

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.283, DE 2015

Altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para estabelecer parâmetros para que países estrangeiros possam contrair crédito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

Autor: Deputado Veneziano Vital do Rêgo

Relator: Deputado Hildo Rocha

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.283, de 2015, altera o art. 5º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para determinar que operações de financiamento pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a exportações de bens e serviços realizadas por empresas de grande porte fiquem condicionadas à assinatura de contrato ou convênio de parceria técnica com universidade pública brasileira.

A leitura da justificação da proposição em referência indica preocupação com a circunstância de que a manutenção de uma entidade como o BNDES encontra justificativa nos benefícios sociais – ou externalidades positivas – das atividades financiadas pelo banco estatal. O nobre Deputado Veneziano Vital do Rêgo reconhece que o Parlamento pode participar da definição das consequências positivas a serem perseguidas pelo banco de desenvolvimento.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 3.283, de 2015, direciona a atenção para as atividades de pesquisa desempenhadas pelas universidades públicas brasileiras. O objetivo da proposição é não apenas estimular o aumento da produção científica nacional, como também incrementar sua responsividade aos anseios da iniciativa privada. É o mercado, afinal, que aplica boa parte das inovações desenvolvidas na academia, a fim de gerar ganhos de produtividade e inovações que tendem a ampliar a oferta e a qualidade de bens em geral.

Por despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, a matéria foi encaminhada à apreciação da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), com vistas à análise do mérito e da adequação orçamentária e financeira, e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Nesta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

Em 24 de março do ano corrente, apresentamos nosso primeiro parecer à proposição referenciada. Nele, recomendávamos a aprovação do Projeto de Lei nos termos de um substitutivo, ao qual tampouco foram apresentadas emendas.

Nesta ocasião, apresentamos complementação ao nosso primeiro parecer, a fim de acrescentar à nossa análise elementos que se mostram fundamentais para o equacionamento das questões argutamente identificadas pelo Deputado Veneziano Vital do Rêgo, o que o fazemos nos termos de um segundo substitutivo anexo.

É o relatório. Passo à análise da matéria.

II - VOTO DO RELATOR

Do exame da compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária

Cabe a esta Comissão, além do exame de mérito, apreciar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD, art. 53, II) e de Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, que

“estabelece procedimentos para o exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira”.

De acordo com o Regimento Interno, somente aquelas proposições que "importem aumento ou diminuição de receita ou de despesa pública" estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária. Neste sentido dispõe também o art. 9º da Norma Interna - CFT, *in verbis*:

"Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não."

A proposição em análise objetiva permitir que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possa constituir subsidiárias no exterior e aceitar as cláusulas usuais em contratos internacionais, entre elas a de arbitramento, condicionando tais contratos à realização, pelo tomador do financiamento, de convênio de parceria técnica com universidade pública brasileira e, por se referir a operação de crédito típica a entidade privada, sem aduzir a recursos públicos a cargo da União, a matéria cinge-se em não ter repercussão direta nos Orçamentos da União, uma vez que se reveste de caráter eminentemente normativo, sem impacto, portanto, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública da União.

Em face do exposto, voto pela não implicação do Projeto de Lei nº 3.283, de 2015, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária.

Do mérito

Incumbe também a esta Comissão apreciar o mérito das questões levantadas pelo Projeto de Lei nº 3.283.

Ao longo dos últimos meses, debruçei-me sobre aspectos relativos à atuação do BNDES, ciente de que a relevância desta entidade para a economia do País e a importância das questões levantadas pelo ilustre Deputado Veneziano Vital do Rêgo demandam desta Comissão e deste Relator uma análise detida sobre o desenho adequado para a intervenção estatal no

mercado financeiro com fins de direcionar crédito para determinados setores e atividades.

Quero dizer, inicialmente, que o Deputado Veneziano Vital do Rêgo foi cirúrgico em seu diagnóstico sobre a necessidade de dedicarmos atenção aos resultados da ação do BNDES.

Digo isso porque grande parte dos recursos aplicados pelo BNDES é obtida por meio da cobrança de tributos e contribuições parafiscais de caráter compulsório. Até 2008, a principal fonte de captação do banco público era o Fundo de Amparo ao Trabalhador, formado por dinheiro conseguido por meio da cobrança da Contribuição para o PIS/Pasep. A partir de então, com o Programa de Sustentação do Investimento (PSI), o aporte de recursos pelo Tesouro Nacional passou a ocupar maior espaço entre as operações passivas do banco de desenvolvimento. Operações passivas, como se sabe, são aquelas por meio das quais as instituições financeiras obtêm os recursos que emprestarão aos que precisem de crédito.

Por aplicar dinheiro recolhido compulsoriamente dos contribuintes e cobrar de seus tomadores taxas menores do que as praticadas em mercado, o desempenho do BNDES não deve ser avaliado apenas com as métricas do retorno financeiro e de índices de inadimplência. Caso pudessem escolher onde investir o dinheiro transferido para o banco público, os contribuintes não apenas obteriam remuneração para si, como provavelmente conseguiriam receber taxas mais elevadas do que aquelas cobradas nos financiamentos do BNDES.

A razão que leva o Estado brasileiro a manter um banco de desenvolvimento, portanto, não é o retorno financeiro imediato decorrente da atuação de uma entidade dessa espécie. O que justifica a canalização do dinheiro recolhido via tributação ao BNDES é a presunção de que essa entidade é dotada de capacidade institucional para investir recursos em atividades ou setores que, embora não tenham retorno financeiro direto elevado, contribuirão para gerar benefícios econômicos e sociais.

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 econômicos 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 rodovia, diz-se que são externalidades positivas gerados pelo empreendedor.

A promoção desses benefícios, ou externalidades positivas, é o propósito a orientar a criação e a manutenção do BNDES, com o emprego de recursos públicos. Assim, enquanto o objetivo *imediato* dos bancos privados é o lucro, o dos bancos de desenvolvimento é a promoção do bem-estar da sociedade, por intermédio da ampliação da infraestrutura, do incentivo à inovação e ao aumento da produtividade. Vê-se, então, que o BNDES executa políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento brasileiro.

Essa é a premissa que dá fundamento à proposta do Deputado Veneziano Vital do Rêgo: os financiamentos do BNDES devem produzir benefícios para a sociedade e esses benefícios devem ser aferíveis; lucro e uma baixa taxa de inadimplência não são suficientes para servir como referência para a avaliação de políticas de direcionamento de crédito.

A par disso, pedimos vênia para tecer considerações acerca da solução proposta pelo ilustre Deputado Veneziano Vital do Rêgo para o problema que Sua Excelência tão bem identificou.

O estabelecimento de uma condição para a concessão de crédito pelo BNDES para sociedades de grande porte – a saber, a demonstração da realização, pela sociedade, de convênio de parceria técnica com universidade pública brasileira – geraria um efeito colateral indesejado. Trata-se do aumento do custo de produção das empresas financiadas pelo banco público. Se forem obrigadas a pactuar convênio de parceria técnica, elas precisarão contratar pessoal especializado para selecionar universidades, advogados para redigir contratos e acompanhar sua execução além de incorrer em diversos outros gastos. Tais despesas não aumentarão sua produtividade.

Afinal, se os convênios fossem desejáveis para a empresa sob o prisma da eficiência econômica, eles seriam pactuados independentemente de uma lei que estabelecesse essa imposição.

Portanto, a exigência imposta pelo projeto de lei em exame aumentará os custos de produção das empresas brasileiras financiadas pelo BNDES. Ocorre que tal medida encerra um paradoxo: um dos propósitos a justificar a manutenção de um banco de desenvolvimento é reduzir os custos necessários para a execução de determinados projetos.

Eis, então, o dilema que se apresenta: é preciso controlar a atuação do BNDES, com enfoque nas externalidades geradas por suas operações de crédito, mas a definição, de antemão, de determinadas externalidades para um grande grupo de financiamentos – como todos aqueles realizados com empresas de grande porte – acaba por engessar a atuação do banco público indevidamente e pode se tornar um empecilho à consecução dos objetivos que justificam a criação e manutenção de tal entidade.

Esse problema deve ser resolvido com uma equação que reforce o compromisso do BNDES com a geração de externalidades positivas, sem que se deixe de aproveitar a sua capacidade institucional e a reconhecida excelência técnica do seu corpo de funcionários para identificar oportunidades de aplicação dos recursos que intermedeia. Nos últimos anos, a atenção do banco e de seu corpo funcional foi direcionada para análises de crédito, típicas de bancos privados. É preciso criar regras e estruturas de incentivos destinadas a ampliar o escopo da seleção de tomadores de crédito pelo BNDES, para que a instituição aprecie não apenas se eles têm condição de executar o projeto financiado e quitar seus débitos junto ao banco público, mas também se a aplicação dos recursos emprestados implicará a geração das comentadas externalidades positivas.

Devemos reconhecer que a avaliação de políticas de direcionamento de crédito executadas pelo banco já foi iniciada pela própria instituição. Em 2015, foi publicado o primeiro Relatório de Efetividade da história do BNDES, referente ao período de 2007 a 2014. Documentos como esse devem passar a ser produzidos de modo regular. A nosso ver, a previsão

legal de uma exigência nesse sentido é a melhor solução para o problema tão argutamente identificado pelo Deputado Veneziano Vital do Rêgo.

Tomando como ponto de partida o citado Relatório de Efetividade, parece-nos que tal trabalho ainda precisa ser aprimorado em, pelo menos, duas frentes distintas. Em primeiro lugar, para que políticas sejam avaliadas, é preciso que haja metas definidas antecipadamente, o que, salvo melhor juízo, ainda não ocorre em relação ao BNDES. Nos últimos anos, embora tenham sido executadas vultosas políticas industriais, não se definiram objetivos específicos para um de seus principais instrumentos, as operações de crédito do BNDES. Isso, evidentemente, dificulta ou impossibilita a realização de análises de efetividade e congêneres. É preciso, portanto, que haja definição de metas para a atuação do BNDES, o que permitirá que o acerto das decisões da instituição seja confirmado o que, eventualmente alguma de suas estratégias seja descartada, quando não seja apta à produção dos efeitos esperados.

Em segundo lugar, é preciso que o órgão ou entidade responsável pela avaliação de políticas de direcionamento de crédito tenha autonomia para exercer suas funções. Se a avaliação é feita por um órgão do próprio BNDES, subordinado hierarquicamente à direção do banco, haverá inequívoco conflito de interesses. Afinal, se é a direção quem aprova as operações de crédito, ela não será indiferente à sua avaliação. Ao contrário, terá interesse em que se afirme o acerto de suas próprias decisões.

As considerações expostas até aqui orientaram a formulação do parecer que apresentamos nesta CFT, em 24 de março passado. Nele, recomendávamos a aprovação do projeto em análise nos termos de um primeiro substitutivo.

Ao longo do último mês, a atuação do BNDES seguiu sob nosso escrutínio. Nesse período, seguimos refletindo acerca da disciplina das operações firmadas por tal empresa pública e concebemos uma nova proposta, que agora nos parece madura. Pedimos vênias, então, para elevá-la à avaliação desta Comissão e dos nobres parlamentares que a compõem.

A avaliação de resultados funciona como mecanismo de controle *a posteriori* dos atos do BNDES. Ao lado desse instrumento, é

importante pensarmos também em formas de controle *a priori*, de modo a aumentar ainda mais a legitimidade e assegurar a responsividade de determinadas escolhas sobre o emprego de recursos públicos.

Nesse sentido, propomos que as operações de financiamento à exportação, realizadas pelo nosso maior banco de desenvolvimento, sejam condicionadas à aprovação do Senado Federal.

Pontuamos que a Constituição Federal de 1988 prevê, no inciso V do seu art. 52, a competência privativa do Senado Federal para autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

Veja-se que o mencionado dispositivo constitucional faz menção genérica a operações financeiras, sem diferenciar operações ativas e passivas, ou tampouco operações de natureza bancária ou securitária. Portanto, não apenas os empréstimos tomados por entes federativos, como também os negócios jurídicos, em que entidades por eles dirigidas ou controladas figurem como credoras, devem ser autorizados pelo Senado Federal e se submeter aos limites e condições definidos pela Câmara Alta do Parlamento brasileiro. Dado o disposto no inciso V do art. 52 da Constituição, se a União é a controladora do BNDES, é inegável que as operações de crédito firmadas pelo banco são de interesse daquele ente da Federação brasileira, e, assim, devem ser autorizadas pelo Senado Federal. O mesmo vale para a concessão de seguro-garantia pela União ao BNDES.

As leis e resoluções sobre o tema, editadas até aqui, interpretaram a expressão “operações financeiras” com a lente do controle do endividamento público e, por isso, geralmente referem-se aos negócios por meio dos quais entes públicos contratam dívida. Essa orientação deve ser complementada pelo zelo com os empréstimos concedidos por instituições financeiras controladas pela União, que se valem de recursos de origem pública.

Daí a proposta de incluir novos dispositivos na Lei nº 5.662, de 1971, e na Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, que dispõe sobre o Seguro de Crédito à Exportação, para evidenciar a necessidade de autorização do Senado Federal, tanto para a concessão de financiamentos

pelo BNDES para empreendimentos no exterior, quanto para a transferência de riscos dessas operações para a União por meio da contratação do Seguro de Crédito à Exportação.

Tendo tais considerações em vista, apresentamos um novo substitutivo nesta CFT, com objetivo de unir esforços ao nobre Deputado Veneziano Vital do Rêgo, no sentido de buscar o aprimoramento do arcabouço normativo que dá sustentação à atuação do BNDES.

Diante do exposto, somos pela compatibilidade e pela adequação orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 3.283, de 2015, e, quanto ao mérito, votamos pela **aprovação** da proposição, nos termos do **segundo substitutivo**, ora apresentado.

Sala da Comissão, em de maio de 2017.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.283, DE 2015**

Altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para estabelecer parâmetros para a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 5º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, passa a vigorar acrescido dos seguintes parágrafos 2º, 3º, 4º e 5º, renumerando-se o parágrafo único para parágrafo 1º:

“Art. 5º

§2º A atuação do BNDES, por meio dos diversos instrumentos de direcionamento de crédito operados pela instituição, deverá ser regularmente submetida a avaliações de efetividade.

§ 3º O Poder Executivo definirá e publicará objetivos específicos para a atuação do BNDES e regulamentará a realização das avaliações de que trata o § 2º deste artigo.

§ 4º O órgão ou entidade responsável por realizar a avaliação a que se refere o § 2º deste artigo deve gozar de instrumentos de autonomia que o protejam em caso de eventual conflito de interesses com órgãos da entidade avaliada e ocupantes de cargos políticos

§ 5º Dependem de autorização expressa e específica do Senado Federal as seguintes operações realizadas pelo BNDES:

I – Operações de crédito à exportação;

II – Operações que impliquem transferência de riscos de crédito, comerciais, políticos e extraordinários para a União em função da contratação de Seguro de Crédito à Exportação ou de qualquer outro mecanismo de mitigação de risco de crédito em benefício do BNDES.

Art. 2º O art. 4º, inciso I, da Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, passa a vigorar acrescido do seguinte § 8º:

“Art. 4º

I - conceder garantia da cobertura dos riscos comerciais, políticos e extraordinários assumidos em virtude do Seguro de Crédito à Exportação.

§ 8º A hipótese a que se refere o inciso I do caput sujeita-se à autorização específica do Senado Federal sempre que o risco transferido para a União for originado de operação de financiamento à exportação de bens e serviços contratadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de maio de 2017.

Deputado HILDO ROCHA
Relator