



**PROJETO DE LEI Nº , DE DE 2021**

**(Do Senhor Deputado Milton Coelho)**

Modifica a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, para caracterizar o Programa Bolsa Família como uma etapa de implementação da Renda Básica de Cidadania, prevista na Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004, reformular o valor referencial que define a situação de pobreza, unificar e ampliar o benefício financeiro do Programa Bolsa Família, assegurar a atualização monetária anual dos valores referenciais do benefício e da situação de pobreza; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º-B O Programa Bolsa Família constitui etapa de implementação da Renda Básica de Cidadania, conforme o disposto no § 1º do Art. 1º da Lei n. 10835, de 8 janeiro de 2004.

Art. 2º O Programa Bolsa Família destina-se a todas as famílias em situação de pobreza, ofertando-lhes o benefício financeiro básico (benefício básico) e o acompanhamento integrado nas áreas de educação, saúde e assistência social, sem prejuízo de outras dispostas em regulamento. (NR)

I – (REVOGADO)

II - (REVOGADO)

III - (REVOGADO)

IV – (REVOGADO)

§ 1º.....

IV – Família em situação de pobreza: aquela cuja renda familiar mensal é de até R\$ 275,00 (duzentos e setenta e cinco reais) por pessoa.

§ 2º O Valor do benefício financeiro básico (benefício básico) será de R\$ 100,00 (cem reais) mensais por cada pessoa da família. (NR)

§ 3º (REVOGADO)





# ra dos Deputados

do Deputado Milton Coelho

§ 4º (REVOGADO)

§ 5º (REVOGADO)

§ 6º É assegurada a atualização monetária anual do valor referencial utilizado para definir a situação de pobreza e do valor do benefício básico, de que tratam, respectivamente, o inciso IV e o § 2º deste artigo, com base na variação integral do Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, calculado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (NR)

§ 7º (REVOGADO)

§ 8º (REVOGADO)

§ 9º (REVOGADO)

.....

§ 11. O benefício financeiro previsto no § 2º deste artigo será pago mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (NR)

§ 12. O benefício poderá ser pago por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: (NR)

.....

§ 14. O pagamento do benefício previsto nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento. (NR)

§ 15 (REVOGADO)

§ 16 (REVOGADO)

.....

Art. 2º-A (REVOGADO)

Art. 3º Após a inserção da família no Programa, o recebimento do benefício de que trata esta Lei dependerá do cumprimento, no que couber, das seguintes condicionalidades:

I – exame pré-natal;

II – acompanhamento nutricional e de saúde, especialmente, cumprir com o calendário de vacinação obrigatória;

III – frequência escolar de 60% (sessenta por cento) em estabelecimentos de pré-escola, da educação infantil, para crianças entre 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade;

IV – frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento regular de ensino para crianças entre 6 (seis) e 14 (catorze) anos de idade;





# ra dos Deputados

do Deputado Milton Coelho

V – frequência escolar de 75% (setenta e cinco por cento) para adolescentes entre 15 (quinze) e 17 (dezesete) anos.” (NR)

Art. 3º-A O serviço socioassistencial deve realizar acompanhamento proativo e continuado das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, observadas as gradações dos riscos e vulnerabilidades sociais que as atingem, com vistas à mitigação, compensação e superação, pela identificação das distintas proteções de que necessitem.

Art. 3º-B Nos termos do Regulamento, a família beneficiária do Programa Bolsa Família – PBF que superar o limite de renda a que se refere o § 2º do art. 2º fará jus ao recebimento dos benefícios previstos nos incisos I e II do caput do art. 2º, com redução de R\$1,00 em seu valor a cada aumento de R\$2,00 em sua renda.”

Art. 2º Ficam revogados os seguintes dispositivos da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004:

- a) Os Incisos I, II, III e IV do *caput* do Art. 2º;
- b) Os §§ 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 15 e 16 do Art. 2º.
- c) Art. O Art. 2º-A
- d) O Parágrafo Único do Art. 3º.
- e) O Parágrafo Único do Art. 6º.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Lançado em outubro de 2003, por medida provisória, convertida na Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família contribuiu, ao longo de seus primeiros 15 anos de existência, para retirar milhões de pessoas da situação de pobreza extrema. Mesmo com um custo expressivamente baixo, entre 0,4% e 0,5% neste período, o Programa teve sucesso em alcançar as famílias mais pobres e, segundo dados do IPEA, foi responsável por cerca de 10% da queda do coeficiente de Gini entre 2001 e 2015 e por reduzir em 25% o número de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza<sup>1</sup>.

Apesar deste êxito, o Bolsa Família possui fragilidades legais que impedem que seja mais efetivo na mitigação da pobreza. Primeiro, os valores que caracterizam as situações de pobreza e extrema pobreza estão há muito defasados, provocando uma redução fictícia de seu público e deixando à margem das transferências monetárias não contributivas boa parte da população que

<sup>1</sup> SOUZA, P. F.; OSÓRIO, R. G.; PAIVA, L.H. SOARES, S. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Pobreza e a Desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: IPEA, 2019 (Texto para Discussão n. 2499).





# ra dos Deputados

do Deputado Milton Coelho

delas necessita. Como exemplo, a linha de extrema pobreza atual do Bolsa Família, de R\$ 89,00, está bastante aquém de US\$1,9/dia, padrão utilizado pelo Banco Mundial para comparações entre os países mais pobres do mundo, que hoje está em cerca de R\$ 150,00. O benefício médio do Programa também caiu expressivamente ao longo dos anos: em valores reais de 2020, o benefício médio atual é cerca de 20% mais baixo do que aquele pago às famílias em 2015, conforme aponta o pesquisador Pedro Ferreira de Souza.

Além disso, não há nada que impeça, sob a ótica legal, que milhões de pessoas fiquem meses, ou quiçá anos, na fila para receber o benefício. Fila esta que chegou a 5 milhões de pessoas durante 2019 e deve aumentar, num cenário de recessão econômica, pandemia de COVID-19 e fim do Auxílio Emergencial Residual.

O Projeto de Lei ora em tela visa sanar tais fragilidades. Para tanto, prevê atualização e unificação da linha de pobreza do Bolsa Família. Hoje, o Bolsa Família trabalha com duas linhas de entrada, baseadas na renda familiar mensal per capita: a de extrema pobreza, no valor de R\$ 89,00, e a de pobreza, que está em R\$ 178,00. Todas as pessoas em extrema pobreza são atendidas, mas, na faixa da pobreza, somente as famílias com crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos podem participar do Programa.

Ocorre que, como aponta Soares (2009)<sup>2</sup>, o rendimento dos mais pobres é extremamente flutuante, de modo que uma família na faixa de pobreza pode cair em pobreza extrema de um mês a outro - e vice versa. Claro, é possível pensar em um cenário em que cada família poderia indicar mês a mês ao poder público seu nível de renda e, assim, receber a cada mês o montante especificamente necessário para que não enfrente a extrema pobreza. Teoricamente, isso é perfeitamente possível: o cadastro poderia ter um aplicativo no qual cada família prestasse mensalmente sua informação de renda. Porém, no contexto prático e atual da pobreza brasileira, este aplicativo não existe e seu desenvolvimento requereria alguns anos – entre seu desenho e teste, o treinamento da população para seu uso e a ampliação dos níveis de inclusão digital dos mais vulneráveis. Se a pobreza não pode esperar, temos que criar soluções que permitam sua mitigação no mundo concreto e no tempo presente, enquanto encaminhamos inovações que possibilitem mudanças futuras no desenho da transferência de renda.

Se, no tempo presente, a família pobre de hoje pode ser a extremamente pobre de amanhã (e vice versa) e não há como o Estado ter acesso a esta informação de mudança mensalmente, a ampliação e a unificação da linha de pobreza permite que lidemos de imediato com esta variação de renda entre os mais pobres, prevenindo que choques de renda negativo deixem nossas famílias sem condições minimamente dignas de sobrevivência em determinado mês.

Por isso, propomos a unificação das linhas de pobreza e extrema pobreza em R\$ 275,00 per capita mensal, valor que equivale à linha de pobreza utilizada pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), de  $\frac{1}{4}$  do salário-mínimo, e é próximo da linha de pobreza de US\$ 3,2/dia (aproximadamente R\$ 253,00), usada para comparações internacionais entre países de renda média baixa. Para que inadequadamente não julguem esta linha de irrealista, é preciso ter claro que a linha sugerida para países de renda média alta, como o Brasil, é de 5,5 dólar/dia (cerca de R\$ 435,00) e que o governo brasileiro se comprometeu, no bojo dos Objetivos do

---

2 SOARES, S. Volatilidade de renda e a cobertura do Programa Bolsa Família. Rio de Janeiro: IPEA, 2009. (Texto para Discussão nº 1459).





# ra dos Deputados

do Deputado Milton Coelho

Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ODS/ONU), a reduzir pela metade a proporção da população vivendo com menos de US\$ 5,5/dia e a erradicar a extrema pobreza, medida na linha de US\$ 1,9/dia.

O Projeto prevê, também, a simplificação e unificação dos benefícios pagos pelo Bolsa Família. Atualmente, o Bolsa Família paga 4 tipos diferentes de benefícios: (i) básico, no valor de R\$ 89,00, sendo um benefício único para famílias extremamente pobres; (ii) variável, de R\$ 41,00, para crianças de 0 a 15 anos, gestantes ou nutrizas pobres e extremamente pobres, no limite de 5 benefícios por família; (iii) variável jovem, de R\$ 48,00, para adolescentes de 16 e 17 anos, no limite de 3 benefícios por família; e (iv) benefício de superação da pobreza extrema, pago às famílias que continuam na extrema pobreza mesmo recebendo os benefícios básico e variáveis, no valor necessário para que cada pessoa da família supere a linha de extrema pobreza. Nessa estrutura complexa de benefícios, as famílias recebem, em média, R\$ 190,57 mensais (jan/21). Com a simplificação da estrutura num único tipo de benefício per capita, de R\$ 100,00 mensais pagos a cada pessoa da família, temos um incremento de valor, chegando a um benefício médio mensal de R\$ 327,00 por família.

Duas outras fragilidades que o presente Projeto de Lei mitiga são as extensas filas de espera do Programa e a defasagem dos valores dos benefícios e das linhas de pobreza. Isto é feito por meio da revogação do parágrafo único do Art. 6º da Lei n. 10.836/2004 e da determinação de atualização anual destes valores por meio do INPC. Por fim, prevê-se também a criação de uma regra de transição de saída para o Bolsa Família, pela qual o valor do benefício se reduz na razão de 50% do aumento da renda per capita familiar, possibilitando que os beneficiários se adaptem paulatinamente à perda do benefício.

Hoje, saem do Programa famílias cuja renda supere  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo ou que exceda as linhas de pobreza por mais de 2 anos. As famílias cuja renda se situa entre R\$ 178,01 e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo fazem jus à totalidade do benefício por 2 anos a contar da data de comunicação de ampliação da renda no Cadastro Único. Ainda que seja uma regra de transição, o corte é abrupto: a família recebe o benefício integral até o dia de sua saída, em que passa a receber nenhum valor. Nossa proposta é a criação de uma rampa de saída suave, na qual famílias com renda entre a linha de entrada (R\$ 275,00) e  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo percam 1 real do benefício para cada 2 reais no aumento de sua renda.

Com a presente proposta, ampliamos e aprimoramos o Bolsa Família: conforme os dados da PNAD-C de 2019, utilizados na simulação aqui apresentada, o público do programa passaria de 14,23 milhões para 24,55 milhões de famílias – isso implicaria novas 40 milhões de pessoas atendidas, de modo que nossa principal transferência de renda assistencial teria o potencial de ofertar segurança de renda a aproximadamente 40% de nossa população. Tal amplitude faz com que a proposta funcione também como uma escolha intermediária entre o Auxílio Emergencial, que chegou a atender indiretamente 60% dos brasileiros, e o Bolsa Família atual, que hoje só abrange os 20% mais pobres.

Para as taxas de pobreza e extrema pobreza, estimamos as seguintes reduções: (i) De 6,4% da população para 4,4%, considerando a linha de US\$ 1,9 /dia; (ii) De 11,2% para 8,1%, na linha de US\$ 3,2/dia; (iii) de 24% para 21%, considerando a linha de US\$ 5,5 /dia; e (iv) de 11,3% para 8,2%, tendo como referência  $\frac{1}{4}$  de salário-mínimo *per capita*.





# ra dos Deputados

do Deputado Milton Coelho

Claro, atingir um patamar mais digno de transferências não contributivas, como ora se propõe, tem um custo: o orçamento anual do Bolsa Família sairia dos R\$ 34,86 bilhões atuais para R\$ 86,76 bilhões – ou de aproximadamente 0,5% para 1,2% do PIB, tendo como referência o ano de 2019. Uma ampliação significativa, mas ainda bem inferior à média de 2,5% do PIB gasto pelos países da OCDE com estas modalidades de transferências monetárias. Retirando-se o orçamento já disponível para o Bolsa Família, são necessários outros R\$ 52 bilhões para a implementação de nossa proposta.

Ainda que este o presente projeto não verse sobre alterações legislativas que permitam a obtenção destes recursos, lembramos que diversas das propostas que tramitam no Congresso Nacional com previsão de reformulações na tributação viabilizam esta proposta. Cumpre notar que o mecanismo de devolução parcial de impostos para as famílias de baixa renda previsto da PEC 45/2019 tem o potencial de prover cerca de 56% dos novos recursos necessários para a viabilização desta proposta. Isso é apontado pelo pesquisador Rodrigo Orair, o qual também indica que a reformulação da tributação sobre a renda, de modo a torná-la menos “fragmentada, incoerente e injusta” seria capaz de angariar os recursos complementares para a ampliação das transferências não contributivas.

Esclarecemos, ainda, que a simulação do orçamento anual necessário foi feita em bases muito realistas, considerando somente os rendimentos formais da população, pois são estes que o poder público tem imediatamente a condição de verificar. Isso significa que melhorias na captação dos rendimentos informais da população inscrita no Cadastro Único potencialmente reduzirão os custos ora apresentados. Finalmente, propomos também deixar claro na Lei do Bolsa Família que este programa compõe uma das etapas de implementação da Renda Básica de Cidadania, estabelecida na Lei n. 10835/2004.

Por tudo que foi dito, entende-se que este Projeto de Lei simplifica, amplia e aprimora o Bolsa Família, contribuindo expressivamente para evitar os riscos dos níveis elevadíssimos de pobreza que atingirão o Brasil em 2021 e para a manutenção deste impacto sobre a pobreza ao longo do tempo, em linha com os compromissos assumidos pelo país no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Sala das Sessões, em            de            de 2021.

**Deputado MILTON COELHO**

**PSB \ PE**

