

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.015, DE 2015

Altera a Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, que enquadra o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDES) na categoria de empresa pública, e dá outras providências, para fins de estabelecer a concessão prioritária de empréstimos pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a empresas que tenham maior capacidade de gerar empregos no país.

Autor: Deputado Ronaldo Carletto

Relatora: Deputada Simone Morgado

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.015, de 2015, acrescenta um parágrafo segundo ao art. 5º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, para determinar que a concessão de crédito pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tenha como critério prioritário a capacidade de geração de emprego dos potenciais tomadores de crédito.

A leitura da justificação da proposição em referência revela 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 Ronaldo Carletto enxerga que tal banco público deveria ser pautado prioritariamente pela criação de postos de trabalho.

Nesse sentido, como se vem de dizer, o Projeto de Lei nº 4.015, de 2015, estabelece o potencial de criação de vagas de emprego como critério orientador das decisões do BNDES sobre concessão de crédito.

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).

Decorrido o prazo regimental de cinco sessões, no período de 18 a 30/8/2016, não houve apresentação de emendas no âmbito desta Comissão.

Em 11 de setembro do ano corrente, foi apensado à proposição principal o Projeto de Lei nº 8.362, de 2017, de autoria do Deputado Arnaldo Jordy, que cria condições para a concessão de crédito por instituições financeiras oficiais. São elas: a apresentação, pelos postulantes a tomar financiamentos, de Estudo de Impacto Socioeconômico (EIS) e de Propostas de Medidas de Impacto Socioeconômico (PMIS).

É o relatório. Passo à análise da matéria.

II – VOTO DA RELATORA

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 (RI, 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, *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."

O Projeto de Lei em análise, ao propor a inclusão de § 2º ao art. 5º da Lei nº 5.662, de 1971, busca estabelecer como critério prioritário para a concessão de empréstimos pelo BNDES a capacidade de geração de empregos, no País, da empresa tomadora do crédito. Assim, não tem repercussão direta nos Orçamentos da União, uma vez que se reveste de caráter meramente normativo, sem impacto em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública.

Quanto ao mérito, inicialmente, manifesto minha total concordância com a constatação sobre a necessidade de se dedicar atenção aos resultados e à transparência da atuação do BNDES, que serve de premissa à proposta feita pelo Deputado Ronaldo Carletto.

O custeio do BNDES é quase que integralmente realizado pelos contribuintes – a imensa maioria dos recursos emprestados pelo banco de desenvolvimento é oriunda do Orçamento da União e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), alimentado pela contribuição para o PIS-Pasep – sob a justificativa de que a atuação de tal entidade pode favorecer a ampliação do bem-estar dos cidadãos brasileiros.

Dessa maneira, o desempenho do maior banco de desenvolvimento nacional não deve ser avaliado apenas com as métricas do retorno financeiro e de índices de inadimplência. Para os contribuintes, o retorno financeiro do dinheiro que destinam compulsoriamente às fontes de captação daquela instituição financeira poderia ser muito maior caso eles próprios pudessem eleger onde alocar seus recursos.

A manutenção de um banco de desenvolvimento é motivada pela intenção de se gerarem benefícios econômicos e sociais que não seriam produzidos na ausência de uma entidade do gênero. Um exemplo recorrente sobre a importância de um banco de desenvolvimento, já citado nesta Comissão em outras ocasiões, é o dos efeitos da construção de uma estrada: os benefícios dessa obra podem em muito ultrapassar o retorno financeiro a ser obtido com pedágio – presumível fonte de receita principal de agentes

econômicos que se dispusessem a tocar tal empreitada, que seria usada para pagar o crédito que houvesse financiado a obra. 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 geradas pelo empreendedor.

A promoção dessas externalidades positivas deve orientar a alocação de recursos fiscais e parafiscais pelo BNDES. Os financiamentos do banco 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.

Manifestada nossa concordância com o diagnóstico realizado pelo Deputado Ronaldo Carletto e registrados nossos elogios à atuação de Sua Excelência, pedimos vênias para apresentar algumas ponderações acerca da solução proposta pelo ilustre autor da proposição em referência.

Quer-nos parecer que o estabelecimento de um único critério prioritário para nortear todas as operações de crédito firmadas pelo BNDES pode engessar a sua atuação e, em consequência, impedir a promoção das externalidades perseguidas pela instituição.

A geração de empregos não é o único benefício que pode decorrer do acesso por determinados segmentos econômicos a crédito a taxas mais baixas do que as de mercado. O BNDES pode eleger, por exemplo, o desenvolvimento tecnológico como uma das metas de sua atuação. Para alcançar esse objetivo, o melhor caminho pode ser a concessão de crédito para sociedades empresárias que empreguem poucos trabalhadores com elevado nível de formação. Por outro lado, investimentos em setores com capacidade para gerar muitas vagas de emprego, como a indústria automobilística, para ficar em um exemplo, podem não ser interessantes em determinado momento, pois os seus benefícios podem ser neutralizados por repercussões indesejadas como aumento da poluição e dos congestionamentos em grandes cidades.

Então, embora a atuação do BNDES deva submeter-se à avaliação e apesar de ser essencial que os benefícios e custos de suas operações firmadas sejam demonstrados, não se deve definir de antemão apenas um benefício a ser perseguido por tal instituição.

O cumprimento da missão do BNDES de gerar externalidades positivas passa pelo aproveitamento da capacidade institucional e da reconhecida excelência técnica do seu corpo de funcionários para identificar oportunidades de aplicação dos recursos que intermedeia. 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 – as chamadas análises de (risco de) crédito –, mas também se a aplicação dos recursos emprestados implicará a geração das comentadas externalidades positivas.

Nesse sentido, é preciso 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.

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 ou 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.

É justamente nesse sentido que caminha o Projeto de Lei nº 8.362, de 2017, que obriga os postulantes a tomar financiamentos junto a instituições financeiras oficiais a apresentar Estudos de Impacto Socioeconômico e Propostas de Medida de Impacto Socioeconômico factíveis.

Tal proposição tem, ainda, o mérito de prever, de forma minuciosa, os componentes necessários para que EIS e PMIS sejam considerados pelas instituições financeiras oficiais.

Em meio a todos os recentes questionamentos e inconformismos relacionados à atuação dos bancos públicos, notadamente do BNDES, a iniciativa do Deputado Arnaldo Jordy é o que de mais preciso e sofisticado foi elaborado pelo Parlamento, razão pela qual unimo-nos a Sua Excelência em apoio à sua valorosa iniciativa.

Em face do exposto, voto pela não implicação do Projeto de Lei nº 4.015, de 2015, e do Projeto de Lei nº 8.362, de 2017, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária. Acerca do mérito, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 8.362, de 2017, e pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.015, de 2015.

Sala da Comissão, em 13 de dezembro de 2017.

Deputada SIMONE MORGADO
Relatora