

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Projeto de Lei n.º 525, de 1999, que “Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo de Apoio à Microempresa, a ser administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, alterando a Lei n.º 9.491, de 9 de setembro de 1997”.

AUTOR: Deputado LEO ALCÂNTARA

RELATOR: Deputado JOSÉ PIMENTEL

Apensados: Projetos de Lei n.º 547, 614, 1.157 e 1.666, de 1999, e 4.875, de 2001.

I - RELATÓRIO

O projeto em epígrafe, mediante acréscimo de artigos à Lei n.º 9.491, de 9 de setembro de 1997, autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo de Apoio à Microempresa – FAME, a ser administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com o objetivo de dar apoio financeiro e creditício às microempresas. O FAME será constituído por 1% da receita obtida com a venda de ativos da União, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização. Por último, o projeto de lei contém dispositivo determinando as condições que os agentes operadores do BNDES deverão observar na contratação das operações de crédito no âmbito do Fundo: (a) taxa máxima de juros de 12% a.a.; (b) atualização dos saldos devedores pelo Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M); e (c) potencial de crescimento e geração de emprego da microempresa.

O PL n.º 547, de 1999, apensado, determina que 60% dos recursos decorrentes da contribuições para os Programas de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS-Pasep –

destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por intermédio do BNDES, sejam aplicados em operações de crédito que financiem as microempresas e as empresas de pequeno porte.

O PL n.º 614, de 1999, apensado, determina que as agências financeiras oficiais de fomento destinem 50% dos recursos liberados para operações de empréstimo e financiamentos a cada exercício para o atendimento de empresas com receita bruta de até R\$ 15 milhões. Além disso, o projeto: (a) elege setores que terão prioridade na obtenção de crédito; (b) exige relatórios semestrais ao Congresso Nacional, em que se demonstre o cumprimento da lei e o uso dos recursos, por setor econômico, incluindo o segmento exportador, e por porte de empresa; e (c) prevê compensação em exercícios futuros, quando o limite mínimo de empréstimos concedidos não for alcançado em um dado período.

O PL n.º 1.157, de 1999, apensado, determina que pelo menos 75% dos recursos repassados ao BNDES, para aplicação em programas de desenvolvimento econômico, na forma do *caput* do art. 2º da Lei n.º 8.019, de 11 de abril de 1990¹, sejam destinados ao financiamento de microempresas, empresas de pequeno e médio porte e projetos geridos por órgãos públicos. Prevê ainda que o Conselho do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT – disponha sobre as normas operacionais de gestão e utilização dos recursos em tela.

O PL n.º 1.666, de 1999, apensado, cria o Programa Especial de Financiamento às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, ao qual aloca 80% dos recursos de que trata o art. 239, § 1º, da Constituição²,

¹ Diz a citada Lei: "Art. 1º A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS), criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, será destinada, a cada ano, à cobertura integral das necessidades do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de que trata o art. 10 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.

Art. 2º Conforme estabelece o § 1º do art. 239 da Constituição Federal, pelo menos 40% da arrecadação mencionada no artigo anterior serão repassados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para aplicação em programas de desenvolvimento econômico.

..."

² Transcrevemos: "Art. 239. A arrecadação decorrente das contribuições para o Programa de Integração Social, criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, criado pela Lei Complementar nº 8, de 3 de dezembro de 1970, passa, a partir da promulgação desta Constituição, a financiar, nos termos que a lei dispuser, o programa do seguro-desemprego e o abono de que trata o § 3º deste artigo.

§ 1º - Dos recursos mencionados no "caput" deste artigo, pelo menos quarenta por cento serão destinados a financiar programas de desenvolvimento econômico, através do

assim como recursos de outras fontes, inclusive orçamentárias. O projeto prevê que seja dada preferência aos bancos oficiais de desenvolvimento regional no credenciamento, pelo BNDES, de agentes financeiros. Ainda, determina que os encargos financeiros dos empréstimos concedidos a essas empresas não excedam a taxa de juros de longo prazo, mais um adicional de até 6% para remuneração do agente financeiro.

O PL n.º 4.875, de 2001, estabelece a obrigatoriedade de o BNDES investir no mínimo 65% de seus recursos no financiamento de empresas de capital nacional, incumbindo-se o Ministério da Fazenda de dar publicidade às operações do Banco que correspondam ao cumprimento dessa determinação. Além disso, dispõe que o orçamento anual do BNDES deverá disponibilizar no mínimo 30% para o financiamento da indústria da construção civil.

A Comissão de Economia, Indústria e Comércio adotou Substitutivo segundo o qual fica instituído o Programa de Financiamento e Aval das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – FIAMPE. Os recursos destinados ao Programa serão os seguintes: (a) 80% dos recursos do PIS-Pasep destinados ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, através do BNDES; (b) 1% da receita obtida com a venda de ativos da União, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização; (c) dotações do orçamento fiscal da União; e (d) recursos dos bancos oficiais e de outras fontes. Ainda de acordo com o Substitutivo da Comissão de Economia, Indústria e Comércio, os bancos de desenvolvimento regional terão preferência no credenciamento de agentes financeiros, tendo prioridade, em particular, a Caixa Econômica Federal. Quanto aos encargos financeiros, não poderão exceder a TJLP, mais adicional de 6% a.a. para remuneração do agente financeiro.

Remetido o projeto à Comissão de Finanças e Tributação, não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II – VOTO

Os projetos aqui examinados buscam todos dotar pequenas e médias empresas de recursos abundantes e a baixo custo, convencidos que estamos os Parlamentares de que empreendimentos desse porte são a contribuição do capital nacional para a dinamização da economia e para a geração de emprego.

O Plano Plurianual (PPA) para o período 2000/2003 (Lei n.º 9.989, de 21 de julho de 2000), prevê o programa “0419 – Desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas”, cujo objetivo é: ”Promover o fortalecimento econômico-administrativo das micro, pequenas e médias empresas por intermédio da ampliação das linhas de crédito, acesso a novas tecnologias e capacitação gerencial.” Portanto, os projetos são compatíveis e adequados quanto ao PPA.

Os citados projetos instituem vinculação de parte dos recursos do BNDES a essa aplicação. A Constituição estabelece, em seu art. 165, §2º, que compete à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Entre essas agências está o BNDES.

Pretende-se em todos os projetos, exceto o PL 525/99, a vinculação de parcela dos recursos derivados da inversão de percentagem fixa da receita das contribuições para o PIS-Pasep. Ao vincular previamente os recursos, tais projetos subtraem da LDO parte da sua atribuição definida constitucionalmente. São, portanto, incompatíveis com as normas orçamentárias previstas na Constituição Federal.

No que diz respeito à LDO/2003 (Lei n.º 10.524, de 25 de julho de 2002), as proposições não constam das metas e prioridades estabelecidas para a aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento. Dispositivos introduzidos pelo Congresso Nacional no PLDO/2003, com a mesma finalidade pretendida pelos projetos, foram vetados³.

³ Os dispositivos vetados foram os seguintes:

(“Art. 83. As agências financeiras oficiais de fomento, respeitadas suas especificidades, observarão as seguintes prioridades:)

...
IV - para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES:
a) desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas, direta e indiretamente, com aplicação não inferior a 30% (trinta por cento) do ingresso líquido dos recursos originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador, incluído o retorno de empréstimos financiados com tais

Na LDO/2004 (Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003) foi acrescentado dispositivo definindo como meta o aumento de 50% das aplicações do BNDES, em relação à media dos três últimos exercícios, destinadas ao desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas⁴. Igualmente, foi incluído, entre as prioridades do BNDES, o financiamento à geração de renda e de emprego por meio do microcrédito.⁵

Com a sanção da LDO/2004, o objetivo básico dos projetos foi contemplado, na medida em que haverá um maior aporte de recursos para o segmento de micro, pequenas e médias empresas. Mais ainda, estará sendo atendido um grande clamor da sociedade consubstanciado na expressiva quantidade de projetos de lei apresentados pelos nobres pares.

Quanto aos Projetos de Lei nº 525, 1.666, de 1999, e ao Substitutivo ao PL nº 525, 1999, também configura-se intromissão na prerrogativa do Congresso, de definir anualmente a política de aplicações do BNDES, uma vez que estabelecem a taxa de juros a ser cobrada nas aplicações.

A LDO 2004, em seu art. 89, estabelece que “os encargos dos empréstimos e financiamentos concedidos pelas agências não poderão ser inferiores aos respectivos custos de captação e de administração, ressalvado o previsto na Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989”.⁶

recursos, desde que haja demanda habilitada, como forma de ampliar a oferta de postos de trabalho e fortalecer sua capacidade de produção (VETADO);

...
§ 8º O total dos empréstimos de que trata o inciso IV, "a", deste artigo, durante o exercício de 2003, com recursos das demais fontes de financiamento, não será inferior ao valor aplicado no exercício de 2002. (VETADO)"

As razões do voto foram as seguintes: “... A regra determina que no mínimo 30% (trinta por cento) do ingresso líquido dos recursos originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador, incluído o retorno de empréstimos financiados com tais recursos, sejam concedidos às micro, pequenas e médias empresas. A rigidez introduzida pela fixação de percentuais compulsórios de aplicação de recursos tende a compelir as instituições financeiras a conceder créditos questionáveis do ponto de vista de seus méritos e condições, prejudicando uma melhor alocação dos recursos e a competitividade da economia. Considerando, ainda, que a dinâmica de crescimento das micro, pequenas e médias empresas está relacionada à das grandes empresas, a vinculação proposta poderá vir a ser contraproducente à finalidade de atender ao próprio interesse das micro, pequenas e médias empresas.

Ademais, a regra extrapola a competência constitucional, uma vez que a Constituição atribui à LDO o papel de fixar a política de aplicação das agências oficiais de crédito e, com a vinculação de percentuais fixos, não se está definindo a política de aplicação mas a aplicação propriamente dita.” (grifo nosso).

⁴ Art.88, IV, a.

⁵ Art.88, IV, i.

⁶ Dispositivo também contemplado na LDO 2003.

Assim, os projetos ao definirem taxa de juros e indexador podem estar contrariando dispositivo constante da LDO.

A mesma Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003, também determina:

“Art. 90. O projeto de lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou benefício de natureza tributária só será aprovado ou editado se atendidas as exigências do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

*§ 1º Aplica-se à lei ou medida provisória que conceda ou amplie incentivo ou **benefício de natureza financeira** as mesmas exigências referidas no caput, podendo a compensação, alternativamente, dar-se mediante o cancelamento, pelo mesmo período, de despesas em valor equivalente.”* (grifo nosso)

Temos então que benefícios de natureza financeira, de que tratamos neste caso em que haverá taxa de juros diferenciada, só podem ser concedidos se atendido o seguinte artigo da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”

Assim, ao fixar a taxa de juros, seria necessário quantificação da possível subvenção econômica subjacente e previsão de medidas de compensação para equalizar o diferencial entre taxa de mercado e a taxa da operação.

Relativamente à Lei de Responsabilidade Fiscal, a proposição não pode ser considerada adequada, financeira e orçamentariamente, à luz dos art 84 da LDO/2003 e art 90 da LDO/2004, por figurar concessão de

benefício, sem a respectiva estimativa de renúncia de receita, bem como a satisfação dos demais requisitos exigidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fundamental para que o projeto possa ser considerado adequado e compatível orçamentária e financeiramente

Não obstante os nobres propósitos norteadores de sua elaboração, entendemos que os Projetos de Lei são **inadequados e incompatíveis** sob a ótica orçamentária e financeira pelos seguintes motivos:

- a) os projetos são inadequados quanto à Constituição, visto que a mesma confere à LDO a prerrogativa de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
- b) na LDO/2004 foi estabelecida meta para aumento do volume de financiamento a micro, pequenas e médias empresas, no entanto em percentuais não coincidentes com os projetos ora analisados. Portanto, os projetos não estão respaldados na política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento constante da LDO/2004; e
- c) os projetos implicam benefício financeiro sem apresentar estimativa do impacto orçamentário-financeiro, bem como a satisfação dos demais requisitos exigidos pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fundamental para que o projeto possa ser considerado adequado e compatível orçamentária e financeiramente.

Pelo exposto, **VOTO PELA INCOMPATIBILIDADE E INADEQUAÇÃO DO PROJETO DE LEI N.º 525, de 1999; DO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N.º 525, de 1999, APROVADO PELA COMISSÃO DE ECONOMIA, INDÚSTRIA E COMÉRCIO; DOS PROJETOS DE LEI N.º 547; 614; 1.157 e 1.666, DE 1999; E 4.875, DE 2001.**

Sala da Comissão, em 2 de setembro de 2003.

**Deputado JOSÉ PIMENTEL
Relator**