

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 1.970, DE 1999 (Apenso o PL nº 2.223, de 1999)

Dispõe sobre a concessão de financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a empresas estrangeiras.

Autor: Deputado José Machado

Relator: Deputado Pedro Novais

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei em apreciação tem por objetivo vedar a concessão, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, de financiamentos a empresas estrangeiras.

O Autor justifica sua iniciativa com a citação do financiamento de R\$ 360,85 milhões realizado pelo BNDES para viabilizar a participação da empresa norte-americana AES no leilão de privatização da Companhia de Geração de Energia Elétrica Tietê sob o pretexto de que sem esse financiamento não se viabilizaria tal participação, e malograria o leilão. Aduz ainda que esse financiamento teve o efeito de alijar grupos nacionais do leilão de privatização, constituindo atitude discriminatória contra o capital nacional, e que tais atitudes só vêm a agravar "nossa dependência externa, materializada não apenas pelo deslocamento do centro de decisões para fora do país mas também pelo comprometimento crescente das nossas contas externas fruto do processo contínuo de remessas de lucros facilitado às multinacionais pela nossa permissiva legislação"..

O Projeto de Lei nº 2.223/99, apensado, proíbe as instituições financeiras controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios de concederem financiamentos a empresas de capital estrangeiro para participação no Programa Nacional de Privatização. Dispõe ainda que o descumprimento de suas disposições sujeita os infratores às penalidades aplicáveis aos crimes de responsabilidade.

Nesta Comissão de Finanças e Tributação, a proposição deverá ser apreciada quanto ao mérito e quanto à sua adequação orçamentária e financeira. Aberto o prazo regimental de 5 sessões, a partir de 27 de março de 2000, para apresentação de emendas, não foram recebidas emendas ao projeto.

Inicialmente designado Relator da matéria, o Deputado Roberto Brant chegou a apresentar parecer pela rejeição do projeto de lei, não votado pela Comissão. Com a sua licença para assumir o cargo de Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, o projeto de lei foi a mim redistribuído, para relatar.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Finanças e Tributação, além do exame de mérito, examinar a proposição quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme estabelece o art. 32, inciso IX, alínea *h*, e 53, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A proposição se apresenta compatível e adequada em relação ao Plano Plurianual (Lei nº 9.989/2000) e à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2001 (Lei nº 9.995/2000). Quanto à LDO, cabe mencionar que aponta na mesma direção da projeto, ao prever para as agências oficiais de fomento a vedação de concessões ou renovações de empréstimos ou financiamentos a empresas, com a finalidade de financiar a aquisição de ativos públicos incluídos no Plano Nacional de Desestatização (art. 65, § 2º, II). Por sua vez, o Projeto de Lei nº 2.223/99, apensado, torna mais ampla a vedação contida

na LDO/2001, uma vez que estende a proibição a "todas as instituições financeiras" controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Cabe ressaltar, entretanto, que a Constituição, em seu artigo 165, § 2º, confere à lei de diretrizes orçamentárias a tarefa de dispor sobre "a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento":

"Art. 165.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento."

Além disso, respeitando as especificidades e finalidades das mencionadas agências, as leis de diretrizes têm tratado essa política basicamente com "prioridades" e "vedações" a serem observadas por ocasião da concessão de empréstimos.

Em relação à Lei Orçamentária Anual, também não há incompatibilidade da proposição, tendo em vista não implicar redução de receitas ou constituição de novas despesas. Os projetos de lei visam à normatização do escopo de aplicação de recursos próprios do BNDES, com a exclusão de empresas estrangeiras da relação das possíveis entidades beneficiadas, e à proibição de concessões de financiamentos, por instituições financeiras públicas, a empresas de capital estrangeiro para participação no Programa Nacional de Desestatização, não ocasionando, portanto, impacto financeiro ou orçamentário. Observe-se ainda que os empréstimos do BNDES se caracterizam como inversões financeiras, as quais, segundo as interpretações vigentes, não se incluem no âmbito do Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais.

Quanto ao mérito, cabe assinalar, inicialmente, que o Projeto de Lei nº 1.970/99 é impreciso quando utiliza o conceito "*empresas estrangeiras*" para estatuir a vedação de novos financiamentos. A designação utilizada poderá ser motivo de dúvida quanto a tratar-se de *empresa controlada por capital estrangeiro e domiciliada no exterior* ou de *empresa sob controle estrangeiro porém constituída sob as leis brasileiras*. Embora sutil, a diferença é importante, porquanto, por intermédio da Emenda Constitucional nº 6, de 1995, a

Constituição Federal foi alterada para suprimir a discriminação que estabelecia entre empresa brasileira e empresa brasileira de capital nacional, com privilégios para esta última. Com a mudança, sob o conceito comum de empresa constituída sob as leis brasileiras, instalou-se a isonomia de tratamento às empresas de capital nacional e às empresas sob controle estrangeiro. Assim, se a denominação utilizada pela proposição alcançar as empresas sob controle estrangeiro constituídas sob as leis brasileiras será inevitavelmente considerada inconstitucional. Embora sanável pelo oferecimento de emenda, consideramos ser esta uma falha do projeto de lei e analisaremos suas conseqüências.

O primeiro aspecto a destacar é a possível ineficácia da vedação proposta, diante das alternativas jurídicas para contorná-la. Com efeito, uma vez que a Constituição brasileira não discrimina empresas sob controle estrangeiro constituída sob as leis brasileiras, bastaria ao grupo estrangeiro interessado no financiamento constituir no Brasil uma subsidiária, de acordo com a lei brasileira, e sob esta nova razão social pleitear os recursos necessários ao projeto. Ou simplesmente adquirir o controle ou parcela do capital votante de uma empresa brasileira. Como se vê, a disposição da lei não garante que a proibição seja efetiva.

Assim, mais do que o critério xenófobo de preferir o controle do capital nacional, de resto já banido da Constituição, o BNDES e as demais agências de fomento nacionais devem eleger empreendimentos capazes de incrementar os investimentos, expandir os mercados nacionais e a capacidade tecnológica do país, pois isso é o que está de acordo com o texto constitucional e que atende à consecução de seus objetivos,

Por outro lado, conforme já citado na discussão da adequação orçamentária e financeira, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento é matéria reservada pelo art. 165, § 2º, da Constituição Federal à lei de diretrizes orçamentárias. Considerando as características especiais da lei de diretrizes orçamentárias de ser uma lei periódica anual e de iniciativa do Poder Executivo, conclui-se que o propósito do legislador constituinte em assim estabelecer decorreu de sua visão da matéria como de avaliação contínua e essencialmente de política de governo. Prova disso é que tanto a LDO para 2001 (Lei nº 9.995/00) quanto a LDO para 2002 (Lei nº 10.266/01) contêm a proibição às agências financeiras oficiais de fomento de conceder ou renovar empréstimos ou financiamentos a empresas, com a

finalidade de financiar a aquisição de ativos públicos incluídos no Plano Nacional de Desestatização, salvo, em casos excepcionais, devidamente justificados, para promover a isonomia entre as entidades participantes.

Esta forma de disciplinar a matéria, embora pareça precária, porque periódica, poderá ser de grande valia para o governo brasileiro se, no futuro, em razão de necessidades decorrentes da política de exportação, ou de interesses estratégicos ou de natureza tecnológica, precisar autorizar ao BNDES ou outra agência de fomento o financiamento à empresa estrangeira compradora. Alternativamente, aceitar o seu disciplinamento de forma definitiva e em lei comum, além de divergir do texto constitucional, significa erguer obstáculo a futuras decisões de interesse nacional.

Assim, por considerar que o projeto de lei pode, na prática, revelar-se inteiramente ineficaz, malogrando os seus objetivos, e, ainda, pelos indícios de inconstitucionalidade comentados, embora a apreciação definitiva desse aspecto caiba à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, entendemos que a proposição não deve merecer a aprovação desta Comissão.

Diante do exposto, somos pela não implicação da matéria em aumento da despesa ou diminuição da receita, não cabendo a este órgão técnico realizar exame de adequação quanto aos aspectos financeiros e orçamentários públicos e, quanto ao mérito, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 1.970, de 1999, e de seu apensado, Projeto de Lei nº 2.223, de 1999.

Sala da Comissão, em de de 2001.

Deputado Pedro Novais
Relator