

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, do Senador Ricardo Ferraço e do Senador Cristovam Buarque, que *dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.*

SF/17498/24910-64

Relator: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

Vem a exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 280, de 2013, de autoria dos ilustres Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque, cujo principal objetivo é garantir que os recursos decorrentes do bônus de assinatura nos contratos para exploração de petróleo sob o regime de partilha de produção sejam integralmente destinados ao Fundo Social (FS), com vinculação para as áreas de educação e saúde.

O PLS é constituído por dois artigos, sendo o segundo, a cláusula de vigência. Já o art. 1º dá nova redação a dispositivos da Lei nº 12.351, de 2010, que, entre outras providências, instituiu o Fundo Social (FS), da seguinte forma:

- i) Altera os incisos I e IV do *caput* do art. 47, para determinar que os recursos do FS serão aplicados em ações de educação básica e saúde pública infantil. A atual redação para esses incisos prevê a destinação de recursos do Fundo para educação e saúde pública, sem delimitar o escopo em “básica” e “infantil”;

- ii) Altera o inciso I do *caput* do art. 49, para determinar que a integralidade dos recursos decorrentes do bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção será destinada ao FS. Atualmente, a Lei estabelece somente que parcela desses recursos irão para o FS, sem especificar nenhum percentual, mínimo ou máximo;
- iii) Altera o parágrafo único do art. 51 para estabelecer que, caso haja aplicação do principal em programas durante a etapa de formação inicial de poupança do Fundo, as áreas de educação básica e saúde pública infantil deverão receber, no mínimo, proporção equivalente à participação do bônus de assinatura nos aportes totais do Fundo.

Na justificação, os autores argumentam que, como o petróleo é finito, é necessário preparar a sociedade para quando essa importante fonte de recursos se exaurir. A melhor forma de fazê-lo é investindo no capital humano das gerações futuras, ou seja, na educação básica e na saúde infantil.

O PLS foi distribuído para as Comissões de Serviços de Infraestrutura (CI); de Educação, Cultura e Esporte (CE); de Assuntos Sociais (CAS); bem como para esta Comissão de Assuntos Econômicos, a qual caberá decisão terminativa.

Na CI, a matéria foi aprovada com uma emenda, que alterou a redação proposta para o parágrafo único do art. 51, desmembrando-o em dois parágrafos. No PLS, havia a garantia de que, se retirado recursos do principal, saúde e educação receberiam, no mínimo, a mesma proporção dos aportes do bônus de assinatura. Já a Emenda propõe que saúde e educação recebam, no mínimo, os aportes provenientes dos bônus de assinatura. É uma diferença sutil, mas relevante. O PLS limita-se ao caso em que são utilizados recursos do principal. Já a Emenda prevê a destinação de todos os recursos oriundos do bônus de assinatura para educação e saúde.

A Emenda nº 1 – CI também corrigiu problemas de técnica legislativa na nova redação proposta para os arts. 47 e 49 da Lei nº 12.351, de 2010, introduzindo uma linha pontilhada após as alterações propostas para indicar que os demais dispositivos daqueles artigos não seriam alterados pelo PLS.

A CE também aprovou a matéria, com apresentação de uma subemenda à Emenda nº 1 – CI. Conforme explicado anteriormente, a

SF/17498/24910-64

legislação atual prevê que os recursos do Fundo Social, entre outras áreas poderão ser aplicados em educação. O PLS propõe restringir para educação básica. A subemenda apresentada pela CE propõe restringir ainda mais, para educação básica pública. De acordo com o Relator, o então Senador Cyro Miranda, essa alteração permitiria aprimorar o mérito público do projeto.

Na CAS, o projeto também foi aprovado com emendas e subemendas. Eles mantiveram a restrição de que os recursos do Fundo Social seriam utilizados apenas para financiamento da educação básica pública. Além disso:

- i) Excluíram a restrição de que programas com recursos do Fundo Social voltados para saúde deveriam ser voltados exclusivamente para saúde infantil. Ou seja, seria mantida a atual redação, que prevê destinação de recursos para saúde em geral, sem qualificação da faixa etária diretamente beneficiada;
- ii) Estabeleceram que os recursos provenientes do FS a serem aplicados em saúde não seriam incluídos no cômputo dos gastos mínimos para a área previsto no art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012. De acordo com esse art. 5º, os gastos da União com ações e serviços públicos de saúde deveriam ser, no mínimo, equivalentes aos do ano anterior acrescidos da variação do PIB.

Nesta Comissão, o PLS chegou a ser relatado *ad-hoc* pelo Senador Walter Pinheiro, que acatou todas as emendas e subemendas até então apresentadas na forma de nova emenda. Essa emenda:

- i) Manteve a ementa proposta pela Emenda nº 2 – CAS;
- ii) Restringiu os recursos para financiar a educação básica à educação básica pública, conforme propuseram as Subemendas nºs 1 – CE e 2 – CAS, ambas à Emenda nº 1 – CI;
- iii) Acolheu a sugestão da Subemenda nº 3 – CAS (à Emenda nº 1 – CI) de permitir que os recursos do FS financiassem qualquer programa de saúde pública, e não somente de saúde pública infantil;

- iv) Acolheu a sugestão da Subemenda nº 4 – CAS (à Emenda nº 1 – CI) de que os recursos provenientes do FS a serem aplicados em saúde não seriam incluídos no cômputo dos gastos mínimos para a área previsto no art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

A Senadora Gleisi Hoffmann apresentou voto em separado. Resumidamente, a nobre Senadora argumentou que algumas inovações propostas pelo PLS não eram meritórias, como a restrição de que o FS financiasse somente projetos em educação básica e saúde pública infantil, em vez de educação e saúde pública em geral. Tampouco concordou com a vinculação dos recursos do bônus de assinatura ao FS, por entender que essa vinculação enrijecia o orçamento. A única inovação meritória do PLS seria garantir mais recursos para educação, mas isso as Leis nos 12.858, de 2013, que destinou os recursos dos *royalties* do petróleo para educação e saúde, e 13.005, de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), já o faziam. Por esses motivos, votou pela prejudicialidade da matéria.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 99 do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CAE analisar as proposições quanto a seus aspectos econômicos e financeiros. Por se tratar de projeto em decisão terminativa, teremos de analisar também sua conformidade com os aspectos constitucionais e legais.

Destacamos inicialmente que este PLS trata da matéria de competência da União, tendo em vista que as receitas do bônus de assinatura lhe pertencem, o que torna legítima sua apreciação pelo Congresso Nacional, conforme dispõe o art. 48 da Constituição Federal. Ademais, a iniciativa é legítima, tendo em vista que a matéria não se insere entre aquelas de competência privativa do Presidente da República, elencadas no § 1º do art. 61, também da Constituição.

Conforme descrito no Relatório, a matéria inova o marco regulatório atual, ao propor nova destinação para as receitas do bônus de assinatura. Além disso, atende aos demais pressupostos de juridicidade, como coercibilidade, generalidade e abstratividade.

Destaque-se também que o texto está vazado na boa técnica legislativa, seguindo as orientações constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998, exceto por um pequeno erro na redação proposta para os arts. 47 e

SF/17498/24910-64

49 da Lei nº 12.351, de 2010, sanados pela Emenda nº 1 – CI, conforme descrevemos anteriormente.

Nas três Comissões pelas quais este PLS passou, bem como nesta CAE, todos os relatores que me antecederam foram unâimes em apontar as fortes carências que temos nessas áreas, bem como a necessidade de recursos. Mantemos essa posição, afinal, as evidências são óbvias.

Na educação, o Brasil sistematicamente está entre os últimos colocados em avaliações internacionais, como o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA), patrocinado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Na edição de 2015 do exame, que é realizado a cada três anos, cerca de 45% dos estudantes apresentaram desempenho considerado insatisfatório. Entre 72 nações que participaram, nossa melhor posição foi a 59^a colocação na área de leitura. Na pior, obtivemos a 66^a colocação em matemática.

Além da deficiência no aspecto qualitativo, há ainda a questão quantitativa. Menos da metade das crianças tem acesso à creche. De acordo com dados do IBGE, menos de 20% dos jovens concluem o ensino médio na idade correta. Além disso, cerca de 1,3 milhão de jovens entre 15 e 17 anos havia abandonado os estudos sem concluir o ensino médio.

O quadro na saúde é igualmente preocupante. De acordo com o Banco Mundial, em que pese nosso forte avanço na redução na mortalidade infantil observada nos últimos anos, havia, ainda em 2015, 16,4 óbitos de crianças até cinco anos por mil crianças nascidas vivas. Essa taxa era superior à observada em países com nível semelhante de desenvolvimento, como Argentina, México, Chile, Colômbia e Venezuela, e significativamente superior à média dos países da OCDE, de 6,8 óbitos por mil nascimentos. Resultados similares são observados para a expectativa de vida ao nascer.

Tampouco resta dúvida de que gastos com saúde e educação são investimentos em capital humano, com elevado retorno no longo prazo. É importante direcionar os recursos do petróleo – finitos, por definição – em áreas como essas, de forma que, uma vez exauridas nossas reservas, a sociedade possa se manter de forma sustentável no futuro.

Diante disso, o que devemos discutir nesta Comissão são três pontos:

- i) O Fundo Social deve financiar projetos na área de educação que não se limitem à educação básica e pública?
- ii) O Fundo Social deve financiar projetos na área de saúde que não se limitem à saúde pública infantil?
- iii) É conveniente vincular os recursos do bônus de assinatura a saúde e educação?

Em relação à primeira pergunta, nossa resposta é afirmativa. Os recursos do Fundo Social deveriam mesmo ser direcionados somente para a educação básica. Replicando os argumentos já apresentados na CI e CE, o Brasil gasta muito pouco na educação básica, comparativamente à educação superior. O gasto com educação superior no Brasil corresponde a cerca de 85% dos gastos observados nos países da OCDE. Já em relação à educação básica, esse percentual cai para pouco mais de 30%. Não resta dúvida que uma das grandes fontes de desigualdade e da baixa produtividade da mão de obra brasileira é justamente a má qualidade das séries iniciais do ensino, o que justifica a necessidade de concentrarmos nossos esforços nesse segmento.

Igualmente entendemos que o FS deve financiar somente projetos na educação básica pública. As escolas públicas absorvem cerca de 90% dos estudantes. Resultados de exames como o Enem mostram a grande discrepância entre escolas públicas e privadas. Se quisermos construir uma sociedade mais justa, devemos nos preocupar em garantir as mesmas oportunidades para nossos cidadãos, e isso se faz ofertando ensino público de qualidade.

Por esse motivo, acatamos o conteúdo das Subemendas nº 1 – CE e nº 2 – CAS, ambas subemendas à Emenda nº 1 – CI.

Sobre a segunda questão, se os programas financiados pelo FS devem se restringir à saúde pública infantil, nosso entendimento é que não devem. Conforme apontou o Parecer aprovado pela CAS, a vinculação de recursos para investimento exclusivo na saúde das crianças contraria o princípio de constituição do SUS. Devemos nos lembrar, como fez a Senadora Gleisi Hoffmann em seu Voto em Separado, que a saúde dos pais é importante para as crianças, tendo em vista que pais mais saudáveis conseguem gerar mais renda e cuidar melhor de seus filhos. Além disso, várias ações epidemiológicas podem requerer tratamento de adultos, por exemplo, na prevenção do alastramento de doenças contagiosas. Por esse

motivo, aproveitaremos o conteúdo da Subemenda nº 3 – CAS (à Emenda nº 1 – CI).

A terceira questão diz respeito à conveniência de se criarem novas vinculações no orçamento. É de amplo conhecimento que o orçamento brasileiro é extremamente engessado, com cerca de 90% das despesas primárias já comprometidas com gastos pré-especificados. Não podemos tampouco ignorar o esforço fiscal que vem sendo empreendido pela União com o objetivo de recolocar nossa dívida pública em trajetória sustentável e buscar, com isso, contribuir para reverter a atual recessão econômica, que se mostra como uma das mais severas de nossa história.

Mesmo reconhecendo as restrições fiscais, entendemos que prevalece o fato de que investimento em capital humano, sobretudo em educação básica, traz retornos elevados, superiores até ao custo da dívida. Ademais, o fato de os recursos do petróleo serem finitos nos obriga a aplicá-los em ações que tragam frutos no longo prazo.

Sobre as emendas e subemendas apresentadas nas Comissões que nos precederam, já nos manifestamos favoravelmente ao acolhimento do conteúdo das Subemendas nºs 1 – CE, e 2 e 3 – CAS (ambas em relação à Emenda nº 1 – CI).

Discordamos, contudo, da Subemenda nº 3 – CAS (à Emenda nº 1 – CI), que estabelece que os recursos provenientes do FS não sejam computados para fins do cálculo do montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde, nos termos do art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012. Na prática, essa subemenda estabelece que o montante mínimo de gastos com saúde deve ser maior do que o vigente.

Quando da apresentação deste PLS, os gastos mínimos da União com saúde eram estabelecidos pelo referido art. 5º da Lei Complementar nº 141, de 2012, que previa que o piso de um ano deveria ser igual aos gastos do ano anterior, acrescidos da variação nominal do PIB. Ocorre que, desde então, houve duas modificações importantes. Primeiro, a Emenda Constitucional (EMC) nº 86, de 2015, fixou o mínimo em 15% da Receita Corrente Líquida (RCL), sujeito a uma regra de transição. No ano seguinte, a EMC nº 96, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, estabeleceu que os gastos mínimos com ações e serviços públicos de saúde pela União deveriam ser de 15% da RCL em 2017 e, a partir daí, variar de acordo com a inflação.

SF/17498/24910-64

Tendo em vista que recentemente, e por duas vezes, o Congresso Nacional deliberou – por meio de Emendas à Constituição – sobre o mínimo de gastos com saúde, não entendemos ser conveniente aprovar um dispositivo que, na prática, aumenta esse piso. Além disso, é necessário compatibilizar esses gastos com o Novo Regime Fiscal, que impõe um teto para as despesas primárias da União. Mesmo reconhecendo a importância da saúde para o desenvolvimento do País e bem-estar da população, não se pode esquecer que há áreas também importantes que necessitam ser atendidas, como a própria educação, segurança, meio ambiente, etc. Como há um teto para os gastos, quanto mais recursos são alocados para uma área, menos sobrarão para as demais.

Em relação à alteração na redação da ementa proposta pela Emenda nº 2 – CAS, entendemos ser meritória, e a aproveitaremos.

Por fim, em relação à Emenda nº 1 – CI, vários de seus dispositivos já foram comentados, quando discutimos as Subemendas apresentadas na CE e na CAS, bem como a correção dos problemas de técnica legislativa.

Resta discutir a alteração proposta para o parágrafo único do art. 51 da Lei nº 12.351, de 2010. Conforme já explicamos, a Emenda nº 1 – CI desmembrou esse parágrafo único em dois, estabelecendo que educação e saúde receberão a totalidade dos recursos do bônus de assinatura. No texto original, essas áreas receberiam, no mínimo, a proporção equivalente à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais do fundo quando houver aplicação dos recursos do principal. Portanto, se os recursos do principal forem utilizados integralmente, as duas redações se equivalem. Do contrário, não.

Entendemos que a redação original é mais pertinente. Em primeiro lugar, porque a Emenda nº 1 – CI pode ser interpretada como sendo obrigatório o uso de todos os recursos do bônus de assinatura. Já a ideia do FS é justamente utilizar o rendimento acumulado. O principal somente deve ser sacado em casos excepcionais. Adicionalmente, o inciso III do art. 2º da Lei nº 12.858, de 2013, já garante que, no mínimo 50% dos recursos do FS serão gastos em educação e saúde. Aproveitaremos a redação proposta pelo ilustre Senador Walter Pinheiro, que relatou *ad hoc* anteriormente o PLS junto a esta Comissão.

SF/17498/24910-64

III – VOTO

Diante do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013, com acolhimento parcial das Emendas nºs 1 – CI e 2 – CAS, e das subemendas nºs 1 – CE, 2 e 3 – CAS, na forma da seguinte emenda substitutiva, e pela rejeição da Subemenda nº 4 – CAS.

SF/17498/24910-64

Emenda nº - CAE (SUBSTITUTIVO)

Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013

Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que *dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências*, para dispor sobre a aplicação dos recursos do Fundo Social nas áreas de educação básica e de saúde pública; sobre a destinação integral dos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção para o Fundo Social; e sobre a aplicação de recursos do principal do Fundo Social nas áreas de educação básica e de saúde pública.

Art. 1º A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 47.

I – da educação básica pública;

IV – da saúde pública;

.....” (NR)

“Art. 49.

I – a integralidade do valor do bônus de assinatura definidos nos contratos de partilha de produção;

.....” (NR)

“Art. 51.....”

Parágrafo único. Constituído o FS e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no art. 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo, assegurada a destinação à educação básica pública e à saúde pública de, no mínimo, o valor proporcional à participação relativa dos bônus de assinatura nos aportes totais ao Fundo.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator