

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 4.015, DE 2015

Apensado: PL nº 8.362/2017

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

Relator: Deputado JOÃO PAULO
KLEINÜBING

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 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 (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, *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."

O Projeto de Lei nº 4.015, de 2015, ao propor a inclusão do parágrafo 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.

Já o apensado PL nº 8.362, de 2017, estabelece condições adicionais para a liberação de recursos públicos, quando aplicados por instituições financeiras oficiais federais em operações de financiamento. Propõe que os referidos projetos de financiamento deverão apresentar Estudo de Impacto Socioeconômico (EIS) e Propostas de Medidas de Impacto Socioeconômico (PMIS).

Assim, os PLs nº 4.015, de 2015, e nº 8.362, de 2017, não têm repercussão direta nos Orçamentos da União, eis que se revestem de caráter meramente normativo, sem impacto em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas.

Quanto ao mérito, concordo integralmente com a constatação da Deputada Simone Morgado, cujo parecer sobre a matéria em apreciação não chegou a ser apreciado pela CFT, sobre a necessidade de se dedicar atenção aos resultados e à transparência da atuação do BNDES, consideração essa que também serve de premissa às propostas feitas pelos Deputados Ronaldo Carletto e Arnaldo Jordy.

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.

Por aplicar recursos públicos, o desempenho do maior banco de desenvolvimento nacional não deve ser avaliado apenas com as métricas do retorno financeiro e de índices de inadimplência, típicas de bancos privados. 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.

O que motiva a manutenção de um banco de desenvolvimento é 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.

É a promoção de externalidades positivas que 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 no PL nº 4.015/2015.

Permitimo-nos apontar 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. Por vezes, investimentos em setores com capacidade para gerar muitas vagas de emprego, como a indústria automobilística, para ficar em um exemplo, podem não ser interessantes, pois os seus benefícios podem ser neutralizados por repercussões indesejadas como aumento da poluição e dos congestionamentos em grandes cidades.

A predefinição de externalidades reduz, portanto, a discricionariedade do BNDES e priva a sociedade de se valer da expertise de seu corpo técnico, que pode 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.

Quer-nos parecer, então, que o estabelecimento de um único critério prioritário para nortear todas as operações de crédito firmadas pelo BNDES pode reduzir ou mesmo impedir a promoção das externalidades perseguidas pela instituição.

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.

Quanto ao Projeto de Lei nº 8.362/2017, quer-nos parecer que a exigência de apresentação de Estudos de Impacto Socioeconômico e Propostas de Medidas de Impacto Socioeconômico por parte dos candidatos a tomar crédito junto a instituições financeiras oficiais federais acabaria criando custos que, de outra maneira, poderiam ser evitados. É que a aprovação dessa proposição não apenas implicaria a necessidade de ajustes operacionais nas instituições financeiras oficiais, como também demandaria dos tomadores de crédito a preparação de tais documentos, seja por meio da contratação de consultorias, seja pela internalização dessa tarefa.

A nosso ver, o cumprimento da missão do BNDES de gerar externalidades positivas passa pelo aproveitamento da capacidade institucional

e da reconhecida excelência técnica do seu corpo funcional 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. Esse é o momento de aguardar a publicação de novos Relatórios de Efetividade, para que se possa formar juízo sobre a sua viabilidade como instrumento de avaliação de políticas públicas de direcionamento de crédito.

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 **rejeição** dos Projetos de Lei nº 8.362, de 2017, e nº 4.015, de 2015.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado JOÃO PAULO KLEINÜBING
Relator