



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 225, DE 2016

(Complementar)

Altera a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para vedar a utilização de empresas controladas pelo setor público com o objetivo de alterar preços de mercado, exceto por meio de criação de subvenção econômica de caráter geral.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 47 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar com a seguinte redação:

"**Art. 47.**

Parágrafo único.

.....

III – concessão de empréstimos e financiamentos com taxas, prazos, tarifas ou condições diferentes das vigentes no mercado." (NR)

Art. 2º A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 47-A:

"**Art. 47-A.** São vedadas à empresa controlada a venda de bens e a prestação de serviços a preços, prazos ou outras condições diferentes das vigentes no mercado.

§ 1º A política pública cujo objetivo seja alterar ou induzir a alteração de preços de mercado será implementada mediante instrumentos tributários ou subvenção econômica.

§ 2º A subvenção econômica referida no § 1º vigorará por prazo determinado, atenderá os critérios da lei de diretrizes orçamentárias e será instituída por meio de lei específica e em condições equitativas para todas as empresas que oferecerem ou desejarem oferecer os produtos ou serviços favorecidos pela subvenção.

§ 3º O projeto de lei que propuser a instituição de subvenção econômica será acompanhado de documentação que demonstre os fundamentos econômicos da política a ser instituída e as metas a serem atingidas." (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O País está perplexo com a atual situação financeira da Petrobras, um de nossos maiores patrimônios e ícone da soberania nacional. A empresa sofreu durante vários anos com desvios de recursos, um plano de investimentos exageradamente ambicioso e uma política de preços de combustíveis incompatível com suas necessidades de caixa. O resultado, como estamos testemunhando, foi o excessivo endividamento e crescentes dificuldades em levar adiante os investimentos no setor de petróleo e gás.

Esse caso é o mais conhecido, embora não seja o único. Por isso o tomamos como representativo das consequências deletérias de políticas populistas, que esgotam os recursos públicos e depauperam o Estado. Os equívocos são ainda mais eloquentes porque, mais uma vez, embarcamos na tentativa de controlar preços de insumos básicos da economia – energéticos, em particular – com a finalidade, por si só já desmentida pela teoria e pela prática econômica, de controlar os índices de inflação.

Essa desastrosa experiência ilustra a necessidade de disciplinar mais adequadamente a atuação das empresas estatais, especialmente no que diz respeito às políticas de preço. A função das estatais é viabilizar investimentos vultosos em setores estratégicos, sempre que a iniciativa privada hesitar em fazê-lo ou não tiver condições para isso, seja devido à escassez de recursos, à falta de *expertise* técnica ou à necessidade de coordenar ações, investimentos e pesquisas em diversas áreas. Não é o papel das empresas estatais interferir em preços de mercado, mas tão-somente exercer a atividade produtiva no seu setor específico de atuação. Essa é a sua contribuição para o desenvolvimento econômico nacional.

Políticas públicas que visem a influenciar preços de mercado –aumentando-os ou reduzindo-os, para compensar falhas de mercado – devem ser implementadas por meio da política fiscal – isto é, da política tributária e das subvenções econômicas, e nunca por meio da manipulação das práticas comerciais das empresas estatais.

Recentemente o Senado Federal aprovou o PLS nº 555, de 2015, conhecido como Lei de Responsabilidade das Estatais, que ora tramita na Câmara dos Deputados.

Uma das suas contribuições é restringir o uso indevido das estatais para influenciar preços de mercado. Para fazê-lo, o PLS nº 555, de 2015, exige, em relação a práticas de preços incompatíveis com os de mercado, amparo legal, mensuração dos impactos financeiros sobre a empresa e ressarcimento por parte do ente controlador.

As exigências do PLS nº 555, de 2015, representam um avanço, na medida em que reforçam os mecanismos anteriormente existentes de proteção aos minoritários e, principalmente, de transparência dos gastos públicos e proteção do patrimônio do Estado. No entanto, essa abordagem não resolve um dos problemas fundamentais dessa prática, a saber, os efeitos deletérios sobre a concorrência, no que se choca, segundo entendemos, com o disposto no § 2º do art. 173 da Constituição Federal:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

.....
 § 2º As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.
 (grifos da transcrição)

O projeto de Lei de Responsabilidade das Estatais se preocupa com as práticas de preços das empresas estatais do ponto de vista da transparência e da gestão patrimonial do ente público, mas não reconhece uma outra dimensão do problema que, se não equacionada, ameaça violar o princípio da igualdade de tratamento a empresas concorrentes. É evidente que o ressarcimento por parte do Estado às empresas estatais que praticarem preços artificialmente baixos é uma vantagem competitiva de que as empresas privadas não podem se valer e que, por isso mesmo, é incompatível com o mencionado princípio.

A resposta a essa questão não é a inação do poder público frente às inevitáveis falhas de mercado que merecem resposta do Estado, mas o reconhecimento de que a intervenção no sistema de preços deve ocorrer mediante políticas tributárias e subvenções econômicas que preservem a igualdade de condições entre as empresas estatais e as empresas privadas, e não por meio do ressarcimento a empresas estatais que tenham sido levadas a negociar bens e serviços a preços artificialmente baixos.

É por essa razão que propomos o presente projeto de lei complementar, que veda a venda de bens ou prestação de serviços por parte de empresas controladas pelo setor público a preços ou outras condições divergentes dos parâmetros médios ou usuais de mercado, mas preserve a opção de corrigir falhas de mercado mediante a adoção de políticas tributárias e/ou subvenções econômicas.

Para esse fim, o art. 1º da presente proposição altera o inciso III do parágrafo único do art. 47 da LRF, onde se lê:

Art. 47.

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

.....
 III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

Essa alteração é necessária para remover a hipótese de venda de bens e a prestação de serviços a preços incompatíveis com as condições de mercado. Em seguida, o art. 2º da proposição veda explicitamente a prática de preços incompatíveis com os de mercado e sujeita a adoção de subvenções econômicas a quatro condições: demonstração dos fundamentos econômicos que recomendam a medida, atendimento do previsto na lei de diretrizes orçamentárias, regras equitativas para todas as empresas que oferecem o bem ou serviço a ser subvencionado e criação do incentivo ou benefício por lei específica.

O resultado da subvenção será a mudança simultânea das condições de mercado para todas as empresas, de forma simétrica e transparente, independentemente do fato de as empresas já estarem instaladas ou ainda não operarem no mercado. Esse aspecto também é importante, porque uma empresa estatal monopolista que recebe recursos do Tesouro representa uma barreira à entrada de novas empresas.

Além disso, a criação da subvenção por lei – assim como ocorre com a política tributária, que observa o princípio da legalidade – força a ampla discussão no Poder Legislativo e na sociedade acerca das políticas públicas, inclusive de preços, em vez de deixá-las a cargo exclusivo do Poder Executivo e da direção ou do conselho de administração das estatais. Dessa forma, a decisão acerca da medida terá de passar pelo Poder Legislativo, e não bastará registrar seus efeitos em balanços e notas explicativas, como atualmente previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, para que a sociedade e o Legislativo recebam a informação *a posteriori*.

Essa sistemática eleva a probabilidade de prevenir situações como a que vive atualmente a Petrobras. Ela também aumenta a chance de evitar contratos que privilegiem setores ou empresas específicas, em detrimento dos verdadeiros e legítimos interesses nacionais. Finalmente, essas regras conferem maior eficiência econômica e reforçam a sustentabilidade das empresas, sem que se criem danos à concorrência.

É por essas razões que contamos com o apoio dos ilustres parlamentares à iniciativa que ora submetemos à deliberação do Congresso Nacional.

Sala das Sessões,

Senador RICARDO FRANCO

LEGISLAÇÃO CITADA

Constituição de 1988 - 1988/88

parágrafo 2º do artigo 173

Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000 - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - 101/00

artigo 47

(À Comissão de Assuntos Econômicos)