



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI 5.500, DE 2013. (Do PODER EXECUTIVO)

*Dispõe sobre a destinação de recursos para a educação com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do **caput** do art. 214 da Constituição, e dá outras providências.*

Emenda de Plenário nº , de 2013

Inclua-se, onde couber, o seguinte artigo na Lei 9.478 de 1997, que passa vigorar com a seguinte redação:

“Art. Estabelecer que o valor dos royalties não poderá ser destinado a pagamento de pessoal em Educação .”

JUSTIFICATIVA

Restrições à aplicação dos royalties

No que se refere às restrições ou limitações impostas à aplicação dos recursos provenientes dos *royalties*, a Lei ° 2.004, que criou a Petrobras e obrigou o pagamento de *royalties* sobre a produção petróleo, xisto betuminoso e gás natural pela empresa e suas subsidiárias aos estados e municípios, determinou em seu artigo 27 que estes recursos deveriam ser aplicados, preferencialmente, na produção de energia elétrica e rodovias. Em 1985, a Lei n° 7.453 (art. 1°) modificou o artigo 27 da Lei n° 2.004/53.

Segundo a nova redação, os estados, territórios e municípios deveriam aplicar essas participações governamentais, preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico.

É importante destacar que, até o ano de 1985, não existia legislação no que diz respeito ao controle e à fiscalização da aplicação dos *royalties*.

No entanto, com a promulgação da Lei nº 7.525 em 1986, foi atribuída ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência de fiscalização dos recursos. Além disso, a lei alterou o § 3º do art.27 da Lei 2.004/53 (modificado pela Lei nº 7.453/85). Segundo a Lei nº 7.525, ressalvados os *royalties* destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos deveriam ser aplicados pelos estados, territórios e municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

Em 1989, através da Lei nº 7.990, foi instituída a compensação financeira sobre a exploração de petróleo e gás natural e modificada a redação do artigo 27 da Lei nº 2004/53 e seus §§ 4º e 6º, no entanto, manteve inalterado o § 3º, mencionado acima.

Além disso, através de seu art. 8º, foi vedada a aplicação dos *royalties* em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Finalmente, com a Lei do Petróleo, foi ampliado o poder de atuação dos administradores públicos no que diz respeito à aplicação dos recursos provenientes das indenizações petrolíferas, pois esta não especificou os setores nos quais esses recursos deveriam ser aplicados. Contudo, a lei manteve as restrições quanto à destinação dos recursos para o pagamento de dívidas e quadro permanente de pessoal.

O quadro 1 abaixo ilustra todas as possibilidades de recebimentos de royalties.

Conta	Origem	Lei
Royalties – 5%	Pagamento pela União	7990/89
Royalties – Excedente	Pagamento pela União	9478/97
Royalties – Participação	Pagamento pela União	9478/97
Royalties – Transferências	Pagamento pelo Estado	7990/89

Sobre os 5%, é pacífico o entendimento sobre o art. 8º da lei 7990/89, no que tange à proibição para pagamento de pessoal permanente com recursos dos royalties. Todavia, a *participação*, *as transferências* e o *excedente* aos 5%, não é matéria consolidada – daí surgem as inúmeras consultas, os inúmeros debates, as inúmeras teses...

Grande parte das respostas para o não pagamento de pessoal, seja permanente ou não, enquadrável ou não nos termos das Leis 7990/89 e 9478/97 é que os recursos dos royalties são FINITOS e não devem ser utilizados para pagamento de pessoal, qualquer que seja a origem do pagamento.

É fundamental entendermos: além de finitos, os recursos oriundos dos royalties são, em essência, voláteis, oscilando ao sabor de três variáveis principais: o câmbio, o preço do barril tipo brent, e a produção.

Vejam o caso da empresa brasileira Vale S/A: demitiu 4.000 funcionários quando a receita diminuiu porque a China deixou de comprar em função da crise. E, tal qual a Petrobras, a empresa Vale vende uma "commodity".

Sabemos todos que as commodities, principalmente aquelas denominadas "hard commodity", são finitas e bastante voláteis. O petróleo é uma commodity e, como tal, possui preços globais e... voláteis. Aliás, o mercado de "instrumentos financeiros derivativos" surgiu e cresceu exatamente para propiciar proteção devido à alta volatilidade dos mercados com soft e hard commodities.

No mundo privado é inimaginável pensar numa Lei que proíba pagar pessoal com receitas oriundas de produtos de extrema volatilidade, no poder público. Pelo contrário, lá está uma Lei que proíbe pagar pessoal com recursos voláteis e finitos. Nossa tese aqui defendida é que "pagar pessoal" não precisa de proibições, mas sim de limites.

No mundo dos investimentos em produtos voláteis, os retornos também o são e essa singular condição provoca picos e vales nos retornos. Maior risco, maior retorno, é simples assim.

O risco pode ser medido, mas a incerteza não.

E, se há incerteza quanto ao valor do recebimento no futuro, como incluir desembolsos perenes no poder público? Resposta: investimentos sustentáveis. Educação (professor, merendeiras, auxiliares etc), saúde (médicos, enfermeiros etc.), infraestrutura (vários profissionais).

Concluindo: não há investimentos, principalmente os ditos "sustentáveis", que não gerem custeios com pessoas no médio, no longo e até mesmo no curto prazo.

Em 1986, a lei federal nº 7525, no que tange à aplicação dos recursos oriundos dos royalties, determinou: "exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico".

Ora, qualquer inversão financeira (capital de giro para capital fixo), qualquer investimento, como os acima preconizados, em algum momento, gerarão gastos com custeio. Agora imagine um ciclo na economia de prosperidade, onde preço, câmbio e produção sejam tão favoráveis que "entulhem" os municípios de recursos e que tais recursos sejam aplicados exatamente como manda o legislador.

As regras atuais sequer mencionam os tipos de investimentos, "falam" apenas das proibições para o destino dos recursos, mas vamos imaginar um quadro como o descrito, onde ocorra o tal ciclo e, por isso, ocorram vultosos ingressos nos cofres das prefeituras, oriundos dos royalties e assim vários investimentos em educação, saúde, saneamento básico e infra-estrutura sejam efetuados. A questão: Quanto cada Real de investimentos gerará de custeio? Em que tempo?

Não há dúvida alguma de que os custeos, gerados por tais investimentos, aumentariam e outra questão surgiria para o administrador municipal: A razão de crescimento do custeio sobre os investimentos seria igual à razão de crescimento das receitas próprias sobre os mesmos investimentos? A resposta, sabemos, é um rotundo não.

Evidente que seria necessário primeiro contratar pessoal e depois esperar que a Economia fizesse sua parte, fazendo com que as receitas próprias (sustentáveis por essência) gradativamente promovessem a tal sustentabilidade.

Assim, o pagamento de pessoal com recursos dos royalties não precisa de proibição e sim de limites, devidamente calibrados com a evolução de indicadores sócio-econômicos do município e do Estado. Proibir pagamento de pessoal com recursos dos royalties é, até mesmo, um contrassenso, posto que, sem dúvida, haverá necessariamente gastos com pessoal no médio e no longo prazos e até no curto prazo, corroborando então a idéia de limites e não de proibições.

Proibir pagamento de dívidas, com recursos dos royalties é também uma maneira de engessar o gestor público, por um simples motivo: em Contabilidade Pública, as despesas são reconhecidas, não por Caixa, como as receitas, mas por Competência.

O empenho considera o fato gerador da dívida e não o efetivo pagamento, daí a possibilidade de surgir pagamentos de dívidas que estão corretos na essência, mas tratados como dívidas comuns estariam impedidos de se pagar segundo as normas atuais.

A Lei do Petróleo estabelece a forma de distribuição dos *royalties* entre seus beneficiários, mas não especifica em quais setores esses recursos devem ser aplicados, surge assim, a necessidade de uma efetiva fiscalização tributária para que esses recursos sejam bem alocados.

Via de regra, investimentos "bem alocados" são os Investimentos efetuados em Educação, Saúde, Saneamento Básico, Infra-Estrutura, enfim investimentos que poderiam estar numa Lei e que sabidamente são investimentos indutores e multiplicadores de DESENVOLVIMENTO, mas mesmo que os recursos sejam gastos com tais investimentos, multiplicadores e indutores de desenvolvimento, ainda assim, haverá PESSOAL para contratar e terceirizar, no curto e no médio prazo, quando ainda estará ocorrendo a maturação dos gastos geradores de desenvolvimento.

Resumo: Pessoal e Dívida são integrantes do processo para desenvolver economicamente uma região, um estado ou um país. Não são excludentes no crescimento e desenvolvimento, são interdependentes e interagentes destes.

Há um conceito em economia chamado trade-off. O trade-off é uma escolha conflitiva. É o que parece estar ocorrendo no caso dos royalties.

Não se pode gastar com investimentos sem que não haja geração de gastos com custeos (pessoal inclusive) e assunção de dívidas. Precisamos de um debate mais amplo sobre estes assuntos para que as leis possam ser flexibilizadas e adequadas à essa realidade.

Precisamos de limites bem definidos e acompanhados os resultados e os efeitos, ou teremos que pedir aos administradores públicos apenas para aplicar os recursos dos royalties no mercado financeiro e "viver" de receitas financeiras, na verdade, criar uma fonte de recursos, em alguns momentos, tão volátil quanto os royalties.

FONTE: [Raimundo Aben Athar](#) Contador pela Universidade Gama Filho- UGF-RJ, MBA em finanças pelo COPPEAD da Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ, pós graduado em administração financeira - Fundação Getúlio Vargas- FGV-RJ, pos graudado em didática do ensino pela Universidade Gama Filho UGF-RJ, assessor financeiro do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

A presente emenda, sobretudo visa assegurar a sustentabilidade econômica dos municípios quando as reservas de petróleo acabarem.

Diante do aqui exposto, solicito o apoio dos nobres Pares para aprovação da presente emenda.

Sala das Sessões, de maio de 2013.

Alfredo Kaefer

Deputado Federal

PSDB/PR