

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 5.417, DE 2009, DO DEPUTADO PEDRO EUGÊNIO QUE CRIA O FUNDO SOBERANO SOCIAL DO BRASIL – FSSB E DISPÕE SOBRE SUA ESTRUTURA, FONTES DE RECURSOS E OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

**PROJETO DE LEI N.º 5.417, DE 2009
(APENSADO PL 5.940, DE 2009)**

Cria o Fundo Soberano Social do Brasil – FSSB e dispõe sobre sua estrutura, fontes de recursos e dá outras providências.

Autor: Deputado PEDRO EUGÊNIO
Relator: Deputado ANTONIO PALOCCI

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.417, de 2009, do nobre Deputado Pedro Eugênio, cria o Fundo Soberano Social do Brasil – FSSB, um fundo especial de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Fazenda, que tem a finalidade de promover investimentos em ativos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, e financiar gastos vinculados a projetos públicos de importância estratégica nas áreas da previdência social, saúde e educação.

Constituirão recursos do FSSB pelo menos 70% das receitas líquidas obtidas a partir da venda de petróleo, gás e derivados de propriedade da União; 100% das receitas obtidas da securitização de contrato de exploração

de petróleo, gás e derivados de propriedade da União; pelo menos 70% das receitas tributárias incidentes sobre a exploração de petróleo, gás e derivados de propriedade da União ou de terceiros; e os resultados de aplicações financeiras à sua conta.

Os recursos do FSSB serão utilizados sob as seguintes formas:

i) em aplicações financeiras e na formação de poupança por meio da aquisição de ativos externos:

- a) mediante a aplicação em depósitos especiais remunerados em instituição financeira federal; ou
- b) diretamente, pelo Ministério da Fazenda.

ii) no financiamento de gastos vinculados a projetos públicos nas áreas da previdência social, saúde e educação por meio de cotas de fundos privados.

As diretrizes de aplicação; as diretrizes de gestão administrativa, orçamentária e financeira; as regras de supervisão prudencial; as condições e requisitos para a integralização de cotas da União e outros dispositivos do FSSB serão regulamentadas por decreto.

O Poder Executivo instituirá o Conselho Deliberativo do FSSB, que será composto pelo Ministro de Estado da Fazenda, pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, pelo Presidente do Banco Central do Brasil, pelo Ministro da Previdência, pelo Ministro da Saúde e pelo Ministro da Educação, além de dispor sobre suas atribuições, estrutura e competências.

A União poderá, a critério do Conselho Deliberativo, contratar instituições financeiras federais para atuarem como agentes operadores das aplicações financeiras do FSSB.

Com recursos do FSSB, a União poderá participar como cotista única dos seguintes Fundos de Desenvolvimento Social – FDS:

I - Fundo de Desenvolvimento Social da Previdência para o Segurado Especial – FDSP, para financiar gastos do Ministério da Previdência Social;

II - Fundo de Desenvolvimento Social da Saúde – FDSS, do Ministério da Saúde;

III - Fundo de Desenvolvimento Social da Educação - FDSE, do Ministério da Educação.

Os gastos com a previdência social cobertos pelo FDSP serão relacionados com a cobertura das despesas da previdência com os segurados especiais na forma do § 8º do art. 195 da Constituição Federal.

O estatuto de cada FDS deverá ser aprovado pelo cotista, por intermédio do Ministério titular do Fundo e disporá sobre o Plano de Aplicação dos recursos integralizados, de acordo com os Planos Plurianuais, as Lei de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais de cada pasta.

O Projeto de Lei n.º 5.417 estabelece que o Ministério da Fazenda encaminhará, trimestralmente, relatório de desempenho ao Congresso Nacional.

O nobre Deputado Pedro Eugênio argumenta que, com a exploração do Pré-Sal, as vendas no mercado externo trarão para o País moedas estrangeiras que poderão provocar a super valorização do real, reduzindo a competitividade da produção nacional, com riscos de se instalar entre nós os efeitos nefastos da “doença holandesa” fenômeno de domínio amplo que acomete os países predominantemente exportadores de *commodities*.

Os fundos soberanos têm entre suas funções combater tal ameaça, ao segregar as receitas cambiais denominadas em moeda estrangeira, retendo-as fora do País.

Foi apensado o Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009, do Poder Executivo, que cria o Fundo Social – FS, fundo de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, para constituir fonte regular de recursos para financiar projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental, observados o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e as respectivas dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual – LOA.

O FS tem por objetivos:

I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;

II - oferecer fonte regular de recursos para o desenvolvimento social, na forma de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental; e

III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Constituem recursos do FS:

I - parcela do valor do bônus de assinatura que lhe for destinada pelos contratos de partilha de produção;

II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção;

III - a receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;

IV - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

V - outros recursos que lhe sejam destinados em lei.

A política de investimento do FS, sob responsabilidade do Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social – CGFFS, busca garantir a rentabilidade, a segurança e a liquidez de suas aplicações, assegurar a sustentabilidade financeira intertemporal.

A composição e o funcionamento do Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social – CGFFS serão estabelecidos em ato do Poder Executivo.

A partir daí cabe ao CGFFS definir:

I - o montante a ser, anualmente, resgatado do FS, assegurada sua sustentabilidade financeira;

II - a rentabilidade mínima esperada;

III - o tipo e o nível de risco que poderão ser assumidos na realização dos investimentos;

IV - os percentuais, mínimo e máximo, de recursos a serem investidos no País;

V - os percentuais, mínimo e máximo, de recursos a serem investidos no exterior;

VI - os percentuais, mínimo e máximo, de recursos a serem investidos por setor ou atividade econômica; e

VII - a capitalização mínima a ser atingida antes de qualquer transferência para as finalidades e os objetivos definidos nesta Lei.

A União poderá participar, com recursos do FS, como cotista única, de fundo de investimento específico constituído por instituição financeira federal. O estatuto desse fundo definirá as políticas de aplicação, critérios e níveis de rentabilidade e de risco, questões operacionais da gestão administrativa e financeira e regras de supervisão prudencial de investimentos.

Além disto, o Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009, do Poder Executivo, cria o Conselho Deliberativo do Fundo Social – CDFS, cuja composição, competência e funcionamento serão estabelecidos em ato do Poder Executivo, para deliberar sobre a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do FS. O CDFS contará ainda com a participação de representantes da sociedade civil, além de representantes da administração pública federal.

Por fim, a proposição estabelece que o Ministério da Fazenda encaminhará, trimestralmente, ao Congresso Nacional relatório de desempenho do FS.

Os Ministros de Estado de Minas e Energia, Sr. Edson Lobão, da Fazenda, Sr. Guido Mantega; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Sr. Miguel Jorge, do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Paulo Bernardo da Silva; e a Ministra-Chefe da Casa Civil, Sra. Dilma Rousseff, que assinam a Exposição de Motivos que acompanha a proposição, destacam o FS como instrumento essencial para maximizar os benefícios para o País das receitas oriundas das atividades petrolíferas na área do pré-sal e em áreas estratégicas, pela sua natureza distinta na comparação com as demais fontes tradicionais de financiamento das atividades governamentais.

As especificidades dessa renda dizem respeito:

I - à sua finitude, por ser resultado da exploração de um recurso não-renovável;

II - à sua volatilidade, vez que as receitas petrolíferas dependem dos preços de mercado do petróleo, seus derivados, e do gás natural; e

III - ao ingresso ao País de grandes volumes de moeda estrangeira, com impactos sobre a renda e os preços locais.

Foram oferecidas à proposição 301 emendas, o que reflete a importância da matéria e a sensibilidade dos nobres Deputados em relação ao papel estratégico do instrumento aqui discutido, se confirmadas as expectativas extremamente favoráveis quanto às reservas de petróleo e gás na camada pré-sal de nossa plataforma continental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Cabe-nos, de plano, destacar que durante os trabalhos da presente Comissão Especial, tivemos a oportunidade de ouvir, em audiência pública, representantes do alto escalão da administração federal e especialistas na matéria, cuja contribuição não pode ser ignorada. Foram convidados pela ordem de apresentação das palestras:

Convidado	Órgão ou Entidade	Audiência
João Luiz Silva Ferreira	Ministro da Cultura	29.09.2009
Fernando Haddad	Ministro da Educação	29.09.2009
Ronaldo Mota	Sec. Des. Tecnológico – MDIC	06.10.2009
Marco Antônio Raupp	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	06.10.2009
José Pimentel	Ministro da Previdência Social	13.10.2009
Patrus Ananias	Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	13.10.2009
Elias Antônio Jorge	Diretor do Departamento de Economia da Saúde e Desenvolvimento do Ministério da Saúde	13.10.2009
Nélson Barbosa	Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda	20.10.2009

Mailson da Nóbrega	Consultor da empresa Tendência Consultoria	20.10.2009
Sérgio Wulff Gobetti	Técnico do IPEA	20.10.2009
Cláudio Adilson Gonzalez	Presidente da MCM Consultores Associados	20.10.2009

As informações e sugestões transmitidas pelos ilustres convidados, enriquecidas nos debates com as intervenções sempre oportunas dos nobres Deputados e das nobres Deputadas Federais que integram este Colegiado, contribuíram decisivamente para construção de nosso parecer.

Isto posto, passamos de imediato ao exame do teor do Projeto de Lei n.º 5.417, de 2009, de autoria do Deputado Pedro Eugênio, e do Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009, do Poder Executivo.

Precede, regimentalmente, à apreciação de mérito das proposições, o exame dos elementos financeiros e orçamentários dos Projetos de Lei acima enumerados, em especial quanto à sua compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e à sua adequação à Lei Orçamentária vigente, em harmonia com o art. 16 da Lei Complementar n.º 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Cumpre-nos assinalar que as duas proposições asseguram de modo cristalino que na aplicação dos recursos do Fundo Soberano Social do Brasil como do Fundo Social nos programas e projetos por eles financiados observar-se-ão o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo que as respectivas dotações serão consignadas na Lei Orçamentária Anual. Naturalmente, essas dotações merecerão tratamento orçamentário especial, a exemplo do que é feito em situações análogas ao redor do mundo, para emprestar transparência e oferecer maior nitidez às ações que serão financiadas com os recursos do Fundo que está sendo constituído, bem como para permitir que tais contas não se confundam com as demais dotações orçamentárias, financiadas com recursos fiscais originários de outras fontes tradicionais, fato muito bem registrado em oportuna exposição nesta Comissão pelo Dr. Sérgio Wulff Gobetti, pesquisador do Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA). Em nosso Substitutivo mantemos esse dispositivo para assegurar a compatibilidade e adequação da matéria com a legislação básica que orienta e disciplina a atividade financeira e orçamentária na administração pública brasileira.

Cabe, de resto, analisar os projetos de lei à luz dos arts. 17 e 24 da LRF. Ao criar um fundo, para gerir as receitas da União provenientes da produção e exploração do petróleo na camada do pré-sal, de nossa plataforma continental,

as duas propostas não criam para a União aumentos de despesa sem lastro orçamentário e financeiro fático. As possíveis pressões sobre a despesa pública preconizadas pelos projetos em exame refletem corretamente a instituição de regras prudenciais de destinação de receitas adicionais da União, restrita ao período em que ocorrerem e ao montante dessas receitas adicionais. Em resumo, mesmo que haja a criação, majoração ou extensão de benefícios ou serviços, inclusive nas áreas da seguridade social, fica clara a indicação de fonte de recursos suficiente para financiar as novas despesas, em perfeita harmonia com as regras da LRF.

De outra parte, as duas proposições não apresentam eivas de inconstitucionalidade, material e formal, inclusive quanto à iniciativa legislativa, estando em conformação com os princípios e regras do ordenamento jurídico vigente. Os projetos de lei também não destoam dos preceitos da Lei Complementar n.º 95, de 1998, no que concerne à técnica legislativa e à redação empregadas.

De imediato, passamos a examinar a matéria quanto ao mérito, concentrando nossa atenção ao teor do Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009, do Poder Executivo, por ser mais abrangente e consentâneo com o que diz a literatura e a experiência internacional sobre a constituição e formação de fundos análogos, e por ter sido PL n.º 5.940/09 a principal referência para o oferecimento das trezentas e uma emendas por parte dos ilustres Deputados.

A partir do anúncio da descoberta das promissoras reservas de petróleo e gás sob o manto da camada pré-sal na plataforma continental, no segundo semestre de 2007, surgiram e continuam em evidência as discussões sobre os impactos que a nova riqueza mineral pode trazer para o País, e em particular os riscos de desequilíbrio que normalmente acompanham receitas de grande volatilidade.

A economia brasileira é sólida, com inflação sob controle, tendo sido uma das primeiras a se recuperar das turbulências que abalaram os mercados mundiais, as atividades econômicas são extremamente diversificadas, mesmo que a exportação de *commodities* tenha grande importância em nossa pauta das exportações. As instituições são igualmente sólidas, a situação fiscal tem permitido, nos últimos anos, uma queda consistente do endividamento público frente ao produto. Além disso, temos elevado grau de transparência em nossas contas públicas, fatos que contribuíram para que o País fosse elevado à categoria de “*investment grade*” pelas principais agências de risco

internacionais.

Com certeza, o País não será refém da dependência de uma fonte de renda muito volátil ainda que com importância crescente na formação do produto a se desenhar para o futuro próximo.

Se afastados os riscos destes desequilíbrios a tarefa que nos impõe é criar as condições institucionais adequadas para que a nova riqueza petrolífera possa beneficiar a geração presente e muitas das futuras gerações, no que diz respeito à qualidade de vida, à geração de renda e de oportunidades para todos.

A exploração e a comercialização de recursos naturais de importância estratégica como o petróleo e gás impõem ao governante e à própria sociedade civil desafios tais como:

- i) a volatilidade dos preços do petróleo tem reflexo direto nas receitas públicas advindas da exploração dessa riqueza mineral. Se os gastos públicos apresentarem a mesma trajetória das receitas eles também serão voláteis, em prejuízo da boa gestão de caixa, especialmente no caso brasileiro, porque sabemos que não é uma tarefa política fácil interromper a trajetória de crescimento da despesa pública quando necessário em face de sua elevada rigidez;
- ii) o petróleo é um recurso natural não renovável. O País pode e deve se beneficiar no presente da nova riqueza mas ele precisa se preparar para o momento em que suas reservas de petróleo se exaurirem, em respeito às gerações que nos sucederão. Os especialistas ensinam que a comercialização do petróleo indica que estamos promovendo uma simples troca de ativo: trocamos o ativo que estava no subsolo em ativo financeiro fruto das participações governamentais na atividade exploratória e comercial do petróleo. Assim, temos que ter um zelo maior na forma de apropriação destes recursos, reinvestindo-os em programas e projetos que assegurem o crescimento sustentado no longo prazo do produto, bem estar para a geração presente, sem esgotá-los em prejuízo das gerações futuras;
- iii) o terceiro desafio que se nos impõe na exploração e na comercialização de reservas expressivas de petróleo diz respeito à pressão exercida pela nova atividade sobre a taxa de câmbio. Dado o peso da venda externa do petróleo na pauta de exportações, combinado

com a volatilidade que acompanha o preço desta *commodity*, haverá impacto sobre a taxa de câmbio. A entrada de dólares na economia levará à valorização da moeda local e a grande volatilidade da taxa de câmbio, reduzindo a competitividade do produto nacional em outros setores.

Neste novo cenário é que nasce oportunamente o Fundo Social (FS) a que se refere o Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009, do Poder Executivo para apreciação nesta Comissão Especial.

O Fundo Social é um investimento legítimo do Estado nacional e enquadra-se na categoria de outros congêneres, a exemplo dos destacados e respeitados Fundos do Chile, da Noruega e dos Países Árabes exportadores de Petróleo. Estamos diante de instrumento com relevante papel institucional, que poderá contribuir para estabilizar a economia diante da volatilidade dos preços do petróleo, assegurar que a receita com a exploração do petróleo não seja apropriada unicamente no curto prazo, criando alternativas de investimento que possam financiar despesas futuras, suavizando o ciclo de riqueza, bem como assegurar que não haja a excessiva internalização dos recursos da venda externa do petróleo e seus derivados em volume que possa levar à uma grande volatilidade da taxa de câmbio.

Não há, pois, razões objetivas para impor óbices à aprovação do Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009. Estamos acrescentando alguns reparos que vão permitir avançarmos no aperfeiçoamento da medida, sem colocar em risco as premissas em relação à matéria que foram destacadas com propriedade pelos Ministros de Estado que assinaram a exposição de motivos que acompanhou a proposição, entre as quais assinalamos as que julgamos mais relevantes.

O FS propicia a segregação das receitas oriundas das atividades petrolíferas e de suas aplicações, em áreas estratégicas, em relação às demais receitas e despesas governamentais. Não poderia deixar de ser de outra forma, pelas razões já apontadas por nós: i) finitude da fonte de incidência, que se refere à exploração de um recurso não-renovável; ii) volatilidade, uma vez que as receitas petrolíferas dependem dos preços de mercado do petróleo; e iii) ingresso ao País de grandes volumes de moeda estrangeira.

O FS vai evitar que a geração atual usufrua na plenitude dos benefícios da exploração de recursos finitos. Assim, como já vimos, a riqueza do petróleo transformada em ativo financeiro permite que seu usufruto seja estendido no tempo, mesmo que as reservas de petróleo tenham se exaurido.

A volatilidade dos preços do petróleo não pode contaminar a alocação eficiente dos recursos públicos, prejudicada pela ilusão de que o afluxo de uma quantidade de recursos elevada e concentrada no tempo, ao reduzir-se, possa eliminar as restrições ao financiamento dos gastos correntes, desestimulando a busca da qualidade do gasto público.

Em resumo, a criação do Fundo Social, conforme sugerem as melhores práticas internacionais, permitirá destacar as receitas públicas provenientes do setor petrolífero das demais receitas orçamentárias, reservando parte dos recursos dos rendimentos de suas aplicações no exterior e no País para a expansão do capital físico e humano.

Tomamos a liberdade de acrescentar a tais premissas que os recursos do Fundo Social – finitos por definição – não devem financiar gastos permanentes mesmo nas áreas contempladas no art. 1º da proposição. Da mesma forma, os recursos provenientes dos rendimentos financeiros do FS devem ser direcionados para programas e projetos com clara definição de metas, prazos de execução, metodologia de avaliação e análise dos impactos nas áreas de intervenção.

Passamos a comentar as alterações ao Projeto de Lei que estamos propondo ao exame deste Colegiado.

No **art. 1º** do Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009, resolvemos atender ao apelo da maioria dos Deputados que integram esta Comissão Especial para incluir os programas e projetos na área de saúde pública entre os programas e projetos das áreas que são contempladas com recursos dos rendimentos das aplicações do Fundo Social. Destacamos as contribuições dos ilustres colegas que incluíram a área de saúde, ressaltando, no entanto, nosso entendimento contrário a qualquer subvinculação dos recursos do FS, sobretudo para gastos permanentes, que devem continuar a ser financiados pelo orçamento da seguridade social. Com essa orientação, acatamos parcialmente as Emendas n.º 8, da Deputada Gorete Pereira, n.º 9, do Deputado Claudio Cajado, n.º 11, dos Deputados Alcení Guerra e Germano Bonow, Duarte Nogueira e Ronaldo Caiado, n.º 28, do Deputado Ronaldo Caiado, n.º 30, do Deputado Onyx Lorenzoni, n.º 31, dos Deputados Luiz Carreira e William Woo, n.ºs 38 e 39 dos Deputados Luiz Carreira e outros, n.ºs 46 e 49, da Deputada Cida Diogo, n.º 62, dos Deputados André Zacharov, Fernando Coruja, Darcísio Perondi, n.º 79, dos Deputados Rodrigo Rollemberg, nosso ilustre Presidente desta Comissão Especial, Henrique Fontana, Fernando Ferro, n.º 85, dos Deputados Arolde de

Oliveira, Felipe Maia, Willian Woo, n.º 93, do Deputado Celso Maldaner, n.ºs 97 e 100, do Deputado José Linhares, n.º 114, do Deputado Jilmar Tatto, n.º 133, dos Deputados Ivan Valente, Chico Alencar e Geraldinho, n.º 140, do Deputado Roberto Brito, n.º 143, do Deputado Roberto Brito, n.ºs 153 e 154, assinadas pelos Deputados Inocêncio Oliveira, Henrique Eduardo Alves, Sandro Mabel, Rodrigo Rollemberg, Fernando Ferro, Paulo Teixeira, Ariosto Holanda, Félix Mendonça, Humberto Souto, Jaime Martins, José Linhares, Mauro Benevides, Paulo Henrique Lustosa e Deputada Professora Raquel Teixeira, n.º 183, do Deputado Jaime Martins, n.º 185, do Deputado Ratinho Júnior, n.º 195, do Deputado Elismar Prado, n.º 201, do Deputado Jorge Boeira, n.º 210, do Deputado Acélio Casagrande, n.º 215, do Deputado Geraldo Resende, n.º 219, do Deputado Betinho Rosado, n.º 234, dos Deputados Ronaldo Caiado e Bruno Araujo, n.º 236, do Deputado Pompeo de Mattos, n.º 257, do Deputado José Rocha, n.ºs 289 e 291, do Deputado Darcísio Perondi.

Substituímos ainda no **art. 1º** a expressão “sustentabilidade ambiental” por “mitigação e adaptação às mudanças climáticas”, atendendo às emendas dos Deputados Sarney Filho e Lupércio Ramos, razão pela qual estamos acolhendo parcialmente as Emendas n.ºs 89 e 244, respectivamente daqueles Parlamentares.

Acrescentamos um **§ 2º** no mesmo **art. 1º** para estabelecer que os programas e projetos que se referem ao combate à pobreza, devem observar o disposto na Lei Complementar n.º 111, de 6 de julho de 2001, que regulamentou a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

Por fim, ainda no *caput* do **art. 1º** acrescentamos a menção ao desenvolvimento regional, além do desenvolvimento social, entre os objetivos do Fundo Social.

A introdução da dimensão regional e seu sentido equalizador na regulamentação do FS foi uma reivindicação de muitos parlamentares nesta Comissão. Nessa linha, acatamos parcialmente as sugestões constantes nas Emendas n.ºs 20 e 21, da Deputada Gorete Pereira, n.ºs 41, 42 e 43 dos Deputados Cândido Vaccarezza, Henrique Eduardo Alves, Rodrigo Rollemberg, José Nobre Guimarães, n.º 48, do Deputado Fábio Ramalho, n.º 59, do Deputado Raul Jungmann, n.º 67, da Deputada Gorete Pereira, n.º 73, do Deputado Raimundo Gomes de Matos, n.ºs 101, 103 e 104 da Deputada Vanessa Grazziotin e dos Deputados Luiz Sérgio e Eduardo Cunha, n.º 106, do

Deputado Chico Lopes, n.º 107, dos Deputados Chico Lopes, Luiz Sérgio e Daniel Almeida, n.ºs 121 e 122, do Deputado Geraldo Simões, n.º 158, do Deputado Zezéu Ribeiro e outros, n.ºs 160 e 161, dos Deputados que integram a bancada do Nordeste, n.ºs 174 e 176, do Deputado Paulo Rubem Santiago e outros, n.º 181, do Deputado Ailton Cirilo, n.º 218, do Deputado Betinho Rosado, n.ºs 242 e 250 e 251, do Deputado Lupércio Ramos, n.ºs 258 e 262, da Deputada Perpétua Almeida, n.ºs 267 e 274, dos Deputados Jackson Barreto, Brizola Neto e outros.

O **art. 2º** que trata dos objetivos do Fundo Social foi mantido basicamente com a redação original.

No **art. 3º**, que versa sobre os recursos do FS, aperfeiçoamos a redação de alguns incisos do *caput* do artigo, sem alterar o sentido dos dispositivos. No **inciso IV do art. 3º** ficou definido que o Fundo Social será beneficiado com parcela da participação especial e dos royalties que cabem a união, deduzidas as destinadas aos seus órgãos específicos, dos blocos de pré-sal já licitados, na forma da lei, que definirá, inclusive, prazo de transição.

Introduzimos **parágrafo único** no **art. 4º** para assegurar que os investimentos e as aplicações do Fundo Social serão preferencialmente destinados a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia.

Já no **art. 5º**, foi assegurado que os recursos destinados ao financiamento dos programas e projetos nas áreas referidas no **art. 1º** serão provenientes do retorno sobre o capital do Fundo. Acrescentamos no **parágrafo único do art. 5º** uma exceção temporária a essa regra, para permitir que nos primeiros cinco anos de composição do patrimônio do FS poderá ser utilizada parte do principal, resguardada a sustentabilidade do mencionado Fundo.

O **art. 6º e parágrafos** têm o mesmo objetivo do **art. 5º e parágrafos** do texto original, dispondo que a política de investimentos do FS será realizada pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social - CGFFS. No entanto, no **§ 1º do art. 6º** resolvemos incluir entre os membros do CGFFS o Presidente do Banco Central do Brasil, além dos Ministros de Estado da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

O **art. 7º** do Substitutivo corresponde ao **art. 6º** na forma originalmente encaminhada pelo Poder Executivo. Não fizemos alterações de relevo a não ser na forma de descrever os incisos, entre as quais decidimos reunir num mesmo inciso (IV) a menção aos percentuais, mínimo e máximo, de recursos a serem investidos no Exterior e no País.

Não consta de nosso Substitutivo o teor do art. 7º do texto original. Ele foi suprimido, pois entendemo-lo redundante.

O **art. 8º** tem o mesmo teor *do* art. 8º da proposição encaminhada pelo Poder Executivo. O dispositivo permite que a União, a critério do CGFFS, possa contratar instituições financeiras federais para atuarem como agentes operadoras do Fundo Social, mediante remuneração pelos serviços prestados.

Os **arts. 9º, 10 e 11** do Substitutivo reproduzem na íntegra os arts. 9º, 10 e 11 do texto original. Em resumo, a União poderá participar, com recursos do FS, como cotista única, de fundo de investimento específico, que deve ser constituído por instituição financeira federal, observadas as normas prudenciais a que se refere o art. 4º, inciso XXII, da Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

O fundo de investimento deverá ter natureza privada, patrimônio próprio separado do patrimônio do cotista e do administrador, sujeitando-se a direitos e obrigações próprias. O fundo de investimento terá por finalidade promover a aplicação em ativos no Brasil e no exterior. Sobre as operações de crédito, câmbio e seguro e sobre rendimentos e lucros do fundo de investimento não incidirá nenhum imposto ou contribuição social de competência da União.

O estatuto do fundo de investimento definirá, inclusive, as políticas de aplicação, critérios e níveis de rentabilidade e de risco, questões operacionais da gestão administrativa e financeira e regras de supervisão prudencial de investimentos.

No **art. 12** do Substitutivo, ficou estabelecido que o Conselho Deliberativo do Fundo Social - CDFS tem a atribuição de propor ao Poder Executivo, ouvidos os Ministérios afins, a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do FS para as finalidades estabelecidas no art. 1º, observados o PPA, a LDO e a LOA.

Introduzimos os **§ 3º** e **4º** no **art. 12** para condicionar a destinação de recursos para os programas e projetos definidos como prioritários pelo CDFS à prévia fixação de metas, prazo de execução e planos de avaliação. O CDFS submeterá ainda os programas e projetos a criteriosa avaliação quantitativa e qualitativa durante todas as fases de execução, monitorando os impactos efetivos sobre a população e nas regiões de intervenção, com o apoio de instituições públicas e universitárias de pesquisa.

No **§ 5º** do **art. 12**, estabelecemos que a aplicação dos recursos do retorno do capital do Fundo Social destinados aos programas e projetos de que trata o **art. 1º** deve observar critérios de redução das desigualdades regionais, priorizando os Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano - IDH abaixo da média nacional, uma contribuição oportuna de proposição feita na forma de emenda (n.º45) pelo nobre Deputado Miro Teixeira.

Acrescentamos um dispositivo para estabelecer que no caso de dissolução do Fundo Social seu patrimônio será transferido ao Tesouro Nacional, nos termos que dispuser o regulamento.

Como registramos ao longo do Parecer as mudanças que introduzimos no texto do Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009, que foi encaminhado pelo Poder Executivo, procuraram reforçar as premissas já muito bem destacadas na esclarecedora exposição de motivos que acompanhou a proposição sob responsabilidade dos Ministros de Estado da Fazenda, Guido Mantega, das Minas e Energia, Edson Lobão, do Planejamento e Orçamento, Paulo Bernardo da Silva, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e da Ministra Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, respeitada a ordem das respectivas assinaturas.

Diante de tudo o que foi exposto no exame da matéria, votamos pela:

- i) constitucionalidade, juridicidade e adequação à técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 5.417, de 2009, e do Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009, e das emendas apresentadas;
- ii) compatibilidade e adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei n.º 5.417, de 2009, e do Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009, e das emendas apresentadas;

iii) aprovação no mérito do Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009, acatando, parcialmente, sugestões apresentadas nas Emendas n.ºs 8, 9, 11, 20, 21, 28, 30, 31, 38, 39, 41, 42, 43, 45, 46, 48, 49, 59, 60, 62, 67, 73, 79, 85, 89, 93, 97, 100, 101, 103, 104, 106, 107, 114, 133, 140, 143, 153, 154, 158, 160, 161, 174, 176, 181, 183, 185, 195, 201, 210, 215, 218, 219, 234, 236, 242, 244, 250, 251, 257, 258, 262, 267, 274, 289 e 291, na forma do Substitutivo (anexo). O Projeto de Lei nº 5.417, de 2009, do Deputado Pedro Eugênio, teve inegável mérito ao sinalizar para a necessidade de um instrumento fiscal de poupança de longo prazo com os recursos da exploração e comercialização do petróleo que será extraído da camada pré-sal de nossa plataforma continental, subsidiando vários pontos do PL do executivo, que por ser posterior ao do nobre Deputado teve a oportunidade de avançar sobre novos temas. Feitas estas considerações, manifestamos pela rejeição, no mérito, do Projeto de Lei n.º 5.417 e das demais Emendas.

Sala da Comissão, em 27 de outubro de 2009.

Deputado ANTONIO PALOCCI

Relator

**COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO
PROJETO DE LEI Nº 5.417, DE 2009, E AO PROJETO DE LEI Nº
5.940, DE 2009, QUE TRATAM DA CRIAÇÃO DO FUNDO
SOCIAL**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.417, DE 2009
(APENSADO: PL N.º 5.940, DE 2009)**

Cria o Fundo Social - FS, e dá outras providências.

Autor: DEPUTADO PEDRO EUGÊNIO

Relator: DEPUTADO ANTÔNIO PALOCCI

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DO FUNDO SOCIAL - FS

Art. 1º Fica criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos 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.

§ 1º Os programas e projetos de que trata o *caput* observarão o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual - LOA.

§ 2º Os programas e projetos previstos *caput*, no que se refere ao combate à pobreza, devem observar o disposto na Lei Complementar n.º 111, de 6 de julho de 2001, permitindo-se o uso dos recursos para investimentos em infraestrutura de conteúdo social.

Art. 2º O FS tem por objetivos:

I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;

II - oferecer fonte regular de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 1º.

III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Parágrafo único. É vedado ao FS, direta ou indiretamente, conceder garantias.

CAPÍTULO II

DOS RECURSOS DO FS

Art. 3º Constituem recursos do FS:

I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

II - parcela dos royalties que cabe a União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha da produção;

III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;

IV – parcela da participação especial e dos royalties que cabem a união, deduzidas as destinadas aos seus órgãos específicos, dos blocos de pré-sal já licitados, na forma da lei, que definirá, inclusive, prazo de transição.

V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VI - outros recursos destinados ao FS em lei.

CAPÍTULO III

DA POLÍTICA DE INVESTIMENTOS DO FS

Art. 4º A política de investimento do FS tem por objetivo buscar a rentabilidade, a segurança e a liquidez de suas aplicações, e assegurar sua sustentabilidade econômica e financeira para o cumprimento das finalidades definidas nos arts. 1º e 2º.

Parágrafo único. Os investimentos e aplicações do FS serão destinados preferencialmente a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional.

Art. 5º Os recursos do FS para aplicação nos programas e projetos a que se refere o art. 1º deverão ser os resultantes do retorno sobre o capital.

Parágrafo único. Excepcionalmente nos primeiros cinco anos de composição do FS poderá ser utilizada parte do principal, assegurada a sustentabilidade do FS, na forma do regulamento.

Art. 6º A política de investimentos do FS será definida pelo Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social - CGFFS.

§ 1º O CGFFS terá sua composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo, assegurada a participação do Ministro de Estado da Fazenda, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Presidente do Banco Central do Brasil.

§ 2º Aos membros do CGFFS não cabe qualquer tipo de remuneração pelo desempenho de suas funções.

§ 3º As despesas relativas à operacionalização do CGFFS serão custeadas pelo FS.

Art. 7º Cabe ao CGFFS definir:

I - o montante a ser, anualmente, resgatado do FS, assegurada sua sustentabilidade financeira;

II - a rentabilidade mínima esperada;

III - o tipo e o nível de risco que poderão ser assumidos na realização dos investimentos, bem como as condições para que o nível de risco seja minimizado;

IV - os percentuais, mínimo e máximo, de recursos a serem investidos no Exterior e no País;

V - a capitalização mínima a ser atingida antes de qualquer transferência para as finalidades e os objetivos definidos nesta Lei.

Art. 8º A União, a critério do CGFFS, poderá contratar instituições financeiras federais para atuarem como agentes operadores do FS, as quais farão jus a remuneração pelos serviços prestados.

Art. 9º A União poderá participar, com recursos do FS, como cotista única, de fundo de investimento específico.

Parágrafo único. O fundo de investimento específico de que trata este artigo deve ser constituído por instituição financeira federal, observadas as normas a que se refere o art. 4º, inciso XXII, da Lei n.º 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Art. 10. O fundo de investimento de que trata o art. 9º deverá ter natureza privada, patrimônio próprio separado do patrimônio do cotista e do administrador, sujeitando-se a direitos e obrigações próprias.

§ 1º A integralização das cotas do fundo de investimento será autorizada em ato do Poder Executivo, ouvido o CGFFS.

§ 2º. O fundo de investimento responderá por suas obrigações com os bens e direitos integrantes de seu patrimônio, ficando o cotista obrigado somente pela integralização das cotas que subscrever.

§ 3º A dissolução do fundo de investimento dar-se-á na forma de seu estatuto e seus recursos retornarão ao FS.

§ 4º Sobre as operações de crédito, câmbio e seguro e sobre rendimentos e lucros do fundo de investimento não incidirá nenhum imposto ou contribuição social de competência da União.

§ 5º O fundo de investimento deverá elaborar os demonstrativos contábeis de acordo com a legislação em vigor e conforme o estabelecido no seu estatuto.

Art. 11. O estatuto do fundo de investimento definirá, inclusive, as políticas de aplicação, critérios e níveis de rentabilidade e de risco, questões operacionais da gestão administrativa e financeira e regras de supervisão prudencial de investimentos.

CAPÍTULO IV DA GESTÃO DO FS

Art. 12. Fica criado o Conselho Deliberativo do Fundo Social - CDFS, com a atribuição de propor ao Poder Executivo, ouvidos os Ministérios afins, a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do FS para as finalidades estabelecidas no art. 1º, observados o PPA, a LDO e a LOA.

§ 1º O CDFS contará com a participação de representantes da sociedade civil e da administração pública federal e terá sua composição, competência e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

§ 2º Aos membros do CDFS não cabe qualquer tipo de remuneração pelo desempenho de suas funções.

§ 3º A destinação de recursos para os programas e projetos definidos como prioritários pelo CDFS fica condicionada à prévia fixação de metas, prazo de execução e planos de avaliação.

§ 4º O CDFS deverá submeter os programas e projetos a criteriosa avaliação quantitativa e qualitativa durante todas as fases de execução, monitorando os impactos efetivos sobre a população e nas regiões de intervenção, com o apoio de instituições públicas e universitárias de pesquisa.

§ 5º Os recursos do FS destinados aos programas e projetos de que trata o art. 1º devem observar critérios de redução das desigualdades regionais, priorizando os Municípios com Índice de Desenvolvimento Humano - IDH abaixo da média nacional.

Art. 13. As demonstrações contábeis e os resultados das aplicações do FS serão elaborados e apurados semestralmente, nos termos previstos pelo órgão central de contabilidade de que trata o art. 17, inciso I, da Lei n.º 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.

Parágrafo único. Decreto do Poder Executivo definirá as regras de supervisão do FS, sem prejuízo da fiscalização dos entes competentes.

Art. 14. O Poder Executivo encaminhará trimestralmente ao Congresso Nacional relatório de desempenho do FS, conforme disposto em regulamento do Fundo.

Art. 15. No caso de dissolução do FS, seu patrimônio será transferido ao Tesouro Nacional, na forma do regulamento.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 27 de outubro de 2009.

Deputado ANTONIO PALOCCI

Relator