

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.615, DE 2015

Inclui dispositivo no art. 5º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, que enquadra o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico na categoria de empresa pública e dá outras providências, para condicionar seus financiamentos para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas à geração de emprego e renda para as trabalhadoras e os trabalhadores rurais.

Autor: Deputado HELDER SALOMÃO

Relator: Deputado JERÔNIMO GOERGEN

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em análise inclui dispositivo no art. 5º da Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971, propondo que, nas operações para o financiamento de máquinas e equipamentos agrícolas, o BNDES deve condicionar o financiamento à geração de emprego e renda para as trabalhadoras e os trabalhadores rurais que perderem seus empregos em razão da mecanização e da automação.

Por despacho da Mesa da Câmara dos Deputados, a proposição foi distribuída à apreciação das Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); Finanças e Tributação (CFT) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), foi aprovado parecer pela rejeição do projeto, sob o argumento de que a determinação de criação de postos de

trabalho prejudicaria a competitividade dos produtos agropecuários brasileiros, notadamente daqueles destinados à exportação.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação (CFT), o projeto não recebeu emendas.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

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 (arts. 32, X, "h" e 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".

O art. 1º, §1º, da Norma Interna define como compatível "a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor" e como adequada "a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual".

O projeto tem por objetivo instituir regras para os empréstimos concedidos pelo BNDES para aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, de modo a garantir emprego e renda aos trabalhadores rurais.

O estabelecimento de condicionantes para a concessão de financiamentos não constitui, por si só, fator determinante para a análise do impacto orçamentário e financeiro. O que influencia a repercussão sobre as despesas públicas são as condições dos empréstimos e a eventual necessidade de concessão de subvenções econômicas por parte do Tesouro Nacional.

Como o projeto não dispõe sobre encargos e subsídios, não é possível estabelecer uma relação entre suas disposições e eventuais impactos sobre as receitas ou despesas públicas federais.

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 de Norma Interna, aprovada pela CFT em 29/05/96, 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."

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, tal como propõe o Deputado Helder Salomão.

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.

Feitas essas considerações a respeito das premissas que orientam a proposição sob exame, permitimo-nos ponderar que é indesejável o engessamento da atuação do BNDES, com a identificação preliminar das externalidades positivas que a instituição deve buscar. É que, em determinada operação, a geração de empregos pode ser a externalidade mais interessante a ser buscada, ao passo que em outra operação, o aumento da competitividade do agente econômico, para que ele possa exportar o máximo possível, conquistar mercados e aumentar o fluxo de divisas que entram no País, por exemplo, pode ser o centro das atenções do banco de desenvolvimento.

A predefinição de externalidades reduz a discricionariedade do BNDES e priva a sociedade de se valer da expertise de seu corpo técnico, que poderá analisar diversas opções de investimento e eleger aquela mais propícia a incrementar o bem-estar dos brasileiros, seja patrocinando a geração de empregos, o desenvolvimento de novas tecnologias, o fortalecimento de determinado setor econômico e assim por diante. Melhor será se o BNDES fizer, caso a caso, análises das externalidades positivas a serem geradas por suas decisões sobre investimento.

Em face do exposto, voto pela não implicação do Projeto de Lei nº 3.615, de 2015, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária. Acerca do mérito, voto pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 3.615, de 2015.

Sala da Comissão, em 11 de junho de 2018.

Deputado JERÔNIMO GOERGEN
Relator