previdência social.

Diante disso, nosso voto é pela aprovação a Medida Provisória nº 1.093, de 2021.

### II.3 – CONCLUSÃO DO VOTO

Ante o exposto, pela Comissão Mista, votamos:

a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.093, de 2021;

b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória nº 1.093, de 2021, e das emendas a ela apresentadas perante a Comissão Mista;

c) pela não implicação sobre as despesas ou receitas públicas da Medida Provisória nº 1.093, de 2021, e das Emendas nº 1, 2, 4 e 5;

d) no mérito:

d.1) pela aprovação da Medida Provisória nº 1.093, de 2021; e

d.2) pela rejeição das Emendas nº 1, 2, 4 e 5.

Sala das Sessões, em            de            de 2022.

Deputado ALTINEU CÔRTEZ

Relator

2022-11



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Altineu Côrtes  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD222696914400>

