

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE LEI Nº 2.085, DE 2020

Apensados: PL nº 2.715/2020 e PL nº 3.085/2020

Institui o Programa de Defesa Verde e Amarelo.

Autor: Deputado EDUARDO BISMARCK

Relator: Deputado GENINHO ZULIANI

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 2.085/20, do ilustre Deputado Eduardo Bismarck, institui o Programa de Defesa Verde e Amarelo, destinado a proteger o mercado interno e ativos nacionais enquanto perdurarem estados de calamidade decretados pelo Congresso Nacional.

A proposição proíbe as desestatizações de que tratam os incisos I (empresas, inclusive instituições financeiras, controladas direta ou indiretamente pela União, instituídas por lei ou ato do Poder Executivo) e II (empresas criadas pelo setor privado e que, por qualquer motivo, passaram ao controle direto ou indireto da União) do art. 2º da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, em períodos de calamidade pública (e não apenas na época de Covid-19) decretados pelo Congresso Nacional.

Define que as desestatizações em andamento ficam suspensas, bem como serão considerados nulos todos os atos de adjudicação e homologação do objeto da licitação realizados após a entrada em vigor do Decreto Legislativo nº 6, de 2020 que reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública para a pandemia do covid-19 em 18 de março de 2020.



Proíbe também, quando uma das partes for composta, minoritária ou majoritariamente de capital estrangeiro, qualquer tentativa de alienação de capital de empresas domiciliadas no território nacional que tenham como atividade empresarial a prestação de serviços ou produção de insumos essenciais. Não serão admitidos mesmo acordos, propostas, protocolos de intenções, manifestações de interesse e correlatos, relacionados àquela alienação realizados após a entrada em vigor do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, até o encerramento do estado de calamidade pública.

O projeto também altera a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, adicionando mais uma hipótese de infração à ordem econômica no art. 36 que seria apropriar-se de oportunidade decorrente de desequilíbrio concorrencial ou econômico causado por estado de calamidade pública decretado pelo Congresso Nacional, em especial quando se tratar de setores provedores de serviços essenciais, nos termos da lei.

O Projeto de Lei nº 2.715/20 vai na mesma linha, paralisando os processos de desestatização e desinvestimentos realizados pela administração pública federal direta e indireta durante o enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus. Isto inclui alienação de ações que repercutem em perda do controle acionário que estejam em curso realizados pela administração pública até doze meses após o fim do estado de calamidade pública instituído pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

Os processos que porventura já tenham sido iniciados terão os efeitos imediatamente suspensos, especialmente em relação aos postos de trabalho.

A proposição também veda à administração pública até doze meses após o fim do estado de calamidade pública iniciar novos processos de desestatização e desinvestimentos e realizar quaisquer atos que importem em continuidade dos processos de desestatização e desinvestimento em curso.

O segundo Projeto de Lei apensado de nº PL 3085/2020, do ilustre Deputado Pompeo de Mattos também suspende os processos de privatizações, alienações de ações que representem a transferência de



controle acionário, desestatizações, cisões, fusões, desinvestimentos e extinções de empresas públicas, que estejam em andamento ou com previsão de serem realizados pela administração pública direta e indireta no âmbito federal, estadual, distrital e municipal, em virtude da acentuada desvalorização dos bens e ativos públicos decorrentes dos efeitos da Pandemia por Covid-19, expressos na declaração de calamidade pública no setor essencial e vital da saúde.

Estabelece ainda que tais processos não poderão ser retomados antes de 2022, sendo que obrigatoriamente deverão ser submetidos a um rigoroso processo de avaliação: regulatória, econômica, financeira, contábil, técnica de ativos e jurídica, consolidado em auditoria especial de “valuation” a ser executada pelos órgãos de controle social da União, estados e Distrito Federal, especialmente os Tribunais de Contas da União e dos Estados, como também, por laudos de avaliação independentes previstos e definidos em Lei, de apuração do real valor das empresas e outros ativos estatais a data de 31 de dezembro de 2020.

A proposição preserva e reconhece a soberania nacional dos serviços essenciais estratégicos para o desenvolvimento sócio e econômico do país e, por conseguinte a proibição de privatização e alienação das ações de controle societário, das seguintes empresas públicas:

- I – Banco do Brasil,
- II - Petróleo do Brasil - Petrobrás S.A.,
- III – Centrais Elétricas Brasileira – Eletrobrás,
- IV – Empresa de Correios e Telégrafos – ECT,
- V – Caixa Econômica Federal.

Por fim, define que a prática de qualquer ato em desacordo com o disposto nesta lei, sujeita o seu infrator a ter caracterizada improbidade



administrativa por permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio por preço inferior ao de mercado.

Além desta Comissão, as proposições foram distribuídas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões em regime de prioridade. Não houve emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A resposta de curto prazo que foi implementada pelo governo na área econômica envolveu convergir dois tipos de ações em resposta à crise: 1) proteger os mais vulneráveis e 2) compensar os súbitos choques de oferta e demanda gerados pela quarentena, evitando que eles se inercializem e gerem uma recessão desnecessariamente duradoura.

No longo prazo, no entanto, a convergência destes mesmos objetivos se realizará com base na volta da austeridade fiscal e das reformas microeconômicas de longo prazo que incrementem a produtividade no país. De fato, não há qualquer contradição entre a resposta à crise no curto prazo e as reformas microeconômicas estruturais no longo prazo. A maior produtividade que se espera com mais concorrência e desregulamentação da economia permite não apenas um melhor padrão de vida a todos, mas também uma maior capacidade de enfrentar eventuais crises como a atual com menos sacrifícios. Afinal, produzindo mais com menos em função da maior produtividade e com preços menores devido à maior concorrência se tem melhores condições de reduzir o sacrifício requerido durante este tipo de crise.

Passar pela tormenta não pode nos impedir de continuar olhando para a frente neste esforço de reformas microeconômicas favoráveis à competição e à produtividade. Na realidade, sinalizar a manutenção do compromisso do governo com o destravamento do ambiente de negócios no Brasil se tornou ainda mais essencial para evitar que os choques gêmeos de curto prazo



contaminem o processo de recuperação econômica pós-COVID-19. O Brasil continua sendo o penúltimo pior país no índice do Product Market Regulation (PMR) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE-2018), que mede o grau de barreiras à entrada e concorrência. Isso restringe em demasia a atratividade do país para investimentos, sendo falso que a crise deveria representar uma reversão da agenda de reformas microeconômica.

Na verdade, uma crise como a do Covid-19 demonstra como as reformas para promover a produtividade são importantes. Na crise, a produtividade é o que garante a resiliência da economia com a recuperação mais rápida e a minimização dos sacrifícios requeridos, especialmente dos mais vulneráveis. Espera-se que esta terrível crise deixe isso mais nítido do que nunca para toda a sociedade brasileira.

Um ponto chave nessa agenda de produtividade é o processo de desestatização. E isso fica claro quando consideramos os benefícios associados à empresa privada ressaltados na literatura econômica sobre o tema. As principais vantagens das empresas privadas em relação às estatais são sumariadas a seguir:

Soft Budget e Take-Overs

A empresa estatal tem o que se chama de soft budget, ou seja, o governo tende a resgatá-la quando tem problemas financeiros, gerando um genuíno problema de *perigo moral*. Isso significa que o acionista “governo”, sem objetivo de lucro, tende a ser mais tolerante que o privado aos prejuízos gerados por má gestão ou investimentos muito arriscados. Nesse caso, o “acionista governo” tende a responder à situação aportando novos recursos para resgatar a empresa com problemas, o chamado *bailing-out*.

Ou seja, quando a estatal quebra, normalmente não vai à falência, tornando este tipo de empresa relativamente mais inclinada a entrar em investimentos e ações mais arriscados do que a privada. Afinal, se o acionista majoritário é relativamente mais tolerante com os prejuízos do que a empresa

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218106522400>



privada, por que os dirigentes da estatal deverão se esforçar para serem mais cuidadosos?

A privatização transforma os incentivos gerenciais. Os gestores privados seriam mais “disciplinados” pelo mercado de capitais ao sofrerem maior ameaça de *take-overs* hostis de outras empresas mais eficientes. Se tais gestores forem ineficientes no setor privado, outros investidores podem acabar comprando ações que impliquem transferência ou nova dinâmica do controle da empresa de modo a equacionar as ineficiências. Provavelmente na transformação da empresa de ineficiente para eficiente, a mudança dos gestores será um ingrediente fundamental. Na estatal este processo é inibido, pois a empresa deve permanecer com controle do governo, que tem uma lógica política e não econômica de indicação dos gestores.

Incentivo a Ofertar o que o Consumidor Deseja

As empresas privadas têm um maior incentivo a produzir bens e serviços na quantidade e na variedade preferidas pelos consumidores, dado que seguem mais de perto os sinais de mercado para serem capazes de deslocar a curva de demanda para cima, vendendo mais e mais caro.

Como bens e serviços mais associados às preferências do consumidor implicam quantidades e/ou preços maiores, variáveis que contribuem com o aumento do lucro, a utilização dos sinais de mercado tende a ser maior na empresa privada. O deslocamento da curva de demanda para cima, por um aumento da qualidade dos produtos, é incentivado pela busca de maior lucro, característica da empresa privada.

A disciplina do mercado de capitais, por sua vez, acentua este processo de busca do que o consumidor mais deseja na empresa privada. Se a empresa não vender e/ou vender a preços menores por ter produtos/serviços de baixa qualidade, gerando prejuízos, o valor das ações cai. Isso indica, em última análise, que ela não está produzindo o que os consumidores mais desejam comprar. O maior ganho de empresas privadas, portanto, é a alteração da estrutura de incentivos da empresa e seus gestores.

Clareza de Objetivos

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218106522400>



Os objetivos tendem a ser mais claros na empresa privada do que na empresa estatal. Na empresa estatal o objetivo do que se entende por “bem-estar social” tende a ser muito mais difuso e subjetivo.

De fato, as empresas estatais apresentam muitos objetivos não econômicos como a universalização do serviço, o que inclui a exploração em áreas não lucrativas, mas com alegado impacto social (ou político). O fato é que a existência de múltiplos objetivos com pouca clareza torna difícil mensurar resultados, obscurecendo a eficácia e eficiência da empresa.

Mas afinal, qual é o objetivo da empresa estatal? O Banco Mundial (1995) afirma que: “*Os burocratas tipicamente operam mal os negócios, não porque sejam incompetentes (eles não o são), mas porque se deparam com objetivos contraditórios e incentivos perversos que podem desestimular e desencorajar mesmo os mais capacitados e dedicados funcionários públicos*”. Ou seja, a falta de clareza nos objetivos constitui forte comprometedor dos incentivos dos gestores.

Problema de Agente/Principal, Grupos de Interesse e Captura

O problema de agente/principal é uma característica geral das empresas modernas não geridas (parcial ou completamente) pelos seus acionistas. Há um problema de *perigo moral* entre o acionista principal, que deseja o maior esforço do gestor para gerar o maior lucro possível, e o deste mesmo gestor, que pode ter vários outros objetivos, como mais lazer, mais publicidade (para ele próprio), etc.

O problema será tão maior quanto mais distante da administração estiverem os proprietários principais. Nesse contexto, o problema de agente/principal tende a ser mais significativo nas empresas estatais em virtude da enorme distância dos “principais” da sociedade com os agentes relativamente às empresas privadas.

De fato, enquanto nas empresas privadas os principais são um conjunto de acionistas, nas estatais os principais são representados por toda a sociedade. O problema de ação coletiva (free-riding) é naturalmente muito mais severo no “grupo da sociedade” do que grupo (menor) dos acionistas.

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218106522400>



Em síntese, a propriedade extremamente difusa da empresa estatal (sociedade como um todo) comparada à sociedade anônima ou outros arranjos societários privados tende a aprofundar significativamente os problemas de agente/principal entre “acionistas” e gestores. Na verdade, o mais importante “principal” a ser considerado pelos gestores tende a ser um agente político que conta com uma assimetria de informação gigantesca comparativamente ao resto da população em relação à operação da estatal.

Este problema mais agudo de agente/principal das empresas estatais as torna mais propensas à captura por organizações de interesses especiais, o que inclui os sindicatos dos próprios trabalhadores da empresa e os partidos políticos.

O problema de agente/principal ensejou a discussão e promulgação de uma lei de responsabilidade em empresas estatais ([Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016](#)) no Brasil. Isto pode mitigar, mas dificilmente resolverá o problema.

Baixa Capacidade de Planejamento e Execução do Estado

As dificuldades maiores com os problemas de agente/principal e grupos de interesse e corrupção fazem com que o governo defina um sem número de regras tanto dentro como fora das estatais para limitar a discricionariedade de seus gestores. A complicação de atuar com regras estritas de contratação é sobejamente conhecida, afetando significativamente a agilidade e competitividade da empresa. Quando uma estatal precisa de um insumo mais elaborado, abrir licitação com regras com muita ênfase na impessoalidade (típica da administração pública) e no “menor preço” pode comprometer a qualidade do produto ou serviço.

Se de um lado, regras mais estritas de contratação das empresas podem, em tese, dificultar a corrupção, elas também diminuem a margem de manobra dos gestores públicos, complicando excessivamente o processo de tomada de decisão relativamente às empresas privadas.

Impacto nas Finanças Públicas



Há mais de um canal possível dos efeitos da privatização sobre as contas do governo. Primeiro, quando se privatiza com base no maior valor de outorga, ou diluindo a participação acionária da União, as receitas de privatização podem ser utilizadas para abater dívida pública.

Segundo, como a taxa de lucro das estatais é, em geral, inferior aos juros pagos no serviço da dívida pública, o efeito positivo da privatização não é apenas sobre o estoque de dívida, mas também sobre o superávit/déficit nominal do setor público. Para se ter uma ideia, conforme o Boletim das Empresas Estatais Federais de 2019 do Ministério da Economia, foram distribuídos dividendos dos grupos Petrobras, Eletrobrás, Banco do Brasil, Caixa Econômica e BNDES no valor total de R\$ 11,6 bilhões em 2018. No mesmo ano, a soma do patrimônio líquido destas empresas atingiu R\$ 602,5 bilhões. A relação dos dividendos e patrimônio líquido deste grupo de empresas foi de 1,92% em 2018. Já a Selic média neste ano ficou entre 6,40% e 6,65%, dando uma ideia do custo de oportunidade das empresas estatais.

Mesmo que a empresa seja lucrativa, é frequente que a maior eficiência da empresa privada gere, em termos de impostos, mais do que os lucros obtidos. Assim, a privatização influencia as finanças públicas não só pelo lado do estoque (abatendo dívida) como pelo fluxo, reduzindo déficit pela redução de pagamento de juros da dívida mais incremento dos tributos relativamente à redução da transferência dos lucros para o Tesouro.

Escassez de Recursos Públicos e a Crise do Investimento em Infraestrutura

Associado à questão do impacto da privatização sobre as finanças públicas, há o fato de que o modelo de investimento em infraestrutura baseado em recursos do Estado se esgotou pela crise fiscal. Simplesmente, não há mais recursos disponíveis para investimento público já há muito tempo, sendo indispensável aumentar significativamente a participação privada.

Nesse contexto, o aporte de capital privado se torna fundamental para a urgente retomada dos investimentos e a privatização constitui uma ferramenta de grande utilidade para tal propósito.



Estes pontos mostram que a agenda microeconômica pró-produtividade, crucial para a retomada da economia e recuperação/melhoria do padrão de vida da população pós-Covid, especialmente dos mais pobres, inclui a política de desestatização.

Em que pese os argumentos contrários do Ilustre Autor, entendo que suspender o processo de desestatização, como desejam as propostas descritas acima, implicariam adiar um vetor fundamental de aumento de produtividade que é o que vai, afinal, permitir sair da chamada “armadilha da renda média” e promover a melhoria do padrão de vida de toda a população brasileira.

Sendo assim, somos pela **REJEIÇÃO** dos Projetos de Lei nº 2.085/2020 e dos apensados nºs 2715/2020 e 3085/2020.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado GENINHO ZULIANI
Relator

2021-3090



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Geninho Zuliani
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD218106522400>

