

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº , DE 2020

(Do Senador Alessandro Vieira e outros)

Institui o Fundo Anticíclico de Combate à Pobreza – FACP; estabelece limites para a taxa de pobreza infantil; prevê que o FACP seja fonte de recursos para políticas de assistência social em caso de descumprimento dos limites de pobreza, bem como para premiação financeira de entes federativos que tenham avanços relevantes na área social; e dá outras providências.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 115. Fica instituído o Fundo de Erradicação de Pobreza – FACP, de natureza privada e extraorçamentária, com as finalidades de alcançar o objetivo da República de que trata o art. 3º, III, da Constituição; de cumprir o dever estatal de que trata o art. 227, *caput*, da Constituição; e, em particular, de constituir fonte de recursos para:

- I - programas e políticas de assistência social em caso de descumprimento dos limites da taxa de pobreza infantil;
- II - premiação financeira de entes federativos que tenham avanços relevantes na área social; e
- III – programas e políticas de desenvolvimento em áreas de vulnerabilidade social.

§ 1º Ficam estabelecidos, para cada ano, limites da taxa de pobreza infantil, nos seguintes moldes:

- I – um limite superior, de 30% das crianças até 14 anos vivendo abaixo da linha de pobreza;
- II – um limite inferior, de 10% das crianças até 14 anos vivendo abaixo da linha da pobreza.



SF/20899.07905-93

§ 2º No caso de descumprimento dos limites de pobreza de que trata o § 1º, os recursos do FACP serão usados para:

- I – ampliar o valor de benefício variável destinado às crianças de vivendo abaixo da linha de pobreza, em caso de descumprimento do limite superior;
- II – ampliar o valor da faixa de renda familiar mensal *per capita* para acesso ao benefício variável de que trata o inciso I deste artigo, em caso de descumprimento do limite inferior.

§ 3º As ampliações de que tratam o § 2º serão aplicadas até que a taxa de pobreza passe abaixo dos limites previstos no § 1º.

§ 4º As ampliações de que tratam o § 2º deverão ser suficientes para redução da taxa de pobreza infantil em pelo menos 5 (cinco) pontos percentuais por ano, enquanto os limites forem descumpridos.

§ 5º No caso de descumprimento dos limites de pobreza de que trata o § 1º, será instituída alíquota progressiva para a contribuição social sobre o lucro dos bancos, cuja arrecadação será destinada ao FACP, para custear as ampliações de que tratam os §§ 2º, 3º e 4º.

§ 6º Os limites de que tratam o § 1º serão apurados anualmente, para o exercício anterior, e serão divulgados até o encaminhamento do projeto de lei orçamentária do exercício seguinte.

§ 7º Projeções preliminares quanto à apuração de que trata o § 6º serão divulgadas até o encaminhamento do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 8º O projeto de lei orçamentária e o projeto de lei de diretrizes orçamentárias contemplarão as providências de que tratam este artigo na ocorrência de descumprimento dos limites, no caso do projeto de lei orçamentária, ou diante de projeção de descumprimento dos limites, no caso do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 9º É facultado ao Poder Executivo Federal diferenciar os valores de que tratam os incisos I e II do § 2º por unidade da Federação, para cumprimento dos limites.

§ 10º As ampliações de que trata o § 2º gozam do caráter de prioridade absoluta de que dispõe o art. 227, *caput*, da Constituição, podendo por ato o Poder Executivo Federal, para efetivação das ampliações, redirecionar ao FACP recursos previstos para outras despesas, inclusive as obrigatórias, ainda que derivadas da Constituição, que ficarão canceladas no respectivo exercício.

§ 11. As despesas do FACP não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos no art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.



§ 12. A taxa de pobreza infantil de que trata este artigo será calculada na forma definida em lei complementar.

§ 13. A alíquota progressiva para a contribuição social sobre o lucro dos bancos de que trata este artigo será definida em lei complementar.

§ 14. A inobservância do disposto nos §§ 3º, 4º, 6º, 7º ou 8º deste artigo importará crime de responsabilidade das autoridades competentes, bem como do Presidente da República.

Art. 116. O FACP deverá ser criado, administrado e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira federal, a ser designada por decreto do Poder Executivo Federal.

§ 1º Decreto do Poder Executivo Federal definirá órgão ou entidade responsável por definir a gestão financeira do fundo e a sua política de investimentos e a política de distribuição de recursos, de modo a garantir a sua sustentabilidade em longo prazo.

§ 2º A instituição financeira federal administradora do FACP fará jus a remuneração pela sua administração, conforme estabelecido no estatuto.

Art. 117. O FACP tem por objetivo, além do disposto no caput do art. 115, constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União, em períodos de superávit primário.

Parágrafo único. É vedado ao FACP, direta ou indiretamente, conceder garantias.

Art. 118. Constituem recursos do FACP:

I – dotações constantes na lei orçamentária anual;

II – doações e legados, nos termos da legislação vigente;

III – recursos provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras;

IV – rendimentos de qualquer natureza, auferidos como remuneração, decorrentes de aplicação do patrimônio do FACP;

VI – saldos de exercícios anteriores;

VII – a arrecadação de que trata o § 5º do art. 115;

VIII – outros recursos que lhe forem destinados.

§ 1º A União deverá fixar dotações orçamentárias na lei orçamentária anual para aportes ao FACP, no montante equivalente a 10% (dez por cento) do superávit primário verificado entre o período de 1º de agosto do ano anterior ao qual o projeto de lei orçamentária foi encaminhado, e 31 de julho do ano em que o projeto foi encaminhado, quando houver.



§ 2º A partir do momento em que o FACP tiver patrimônio superior a R\$ 50 (cinquenta) bilhões, o percentual de superávit primário a que se refere o § 1º deste artigo passa a ser de 5% (cinco por cento).

Art. 119. A utilização dos recursos do FACP obedecerá às seguintes regras:

- I – a utilização para a finalidade de que trata o art. 115, inciso I, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, se dará na forma estabelecida naquele artigo;
- II – a utilização para as finalidades de que tratam os incisos II e III do art. 115 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, está limitada, anualmente, ao montante equivalente a 5% (cinco por cento) do superávit primário verificado entre o período de 1º de agosto do ano anterior ao qual o projeto de lei orçamentária foi encaminhado, e 31 de julho do ano em que o projeto foi encaminhado, quando houver.

Art. 120. A distribuição dos recursos para os entes federativos na premiação de que trata o art. 115, inciso II, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deverá observar critérios de redução das desigualdades regionais e será definida com base em indicadores definidos e previamente divulgados pelo órgão previsto no art. 116, § 1º, na seguinte proporção:

- I – 50% (cinquenta por cento) aos Estados e ao Distrito Federal; e
- II – 50% (cinquenta por cento) aos Municípios.

Art. 121. A distribuição dos recursos para a finalidade de que trata o art. 115, inciso III, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dependerá de lei, que estabelecerá os critérios de definição das áreas de vulnerabilidade social.

Parágrafo único. A distribuição dos recursos de que trata o *caput* estará limitada, anualmente, ao montante equivalente a 2% (dois por cento) do superávit primário verificado entre o período de 1º de agosto do ano anterior ao qual o projeto de lei orçamentária foi encaminhado, e 31 de julho do ano em que o projeto foi encaminhado, quando houver.

Art. 122 As demonstrações contábeis e os resultados das aplicações do FACP serão elaborados e apurados semestralmente, na forma da legislação contábil em vigor.

Parágrafo único. Decreto do Poder Executivo Federal definirá as regras de supervisão do FACP, sem prejuízo da fiscalização dos entes competentes.



Art. 123. O Poder Executivo Federal encaminhará trimestralmente ao Congresso Nacional relatório de desempenho do FACP, conforme disposto em regulamento do fundo.

Art. 124. Lei federal definirá estabelecerá o montante de aporte inicial do FACP, e as fontes de recursos necessários para os repasses anuais a serem feitos pela União, observado o disposto no art. 115 deste ADCT.”

Art. 2º Até que entre em vigor lei complementar que disponha sobre o cálculo da taxa de pobreza infantil de que trata o art. 115, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, esta será calculada como a proporção de pessoas entre 0 (zero) e 14 (quatorze) anos com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 5,50 em Paridade de Poder de Compra (PPC), apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua).

Art. 3º Até que lei disponha sobre o benefício variável destinado às crianças de até 14 anos vivendo abaixo da linha de pobreza, o benefício de que trata o art. 115, § 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, será regulamentado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

Art. 4º Até que entre em vigor lei complementar que disponha sobre a alíquota progressiva para a contribuição social sobre o lucro dos bancos de que trata o art. 115, § 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a alíquota de contribuição de que trata a Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, será, para as pessoas jurídicas referidas no inciso I do § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, de:

I – 20% (vinte por cento), para o lucro líquido inferior a R\$ 5 (cinco) bilhões;

II – 30% (trinta por cento), para o lucro líquido inferior a R\$ 10 (dez) bilhões, e superior ou igual a R\$ 5 (cinco) bilhões;



III – 40% (quarenta por cento), para o lucro líquido inferior a R\$ 15 (quinze) bilhões, e superior ou igual a R\$ 10 (dez) bilhões;

IV – 50% (cinquenta por cento), para o lucro líquido inferior a R\$ 20 (vinte) bilhões, e superior ou igual a R\$ 15 (quinze) bilhões;

V – 60% (sessenta por cento), para o lucro líquido inferior a R\$ 25 (vinte e cinco) bilhões, e superior ou igual a R\$ 20 (vinte) bilhões;

VI – 70% (setenta por cento), para o lucro líquido superior ou igual a R\$ 25 (trinta) bilhões.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos para o exercício financeiro seguinte ao da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Apesar do elevado gasto social brasileiro, mais de 40% das nossas crianças vivem abaixo da linha da pobreza. **Nossa Constituição foi testada na maior recessão de nossa história republicana, e seus mecanismos de proteção social não conseguiram impedir que a pobreza aumentasse.** É preciso um novo modelo constitucional de combate à pobreza. Propomos em detalhes a criação do **Fundo Anticíclico de Combate à Pobreza – FACP**, e do **teto de pobreza** infantil, que será associado ao fundo.

I. Teto de pobreza infantil

Assim, inspirados pelo primeiro dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU – a erradicação da pobreza – e seguindo o exemplo de países que em anos recentes instituíram metas legais de redução da pobreza – Reino Unido, Nova Zelândia, Canadá – apresentamos esta Emenda. Nos orientamos, portanto, para o cumprimento do objetivo da República da erradicação da pobreza e pelo princípio da absoluta prioridade da criança, traçados pela Constituição (art. 3º, III; e art. 227, *caput*).



Em primeiro lugar, o FACP garante **responsabilidade fiscal** na perseguição deste objetivo. A criação deste fundo exclusivo para perseguir a redução da pobreza e de vulnerabilidades, com receitas próprias, assegura que não combateremos a miséria aumentando o déficit primário. Temos ciência de que os mais prejudicados com os desequilíbrios fiscais, os juros altos e a inflação são justamente os mais pobres.

Em segundo lugar, o FACP obedece a um mecanismo de **teto de pobreza**. Se a Emenda Constitucional 95, do teto de gastos, estabelece anualmente limites para a despesa primária, nossa Emenda, do teto de pobreza, estabelece anualmente limites para a pobreza infantil. Se no caso de descumprimento de teto de gasto acionam-se gatilhos para que o limite seja cumprido (como proibição de concursos), no caso de descumprimento do teto de pobreza acionam-se gatilhos para os limites sejam cumpridos.

Os gatilhos que propomos serão financiados pelo FACP. Eles incluem o aumento do valor do benefício variável recebido por crianças, e a ampliação da faixa de renda familiar *per capita* que dá direito a este benefício. O primeiro desses gatilhos, o aumento do benefício, é acionado somente se a taxa de pobreza infantil estiver acima de 30%. Contudo, se queremos erradicar a pobreza infantil precisamos ser mais ambiciosos. Por isso, há ainda outro teto, de 10% das crianças vivendo em situação da pobreza, que aciona o segundo gatilho – a ampliação do acesso aos benefícios. Com a taxa de pobreza atual, ambos os gatilhos seriam acionados.

Como ressaltamos, o FACP é concebido para ser **neutro do ponto de vista fiscal**. Assim, o descumprimento dos limites de pobreza aciona novas receitas. Prevemos, portanto, uma nova alíquota progressiva para a contribuição sobre o lucro líquido dos bancos. Se a pobreza subiu nos últimos anos, os quatro maiores bancos brasileiros tiveram aumento do lucro de 60% desde 2016 – o último ano da recessão.

Ressaltamos mais uma vez: a alíquota sobre este setor sempre florescente é progressiva, sem penalizar o crescimento de bancos menores e desestimular a competição bancária. Bancos com lucros inferiores a R\$ 5 bilhões por ano não terão encargos. **Os que auferem lucros acima desta**



faixa compartilharão progressivamente mais de sua prosperidade para ajudar as famílias mais miseráveis do País.

Estivesse em vigor em 2019, a alíquota progressiva teria trazido uma arrecadação de R\$ 17,5 bilhões em nossa estimativa, na comparação com a aplicação da alíquota uniforme de 20% (vigente hoje).

Acreditamos que os limites de pobreza infantil podem ser cumpridos nos próximos anos com menos de R\$ 30 bilhões por ano – em um cenário pessimista de baixo de crescimento de emprego.

É oportuno salientar que **a Constituição já estabelece o princípio da absoluta prioridade da criança**, que obriga o Estado a assegurar direitos básicos como o direito à vida, o direito à alimentação e o direito à saúde – todos esses ameaçados pela pobreza implacável. Ele é previsto no *caput* do art. 227, que estabelece ainda a obrigação de colocar as crianças a salvo de toda forma de negligência e discriminação.

Se o FACP e o teto de pobreza infantil podem parecer à primeira vista radicais, entendemos que radical é descumprir a Constituição.

Novamente, a Constituição apresenta como **objetivo fundamental da República** a erradicação da pobreza. De fato, Marcelo Novelino enfatiza que o objetivo constitucional da erradicação da pobreza, consubstanciado no art. 3º, *é uma das muitas concretizações do princípio da dignidade da pessoa humana*. Estes objetivos não devem ser menosprezados: foi só com a Constituição de 1988 que passamos a ter objetivos expressos. Na concepção de Novelino, eles se destinam justamente à promoção e à concretização dos fundamentos da República, devendo ser perseguidos **na maior medida possível**.

No mesmo sentido, Bernardo Gonçalves Fernandes afirma que os objetivos são *normas constitucionais que devem ser seguidas (diuturnamente)*. Não se trata somente de noção processual, mas normativa, exigindo **medidas jurídicas e políticas concretas**.

Em que pese um gasto de quase R\$ 1 trilhão por ano, nossa Seguridade Social convive com quase metade das crianças vivendo abaixo da linha da pobreza, e não foi capaz de segurar o aumento desta mazela ao longo



da recessão. Para piorar, a recuperação econômica desde então teve efeitos tímidos sobre a pobreza, e tem se concentrado em extratos mais bem posicionados de nossa distribuição de renda. Regiões mais pobres, como o Nordeste, ficaram para trás.

Iniciativas legislativas determinando metas para a pobreza são uma tendência em democracias avançadas e aconteceram no Reino Unido, com a Lei da Pobreza Infantil de 2010 (*Child Poverty Act*); na Nova Zelândia, com a Lei de Redução da Pobreza Infantil de 2018 (*Child Poverty Reduction Act*); e no Canadá, com a Lei da Redução da Pobreza de 2019 (*Poverty Reduction Act*).

No modelo que propomos para o Brasil, o FACP não se submete ao teto de gastos, e nem poderia: possui receitas próprias e tem caráter emergencial e prioritário. Ressaltamos mais uma vez que ele é neutro do ponto de vista fiscal, já que não amplia o déficit primário; e que seu caráter prioritário autoriza o Executivo a reduzir outras despesas para direcionar seus recursos ao combate à pobreza infantil.

Quanto às regras fiscais, há ainda um outro paralelo relevante no teto de pobreza. Tal qual o Presidente não pode ofender a lei orçamentária, também não poderá ofender o teto de pobreza e usar os gatilhos que propomos. Assim, caracterizará **crime de responsabilidade** do Presidente da República e de outras autoridades competentes o fracasso em cumprir os limites estabelecidos na forma dos gatilhos. Esta previsão não pode ser considerada drástica: neste momento milhões de crianças e mães comprovadamente pobres esperam para receber o Bolsa Família, enquanto o governo esconde dados, prioriza regiões mais ricas nos pagamentos e burla o teto de gastos para enterrar bilhões de reais em navios de guerra.

De outra parte, cumpre ressaltar nossa opção por um teto de pobreza infantil. Isso se dá não apenas pela prioridade que o atendimento a crianças tem em qualquer sociedade – das tribos mais primitivas às democracias industriais mais avançadas – e pela ordem constitucional da



prioridade absoluta; mas se dá também porque **é combatendo a pobreza infantil que combatemos a pobreza de forma mais estrutural.**

Uma grande parte dos pobres brasileiros são crianças, ou adultos que moram com crianças. Destinar recursos a elas reduzirá expressivamente a taxa total de pobreza. Aliás, para além do teto de pobreza, o FACP também poderá ser usado, como veremos, para iniciativas focadas em outros grupos demográficos.

Ainda, o investimento na infância está especialmente bem posicionado para quebrar o ciclo de pobreza. De fato, pesquisas como a do prêmio Nobel James Heckman e do brasileiro Flávio Cunha concluem que **a origem das desigualdades está no início da infância.** Crianças pobres já chegam em desvantagem em relação ao desenvolvimento cognitivo e não-cognitivo quando surgem para o Estado na escola.

Nos cálculos de Cunha, para cada R\$ 1 de investimento nessa criança voltam R\$ 6 quando ela vira adulta. Os ganhos persistentes em produtividade no mercado de trabalho (que vira arrecadação) e a redução de outras despesas (como seguro-desemprego ou assistência) justificariam o gasto do próprio ponto de vista fiscal. É um investimento com retorno de 14% ao ano. O Nobel Heckman prescreve: os que buscam reduzir déficits e fortalecer a economia devem investir na infância. No Brasil, não se pode descartar que o impacto positivo seja ainda maior.

Cabe observar que alguns detalhes do FACP poderão ser regulamentados por lei complementar. Até que isso seja feito, existem disposições transitórias em nossa proposta de Emenda. É o caso da alíquota progressiva para a tributação dos bancos (art. 3º) e do cálculo da taxa de pobreza (art. 2º). Por ora, a taxa de pobreza infantil será calculada pela consagrada linha de pobreza do Banco Mundial, já usada periodicamente pelo IBGE no âmbito da PNAD.

Já os gatilhos para o cumprimento do teto de pobreza ampliarão o benefício variável do Bolsa Família, até que lei ordinária disponha de outra forma (art. 4º). Perceba que apenas o benefício variável do Bolsa Família, destinado às crianças, é usado – não o benefício básico. Ademais, é



sempre oportuno ressaltar que a melhor evidência empírica não encontra efeitos negativos relevantes do programa sobre a oferta de trabalho dos pais ou sobre a fecundidade das mães.

II. Outras características do FACP

Além do teto de pobreza, o FACP tem como um de seus objetivos promover o atendimento a programas de assistência social em momentos de crise financeira, ou seja, em caráter anticíclico de modo a garantir o atendimento digno à camada mais vulnerável da população em momentos de crise, a partir de recursos constituídos em longo prazo nos momentos de bonança e de crescimento econômico (na forma do teto de pobreza). Para assegurar essa finalidade, o FACP será administrado por uma instituição financeira federal, e será constituído com aportes da União calculadas de acordo com o superávit primário apurado antes da elaboração da Lei Orçamentária Anual, até que seja atingido um determinado patamar que assegure o custeio dessas políticas até o momento em que a crise for resolvida.

O FACP possui mais outros dois objetivos. Um deles é a concessão de uma premiação aos entes federativos cujos gestores obtiverem resultados relevantes na área de assistência social, a partir de indicadores definidos pelo órgão gestor do fundo. O outro é o de custear programas e políticas de desenvolvimento em áreas de vulnerabilidade social, de modo a reduzir o desequilíbrio das desigualdades sociais.

Sempre que houver superávit primário por parte da União, ela ficará obrigada a destinar uma parte dele ao fundo, para que ele possa ser dotado de recursos para atender às suas finalidades.

O FACP surge como uma solução para o grave problema da falta de financiamento dos programas de assistência social, quando há crises econômicas, que culminam em déficits fiscais. Dessa forma, devido à necessidade de economia de despesas, a área de assistência social sempre é sacrificada com cortes orçamentários, justamente no momento em que essa área deve possuir mais recursos para atender à população, devido à miséria promovida pela crise econômica.



Antes de pedir o apoio dos pares para esta proposta, é válido rememorar como as lideranças políticas na Nova Zelândia abordaram o tema quando da Lei da Redução da Pobreza Infantil. Assim se pronunciou a premiê Jacinda Ardern: ***“A forma como tratamos as crianças, a forma como cuidamos de seu bem-estar, e a forma como garantimos que suas vidas sejam cheias de oportunidades diz muito sobre que tipo de país somos”***.

E aqui, que tipo de país somos? Nós acreditamos que o FACP pode contribuir para erradicar de forma estrutural a pobreza infantil, e ser o **Plano Real da área social**.

Portanto, pedimos o apoio dos nobres Parlamentares a fim de ver aprovada esta histórica proposta.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Senador Alessandro Vieira
(Cidadania – SE)

