

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

PROJETO DE LEI Nº 2.892, DE 2011

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

Autores: Deputado ARNALDO JARDIM e outros

Relator: Deputado ESPERIDIÃO AMIN

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em tela desenha um modelo de garantias e contra-garantias que permite ao Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP oferecer garantias ao parceiro privado contratado por Estados e Municípios e não apenas pela União.

No modelo proposto, 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 tributários e/ou vinculados dos Fundos de Participação de Estados (FPE) e Municípios (FPM).

A proposição deixa claro que as PPPs estaduais e municipais não poderão exceder os limites de contratação de parcerias estabelecidos pelo Senado Federal nos termos dos incisos VI a IX do art. 52 da Constituição Federal.

Propõe-se também a alteração do artigo 7º da Lei 11.079/04 de forma a permitir que o Poder Concedente possa iniciar o pagamento da contraprestação antes do fim da obra. Para tal, o Poder

Concedente deve prever a possibilidade de desembolso antecipado a partir de metas de desempenho mínimas.

O Poder Concedente passa a poder exigir do concessionário, nesta hipótese de antecipação do pagamento da obra, garantia de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo entre 10 e 20%. Esta regra constituiria exceção ao § 3º do art. 31 da Lei 8.666/93 que define como limite máximo do capital mínimo, 10%.

O adiantamento dos desembolsos pelo Poder Concedente também depende de análise econômica fundamentada demonstrando que a antecipação deve reduzir o custo da PPP e/ou incrementar a qualidade do serviço.

O Projeto de Lei introduz um modelo mais ágil do procedimento de manifestação de interesse, com diretrizes gerais para a sua apresentação.

A Proposição isenta da cobrança de Cofins e PIS/PASEP as receitas provenientes de contraprestação ou indenizações pagas no âmbito dos contratos de concessão comum, patrocinada e administrativa.

Por fim, reforça-se o papel das agências reguladoras na fiscalização das PPPs.

Além desta Comissão, o Projeto foi distribuído às Comissões de Trabalho, Administração e Serviço Público, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeito à apreciação conclusiva pelas comissões em regime de tramitação ordinária. Não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A introdução do modelo de Parcerias Público-Privadas (PPPs) pela Lei 11.079/2004 no Brasil representa importante marco no redesenho da relação entre o Estado e o setor privado na prestação de serviços públicos. Constitui modalidade de desestatização importante em que o

Estado entra com recursos apenas na medida em que o próprio negócio não é capaz, isoladamente, de gerar todas as receitas (ou mesmo qualquer receita) necessárias à cobertura dos custos.

É surpreendente, e ao mesmo tempo preocupante haja vista a evidente necessidade de incrementar dramaticamente os investimentos em infra-estrutura, que o governo federal não tenha avançado na implementação das PPPs no Brasil.

Permito-me aduzir a esta observação o fato de, como professor de Empreendimentos e Modelos de Negociação no curso de Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, ter feito incluir o modelo em foco como importante alternativa de empreendedorismo em nosso País.

De outro lado, a panorâmica sobre a brevíssima experiência brasileira com PPPs, apresentada pelo ilustre Deputado Arnaldo Jardim demonstra que alguns Estados e Municípios definitivamente saíram na frente do governo federal, desenvolvendo projetos em rodovias, prisões, metrô, saneamento básico, estádios de futebol, entre outros.

Um obstáculo importante para estas iniciativas dos governos subnacionais, no entanto, é a não disponibilidade legal do FGP para a prestação de garantias aos parceiros privados, tal como definido pela Lei 11.079/2004.

A proposição em apreço permitiria a que os parceiros privados em PPPs de Estados e Municípios fossem garantidos pelo FGP. A União, por sua vez, contragarantiria o FGP e, de outro lado, seria contragarantida pelo Estado ou município que poderia vincular suas receitas tributárias e mesmo recursos do FPE e do FPM. Esta “engenharia financeira” evitaria os questionamentos relativos à vinculação em garantia desses recursos diretamente em favor de empresas privadas.

Considero este mecanismo apresentado de suma importância para alavancar as PPPs no Brasil. De fato, é saudável que estados e municípios se tornem agentes cada vez mais relevantes no processo de recuperação do investimento em infra-estrutura no Brasil.

Como ainda bem lembrado pelos autores da proposição, a maior preocupação neste tipo de fomento às PPPs Estaduais e Municipais é

sempre o potencial desequilíbrio das contas públicas. No entanto, como se definiu a aplicação das salvaguardas constitucionais aos limites para o endividamento por prestação de garantia, a medida não ameaça o equilíbrio fiscal de qualquer nível de governo.

Assim, o equilíbrio da prestação de garantias e contra-garantias concebido no projeto evita a reconstrução dos desequilíbrios financeiros do passado. De fato, a possibilidade de garantia do FGP às PPPs estaduais e municipais, na forma como proposta, provê os incentivos apropriados a que o governo federal, o governo estadual ou municipal e o próprio fundo se comportem de forma financeiramente responsável.

Podemos afirmar com segurança que o apoio federal aos governos subnacionais, nesse contexto, passa a se dar a partir da construção de uma estrutura financeira responsável do ponto de vista fiscal.

Outra flexibilização importante do arcabouço legal das PPPs é a permissão de pagamento antecipado das obras antes delas ficarem prontas. A desconfiança do legislador aqui sempre foi o potencial comportamento oportunista das empreiteiras que, recebendo a remuneração do Estado, poderiam se tornar menos comprometidas com a continuidade da obra.

De outro lado, uma breve inspeção nos vários contratos de obras existentes no setor público e privado indica que quanto maior a duração do período de investimento, mais difícil é conceber um mecanismo que conte apenas com desembolsos ao final da empreitada. Há limitações de liquidez e mesmo de justificativa frente aos sócios do concessionário que demandam um cronograma menos inflexível de desembolsos ao longo do período de obras. É possível que este seja um obstáculo significativo para PPPs no Brasil que contenham obras de prazo médio maior.

Nesse sentido, a proposição autoriza o pagamento antecipado ao concessionário desde que: i) o desembolso antecipado seja previsto já na assinatura do contrato com base no cumprimento de um conjunto de metas de desempenho mínimas; ii) haja uma capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo entre 10 e 20%; iii) seja demonstrado pelo Poder concedente, em análise econômica fundamentada, que a antecipação deve reduzir o custo da parceria público-privada e/ou incrementar a qualidade do serviço. Acredito que tais condições sejam necessárias e suficientes para

garantir que o pagamento antecipado não gerará comportamentos inadequados dos responsáveis pelas obras.

O instituto da Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada – MIP, constante do art. 21 da Lei 8.987/95 constitui ferramenta importante para incentivar estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos que possam se vincular a uma concessão, dado que garante o ressarcimento dos dispêndios pelo vencedor da licitação.

O Decreto Federal 5.977 de 1.12.2006, por sua vez, estabelece procedimento de apresentação de manifestação de interesse no âmbito da Administração Pública Federal, só que com a imposição de algumas limitações. Por exemplo, limita-se a apresentação de manifestação de interesse a modelagens de parcerias público-privadas já definidas como prioritárias no âmbito da administração pública federal, impedindo a iniciativa privada de propor outros projetos que entenda possam ser de interesse da Administração Pública.

A proposição em comento apresenta um modelo mais flexível e ágil de manifestação de interesse, além de estabelecer diretrizes gerais para o procedimento. A ideia seria difundir o modelo, além de permitir uma mínima padronização. Em particular, se abre a possibilidade de projetos da iniciativa privada que não foram identificados como prioritários pelo governo do Estado. Isto pode fomentar uma sadia concorrência em que alguns projetos não originalmente concebidos pelo governo de plantão podem naturalmente se sobressair e acabar por serem adotados em proveito geral da sociedade.

Como destacado na Justificação do Projeto, a incidência de impostos como Cofins e PIS/PASEP pode ser plenamente neutra do ponto de vista contábil já que nas concessões patrocinadas e administrativas o Estado está transferindo de volta para o concessionário a diferença entre receitas e custos. Poder-se-ia cogitar não estender, como faz o projeto, estas isenções para as concessões comuns. Entretanto, o arcabouço regulatório das concessões em geral deve evitar o favorecimento deste ou aquele tipo dado que, como o modelo mais vantajoso nem sempre é *a priori* mais evidente, isto incentivaria aos concessionários procurarem convencer o poder público a migrar para o tipo que tenha as condições mais vantajosas. Isto indica que cabe manter a desoneração para todos os tipos de concessão, sem discriminação.

Por fim, o cuidado em garantir o poder de fiscalização das PPPs com as agências regulatórias permite avançar na institucionalização deste modelo de “Estado regulador” que é o que gera o maior compromisso possível com a não expropriação do investidor privado e, portanto, com a segurança jurídica do investimento em infra-estrutura.

Em síntese, considero a proposição do nobre deputado Arnaldo Jardim e subscritores um avanço substancial na legislação de PPPs ou mesmo de concessões em geral. Dada a carência atual de investimentos em infra-estrutura no país e da reconhecida necessidade de aprofundamento das reformas estruturais na economia brasileira, o Projeto de Lei nº 2.892, de 2011 é de grande oportunidade, com grande expectativa que ajude a destravar as PPPs no Brasil.

Tendo em vista o exposto, somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 2.892, de 2011.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado ESPERIDIÃO AMIN
Relator