

PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado n° 79, de 2011, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *altera a Lei n° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para instituir o abono anual para os beneficiários do benefício da prestação continuada pago pela assistência social.*

RELATOR: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado n° 79, de 2011, altera a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) para conceder benefício adicional, nos moldes do 13° salário dos trabalhadores, aos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Na justificativa do PLS n° 79, de 2011, o Senador Antonio Carlos Valadares salienta que a gratificação natalina é paga não só aos trabalhadores, mas também a todos os beneficiários da Previdência Social.

A proposição passou a tramitar em conjunto com o PLS n° 165, de 2010, após a aprovação do Requerimento n° 333, de 2012, ainda na legislatura anterior. Inicialmente, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) aprovou relatório do Senador Paulo Paim, aprovando o PLS n° 165, de 2010, com a Emenda n° 1 (de redação), e rejeitando o PLS n° 79, de 2011. Em seguida, os projetos foram à Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e vieram a exame desta Comissão de Assuntos Econômicos em decorrência da aprovação dos Requerimentos n°s 1.018 e 1.020, de 2013. Por conta da aprovação também do Requerimento n° 1.019, de 2013, a matéria vai ainda à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), antes de retornar à CAS, onde cabe a decisão terminativa.



Com o arquivamento do PLS nº 165, de 2010, a proposição em tela tornou a ter tramitação autônoma.

Não foram oferecidas emendas nesta Comissão de Assuntos Econômicos.

II – ANÁLISE

Conforme o art. 99, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre o aspecto econômico e financeiro das proposições.

Inicialmente, cabe observar que não há vícios de regimentalidade ou de técnica legislativa no projeto.

Sob o aspecto formal, o projeto é constitucional. Conforme o art. 22, inciso XXIII, compete à União legislar sobre seguridade social. De acordo com o art. 194, *caput*, a assistência social, tema da proposição em tela, integra a seguridade social. Ainda, conforme o art. 48, *caput*, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Entretanto, vislumbra-se inconstitucionalidade material, por ofensa ao § 5º do art. 195 da Constituição Federal:

Art. 195.....

.....
§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.
.....

Com efeito, a proposição majora os benefícios de milhões de beneficiários da Lei Orgânica de Assistência Social, ao conceder uma parcela adicional do Benefício de Prestação Continuada, sem especificar como seriam custeados.

Também nesse sentido, com relação à juridicidade, o projeto não se insere adequadamente na legislação em vigor. A proposição não



respeita o disposto nos arts. nºs 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal):

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

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

.....

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4o, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

.....

O pagamento dos benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social se insere na definição da Lei de Responsabilidade Fiscal como uma despesa obrigatória de caráter continuado. Dessa forma, para respeitar o disposto na referida lei, a proposição deveria possuir estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da extensão dos benefícios para o exercício em que entrassem em vigor e para os dois subsequentes, além de demonstração da origem dos recursos para o seu custeio. O PLS nº 79, de 2011, não obedece nenhum dos dispositivos citados da referida lei.

No mérito, cumpre observar que a proposição não terá o efeito desejado em relação à justiça social e ao combate à pobreza. Novos gastos com o Benefício de Prestação Continuada não são os mais indicados para a redução da desigualdade no Brasil, desincentivariam a adesão à Previdência Social e teriam grande peso nas contas públicas. Esses aspectos são analisados a seguir.

1. Desigualdade de renda



Em relação à desigualdade, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) não é considerado o instrumento mais efetivo para reduzi-la. Desde a sua implantação e até recentemente, o BPC, junto com as transferências do INSS, ajudou a retirar da pobreza milhões de idosos e deficientes pobres, mas gastos adicionais com o benefício não trazem mais resultados significativos nessa direção.

De acordo com dados do Ministério da Previdência Social para o ano de 2011, apresentados pelo economista e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Marcelo Caetano, no livro *Propostas para o Governo 2015/2018*, menos de 10% dos brasileiros de 65 anos estão abaixo da linha de pobreza, enquanto, em algumas idades, quase 50% das crianças brasileiras estão abaixo dessa linha. Também nesse sentido, os pesquisadores Fabio Giambiagi, Paulo Tafner e Márcia Carvalho, na obra *Demografia – A Ameaça Invisível*, estimam que as crianças do país têm 11 vezes mais chances de ser extremamente pobres do que os idosos.

Assim, o BPC não possui o melhor grau de focalização entre os mais pobres. Sabe-se que estão elegíveis para o BPC os idosos acima de 65 anos e as pessoas com deficiência cuja renda mensal *per capita* seja inferior a um quarto do salário mínimo. Esses beneficiários têm o direito de receber um salário mínimo por mês, hoje no valor de R\$ 788. Em contraste, o Programa Bolsa Família, que foca nas famílias extremamente pobres e nas famílias pobres que tenham filhos de até 17 anos, paga benefícios muito menores, entre R\$ 35 e R\$ 42 mensais por criança ou adolescente, além do benefício básico de R\$ 77 no caso daquelas famílias extremamente pobres. Além da grande disparidade dos valores pagos pelo BPC e pelo Bolsa Família, cumpre observar que o Bolsa Família não paga nenhum benefício adicional, análogo ao 13º salário, a seus beneficiários.

Ainda, não apenas considerações sobre a efetividade do BPC no combate à pobreza e na redução da desigualdade merecem ser feitas, como também em relação à sua eficiência e ao seu custo-benefício. No ano de 2015, o BPC deve custar R\$ 42 bilhões, sem considerar o impacto do benefício proposto no projeto, atingindo 4 milhões de beneficiários. Ainda em contraste, o Programa Bolsa Família, mais efetivo, custará bem menos, cerca de R\$ 28 bilhões, para um número de beneficiários muito maior, de cerca de 50 milhões de brasileiros.

Portanto, mais gastos com o BPC não parecem a melhor maneira de diminuir a pobreza entre os segmentos mais necessitados da



população. Esses recursos poderiam ser utilizados, com o mesmo fim, em outras políticas assistenciais ou em políticas econômicas que promovam o crescimento da renda como um todo. Ressalta-se também que o valor do BPC está vinculado ao salário mínimo, de maneira que o benefício já recebeu, dessa forma, grandes aumentos reais nos últimos anos. Ademais, a proposição não amplia a cobertura do BPC, concedendo tão somente um benefício adicional para os já beneficiários.

2. Adesão à Previdência Social

No que tange à adesão à Previdência Social, fica ela desincentivada, na medida em que a proposição caminha para equiparar ainda mais o BPC aos benefícios do INSS. Atualmente, tem direito à aposentadoria por idade, no caso dos homens, o segurado com 65 anos de idade, exatamente a idade mínima de elegibilidade para o BPC. Da mesma forma, o menor benefício a ser pago pelo INSS é o de um salário mínimo, mesmo valor do BPC.

Conseqüentemente, existe um óbvio desestímulo à contribuição previdenciária para os trabalhadores que recebem ao redor de um salário mínimo. O trabalhador que planeja se aposentar por idade tem de gastar mensalmente parte de sua renda com a contribuição, para fazer jus a um benefício de mesmo valor e na mesma idade que o BPC, que não necessita de qualquer contribuição. De fato, hoje, são nas faixas salariais mais baixas que a adesão à Previdência é menor, fato que se agravaria com a aprovação da proposição, que elimina mais uma diferença entre o aposentado por idade e o beneficiário do BPC: o abono anual, previsto para os segurados do INSS no § 6º do art. 201 da Constituição da República.

Uma menor adesão à Previdência Social tem como consequência o agravamento da informalidade e da desproteção no mercado de trabalho, além da diminuição das receitas do INSS, dificultando ainda mais o controle do seu crônico e crescente déficit.

Ainda que nossa sociedade seja regida pelo princípio da solidariedade, que se encontra evidente na proposição, é essencial que a legislação da seguridade social mantenha uma lógica de incentivos que induza à sustentabilidade do sistema. Mais do que isso, a aprovação do projeto configuraria uma grande injustiça com milhões de trabalhadores de baixa renda que contribuíram e contribuem por anos para o INSS, já que para muitos deles essas contribuições teriam sido simplesmente em vão.



3. Finanças públicas

A medida teria também grande impacto nas contas do governo, contribuindo para a percepção de deterioração da política fiscal do país. Estima-se impacto orçamentário da ordem de R\$ 3,5 bilhões, se a medida estivesse valendo já no ano de 2015. Este é um montante significativo, ainda mais quando se leva em consideração os esforços que o governo vem fazendo para manter a credibilidade da política fiscal, em um período de risco de rebaixamento da nota de crédito do país.

A concessão do benefício adicional abriria ainda precedente para que outros beneficiários do INSS pleiteassem benefícios semelhantes, como os portadores da Síndrome da Talidomida e as pessoas atingidas pela hanseníase, pressionando mais ainda as contas públicas.

Portanto, em que pese o senso de justiça do autor da proposição, ela não é o meio mais apropriado para a consecução de seus fins. O Benefício de Prestação de Continuada de fato desempenhou até hoje um importante papel no combate à pobreza de segmentos da população e na redução da desigualdade de renda, mas esses efeitos estão hoje quase exauridos. Dessa forma, e tendo em conta que os recursos do Tesouro são finitos, o projeto coleciona mais argumentos contrários do que favoráveis à sua aprovação.

III – VOTO

Diante do exposto, o voto é pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 79, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15795.70346-62