

Proposta: Regular o Fundo Garantidor das Parcerias Público-Privadas ou outra forma de Garantia.

1. Introdução:

Esta nota técnica pretende analisar a possibilidade de regulamentação de um Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas no âmbito do Estado do Rio de Janeiro bem como avaliar outras formas de garantias de PPP.

A Lei Estadual nº 5.068/07 criou o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas e seu Fundo Garantidor. Todavia, não há até o presente momento nenhuma regulamentação deste fundo no Estado, assim como qualquer transferência de recursos ou aporte de patrimônio para o mesmo.

2. O Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas:

O art. 30 da lei nº 5.068/07 dispõe sobre a criação do Fundo:

“Art. 30 - Fica criado o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, com natureza privada, do qual poderão participar, além do próprio Estado, suas autarquias, fundações públicas e empresas estatais, tendo por finalidade prestar garantias de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos em virtude das parcerias de que trata esta Lei, de acordo com o regulamento.”

A própria lei afirma ser através de regulamento que se possibilitará a atuação do fundo: *“As condições para concessão de garantias pelo FGP, as modalidades e utilização dos recursos do Fundo por parte do beneficiário serão definidas em regulamento”*.

3. Os recursos do Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas (FGP)

A lei determina de forma abrangente e genérica as possibilidades de alocação de recursos para constituição do FGP. A tabela abaixo demonstra as possíveis fontes de recursos para o fundo:

RECURSOS PARA O FGP
→ APOORTE DE BENS E DIREITOS PELOS COTISTAS
→ DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
→ RECURSOS DE FUNDOS ESTADUAIS
→ BENS IMÓVEIS
→ AÇÕES DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA

A despeito da sua criação jurídica, não foi transferido ao Fundo qualquer imóvel ou dotação, o que impossibilita sua efetiva utilização. Formalizada através de decreto ou de lei, essa transferência dará aos potenciais parceiros privados a segurança jurídica necessária para investir em projetos de infra-estrutura e de prestação de serviços de interesse público.

4. Experiências Estaduais de PPP's

As diferentes formas de garantias de PPP's nos diversos Estados Brasileiros seguem principalmente os moldes que podem ser observados no Estado da Bahia e no Estado de São Paulo.

No Estado da Bahia a garantia das PPP's é dada pela vinculação de receitas orçamentárias à Agência de Fomento do Estado, que por sua vez destina esses recursos ao pagamento do concessionário.

Já no Estado de São Paulo a garantia é realizada por um Fundo Garantidor das PPP's que por sua vez é formado através de sociedade por ações de capital fechado. Neste caso o órgão do Estado que contrata o Projeto de PPP é responsável pelo Pagamento da contraprestação, e o Fundo apenas garante esse pagamento caso o órgão não o faça.

Abaixo serão apresentadas algumas informações mais detalhadas quanto aos moldes supracitados de Garantia de PPP.

4.1. Estado de São Paulo

O Estado de São Paulo possui atualmente três contratos de PPP, são eles: Linha 4 do Metrô; Sistema Produtor do Alto Tietê - ETA Taiapuê e Trens da Linha 8 Diamante da CPTM. Além desses, outros projetos já estão com modelagem aprovada ou pré-aprovada.

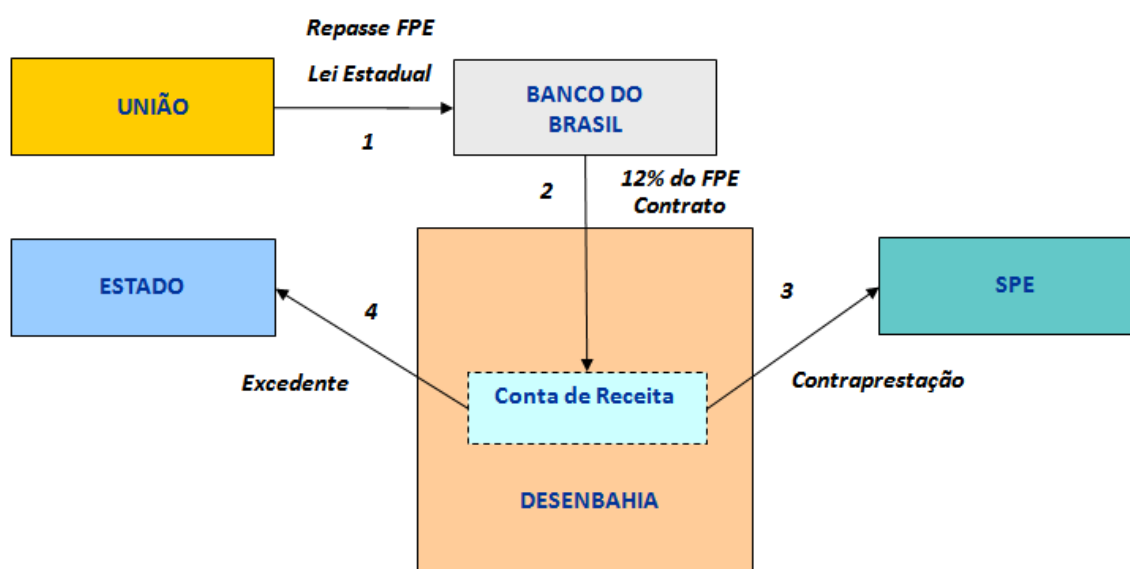
O Estado criou a Companhia Paulista de Parcerias – CPP, sociedade por ações de capital fechado, cujo *maior acionista é o próprio governo do Estado* e tem como componente de seu capital diversos imóveis do Departamento de Estradas e Rodagem, entre outros.

Além disso, o Estado de São Paulo faz aportes de recursos orçamentários a fim de capitalizar o Fundo.

O pagamento da contrapartida estadual pela prestação do serviço da PPP é realizado pelo órgão responsável pelo projeto, enquanto que a empresa (CPP) é somente a garantidora deste pagamento.

4.2. Estado da Bahia

O Estado da Bahia criou seu Fundo Garantidor através da Lei estadual nº 9290/04, que permite o emprego de diversas fontes de recursos no mesmo. No entanto, o governo baiano vem realizando seus projetos de PPP's por meio de um mecanismo demonstrado no esquema abaixo:



Através desse mecanismo, o Estado da Bahia destina 12% de sua arrecadação com FPE a DESENBAHIA - Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A, ao passo que a agência fica responsável pelo pagamento da contrapartida das PPP's com esses recursos.

Nesse modelo, a DESENBAHIA não capitaliza o recurso vinculado do FPE, os recursos excedentes ao pagamento da contrapartida retornam ao final do exercício para o Tesouro Estadual.

Pode-se notar que o mecanismo das PPP's da Bahia, diferentemente do adotado pelo Estado de São Paulo, realiza o pagamento da contrapartida também com a vinculação de recursos.

Este modelo não é de Fundo Garantidor, pois os recursos não se acumulam ou ficam parados no âmbito do Fundo. São recursos vinculados diretamente aos Programas de PPP's. Caso o valor vinculado seja superior ao necessário, os recursos retornam ao Tesouro Estadual, e caso esses programas terminem ou sejam paralisados por algum motivo, os recursos estarão todos a disposição do Tesouro.

5. PROPOSTA DE GARANTIA DE PPP – ESTADO DO RIO DE JANEIRO

5.1. Limite máximo para pagamento de contrapartida

Tendo em vista o artigo 28 da Lei nº 11.079/04, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, o Estado não pode ultrapassar o limite de 3% de sua Receita Corrente Líquida (RCL), no ano anterior ou a RCL projetada nos dez anos subseqüentes com despesas decorrentes de contratos de PPP.

Desta forma, a tabela abaixo demonstra, de acordo com a projeção da RCL, este limite máximo no caso do Estado do Rio de Janeiro, para que assim se possa avaliar o montante de contraprestação que o Estado poderia desembolsar caso firmasse um contrato de PPP.

PROJEÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - LIMITE MÁXIMO				
	EM R\$ MIL			
ANO	2011	2012	2013	2014
RCL	36.845.292	39.398.670	42.219.615	44.453.033
3%	1.105.359	1.181.960	1.266.588	1.333.591

5.2. Proposta de Garantia de PPP no âmbito do Estado do Rio de Janeiro

Diante da análise realizada nos modelos de PPP's adotado por diversos Estados brasileiros, optou-se por apresentar dois modelos extremos de gerência de recursos e garantia de pagamento nas PPP's, através dos exemplos do Estado de São Paulo e da Bahia.

Desta forma, nesse item pretende-se analisar os prós e contras da utilização desses moldes no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

5.2.1 – Modelo com vinculação de receitas orçamentárias

De acordo com o Artº167, IV da Constituição Federal são vedadas as vinculações de receitas de impostos a órgão, fundo ou despesa.

Desta forma, ao analisar o escopo de arrecadação do Estado do Rio de Janeiro, verificamos abaixo as principais receitas não provenientes de impostos, bem como a

arrecadação dos Fundos Estaduais, cuja Lei nº 5.068/07 permite vinculação para a integralização do Fundo Garantidor de PPP's e o montante arrecadado no exercício de 2010:

EM R\$				
DESCRIÇÃO DA RECEITA	VALOR ARRECADADO EM 2010	SIMULAÇÃO DE VINCULAÇÃO 12%	SIMULAÇÃO DE VINCULAÇÃO 15%	SIMULAÇÃO DE VINCULAÇÃO 30%
COTA-PARTE DO ESTADO DO IPI	348.919.825	41.870.379	52.337.974	104.675.947
COTA PARTE DO ESTADO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS- FPE	596.171.124	71.540.535	89.425.669	178.851.337
COTA-PARTE DO ESTADO NA CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	67.832.051	8.139.846	10.174.808	20.349.615
RECURSOS DE FUNDOS ESTADUAIS QUE PODEM SER UTILIZADOS PARA INTEGRALIZAÇÃO DE PPP'S DE ACORDO COM A LEI Nº5.068/07				
FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL	373.867.157	44.864.059	56.080.073	112.160.147
FUNDO ESPECIAL DO CORPO DE BOMBEIROS	125.058.507	15.007.021	18.758.776	37.517.552
FUNDO ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS	42.588.709	5.110.645	6.388.306	12.776.613
FUNDO ESPECIAL PENITENCIÁRIO	884.935	106.192	132.740	265.481
FUNDO ESPECIAL DA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA	516.481	61.978	77.472	154.944
FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO	6.184.516	742.142	927.677	1.855.355
FUNDAÇÃO PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA	6.422	771	963	1.927

É de suma importância ponderar que uma possível vinculação de receitas dos Fundos apontados na tabela acima só poderia ser destinada a Parcerias Público Privadas cuja área de atuação fosse a mesma do respectivo fundo. Por exemplo, recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico só poderiam ser vinculados a PPP's que gerissem programas que estivessem no campo do desenvolvimento de tecnologias.

Cabe ainda, a observação de que a Lei Nº 5.068/07 permite também a vinculação ao Fundo Estadual de Saúde (FES), contudo, s.m.j. entendemos que pelo fato desses recursos serem oriundos de 12% das receitas provenientes de impostos e transferências, a destinação de recursos do FES ao Fundo das PPP's poderia ser uma vinculação de impostos, fato que não é permitido de acordo com o Inciso IV do Artº 167 da Constituição Federal.

Além destas, são receitas não provenientes de impostos, os convênios, bem como as operações de créditos e taxas, contudo, em sua maioria estes já tem destinação específica.

Como pode ser observado a partir dos dados apresentados na tabela acima, a vinculação de receitas às PPP's poderia ser realizada principalmente com as transferências de recursos do IPI, com as transferências decorrentes do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e com as transferências decorrentes da CIDE.

Deve-se ressaltar que a transferência da CIDE, só poderia ser vinculada as ações prevista no Art.177, II, da Constituição Federal em verbis:

“II - os recursos arrecadados serão destinados:

a) ao pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo;

b) ao financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;

c) ao financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.”

Nota-se que a simulação realizada na tabela acima, é apenas ilustrativa, sendo possível a vinculação de percentuais maiores ou menores de acordo com a necessidade e montante pretendido com a vinculação.

O aspecto negativo mais relevante desse modelo está relacionado com o engessamento do orçamento com mais uma vinculação. Ao compor a garantia de PPP's nestes moldes se estaria assumindo um compromisso de investimento de médio prazo, podendo afetar a capacidade futura das decisões de investimentos.

Para concretização desta forma de garantia é necessária a criação de um Fundo Contábil, que possa receber os recursos provenientes da vinculação e realizar o pagamento da contraprestação ao concessionário responsável pela PPP.

5.2.1 – Modelo de aporte de capital e constituição de empresa por ações de capital fechado, cujo maior acionista é o próprio governo do Estado

Neste modelo, o Estado do Rio de Janeiro formaria um Fundo Garantidor de PPP através da criação de uma empresa, de capital fechado, cujo maior acionista é o próprio Estado e grande parte do capital formado por bens imóveis de seu patrimônio.

Com esse formato, a empresa fica responsável apenas por garantir o pagamento de PPP, caso o órgão responsável pela contrapartida Estadual não o faça.

Para possibilitar a formação do fundo nesses moldes é necessário verificar a relação de bens imóveis de alguns órgãos do Estado do Rio de Janeiro, tais como Rio Trilhos, Central, Departamento de Estradas e Rodagem, entre outros. Para tal, é preciso verificar junto a Subsecretaria de Patrimônio, da Secretaria de Planejamento e Gestão, a relação desses bens, para que estes possam vir a compor o patrimônio de uma possível Empresa de PPP's no Estado do Rio de Janeiro.

Algumas informações adicionais quanto à quantidade e ao valor desses bens dominicais são necessárias para permitir uma melhor avaliação quanto a sua incorporação no capital de uma Empresa de PPP's.

Além disso, neste formato, se faz necessário o aporte de recursos orçamentários na capitalização da empresa.

A dificuldade inerente a esse modelo no Estado do Rio de Janeiro refere-se aos bens imóveis que o Estado tem a sua disposição. Grande parte desses bens já está alocada no patrimônio do RIOPREVIDÊNCIA e a Lei das PPP's do Estado do Rio de Janeiro veda de forma expressa a utilização de recursos Fundo de Previdência para integralização de seu capital.

6. SUGESTÕES

Em paralelo ao processo de regulamentação do Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas, sugere-se a criação de decreto com regimento do Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público Privadas.

7. CONSIDERAÇÕES

A recomendação de especialistas em PPP do Banco Mundial é de que o Governo deve obter informações junto ao Setor Privado acerca dos riscos que o setor está disposto a assumir ao se comprometer com a realização de PPP.

Nota-se que o modelo seguido pelo Estado da Bahia, não se apresenta como um Fundo Garantidor, mas é uma forma de garantia considerada eficaz, pois demonstra segurança ao possível concessionário evitando-se a alocação de um montante grande de recursos em um Fundo Garantidor.

8. CONCLUSÃO

Esta nota procurou demonstrar algumas possibilidades de modelos para dar garantias a execução de PPP's, seja por meio de vinculação de receitas ou por um Fundo de PPP no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

A partir desses argumentos pondera-se que o melhor molde a ser implantado no Estado seria o de criar um Fundo Contábil para gerir os recursos destinados as PPP's, oriundos da vinculação de receitas.

Para tal seria necessária aprovação de lei específica de vinculação de receitas provenientes do Fundo de Participação dos Estados (ou outra), cujo percentual fica pendente de maiores avaliações.

Tal indicação deriva-se do fato de que a criação de um Fundo Garantidor de PPP através da constituição de empresa por ações de capital fechado, implica na necessidade de aportes elevados de recursos o que gera engessamento de capital, além de haver dificuldade, já ponderadas, na segregação de patrimônio.

A complexidade do procedimento para realização de vinculação de receitas para pagamento de contrapartida da PPP exige estudos mais aprofundados quanto à viabilidade econômico/financeira da mesma, além de análises quanto aos procedimentos administrativos, contábeis e jurídicos.

Tendo em vista o exposto nesta nota, sugere-se a criação, por meio de Lei, do Fundo Fluminense de Parcerias, no âmbito da Secretaria de Fazenda do Estado. Uma minuta com os moldes desta lei pode ser visualizada abaixo:

8. ANEXO

MINUTA DE PROPOSTA DE LEI PARA VINCULAÇÃO DE RECEITAS DO FPE

PROJETO DE LEI Nº

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei,

*Cria o Fundo Fluminense de Parcerias e autoriza a transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), destinados ao Estado do Rio de Janeiro ao **Fundo Fluminense de Parcerias** para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado do Rio de Janeiro e entidades da sua administração indireta em contratos de parceria público-privada, nos termos do art. 27, inciso II, da Lei Estadual nº 5.068, de 10 de Julho de 2007, e dá outras providências.*

CAPÍTULO I

DA INSTITUIÇÃO DO FUNDO FLUMINENSE DE PARCERIAS

Art. 1 º *Fica criado, na estrutura da Secretaria de Estado de Fazenda, o Fundo Fluminense de Parcerias (FFP), com atribuições de captação e aplicação de recursos, que terá escrituração*

contábil própria, atendidas a legislação federal e estadual e as normas emanadas do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Art. 2º *O Fundo destina-se a assegurar recursos suplementares para atender despesas com a contraprestação dos Projetos de Parcerias Público Privadas, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.*

Art. 3º *O FFP disporá de autonomia administrativa e financeira para gestão de seus recursos, que serão depositados em instituição bancária em conta exclusiva a ser mantida em nome do Fundo.*

Art. 4º *O FFP será composto da receita proveniente da transferência de parcela dos recursos financeiros oriundos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), conforme disposto nesta lei.*

CAPÍTULO II

DOS RECURSOS DO FFP

Art. 5º *Para fins de adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado do Rio de Janeiro e por entidades da sua administração indireta em contratos de parceria público-privada, nos termos do art. 27, inciso II, da Lei Estadual nº 5.068, de 10 de Julho de 2007, fica o agente financeiro responsável pelo repasse dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) autorizado a efetuar a transferência do valor correspondente **20% (vinte por cento)** dos recursos financeiros oriundos desse Fundo, destinados ao Estado do Rio Janeiro, ao **Fundo Fluminense de Parcerias**.*

Parágrafo único – O Fundo Fluminense de Parcerias deverá manter os recursos que lhe sejam transferidos na forma do caput deste artigo em conta corrente específica a ser aberta no agente financeiro responsável pelo repasse dos recursos do FPE, destinando-os, exclusivamente, ao adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado do Rio de Janeiro e suas entidades da administração indireta em contratos de parceria público-privada, sob pena de responsabilização dos seus administradores, nos termos da lei, podendo o Fundo Fluminense de Parcerias autorizar o agente financeiro a transferir os recursos diretamente à conta do concessionário, conforme disposto nos contratos de parceria público-privada.

Art. 6º *- O pagamento das obrigações contraídas pelo Estado do Rio de Janeiro e entidades da sua administração indireta em contratos de parceria público-privada obedecerá procedimento a ser disciplinado nos respectivos contratos de parceria público-privada e seus anexos.*

Art. 7º - *Adimplidas as contraprestações assumidas pelo Estado do Rio de Janeiro e por entidades da sua administração indireta em contratos de parceria público-privada, o Fundo Fluminense de Parcerias autorizará o agente financeiro a transferir o saldo remanescente do FPE ao Tesouro do Estado do Rio de Janeiro.*

Art. 8º - *O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber, autorizando a Secretaria da Fazenda a adotar as medidas pertinentes ao cumprimento desta Lei.*

Art. 9º - *Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.*