

PARECER Nº , DE 2011

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2011, que *autoriza a criação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. – ETAV, estabelece medidas voltadas a assegurar a sustentabilidade econômico-financeira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, dispõe sobre a autorização para garantia do financiamento do Trem de Alta Velocidade - TAV, no trecho entre os Municípios do Rio de Janeiro - RJ e Campinas - SP, e dá outras providências.*

RELATORA-REVISORA: Senadora MARTA SUPLICY

I – RELATÓRIO

O Poder Executivo submeteu ao exame deste Poder a Medida Provisória (MPV) nº 511, de 8 de novembro de 2010, que *autoriza a criação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. – ETAV, estabelece medidas voltadas a assegurar a sustentabilidade econômico-financeira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, dispõe sobre a autorização para garantia do financiamento do Trem de Alta Velocidade - TAV, no trecho entre os Municípios do Rio de Janeiro - RJ e Campinas - SP, e dá outras providências.*

A proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 6 de abril 2011, na forma do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 7, de 2011, conforme

parecer proferido pelo Deputado Carlos Zarattini. O parecer concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e pela adequação financeira e orçamentária da MPV nº 511, de 2010. No mérito, o relator mostrou-se favorável à aprovação da proposição, rejeitando todas as emendas apresentadas naquela Casa a exceção de uma emenda de plenário que estabelece a necessidade de periódica prestação de contas ao Congresso Nacional.

O PLV nº 7, de 2011, é composto por 25 artigos. O último contém a cláusula de vigência, estipulando que a norma editada entrou em vigor na data da sua publicação.

Os arts. 1º a 18 autorizam a criação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade (ETAV), definindo sua natureza jurídica, sede, objetivos, prerrogativas, competências e missão institucional.

O art. 19 autoriza a União, a critério do Ministério da Fazenda, a renegociar operações de crédito firmadas com o BNDES, respeitada a equivalência econômica, visando compatibilizar seu fluxo de caixa ao da operação de financiamento a projetos de investimentos de que trata esta Lei.

O art. 20 estabelece que a renegociação de créditos entre a União e o BNDES se fará com base nas taxas de remuneração originais dos contratos das dívidas renegociadas.

O art. 21 autoriza a União a garantir operação de crédito entre o BNDES e o consórcio que vier a vencer licitação para a construção de trem de alta velocidade entre Rio de Janeiro e Campinas, em valor de até R\$ 20 bilhões, corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) desde dezembro de 2008.

Ainda no art. 21, parágrafos 1º e 2º, fica estabelecido que o consórcio beneficiário da operação de crédito precisará oferecer

contragarantias à União, que poderão ser representadas por ações da sociedade de propósito específico formada para construir e operar o trem de alta velocidade, bem como pela receita futura do empreendimento.

O art. 22 autoriza a União a conceder subvenção econômica de até R\$ 5 bilhões (corrigidos pelo IPCA desde dezembro de 2008). Essa subvenção restringe-se ao caso de frustração de receita bruta por parte do Tren de Alta Velocidade e deve ser concedida ao concessionário por meio dos contratos de financiamento com o BNDES, sob a forma de equalização de taxas de juros.

O art. 23 trata do mecanismo pelo qual a União transferirá recursos ao BNDES no caso de ser necessário lançar mão da garantia ao empréstimo estipulado no art. 2º. Isso se fará por meio de abatimento de créditos da União junto ao BNDES, no limite de até R\$ 20 bilhões.

O art. 24 estipula que o BNDES restituirá à União todos os valores que, após efetivação da garantia pela União, vierem a ser recuperados pelo Banco.

A Exposição de Motivos que acompanha a MPV nº 511, de 2010, ressalta diversos benefícios decorrentes da construção de um trem de alta velocidade que ligue as duas principais cidades do País: a redução de gargalos dos subsistemas de transporte aeroportuário, rodoviário e urbano; a alta capacidade de transporte, chegando a mais de 400 mil passageiros por dia nas principais linhas do mundo; o desenvolvimento econômico regional; a possibilidade de novos centros de moradia, aliviando áreas de maior densidade urbana; o menor uso do solo comparado à construção ou ampliação de rodovias; a redução de impactos ambientais e emissão de gases poluentes (em uma viagem de 600 km, para cada passageiro os aviões despejam 80 kg de CO² na atmosfera, enquanto o TAV reduz a emissão para 13 kg); a

redução dos tempos de viagem associados à baixa probabilidade de atrasos; a segurança e eficácia do transporte ferroviário da alta velocidade; a diversificação dos meios de locomoção interurbanos, tornando o mercado mais competitivo e reduzindo tarifas; o uso de mão de obra, matérias primas e outros insumos contratadas, adquiridas ou fabricadas localmente; e a transferência da tecnologia necessária para implantação do projeto, qualificando técnicos e a mão de obra para futuros empreendimentos no país, num benefício incalculável para o desenvolvimento da indústria ferroviária nacional.

Frente à grande relevância do investimento, e por se tratar de investimento de vulto, que requer compartilhamento de riscos, considera o Poder Executivo relevante que se forneça crédito do BNDES ao empreendimento e, para viabilizar a operação, estabelece garantia da União e fixa contragarantias para que não haja prejuízo ao Erário em decorrência de eventual inadimplência dos concessionários privados.

A relevância da proposta baseia-se no fato de que o investimento em questão é de interesse estratégico da União, ao mesmo tempo em que assegurará a sustentabilidade econômico-financeira do BNDES, principal agente financeiro federal de operações de longo prazo indutores de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a singularidade do projeto do trem de alta velocidade requer medidas para assegurar sua viabilidade e atratividade da licitação. A urgência justifica-se em decorrência da necessidade de se realizar o leilão para concessão da construção e operação do trem. Os participantes do certame devem saber, de antemão, as condições estabelecidas na Lei, a fim de formularem suas propostas. Adicionalmente, o BNDES necessita de segurança jurídica para assinar contratos de financiamento dos projetos relativos ao trem da alta velocidade.

II – ANÁLISE

O PLV nº 7, de 2011, é peça fundamental para viabilizar a construção e operação do trem de alta velocidade entre Rio de Janeiro e Campinas, passando pela cidade de São Paulo. Os Trens de Alta Velocidade – aqueles com velocidades superiores a 250 km/h – já são uma realidade em países como a China, Japão, França, Espanha e Alemanha.

Em geral, os sistemas de trens de alta velocidade são planejados para atender corredores onde os demais modais de transporte já se apresentam congestionados. Nestas condições, o serviço ferroviário de alta velocidade pode apresentar vantagem competitiva sobre as companhias aéreas para viagens de até cerca de 3 horas ou 750 km. Os modelos internacionais apontam como modelo ideal de corredor ferroviário de alta velocidade aquele que permite a ligação entre duas grandes cidades, distantes entre si 250 km a 500 km.

No Brasil, a viabilidade de implantação de um sistema ferroviário de alta velocidade no eixo Rio/São Paulo – os dois maiores centros urbanos do país – é objeto de estudos há pelo menos 20 anos.

Nos anos de 1998 a 2000, estudo da extinta Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT já apontava o esgotamento da capacidade da Rodovia Presidente Dutra e das ligações rodoviárias das regiões de Campinas e São José dos Campos para São Paulo, além da proximidade do esgotamento da capacidade operacional dos aeroportos da região, principalmente o Aeroporto Internacional de Guarulhos, aliado à

impossibilidade de apoio de outros aeroportos pela incapacidade do setor rodoviário.

Diante deste cenário, os resultados deste trabalho – conhecido como estudo TRANSCORR – apontaram que a melhor opção seria uma ligação por Trens de Alta Velocidade entre as duas cidades mais importantes do país, acompanhada da conexão até a expressiva região metropolitana de Campinas/SP, com população de mais de 2 milhões de habitantes e importante pólo industrial e tecnológico.

Ao longo de mais de 02 anos, foram realizados estudos detalhados de demanda, de engenharia, geológico-geotécnicos, econômico-financeiros e jurídicos, de modo a viabilizar a implantação de tal projeto.

Portanto, o projeto do TAV é conduzido de maneira séria, competente e transparente pelo Governo Federal, desde as primeiras conclusões do GEIPOT, num debate que conta com a participação de entidades nacionais e internacionais, além de ampla participação do setor privado.

A consolidação deste processo se deu com a inclusão do projeto do Trem de Alta Velocidade no Programa de Aceleração do Crescimento – o PAC. Trata-se do investimento de maior vulto dentre todas as obras do PAC. O valor total da construção é da ordem de R\$ 35 bilhões.

Alguns podem questionar a prioridade deste projeto frente à necessidade de investimentos em outras obras de transporte. Neste sentido, vale lembrar que o PAC é o maior projeto estratégico já feito no Brasil e mudou o jeito de planejar e executar os investimentos em nosso país. Tendo por principal objetivo aumentar o ritmo da economia e sanar gargalos no desenvolvimento, combinando essa ação com geração de empregos, distribuição de renda e inclusão social, o PAC preza, sobretudo pela

articulação das ações propostas, não se limitando aos necessários investimentos em grandes obras de infraestrutura logística, mas priorizando também ações para solucionar os grandes desafios em infraestrutura social e urbana, atuais e futuros.

Estas ações vão desde obras em saneamento ambiental, educação, pavimentação e drenagem, até programas como o “Minha Casa, Minha Vida”, que tem como meta construir dois milhões de moradias até 2014. Porém, destaco particularmente as ações articuladas no eixo de transportes, onde os investimentos combinam a expansão das malhas rodoviária e ferroviária e sua integração com portos, hidrovias e aeroportos, tornando a matriz logística multimodal e menos poluente. Recentemente, o Governo Federal lançou o PAC Mobilidade Grandes Cidades, que tem por objetivo requalificar e implantar sistemas estruturantes de transporte público coletivo, visando à ampliação da capacidade e promovendo a integração intermodal, física e tarifária do sistema de mobilidade nos grandes centros urbanos. Voltado para as 24 maiores cidades do país, que estão acima dos 700 mil habitantes, o Programa beneficiará 39% da população brasileira e serão destinados R\$ 18 bilhões até 2014.

Igualmente, há investimentos de mais de R\$ 57 bilhões no PAC Cidade Melhor, para enfrentar os principais desafios das grandes aglomerações urbanas, propiciando melhor qualidade de vida. Ainda, são mais de R\$ 104 bilhões no PAC Transportes, visando consolidar e ampliar a rede logística, interligando os diversos modais, garantindo qualidade e segurança.

Portanto, o Trem de Alta Velocidade não é um projeto isolado, mas parte de grandes investimentos que visam garantir as condições para que

nosso país possa fazer frente aos desafios deste século. Ele simboliza o ápice da retomada dos investimentos federais no modal ferroviário, esforço que, associado ao conjunto de projetos voltado ao transporte de cargas, vem merecendo prioridade do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

É assim que o Brasil se consolida cada vez mais como uma nação capaz de enfrentar grandes desafios, e um deles é dar condições para que milhares de brasileiros possam ter acesso a transporte público de qualidade. Quando prefeita de São Paulo, tive como principal desafio a redefinição do transporte público e implantação do Bilhete Único. Sei, portanto, o que significa para a população um transporte mais barato e mais rápido, resultado da diversificação dos meios de locomoção interurbanos e do planejamento intermodal.

Neste sentido, portanto, além dos investimentos que são necessários dentro das cidades e nas principais regiões metropolitanas; outra parte do problema reside em não termos muitas opções além de rodovias e aeroportos entre grandes capitais. Para isso, temos que ser ousados e implantar o Trem de Alta Velocidade enquanto uma importante ferramenta de integração entre regiões importantes do país e como um vetor de investimentos na modernização de outros modais de transporte. Esta primeira iniciativa em transporte ferroviário de alta velocidade nos permitirá, inclusive, a apropriação da tecnologia e maior desenvolvimento da indústria nacional no setor, dando condições de no futuro expandir o TAV para outras capitais tais como Curitiba e Belo Horizonte.

Com um potencial de transportar mais de 40 milhões de passageiros por ano no eixo mais dinâmico da economia nacional, haverá

inestimável estímulo à economia das cidades situadas na rota do novo trem. A área prevista para a construção do TAV, entre Rio de Janeiro e Campinas, concentra 33% do Produto Interno Bruto (PIB) e 20% da população, constituindo-se num caso internacional clássico de viabilidade da introdução de trens de alta velocidade.

Em geral, os Trens de Alta Velocidade são projetos que exigem grandes investimentos. A complexidade das obras de engenharia civil impõe cronogramas físicos longos, criando um aumento do custo de capital.

Neste cenário, a participação de fundos públicos se faz necessária para viabilizar os projetos. Na Europa em sua maioria e no Japão e Coreia do Sul, os custos geralmente são pagos pelos fundos públicos. Em outros países, fundos privados participam dos investimentos e as Parcerias Público-Privadas são citadas como possível forma de coordenar o aporte de recursos públicos e privados.

Esta proposta que ora analisamos no Congresso Nacional permite uma estruturação financeira da qual participam BNDES e investidores privados nacionais e internacionais.

A Medida Provisória 511/2010, na forma do PLV 7/2011, cria, portanto, uma “engenharia financeira” a ser implementada pelo Governo Federal em conjunto com o BNDES, para viabilizar o financiamento do projeto, autorizando a União a garantir o financiamento de até R\$ 20 bilhões a ser concedido pelo BNDES ao concessionário que irá explorar o Trem de Alta Velocidade. A garantia está condicionada a contragarantia em valor igual ou superior dada pelo concessionário. A análise da consistência das

contragarantias prestadas caberá ao Ministério da Fazenda, de modo que, se não forem significativas o bastante para trazer segurança aos credores, serão exigidas outras que o sejam.

O presente projeto também autoriza a União a conceder subvenção econômica ao BNDES, sob a modalidade de equalização de taxa de juros, de até R\$ 5 bilhões em operações de financiamento do TAV. Este eventual aporte está condicionado à verificação de que a receita bruta do TAV, entre o primeiro e o quinto ou entre o sexto e o décimo anos de operação, seja inferior àquela apresentada na proposta econômico-financeira do vencedor da licitação de concessão do citado TAV ou àquela projetada nos estudos apresentados pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), o que for menor. Isto significa que só haverá subvenção se houver uma receita do concessionário do TAV menor do que a prevista quando da sua constituição.

É importante frisar que, com relação aos R\$ 5 bilhões previstos para a possibilidade de frustração de receita do empreendimento (e apenas neste caso), estes não serão desembolsados diretamente, mas sim através da redução dos juros no financiamento do BNDES ao concessionário, com um impacto bastante baixo em termos orçamentários. Aparte a garantia dado pelo mecanismo, concordamos com os estudos realizados pelo Consórcio Halcrow-Sinergia, que apontam que o Trem de Alta Velocidade deverá transportar inicialmente 32 milhões de passageiros/ano e gerar, em termos de receitas totais, mais de R\$ 2 bilhões/ano. Ou seja, dificilmente se verificará frustração de receitas.

Por fim, autoriza a União a abater, até o limite de R\$ 20 bilhões, parte do saldo devedor de operações de crédito firmadas com o BNDES, em contrapartida às provisões para créditos de liquidação duvidosa, registrados pela referida instituição financeira, relativas a financiamentos concedidos a investimentos em infraestrutura a partir da data de publicação desta MP.

Importante ressaltar também que o Trem de Alta Velocidade é um investimento essencialmente privado, que será explorado em regime de concessão de serviços públicos, após regular processo de licitação pública na modalidade de leilão. A estruturação do projeto pressupõe um aporte societário de até R\$ 3,4 bilhões por meio da Empresa Pública de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade no capital da Sociedade de Propósito Específico a ser formada em conjunto com o consórcio vencedor do certame. Assim, o Governo Federal deterá participação minoritária em um projeto realizado por ente privado e, em decorrência disso, receberá dividendos sobre o valor investido. Portanto, os aportes societários públicos no empreendimento não representam recursos colocados a fundo perdido.

Com relação à criação da ETAV – a Empresa Pública de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade – a mesma terá como função precípua a gestão do processo de transferência da avançada tecnologia inerente aos trens de alta velocidade. Além disso, a ETAV realizará as desapropriações para a construção das linhas do TAV e fará o planejamento das futuras linhas e do acesso às futuras estações dessa primeira linha.

Todos os benefícios da implantação do Trem de Alta Velocidade expostos até agora demonstram a magnitude do projeto, bem como a sua indiscutível complexidade, requerendo a instituição de estrutura específica de

planejamento, supervisão e de promoção do desenvolvimento do transporte ferroviário de alta velocidade, o que justifica, plenamente, a criação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade – ETAV.

Ademais, vencidos os requisitos inerentes a qualquer grande obra de infraestrutura, são inúmeros os benefícios econômicos complementares decorrentes da efetiva implantação do Trem de Alta Velocidade, que vão desde o conforto à economia de tempo gerada para viajantes que passam a usar os serviços do TAV, até as reduções significativas em acidentes rodoviários. A partir da análise destes itens, com base no relatório técnico de Avaliação dos Benefícios Econômicos presente nos estudos realizados, chega-se à conclusão de que o valor presente gerado pelos benefícios totaliza R\$ 102 bilhões.

Portanto, o transporte ferroviário de alta velocidade é uma tecnologia experimentada e testada em diversos países e oferece benefícios reais de transporte. O Brasil tem condições de ousar e implantar o TAV.

Por fim, não há reparos a se fazer com relação a aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, gestão orçamentária e gestão financeira.

III – VOTO

Assim, à luz do exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade e, quanto ao mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2011.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator-Revisor