

PROJETO DE LEI Nº , DE 2011

(Do Sr. Arnaldo Jardim e outros)

Dispõe sobre aprimoramento das regras que regem as Parcerias Público Privadas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O caput e o § 1º do art. 16 da Lei 11.079/04 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 16. Ficam a União, seus fundos especiais, suas autarquias, suas fundações públicas e suas empresas estatais dependentes autorizadas a participar, no limite global de R\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de reais), em Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas - FGP, que terá por finalidade prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais, bem como daquelas obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos estaduais e municipais em virtude das parcerias de que trata esta Lei.

§ 1º

§ 2º O patrimônio do Fundo será formado pelo aporte de bens e direitos realizado pelos cotistas, por meio da integralização de cotas e pelos rendimentos obtidos com sua administração e com a prestação de garantias a projetos de parcerias realizados pelos parceiros públicos estaduais e municipais.

.....”

Art. 2º O art. 18 da Lei 11.079/04 fica acrescido dos dois parágrafos seguintes:

“Art. 18.....

§ 1º O FGP poderá prestar garantias em projetos de parcerias de que trata esta Lei, organizados por Estados e Municípios, desde que:

a) referidos projetos não excedam aos limites de contratação de parcerias estabelecidos pelo Senado Federal nos termos dos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição Federal;

b) a União ofereça ao FGP contra-garantias em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida;

c) a União tenha obtido do Estado ou Município, cujo projeto de parceria tenha se beneficiado da garantia prestada pelo FGP contra-garantia em valor igual ou superior ao da contra-garantia apresentada pela União ao FGP.

§ 2º A contra-garantia exigida pela União a Estado ou Município nos termos da alínea “c” do § 1º poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes à União para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.”

Art. 3º O § 2º do art. 18 da Lei 11.079/04, renumerado para § 4º, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18.....

§ 4º O FGP poderá prestar contra-garantias a seguradoras, instituições financeiras e organismos internacionais que garantirem o cumprimento das obrigações pecuniárias dos cotistas ou de parceiros públicos estaduais e municipais em contratos de parceria público-privadas.”

Art. 4º O art. 7º da Lei 11.079/04 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º É facultado à administração pública, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação antes da disponibilização da infraestrutura e/ou do serviço objeto do contrato de parceria público-privada.

§ 1º A administração pública apenas poderá efetuar o pagamento conforme o caput quando demonstrar, em análise econômica

fundamentada, que a antecipação deve reduzir o custo da parceria público-privada e/ou incrementar a qualidade do serviço.

§ 2º A possibilidade de pagamento da contraprestação antes da disponibilização do serviço deverá ser definida no edital.

§ 3º Caso o Poder Concedente afirme a possibilidade de pagamento da contraprestação antes da disponibilização do serviço na forma do §2º, o valor do capital mínimo ou valor do patrimônio líquido a que se refere o § 2º do art. 31 da Lei 8.666/93 poderá ser definido em valores não superiores a vinte por cento (20%).

§ 4º A Administração Pública determinará no edital as condições de desempenho mínimo nas obras para a concretização do pagamento da contraprestação antes da disponibilização financeira.”

Art. 5º O art. 21 da Lei 8.987/95 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 21 Ficam os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios autorizados a estabelecer normas para regular procedimento administrativo, visando a estimular a iniciativa privada a apresentar Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP, com vistas à estruturação de projetos de concessão comum e/ou de concessões administrativas ou patrocinadas, conforme definidas na Lei 11.079/04.

§ 1º Para os fins desta Lei considera-se Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP, a apresentação de propostas, estudos ou levantamentos, por pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada, que possam servir para a modelagem de projetos de concessão comum, concessão administrativa ou concessão patrocinada.

§ 2º As normas federais, estaduais ou municipais que regulamentarem a MIP deverão determinar que da MIP conste, ao menos, os seguintes itens:

I – descrição do objeto, sua relevância e os benefícios econômicos e sociais esperados;

II – estimativa do custo dos investimentos necessários e do prazo de implantação do projeto acompanhado de cronograma de execução;

III – características gerais do modelo de negócio, incluindo a modalidade de concessão considerada mais apropriada, previsão das receitas e dos custos operacionais envolvidos;

IV – a projeção, tanto em valores absolutos como em proporção, de eventual contraprestação pecuniária demandada do Poder Concedente.

§ 3º O Ministério ou Secretaria responsável pelo setor envolvido na Parceria Público Privada disponibilizará os MIPs encaminhados à sua pasta em seu sitio na internet e deverá, no prazo de três meses de sua apresentação, declarar se há interesse da Administração Pública no projeto.

§ 4º Havendo interesse no MIP, o concessionário que vier a ser contratado no projeto desenvolvido com base no MIP deverá ressarcir os dispêndios incorridos pelo proponente, os quais serão especificados no edital.

§ 5º Os proponentes da MIP poderão participar das licitações originadas do MIP em iguais condições aos demais participantes.”

Art. 6º Fica reduzida a 0 (zero) a alíquota da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e da Contribuição para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP incidente sobre a contra-prestação ou indenizações pagas no âmbito dos contratos de concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa.

Art. 7º O parágrafo único do art. 15 da Lei 11.079/04 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 15.....

Parágrafo único. As agências reguladoras ficarão responsáveis pela regulação e fiscalização das concessões patrocinadas e administrativas relativas ao setor que regulem.”

Art.8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A Frente Parlamentar Mista em Defesa da Infraestrutura Nacional, que presido, busca ampliar os investimentos em infraestrutura, condição indispensável para o desenvolvimento.

Evento realizado pela Frente, com assessoria técnica da Gerner de Oliveira Associados, formulou ideias para aperfeiçoar o das Concessões e das Parcerias Públicas Provasdas (PPPs).

Com auxílio da consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados chegamos agora a esta proposta que passo a justificar:

As Parcerias Público-Privadas (PPPs) passaram a contar com lei própria em 2004 (a Lei 11.079/04) que constituiu importante marco legal para as concessões no Brasil. Alguns Estados também promulgaram suas próprias leis de PPPs.

O objetivo desta modalidade de concessão é viabilizar o financiamento, construção e operação de infraestrutura que não possa ser financiada exclusivamente com tarifas cobradas dos usuários, fazendo-a depender de recursos públicos adicionais.

Na chamada “concessão patrocinada”, o custeio dos serviços é financiado tanto por tarifas cobradas da população quanto pelo setor público, enquanto que na “concessão administrativa”, a remuneração do serviço advém integralmente do setor público.

As principais vantagens das PPPs, seriam o incremento do investimento com o menor impacto fiscal possível e o aprimoramento da alocação de risco entre os setores público e privado. Enquanto estes últimos estão mais aptos para os riscos da construção e operação do empreendimento, o setor público se incumbiria dos riscos de ordem mais institucional.

A despeito das vantagens, levantamento da GO Associados de outubro de 2011 mostra um grau ainda muito incipiente de

implementação das PPPs no Brasil. Haveria apenas uma PPP organizada diretamente pelo governo federal em andamento, o Projeto Datacenter do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Haveria ainda quatro projetos em fase de análise e um solicitado à iniciativa privada no plano federal.

Já no plano estadual foram identificadas 17 PPPs organizadas diretamente pelo governo estadual, destacando-se projetos de estádios de futebol para a copa (5), saneamento básico, rodovias, complexos prisionais, centros administrativos e sistemas metroviários, todos com 2. São sete estados com PPPs em andamento, com destaque a Minas Gerais com 4 PPPs.

No plano municipal contabilizaram-se 30 PPPs em andamento ou em formatação, especialmente nas áreas de saneamento, limpeza urbana e educação.

Depreende-se dos dados que as PPPs estão realmente começando a “pegar” nos Estados e Municípios e não no governo federal. A utilização deste instrumento, portanto, tende, por enquanto, a se concentrar nos governos subnacionais.

Acreditamos que o apoio do governo federal a Estados e Municípios neste esforço seria chave na estratégia de alavancagem dos investimentos, especialmente em infraestrutura, no país.

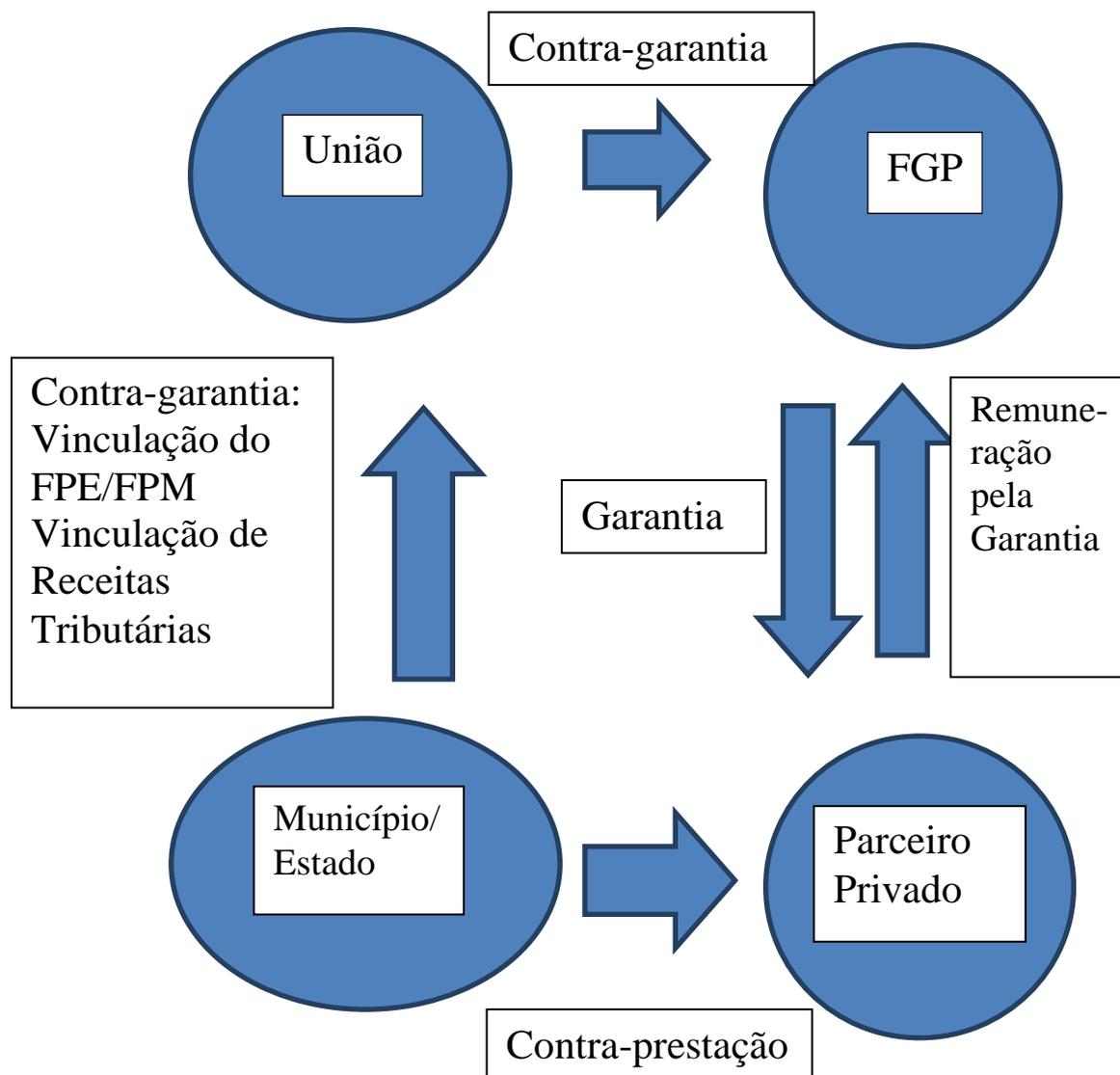
Uma das maiores barreiras para acelerar este processo de PPPs em Estados e Municípios, neste momento, seria a falta de garantias consideradas adequadas pelos investidores. Quase que por construção uma das principais características dos investimentos promovidos por PPPs é o elevado risco que, em parte, também pode emergir de comportamentos oportunistas das duas partes envolvidas.

A lei 11.079/04 construiu um engenhoso sistema de garantias e contra-garantias, criando o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP. Infelizmente, na forma como foi concebido, o FGP não pode apoiar PPPs estaduais e municipais, o que limita sobremaneira a utilização deste sistema.

Assim, propomos um aprimoramento do sistema de garantias já existente, viabilizando que o FGP possa oferecer garantia ao

parceiro privado contratado em uma PPP municipal ou estadual. Neste modelo que propomos, a União daria uma contra-garantia ao FGP que, por sua vez, contaria com uma contra-garantia de Estados e Municípios, pela via de recursos vinculados dos Fundos de Participação de Estados (FPE) e Municípios (FPM).

O desenho abaixo sumaria o mecanismo proposto:



O mecanismo proposto, de um lado, permitiria a que o parceiro privado disponha de uma garantia líquida e exequível, o que tanto o torna mais disposto a participar como reduz a rentabilidade requerida dado se incorrer em risco menor. De outro lado, o Estado também passa a oferecer contra-garantias à União de boa qualidade e facilmente exequíveis.

Além da participação da União e do FGP aduzir um fundamental elemento de redução da exposição ao risco do projeto de PPP, o mecanismo resolve o problema de que Estados e Municípios não podem vincular os seus recursos de, respectivamente, FPE e FPM, diretamente para parceiros privados.

A maior preocupação neste tipo de fomento às PPPs Estaduais e Municipais é sempre o potencial desequilíbrio das contas públicas. Nesse sentido, o Projeto deixa claro que as PPPs não podem exceder os limites de contratação de parcerias estabelecidos pelo Senado Federal nos termos dos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição Federal. Esta constitui importante salvaguarda para evitar que entes subnacionais com finanças deterioradas aprofundem o seu desequilíbrio.

Um outro ponto importante é a rigidez criada pelo art. 7º da Lei 11.079/04 que autoriza ao Poder Concedente o início do pagamento de contraprestação apenas depois da disponibilização do serviço. O principal objetivo deste dispositivo é prover os incentivos adequados para que o parceiro privado ultime as obras da forma mais breve possível. De outro lado, em se tratando de investimentos de mais longo prazo de maturação, esta rigidez pode obrigar o recurso ao financiamento no mercado, com grande impacto sobre o custo da obra.

Sendo assim, propõe-se a alteração do artigo 7º da Lei 11.079/04 para permitir que o Poder Concedente possa iniciar o pagamento da contraprestação antes mesmo do término da construção ou modernização da infraestrutura objeto do contrato de PPP. Nessa hipótese, o Poder Concedente pagaria a obra na medida em que o cronograma físico-financeiro fosse sendo cumprido, hipótese em que o concessionário não teria que obter financiamento privado para viabilizar a construção da infraestrutura.

Naturalmente, é preciso que, caso a caso, o Poder Concedente avalie se o pagamento antecipado da contraprestação não gere um desincentivo para que o parceiro privado realize a obra e, posteriormente, não preste os serviços adequadamente.

Assim, foi incluído dispositivo determinando que o Poder Concedente preveja desde o início a possibilidade de desembolso antecipado a partir de metas de desempenho mínimas. Ademais, permite-se ao Poder Concedente exigir do concessionário garantia de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo entre 10 e 20% quando for declarada a possibilidade de desembolso antecipado. Esta regra constituiria exceção ao § 3º do art. 31 da Lei 8.666/93 que define como limite máximo do capital mínimo, 10%.

Como questão de princípio, aduzimos como condição necessária para o adiantamento pelo Poder Concedente, demonstrar, em análise econômica fundamentada, que a antecipação deve reduzir o custo da parceria público-privada e/ou incrementar a qualidade do serviço.

Outro ponto em que uma mudança legislativa é desejável diz respeito ao artigo 21 da Lei de concessões que autoriza o procedimento de manifestação de interesse, através do qual uma empresa privada interessada pode apresentar ao Governo a modelagem de determinado projeto de concessão ou PPP.

Tal artigo, no entanto, era bastante tímido na descrição desse procedimento. A Lei 11.922/09, através de emenda apresentada por mim, incluiu dispositivo que tornou bastante mais clara a possibilidade de a União, Estado e Município regulamentarem procedimentos de manifestação de interesse:

“Art. 2º Ficam os Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios autorizados a estabelecer normas para regular procedimento administrativo, visando a estimular a iniciativa privada a apresentar, por sua conta e risco, estudos e projetos relativos à concessão de serviços públicos, concessão de obra pública ou parceria público-privada.”

O Decreto Federal 5.977 de 1.12.2006 estabeleceu procedimento de apresentação de manifestação de interesse no âmbito da Administração Pública Federal. Referido Decreto, porém, impõe algumas

limitações ao procedimento de manifestação de interesse. Em particular, limita-se a manifestação de interesse a modelagens de PPPs já definidas como prioritárias no âmbito da administração pública federal. Ou seja, não pode a iniciativa privada propor projetos que entenda possam ser de interesse da Administração Pública, ainda que não tenham sido considerados no planejamento estatal.

Propomos, portanto, um modelo mais ágil de manifestação de interesse, estabelecendo diretrizes gerais para o procedimento. A inclusão de diretrizes gerais para o procedimento de manifestação de interesse em lei visa difundir o modelo entre Estados e Municípios, bem como criar um certo nível de padronização das Manifestação de Interesse.

Acredito que as PPPs são suficientemente importantes no sentido da criação de externalidades para outros setores da economia para merecer um incentivo fiscal específico. Assim, proponho isenção de Cofins e PIS/PASEP nas receitas provenientes de contraprestação ou indenizações pagas no âmbito dos contratos de concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa às correspondentes concessionárias. Note-se que a medida não traz impactos negativos sobre o setor público consolidado. Dado que o governo é o responsável por cobrir a diferença entre custos e receitas, quando há redução de imposto, há redução de custos e, portanto, menor necessidade de aportar recursos pelo Estado. Cada R\$ 1 não pago de imposto implica um custo menor em R\$ 1 e, portanto, um menor valor a ser coberto pelo governo em R\$ 1. Ou seja, o efeito desta isenção é tirar o Estado como intermediário do recurso.

Ainda sim, apesar de a medida ser neutra contabilmente para o setor público como um todo, do ponto de vista econômico ela implica eliminar o peso morto convencional resultante da incidência de impostos. Ou seja, retirar o intermediário neste caso corresponde a aumentar a eficiência da economia.

Por fim, as agências reguladoras têm papel importante na regulação e fiscalização das PPPs. Assegurar que as PPPs serão reguladas e fiscalizadas por elas incrementa o grau de compromisso ou o *commitment* do Estado em relação aos parceiros privados de que as regras dos contratos de PPPs serão respeitadas, mitigando a probabilidade de comportamentos

oportunistas *a posteriori*. Com a redução de risco, é diminuído o custo de capital, tornando mais barata a PPP.

Espero contar em nome da Frente Parlamentar em Defesa da Infraestrutura Nacional com o apoio dos nobres pares para este conjunto de medidas que objetivam a alavancagem do modelo de PPPs no Brasil, com impactos positivos sobre o investimento e o crescimento da economia.

Sala das Sessões, em de de 2011.

Deputado Arnaldo Jardim (PPS/SP)

Deputada Aline Corrêa (PP/SP)

Deputado Paulo Abi Ackel (PSDB/MG)

Deputado Antonio Imbassahy (PSDB/BA)

Deputado Bernardo Santana (PR/MG)

Deputado Carlos Zaratini (PT/SP)

Deputado Edinho Bez (PMDB/SC)

Deputado Danilo Forte (PMDB/CE)

Deputado Marcos Montes (DEM/MG)

- Deputado Eduardo Gomes (PSDB/TO)

- Deputado Eduardo Sciarra (DEM/PR)

- Deputado José Otávio Germano (PP/RS)