

PROJETO DE LEI N° , DE 2004

(Do Sr.Marcello Siqueira)

Altera a Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, para estabelecer a obrigatoriedade de anuênciam do Congresso Nacional em cada venda de empresa e banco público ou de economia mista.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Acrescente-se o seguinte artigo à Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997:

“Art. 2º-A. As desestatizações a que se refere o artigo 2º, bem como todas as demais previstas em lei especiais, serão objeto de prévia autorização, caso a caso, pelo Congresso Nacional.”

Parágrafo único. Não se incluem nas exigências do caput as alienações de participações minoritárias.

Art. 2º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

As privatizações têm movimentado expressiva quantidade de recursos. Desde 1991, privatizaram-se empresas dos mais diversos setores da economia, como o petroquímico, o siderúrgico, o de fertilizantes, o elétrico, o

ferroviário, o de mineração, o portuário, o financeiro e o de informática. Entre o valor das vendas e o das dívidas transferidas, o Programa Nacional de Desestatização alcançou a cifra, entre 1991 e 2002, de US\$ 39,68 bilhões, segundo dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

As duas principais justificativas para esse programa foram a questão fiscal e o aumento da eficiência das empresas. Do lado fiscal, os recursos de privatização seriam destinados a amortizar a dívida pública, o que reduziria os encargos dela decorrentes, liberando recursos para outras áreas de atuação governamental como saúde, educação, infra-estrutura, entre outras. Além disso, muitas estatais registravam historicamente déficits operacionais significativos, o que exigia o aporte freqüente de recursos por parte do governo. Por esta ótica, a privatização também livraria o Estado de um sorvedouro dos escassos recursos públicos.

Do lado da eficiência econômica, o diagnóstico era de que havia sérios problemas de incentivo nas empresas estatais. Os empregados tinham considerável estabilidade, que, embora não estivesse expressa em lei, existia de fato. Argumentava-se que, muitas vezes, essa situação os levaria a uma postura desidiosa, inexistindo mecanismos adequados para coibir tais práticas. De outro lado, os administradores não sofreriam os rigores do mercado, que impõem às empresas privadas a dura competição e os riscos de falência. Além disso, o governo freqüentemente submeteria as empresas a decisões completamente contrárias aos interesses delas, para atender a certos objetivos imediatos da política econômica. Seria o caso da limitação de reajustes de preços e tarifas, do endividamento excessivo e outras medidas utilizadas nos anos 80. O resultado de funcionários com baixo esforço, de administradores com baixa cobrança por resultados e de interferência governamental nas decisões das empresas seria o fraco desempenho econômico-financeiro das estatais.

A privatização seria, portanto, uma resposta a esses desvios. Uma vez privatizadas as companhias, empregados e administradores passariam a ser submetidos aos rigores do mercado, tendo, portanto, que se adequar aos parâmetros de eficiência exigidos pela competição. Além disso, o governo se auto-restrinaria, impedindo-se de impor a essas empresas políticas contrárias aos interesses delas. Tenderia a haver, portanto, ganho de eficiência econômica.

O decorrer do tempo, no entanto, mostrou que boa parte da argumentação em favor da privatização era falaciosa. Do lado fiscal, a despeito do considerável volume de recursos arrecadado, houve pouco avanço. Ao contrário, o que se assistiu foi um expressivo crescimento da dívida pública consolidada líquida no período, já que a mesma, que representava menos de 29% do PIB em 1994, fechou o ano de 2003 em mais de 58% do PIB, segundo dados do Banco Central. É verdade que uma série de fatores explicam esse comportamento, como a assunção de passivos não explicitados nas contas públicas (caso do Fundo de Compensações de Variações Salariais, entre outros) e a elevação das taxas de juros reais sob a justificativa principal de assegurar o controle inflacionário. O fato, todavia, é que as privatizações foram absolutamente insuficientes para conter o crescimento do endividamento público.

Do lado da melhoria do desempenho econômico, outra vez se observou que boa parte dos argumentos favoráveis era falsa. A despeito de terem havido algumas melhorias pontuais, como a ampliação da oferta de telefonia fixa e de celulares, muitos problemas ocorreram. Listar todos é tarefa difícil, mas não se pode deixar de mencionar o aumento abusivo de tarifas em diversos setores, a queda da qualidade dos serviços em várias áreas, os débitos tributários e financeiros com o governo federal não honrados por muitas empresas, entre muitas outras mazelas que as privatizações trouxeram.

Enfatize-se, aliás, que as privatizações se assentaram em bases teóricas frágeis. Há inúmeros estudos que mostram a ambigüidade dos resultados comparando a eficiência de empresas privadas e estatais. A evidência empírica internacional conclui que mais que a propriedade, importa muito mais para explicar a eficiência de empresas a estrutura do mercado em que atuam. Assim, mais importante que saber se uma empresa é pública ou privada é saber se ela atual em regime concorrencial ou monopolístico.¹

Por sua vez, em nossa modesta avaliação, faltou ao Congresso Nacional uma atuação mais firme em todo esse processo. De forma contrária, a Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997, assim como a Lei nº 8031, de 12 de abril de 1990 (antecessora e por aquela revogada), que autorizaram o Programa Nacional de Desestatização, representaram verdadeiros cheques em branco ao Poder Executivo. Pelas leis, a Câmara dos Deputados e o Senado

¹ Ver, por exemplo, o estudo de A. Boardman e A. Vining “*Ownership and performance in competitive environments: a comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises.*” *Journal of Law and Economics*, nº 32. Abril de 1989.

Federal não têm – e não tiveram de fato – qualquer participação relevante na definição das empresas a privatizar, sobre a forma de vendê-las, sobre preço e outras questões de extrema relevância para os interesses do povo brasileiro.

Nada mais equivocado. As estatais foram criadas com muito sacrifício. Muitas se tornaram verdadeiros modelos de gestão. O melhor exemplo, embora longe de ser o único, é o da Companhia Vale do Rio Doce. Grupo muito lucrativo, grande exportador, atuando em um setor estratégico para a economia nacional, foi privatizado por um preço extremamente baixo e não há notícias de melhoria de sua eficiência operacional após a passagem para o setor privado.

O Projeto que ora propomos não objetiva rever o processo de privatização. Embora consideremos que ele não seguiu uma boa direção, defendemos que revê-lo agora representaria um erro ainda maior, pois introduziria uma insegurança indesejável nas relações entre o Estado e a sociedade. Esta proposição se destina, portanto, às privatizações que vierem a acontecer no futuro. Ela dá ao Congresso Nacional o devido papel de relevo no processo. Com ele, cada privatização será objeto de autorização específica.

Há quem argumente que esta proposição, independente de eventuais méritos, teria perdido a oportunidade, pois não existem mais privatizações em vista. Esse argumento assenta-se em duas bases. De um lado, a maior parte das estatais já foi vendida. De outro, as empresas e bancos que restaram já estão devidamente excluídos da possibilidade de privatização pela Lei nº 9.491, de 09 de setembro de 1997. Afirma o art. 3º dessa lei:

Art. 3º. “Não se aplicam os dispositivos desta Lei ao Banco do Brasil S.A., à Caixa Econômica Federal, e as empresas públicas ou sociedades de economia mista que exerçam atividades de competência exclusiva da União, de que tratam os incisos XI e XXIII do art. 21 e a alínea c do inciso I do artigo 159 e o artigo 177 da Constituição Federal, não se aplicando a vedação aqui prevista às participações acionárias detidas por essas entidades, desde que não incida restrição legal à alienação das referidas participações.”

Depreende-se da leitura desse artigo que boa parte das empresas e bancos ainda estatais foram excluídos do Programa Nacional de Desestatização.

A falta de oportunidade foi, por exemplo, a razão principal do requerimento do Deputado José Pimentel pela declaração de prejudicialidade do Projeto de Lei nº 2.728/1989, do Senado Federal, que também propunha a autorização do Congresso Nacional para que as privatizações fossem realizadas. Após longa tramitação, essa proposição foi declarada prejudicada de ofício pelo Presidente da Comissão de Finanças e Tributação, em atendimento ao requerimento daquele Parlamentar. A conclusão do requerimento do eminente Deputado resume o seu argumento:

“Em face do exposto, não restam dúvidas que o PND foi implementado e executado, praticamente em sua totalidade, primeiro sob a Lei nº 8.031/90; após, entre 1993 e 1997, sob medidas provisórias editadas com esta finalidade, e, a partir de novembro de 1997, comandado pela Lei nº 9.491/97. Entedemos, pois, que a apreciação, nos dias atuais, do Projeto de Lei nº 2.728/89 e dos a ele apensados carece de oportunidade, motivo pelo qual apresentamos o presente requerimento de prejudicialidade”.

Além disso, o Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 144, de dezembro de 2003, aprovado na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (as alterações do Senado obrigarão o retorno da proposição à Câmara), exclui expressamente do PND a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S/A – ELETROBRÁS, e suas controladas: Furnas Centrais Elétricas S/A, Companhia Hidro Elétrica do São Francisco S/A – CHESF, Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – ELETRONORTE, e Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil S/A – ELETROSUL e a Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica – CGTEE.

O que sustentamos é que, embora não haja privatizações programadas e existam até mesmo óbices legais para que a maior parcela delas ocorra no momento, o projeto de lei aqui submetido aos meus nobres pares fixa um procedimento a ser atendido quando orientações políticas futuras voltarem a implementar as vendas de estatais. Com efeito, caso se revoguem os artigos das leis que impedem as privatizações, existirá uma exigência de que cada empresa precise de autorização específica do Congresso Nacional para que seja vendida. Será uma prerrogativa que, uma vez estabelecida, criará grandes obstáculos para ser removida.

O momento de introdução desta salvaguarda, acreditamos, é extremamente oportuno, uma vez que a atual composição do Parlamento

Nacional e, em especial, do Poder Executivo, é menos favorável às privatizações do que a das três últimas legislaturas.

Ante o exposto, pedimos o apoio dos nobres colegas para o Projeto de Lei que ora submetemos a esta Casa.

Sala das Sessões, em de 2004.

Deputado Marcello Siqueira