



**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

**PROJETO DE LEI Nº 2.561, DE 1992**

**PROJETO DE LEI Nº 2.561, DE 1992**, *que institui o Programa de Garantia de Renda Mínima- PGRM e dá outras providências.*

**AUTOR: SENADO FEDERAL**

**RELATOR: Deputado AFONSO FLORENCE**

**APENSOS: PL nº 4.822, de 1998; PL nº 1.069, de 1999, e PL nº 1.100, de 2003.**

**I – RELATÓRIO**

O projeto de lei nº 2.561, de autoria do Senado Federal, objetiva instituir o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, que funcionará sob a forma de imposto de renda negativo, a ser implantado gradualmente, de forma a beneficiar todas as pessoas residentes no País, maiores de vinte e cinco anos e que auferirem rendimentos brutos mensais inferiores a Cr\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil cruzeiros). Tal valor sofrerá acréscimo real a cada ano equivalente ao crescimento real, por habitante, do Produto Interno Bruto -PIB do ano anterior.

O imposto de renda negativo consistirá na complementação dos rendimentos brutos do beneficiário em valor equivalente a trinta por cento da diferença entre estes rendimentos e o limite de renda estabelecido no PGRM. A complementação se fará na fonte ou por meio de procedimentos de devolução do imposto de renda.

O projeto de lei ainda prevê que, à medida que o PGRM for implementado, serão desativadas as entidades de política social compensatória, no valor igual ao seu financiamento e que o dispêndio com o custeio do Programa não poderá ultrapassar o limite de três e meio por cento do PIB.

Por tratarem de matéria análoga, foram apensados ao projeto de lei em exame os PLs nº 4.822/1998, 1.069/1999 e 1.100/2003, cujos conteúdos estão abaixo sintetizados:

**1)PL 4.822/1998**, de autoria do Deputado Fernando Ferro e



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

outros, objetiva instituir o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para famílias de trabalhadores do Semiárido brasileiro, cujos filhos menores de 14 anos se encontrem em situação de risco. O auxílio monetário mensal será equivalente à diferença entre a renda mensal familiar e o montante resultante da multiplicação do número de membros da família pelo valor equivalente a um terço do salário mínimo.

**2)** PL nº 1.069/1999, de autoria do Deputado Almeida de Jesus, à semelhança do PL 4.822/98, visa a criar Programa de mesmo nome (Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima) e mesmo público alvo (famílias de trabalhadores do Semiárido brasileiro, cujos filhos menores de 14 anos se encontrem em situação de risco). Contudo o PL não disciplina a forma como a garantia da renda se dará (quanto se investirá com cada beneficiário).

**3)** PL nº 1.100/2003, de autoria do Deputado Paes Landim, que institui o programa de renda mínima, que poderá ser concedida, definitiva ou temporariamente, por órgãos públicos da União, dos Estados e dos Municípios ou por pessoas físicas e jurídicas de direito privado. O projeto considera como renda mínima o valor mensal que não exceda a um salário mínimo concedido a menores de 7 anos de idade; menores de 16 anos que freqüentarem o ensino fundamental, ensino médio ou profissionalizante; maiores de 16 anos que estejam cursando o ensino fundamental, médio, profissionalizante, superior ou preparatório para este, até completarem 24 anos idade; e maiores de 55 anos de idade.

É o relatório.

## **II – ANÁLISE**

Em obediência ao art. 65 da Constituição Federal o projeto de lei foi encaminhado a esta Casa e distribuído a esta Comissão para pronunciar-se quanto à compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da matéria e quanto ao mérito.

A Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação - NI CFT, ao dispor sobre o assunto, define que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade de proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e as normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas. Entende-se por



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

normas pertinentes a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a própria NI CFT, dentre outras.

O Projeto de Lei prevê, em seu art. 3º, a implementação gradual do PGRM em um período de oito anos. Para isso estabelece a idade como critério de seleção dos beneficiários. O projeto ainda prevê que, à medida que o PGRM for sendo implementado, serão desativadas as entidades de política social compensatória, no valor igual ao seu financiamento (art. 9º). Contudo não são definidas no projeto quais seriam essas entidades, ou pelo menos o que se deve entender por entidades de política social compensatória. O projeto já prevê um teto financeiro para o programa, equivalente a 3,5% do PIB, o que corresponde a R\$ 193 bilhões<sup>1</sup>.

O dispêndio anual com o PGRM dependerá do seu ritmo de implantação. O cancelamento das despesas em função da desativação das entidades de política social compensatória se constitui em fonte de recursos para financiamento do programa, muito embora este aspecto devesse ser melhor analisado, dependendo do curso a ser dado ao projeto, pela Comissão de Constituição e Justiça, dado o que dispõe a alínea “e”, inciso II, § 1º do art. 61 da Constituição Federal<sup>2</sup>.

Atualmente existem diversos programas de transferência de renda de caráter não contributivo. Em termos de dispêndio anual, os mais significativos são o Benefício de Prestação Continuada-BPC (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993), destinado, no valor de um salário mínimo, ao deficiente e ao idoso maior de 65 anos, ambos com renda familiar per capita inferior a ¼ do salário mínimo; e o Programa Bolsa Família-PBF (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004), destinado a famílias com renda familiar per capita de até R\$ 154, no valor mensal médio de R\$ 162<sup>3</sup>.

Atualmente está em vigor uma lei mais abrangente que o BPC, o PBF e o próprio PGRM previsto no projeto de lei em questão, trata-se da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que instituiu a renda básica de cidadania. A renda básica de cidadania se constitui no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário. A abrangência da lei deverá ser alcançada em etapas, a critério do Poder Executivo, priorizando-se as camadas mais necessitadas da população. Também ficou a critério do Poder Executivo a definição do valor do

<sup>1</sup> De acordo com o último PIB oficial divulgado na época do fechamento deste relatório, o de 2014.

<sup>2</sup> “Art. 61. (...)”

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))”

<sup>3</sup> Valor do benefício mensal médio em 2014.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

benefício, observada a disponibilidade orçamentária e financeira.

A renda básica de cidadania ainda não foi integralmente implementada. Atualmente não existe dotação orçamentária específica para o pagamento do benefício. De acordo com entendimento esposado pelo Senador Sibá Machado, ao analisar a proposta orçamentária para 2005, a implantação da primeira etapa da renda básica de cidadania se daria por intermédio do Programa Bolsa-Família<sup>4</sup>. Nesse mesmo sentido, o Senador Eduardo Suplicy expõe o seguinte entendimento: *ao definir a expansão das metas do Bolsa Família citadas acima, pode-se considerar que o governo esteja cumprindo os passos previstos na lei para chegar à Renda Básica de Cidadania*<sup>5</sup>.

A aprovação do projeto de lei em análise causará impacto orçamentário e financeiro às contas da União, sendo que a eventual fonte de compensação, derivada do cancelamento das despesas efetuadas pelas entidades de política social compensatória, está a depender do entendimento de quais seriam ou do que seriam tais entidades, como também do entendimento a ser dado ao que dispõe a alínea “e”, inciso II, § 1º do art. 61 da Constituição Federal.

De acordo com projeções da população brasileira<sup>6</sup>, calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, estima-se que existam, em 2014, 127 milhões de brasileiros com idade igual ou superior a 25 anos. Dada a magnitude do público potencial a ser beneficiado com a aprovação do projeto de lei, torna-se imprescindível a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro e as respectivas compensações.

Nesse sentido, torna-se aplicável o art. 108 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015 – LDO 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro 2015), que determina, em síntese, que as proposições que importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União deverão ser acompanhados de estimativas desses efeitos no exercício que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e a correspondente compensação. Contudo, tais informações não constam dos projetos de lei sob análise, razão que nos levar a opinar pela inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira do PL nº 2.561, de 1992;

Quanto ao PL nº 4.822, de 1998; ao PL nº 1.069, de 1999; e ao PL nº 1.100, 2003, eles também trazem em seu bojo previsão de aumento dos dispêndios da União, mas não apresentam as informações exigidas pela LDO 2015. Portanto não temos outra alternativa senão igualmente considerá-los

---

<sup>4</sup> Adendo ao Relatório Setorial da Área Temático VIII (Previdência, Assistência e Trabalho), relativo à proposta orçamentária para 2005.

<sup>5</sup> SUPPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 20.

<sup>6</sup> Disponível em [www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao\\_da\\_populacao/2013/default\\_tab.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm)



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**

inadequados e incompatíveis orçamentária e financeiramente.

Em face do exposto, voto pela **inadequação e incompatibilidade orçamentária e financeira do PL nº 2.561, de 1992; do PL nº 4.822, de 1998; do PL nº 1.069, de 1999; e do PL nº 1.100, 2003.**

Sala da Comissão, em                      de                      2015.

**Deputado AFONSO FLORENCE**

**Relator**