



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

PROJETO DE LEI Nº 5453, DE 2013
(Do Senhor Alessandro Molon)

Altera a Lei nº 12.351, de 2010, e a Lei nº 9.478, de 1997, para destinar recursos para a Educação.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei tem por objetivo alterar a Lei nº 12.351, de 2010, e a Lei nº 9.478, de 1997, para destinar recursos para educação, de forma a possibilitar o alcance das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação para o decênio 2011/2020.

Art. 2º. Adicione-se à Lei nº 12.351, de 2010, o §3º ao Art. 42 e o Art.47-A, com a seguinte redação:

“Art. 42. (...)

(...)

§3º. Os royalties repassados aos estados e municípios serão destinados, integralmente, para a educação, em acréscimo ao mínimo constitucionalmente obrigatório.”

“Art. 47-A. As receitas do Fundo Social, até o ano de 2020, serão destinadas, integralmente, à área de Educação.

§1º. Os recursos do Fundo Social que não forem utilizados neste período serão destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.”

§2º. Após o período estabelecido no *caput* deste artigo, o volume dos gastos anuais do Fundo Social com educação não poderá ser inferior a 10% do seu gasto total e não poderá sofrer redução, de um ano para outro, superior a 15



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

pontos percentuais da participação dos gastos com educação no total de dispêndios do Fundo Social.

Art. 3º Adicione-se à Lei nº 9.478, de 1997, o §4º ao Art. 45, com a seguinte redação:

“Art. 45. (...)

(...)

§4º. Os royalties e a participação especial repassados aos estados e municípios, decorrentes de contratos celebrados a partir de 03 de dezembro de 2012, serão destinados, integralmente, para a educação, em acréscimo ao mínimo constitucionalmente obrigatório.”

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O Parlamento brasileiro ao estabelecer o Plano Nacional da Educação para o decênio 2011/2020 indicou como uma de suas metas para o desenvolvimento nacional a destinação de 10% do PIB para o da Educação.

Este percentual baseou-se em profundos debates na Câmara dos Deputados, onde se reuniram diversos representantes da sociedade, que apontaram, dentre outros fatores, a importante janela de oportunidade demográfica existente atualmente em nossa sociedade, bem como as experiências internacionais que levaram países a se desenvolverem efetivamente. Porém, o PNE não indicou a origem dos recursos necessários para que esta meta fosse atingida.



Neste contexto, o debate sobre a destinação dos recursos oriundos das compensações pagas pelas atividades de exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos líquidos sempre destacou a importância do setor educacional. Porém, a grande maioria das proposições versava sobre a destinação dos royalties e da participação especial, deixando os recursos do Fundo Social para um segundo plano.

No entanto, a necessária destinação de maiores parcelas de recursos para a Educação, em consonância com o PNE, não foi completamente abarcada pelas proposições em trâmite. O montante de recursos previstos com a destinação de 100% dos royalties e da participação especial de contratos a serem celebrados não é suficiente para o atendimento desta meta do PNE, não obstante a dificuldade para se chegar a um consenso sobre esta questão. De forma democrática, representantes de outras áreas, também fundamentais para o desenvolvimento social e que necessitam de maiores aportes de recursos, manifestaram seu descontentamento com a vinculação prioritária para a Educação.

Sobre esta questão, transcrevo abaixo estudo elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o PROIFES:

“Todos os recursos do Fundo Social para a educação até 2020”

O Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado pela Câmara dos Deputados e atualmente em debate no Senado (PLC 103/2010) prevê que, até 2020, seja destinada à educação brasileira parcela equivalente a 10% do Produto Interno Bruto do Brasil.

Como, no ano de 2011, esse aporte foi de aproximadamente 5%, é preciso debater de que outras fontes proviriam os restantes 5%.

Uma dessas fontes poderia ter como origem os recursos provenientes da exploração do petróleo, do gás natural de outros hidrocarbonetos fluídos existentes no território nacional, que, com muita probabilidade, passarão a dar receitas substantivas



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

à União nas próximas décadas, em especial como consequência da extração das riquezas da chamada camada do 'pré-sal'.

A distribuição dos recursos financeiros gerados dessa forma tem sido regulamentada, nas últimas décadas, através de legislação que fixa as respectivas destinações, com destaque para a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 (ver o Anexo II a este documento), para a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 (ver o Anexo III a este documento) e, recentemente, para a Medida Provisória nº 592, de 3 de dezembro de 2012. Em particular, aí são fixados os montantes a serem destinados ao FS – 'Fundo Social' (ver o Anexo IV a este documento), a serem canalizados para a educação, a cultura, o esporte, a saúde pública, a ciência e tecnologia, o meio ambiente e atividades de adaptação às mudanças climáticas.

É fundamental, de início, fazer uma avaliação da ordem de grandeza dos recursos que estarão sendo aportados ao FS no ano de 2020, ainda que com a óbvia margem de incerteza decorrente de flutuações das variáveis essenciais durante esse longo período; do contrário, dificilmente será possível traçar uma política de financiamento para a educação na próxima década.

Não há, portanto, nenhuma pretensão de precisão absoluta nos números que serão apresentados a seguir, a partir da suposição de que o preço do barril de barril de petróleo, medido como percentual do PIB brasileiro, se mantenha relativamente constante nos próximos anos.

É claro que intervirão na correção (ou não) dessa estimativa um conjunto de fatores, dentre outros: a trajetória do preço do barril do petróleo (em dólares); a evolução do câmbio dólar x real; e o crescimento anual do PIB.

Adotaremos, para fins de cálculo, os seguintes parâmetros: preço do barril em US\$ 110¹ (28 dez 2012); câmbio de 1 US\$ = R\$ 2,04 (28 dez 2012); e PIB de R\$ 4,4 trilhões (previsão para 2012). Além disso, suporemos que a produção adicional dos campos do pré-sal, em 2020, estará próxima das previsões oficiais² e será, assim, algo em torno de 4 milhões de barris de petróleo³ diários em regime de partilha e outros 2,1 milhões em regime de concessão.

¹ Consultar <http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2012/12/28/barril-do-brent-fecha-em-baixa-de-016.jhtm> (acesso: 30 dez 2012).

² Consultar <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2011/06/06/producao-de-petroleo-no-brasil-deve-atingir-6-1-milhoes-de-barris-em-2020> (acesso: 30 dez 2012).



Contratos de partilha: recursos para o FS em 2020.

A partir desses pressupostos a produção anual em 2020, pelo regime de partilha, seria próxima de 7,45% do PIB brasileiro⁴.

A lei 12.351, contudo, não define de forma precisa qual é a parte do chamado 'excedente em óleo' que caberá ao Estado brasileiro, ou seja, qual é o percentual que lhe é devido do valor que representar o lucro líquido da exploração do pré-sal. De fato, segundo o Art.10 dessa mesma lei, caberá ao Ministério de Minas e Energia (MME) propor ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) um percentual mínimo, cabendo ao processo licitatório (Art.18) 'identificar a proposta mais vantajosa'⁵.

Na verdade, o estabelecimento de critérios para cálculo do 'excedente em óleo' não é tarefa simples, e, de uma forma geral, a tendência mundial majoritária é a adoção de percentuais progressivos e flexíveis, de forma a garantir a eficiência, a viabilidade e a estabilidade do regime de partilha⁶. Essa flexibilidade se refere à capacidade de adequação a um conjunto de situações pouco previsíveis e eventualmente voláteis, como a instabilidade dos preços do petróleo, a oscilação do câmbio ou as variações nos custos de produção. Em outras palavras, o regime é flexível quando o aumento/declínio da lucratividade gera um aumento/declínio da parcela governamental, respectivamente.

O usual é adotar-se 'escalas móveis' ('sliding scales' na literatura em inglês), que levem em conta uma ou diversas dentre as seguintes variáveis: volume de produção; fator "R" (razão entre a receita acumulada e a despesa acumulada); taxa de retorno ou preço do barril.

A partir dessas considerações, é de se esperar que o percentual do 'excedente em óleo' de propriedade da União venha a se elevar paulatinamente ao longo dos próximos anos. Uma estimativa plausível, a partir da experiência mundial (como a de Angola, por exemplo), é que esse percentual alcance, já em 2020, algo em torno dos 60% do 'excedente em óleo', o que poderia significar 40% do valor total da

³ Levarem os em consideração neste trabalho apenas a produção de petróleo (e não a de outros hidrocarbonetos, gás natural, etc.).

⁴ Uma produção de 4 bilhões de barris diários corresponde a 1,46 bilhões barris/ano. Ao preço de mercado de US\$ 110 dólares o barril, o valor desse óleo daria US\$161 bilhões ou R\$ 328 bilhões, ou seja, aproximadamente 7,45% do PIB.

⁵ Consultar 'O novo marco regulatório para a exploração do pré-sal', <http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br/19982/19982.PDF> (acesso em 30 dez 20: 2).

⁶ Consultar 'Sucesso do pré-sal depende de regime fiscal adotado', <http://www.conjur.com.br/2011-abr-06/sucesso-pre-sal-depende-regime-fiscalcontratos-partilha#autores> (acesso em 30 dez 2012).



produção; isso equivaleria a cerca de 3% do PIB⁷. Esse montante, pela Lei 12.351, Art.49, inciso III, iria para o FS.

Já os royalties dos contratos em regime de partilha, fixados em 15%, corresponderiam em 2020 a um valor aproximado de 1,12% do PIB⁸, dos quais, de acordo com a MP 592, Art. 1º, uma parcela de 22% relativa à parte da União – ou seja, 0,25% do PIB – iria também para o FS.

Dessa maneira, uma estimativa do aporte orçamentário para o FS em 2020 – conforme proveniente dos novos contratos de partilha – seria de 3,25% do PIB.

Contratos de concessão: recursos para o FS em 2020.

Os royalties e participações especiais de contratos de concessão já firmados que irão para o FS referem-se aos provenientes da exploração do pré-sal (Lei 12.351, Art.49, inciso IV) e, em conformidade com as perspectivas aqui apresentados, serão aproximadamente de 0,08% do PIB⁹, em 2020. O Art.48, o Art.49 e o Art.50, § 2º, da Lei 9.478 preveem que seja destinado em torno de 1/3 desse montante à União, ou seja, um pouco menos de 0,03% do PIB. Esses recursos também irão para o FS - a vigorar a MP 592 (de acordo com seu Art. 2º, que reformula o Art.50-A da Lei 9.478).

Em resumo, confirmadas as estimativas acima, os repasses ao FS em 2020 serão da ordem de 3,3% do PIB.

Destinação exclusiva à educação.

A MP 592 (Art. 2º) determina que as receitas de que tratam os artigos 48-A, 49-A e 50, § 5º, da Lei 9.478 sejam exclusivamente destinadas à educação. Esses valores concernem royalties e participações especiais relativos a contratos de concessão assinados a partir de 3 de dezembro de 2012 e, por conseguinte, não se referirão a áreas do pré-sal, em respeito à Lei 12.531. Imaginando que todas as atuais áreas fora do pré-sal (1,8 milhões de barris/dia) venham a ser leiloadas novamente à iniciativa privada sob o regime de concessão, teríamos um volume de royalties e

⁷ 40% de 7,45% do PIB.

⁸ Ou seja, 15% de 7,45% do PIB.

⁹ São produzidos hoje cerca de 200 mil barris diários na área do pré sal, com valor anualizado um pouco superior a R\$ 16 bi, ou seja, 0,37% do PIB. Deste total, perto de uma quinta parte vai para royalties e participações especiais, isto é, 0,08% do PIB.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

participações especiais da ordem de 0,6% do PIB¹⁰. Em 2020, dos royalties¹¹, 20% irão para a União; e das participações especiais¹², 46%. Ou seja, na melhor das hipóteses a destinação de recursos para a educação, por essa via, alcançará em 2020 o patamar de 0,2% do PIB.

Além desses 0,2% do PIB, a MP 592 prevê, em seu Art.1º, que “Do total a que se refere o caput do Art.51 (da Lei 12.351) auferido pelo FS, cinquenta por cento deve ser aplicado obrigatoriamente em programas e projetos direcionados ao desenvolvimento da educação, na forma do regulamento”. Qual a ordem de grandeza dessa destinação? Para responder essa pergunta, vale lembrar inicialmente que o ‘caput’ do Art.51 da Lei 12.351 diz que “Os recursos do FS para aplicação (...) deverão ser os resultantes do retorno sobre o capital”. Mais ainda, o Art.50 da mesma Lei postula, em seu Parágrafo Único, que a política de investimentos e aplicações do FS deverá ser direcionada “a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional”. E qual é o rendimento que se deve esperar desse tipo de aplicação? Possíveis ‘ativos’ a considerar seriam os Títulos do Tesouro dos EUA; em meados deste ano de 2012, seu rendimento estava em um mínimo histórico: menos de 2% em 10 anos¹³.

Para avaliar a possível destinação de recursos para a educação, basta ver que, se os recursos destinados ao FS fossem capitalizados entre 2013 e 2020, ao final desse último ano aí estariam, no máximo, perto de 16% do PIB. Um rendimento de 2% em 10 anos, calculado sobre esse capital, daria retorno anual de 0,03% do PIB; e, de acordo com a MP 592, metade disso, ou 0,015% do PIB, iria para a educação.

Conclusão: pela legislação – vigente e proposta – a quantidade de recursos do pré-sal prevista para destinação à educação em 2020 equivalerá no máximo a 0,22% do PIB e, assim, irrisória frente ao adicional necessário de 5%, conforme previsto pelo PNE.

¹⁰ O volume de royalties e participações especiais seria da ordem de um sexto do valor de mercado de uma produção de 1,8 milhões barris/dia - quase 0,6% do PIB.

¹¹ O percentual de 20% é o determinado pelos Art.48-A e 49-Ada Lei 9.478, conforme os Anexo I e II nela inseridos pela MP 592.

¹² O percentual de 46% é o determinado (para 2020), pelo Art.50, §5º, conforme o Anexo III nela inserido pela MP 592.

¹³ Consultar <http://www.infomoney.com.br/mercados/noticia/2451257/rendimento-titulos-tesouro-dos-eua-recua-para-minima-historica>.



Proposta para a próxima década: todos os recursos do FS para a educação

A análise acima mostra, de maneira clara, que nem a Lei 12.351 nem a MP 592 garantem, ainda que longinquamente, aporte de recursos suficientes para que se alcance no nosso País, no médio prazo, uma educação universal e primorosa para todos.

Por outro lado, o IBGE prevê que, em poucas décadas, a quantidade de crianças e jovens irá declinar de forma progressiva e acentuada: os brasileiros de 3 anos ou menos, que hoje são mais de 13 milhões, somarão, em 2050, menos de 7 milhões¹⁴.

Ainda segundo o IBGE, haverá uma rápida inversão da pirâmide etária ao longo desse período, de forma que, mais à frente, os desafios mais agudos se deslocarão para a área da saúde e previdenciária, dentre outras. Logo, a hora inadiável de investir decididamente em educação é agora. Com isso, estaremos garantindo, em algum tempo mais, o acesso – pleno e com qualidade – da maioria da população a todos os níveis escolares.

A partir de 2020 abrir-se-á espaço para a capitalização crescente do FS, o que seguramente será necessário para enfrentar as múltiplas problemáticas decorrentes da elevação significativa da idade média dos brasileiros, mais adiante.

No atual momento, pois, a única proposta razoável é que o Poder Executivo lance mão do parágrafo único do Art. 51 da Lei 12.351, que abre espaço para 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”. Esse percentual terá que alcançar quase a integralidade do FS, nos anos vindouros, com a aplicação de um valor próximo da totalidade dos depósitos dessa poupança em educação – resguardados naturalmente os (pequenos) quantitativos a serem reservados para os Ministérios da Ciência e Tecnologia, Minas e Energia, Meio Ambiente e Marinha, conforme previsto na legislação atual.

Chegaríamos assim a 2020, mantida a destinação exclusiva prevista na MP 592, com algo próximo a 8,5% do PIB para a educação; mesmo nesse caso, ainda

¹⁴ IBGE, 2008, Diretoria de Pesquisas – DPE, Coordenação de População e Indicadores Sociais – COPIS. Projeção da População do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050 – Revisão 2008. Metodologia e Resultados. Brasília, 2008.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
GABINETE DO DEPUTADO ALESSANDRO MOLON – PT/RJ

teriam que ser encontradas fontes suplementares; reconheça-se, contudo, que parte importante dos aportes adicionais necessários estaria equacionada.

A utilização do FS com a finalidade que aqui propomos trará frutos da máxima relevância, não só para o desenvolvimento cultural, científico, tecnológico e econômico do País, mas, sobretudo, para a elevação do grau de equidade social, essencial a um Brasil mais justo e cidadão.”

Também é necessário lembrar que estas receitas decorrem da atividade econômica exploratória de um bem finito e que, portanto, se esgotará em algum momento. Assim, faz-se necessário preparar a sociedade brasileira para o momento em que esta atividade estiver em declínio de forma que as participações governamentais também se reduzirão.

Para tanto, a melhor forma para prepararmos nosso futuro é garantindo uma educação de qualidade para todos brasileiros. Com isto, estaremos aumentando nosso capital humano, permitindo uma sociedade mais educada, consciente, capaz de produzir bens e serviços com maior valor agregado, de forma a garantir recursos públicos, mercado de trabalho e produção necessários ao bem estar de todos.

Portanto, apresento esta proposta que visa garantir recursos necessários para que o Brasil possa aproveitar este importante momento demográfico, destinando relevante parcela da renda nacional para o setor educacional, conforme indicado no Plano Nacional da Educação.

24 ABR. 2013

Sala das Sessões, em de abril de 2013.


Deputado Alessandro Molon (PT/RJ)