



COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.788, DE 2011

Dispõe sobre a restrição de financiamento de operações de concentração econômica pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Autor: Deputado MENDONÇA FILHO

Relator: Deputado RODRIGO MAIA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.788, de 2011, originário da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Mendonça Filho, dispõe sobre a restrição de financiamento direto ou indireto, inclusive por meio de participações acionárias, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal para operações de fusão, aquisição e incorporação que visem à concentração econômica. Pela regra proposta, financiamentos com tal finalidade poderiam ser concedidos somente quando:

I - todos os grupos econômicos adquirentes registraram, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou inferior a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais); ou

II - o grupo econômico adquirido tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou inferior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

III - mais de 80% do faturamento total do grupo econômico adquirido foi obtido com produtos fabricados e/ou serviços ofertados no exterior.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Despachado às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54, RICD) para apreciação conclusiva na forma do Art. 24, II do RICD, em regime de tramitação ordinário.

Tendo recebido parecer do Deputado João Maia pela REJEIÇÃO na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, que rejeitou o referido projeto em reunião ordinária realizada em 31 de outubro de 2012, seguindo o projeto à Comissão de Finanças e Tributação.

No prazo de emendas não foi apresentada nenhuma proposição.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

O projeto de lei analisado propõe a restrição de financiamento de operações de concentração econômica pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Para apreciá-lo, passa-se a diagnosticar a adequação financeira e orçamentária para, em seguida, se analisar o mérito, conforme seguem:

A. ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O projeto de lei visa restringir os financiamentos de instituições financeiras oficiais federais a operações de concentração econômica. A proposta visa regular a alocação dos recursos disponíveis, não produzindo efeitos financeiros ou orçamentários no Orçamento Geral da União, tendo como pressuposto a neutralidade.

NESSES TERMOS, VOTO PELA NÃO IMPLICAÇÃO DA MATÉRIA COM AUMENTO OU DIMINUIÇÃO DA RECEITA OU DA DESPESA PÚBLICAS, NÃO CABENDO PRONUNCIAMENTO QUANTO À ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA.

B. QUANTO AO MÉRITO

Segundo justificação do Deputado Mendonça Filho, a proposição em análise foi motivada por um diagnóstico da economia brasileira apresentado por Sérgio Lazzarini em seu livro “Capitalismo de Laços”. De acordo com o autor, o capitalismo de laços constitui *um emaranhado de contatos, alianças e estratégias de apoio gravitando em torno de interesses políticos e econômicos [...] um modelo assentado no uso de*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

relações para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse. O autor aponta os riscos de os laços criados se tornarem veículos de favoritismo, conluio e proteção não justificada. O autor do livro aponta como exemplo desses laços a atuação do BNDES em operações de fusão, aquisição e incorporação de grandes grupos econômicos.

O projeto em análise não visa restringir as operações de concentração econômica, mas tão somente restringir a atuação dos bancos oficiais federais nessas operações. Conforme apontado pelo Deputado João Maia em seu parecer proferido na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, o *Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) constitui órgão em perfeitas condições técnicas de efetuar avaliação sobre eventuais danos à concorrência decorrentes dessas operações*. Portanto, o que se analisa aqui é a atuação dos bancos oficiais federais nessas operações, sobretudo com taxas de juros subsidiadas.

De acordo com a Constituição Federal, 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.

De acordo com o estatuto do BNDES, disposto no Anexo ao Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002:

Art. 3º O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País.

Do disposto, temos que a atuação do BNDES deve atender a duas premissas:

1. Relevante interesse coletivo;
2. Ter relação com o desenvolvimento econômico e social do País.

Quando dois grandes grupos econômicos se unem – mesmo que haja deliberação do CADE no sentido de não haver prejuízo à concorrência – é preciso avaliar os possíveis benefícios para a sociedade advindos dessa operação, ou seja, para que o BNDES possa financiá-la, não é suficiente a constatação de que não haverá danos à concorrência, é preciso que sejam evidentes os benefícios da operação. É imperioso que haja uma externalidade positiva, evidente e mensurável.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A origem pública dos recursos utilizados nesses financiamentos justifica o controle do mérito dessas operações. Como os recursos são finitos, o apoio a uma operação representa o não apoio a outras operações que trariam maior benefício para a população.

Maior relevância se mostra devido às taxas de juros desses financiamentos serem subsidiadas. Em artigo de autoria do economista Gustavo Loyola, publicado no Valor Econômico de 04/03/2013, intitulado “Reinvenção da conta de movimento”: os *empréstimos do Tesouro aos bancos públicos saltaram de 0,5% a 9,2% do PIB de 2007 para cá*. Esses recursos passaram a ser a principal fonte de captação dos bancos oficiais federais. Como o Tesouro Nacional tem custo de captação a taxa Selic (hoje em 7,25% ao ano) e os empréstimos usam como base a taxa TJLP (hoje em 5,5% ao ano), há um subsídio implícito nos financiamentos do Tesouro a esses bancos. Essa despesa “escondida” só se justifica caso haja benefícios evidentes à população.

Importante destacar a escalada da dívida bruta brasileira que cresce acima de 10% ao ano, desde 2002 e acumula crescimento de 128% nos últimos dez anos. Se esse percentual for projetado para mais 10 anos, em 2022 a dívida bruta alcançará R\$ 5,9 trilhões. No mencionado artigo, Gustavo Loyola alerta para o perigo desse crescimento:

“A dívida bruta do governo tem crescido de maneira acelerada, em razão da emissão de títulos para fazer frente ao repasse de recursos ao BNDES. Quanto à dívida líquida, embora os indicadores oficiais mostrem sua queda como proporção do PIB, essa trajetória benigna é ilusória, posto que os mútuos do Tesouro com o BNDES não têm liquidez suficiente que permita seu abatimento da dívida bruta para efeito da apuração da dívida líquida. Uma coisa é retirar do total da dívida bruta, por exemplo, as reservas internacionais do país que são líquidas por definição. Bem diferente é abater da dívida bruta os repasses do Tesouro ao BNDES, cuja liquidez é bem menor. Mesmo que se desconsidere o risco de crédito inerente às operações ativas do banco, não é razoável crer que o Tesouro, em caso de necessidade, possa reaver rapidamente os recursos aportados ao BNDES. Não apenas os créditos do banco são de longo prazo, como também uma contração do crédito nessas condições seria fatal do ponto de vista sistêmico, elevando sobremaneira o risco de inadimplemento dos seus devedores.”

Operações como a fusão Sadia-Perdigão, Oi-Brasil Telecom e Votorantim-Aracruz contaram com recursos do BNDES na ordem de R\$ 750 milhões, R\$ 2,3 bilhões e R\$ 2,4 bilhões respectivamente. Recentemente foi anunciada a possibilidade de a CSN comprar a CSA, o



CÂMARA DOS DEPUTADOS

valor do aporte do BNDES poderia chegar a R\$ 4 bilhões. Em todas essas operações, questiona-se o benefício econômico/social para o consumidor.

O risco político desses ativos para o BNDES também precisam ser avaliados, uma vez que o governo sempre estará sujeito a influências políticas para uma eventual repactuação. O Capitalismo de Laços, conforme alerta o autor, transforma as relações em veículos de favoritismo, conluio e proteção não justificada.

Outro ponto de destaque é a concorrência desleal que se faz com o mercado financiador privado. Grandes instituições financeiras possuem acesso a financiamentos no mercado local e internacional que poderiam apoiar essas operações e assim fomentar o financiamento privado no país. Ao praticar taxas subsidiadas, as instituições financeiras oficiais federais minam a concorrência e aumentam a dependência da economia brasileira de financiamentos públicos, que são escassos.

O projeto apresentado propõe limitar esses financiamentos a três situações bem específicas cujos benefícios são evidentes, embora carentes de avaliação e mensuração por parte da instituição concedente do crédito:

- a) Quando todos os grupos econômicos adquirentes registraram, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou inferior a R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais).
- b) Quando o grupo econômico adquirido tenha registrado, no último balanço, faturamento bruto anual ou volume de negócios total no País, no ano anterior à operação, equivalente ou inferior a R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais).

Os itens a) e b) restringem o financiamento a operações de fusão, aquisição e incorporação de micro, pequenas e médias empresas, quando empresas de menor porte se juntam para se tornarem grandes, podendo enfrentar a concorrência de grandes grupos já consolidados.

- c) Quando mais de 80% do faturamento total do grupo econômico adquirido foi obtido com produtos fabricados e/ou serviços ofertados no exterior.

O item c) autoriza o financiamento, independente do tamanho das empresas envolvidas, quando fica evidente o processo de internacionalização da empresa. Com acesso a novos mercados, há



CÂMARA DOS DEPUTADOS

aumento na produção, criação de empregos e até mesmo acesso a novas tecnologias que justificam o apoio do governo.

Diante do exposto, voto pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, quanto ao mérito, pela aprovação do PL nº 1.788/2011.

Sala das Sessões, em 11 de março de 2013.

Deputado RODRIGO MAIA

Relator