

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º , DE 2016

(Do Sr. Luiz Fernando Faria e Outros)

Acrescenta um parágrafo único ao art. 192 da Constituição Federal, para proibir as agências financeiras oficiais de fomento de conceder crédito de financiar projetos executados fora do território nacional, nas hipóteses que especifica.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O art. 192 da Constituição Federal passa a vigor acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 192.

§ 1º (Revogado)

§ 2º (Revogado)

§ 3º (Revogado)

Parágrafo único. Quando administrem mecanismos de direcionamento de crédito, as agências financeiras oficiais de fomento não poderão financiar projetos executados fora do território nacional”. (NR)

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Ao longo dos últimos anos, o Brasil, por meio de agências financeiras oficiais de fomento, concedeu apoio financeiro a diversos projetos realizados no exterior. Para ficar em poucos exemplos, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) brasileiro estendeu crédito a projetos realizados em Cuba, Venezuela, Angola e Moçambique, entre outros países. Ocorre que, recorrentemente, essas iniciativas têm contrariado os propósitos que justificam e legitimam as iniciativas estatais destinadas a facilitar o acesso a financiamentos por determinados agentes ou setores econômicos.

Grande parte das iniciativas de direcionamento de crédito depende de recursos fiscais ou parafiscais, recolhidos compulsoriamente dos contribuintes. Recorro novamente ao caso do BNDES, por ser o mais emblemático no que toca aos financiamentos a projetos no exterior. 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. É dizer, a imensa maioria dos recursos de que tal banco público se vale para conceder crédito provém dos contribuintes.

O que justifica a canalização do dinheiro recolhido via tributação a políticas de direcionamento de crédito, operadas pelo BNDES e pelas demais agências financeiras oficiais de fomento, é a presunção de que tais instituições são dotadas de capacidade institucional para investi-lo em atividades ou setores que, embora não tenham retorno financeiro direto elevado, contribuirão para gerar benefícios econômicos ou sociais para o País. A promoção desses benefícios – ou externalidades positivas – é o propósito a orientar a criação e a manutenção de mecanismos de direcionamento de crédito, com o emprego de recursos públicos.

Por exemplo, os efeitos positivos da construção de uma estrada podem em muito ultrapassar o retorno a ser obtido com pedágio – presumível fonte de receita principal de agentes particulares que se dispusessem a tocar tal empreitada. A melhoria da infraestrutura estimula a instalação de indústrias que podem gerar novos empregos e aumentar a arrecadação tributária, entre outras possíveis vantagens. Como esses benefícios não necessariamente repercutirão nas receitas do construtor/administrador da estrada, diz-se que são externalidades positivas geradas pelo empreendedor.

De acordo com Lavínia Barros de Castro¹, do BNDES, o objetivo *imediato* dos bancos privados é o lucro, enquanto o dos bancos de desenvolvimento é a promoção do bem-estar da sociedade. O próprio BNDES reconhece esse fato. Em seu sítio eletrônico, foi publicado “Relatório de Efetividade 2007-2014”², onde se lê:

“O BNDES entende que não somente os aspectos financeiros dos projetos apoiados devem ser avaliados, mas também os seus efeitos econômicos, territoriais, ambientais e sociais. Essa geração de efeitos, provocando mudanças na vida das pessoas, nas empresas e nas regiões, é o que se entende por efetividade”.

Semelhante orientação vale para instrumentos de direcionamento de crédito operados por outras agências financeiras oficiais de fomento.

Decorre daí que a execução de tais políticas por aquelas entidades não pode ser avaliada apenas com base em taxas de inadimplência e retorno financeiro. Essas métricas não servem à apuração de externalidades

¹ Lavínia Barros de Castro. Gestão de riscos e regulação em bancos de desenvolvimento. Revista do BNDES 36, dezembro 2011 p. 104. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3603.pdf Acesso em 29 de outubro de 2015. Evidentemente, os agentes econômicos, ao perseguirem o lucro como objetivo imediato, também contribuem para ampliação do bem-estar social.

² http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Efetividade/

positivas e, portanto, não são adequadas quando se trata de direcionamento de crédito.

Portanto, ao investir recursos no exterior, os bancos públicos e o ente da Federação que os controla deveriam apontar precisamente os benefícios esperados com tais medidas. Isso, contudo, não tem acontecido. O financiamento à construção do Porto Mariel, em Cuba, ilustra o ponto. No âmbito desta Câmara dos Deputados, a Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada em 2015 para analisar operações do BNDES debruçou-se sobre diversos contratos relativos àquela obra e não identificou cláusulas contratuais que prevejam participação do Brasil ou do BNDES no Porto ou mesmo ampliação das relações comerciais entre os dois países³. Por que, então, investir em um país estrangeiro e não em projetos executados em território nacional?

O art. 192 da Constituição Federal é claro ao determinar que o sistema financeiro nacional deve ser estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade. Está claro que a intervenção estatal no sistema financeiro, inclusive aquela realizada por via de direcionamento de crédito, deve ter por objetivo benefícios para o País. A experiência dos bancos públicos nos últimos anos revela que o atendimento a essa regra será facilitado pela vedação à concessão de financiamentos destinados a projetos executados no exterior.

Sala das Sessões, em de de 2016.

Deputado LUIZ FERNANDO FARIA

³ Veja-se o Relatório Final aprovado pela CPIBNDES disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-bndes/documentos/outros-documentos/relatorio-final-aprovado>.

2016-8229