

## PARECER Nº , DE 2014

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre os Projetos de Lei do Senado nº 165, de 2010, do Senador Mão Santa, que *altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social, para instituir o abono natalino referente ao benefício de prestação continuada* e, nº 79, de 2011, do Senador Antonio Carlos Valadares, que *altera a Lei nº 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 nº 165, de 2010, altera a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) para conceder benefício adicional, nos moldes do 13º salário dos trabalhadores, aos beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e da Renda Mensal Vitalícia (RMV). O PLS tramita em conjunto com o Projeto de Lei do Senado nº 79, de 2011, que tem a mesma finalidade.

Existem somente pequenas diferenças entre os dois projetos. Ao contrário do PLS nº 165, de 2010, o PLS nº 79, de 2011, não estende o benefício aos beneficiários da RMV e não menciona como o novo benefício seria custeado, além de possuir cláusula de vigência imediata. Os projetos diferem ainda apenas no nome dado ao novo benefício e, formalmente, no modo como alteram o art. 20 da Lei Orgânica de Assistência Social.

Na justificativa do PLS nº 165, de 2010, o Senador Mão Santa argumenta que os destinatários dos benefícios, idosos e pessoas com deficiência, formam um dos segmentos mais carentes da população, sem



SF/14560.01758-05

condições pessoais ou familiares de se manterem. O autor ressalta ainda que o valor do Benefício de Prestação Continuada não faz jus às despesas de fim de ano dos beneficiários, já que a exploração comercial das festividades tende a elevar todos os preços. A situação dos beneficiários é comparada com a dos trabalhadores que recebem a gratificação natalina e, assim, a proposta seria medida de justiça, por incluir os mais necessitados nas comemorações de fim de ano, além de configurar uma estratégia de recuperação da autoestima dos beneficiários.

Já o Senador Antonio Carlos Valadares, na justificativa do PLS nº 79, de 2011, salienta que a gratificação natalina é paga não só aos trabalhadores, mas também a todos os beneficiários da Previdência Social.

As proposições passaram a tramitar em conjunto após a aprovação do Requerimento nº 333, de 2012. Inicialmente, a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) aprovou relatório do Senador Paulo Paim, aprovando o PLS nº 165, de 2010, com a Emenda nº 1 (de redação), e rejeitando o PLS nº 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 nºs 1.018 e 1.020, de 2013. Por conta da aprovação também do Requerimento nº 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.

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 nos projetos.

Sob o aspecto formal, os projetos são constitucionais. Conforme o art. 22, inciso XXIII, compete à União legislar sobre seguridade social. De acordo com o art. 194, *caput*, a assistência social, tema das proposições 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, as proposições majoram os benefícios de milhões de beneficiários da Lei Orgânica de Assistência Social, ao conceder uma parcela adicional do Benefício de Prestação Continuada (e da Renda Mensal Vitalícia, no caso do PLS nº 165, de 2010), sem especificar como seriam custeados. A mera menção, pelo PLS nº 165, de 2010, de que a despesa será custeada pelo orçamento da seguridade social é insuficiente para afastar a inconstitucionalidade. A prescrição do § 5º do art. 195 da Constituição é de que se indique uma fonte nova de custeio como condição para criação, majoração ou extensão de benefício, e não apenas de que se mencione como fonte de custeio recursos que já existem e que já estão atualmente destinados a despesas específicas. No caso do PLS nº 79, de 2011, não há qualquer dispositivo relacionado ao que estabelece o § 5º do art. 195 da Constituição.

Também nesse sentido, com relação à juridicidade, os projetos não se inserem adequadamente na legislação em vigor. As proposições não respeitam 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 subsequentes;

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo



SF/14560.01758-05

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, as proposições deveriam 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. Novamente, o PLS nº 165, de 2010, apenas menciona que o aumento de despesa decorrente da medida seria compensado pela margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado explicitada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, o que ainda é insuficiente para respeitar a Lei de Responsabilidade Fiscal. Já o PLS nº 79, de 2011, não obedece nenhum dos dispositivos citados da referida lei.

No mérito, cumpre observar que as proposições não terão o efeito propagado 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\$ 724. 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 (já contemplando o reajuste anunciado pela Presidenta Dilma Rousseff no último 1º de maio). 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. Os economistas Francisco Ferreira, do Banco Mundial, e Marcio Firmo, do BNDES, calculam, no livro *Propostas para o Governo 2015/2018*, que o BPC, junto com o seu antecessor, a Renda Mensal Vitalícia (RMV), custou R\$ 33 bilhões no ano de 2013, atingindo cerca de 4 milhões de beneficiários. Ainda em contraste, o Programa Bolsa Família, mais efetivo, teria custado bem menos no ano passado, cerca de R\$ 21 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, as proposições não ampliam 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 as proposições caminham 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.

Consequentemente, 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 das proposições, que eliminam 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 deficit.

Ainda que nossa sociedade seja regida pelo princípio da solidariedade, que se encontra evidente nas proposições, 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 dos projetos 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**

As medidas teriam 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 bilhões, se as medidas estivessem valendo já no ano de 2014. 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 dos autores das proposições, elas não são os meios mais apropriados 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, os projetos colecionam 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 165, de 2010, bem como pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 79, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

