

Parecer (CN) nº 1, de 2020

**COMISSÃO MISTA DESTINADA A EMITIR PARECER
SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 898, DE 2019**

MEDIDA PROVISÓRIA Nº 898, DE 2019

Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino.

Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão Mista a Medida Provisória (MPV) nº 898, de 2019, que altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino, composta por dois artigos.

O art. 1º da MPV acrescenta o art. 2º-B à Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências, para estabelecer que, no mês de dezembro do ano de 2019, o benefício financeiro do Programa Bolsa Família seja pago em dobro. A ementa da MPV menciona tratar-se de uma forma de abono natalino.

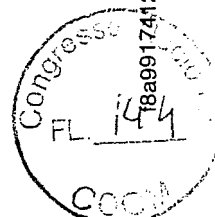
Conforme seu art. 2º, as disposições da MPV nº 898, de 2019, já estão em vigor desde sua publicação.

A MPV nº 898, de 2019, foi encaminhada ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem nº 527, de 2019. A MPV é acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº



Página: 1/23 11/02/2020 14:03:08

221f27332d447f62772957160709095



00072/2019, de 5 de setembro de 2019, subscrita pelos Ministros de Estado da Cidadania e da Economia.

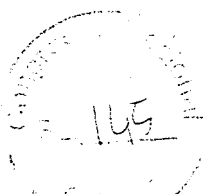

Na EMI, são apontadas, além do mérito da matéria, razões com o intuito de justificar a urgência da MPV:

2. No mérito, a criação do referido abono vai ao encontro da necessidade de transferir mais recursos às famílias beneficiárias do Bolsa Família, tendo em vista o aumento de preço de alguns itens que fazem parte da cesta de consumo dessas famílias ao longo do último ano, como é o caso do gás de cozinha. Ademais, sinaliza, tanto para as famílias beneficiárias quanto para o conjunto da sociedade brasileira, que o programa é visto pela atual administração como uma política de Estado, cuja permanência atende a necessidades estruturais decorrentes do atual estágio de desenvolvimento econômico da sociedade brasileira. Dessa forma, sua existência não decorre do desejo de um determinado governo, mas sim da determinação do Estado e da sociedade em enfrentar o desafio da superação gradual da pobreza. [...]

10. Trata-se de uma medida de caráter urgente, tendo em vista que será necessário aditivo contratual com a Caixa Econômica Federal, agente operador do Programa Bolsa Família, para desenvolvimento de solução sistêmica de implementação do pagamento. Dessa maneira, o Ministério da Cidadania observa que a publicação de Medida Provisória do Abono Natalino deve ocorrer o quanto antes, satisfazendo, assim, o interregno necessário para o cumprimento das etapas de elaboração sistêmica e implantação da medida.

Encerrado o prazo regimental, foram apresentadas 41 emendas perante esta Comissão Mista.

É o relatório.



SF/20913.15079-50

Página: 2/23 11/02/2020 14:03:08

f8a991741221127332d447f627729571607090f



II – ANÁLISE

Compete a esta Comissão Mista, nos termos do art. 62, § 9º, da Constituição Federal, emitir parecer sobre o ato normativo em questão, anteriormente à apreciação pelo Plenário de cada uma das duas Casas do Congresso Nacional.

Conforme a Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o parecer abordará os aspectos constitucionais, a adequação orçamentária e o mérito da matéria.

Da admissibilidade – requisitos de urgência e relevância

Inicialmente, vê-se que a norma não trata de nenhuma das matérias arroladas na lista de vedações à edição de medida provisória de que trata o art. 62, § 1º, da Constituição Federal.

Ademais, a MPV atende aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência previstos no caput do art. 62 da Constituição Federal, conforme sua exposição de motivos, em particular os pontos que destacamos no relatório acima.

Devemos sublinhar também que a MPV não afronta materialmente a Constituição Federal, e sua tramitação atendeu aos requisitos regimentais.

Evidenciam-se, portanto, presentes os requisitos de constitucionalidade e juridicidade da MPV, na forma como foi publicada.

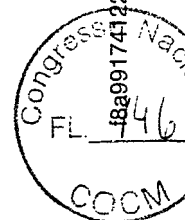
Da adequação financeira e orçamentária

Acerca da adequação financeira e orçamentária, a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, nos termos do art. 19, da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, emitiu a Nota Técnica nº 33, de 2019, por meio da qual conclui que “não [...] foi possível, pela ausência de informações, verificar a compatibilidade da MPV 898/2019



SF/20913.15079-50

Página: 3/23 11/02/2020 14:03:08

Congresso Nacional
FL. 46
48a991741221f27332d447f62772957160709095

com as metas fiscais definidas para o corrente exercício financeiro, e com os limites impostos pelo Novo Regime Fiscal”.

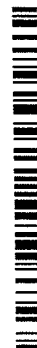
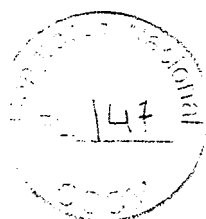
Mais ainda, segundo a Nota Técnica, verificou-se o não atendimento de preceitos legais estabelecidos tanto pela LRF quanto pela LDO 2019.

Isso porque a Exposição de Motivos estima que:

11. [...] deverão ser adicionados R\$ 2,58 bilhões reais na ação 8442 - Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza, do Programa Temático 2019 - Inclusão Social por meio do Programa Bolsa Família (PBF), do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) e da Articulação de Políticas Sociais.

No entanto, não estava claro de onde seriam transferidos os recursos. Portanto, mesmo quando do envio da MPV, o próprio governo deixou de cumprir as exigências constitucionais e legais impostas pelo Novo Regime Fiscal (NRF), pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019 e de 2020. Mesmo assim, determinou o pagamento do abono do Bolsa Família em dezembro de 2019.

Como será visto em seguida, acatamos parte das emendas encaminhadas pelos nobres parlamentares. Nesse sentido, conscientes da necessidade da apresentação de estimativa do impacto para o ano em vigor e os dois subsequentes, para compensar a despesa obrigatória de caráter continuado advinda do acatamento das emendas, adotamos sugestão do Deputado Marcelo Ramos e propomos a alteração de uma norma que, atualmente, beneficia a camada mais rica da população brasileira. Trata-se da tributação, por meio do Imposto sobre a Renda, das aplicações em Fundos de Investimentos Fechados, incidente sobre os rendimentos auferidos em aplicações deste tipo de fundo de investimento em participação – FIP, que não sejam considerados entidades de investimento, conforme regulamentação da Comissão de Valores Mobiliários – CVM.



Segundo relatório da Anbima (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais), apesar de ter registrado resgate líquido de R\$ 51 bilhões em dezembro, a indústria de fundos de investimentos encerra 2019 com captação líquida de R\$ 191,6 bilhões, mais do que o dobro registrado no ano anterior (R\$ 95,4 bilhões).¹

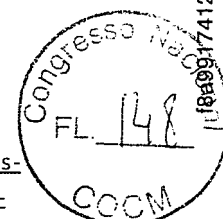
No caso dos fundos de investimentos, a presente proposta tem por objetivo reduzir as distorções existentes entre as aplicações em fundos de investimento e aumentar a arrecadação federal por meio da tributação dos rendimentos acumulados pelas carteiras de fundos de investimento constituídos sob a forma de condomínio fechado, os quais se caracterizam pelo pequeno número de cotistas e forte planejamento tributário.

A nova regra a ser estabelecida define a incidência na fase anterior à amortização ou ao resgate à medida em que os rendimentos são auferidos, tal como ocorre nos fundos de investimento abertos. Estabelece ainda, para as aplicações efetuadas nesses fundos, em relação aos fatos geradores seguintes, regra de apuração e recolhimento semestral, além das regras para as hipóteses de amortização de cotas e resgate de cotas.

Cumpra ressaltar que há em curso o PL10638/2018, de autoria do Poder Executivo Federal, cuja Exposição de Motivos mostra estimativa de arrecadação de R\$10.720.000.000,00 (dez bilhões e setecentos e vinte milhões de reais) acumulados até 31 de maio de 2018 nos fundos de investimento fechados.

Outra fonte de recursos a ser destacada é a prevista na Emenda Constitucional 103/2019 (Reforma da Previdência), cuja redação final contempla, em seu art. 32, a majoração da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) aplicável aos bancos. De acordo com o art. 36 da mesma EC, a medida entra em vigor a partir de 1º março de 2020. A taxa de 20% vigorou entre 2016 e 2018. Essa alíquota adicional deve gerar um ganho de receita de R\$ 5 bilhões para o governo em 2020.

¹ https://www.anbima.com.br/pt_br/informar/relatorios/fundos-de-investimento/boletim-de-fundos-de-investimentos/classe-acoes-registra-a-maior-captacao-no-ano-pela-primeira-vez-na-industria-de-fundos-8A2AB2B96F20ACC6016F8AA599B25DOE.htm



Cumpre destacar ainda que, segundo dados do Tesouro Nacional, em dezembro de 2019, o balanço do Resultado Fiscal do Governo Federal (Programado X Realizado) apresentou um empoçamento de recursos que totalizou R\$ 17,4 bilhões. Ainda, a receita total cresceu 6,1% em termos reais (R\$ 95,6 bilhões) em 2019.

Portanto, diante do exposto, cumprimos os art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Não obstante o nosso esforço em cumprir o papel técnico de estimativa orçamentária e combatendo a desigualdade social, em um País em que se gasta bilhões com fundos e verbas de baixa relevância para o cidadão, certo é que eventual rejeição ou veto da presente medida, em razão da fonte de custeio indicada, irá de encontro a um dos fundamentos da República, qual seja a dignidade da pessoa humana.

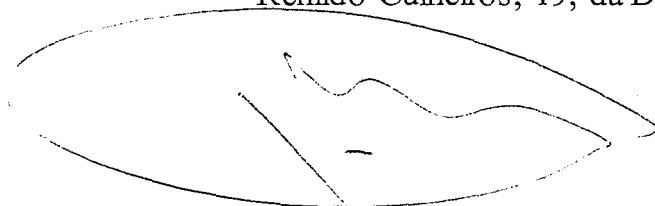
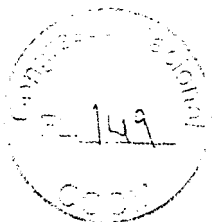
Por fim, deve-se ressaltar o objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, consoante o art. 3º, III, da Constituição Federal. Por isso, constitui competência comum de todos os entes federados combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, conforme o art. 23, X, da Constituição.

Do mérito

1- Análise das emendas

Atendendo ao prazo regimental, encerrado em 22 de outubro de 2019, foram apresentadas, perante esta Comissão Mista, 41 emendas, que podem ser assim agrupadas por serem iguais no conteúdo ou por previsões muito assemelhadas:

1. As Emendas nºs 1 e 2, do Dep. Daniel Coelho; 4, da Dep. Jandira Feghali; 6, do Dep. André Figueiredo; 8, do Sen. Jacques Wagner; 12, do Dep. Osires Damaso; 13, do Dep. Daniel Almeida; 15, do Sen. Paulo Paim; 16 do Dep. Renildo Calheiros; 19, da Dep. Alice Portugal; 20,

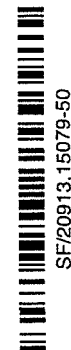


do Dep. Paulo Pereira da Silva; 21, do Dep. Eduardo Barbosa; 23, Sen. Rogério Carvalho; 25, do Sen. Angelo Coronel; 26, do Dep. Orlando Silva; 28, do Dep. Reginaldo Lopes; 30, do Dep. Lúcio Mosquini; 31, da Sen. Eliziane Gama; 32, da Dep. Professora Dorinha Seabra Rezende; 33, da Dep. Rose Modesto; 34, do Dep. Paulo Pimenta; 37, de minha autoria; e 41, do Dep. Flávio Nogueira, pretendem estender o prazo de pagamento do abono salarial no Programa Bolsa Família para além de 2019.

2. As Emendas n^{os} 7, do Sen. Jacques Wagner; 14, do Dep. Daniel Almeida; 17, do Dep. Renildo Calheiros; 18, da Dep. Alice Portugal; 24, do Sen. Rogério Carvalho; 27, do Dep. Orlando Silva; 29, do Dep. Reginaldo Lopes; 35, do Dep. Paulo Pimenta; 36, de minha autoria; 38, do Sen. Humberto Costa; 39, do Dep. Ivan Valente; 40, da Sen. Eliziane Gama, visam a estabelecer política de reajustes dos benefícios do Programa Bolsa Família.

3. As Emendas n^{os} 3, da Dep. Dulce Miranda; 5, do Dep. Daniel Coelho; 22, do Dep. Eduardo Barbosa, pretendem criar o abono natalino, também, ao Benefício de Prestação Continuada (BPC).

4. Tratam de outros assuntos: a Emenda n^o 9, do Sen. Flávio Arns, que visa excluir do BPC da definição de renda familiar mensal; a Emenda n^o 10, também do Sen. Flávio Arns, que visa estender o Cadastro Único a quilombolas, indígenas, pessoas em situação de rua ou resgatadas de trabalho em condição análoga à de escravidão; e, por fim, a Emenda n^o 11, também do Sen. Flávio Arns, que corrige a redação sobre o benefício variável para criança e adolescente.



Como será detalhado adiante, acatamos algumas das emendas e, ainda, acrescentamos alterações à Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006.

2- Permanência do pagamento da 13ª parcela do Bolsa Família nos anos subsequentes

O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, identificadas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Atualmente, são elegíveis ao PBF, as famílias que tenham:

- 1) cadastros atualizados nos últimos 24 meses; e
- 2) renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00 ou renda mensal por pessoa de R\$ 89,01 a R\$178,00, desde que possuam crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos em sua composição.

No mês de dezembro de 2019, existiam cerca de 28 milhões² de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a aproximadamente 76 milhões³ de pessoas cadastradas⁴. Todavia, o Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, no mês de dezembro de 2019, cerca de 13 milhões⁵ de famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 191,77. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2,5 bilhões no mês⁶.

O intuito da Medida Provisória é conceder o equivalente ao décimo terceiro salário, no mês de dezembro de 2019, aos beneficiários do Bolsa Família. Todavia, não há no texto nenhuma referência ao pagamento do benefício nos próximos anos.

Em relação ao mérito, consideramos que os dispositivos da MPV nº 898, de 2019 estão de acordo com os seus objetivos na medida em que se dobra o valor da parcela dos benefícios do Programa Bolsa Família

² 28.884.000 família cadastradas

³ 76.417.354 de pessoas cadastradas

⁴ Fonte:MC, Cadastro Único para Programas Sociais (12/2019) Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?d=71> Acesso em 03/02/2020

⁵ 13 de famílias beneficiadas

⁶ R\$ 2.525.746.007,00 no mês de dezembro de 2019. Disponível em http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rtv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448 Acesso em 03/02/2020

