

PARECER N° , DE 2010

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010, que cria o Fundo Social – FS, dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera a Lei nº 9.478, de 1997; e dá outras providências.

RELATOR: Senador PAULO PAIM

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 7, de 2010, tem por principal objetivo instituir o Fundo Social – FS, descrevendo seus objetivos, fonte de recursos e estrutura.

O PLC é de autoria do Poder Executivo, tendo sido enviado ao Congresso Nacional na forma do Projeto de Lei no 5.940, de 2009.

O PLC está dividido em quatro capítulos e contém dezessete artigos.

Os arts. 1º e 2º (ambos do Capítulo I) definem o Fundo Social como um fundo de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, e enumeram seus objetivos:

- i) financiar projetos e programas nas áreas de combate à pobreza, desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia e de adaptação às mudanças climáticas ou mitigação de seus efeitos;
- ii) constituir poupança pública de longo prazo; e

iii) mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações no valor da produção da indústria petrolífera e da extração de outros produtos não renováveis.

O art. 3º, também do Capítulo I, prevê que um mínimo de 5% dos recursos aplicados no combate à pobreza será destinado para fundo específico, de caráter temporário, que terá por objetivo recompor a diferença entre o que foi recolhido em salários mínimos e o que foi efetivamente pago pela Previdência Social.

A origem dos recursos do FS está enumerada no art. 4º, que se constitui no Capítulo II. A maior parte dos recursos virá da exploração do petróleo, na forma de parcela do bônus de assinatura, dos royalties que cabe à União nos contratos de partilha; da receita advinda da comercialização do petróleo; além dos royalties, da participação especial e da partilha do petróleo extraído dos blocos do pré-sal já licitados destinados à administração direta da União. O FS também receberá o resultado das aplicações financeiras sobre suas disponibilidades e outros recursos que lhe sejam destinados em lei.

O Capítulo III é formado pelos arts. 5º a 12 e dispõe sobre a política de investimento do Fundo. Suas aplicações deverão ter segurança, liquidez e rentabilidade, além de assegurar sustentabilidade financeira para financiar os projetos e programas listados anteriormente. Para atender o objetivo de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional, o FS deverá adquirir ativos preferencialmente no exterior.

Os programas e projetos destinados ao desenvolvimento social e regional serão financiados somente com os rendimentos das aplicações, devendo o principal ser preservado. Mas o Poder Executivo poderá apresentar lei permitindo a aplicação de recursos do principal nos referidos programas e projetos, desde que se garanta a sustentabilidade econômica e financeira do Fundo.

A política de investimentos do FS será definida pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social (CGFFS). Entre outras atribuições, o Comitê definirá o nível de risco das aplicações, os percentuais mínimos e máximos a serem investidos no exterior e por setor de atividade econômica, e a rentabilidade mínima esperada. Os membros do Comitê não poderão ser remunerados pelas suas funções.

A critério do CGFFS, a União poderá contratar instituições financeiras federais para atuarem como agentes operadores do FS, sendo remuneradas pelos serviços prestados.

A União poderá utilizar recursos do Fundo para participar, como cotista única, de fundo de investimento específico. Esse fundo será de natureza privada, contando com patrimônio próprio separado do patrimônio do cotista e do administrador, e se sujeitará a direitos e obrigações próprios. A integralização das cotas será autorizada em ato do Poder Executivo. O estatuto do fundo definirá sua política de investimento, incluindo níveis de risco e rentabilidade, além de questões operacionais da gestão administrativa e financeira.

O Capítulo IV dispõe sobre a gestão do Fundo, contendo os arts. 13 a 17. O Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS) irá propor ao Poder Executivo a prioridade e destinação dos recursos resgatados para financiar os programas de combate à pobreza e desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia e de mitigação dos efeitos das e adaptação às mudanças climáticas. Os projetos e programas financiados com recursos do FS deverão observar critérios de redução das desigualdades regionais, priorizando os municípios com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

O art. 14 estatui que as demonstrações contábeis e os resultados das aplicações serão apurados semestralmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos do inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 2001. Já o art. 15 prevê que o Ministério da Fazenda deverá encaminhar trimestralmente ao Congresso Nacional relatório de desempenho do Fundo Social, nos termos do regulamento do Fundo.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto de Lei nº 5.940, de 2009, a formação de um fundo para acumular os recursos oriundos da exploração do petróleo constitui-se nas melhores práticas internacionais. Isso porque, ao contrário das demais receitas, aquelas oriundas do petróleo possuem as seguintes peculiaridades:

i) são receitas finitas, tendo em vista que o petróleo é um recurso não renovável;

ii) são receitas voláteis, em decorrência da forte variação do preço do petróleo no mercado internacional;

iii) implicam forte ingresso no País de moeda estrangeira, com impactos não desprezíveis sobre a taxa de câmbio.

Ainda de acordo com a Exposição de Motivos, a formação de um fundo permite lidar com essas três idiossincrasias.

Em primeiro lugar, porque, ao permitir a acumulação de poupança pública, futuras gerações poderão se beneficiar da riqueza gerada pelo petróleo, mesmo após a exaustão das reservas.

Em segundo lugar, porque é possível sacar recursos do fundo em períodos de recessão, mitigando os efeitos da flutuação do preço internacional do petróleo sobre a atividade econômica.

E, em terceiro lugar, o fundo, ao investir em ativos no exterior, poderá amenizar a pressão sobre o câmbio decorrente da exportação de petróleo, com a consequente entrada expressiva de divisas.

Foram apresentadas doze emendas, summarizadas na tabela abaixo.

Emenda nº	Autor	Objetivo
1	Sen. Rosalba Ciarlini	Destinar 60% dos recursos do fundo à educação pública básica, cultura e saúde pública.
2	Sen. José Nery	Destinar os recursos do FS para saúde, reforma agrária e previdência.
3	Sen. Marina Silva	Destinar os recursos do FS para previdência social e proteção ao meio ambiente (em substituição à mitigação e adaptação às mudanças climáticas.)
4	Sen. Eduardo Suplicy	Adequar o FS ao financiamento de uma renda básica de cidadania, conforme prevê a Lei nº 10.835, de 2004.
5	Senadores Fátima Cleide, Ideli Salvatti, João Pedro e Inácio Arruda	Aplicar 50% da receita auferida pelo FS em programas direcionados ao desenvolvimento da educação pública, básica e superior.
6	Sen. Jefferson Praia	No mínimo, 20% dos recursos utilizados devem ser aplicados em programas e

		projetos voltados simultaneamente para o desenvolvimento tecnológico, o combate à pobreza e a preservação da Amazônia.
7	Sen. Marina Silva	Propor que os recursos do FS terão por objetivo financiar projetos e programas nas áreas de combate à pobreza, educação, ciência e tecnologia e meio ambiente.
8	Sen. Marina Silva	Estabelecer que os projetos e programas voltados à sustentabilidade ambiental serão prioritariamente utilizados em ações de mitigação da mudança de clima e de adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos.
9	Sen. Marina Silva	Fazer com que o FS ofereça fonte regular de recursos para efetivação de pesquisas voltadas ao desenvolvimento tecnológico de energias renováveis, conservação marinha e proteção dos biomas brasileiros.
10	Sen. Ideli Salvatti	Repassar ao fundo do regime geral de previdência social, no mínimo, 5% dos recursos a serem aplicados no combate à pobreza.
11	Sen. José Nery	Destinar os recursos do FS a diversos ministérios e programas, deixando 5% para o fundo soberano.
12	Sen. Sérgio Zambiasi	Incluir entidade de representação dos municípios de abrangência nacional na composição do Comitê de Gestão.

Em 22 de março, a Presidência comunicou que recebeu a Mensagem nº 81, de 2010 (nº 82/2010, na origem), do Presidente da República, solicitando seja atribuído regime de urgência nos termos do § 1º do art. 64 da Constituição Federal ao PLC nº 7, de 2010.

Diante disso, o projeto passou a tramitar em regime de urgência constitucional, sendo analisado simultaneamente pelas seguintes comissões temáticas: de Constituição, Justiça e Cidadania; de Assuntos Sociais; de

Educação, Cultura e Esporte; de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática; de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; de Serviços de Infraestrutura; e de Assuntos Econômicos.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão opinar sobre proposições que digam respeito à seguridade social, previdência social, população indígena e assistência social.

O Fundo Social, proposto pelo PLC sob análise, nada mais é do que um fundo soberano, instrumento de acumulação de poupança ou de estabilização econômica bastante presente em países exportadores de petróleo ou de outros recursos minerais.

A experiência pioneira do fundo instituído pelo Kuwait data dos anos 50, mas os fundos de petróleo somente se popularizaram nos anos 90, tendo sido instituído em países de diferentes continentes e com regimes de governo e graus de desenvolvimento distintos.

Concordamos com a justificativa dada na Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 5.940, de 2009, que deu origem ao PLC sob análise: a receita gerada pelo petróleo possui idiossincrasias que requerem um tratamento diferenciado. O fato de o petróleo ser um recurso finito e não renovável faz com que seja aconselhável poupar parte das receitas geradas oriundas de sua exploração, para que gerações futuras possam também usufruir dessa riqueza.

Não resta dúvida de que o principal objetivo do Fundo deve ser contribuir para o desenvolvimento do País no longo prazo. Neste sentido, a destinação prevista dos recursos é meritória. De acordo com o art.1º do PLC, o FS financiará programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da ciência e tecnologia e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Dessa forma, o Fundo financiará programas em áreas em que o Brasil apresenta fortes carências. Sem o devido aporte de recursos, dentro de uma perspectiva de longo prazo, jamais seremos capazes de alcançar níveis de desenvolvimento compatíveis com o nosso potencial e capacidade.

Também concordamos com o uso de recursos do Fundo para recuperar as aposentadorias e pensões pagas pelo Regime Geral de Previdência Social.

Entre 2007 e 2010, o salário mínimo foi reajustado em aproximadamente 45%. Já as aposentadorias acima de um salário mínimo, em menos de 20%. Por isso, entendemos que é justo utilizar parte dos recursos do Fundo Social para resgatar a dignidade dos aposentados e pensionistas do País, que vêm observando redução contínua de seus rendimentos.

Detectamos, entretanto, vício de constitucionalidade na redação do art. 3º do PLC, que prevê a criação de um fundo, a ser gerido pela Previdência social, com o objetivo de recompor a diferença entre o que foi recolhido em salários mínimos e o que foi efetivamente pago pela Previdência Social a seus segurados. De acordo com o inciso IV do art. 7º da Constituição Federal, é vedada a vinculação ao salário mínimo para qualquer fim. Adicionalmente, o art. 3º foi inserido na Câmara dos Deputados e, portanto, é um dispositivo de origem parlamentar. Por isso, não poderia dar atribuição a órgãos do Poder Executivo, como é a Previdência Social, tendo em vista que isso é prerrogativa exclusiva do Presidente da República, nos termos do art. 84, VI, a. Para sanar esses vícios, propomos emenda ao PLC.

Não acatamos as emendas oferecidas. No caso das onze primeiras, todas elas propõem novos usos para os recursos do FS, ou estabelecem percentuais rígidos para a sua aplicação. Somos contrários à introdução de novas possibilidades de uso dos recursos, por entendermos que, se financiarmos muitas atividades, corremos o risco de ficarmos aquém do mínimo desejável em todas elas. Também somos contrários ao enrijecimento do uso dos recursos do Fundo, estabelecendo percentuais mínimos a serem aplicados em áreas específicas, como propõem as Emendas nºs 1, 5, 6, 10 e 11. Por constituir uma poupança de longo prazo, não dá para definir, hoje, quais áreas merecem maior atenção. A economia e a sociedade são dinâmicas, de forma que aquilo que é prioritário, hoje, pode deixar de ser no futuro.

Tampouco concordamos com a Emenda nº 12, que propõe a presença de representante de entidade de representação dos municípios no Comitê de Gestão Financeira. O Comitê trata da política de investimentos do Fundo, e não vemos necessidade da presença de representante dos municípios para determinar essa política.

III – VOTO

Diante do exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010, com a seguinte emenda:

EMENDA N° – CAS

Dê-se ao art. 3º do Projeto de Lei da Câmara nº 7, de 2010, a seguinte redação:

“Art. 3º Do total da receita auferida pelo Fundo Social, cinco por cento, no mínimo, serão destinados a um fundo específico, que terá por objetivo recompor o valor das aposentadorias, pensões e benefícios maiores que o salário mínimo pagos pelo Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Lei.

§ 1º A recomposição de que trata o *caput* será feita com base no índice de correção previdenciária, que corresponde ao resultado da divisão do salário de benefício pelo salário de benefício mínimo pago pelo regime geral de previdência social, na data da concessão do benefício, de forma individualizada para cada segurado.

§ 2º O salário de benefício atualizado de cada segurado será o produto do salário mínimo de benefício, reajustado com base nos percentuais definidos pelo Regime Geral de Previdência Social, pelo índice de correção previdenciária, definido no § 1º.

§ 3º O reajuste calculado nos termos dos §§ 1º e 2º poderá ser devido e pago gradativamente, segundo regra de transição estabelecida em Lei.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator