

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

## PROJETO DE LEI Nº 32-A, DE 1999.

Cria o balanço social para as empresas que menciona e dá outras providências.

**Autor:** Deputado PAULO ROCHA  
**Relator:** Deputado RENATO MOLLING

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 32-A/99, de autoria do Deputado Paulo Rocha, cria o balanço social para as empresas que menciona e dá outras providências.

Em sua justificção, o ilustre autor argumenta que um dos consensos mundiais no final do século passado, expressado, inclusive, na Cúpula do Desenvolvimento Humano de Copenhague/95, diz respeito ao compromisso das empresas de se empenharem na promoção do desenvolvimento social.

Segundo o eminente Parlamentar, em nosso país já se adotaram diversas medidas com o intuito de estimular investimentos, por parte de empresas, que contribuam para a qualidade de vida dos seus trabalhadores e da comunidade onde elas se inserem. Ao mesmo tempo, em suas palavras, ampliam-se a consciência sobre a preservação do meio ambiente e a viabilidade da aplicação de parte dos lucros em programas e projetos voltados para setores sociais, estabelecem-se novos mecanismos de negociação entre empregados e empregadores e consolida-se a necessidade de maior visibilidade de indicadores desses contextos.

Na opinião do insigne Deputado, acrescer a obrigatoriedade de elaboração do Balanço Social é responder a uma demanda de prestação de contas no campo dessas questões. Em seu ponto-de-vista, o Balanço Social estimulará o controle social sobre o uso dos incentivos fiscais ou outros mecanismos de compensação de gastos com trabalhadores, ajudará a identificação de políticas de recursos humanos, servirá como parâmetro de ações dos diferentes setores e instâncias da empresa nos campos das políticas sociais e encorajará a crescente participação das empresas na busca de maior desenvolvimento humano e vivência da cidadania.

O Projeto de Lei nº 32/99 foi distribuído em 03/02/99, pela ordem, às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Economia, Indústria e Comércio e de Constituição e Justiça e de Redação, em regime de tramitação ordinária. Encaminhado o projeto em exame ao primeiro daqueles Colegiados em 14/04/99, foi, inicialmente, designado Relator, em 21/06/99, o nobre Deputado Roberto Argenta. Posteriormente, em 30/09/99, a matéria foi redistribuída para o então Deputado Paulo Paim, cujo parecer, com complementação de voto, concluiu pela aprovação do projeto sob comento, com emenda aditiva, consoante sugestão do Deputado Arnaldo Faria de Sá.

Referida emenda acrescentou parágrafo único ao art. 1º da proposição, excluindo da obrigatoriedade da elaboração do Balanço Social as empresas que optarem pelo SIMPLES ou pela tributação com base no lucro presumido. Na reunião de 17/11/99, então, a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público aprovou unanimemente o PL nº 32/99, com a mencionada emenda.

Encaminhada a proposição em tela à então Comissão de Economia, Indústria e Comércio em 02/12/99, foi, primeiramente, indicado Relator, em 08/12/99, o Deputado José Machado, cujo parecer não chegou a ser apreciado. Posteriormente, em 27/03/01, a matéria foi redistribuída para o ilustre Deputado Emerson Kapaz, cujo parecer também não foi submetido ao escrutínio deste Colegiado. Com o final da legislatura o projeto sob comento foi arquivado, nos termos do art. 105 do Regimento Interno.

Em 20/02/03 o autor da matéria requereu seu desarquivamento, pleito deferido pelo Presidente da Câmara dos Deputados em 05/05/03. Encaminhado o projeto novamente a esta Comissão em 08/05/03, foi inicialmente designado Relator, em 13/05/03, o insigne Deputado Múcio Sá. Posteriormente, em 03/12/03, foi indicado Relator o Deputado Rubens Otoni. Já em 06/05/04, tendo em vista a devolução da matéria sem manifestação, assumiu sua relatoria o nobre Dep. Reginaldo Lopes (PT-MG), o qual, em 20/10/2004, apresentou seu parecer pela aprovação, com substitutivo, e pela rejeição da emenda apresentada na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público. Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao substitutivo.

Em 17/11/2004 foi aprovado requerimento do então relator propondo realização de audiência pública para discussão do Projeto de Lei nº 32/99.

Em 31/01/2007 a matéria foi arquivada nos termos do Artigo 105 do Regimento Interno, tendo sido desarquivada em 27/04/2007 por força de requerimento do Deputado Paulo Rocha.

Em 10/05/2007, ainda nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, o nobre colega, Dep. Reginaldo Lopes (PT-MG), retoma a relatoria da matéria, apresentando seu novo parecer na forma de substitutivo, que não recebeu emendas no prazo regimental.

Em 17/12/2008 a matéria foi retirada de pauta a Requerimento deste Deputado, que em 24/09/2009 foi honrado com a missão de relatar o projeto em tela.

Cabe-nos, portanto, agora, nesta Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, apreciar a matéria quanto ao mérito, nos aspectos atinentes às atribuições do Colegiado, nos termos do art. 32, VI, do Regimento Interno desta Casa.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Nos termos do art. 1º da proposta em tela ficam obrigadas a elaborar o Balanço Social, anualmente, as empresas privadas que tiverem 100 ou mais empregados no ano anterior, bem como as empresas públicas, sociedades de economia mista, permissionárias e concessionárias de serviços públicos, independentemente do número de empregados.

O art. 2º da proposição assevera que o “balanço social é o documento pelo qual a empresa apresenta dados que permitam identificar o perfil da atuação social da empresa durante o ano, a qualidade de suas relações com os empregados, o cumprimento das cláusulas sociais, a participação dos empregados nos resultados econômicos da empresa e as possibilidades de desenvolvimento pessoal, bem como a forma de sua interação com a comunidade e sua relação com o meio ambiente”.

Segundo o Projeto de Lei, as informações que deverão constar no Balanço Social serão, dentre outras, aquelas relativas ao faturamento bruto, lucro operacional, folha de pagamento, números de empregados existentes no início e final de cada ano, valor dos encargos sociais e tributos pagos, segurança do trabalho, seguros, empréstimos concedidos aos empregados, alimentação e transporte, educação e a saúde dos empregados, a segurança no trabalho, previdência privada e investimentos na comunidade e no meio ambiente.

O art. 4º determina que as empresas deverão dar publicidade ao seu Balanço Social até o dia 30 de abril de cada ano, enquanto que o parágrafo único clarifica a obrigação no sentido de que as empresas obrigadas a publicar balanço patrimonial e financeiro seguirão os prazos previstos na legislação específica.

O art. 5º do projeto estipula que o “Poder Executivo poderá utilizar-se das informações do Balanço Social das empresas com vistas à formulação de políticas e programas de natureza econômico-social, em nível nacional e regional.

O art. 6º permite a apresentação do Balanço Social pelas empresas que a ela não estiverem obrigadas e **o artigo seguinte** determina que o Balanço Social será afixado na entrada principal dos estabelecimentos da empresa nos seis primeiros meses da sua divulgação.

De acordo com o art. 8º fica garantido o acesso e a divulgação do Balanço Social aos empregados da empresa e às autoridades e órgãos governamentais e do Legislativo, sindicatos, universidades e demais instituições públicas ou privadas ligadas ao estudo e à pesquisa das relações de trabalho ou da promoção da cidadania.

Pelo disposto no art. 9º as obrigações contidas no texto do projeto de lei não substituem quaisquer outras obrigações de prestação de informações aos órgãos. O art. 10 assevera que as empresas que descumprirem ou fraudarem, no todo ou em parte, os dispositivos em exame ficarão impedidas de participar de licitação e contratos da Administração Pública, de se beneficiar de incentivos fiscais e dos programas de crédito oficiais e estarão sujeitas a multa pecuniária em valor a ser fixado pelo Poder Executivo. O Poder executivo deverá dar publicidade das empresas que não atenderem à obrigatoriedade de elaboração do Balanço Social ao final de cada exercício.

O ilustre Deputado Paulo Rocha justifica a proposição no sentido de que “um dos consensos mundiais neste final do século, expressado inclusive na Cúpula do Desenvolvimento Humano de Copenhague/95, diz respeito ao compromisso das empresas de se empenharem na promoção do desenvolvimento social. Nas últimas décadas, assiste-se a uma crescente preocupação das empresas, no Brasil e em todo o mundo, em realizar investimentos que contribuam para a qualidade de vida de seus trabalhadores e da comunidade onde a empresa se insere. (...) Elaborar o Balanço social é um estímulo à reflexão sobre as ações das empresas no campo social. O Balanço Social estimulará o controle social sobre o uso dos incentivos fiscais ou outros mecanismos de compreensão de gastos com os trabalhadores. Ajudará na identificação de políticas de recursos humanos e servirá como parâmetro de ações dos diferentes setores e instâncias da empresa, no campo das políticas sociais.

Na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público o PL nº 32/99, foi aprovado com uma emenda, que acrescentou parágrafo único ao art. 1º da proposição, excluindo da obrigatoriedade da elaboração do Balanço Social as empresas que optarem pelo SIMPLES ou pela tributação com base no lucro presumido.

Imprescindível destacar que a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio realizou, no dia 25/09/2009, audiência pública para discussão do Projeto, com a participação de representantes do Instituto Ethos e Uniethos, da Associação Brasileira das Companhias Abertas – ABRASCA, da Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF, da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC e da Confederação Nacional da Indústria – CNI.

O representante do Instituto Ethos, mesmo sendo favorável ao balanço social, ressaltou em sua exposição que a elaboração não poderá ser impositiva e sim precedida de um amplo e aprofundado diálogo com a sociedade, inclusive para que sejam escolhidos modelos mais adequados à realidade do nosso mercado.

Um ponto comum defendido pelos expositores foi o de que a elaboração do balanço social deve ser tratada como uma escolha das empresas, principalmente nos aspectos relacionados a forma, estrutura e conteúdo.

Com efeito, não obstante a boa intenção do nobre deputado Paulo Rocha (PT/PA), a proposta, em nosso entendimento, não merece ser acolhida, haja vista que o caráter impositivo para a elaboração e publicação do balanço social desfigura o seu objetivo primordial, qual seja o de desenvolver a responsabilidade social como próprio interesse da empresa, motivando-a a utilizar espontaneamente as informações colhidas como ferramentas que melhorem a produtividade e a eficiência dos seus trabalhadores e que promovam uma melhor receptividade dos seus produtos e serviços pelo mercado consumidor.

A proposta, em sua concepção original, é inapropriada, pois devassa a liberdade empresarial e o sigilo industrial das empresas. Além do mais, a publicidade obrigatória que o projeto original pretende dar aos dados restritos à política interna de cada empresa coloca em risco a competitividade. Até porque, a divulgação da performance social de uma empresa interessa a grupos empresariais concorrentes pelas mais diversas razões, inclusive no que diz respeito à concorrência.

Assim, não se mostra razoável a simples divulgação de informações relativas ao faturamento, lucro, folha de pagamento, valores pagos aos prestadores de serviço, participação dos empregados nos lucros, encargos sociais, tributos pagos, gastos com treinamento, com programas de qualidade, com transportes, investimentos na comunidade, gastos em campanhas públicas.

A verdadeira finalidade e o alcance do balanço social serão minorados devido ao alto custo para a publicação do novo documento, notadamente para as médias empresas que não fazem parte do SIMPLES, as quais terão que arcar com mais um custo burocrático.

É importante entender a necessidade do balanço social sob a ótica da liberdade de realizá-lo, pois, via de regra, compelir o empresário a divulgar informações internas sobre os benefícios e ações sociais dirigidas aos empregados, pode ser considerado um dificultador para o empresário que deseja elaborar o documento.

Nessa linha de entendimento, para estimular a participação na elaboração do balanço social de forma voluntária, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas - IBASE - criou o "Selo Balanço Social Ibase/Betinho" para as empresas que publicam anualmente o Balanço Social no modelo sugerido pela organização. O benefício gerado é que a empresa poderá utilizar-se do selo nos seus anúncios, embalagens e campanhas publicitárias.

É nossa percepção que a adesão espontânea a um programa de divulgação do Balanço Social demonstra, na verdade, em alto grau de transparência, a relevância que cada uma das empresas realmente dá às suas práticas sociais.

Fator importante na confecção de Balanços Sociais é a possibilidade de serem realizadas comparações internacionais sobre o desempenho das empresas. De nada adianta o levantamento de indicadores próprios sem que estes possam ser avaliados em sua evolução ou comparados internacionalmente. As questões ambientais e sociais são, notoriamente, tratadas em nível mundial. Neste sentido, a maioria das empresas, financeiras ou não, vêm adotando em todo o mundo o Índice de Indicadores GRI (Global Reporting Initiative), organização criada em 1997 na Holanda, sem fins lucrativos, que desenvolve uma estrutura de relatórios adotada por mais de 1.000 instituições em todo o mundo. A GRI, adotado pelo PNUMA – Programa da Nações Unidas para o Meio Ambiente, alinha-se aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, aos padrões ISO, a códigos de conduta e ética e a índices de sustentabilidade empresarial.

Caroline Miriã Fontes Martins, Denise Carneiro dos Reis Bernardo e Geová José Madeira, concluem importante trabalho de análise histórica sobre a evolução do balanço social no Brasil corroborando entendimento no sentido de que a elaboração seja uma escolha das empresas (*In Origem e evolução balanço social no Brasil*):

*“Diante do exposto, consideramos ser interessante que o Balanço Social continue sendo tratado como uma escolha das empresas, principalmente nos aspectos relacionados a forma, estrutura e conteúdo. Assim como, a obrigatoriedade de divulgação permaneça sendo tratada como uma questão de conscientização das empresas.”*

Na prática, a obrigatoriedade poderá gerar um efeito contrário à divulgação do Balanço Social, não se tornando um instrumento efetivo que garanta um distintivo de qualidade de benefícios à empresa.

A proposta contida no projeto de lei compromete a construção coletiva e educativa dos balanços sociais. O processo de construção e verificação adotados tendo como base os padrões internacionais, é participativo, envolvendo diálogos e consultas a colaboradores, fornecedores, clientes, governos, universidades e ONGs. É uma dinâmica de educação e cidadania que não deve ser desconsiderado.

Por fim, é de se ressaltar que, nos últimos anos, vem aumentando o número de empresas que passaram a efetuar ações sociais e que elaboram o balanço social de forma livre, sem que seja necessária uma lei específica para tal finalidade. Pesquisas realizadas em 2008 pela KPMG SustainAbility em todo o mundo, inclusive no Brasil, informam que os atuais relatórios abordam as questões corretas (75% dos pesquisados).

Numa análise focada na maioria dos países do mundo onde se encontra a figura do balanço social, a sua elaboração e publicação é voluntária, e, o detalhamento das informações, escalonado de acordo com a maturidade e o tamanho das empresas e instituições, obedecendo a padrões internacionais amplamente aceitos e disseminados, permitindo o acompanhamento da evolução e a comparação dos diversos indicadores.

Segundo relata Marcelo Canzian, “a França é um dos poucos países do mundo onde existe uma lei sobre o balanço social (Lei n. 2 77.769, *du 12 juillet 1977 relative au bilan social de l'entreprise* também conhecida como *rapport Sudreau*).” (In, Balanço Social para as sociedades cooperativas)

Mesmo assim, diversas críticas são feitas à Lei francesa por considerarem, alguns estudiosos do tema, que se trata de uma norma parcial e paternalista, bem como que desvincula de forma equivocada a informação social da econômica.

Na Alemanha, as informações sobre a identificação social, ecologia e dados relativos às condições de trabalho, estão dentro de relatórios sociais. Os principais temas abordados nos relatórios elaborados pelos alemães são os custos dos salários e encargos sociais, as despesas sociais voluntárias, a formação profissional, os esforços de informação interna e ações para controle da poluição ambiental.

Na Grã-Bretanha, várias empresas fornecem informações aos seus usuários, dentre eles os empregados, não existindo um balanço para acionistas e outro para o pessoal. Estão reunidos, num mesmo documento, indicadores para julgamento dos dados sociais.

Veja-se que, também na Espanha, o balanço social é voluntário, sendo elaborado pelas empresas que julgam que devem ser transparentes. O Banco de Bilbao foi o pioneiro, publicando-o em 1978 (IBID., p.99).

As normas tripartites da OIT não estabeleceram quaisquer requisitos para a elaboração do Balanço Social, em especial as recomendações n.ºs 94 e 129 que tratam da comunicação. A Recomendação 94 estimula o diálogo entre empregadores e trabalhadores sobre questões de interesse comum, favorecendo acordos voluntários entre as partes. A Recomendação 129 aconselha o estabelecimento de políticas que estimulem a comunicação entre a direção e os trabalhadores no âmbito das empresas.

Assim, o plano desenvolvido pela OIT é no sentido de apontar a importância de um clima de confiança e compreensão recíproca para a eficácia das regras que tratem de questões sociais da empresa, de forma a viabilizar as aspirações dos trabalhadores. Este ambiente deve ser fomentado por meio da difusão de informações alicerçada numa eficaz política de comunicação, sugerindo aos empregadores o diálogo com os trabalhadores e o respeito aos direitos sociais.

A complexidade e a enorme quantidade de informações a serem coletadas e trabalhadas para a elaboração do balanço, acrescida da obrigatoriedade de publicação em jornais elevam ainda mais os custos das empresas com a burocracia.

Nesse sentido, vale destacar as palavras do Presidente da Abrasca - Associação Brasileira das Companhias Abertas, Antônio Castro, na audiência pública realizada por esta Comissão, em 25/08/2009, no sentido que a obrigatoriedade de divulgação do Balanço Social acarretaria em elevados custos para a elaboração e o atendimento de todas as informações legalmente impostas, ou, pior, se transformaria em mais um documento "burocratizado" - preenchimento de mais um formulário - sem compromisso com os avanços sociais pretendidos.

Este argumento ganha força quando se admite a potencialização da necessidade de aumento de consultorias especializadas e certificações para cuidar especificamente das novas regras, o que pode implicar em eventual repasse de custos para a sociedade.

Algumas dificuldades de ordem prática seriam notórias com a implementação da nova sistemática, notadamente no que se refere às questões técnicas a serem enfrentadas pelas empresas na colheita dos dados, tais como: a) as diferenças regionais de gênero e raça; b) observância das particularidades setoriais de cada segmento da economia; c) as declarações de cor, que seriam dadas pelos próprios funcionários; d) ausência de normatização - e mesmo de equalização de conceitos - quanto as diferenças de benefícios concedidos pelas empresas.

A proposta contida no projeto de lei distancia-se do padrão reconhecido internacionalmente para a elaboração do documento o que a reveste de outro dificultador, pois o nosso balanço encontraria enormes restrições quanto à sua validade e aceitação no mercado mundial, prejudicando a avaliação de nossas empresas e respectivas inserções nos citado mercado.

Por sua vez, o impedimento para a participação em licitação pública, caso as empresas não divulguem o Balanço Social, é medida onerosa para os fornecedores de produtos e serviços, criando, inclusive, um preço superior àqueles já cobrados da administração pública. Com efeito, ao invés de promover o balanço social, a exigência serviria tão somente para excluir fornecedores das licitações. Até porque, em muitas situações as licitações envolvem produtos e serviços com pequenos montantes, tornando pouco compensador o ônus da elaboração do Balanço Social para as empresas.

A restrição aos financiamentos públicos impostos pelo projeto de lei às 'infradoras', em geral pequenas e médias, também comprometerá, a sustentabilidade das empresas que necessitem se capitalizar, gerando, portanto, um efeito contrário ao pretendido.



A exigência também encontra vedação no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que determina expressamente que o processo de licitação pública deverá assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes.

O Balanço Social, nos termos propostos pelo ilustre deputado Paulo Rocha (PT/PA), é um documento restritivo, sem qualquer mecanismo de monitoração ou de avaliação das informações, de forma que a evolução dos indicadores também não pode ser acompanhada com segurança.

A comunidade internacional continua a evoluir de forma dinâmica na elaboração de relatórios que valorizem cada vez mais os aspectos ambientais, trabalhistas e sociais das empresas. Por isso mesmo, já está prevista a adoção em 2010 do Padrão ISO 26000, norma internacional de responsabilidade social aplicável a qualquer tipo de organização, empresas, governos e mesmo ONGs.

Considerando todos estes pontos é que empresas de diversos setores de nossa economia têm adotado padrões internacionais (IBASE e GRI), caminhando para a adoção do “ISO 26000” como meio efetivo para elaboração dos documentos sociais.

A sociedade, entidades civis e as empresas têm dado demonstração clara e inequívoca de que os mecanismos sociais e empresariais já existentes são suficientes para garantir a evolução firme, consistente e educativa, nas questões da responsabilidade social e da sustentabilidade, não carecendo, portanto, de mais um documento impositivo e que, assim entendemos, dificultador das relações sociais.

Face ao exposto, votamos pela rejeição do PL 32-A, de 1999, e da emenda apresentada na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala da Comissão, em        de        de 2009.

Deputado RENATO MOLLING  
Relator