



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 LUIZ CARLOS HAULY

APENSOS: PL nº 4.822, de 1998; PL nº 1.069, de 1999, e PL 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), equivalente a R\$ 480,00, em valores atualizados de 1991 a 2007¹. 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 outros, objetiva instituir o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima para famílias de trabalhadores do Semi-árido 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.

¹ Este valor foi calculado da seguinte forma: de abril/1991 a 1º/jan/1996 o índice utilizado para correção foi a UFIR. De jan/1996 a dez/2007, utilizou o INPC.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

- 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 Semi-árido 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 frequentarem 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 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 (art. 9º), à medida que o PGRM for sendo implementado, serão desativadas as entidades de política social compensatória, no valor igual ao seu financiamento. Contudo não é definido 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\$ 81 bilhões².

O dispêndio anual com o PGRM dependerá do seu ritmo de

² De acordo com o último PIB oficial anual divulgado na época do fechamento deste relatório, o de 2006.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

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 Federal³.

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\$ 120,00, no valor entre R\$ 18,00 e R\$ 112,00. Em 2007 o gasto com os dois programas foi de R\$ 11,6 bilhões e R\$ 8,7 bilhões, respectivamente.

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 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-Família⁴. 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*⁵.

Acreditamos que a existência de Lei nº 10.835 ensejaria o

³ “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](#))”

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

⁵ SUPLICY, Eduardo Matarazzo. *Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento*. Porto Alegre: L&PM, 2006. p. 20.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

arquivamento do projeto de lei em análise, dado que a Lei é mais abrangente e pode atingir os objetivos previstos no projeto. Ademais a aprovação do PL causaria 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.

Atualmente, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, existem mais de 100 milhões de brasileiros com idade igual ou superior a 25 anos.

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, inicialmente apreciar as proposições quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, IX, "h", e 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, que *"estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira"*.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO de 2009 (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008), em seu art. 93, condiciona a aprovação de lei que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária, acarretando renúncia de receita, ao cumprimento do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que exige estar a proposição acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, assim como sua compatibilidade com o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e o atendimento de pelo menos uma de duas condições alternativas.

Contudo, entendemos que a aplicação de tais dispositivos deve ater-se a uma interpretação finalística da própria Lei de Responsabilidade Fiscal, citada no caput do artigo 93 supracitado.

Em seu artigo 1º, ela estabelece que seu escopo é a determinação de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, entendida esta responsabilidade como a "ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas". De tal conceito depreendemos que somente aquelas ações que possam afetar o equilíbrio das contas públicas devem estar sujeitas às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, entendemos que as proposições que tenham impacto orçamentário e financeiro, mas de natureza relevante não ficam sujeitas ao disposto no art. 14 da LRF, já que não representam qualquer risco para a obtenção dos resultados fiscais definidos nas peças orçamentárias, sobretudo frente ao contínuo excesso de arrecadação do Governo Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Além disso, o alcance social e o caráter distributivo que o mesmo apresenta no processo de diminuir a desigualdade de renda da sociedade brasileira, torna o projeto de alta relevância.

Portanto, voto pela **ADEQUAÇÃO E COMPATIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA** do PROJETO DE LEI Nº 2.561, de 1992 e, pelas mesmas razões, dos **PROJETOS DE LEI** apensados nº 4.822/1998, nº 1.069/1999 e nº 1.100/2003 e no **MÉRITO PELA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 2.561m** de 1992.

Sala da Comissão, em de 2009.

Deputado LUIZ CARLOS HAULY

Relator