



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 5.815-A, DE 2016 **(Do Sr. Moses Rodrigues)**

Estabelece limites para que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) financie a exportação de serviços, nos termos que especifica; tendo parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, pela rejeição (relator: DEP. HELDER SALOMÃO).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS;

FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO (MÉRITO E ART. 54, RICD) E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 RICD)

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

SUMÁRIO

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei define limites para a concessão de financiamentos à exportação de serviços pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Art. 2º O volume de recursos de origem fiscal ou parafiscal direcionado pelo BNDES para financiamentos à exportação de serviços não poderá exceder a 5% (cinco por cento) do total dos ativos da instituição.

§ 1º Quando a taxa de desemprego medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aferida em dezembro do ano anterior for igual ou maior a 7% (sete por cento), o percentual de que trata o *caput* deste artigo deverá ser reduzido para, no máximo, 2% (dois por cento) do total dos ativos do BNDES.

§ 2º Os contratos já firmados não serão afetados por esta Lei.

§ 3º Os contratos referidos no § 2º deste artigo serão computados para fins de aferição do limite de que tratam o *caput* e o § 1º deste artigo, de modo que, quando a taxa de desemprego for superior a 7% (sete por cento), nenhum contrato de financiamento à exportação de serviços será firmado, até que o valor total dessas operações seja inferior a 2% (dois por cento) do total dos ativos do BNDES.

Art. 3º Os contratos de financiamento à exportação de serviços, os pareceres das áreas técnicas ou as decisões da diretoria do BNDES que recomendem a sua assinatura deverão definir expressamente quais são os benefícios ou externalidades positivas buscados por meio da concessão de crédito.

Parágrafo único. Os documentos que indiquem os benefícios ou externalidades positivas esperados com a concessão de financiamentos à exportação de serviços deverão ser publicados no sítio eletrônico do BNDES na rede mundial de computadores (internet).

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Ao longo dos últimos anos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) concedeu apoio financeiro a diversos projetos realizados no exterior. Tais iniciativas têm um denominador comum, a saber, acabam por brindar países estrangeiros com a geração de empregos que poderiam beneficiar os trabalhadores brasileiros.

Iniciativas desse gênero contrariam o propósito que justifica a criação de mecanismos de direcionamento de crédito nos moldes daqueles operados pelo BNDES.

Com efeito, os financiamentos concedidos pelo BNDES são alimentados por fontes formadas por recursos fiscais ou parafiscais, recolhidos compulsoriamente dos contribuintes. Em 2012, a participação da dívida com o Tesouro Nacional passou a responder por mais de 50% (cinquenta por cento) do passivo daquela instituição financeira. Outros 22% (vinte e dois por cento) do passivo do BNDES, aproximadamente, são formados por recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), alimentado por um tributo, a Contribuição para o PIS/Pasep.

O direcionamento desses recursos pelo BNDES é justificado pela capacidade de tal entidade identificar oportunidades de investimento capazes de ampliar o bem-estar dos cidadãos brasileiros. Entre os fatores que podem contribuir para o alcance desse objetivo, não há dúvidas sobre a relevância da geração de empregos.

Ocorre que, ao patrocinar a exportação de serviços, o BNDES acaba proporcionando a criação de postos de trabalho em outros países. Tal circunstância muitas vezes é agravada pela falta de definição precisa acerca das externalidades a serem obtidas com a destinação de recursos públicos brasileiros no exterior.

Daí a intenção, manifestada neste Projeto de Lei, de limitar a concessão de financiamentos à exportação de serviços pelo BNDES. A nosso ver, a melhor maneira de operacionalizar tal baliza é o estabelecimento de um percentual máximo dos ativos do banco estatal que podem ser aplicados nas operações de que se cuida. Ademais, parece-nos que, em momentos de crise, o citado percentual deve ser reduzido, para que seja ainda mais estimulada a geração de empregos em nosso território. Na proposição, sugerimos que a taxa de desemprego seja o

referencial utilizado para a redução do percentual aplicado em financiamentos à exportação.

Por fim, o presente projeto de lei determina que, em qualquer caso, investimentos em tais operações sejam acompanhados de justificativas que apontem quais são os benefícios esperados por aqueles que aprovam a concessão de financiamentos. A medida ora proposta será importante para que as políticas de direcionamento de crédito possam avaliadas, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados da forma mais efetiva possível.

Dá-se, assim, um passo importante para a realização do comando contido no art. 192 da Constituição Federal, de acordo com o qual o sistema financeiro nacional deve ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade.

Contamos com o apoio de nossos Pares para aprovar esta proposição.

Sala das Sessões, em 12 de julho de 2016.

Deputado MOSES RODRIGUES

<p>LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL Seção de Legislação Citada - SELEC</p>

**CONSTITUIÇÃO
 DA
 REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
 1988**

PREÂMBULO

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil.

.....
**TÍTULO VII
 DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA**

.....
**CAPÍTULO IV
 DO SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL**

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

- I - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- II - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- III - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- a) (Revogada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- b) (Revogada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- IV - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- V - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- VI - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- VII - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- VIII - (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- § 1º (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- § 2º (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)
- § 3º (Revogado pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)

TÍTULO VIII DA ORDEM SOCIAL

CAPÍTULO I DISPOSIÇÃO GERAL

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.

.....

.....

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.815, de 2016 define limites para a concessão de financiamentos à exportação de serviços pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O volume de recursos de origem fiscal ou parafiscal direcionado pelo BNDES para financiamentos à exportação de serviços não poderá exceder a 5% (cinco por cento) do total dos ativos da instituição.

Este percentual, no entanto, seria variável conforme a taxa de desemprego. Quando a taxa de desemprego medida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) aferida em dezembro do ano anterior for igual ou maior a 7% (sete por cento), o percentual de que trata o caput deste artigo deverá ser reduzido para, no máximo, 2% (dois por cento) do total dos ativos do BNDES.

Os contratos já firmados não serão afetados por esta Lei, mas serão computados para fins de aferição do limite quando a taxa de desemprego for superior a 7% (sete por cento), de forma que nenhum contrato de financiamento à exportação de serviços será firmado até

que o valor total dessas operações seja inferior a 2% (dois por cento) do total dos ativos do BNDES.

Define-se ainda que os contratos de financiamento à exportação de serviços, os pareceres das áreas técnicas ou as decisões da diretoria do BNDES que recomendem a sua assinatura deverão definir expressamente quais são os benefícios ou externalidades positivas buscadas por meio da concessão de crédito. Tais documentos deverão ser publicados no sítio eletrônico do BNDES.

Além desta Comissão, a proposição foi distribuída às Comissões de Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, com apreciação conclusiva pelas comissões e em regime de tramitação ordinária.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Há um consenso generalizado de que a forma de atuação do BNDES nos últimos anos deveria ser revista. O incremento da participação da dívida com o Tesouro Nacional no *funding* do banco se tornou fortemente associado ao desequilíbrio fiscal generalizado pelo qual passa o país. Em 2012, a participação da dívida com o Tesouro Nacional passou a responder por mais de 50% (cinquenta por cento) do passivo daquela instituição financeira.

Houve também operações de financiamento com pouca clareza acerca de seus impactos sobre a economia brasileira, como aquelas para os chamados “campeões nacionais” (por exemplo, Friboi) na indústria e para investimentos em países como Cuba (por exemplo, porto de Mariel). Está longe de ser evidente quais as externalidades para o resto da economia justificaram financiamentos a juros subsidiados nestas e em várias outras operações do banco nos últimos anos.

Cientes destes desvios inequívocos da política recente do Banco, há razões, no entanto, para crer que a imposição de limites para o financiamento de exportação de serviços não é a melhor abordagem para endereçar os problemas constatados. Vejamos os argumentos.

Primeiro, a Justificativa do projeto ressalta que, no caso específico de financiamento à exportação de serviços, estas *“acabam por brindar países estrangeiros com a geração de empregos que poderiam beneficiar os trabalhadores brasileiros”*.

Cumprido destacar que o setor de serviços no Brasil corresponde atualmente a mais de 70% do produto interno bruto. Em 2014 o setor foi responsável por 73,4% dos empregos formais do país, de acordo com dados do Ministério do Trabalho e Previdência Social (CAGED/MTPS).

Existem quatro modos de prestação de serviços:

- Modo 1 – Comércio Transfronteiriço: são os serviços prestados por um residente ou domiciliado no Brasil a um consumidor residente ou domiciliado em outro país.
- Modo 2 – Consumo no Brasil: consumidor residente ou domiciliado no exterior desloca-se para consumir o serviço prestado no Brasil.
- Modo 3 – Presença comercial no exterior: prestação de serviço por pessoa jurídica

estabelecida em um país estrangeiro relacionada a uma pessoa jurídica domiciliada no Brasil.

- Modo 4 – Movimento temporário de pessoas físicas: residentes no Brasil deslocam-se por tempo limitado a um país estrangeiro com vistas a prestar um serviço a residente ou domiciliado no exterior.

Apenas o modo 3 gera majoritariamente postos de trabalho no exterior. Os outros três geram mais empregos no Brasil do que fora, o que coloca em severa dúvida a ideia de que exportação de serviços não gera empregos domésticos.

De qualquer forma, a geração de emprego não é a única métrica pela qual se mede o efeito de uma política. Na modalidade 3, que consiste na realidade em um investimento direto brasileiro no exterior, há benefícios de reenvio de lucros e dividendos ao Brasil, como remuneração do capital, contribuindo positivamente para a geração de divisas e para a redução do déficit em transações correntes na balança de pagamentos brasileira.

Esta contribuição da exportação de serviços não pode ser subestimada. De fato, a balança de serviços brasileira é historicamente deficitária. Em 2017, o déficit da conta de serviços atingiu US\$ 9,8 bilhões; em 2016 o déficit foi da ordem de US\$ 23,5 bilhões. Para 2018, o BACEN previa um déficit de R\$ 18,4 bilhões. O Brasil possui uma das balanças de serviços mais deficitárias na comparação mundial, segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. Além disso, enquanto as exportações de serviços cresceram em média 11% entre 2005 e 2014, as importações do setor avançaram em média 16%. Cada 1% de expansão do PIB vem acompanhado de aumento de 1,11% das exportações e 1,25% das importações. Assim sendo, há uma clara tendência de deterioração na balança de serviços que deve ser revertida.

O Brasil encontra-se em negociação de diversos acordos relacionados ao setor de serviços.

A busca pela maior integração brasileira ao comércio exterior e às cadeias globais de valor passa pelo fortalecimento do setor de serviços. De acordo com a Organização Mundial do Comércio, o Brasil responde por apenas 0,7% das exportações mundiais de serviços, ocupando a 32ª posição neste ranking. O comércio de serviços também é pequeno, quando considerado o tamanho da economia brasileira: a proporção exportação de serviços/PIB é de 1,9%. A exportação de serviços, em particular aqueles de maior valor agregado, representam uma inserção brasileira mais qualificada nas cadeias globais de valor, tendo em vista que serviços de maior valor agregado são as etapas que, de fato, geram valor na produção de bens.

E a importância da exportação de serviços é crescente no fluxo de comércio internacional. Conforme o secretário do Ministério do Planejamento, Jorge Arbache, os serviços já representam 20% do comércio global. Computando o peso dos serviços nas manufaturas exportadas, este percentual sobe em valor agregado para 54%, devendo chegar a 75% em 2025.

Cumprе ressaltar que um setor nacional de serviços formado por empresas de baixa qualidade e preços pouco competitivos também é fator que contribui para a perda da

competitividade da indústria, já que o setor de manufatura é grande demandante de serviços. Assim, a facilitação de exportação de serviços destaca-se como uma forma de promover os objetivos de melhoria do desempenho do setor industrial pela exposição do setor de serviços brasileiro à competição e às melhores práticas internacionais.

Além disso, a maior participação de serviços nacionais em cadeias globais de valor pode fomentar uma participação mais qualificada nessas cadeias, tanto via bens com melhor *input* de serviços nacionais como na cadeia global de valor de serviços.

Quando o serviço exportado embute alto conteúdo tecnológico, o incentivo dado pode gerar *spill overs* para outros segmentos internamente com interessantes mecanismos de *feed-back*. Veja o caso do setor de pecuária no Uruguai no início dos anos 2000. Conforme o secretário do Ministério do Planejamento, Jorge Arbache, após o país ter sido afetado pela doença da vaca louca, se obrigou a desenvolver uma tecnologia de fazer com que o gado fosse plenamente rastreável. Assim, desenvolveram tecnologias de serviços de rastreamento que vendem para o Brasil e outros países. Os fazendeiros uruguaios, por sua vez, utilizam tanto o cavalo quanto o *lap top* em sua atividade produtiva.

Cálculos preliminares feitos a partir de dados do IBGE apontam que cerca de 1,7% dos recursos do BNDES destinaram-se ao financiamento à exportação de serviços. Apesar desse volume estar abaixo da restrição a ser imposta pelo Projeto de Lei 5.815/2016, entende-se que restrições ao financiamento da exportação de serviços vão no sentido oposto às iniciativas conduzidas pelo Governo Federal para ampliação da competitividade e exportações do setor de serviços.

Restrições temporárias às linhas de financiamento a empresas prejudicam sobremaneira seu posicionamento internacional nas exportações de serviços, tendo em vista a dificuldade em se avançar em determinados mercados de serviços e a dificuldade em se construir um relacionamento empresa internacional–fornecedor nacional. A inserção internacional das empresas brasileiras depende da estabilidade e perenidade dos instrumentos utilizados pelas empresas exportadoras, as quais passam a contar com esse mecanismo para futuras exportações de serviços. A insegurança jurídica causada pela eventual restrição parcial ou total ao financiamento de exportações pode ter efeitos negativos para as exportações de serviços futuras, mesmo após a retirada desta restrição.

O papel do BNDES muda conforme as necessidades do país e as orientações dos governos. Já teve um grande papel no financiamento de bens de capital, na privatização e agora na improrrogável necessidade de alavancar investimentos em infraestrutura. Seu papel de banco de financiamento de exportação é concretizado por meio dos programas pré-embarque, pós-embarque, *supplier* e *buyer credit* e automático¹ e pode ser expandido ou contraído conforme as prioridades.

¹ Ver <http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/onde-atuamos/exportacao/como-funciona-apoio-exportacao/>

Entendemos que esta flexibilidade da política do banco na alocação setorial é fundamental para otimizar a sua contribuição ao desenvolvimento econômico do país. Portanto, não é desejável legislar sobre limites para categorias específicas de financiamento.

De qualquer forma, do total de desembolsos anuais do sistema BNDES direcionados ao apoio à exportação, a sua maioria é destinada à exportação de bens. Em relação ao financiamento de serviços de engenharia pelo BNDES, constatou-se que a prática é também implementada por diversos países.

Por fim, destaca-se que desembolsos feitos pelo setor de engenharia e construção, tal como aquele feito pelos demais setores, devem ser conduzidos de forma transparente e monitorados no sentido de aprimoramento da política de financiamento e de prevenção do mau uso dos recursos. Nesse sentido, enfatiza-se a importância da fiscalização quanto aos desembolsos realizados pelo BNDES por parte do Tribunal de Contas da União e Controladoria Geral da União de modo a garantir que os mesmos sejam utilizados para a consecução dos objetivos econômicos de aumento da exportação de bens e serviços.

Dessa forma, somos pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 5.815, de 2016.

Sala da Comissão, em 17 de outubro de 2018.

Deputado **Helder Salomão**
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº 5.815/2016, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Helder Salomão.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Daniel Almeida - Presidente, Jorge Côrte Real e Helder Salomão - Vice-Presidentes, Dagoberto Nogueira, Fernando Torres, Giovani Feltes, Giuseppe Vecci, Keiko Ota, Rubens Otoni, Covatti Filho, Eli Corrêa Filho, Goulart, Herculano Passos, Joaquim Passarinho, Luis Carlos Heinze, Sergio Vidigal e Vinicius Carvalho.

Sala da Comissão, em 31 de outubro de 2018.

Deputado **DANIEL ALMEIDA**
Presidente

FIM DO DOCUMENTO