

PARECER Nº , DE 2007

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS do Senado Federal, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 356, de 2003, que *dispõe sobre limites de despesas de custeio e manutenção do serviço de loterias, destina parte dos recursos das loterias federais para o Fundo Nacional de Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, e dá outras providências.*

RELATOR: Senador VALDIR RAUPP

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 356, de 2003, de autoria da Senadora Serys Slhessarenko, ora submetido ao exame da Comissão de Assuntos Sociais, em decisão terminativa, dispõe sobre limites de despesas de custeio e manutenção do serviço de loterias e destina parte dos recursos das loterias federais para o Fundo Nacional do Meio Ambiente, criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989.

A proposição em exame estabelece novo limite para as despesas de custeio e manutenção do serviço das modalidades de loterias federais em vigor, nelas incluídos os dispêndios com distribuidores e revendedores de bilhetes, determinando que essas despesas não poderão ultrapassar dez por cento da arrecadação total.

O art. 2º determina que, do total da arrecadação de cada teste ou extração das atuais modalidades da loteria federal, serão destinados ao Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) os seguintes percentuais: 9,13%, no caso das loterias de números, loterias esportivas e concursos especiais de loterias esportivas; 7,39%, no caso da loteria federal; 10%, na loteria instantânea.

O art. 3º estipula que, do valor dos prêmios acumulados de loterias de números e esportivas, parcela correspondente a dez por cento será deduzida para integrar o Fundo Nacional do Meio Ambiente.

O projeto determina, ainda, que os recursos destinados ao Fundo serão aplicados em conformidade com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída por meio da Lei nº 6.938, de 1981, com os objetivos do Fundo Nacional do Meio Ambiente e com as prioridades estabelecidas nas Agendas 21 Locais, sendo que, na execução de programas e projetos financiados com tais recursos, deverá ser assegurada a participação da comunidade beneficiada.

Na justificação que acompanha o projeto, a autora enfatiza que o fortalecimento das ações voltadas para a promoção do equilíbrio ecológico e do desenvolvimento sustentável são essenciais para que se concretizem os preceitos relativos ao meio ambiente previstos no art. 225 da Constituição Federal. Chama, também, a atenção para o fato de que a Política Nacional do Meio Ambiente busca compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente e com a manutenção do equilíbrio ecológico, consagrando princípios tais como o incentivo a atividades de estudo e pesquisa voltadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; a proteção de áreas ameaçadas de degradação e a recuperação das áreas já degradadas; a educação ambiental em todos os níveis.

Argumenta que, no sentido de promover a implementação dessa Política, foi instituído o FNMA, cujos recursos, pela legislação vigente, devem ser aplicados prioritariamente em unidades de conservação, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, educação ambiental, manejo e extensão florestal, desenvolvimento institucional, controle ambiental e aproveitamento econômico da flora e da fauna nativas.

Informa que a Agenda 21 Global, documento aprovado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), e a Agenda 21 Brasileira reconhecem a importância da esfera local na concretização do desenvolvimento sustentável. Com base nessa constatação, o projeto em análise busca não somente incrementar os recursos financeiros colocados à disposição do FNMA, mas também direcionar esses recursos adicionais preferencialmente para projetos que representem iniciativas vinculadas às Agendas 21 Locais.

Ao projeto foi apresentada a Emenda Substitutiva nº 001 – CAS, de autoria da própria Senadora Serys Slhessarenko, autora do PLS nº 356, de 2003, com a seguinte redação:

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº - CAS
(ao PLS nº 356, de 2003)

Altera a redação do art. 2º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, para destinar recursos da Loteria Esportiva Federal ao Fundo Nacional do Meio Ambiente.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º Constituirão recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente de que trata o art. 1º desta Lei:

.....
IV – renda líquida de 2 (dois) concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal, por ano, ou concurso que a suceder.
.....” (NR).

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II – ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO

Ainda que, em um plano abstrato, o conceito de desenvolvimento sustentável já esteja consagrado na sociedade brasileira e se faça presente em todas as formulações de políticas públicas, constata-se que sua aplicação efetiva permanece limitada. Certamente a mitigação de danos ambientais já logrou avanços significativos, tanto na área industrial quanto na representada pelos grandes projetos de infra-estrutura, por força das normas relativas ao meio ambiente. Mas a aplicação concreta desse conceito continua muito longe de efetiva universalização, especialmente na esfera da utilização de recursos

naturais. Tal deficiência tem sido demonstrada pela persistência de elevados índices de desmatamento, particularmente na Amazônia.

Nesse contexto, o FNMA representa importante iniciativa do Estado brasileiro voltada para o financiamento de projetos ambientais capazes de representar modelos que possam ser disseminados e reproduzidos por todo o País.

O Fundo reveste-se, ainda, de caráter inovador, ao incentivar, de forma descentralizada e em todo o território nacional, a participação das comunidades locais em iniciativas voltadas para a defesa do meio ambiente, por meio de entidades não-governamentais. Muitos desses projetos têm se mostrado importantes instrumentos de geração de emprego e renda.

Têm sido freqüentes, todavia, reclamações de que o Fundo enfrenta crônica escassez de recursos, o que estaria limitando o alcance de suas ações. Com base em tal percepção, surgem, naturalmente, propostas voltadas para a elevação do montante de recursos financeiros a serem destinados ao FNMA, tais como a veiculada pelo projeto ora analisado – utilização de parcela dos recursos arrecadados pelas loterias federais administradas pela CEF.

Há que se reconhecer que as loterias federais administradas pela Caixa Econômica Federal (CEF) representam importantíssima fonte de financiamento de gastos governamentais na área social, especialmente nos segmentos de seguridade social, educação, esporte e segurança pública. Informações fornecidas pela Caixa mostram que praticamente a metade da arrecadação das loterias é destinada a fundos e programas sociais do Governo Federal.

Em 2006, de uma arrecadação de R\$ 4,2 bilhões, um montante em torno de R\$ 2 bilhões foi canalizado para programas sociais desenvolvidos no âmbito dos seguintes beneficiários, entre outros: Seguridade Social – R\$ 720 milhões; Fundo Nacional da Cultura – R\$ 121 milhões; Ministério dos Esportes – R\$ 179 milhões; Fundo de Investimento do Estudante Superior (FIES/Crédito Educativo) – R\$ 380 milhões; Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) – R\$ 127 milhões; Comitê Olímpico Brasileiro (COB) – R\$ 69 milhões; Comitê Paraolímpico Brasileiro (CPB) – R\$ 12 milhões, concursos especiais (Apaes, Cruz Vermelha, Comitê Olímpico Brasileiro e Comitê Paraolímpico Brasileiro) – R\$ 343 milhões.

Reconhecendo que a pulverização crescente das receitas das loterias federais, entre os diversos beneficiários, torna praticamente impossível agregar um novo destinatário, o projeto propõe que o novo beneficiário representado pelo FNMA seja contemplado com recursos extraídos da parcela hoje destinada à CEF, para cobertura das despesas de administração do sistema de loterias.

Em nosso entendimento, todavia, não é viável estabelecer, de forma generalizada, um teto de 10% para as despesas de custeio e manutenção das loterias federais, conforme apontado acima. De fato, atualmente, só a comissão dos revendedores lotéricos, que constantemente reclamam de baixa remuneração, representa 9% da receita total na maioria das modalidades e 13% no caso da modalidade instantânea. Redução adicional dessa parcela inviabilizaria a cobertura dos custos de manutenção das casas lotéricas, tais como pagamento de funcionários, aluguel, impostos, água, energia elétrica, telefone e taxas diversas. A consequência última seria um elevado índice de falências entre esses agentes.

A parcela destinada à remuneração da Caixa Econômica já se encontra drasticamente comprometida com despesas que, em sua maioria, são fixas – 1% para o Fundo de Desenvolvimento de Loterias (FDL), voltado para inovações tecnológicas e atividades de promoção e marketing; 2,13% para o pagamento de tributos; 5,34% para pagamento de fornecedores; e 1% para a Conta Nacional de Segurança (CNS). Assim, para a maioria das loterias federais, o valor líquido final para cobertura de outras despesas administrativas seria de apenas 1,5%.

Frente a essa estrutura de despesas, é evidente que a tentativa de reduzir a 1% a remuneração da Caixa levaria, de imediato, à inviabilização do sistema de loterias federais, pois os gastos superariam, por larga margem, as receitas.

Por semelhante modo, é desaconselhável deduzir, do valor dos prêmios acumulados, uma parcela para contemplar o FNMA. Afinal, há um reconhecimento de que os prêmios acumulados representam poderoso incentivo ao aumento da arrecadação das loterias. Uma medida que reduzisse esse estímulo sacrificaria importantes programas sociais financiados pela receita das loterias.

Todos esses argumentos foram reconhecidos pela Senadora Serys Slhessarenko, autora do projeto, que julgou por bem apresentar a emenda

substitutiva destinando ao FNMA apenas a renda líquida de dois concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal por ano. Para isso, bastaria a inclusão do inciso IV ao art. 2º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, renumerando o seu atual inciso IV para V. Assim, a emenda substitutiva altera a ementa e o art. 1º e exclui os arts. 2º, 3º, 4º e 6º do projeto.

Como bem argumentou a Senadora Serys Slhessarenko, o projeto original oneraria ainda mais as loterias federais, reduziria os prêmios e as tornaria menos atrativas, o que resultaria, em última análise, prejuízos para as entidades beneficiárias. Na prática, conforme argumentado, o projeto original inviabilizaria a maioria das loterias administradas pela Caixa Econômica Federal.

Com a proposta contida na emenda substitutiva, recursos serão destinados ao FNMA livres de contingenciamento, sem prejuízo dos atuais beneficiários legais e sem inviabilizar o sistema de loterias federais.

III – VOTO

Com base no exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 356, de 2003, nos termos do seguinte Substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 356 (SUBSTITUTIVO), DE 2003

Altera a redação do art. 2º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, para destinar recursos da Loteria Esportiva Federal ao Fundo Nacional do Meio Ambiente.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 2º da Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 2º** Constituirão recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente de que trata o art. 1º desta Lei:

.....

IV – renda líquida de dois concursos de prognósticos da Loteria Esportiva Federal, por ano, ou concurso que a suceder;

V – outros, destinados por lei. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator