

# Nota Técnica



Departamento Interministerial de  
Estatística e Estudos Sócio-Econômicos

número 1 – abril de 2005

## **Medida Provisória 242 – Impactos sobre os trabalhadores**

## **DIEESE**

### **Direção Executiva**

Carlos Andreu Ortiz – Presidente  
STI. Metalúrgicas de São Paulo  
João Vicente Silva Cayres – Vice-presidente  
Sind. Metalúrgicos do ABC  
Antonio Sabóia B. Junior – Secretário  
SEE. Bancários de São Paulo  
Mônica Oliveira L. Veloso – Diretora  
STI. Metalúrgicas de Osasco  
Paulo de Tarso G. Paixão – Diretor  
STI. Energia Elétrica de Campinas  
Zenaide Honório – Diretora  
APEOESP  
Pedro Celso Rosa – Diretor  
STI. Metalúrgicas de Curitiba  
Paulo de Tarso G. B. Costa – Diretor  
Sind. Energia Elétrica da Bahia  
Hugo Perez – Diretor  
STI. Energia Elétrica de São Paulo  
Ivo Wanderley Matta – Diretor  
SINDBAST – SE. Centrais Abastec. Alimentos SP  
Mara Luzia Feltes – Diretora  
SEE. Assessoria Perícias e Porto Alegre  
Célio Ferreira Malta – Diretor  
STI. Metalúrgicas de Guarulhos  
Eduardo Alves Pacheco – Diretor  
CNTT/CUT

### **Direção técnica**

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico  
Ademir Figueiredo – coordenador técnico de relações sindicais  
Vera Lúcia Mattar Gebrim – coordenadora de pesquisas

# MP 242 – Impacto sobre os trabalhadores

## Apresentação

**E**m 28 de março de 2005, o Ministério da Previdência publicou a Medida Provisória nº 242, que altera a legislação do Regime Geral de Previdência Social – RGPS (Lei n.º 8.213/1991), introduzindo ações para a redução da sonegação e de fraudes e novas regras para concessão de benefícios como auxílio-doença, auxílio-acidente e aposentadorias por invalidez e especial. A medida é parte de um conjunto de outras, utilizadas pelo governo para reduzir o déficit previdenciário em R\$ 22 milhões.

Segundo dados divulgados pelo Ministério da Previdência Social, a quantidade de auxílios-doença emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) apresentou crescimento acelerado entre 2000 e 2004. Em dezembro de 2000, o Instituto emitiu 492.084 auxílios-doença contra 1.382.195 no mesmo mês de 2004, o que significa elevação de cerca de 181%. Os gastos, que eram equivalentes a 3,15% do total de despesas com benefícios em 2000, passaram a representar 7,55% em 2004. Para 2005, o Ministério estima que sejam emitidos entre 1,3 milhão e 1,5 milhão de auxílios-doença. Assim, a Previdência considera que as regras vigentes para o cálculo do valor do auxílio-doença incentivarão a continuidade do beneficiário na condição de recebedor, pois o valor do benefício poderia ser superior ao seu último salário.

Entretanto, as mudanças no cálculo do auxílio-doença têm impactos negativos sobre os trabalhadores, dada a alta rotatividade da mão-de-obra e a acentuada redução da renda do trabalho verificada nos últimos anos.

Esta *Nota Técnica* tem como meta examinar algumas questões referentes à Medida Provisória, com o objetivo de subsidiar o movimento sindical neste debate.

## Caracterização do auxílio-doença

A legislação previdenciária assegura aos trabalhadores contribuintes do INSS auxílios em caso de doenças e acidentes. São eles: auxílio-doença previdenciário, auxílio-doença acidentário e auxílio-acidente.

### *a) Auxílio-doença previdenciário*

O auxílio-doença previdenciário é devido ao trabalhador que ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de 15 dias consecutivos. Nos

primeiros 15 dias do afastamento, cabe à empresa o pagamento do salário. No caso dos autônomos ou empregados domésticos, o benefício é pago diretamente pela Previdência desde o primeiro dia do afastamento, no valor de 91% do salário de benefício. Para ter direito ao auxílio-doença, é necessário cumprir a carência de, no mínimo, 12 contribuições previdenciárias. Esse prazo não será exigido em caso de acidentes de qualquer natureza. Para concessão de auxílio-doença, é necessária a comprovação da incapacidade em exame realizado pela perícia médica da Previdência Social.

*b) Auxílio-doença acidentário*

O auxílio-doença acidentário é o benefício concedido ao segurado incapacitado para o trabalho em decorrência de acidente de trabalho ou de doença profissional. Considera-se acidente de trabalho aquele ocorrido no exercício de atividades profissionais, a serviço da empresa ou no trajeto casa-trabalho-casa. Para solicitá-lo, é preciso preenchimento do formulário de Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), que deve ser encaminhado ao INSS juntamente com o atestado médico de afastamento do trabalho, para que seja realizada uma perícia médica. Também neste caso, cabe à empresa o pagamento do salário do trabalhador nos primeiros 15 dias do afastamento e, posteriormente, à Previdência Social. Enquanto recebe auxílio-doença por acidente de trabalho ou doença ocupacional, o trabalhador é considerado licenciado e tem estabilidade por 12 meses após o retorno às atividades.

*c) Auxílio-acidente*

O auxílio-acidente é concedido, como indenização, ao trabalhador vítima de seqüelas decorrentes de acidente, que impliquem:

- Redução da capacidade para o trabalho que exija maior esforço ou necessidade de adaptação para exercer a mesma atividade, independentemente de reabilitação profissional.
- Redução da capacidade para o trabalho que impeça, por si só, o desempenho da atividade que exercia na época do acidente, porém não de outra, do mesmo nível de complexidade após a reabilitação profissional.
- Redução da capacidade para o trabalho que impeça, por si só, o desempenho da atividade que exercia na época do acidente, porém não de outra, de nível inferior de complexidade, após a reabilitação profissional.

Para a concessão do auxílio-acidente não é exigido tempo mínimo de contribuição. O benefício vigora a partir do dia seguinte ao término do auxílio-doença e deve ser pago, mensalmente, até a aposentadoria do trabalhador. Seu valor corresponde a 50% do salário de contribuição do acidentado vigente no dia do acidente, não sendo cumulativo com qualquer outro benefício.

## **Indicadores de mercado de trabalho**

O mercado de trabalho brasileiro apresenta características de crescente precarização. Em 2003, do total de ocupados no país, 32% tinham carteira assinada e 6,6% eram funcionários públicos estatutários ou militares. Os assalariados sem carteira de trabalho assinada, conta-própria, trabalhadores não remunerados ou que trabalham para o próprio consumo, ou, ainda, que trabalham na construção para o próprio uso somavam 57,2% dos ocupados e possuíam vínculos vulneráveis, sem garantia de acesso a direitos e benefícios da legislação trabalhista.

No Brasil, em 2003, 30,9% dos ocupados estavam em seu atual trabalho há menos de um ano e 54,7%, ocupavam seus postos há menos de quatro anos. No mesmo período, o percentual de contribuintes para a Previdência era de 46,1% do total de ocupados no mercado de trabalho.

A precarização se expressa, também, nas altas taxas de rotatividade da mão-de-obra, superior a 30% no Brasil. Igualmente é representada na redução sistemática da renda do trabalho, que, entre 1998 e 2003 apresentou queda de 17,1%, correspondendo a uma taxa média anual de -1,1%.

**TABELA 1**  
**Indicadores selecionados de mercado de trabalho**  
**Brasil – 2003**

<b>Tempo de Permanência no Trabalho Principal (2003)</b>	<b>%</b>
Até 5 meses	12,0
de 6 a 11 meses	7,2
1 ano	11,7
2 a 4 anos	23,7
5 a 9 anos	17,1
10 anos ou mais	28,2
<b>Formalização do Mercado de Trabalho (2003)</b>	
Assalariados com carteira assinada - 2003	32,0
Estatutários ou militares –2003	6,6
<b>Previdência (2003)</b>	
Contribuição para Previdência – 2003	46,1
<b>Renda (2003)</b>	
Crescimento do Rendimento Médio – 1998-2003	-17,1
Taxa de Crescimento Anual do Rendimento Médio - 1998-2003	-1,1
Crescimento Do Rendimento Médio – 1998-2003 - 10 % mais pobres	-21,6
Crescimento do Rendimento Médio – 1998-2003 - 20 % mais pobres	-9,3
Fonte: IBGE. PNAD 2003; MTE. RAIS e CAGED	
Elaboração: DIEESE	

## **A Medida Provisória 242/2005**

O quadro a seguir apresenta os dispositivos para a concessão do benefício de auxílio-doença que foram modificados pela Medida Provisória 242. Na primeira coluna, estão descritas as regras vigentes. Na segunda coluna, as modificações introduzidas pela MP. Na terceira, estão previstos os possíveis impactos das alterações sobre os trabalhadores.

**QUADRO 1**

**Comparação das formas de concessão do auxílio-doença antes e depois da MP 242 e possíveis impactos da mudança**

<b>Como é hoje a concessão do auxílio doença</b>	<b>Medida Provisória nº 242</b>	<b>Possíveis Impactos</b>
80% da média dos 100 maiores salários recebidos em todo o período contributivo, corrigidos. <sup>1</sup>	<b>Incisos II e III do artigo 29</b> - Média do salário dos últimos 36 meses, limitado ao valor do último salário recebido.	1) Trabalhadores sujeitos à alta rotatividade tendem a receber benefícios menores. 2) Rebaixamento do benefício será permanente para aqueles que se aposentarem por invalidez e transitório para os beneficiários de auxílio-doença.
O tempo de carência de contribuição é de 12 meses para adquirir o direito ao auxílio-doença. Para quem interrompeu temporariamente a contribuição e voltou à situação de segurado, a carência é de quatro meses.	<b>Artigo 3</b> – o segurado que contribuiu durante 12 meses e interrompeu a contribuição, deverá efetuar mais 12 contribuições (e não mais quatro) para readquirir o direito ao auxílio doença. <sup>2</sup>	1) Tendo em vista o desemprego de longa duração <sup>3</sup> , o aumento do tempo de contribuição é prejudicial aos trabalhadores que perderam seus empregos e tendem a deixar de contribuir para a previdência. 2) É alta a proporção de trabalhadores que terão dificuldade de contribuir para a Previdência por 12 meses consecutivos, dado que 30% permanecem por menos de um ano no mesmo emprego.
Após 10 anos, há uma consolidação do pagamento e o governo não pode rever nem suspender pagamentos.	<b>Artigo 1</b> - Suspensão dessa regra nos casos de fraude ou comprovada má-fé.	

Nota: 1) Esta regra vale para os trabalhadores inscritos na Previdência a partir de novembro de 1999. Para aqueles inscritos antes desta data, o benefício corresponde à média dos 80% maiores salários de contribuição, corrigidos monetariamente, desde julho de 1994, e não de todo o período de contribuição.  
2) Não existe tempo mínimo para concessão nos casos de acidente de qualquer natureza (trabalho ou fora do trabalho) ou de doenças profissionais.  
3) Na Região Metropolitana de São Paulo, o tempo médio de procura por trabalho foi de 55 semanas em 2004.

Cabe destacar que, para a concessão de auxílio-doença em casos de acidente de qualquer natureza (no trabalho ou fora do trabalho) ou de doenças profissionais, permanece a não exigência de carência. Entretanto, a identificação do acidente de trabalho e doenças profissionais é muito precária, em que pese a importância da resolução nº 1.236, de 28 de abril de 2004 no combate à subnotificação. A enorme diferença entre o número de benefícios concedidos como auxílio-doença previdenciária e auxílio-doença por acidente de trabalho em 2004 demonstra a dimensão do problema da subnotificação. Foram 1.382.194 benefícios a título de auxílio-doença comum e 132.191 benefícios por acidente de trabalho.

## Posição das Centrais

A CUT e a Força Sindical fizeram pronunciamentos sobre a MP 242, que seguem abaixo:

**Central Única dos Trabalhadores** - O presidente da CUT, Luiz Marinho, enviou em 30/03, carta ao ministro da Previdência, Romero Jucá, pedindo que seja editada nova medida provisória para o programa de modernização da Previdência Social, garantindo direitos já adquiridos dos trabalhadores no que se refere à concessão de auxílio-doença. Cópia do documento foi enviada também ao presidente Lula e ao ministro da Casa Civil, José Dirceu (veja anexo).

**Força Sindical** - O presidente da Força Sindical, Paulo Pereira da Silva, Paulinho, enviou, em 5 de abril, carta ao ministro da Previdência, Romero Jucá, e ao presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, reivindicando o fim da Medida Provisória 242. Esta medida reduz os valores de renda mensal do auxílio previdenciário dos trabalhadores vitimados por acidente ou doença. Por entender que prejudica os trabalhadores, a Força Sindical condena totalmente a adoção da medida e solicita a imediata suspensão dela (veja anexo).

### O debate com o Ministro da Previdência

O ministro da Previdência Social Romero Jucá esteve em reunião com a Central Única dos Trabalhadores - CUT e com a Força Sindical, dia 19 de abril de 2005, na sede da CUT em São Paulo debatendo possíveis alterações na MP.

O ministro concordou em manter a base de cálculo anterior à Medida e comprometeu-se a estudar alternativas para outras duas pendências: a carência e o teto.

Foi agendada nova reunião na próxima semana entre o relator da MP, deputado Henrique Fontana, o líder do governo na Câmara, Arlindo Chinaglia, e as centrais sindicais para a discussão das alterações.

# Anexos

1. Medida Provisória 242
2. Carta enviada pelo presidente da CUT, Luiz Marinho, ao ministro da Previdência e Assistência Social, Romero Jucá Filho
3. Carta enviada pelo presidente da Força Sindical, Paulo Pereira da Silva, ao ministro da Previdência e Assistência Social, Romero Jucá Filho, com cópias para o ministro do Trabalho e Emprego, Ricardo Berzoini e para o presidente da Câmara dos Deputados, Severino Cavalcanti

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 242, DE 24 DE MARÇO DE 2005 - DOU DE 28/3/2005**

***Altera dispositivos da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.***

***O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:***

Art. 1º Os arts. 29, 59 e 103-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passam a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.29. ....

.....

II - para os benefícios de que tratam as alíneas "a" e "d" do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondente a oitenta por cento de todo o período contributivo;

III - para os benefícios de que tratam as alíneas "e" e "h" do inciso I do art. 18, e na hipótese prevista no inciso II do art. 26, na média aritmética simples dos trinta e seis últimos salários-de-contribuição ou, não alcançando esse limite, na média aritmética simples dos salários-de-contribuição existentes.

.....

§ 10. A renda mensal do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, calculada de acordo com o inciso III, não poderá exceder a remuneração do trabalhador, considerada em seu valor mensal, ou seu último salário-de-contribuição no caso de remuneração variável." (NR)

"Art. 59. ....

Parágrafo único. Não será devido auxílio-doença ao segurado que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social já portador da doença ou da lesão invocada como causa para o benefício, salvo quando a incapacidade, após cumprida a carência, sobrevier por motivo de progressão ou agravamento dessa doença ou lesão." (NR)

"Art. 103-A. O direito de a Previdência Social anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os seus beneficiários decai em dez anos, contados da data em que foram praticados, salvo nos casos de fraude ou comprovada má-fé do beneficiário.

.....

§ 2º Qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato considera-se exercício do direito de anular e interrompe, de imediato, o decurso do prazo decadencial.

§ 3º A partir da impugnação da validade do ato administrativo, a Previdência Social terá o prazo de três anos para decidir sobre sua manutenção ou revisão.

§ 4º Presume-se a má-fé do beneficiário nos casos de percepção cumulativa de benefícios vedada por lei, devendo ser cancelado o benefício mantido indevidamente." (NR)

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor da data de sua publicação.

Art. 3º Fica revogado o parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991.

Brasília, 24 de março de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

**LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA**

**Romero Jucá**

**Este texto não substitui o publicado no DOU DE 28/3/2005**

São Paulo, 30 de março de 2005.

Excelentíssimo Senhor  
Dr. ROMERO JUCÁ FILHO  
DD. Ministro da Previdência e Assistência Social

Senhor Ministro,

A Central Única dos Trabalhadores, por mim representada, manifesta junto à Vossa Excelência preocupação com a Medida Provisória nº 242, publicada em 28 de março de 2005, que altera dispositivos da Lei nº 8.213/91, que trata dos Planos de Benefícios da Previdência Social, e faz parte de um conjunto de medidas do "Programa de Modernização da Gestão e da Previdência Social", sob a responsabilidade deste Ministério.

Desde logo, cabe reafirmar que somos a favor de medidas que promovam o combate à fraude e sonegação e possibilitem a maior eficiência da administração pública e o melhor atendimento aos cidadãos. Acreditamos que o Programa de Modernização da Gestão e da Previdência Social tem esse objetivo e poderá trazer efeitos positivos para as contas públicas e para os segurados em geral.

No entanto, no caso específico das novas regras para concessão do auxílio-doença, de que trata a MP 242, há, de nossa parte, as seguintes considerações:

No que se refere ao cálculo do benefício, incisos II e III do artigo 29, que estabelece o cálculo com base na média aritmética simples dos últimos 36 meses de contribuição, ou do período acima de 12 contribuições que existirem, avaliamos que a mudança deverá ter efeitos diferenciados em cada caso concreto, beneficiando uns e prejudicando outros.

Entretanto, considerando a alta rotatividade existente e a heterogeneidade do mercado de trabalho, sugerimos que se mantenha a regra de cálculo anterior que, no nosso entendimento, aproxima-se mais da renda média do trabalhador.

Quanto ao valor máximo do benefício, contido no § 10 do inciso III do artigo 29, que determina que o valor máximo do benefício não poderá exceder a remuneração do trabalhador, considerada em seu valor mensal, ou seu último salário de contribuição no caso de remuneração variável, achamos ser esta uma medida correta que promove uma maior justiça.

Ela evita distorções no pagamento dos benefícios, como a de um segurado receber "salário" maior quando afastado por doença do que quando na atividade produtiva.

Com relação ao tempo de carência, artigo 3, que revoga o parágrafo único da Lei 8.213/91, o qual assegurava que havendo perda da qualidade de segurado, as contribuições anteriores a essa data seriam computadas para efeito de carência depois de quatro meses de contribuição, a partir da nova filiação à Previdência Social, acreditamos que não seja necessário a extinção desse direito, para se coibir as fraudes.

Nos parece que estabelecer um exame médico pericial mais criterioso para os casos de pessoas

que perderem a qualidade de segurado e voltarem a contribuir por quatro meses pelo valor máximo e em seguida requererem auxílio-doença, pode ser muito mais eficaz para evitar fraudes.

No que se refere ao prazo prescricional, artigo 1, que deixa de existir nos casos de fraude ou comprovada má fé, entendemos ser fundamental, pois evita que pagamentos indevidos possam se perpetuar.

Por fim, ainda com relação à carência, é importante lembrar que consideramos que a não existência do tempo mínimo de contribuição para a concessão de auxílio-doença em casos de acidente de qualquer natureza (trabalho ou fora do trabalho) ou de doenças profissionais, que não foi alterado nessa medida, assim deve ser mantido. Cabe registrar que um enorme problema enfrentado hoje é a dificuldade de reconhecimento das doenças do trabalho.

Portanto, possivelmente parte considerável dos benefícios pagos como auxílio-doença, devem ser doença do trabalho não reconhecidas, ficando toda a responsabilidade para o Estado. A resolução nº 1.236, de 28 de abril de 2004 foi um passo importante, mas não resolveu o problema da sub-notificação.

Por tudo isto, pedimos à vossa excelência que retire a Medida Provisória nº 242 e incorpore em uma outra MP nossas sugestões.

Sendo estas as considerações, e certos da sua atenção, colocamo-nos à inteira disposição de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

LUIZ MARINHO  
PRESIDENTE DA CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES  
Publicada em 30/03/2005  
Matéria da seção Brasil

São Paulo, 05 de abril de 2005

Exmo. Senhor  
LUIS INÁCIO DA SILVA  
D.D. Presidente da República  
c/c Romero Jucá Filho – Ministro da Previdência e Assistência Social  
Ricardo Berzoini – Ministro do Trabalho e Emprego  
Severino Cavalcanti – Presidente da Câmara dos Deputados

Senhor Presidente,

A Força Sindical preocupada com os efeitos da edição de medidas provisórias prejudicando trabalhadores vem até V.Exa., objetivando sejam adotadas medidas para retirada do Legislativo da Medida Provisória 242 de 24 de março de 2005 possibilitando o debate democrático sobre a matéria.

Extremamente salutar a discussão no Poder Legislativo sem o uso discricionário e indiscriminado de atos unilaterais do Poder Executivo muito particularmente quando tratamos de redução de benefícios dos trabalhadores vitimados por acidente do trabalho ou auxílio doença que é o caso da medida provisória 242.

De plano, condenamos veementemente a adoção da medida provisória que reduz os valores de renda mensal do auxílio previdenciário dos trabalhadores vitimados por acidente ou doença e não podemos compactuar com a linha de raciocínio de combater fraude reduzindo o direito adquirido e o ganho exatamente dos mais necessitados e no momento que mais exige amparo da previdência social.

Clamamos à V.Exa. para que tenhamos a imediata suspensão dos efeitos da Medida Provisória numero 242 e a manutenção dos benefícios previdenciários de auxílio-doença e auxílio-acidentário calculado com a média salarial atualizada como prevista na lei 8213/91 e decreto 611/92, levando o tema para um debate junto aos trabalhadores e as respectivas centrais sindicais.

Atenciosamente,

Paulo Pereira da Silva - Presidente