

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 227, DE 2020

Susta a aplicação do Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, que altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização.

Autor: Deputado ENIO VERRI

Relator: Deputado ALEXIS FONTEYNE

I - RELATÓRIO

A proposição em tela susta a aplicação do Decreto nº 10.263, de 5 de março de 2020, que ‘altera o Decreto nº 2.594, de 15 de maio de 1998, que regulamenta a Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, para dispor sobre o Programa Nacional de Desestatização.

O Decreto nº 10.263/20 estabelece que o Conselho Nacional de Desestatização (CND) deverá:

I - avaliar, quadrienalmente, a sustentabilidade econômico-financeira de todas as empresas estatais com controle direto da União, além de verificar se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou de relevante interesse público que justificaram a sua criação. A primeira avaliação deverá ocorrer no prazo de seis meses, contado da data do fim dos efeitos do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210020283400>



* C D 2 1 0 0 2 0 2 8 3 4 0 0 *

II - avaliar, bienalmente, a sustentabilidade econômico-financeira de todas as empresas estatais dependentes, observado o disposto no inciso III do *caput* do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, além de verificar se permanecem as razões de imperativo à segurança nacional ou relevante interesse público que justificaram a sua criação."

A primeira avaliação de que trata o inciso I do § 6º do art. 10 do Decreto nº 2.594, de 1998, deverá ocorrer no prazo de seis meses, contado da data do fim dos efeitos do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

O Fundo Nacional de Desestatização será administrado pelo BNDES. O Decreto sustado define que o exercício das atribuições do administrador de que trata o *caput* decorre diretamente do disposto na Lei nº 9.491, de 1997, hipótese em que não será cabível a assinatura de contrato com o titular do ativo para a sua execução.

Além desta Comissão, a proposição foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, estando sujeita à apreciação do plenário em regime de tramitação ordinária. Não houve emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Há várias motivações para o governo federal ter estatais e/ou participações em empresas privadas. A principal razão da literatura para a existência de empresas estatais, o que motivou uma onda de estatizações no mundo, se baseia na teoria do interesse público: em setores considerados estratégicos seria melhor ter uma empresa estatal com o objetivo de maximizar o interesse público do que empresas privadas maximizando o lucro. Presumir-



* CD210020283400

se-ia que o objetivo “interesse público” não seria conciliável com o objetivo “lucro”.

A teoria do interesse público, no entanto, foi sendo crescentemente questionada ao longo do tempo.

Uma das principais contestações ao uso da ideia de “interesse público” para justificar estatais é o problema de agente/principal. Esta questão é uma característica geral das empresas modernas não geridas (parcial ou completamente) pelos seus acionistas. Há um problema de *moral hazard* 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.

Na verdade, pode ocorrer na relação entre o proprietário e todos os seus contratados, gestores ou não. 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.

Na empresa privada há um conjunto de principais de um lado, representado pelos acionistas, e os agentes, representado pelos gestores da empresa, de outro. Já na empresa estatal, há dois níveis de “principais”, o ministério ao qual a empresa estatal está ligada e os “proprietários finais”, que são os cidadãos comuns. Naturalmente a função objetivo do principal “ministério” ou “governo” nem sempre está em sintonia com a função objetivo do principal “sociedade”. Naturalmente, o agente “gestor da estatal” será mais responsável ao “principal intermediário” “governo”, que não obrigatoriamente (ou



quase sempre) é o mesmo da sociedade. Também podemos pensar no ministério ou políticos como “agentes” intermediários da sociedade frente aos “agentes” finais, representados pelos gestores da empresa estatal. Haveria, portanto, diversas camadas de agentes/principais na gestão da empresa estatal. O ponto principal é que isto torna os problemas de agente/principal muito mais complexos em empresas estatais do que em empresas privadas. Para Aharoni (1982)¹, o problema é tão agudo que as estatais seriam como agentes sem principais bem definidos, o que dificultaria medir o desempenho da empresa: “*O principal (a população) seria representado por uma coalizão frouxa de agentes: o ministro da pasta a que está ligada a estatal, o Tesouro, os funcionários públicos, outros ministros, e o parlamento. Suas decisões são influenciadas por todo o tipo de grupos de interesse -consumidores, sindicatos, e outros- todos alegando algum direito de participar no processo de formulação dos objetivos da empresa ... A falta de acordo sobre objetivos parece estar na raiz de muitas das dificuldades indicadas nos estudos sobre empresas estatais ... O problema de definir objetivos para as estatais permanece em grande medida não resolvido.*”

Musacchio e Lazzarini (2014)² destacam a ignorância dos próprios gestores sobre quem seria, afinal, o principal: “*Muitas atividades do setor público envolvem vários principais dispersos em várias áreas. Ao mesmo tempo, os próprios gestores de estatais podem não saber quem é o principal mais importante e a quem devem prestar contas. Seria o governo, um ministro, uma holding estatal ou a população em geral? Não raro, os empregados das estatais sentem que esses próprios são o principal.*”

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

¹ Aharoni, Y. “State-Owned Enterprise: An Agent without a Principal”. In: Jones, L. P. (Ed.). Public Enterprises in Less Developed Countries. Cambridge University Press, 1982. Cap. 4.

² Musacchio, A. e Lazzarini, S. Reinventando o Capitalismo de Estado. Schwarcz, 2014.
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210020283400>



* C 0 2 1 0 0 2 0 2 8 3 4 0 0

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 exemplo recente da Petrobrás é bastante eloquente quanto a isso. Será que tal empresa teria aceitado ser roubada por tanto tempo da forma que foi se fosse privada?

No caso da Petrobrás, estes agentes (ou principais) intermediários foram chave para entender todo o processo de captura da empresa pelos grupos de interesse, empreiteiros em geral, e dos esquemas de propina envolvidos no Petrolão.

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.

Enfim, a teoria do interesse público tinha como premissa que os gestores das estatais sempre trabalhariam em prol deste interesse público, seja lá como se define este último. E esta dificuldade de definição do interesse público faz recair em outro problema: a falta de clareza de objetivos das empresas estatais.

De fato, os objetivos tendem a ser mais claros na empresa privada do que na empresa estatal. Na empresa privada o objetivo é uma variável quantificável muito concreta que é o lucro. 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)³ 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.

Pinheiro (1996)⁴, avaliando os efeitos microeconômicos da privatização no Brasil, também destaca a dupla face das empresas estatais com objetivos comerciais de um lado e de política pública de outro: “*Esta dupla face tem um impacto negativo sobre a eficiência econômica pois: i) os gerentes das empresas estatais nem sempre têm clareza dos objetivos do acionista controlador, o setor público, o que dificulta a tomada de decisões e a alocação de recursos; ii) os objetivos sociais são usualmente alcançados com o sacrifício dos objetivos comerciais e da rentabilidade da empresa. Esta situação contrasta com a existente no setor privado, onde as empresas e sua direção são orientadas pelo objetivo maior do lucro*

Cave (1990)⁵, discutindo a experiência de privatização britânica, nega que o bem estar social seria o objetivo principal das estatais. Segundo o autor, “*empresas estatais maximizam o seu suporte político*” e não o bem estar social, o que é corroborado pela evidência empírica de Shleifer e Vishny (1994)⁶.

³ Banco Mundial. “Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership”. Policy Research Report n. 15037, 1995.

⁴ Pinheiro, A. “Impactos Microeconômicos da Privatização no Brasil”. Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 26, n. 3, dez. 1996.

⁵ Cave, R. “Lessons from Privatization in Britain: State Enterprise Behavior, Public Choice, and Corporate Governance”. Journal of Economic Behavior and Organization n. 13, 1990.

⁶ Shleifer, A. e Vishny, R. “Politicians and Firms”. The Quarterly Journal of Economics, nov. 1994.



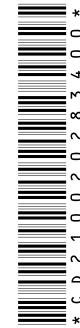
Niskanen (1975), citado por Sidak e Sappington (2003a)⁷, destaca que os gerentes das empresas estatais usualmente seriam avaliados não pelos lucros, mas pelo crescimento puro e simples da empresa que eles chefiam. Assim, a função objetivo do agente seria primordialmente maximizar o tamanho das operações da empresa, independente de se os projetos geram retorno ou não. Não é nada claro que uma empresa ser grande é sempre positivo para o bem estar social.

Mas a diferença entre empresas estatais e privadas é, mais do que nunca, a questão de incentivos. 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 *moral hazard*. Isso significa que o acionista “governo”, sem objetivo de lucro, tende a ser mais tolerante que o privado aos prejuízos gerados por má gestão. 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 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,

 7 Sappington, D. E. M. e Sidak, J. G. “Are public enterprises the only credible predators?”. University of Chicago Law Review n. 67, 2000.
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210020283400>



* CD210020283400

pois a empresa deve permanecer com controle do governo, que tem uma lógica política e não econômica de indicação dos gestores.

O gestor da estatal tende a perder o emprego mais porque não beneficiou o fornecedor da preferência de algum agente político do que pelo fato de ser incompetente da perspectiva da eficiência empresarial.

Relacionado a isso está o fato de que a função objetivo da empresa estatal é uma variável menos objetiva que o lucro (que é um número), objetivo por excelência da empresa privada. Esta maior subjetividade da função objetivo da estatal torna mais difícil avaliar a competência do gestor relativamente a uma empresa privada.

E quando a empresa tem “valor estratégico” para o governo? Há várias possibilidades do que se considera como “estratégico”. Mas há dois pontos importantes aqui. Independente do que é ou não considerado estratégico, uma forma de incorporar esta questão é regulando a empresa ou mesmo todo o setor em que está a empresa. Isso não foi diferente com a Telebras, com as distribuidoras do setor elétrico, com a venda de gasodutos da Petrobras e muitos outros. Se há questões estratégicas com a empresa, a melhor forma de endereça-las é regulando a empresa. O governo introduz obrigações de comando e controle ou incentivos para fazer com que a empresa faça o que ele deseja que ela faça consistente ao objetivo estratégico, inclusive definindo obrigações de investimentos, qualidade de serviço, dentre outros. Toda a questão relevante de interesse público sobre a empresa pode e deve estar contemplada na regulação e não na propriedade de algumas ações da empresa.

A regulação permite separar as funções de governo das funções empresariais. O governo pode ser bom regulador, não bom empresário. E será melhor regulador quanto mais separado estiver da empresa privada. Caso contrário, é possível ter conflito: um agente (o governo) regula o comportamento de uma empresa que é dele mesmo. A missão do governo é “navegar” e não “remar”. Quando tenta fazer as duas coisas, faz errado.



Sendo assim, a introdução de obrigatoriedade de constante revisão pelo próprio Estado sobre a sustentabilidade econômico-financeira das estatais, especialmente das consideradas dependentes, constante do Decreto nº 10.263/20, é extremamente salutar.

Na realidade, é parte integrante da ideia geral das boas práticas de avaliação de política pública como a da Análise de Impacto Regulatório (AIR). É fundamental que se faça a checagem de se permanecem as razões que justificaram a criação da empresa estatal, mais precisamente a segurança nacional e/ou interesse coletivo, e sua sustentabilidade econômico-financeira. No caso de empresas estatais consideradas dependentes pelos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal, essa avaliação é ainda mais urgente e, portanto, a periodicidade de reavaliação é de dois anos. Esta avaliação periódica, pode, inclusive, permitir apontar maneiras mais eficientes, eficazes e econômicas de prestar o serviço e a política pública.

Exemplos relevantes de experiências internacionais são inúmeras, dentre os quais destaca-se: i) a Alemanha, com avaliação a cada 2 anos de acordo com o *Budget Code*, ii) na Holanda, todas as participações devem ser avaliadas ao menos uma vez a cada 7 anos, iii) na França de forma regular e, iv) na Inglaterra, anualmente⁸.

Por fim, a Lei nº 9.491/97 já designa expressamente o BNDES como gestor do fundo (art.17), relaciona suas competências (art. 18), bem como define sua remuneração (art. 21), além de outras definições necessárias ao cumprimento do objeto do PND, ou seja, as condições de atuação do Banco já estão estabelecidas na lei que instituiu o programa e, não há uma voluntariedade a ser pactuada e ajustada entre as partes. Uma vez que as condições já estão estabelecidas e mandatadas, a ausência de contrato, que já é o modo usual, traz celeridade e economicidade às partes.

⁸ Ver <https://www.oecd.org/daf/ca/Privatisation-and-the-Broadening-of-Ownership-of-SOEs-Stocktaking-of-National-Practices.pdf>



Tendo em vista o exposto, somos pela REJEIÇÃO do Projeto de Decreto Legislativo N° 227, DE 2020.

Sala da Comissão, em de de 2021.

Deputado ALEXIS FONTEYNE
Relator



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexis Fonteyne
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD210020283400>

