



Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

## **PARECER Nº       , DE 2021**

Do PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 34, de 2020, do Senador Tasso Jereissati e outros, que *institui o benefício universal infantil*.

Relatora: Senadora **KÁTIA ABREU**

### **I – RELATÓRIO**

A PEC em análise insere novos dispositivos no capítulo da Seguridade Social da Constituição para criação de novo benefício: o benefício universal infantil.

O art. 1º faz as alterações no texto constitucional. O benefício é previsto no art. 203, estabelecendo que ele será universal; terá prestações mensais; será maior para crianças na primeira infância; será maior para crianças mais pobres; e terá reajuste anual.

Um novo artigo, 195-A, prevê que o novo benefício universal poderá usar recursos de outros benefícios previstos na Constituição: o abono salarial e o salário-família.

O art. 2º da PEC traz disposições transitórias, até que lei regulamentando o benefício venha a entrar em vigor. Ele seria pago a partir de 2021 e às crianças de até 14 anos de idade. Prevê-se também que,



SF/22937.15743-11



## Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

enquanto a taxa de pobreza infantil não ceder abaixo de 10% (dez por cento) desta população, haverá redução dos gastos tributários para direcionar recursos ao benefício. Outros gatilhos seriam acionados: dos previstos no teto de gastos à redução nas deduções relativas a dependentes no Imposto de Renda.

Ainda no art. 2º, fica estabelecido que a substituição do Bolsa Família pelo novo benefício será automática.

Já o art. 3º prevê que o benefício universal poderá ser implementado de forma escalonada, de acordo com as regras fiscais vigentes. O art. 4º prevê que o Poder Executivo regulamentará o benefício. Por sua vez, o art. 5º prevê que Estados e o Distrito Federal poderão complementar o benefício em seus territórios, facultada ainda para isto a ampliação da arrecadação com o imposto sobre doações e heranças.

Finalmente, o art. 6º estabelece a cláusula de vigência, a partir de 60 dias da publicação da emenda.

Não foram apresentadas emendas à PEC.

## **II – ANÁLISE**

Não vislumbramos na Proposta óbices de constitucionalidade: ela não é tendente a abolir cláusulas pétreas e é o instrumento adequado para as mudanças pretendidas em nosso arcabouço jurídico. Tampouco temos ressalvas de regimentalidade ou técnica legislativa.

No mérito, somos favoráveis. O momento é oportuno para discutir a PEC 34. Afinal, podemos dizer que vivemos uma **crise da infância**. O salto na pobreza, causado pelo desemprego, afeta muito os lares com crianças, em que a taxa de pobreza calculada pelo IBGE já era de 40% antes da pandemia.

Ora, sabemos também que a queda na ocupação afetou mais as mulheres – exatamente por conta de suas duplas, triplas jornadas. Isso quer dizer que famílias com crianças foram especialmente afetadas pela queda da renda, principalmente quando há mãe solo.





## Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

Para piorar, a pandemia impôs o fechamento das escolas, cujo retorno foi mais gradual no setor público do que no setor privado. Muitas crianças passaram por restrições nesse período no contato com seus professores e colegas. Este afastamento do espaço escolar, junto com o ambiente de elevado estresse no lar, tende a afetar seu desenvolvimento infantil.

Queda na renda, escolas fechadas, uma população que já estava vulnerável: esta é a crise da infância no Brasil.

A PEC do benefício universal infantil é, portanto, oportuna. Para além desta conjuntura, ela vai ao encontro de diversos preceitos do nosso texto constitucional. A erradicação da pobreza, por exemplo, é um objetivo fundamental da República consagrado no art. 3º da Carta Magna – assim como a redução das desigualdades. Já o art. 227 traz um princípio ainda mais relevante: o da prioridade absoluta no atendimento das necessidades das crianças.

Um benefício universal infantil, de fato, já foi aprovado por esta Casa em 2019, no âmbito das discussões da reforma da Previdência e da chamada “PEC Paralela”. Mas esta PEC se afigura importante por tratar apenas desta nova política pública, foco que a PEC Paralela não tem.

A justificação da PEC em análise, assinada pelo Senador TASSO JEREISSATI, convincentemente argumenta que o desenho proposto – apesar de universal – é mais focalizado do que nosso sistema atual. O benefício é baseado em estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), e supera fragilidades do nosso sistema de proteção social.

Como famílias na pobreza concentram desproporcionalmente crianças no Brasil, o caráter universal do benefício na verdade seria progressivo: alcançaria mais as famílias mais pobres. A universalidade também traz como vantagem contornar a discussão sobre “portas de saída” de programas sociais, já que não haveria desestímulo ao emprego formal dos beneficiários: afinal, o benefício seria universal, não adotando limites de pobreza como regra de elegibilidade. Uma mãe ou pai em família recebendo o benefício não precisaria se preocupar com sua perda caso uma oportunidade no mercado de trabalho surgisse.





## Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

Outro atributo importante da universalidade é evitar os estigmas, que tanto já prejudicaram benefícios sociais no Brasil. O estigma existe por parte dos beneficiários e por parte de outras camadas da sociedade. Ao investirmos em um benefício universal, que poderá ser recebido por todas as famílias com crianças, o estigma tende a deixar de existir, já que todos recebem. Forma-se ainda uma coalisão mais forte na sociedade em defesa da manutenção e eventual expansão da proteção.

Por fim, outra vantagem da universalidade é endereçar a condição intermitente da pobreza no Brasil. Para muitas famílias, a pobreza é uma condição temporária, fruto de uma demissão, de uma doença, de um acidente, de uma catástrofe ambiental. Esta intermitência não é bem absorvida por benefícios com linhas de pobreza rígidas. Quase metade das famílias brasileiras estão vulneráveis à pobreza, podendo cair em algum momento de suas vidas abaixo de uma determinada linha de renda por exemplo. A universalização as protegeria.

Também nos parece interessante a opção por unificar outros programas sociais, permitindo a conciliação da responsabilidade social com a responsabilidade fiscal. É natural em uma sociedade dinâmica como a brasileira que políticas instituídas no passado acabem perdendo sua eficácia, caso que parece ser o dos benefícios integrados a esta proposta.

Se a ideia de um benefício universal para a infância parece inicialmente peculiar, vale observar que ele é comum em várias democracias avançadas. Quer dizer, outros países de elevado desenvolvimento humano já perceberam há algum tempo que não há futuro sem investir na infância. Construíram seus estados de bem-estar social não apenas com benefícios voltados a quem tem emprego, mas também com benefícios voltados às famílias, independentemente da forma de ocupação.

No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), identificamos benefícios infantis universais na Alemanha, Austrália, Áustria, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Japão, Letônia, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia e Suécia. Há ainda os países em que existe um benefício semiuniversal – quer dizer, voltado para quase todos, excluindo apenas famílias muito ricas. É o caso de Canadá, Dinamarca, Holanda, Reino Unido e Suíça.





## Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

Mesmo nos Estados Unidos, de forte tradição liberal, um benefício universal infantil foi implementado pelo governo Biden para o ano de 2021. Há uma discussão em andamento para torná-lo permanente, o que tem o apoio de democratas e de republicanos. É interessante observar que o Presidente Biden vê este tipo de investimento na infância como parte uma corrida entre países: “É o investimento que precisamos para vencer a competição – a competição com outras nações pelo futuro. Porque nós estamos em uma corrida. Nós estamos em uma corrida.”

A ciência de fato mostra que o retorno dos investimentos feitos na infância é essencial para uma vida adulta produtiva. Uma infância com privações não é apenas uma abominação ética, mas representa também descaso com o futuro da própria economia do País.

Por isso, somos a favor desta PEC. Propomos, porém, algumas mudanças. O principal diz respeito às medidas de ajuste que seriam usadas para custear excepcionalmente o benefício. Acreditamos que esses dispositivos da proposta se sobrepõem a outras proposições discutidas nas últimas semanas no Congresso. Já há em andamento debates sobre o futuro do teto de gastos e sobre a tributação da renda. Mantê-los nessa PEC poderia prejudicar sua tramitação. Assim, somos pela alteração dos §§ 3º a 5º do art. 2º da PEC.

Já o art. 4º precisa ser suprimido, pois, ao prever a regulamentação pelo Executivo, colide com a previsão de que o benefício será deliberado em lei – o que poderia ser foco de insegurança jurídica.

Em nossa avaliação, cabem também algumas alterações de forma, para tornar a proposta mais atual do ponto vista temporal, já que ela foi apresentada em 2020 e em um contexto em que não se mencionava ainda o Auxílio Brasil – criado pela Medida Provisória nº 1.061, de 2021.

Ainda em nossa visão, está mais em voga em nossa sociedade e no próprio Parlamento a expressão “renda” para este tipo de política, em vez de “benefício”. A substituição do nome “benefício universal infantil” por “renda universal infantil” poderia dar maior visibilidade a esta nobre ideia e permitir a sua integração com outros debates.

Afinal, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF), no ano de 2021, recomendou ao Congresso que instituísse a “renda básica de





## Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

cidadania”, o que está completamente em linha com as ambições desta PEC. O benefício universal infantil nada mais seria do que uma etapa da renda básica de cidadania, voltada para quem mais precisa: nossos brasileirinhos.

### **III – VOTO**

Diante do exposto, o voto é pela **aprovação** da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 34, de 2020, bem como das seguintes emendas.

### **EMENDA Nº - PLEN**

(à PEC nº 34, de 2020)

Substituam-se, na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 34, de 2020, os seguintes termos:

I – “o benefício” por “a renda” na ementa; no *caput* do art. 195-A, introduzido na Constituição Federal pelo art. 1º; e no *caput* e no § 1º do art. 2º;

II – “do benefício” por “da renda”, no *parágrafo único* do art. 195-A, introduzido na Constituição Federal pelo art. 1º; no § 2º do art. 2º; no *caput* do art. 3º; e no *caput* do atual art. 5º;

III – “benefício” por “renda”, no *parágrafo único* do art. 203-A da Constituição, introduzido na Constituição Federal pelo art. 1º; e

IV – “2021” por “2023” no § 1º do art. 2º.

### **EMENDA Nº - PLEN**

(à PEC nº 34, de 2020)

Dê-se a seguinte redação ao § 3º do art. 2º da PEC nº 34, de 2020, suprimindo-se os §§ 4º, 5º e 6º deste dispositivo:

“Art. 2º .....





Gabinete da Senadora **KÁTIA ABREU**

.....

§ 3º Não sendo a redução de gastos tributários prevista no § 2º suficiente para alcançar o limite de 10% (dez por cento) de taxa de pobreza constante do referido parágrafo, fica o Poder Executivo autorizado a reduzir despesas obrigatórias para destinar os recursos ao custeio do benefício.”

**EMENDA Nº - PLEN**

(à PEC nº 34, de 2020)

Suprima-se o art. 4º da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 34, de 2020, renumerando-se os seguintes.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

